

ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU
ATATÜRK ARAŞTIRMA MERKEZİ YAYINLARI

1921
TEŞKÎLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU
ve
MAKALELER

Hazırlayan
Murat Alper PARLAK

Ankara, 2022

5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre bu eserin bütün yayın, tercüme ve iktibas hakları **Atatürk Araştırma Merkezi**'ne aittir.

Parlak, Murat Alper, 1976-

1921 teşkilat-ı esasiye kanunu ve makaleler/ yay.haz.: Murat Alper Parlak._

Ankara: AKDITYK Atatürk Araştırma Merkezi,2022.

XXII. 287 s. : şkl. ; 24 cm._ (Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu

Atatürk Araştırma Merkezi yayını no: 529)

Kaynakça (s.283-286)

ISBN: 978-975-17-5357-1

1. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU__TÜRKİYE

2. ANAYASALAR__TÜRKİYE__1921

I.E.a. II.Seri

342.561023

İnceleyenler : Prof. Dr. Fahri BAKIRCI
Doç. Dr. Ahmet KILINÇ

Grafik Tasarım : Selen KUYUCU

KİTAP SATIŞ : **ATATÜRK ARAŞTIRMA MERKEZİ**
Mağaza : Bayındır 1 Sok. Nu: 24/6 Kızılay/ANKARA
Kurum : Ziyabey Cad. Nu: 19 Balgat-Çankaya/ANKARA
Tel : 009 (0312) 285 65 11
Belgegeçer : 009 (0312) 285 65 73
web : <http://www.atam.gov.tr>
e-mağaza : emagaza-atam.ayk.gov.tr

ISBN : 978-975-17-5357-1
YAYIN NO : 529



1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLİŐİNİN
100. YILINA ARMAĞAN

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ..... VI

1921 TEŞKÎLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU

CERÎDE-I RESMÎYE'DE YAYIMLANAN TEŞKÎLÂT-I ESÂSÎYE
KANUNU..... 1

TEŞKÎLÂTI ESASÎYE KANUNU..... 3

MAKALELER

BİRİNCİ BÖLÜM

1921 ANAYASASINA GİDEN SÜREÇ

1. TANZİMAT DÖNEMİ'NDEN, 1921 TEŞKÎLAT-I ESASÎYE KADAR
ANAYASALLAŞMA HAREKETLERİNİN ANALİZİ

Murat KÖYLÜ / Halil İbrahim AYÇİÇEK..... 10

2. MİLLÎ MÜCADELEDE ANAYASA TARTIŞMALARI VE ADLİYE
VEKİLİ CELALEDDİN ARİF BEY

Haluk SELVİ 54

3. MİLLÎ MÜCADELE'DE İKİ ANAYASALILIK SORUNU VE ESKİ
REJİMİN TASFİYESİ SÜRECİ

Rıdvan AKIN 74

1921 ANAYASASI MUHTEVASI

4. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU VE ÖZELLİKLERİ Zeki ÇEVİK	91
5. 1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE KANUN-İ ESASİ Seda ÖRSTEN ESİRGEN	107
6. KARŞILAŞTIRMALI 1921 ANAYASASI Hasan Tahsin FENDOĞLU	143
7. MİSAK-I MİLLÎ VE ANAYASAMIZ Ahmet MUMCU	187
8. İKİLİ İKTİDAR DÖNEMİ ANAYASASI OLARAK TEŞKİLAT-I ESÂSİYE KANUNUNUN (1921 ANAYASASI'NIN) DÜŞÜNSEL TEMELLERİNE BAKIŞ Dr. Zeki ERASLAN	207
9. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE ANAYASASI'NIN TADİLATI Müzehher YAMAÇ	239
10. 1921 ANAYASASI İLE DEĞİŞEN EGEMENLİK ANLAYIŞININ YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİNE ETKİSİ Hatice Cemre AKYILMAZ	267

ÖN SÖZ

2020 ve 2021 yılları Türkiye'nin tarihi için önem arz eden yıl dönümlerini içinde barındırmaktadır. 2021 yılı da, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun TBMM tarafından kabulünün 100. Yıldönümüne tekabül etmektedir. Bu eser de Merkezimiz tarafından yıldönümü kutlama etkinlikleri kapsamında hazırlanmıştır.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 24 maddelik kısa bir anayasadır. TBMM, Millî Mücadele sırasında çok önemli gördüğü temel esasları ele alan bir çerçevede metni kabul etmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte en önemli hukuki belge niteliği taşımaktadır ve "Kuvayı Millîye'yi Amil ve İrade-i Millîye'yi Hâkim Kılmak" hedefinin somut bir sonucu olduğu muhakkaktır. Millî iradenin sembolü olan TBMM tarafından yapılmış olması dahi onun önemini ortaya koymak için yeterlidir.

Bilindiği üzere Türk Anayasa tarihi iki asra yaklaşan tarihsel süreci ve birikimi ile köklü bir geçmişe sahiptir. 1921 Anayasası, farklı boyutlarıyla pek çok açıdan ele alınmayı hak eden özgün niteliklere sahip bir belgedir.

Çalışmada, Tanzimat Dönemi'nden Teşkilat-ı Esasi'ye kadar anayasal gelişmeler, yapılış süreci, Millî Mücadele'de anayasa tartışmaları, iki anayasalılık sorunu ve eski rejimin tasfiye süreci, özellikleri, düşünsel temelleri, diğer anayasa metinleri ile karşılaştırılması, egemenlik anlayışının değişimi ile yasama ve yürütme ilişkilerine etkisi gibi farklı bilimsel makaleler mevcuttur.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulünün 100. yılı münasebetiyle hazırlanan elinizdeki bu çalışma ile bu kutlu tarihi mirasın anlaşılması amaçlanmış ve alanında önde gelen akademisyenlerin yazdığı makaleler ile kapsamlı, nitelikli bir eser meydana getirilmeye çalışılmıştır.

Atatürk Araştırma Merkezi

1921

**TEŞKÎLÂT-I ESÂSÎYE
KANUNU**

CERÎDE-İ RESMÎYE'DE YAYIMLANAN TEŞKÎLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU

جريدة رسميه

آبونه شرائطى
بوز نسخهسى ۲۵۰ غروش
الى ۰ ۱۲۵ ۰
بر نسخهسى ۱۰۰ ياردهد

بازار ايرسى
۲/ جازى اول ۱۳۳۹
۷ شباط ۱۳۳۷
تاریخ تاسیسی
۷ تهرین اول ۱۳۳۶

سنه : ۱

تورکيه بيوک ملت مجلسى حکومتک رسمى نزهسى اولوب شه بىک هفتده برده نمر اولنور .

نومروسى : ۱

صالح، الوجره قانمقانله مزدهرى قانمقاي اجناس، مو تهرى
قانمقانله سوربه مکتوبچىسى يوسف ضيا، رشاده قانمقاي
مترواليف بيک عزيله رشاده قانمقانله پروارى قانمقاي
عبدالهادى بيک و نؤابدان نعين ايشلاردر.

هيئت مرخصه مک عزيق

لؤنمده ۲۱ شبا! انعقادى مقرر فوضانسه تورکيا بيوک
ملت مجلسى حكومتى تشييل ايتك اوزره خارجه وكيلى بكر
ساي مك ايتديك رياستلى آلتده اعزاي نقر ايدن هيئت
مرخصه بازار كوتى آفتاي نصف البيله - خصوصى بر نزهله
آقرهدن حرکت ايله مشور.

فانلور

۱ تورکيا بيوک ملت مجلسك ائدای تشكلىدن اختياراً موقع
مرعيه وضع ايتديكى فانلور! :

نومر ۸۵!

تشكلىنى اساسيه فانوى

مواد اساسيه

ماده ۱ - حاکميت بلا قيد و شرط ملتكدر. اداره اصولى خلقك
مدراتى باقانت واقعل اداره ائيمى اساسه مستنددر.

ماده ۲ - اجرا لدرنى و نهرى صلاحين ملتك يگنه و حقنى
تميل اولان بيوک ملت مجلسده تجلى و نمرکز ايدر.

ماده ۳ - تورکيا دونى بيوک ملت مجلسى طرفدن اداره اولنور
و حكومتى تورکيا بيوک ملت مجلسى حكومتى عنوانى طاشير.

ماده ۴ - بيوک ملت مجلسى ولايتلر خلقنجه منتخب اعضادن
سركيدر.

ماده ۵ - بيوک ملت مجلسك ائتقاي ائيك سنه ده بر کره اجرا اولنور.
آنتخاب اولان اعضا ملتك اعضا لى مدنى ائيك سنه دن عبارت اولوب
فقط تکرار آنتخاب اولونق جا نؤردر. سابق هيئت لاسق هيئتك اجتناعه
ادر وظيفه به دوام ايدر. يکى آنتخاب اجراسته امكان كورولديكى
تدبيرده اجتناع دوره سنك يالکيز برسته نئديكى جا نؤردر بيوک ملت
مجلسى اعضا سنك هر رى كئيتيرى آنتخاب ايدن ولايتك آرزجه وكيلى
اولوب عموم ملتك وكيلىدر.

ماده ۶ - بيوک ملت مجلسك هيئت عموميه بى تهرين فانى
ايتداسده دعوتسز اجتناع ايدر.

توجيهات ملتكبه

آلته واليكنه ايجابيل متصرف حلى، ايجابيل متصرفنه فير-
تهرى متصرف اكرم، فيرتهرى متصرفنه اسكى شهر متصرفى
سعيد اسكى شهر متصرفنه فرق كاييا متصرف ساني حلى،
حكاى متصرفنه موصل ميوت اسين ابراهيم فوزى بايزيد
متصرف طام بيك عزيله بايزيد متصرفنه اوتى متصرفى صبرى
ايكجه صنف ملتكبه مفتلكنه داخله وكالتي مأمورين عيزى
سبرى فرم كوسه قانمقانله كرده قانمقانلدين ائيكده جلال-
الدين فول قانمقانله التكرده قانمقان وكيلى حسن شيا بور
قانمقانله چهارشيه قانمقان اسين رفعت اكين قانمقانله - سپار
قانمقان اسين عبدالله نوري آقچه طاغ قانمقانله ماردن تحريرات
مدىر سابق مجلسى، بئيرى قانمقانله راس الين قانمقاي سالم،
كدوس قانمقانله مهاجرين مفتقارلدين سالم اوزدهمير، لاديق
قانمقانله كوروله قانمقان اسين ييازى كوش حاج كوى قانمقانله
لاديق قانمقاي راسر ايل سو قانمقانله كوش حاج كوى قانمقاي
برهاردلدين، مدنى قانمقاي ناي بيك عزيله مدنى قانمقانله

والی پوتور. والی بیوک ملت مجلس حکومتی طرفین تعیین اولوب
وظیفه سی دولت عمومی و مشترک و شائقی رؤیت اکتدر والی، پالکنز
دولت عمومی و شائقی ایله عمل و شائقی آراسده تعارض و توقعده
مداخله ایدر.

— فضا —

ماده ۱۵ — فضا پالکنز اداری و انضباطی برجزه اولوب
عمومی شخصیتی خائر دککدر. اداره سی بیوک ملت مجلسی حکومتی
طرفین منصوب و واپیک امری آتنده بر قائمقامه مودومدر.

— ناحیه —

ماده ۱۶ — ناحیه خصوصی حیائنده مختاری خائر برمنوی
شخصیتدر.

ماده ۱۷ — ناحیه تک برشوراسی اداره هیئت برده مدیری
وارددر.

ماده ۱۸ — ناحیه شوراسی، ناحیه خلقنجه دوعرودن دوعرود
منتخب اعضادن ترک ایدر.

ماده ۱۹ — اداره هیئت و ناحیه مدیری ناحیه شوراسی طرفین
انتخاب اولور.

ماده ۲۰ — ناحیه شوراسی و اداره هیئت قضائی، اقتصادی
و مال صلاحیتی خائر اولوب بولرک درجائی قوانین مخصوصه ایله تعیین
اولور.

ماده ۲۱ — ناحیه بر ویا برقاچ کومدن مرکب اوله یلی کی
بر نصیبه برتاییددر.

— عمومی مفقذک —

ماده ۲۲ — ولایتی اقتصادی و اجتماعی مناسبتری اهنایرله
برلندبرلرک عمومی مفقذک قلمه لری وجوده کتیریلور.

ماده ۲۳ — عمومی مفقذک منطقه لری تک عمومی صورتده آسایشنک
تأسی و عموم دوائر ماملاتنک آتبعی عمومی مفقذک منطقه سنده کی
ولایتلرک مشترک ایترلنده آتکنک تنظیم وظیفه سی عمومی مفقذک
مودومدر. عمومی مفقذک دولت عمومی و شائقی عملی اداره لره خائمه
و شائقی و مقرراتی دائمی صورتده مراقبه ایدرلر.

— ماده مفقده —

اشبو قانون توزیع نصرندن اعتباراً سرمی اولور. آتبعی الوم
مفقده بیوک ملت مجلسی ۵ ایول ۳۳۶ تاریخلی نصاب مذاکره قانوننک
برهنی ماده سنده کورسته یکی اوزره غایبسنک خصوله قدر معاصرأ

ماده ۷ — احکام شرعی تک تقیدی محرم قواننک وضعی،
تعدیل، فسخ و معاهده وضع عددی و وطن مدافعه سی اعلانی کی
حقوق اساسیه بیوک ملت مجلسنه خائمه در. قوانین و نظامات تنظیمده
معاملات ناسه ارفق و احتیاج زمانه اوقتی احکام فقهیه و حقوقیه ایله
آداب و معاملات اساس اتحاد قانور هیئت و کهنک وظیفه و مسئولیتی
قانون مخصوص ایله تعیین اییلور.

ماده ۸ — بیوک ملت مجلسی، حکومتک انعام ایله یکی دوائر
قانون مخصوص موجبجه انتخاب کرده سی اولان وکیلر واسطه سیله
اداره ایدر. مجلس، اجرائی خصوصات ایچین وکیلر و ججه تعیین و
لایحایجه بونتری تبدیل ایله.

ماده ۹ — بیوک ملت مجلسی هیئت عمومی سی طرفین انتخاب
اولان رئیس بر انتخاب دورده سی طرفنده بیوک ملت مجلسی رئیسدر.
بوصفه مجلسی نمانه اعضا وضعه و هیئت وکیله مقرراتی تصدیقه
صلاحیتدردر. اجراء وکیلر هیئت ایچلرندن برنی کندرایرجه رئیس
انتخاب ایدرلر. آتبعی بیوک ملت مجلسی رئیس وکیلر هیئتکده رئیس
طبیعه سییدر.

— اداره —

ماده ۱۰ — تورکیا، جغری وضعیت و اقتصادی مناسبت
نقطه نظرندن ولایتده، ولایتلر فشارده منقسم اولوب فصلارده
ایچیلرندن ترک ایدر.

— ولایت —

ماده ۱۱ — ولایت عملی آورده عمومی شخصیتی و مختاری
خائزه در. خائری و داخلی سیاستی، شرعی، عدل و عسکری امور،
بین المللی اقتصادی مناسبات و حکومتک عمومی نکائی ایله منافی بردن
زیاده ولایته شامل خصوصات منشا اولق اوزره بیوک ملت مجلسنجه
وضع اییلرک قوانین موجبجه اوقفه مدارس، معارف، صهییه، اقتصاد،
زراعت، ناهیه و معاونت اجتماعی ایشریک تنظیم و اداره سی ولایت
شورالری تک صلاحیتی داخلنده در.

ماده ۱۲ — ولایت شورالری ولایت خلقنجه منتخب اعضادن
مرکبدر. ولایت شورالریک اجتماع دورده سی یکی سنه در اجتماع مدتی
سنه ده یکی آیدر.

ماده ۱۳ — ولایت شوراسی، اعضای میانندن اجراء امری
اولایق بر رئیس ایله مختلف شعباتی اداره لره مأمور اعضادن تشکیل
ایتمک اوزره بر اداره هیئت انتخاب ایدر. اجراء صلاحیتی دائمی اولان
بو بیته خائمه در.

ماده ۱۴ — ولایتده بیوک ملت مجلسک وکیل و مجمل اولق اوزره

جمع بولرک جتی حیائله، اشبو تفکیکات اساسه قانونده کی مددکنر،
بشهر، آتبعی ماده لر عایتک خصوله الوم وجود بیوک ملت مجلس
عدد صریدک نشان کتیریلرله قرار برلرک یکی تعییندر. آتبعی بکرا تعیین
اعتباراً سرمی الاجراء اوله جعفر.

TEŞKİLÂTI ESASİYE KANUNU

Kanun No: 85

Kabul Tarihi: 20 Kânunusani 1337 (20 Ocak 1921)

Düster, Üçüncü Tertip, Cilt 1, s.196-199.

Ceride-i Resmîye, 7 Subat 1337 (1921)

Ceride-i Resmîye

2 Cemaziyelevvel 1339

7 Subat 1337

Numero: 85

TESKİLÂTI ESASİYE KANUNU

MADDE 1– Hâkimiyet bilâ-kayd u şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bi’z-zat ve bi’l-fiil idare etmesi esasına müsteniddir.

MADDE 2– İcra kudreti ve teşrî salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.

MADDE 3– Türkiye devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti” unvanını taşır.

MADDE 4– Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca müntehab âzâdan mürekkeptir.

MADDE 5– Büyük Millet Meclisinin intihabı iki senede bir kere icra olunur. İntihab olunan âzânın âzâlık müddeti iki seneden ibaret olup fakat tekrar intihab olunmak caizdir. Sabık heyet lâhik heyetin ictimasına kadar vazifeye devam eder. Yeni intihabât icrasına imkân gö-

rülmediği takdirde ictima devresinin yalnız bir sene temdidi caizdir. Büyük Millet Meclisi âzâsının her biri kendini intihab eden vilâyetin ayrıca vekili olmayıp umum milletin vekilidir.

MADDE 6– Büyük Millet Meclisinin heyet-i umumiyesi teşrîn-i sâni ibtidasında davetsiz ictima eder.

MADDE 7– Ahkâmı ser'iyenin tenfizi, umum kavaninin vaz'ı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akti ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir. Kavanin ve nizamat tanziminde muamelatı nasa erfak ve ihtiyacı zamana evfak ahkâmı fikhiye ve hukukiye ile adap ve muamelât esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir.

MADDE 8– Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis, icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledel-hace bunları tebdil eyler.

MADDE 9– Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Revidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz'ına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika selâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyet içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi Vekiller Heyetinin de reisi tabiisidir.

– İDARE –

MADDE 10– Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder.

– VİLÂYET –

MADDE 11– Vilâyet, mahalli umurda manevî şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, ser'î, adlî ve askerî umum, beynelmilel iktisadî münasebet ve hükûmetin umumî tekâlifî ile menafîi birden ziyade vilâyete sâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz'edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilâyet Sûralarının salâhiyeti dahilindedir.

MADDE 12– Vilâyet Şûraları, vilâyetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.

MADDE 13– Vilâyet Şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şubâtı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder. İcra salâhiyeti, daimi olan bu heyete aittir.

MADDE 14– Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin umumi ve müsterek vezaifini rüyet etmektir. Vali, yalnız devletin umumi vazaifile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.

– KAZA –

MADDE 15– Kaza yalnız idarî ve inzibatî cüzü olup manevî şahsiyeti haiz değildir. İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur.

– NAHİYE –

MADDE 16– Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyettir.

MADDE 17– Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.

MADDE 18– Nahije şûrası, nahije halkınca doğrudan doğruya müntehap azadan tereküp eder.

MADDE 19– İdare heyeti ve nahije müdürü, nahije şûrası tarafından intihap olunur.

MADDE 20– Nahije şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadî ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusâ ile tayin olunur.

MADDE 21– Nahije, bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.

– UMUMÎ MÜFETTİSLİK –

MADDE 22– Vilâyetler, iktisadî ve içtimaî münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtaları vücuda getirilir.

MADDE 23– Umumî müfettişlik mıntıklarının umumî surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntikasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler Devletin umumî vezaifile mahallî idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimi surette murakabe ederler.

– MADDEİ MÜNFERİDE –

İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli nisabı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilâtı Esasiye Kanu-

TEŞKİLÂTI ESASİYE KANUNU

nundaki 4'üncü, 5'inci, 6'ncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülüsanı ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihabdan itibaren meriyül icra olacaktır.

MAKALELER

BİRİNCİ BÖLÜM

1921 ANAYASASINA GİDEN SÜREÇ

**TANZİMAT DÖNEMİ'NDEN, 1921
TEŞKİLAT-I ESASİ'YE KADAR
ANAYASALLAŞMA HAREKETLERİNİN
ANALİZİ**

Murat KÖYLÜ*

Halil İbrahim AYÇİÇEK**

ÖZET

19. Yüzyılda başta Avrupa olmak üzere yaşanan dünyanın bilim, sanayi ve toplumsal düzen alanlarında büyük bir değişim yaşanmaktaydı. Bilimin endüstriye, endüstrinin üretime, üretiminin de ekonomik zenginliğe ve ülkelerin askeri gücüne dönüşmesi güç dengelerini alt üst etmiştir. Kuruluşundan itibaren kılıç hakkıyla fethettiğı topraklardaki adaletli uygulamaları ile varlığını yüzlerce yıl sürdüren Osmanlı İmparatorluğu, diğer İslam devletleri gibi kamu ve toplum düzenini her zaman İslam hükümleri doğrultusunda tesis etmiştir. Ancak Osmanlı'nın tâbi olduğu şer'i hukukun vaz ettiği temel prensiplerin (adalet, liyakat, meşveret...) zamanla göz ardı edilmesi ile mevcut düzen bozulmaya başlamıştır. Avrupa'da meydana gelen siyasal, ekonomik, toplumsal ve hukuk alanlarındaki köklü gelişmeler, bu değişime ayak uyduramayan Osmanlı İmparatorluğu'nu ciddi anlamda etkilemiştir. Tüm bu iç ve dış dinamiklerin tesiriyle yeni düzen arayışına giren Osmanlı Devleti, batıcılık ya da modernleşme adı altında bir dizi reform teşebbüslerinde

* Doç. Dr. Çağ Üniv. Hukuk Fakültesi, E-Posta: muratkoylu@cag.edu.tr

** Dr. Öğrenci, YÖK Başkanlığı, halil.aycicek6@gmail.com

bulunmuştur. Değişimin temelini geleneksel, dini yapısını bozmadan kamu yönetim anlayışı oluşturmuştur. Anlayışın temelinde imparatorluğun içinde farklı inanç ve etnik yapıların da Müslümanlar ile aynı haklara sahip hale getirerek imparatorluğun devamını sağlamak için reformlar yapmak ve bu reform hareketlerine paralel olarak bir anayasa oluşturma düşüncesi de böylece ortaya çıkmıştır. Tanzimat Fermanı ile başlayan bu süreç, Millî Mücadele'nin ilk meclisine kadar farklı girişimlerle süregelmiştir. Çalışmada amaç, Osmanlı'dan başlayarak 1921 Teşkilat-ı Esasi'ye kadar süregelen kamu hukukumuzdaki radikal değişimleri analiz ederek, etkilerini ortaya çıkarmaktır.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat Fermanı, 1976 Anayasası, 1908 Anayasası, 1921 Teşkilat-ı Esasi

ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONALIZING MOVEMENTS FROM THE TANZİMAT PERIOD TO THE 1921 CONSTITUTION

ABSTRACT

In the 19th century, there was a great change in the fields of science, industry, and social order in the world, especially in Europe. The transformation of science into the industry, industry into production, and production into economic wealth and military power of countries upset the balance of power. The Ottoman Empire, which has existed for hundreds of years with its fair practices in the lands it conquered with the right of the sword, has always established the public and social order in accordance with the Islamic provisions, like other Islamic states. However, the current order began to deteriorate with the ignoring of the basic principles (justice, merit, consultation...) preached by the shari'a law to which the Ottoman Empire was subject. The radical developments in the political, economic, social and legal fields in Europe seriously affected the Ottoman Empire, which could not keep up with this change. The Ottoman Empire, which sought a new order under the influence of all these internal and external dynamics, made a series of reform attempts under the name of westernism or modernization. The basis of the change was the public administration approach without

disturbing its traditional and religious structure. On the basis of this understanding, the idea of making reforms to ensure the continuation of the empire by making different faiths and ethnic structures have the same rights as Muslims within the empire and creating a constitution in parallel with these reform movements emerged. This process, which started with the Tanzimat Edict, continued with different initiatives until the first assembly of the National Struggle. The aim of the study is to analyze the radical changes in our public law, starting from the Ottoman Empire and continuing until 1921 Constitution, to reveal their effects.

Keywords: Tanzimat Edict, 1976 Constitution, 1908 Constitution, 1921 Constitution

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yüzyıldan itibaren son dönemini iki kelimeyle anlatmak gerekirse, bunlardan biri “değişim” diğeri “arayış” olurdu. İki kelimenin işlevleri ve kelime anlamları açık olmasına rağmen, Osmanlı toplumundaki algıları farklıydı. Değişim isteyenleri, nasıl bir değişim istediklerinden, bu değişimi hangi yöntemlerle yapacağı konusu arayışlarını etkileyen en önemli faktörlerdi. Zira Avrupa devletleri 18. Yüzyılın ortalarından itibaren kendi iç hesaplaşmalarını ve değişimlerini tamamlamış, aralarındaki anlaşmazlıkları bir kenara bırakarak, kaynak bakımından zengin ama yönetim bakımından yoksul dünyanın yeni keşfedilmiş bölgelerini sömürgeleştirmeye başlamışlardı. Artık sanayileşen, iş gücünü arkasına almış hızla büyüyen bir üretim ve pazar savaşı yeni yüzyılın gerçeği haline dönüşmeye başlamıştı.

Değişim sadece üretim, sanayi, ticaret ve pazar arayışlarında emperyalist devletleri güçlendirmekle kalmamış, aynı zamanda binlerce yıllık kadim yönetim anlayışları değişen ekonomik sistemlerle anılır hale gelmişti. Hükümdarların, kralların, sultanların yerine zenginleşen bireyler, şirketler ve dev endüstri işletmeleri almıştı. Güç, tanrının yönetenlere bahsettiği bir ayrıcalıktan ziyade sermayenin kişilere verdiği bireysel özgürlük ve kazanım haline dönüşmeye başlamıştı. Artık devlet/yönetim anlayışı değişmeye başlamıştı. “Devlet” sorgulanmaya başlandığında “güç” yani toplum düzenini sağlayan kuralları kimin koyacağı da tartışılmaya başlanmıştı. Devlet ve hukuk kavramları arasında bu çatışmayı Thomas Hobbes “*Leviahtan (Ölümlü Tanrı)*” adlı eserinde¹

¹ Thomas Hobbes; “Leviahtan”, **Batıya Yön Veren Metinler**, (çev. Kapadokya MYO çev. ve Redaksiyon Heyeti), 1.b. , c.2, s.850-858, Ekim 2010.

devleti; “tek başlı fakat gövdesi birçok yaratığın birleşmesinden meydana gelmiş korkunç bir canavar olarak, bir bakıma yapay bir yaratık, her işi yürüten baş, yargılayan kudret olarak, hiçbir sınır tanımayan ve ülkeyi, kiliseyi, bilgiyi, her şeyi o yönetir” diye tanımlamıştır.²

Hobbes gibi liberal anlayışın ve bireysel özgürlüklerin varlığını ve felsefesini oluşturan John Locke, doğal hukuk anlayışını “mülkiyet” kavramına göre tanımlamış, “toplumun onayı olmayan hiçbir gücün, topluma kanun dikte edemeyeceğini” savunmuştur.³

Bireysel özgürlük savunucularından diğer düşünür J.J. Rousseau ise, Locke’un bireysel özgürlük ve mülkiyet hakkına ek olarak “Toplum Sözleşmesi” adlı eserinde: “İnsan özgür doğar oysa her yerden zincire vurulmuştur”⁴ sözleriyle insanlar arasındaki eşitsizliği ortadan kaldıracı yeni bir toplum sözleşmesi arayışına tekabül edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu düşüncesini Rousseau, “Toplum düzeni bütün öbür hakların temeli olan kutsal bir haktır. Bununla birlikte hiçte doğadan gelme değildir, sözleşmelere dayanmaktadır” diye ifade etmiştir.⁵

Artık Avrupa yeni hukuk sistemi içinde kendi iç siyasi ve toplumsal hesaplaşmaları içinde “adalet ve toplumsal düzen” ihtiyacının karşılanmasının bir zorunluluk olduğu ve düşüncenin “düzen” kavramına indirgenmesi gerektiği tartışılmaya başlanmış⁶, kadim hukuk anlayışının “adalet, çok hukukluluk, ahlakilik” olgularıyla da birleştirilmesi görüşü benimsenmiştir.

Osmanlı ise tüm bu değişimleri içine kapandığı İstanbul Saraylarının haremelerinde korku içinde büyüyen şehzadelerin bakış açısı ile batının sanayileşen büyüyen ve büyüdükçe de askeri anlamda güçlenen devletleriyle, mistik doğunun geçmişten gelen ama geçerliliğini çoktan yitirmiş geleneksel ve dini yapısı arasında sıkışıp kalmıştı. Yönetim ile Anadolu halkı arasında iletişim kopmuş, halk askerlik ve vergi dışında unutulmuş ve insanlar İstanbul dışındaki yaşadıkları coğrafyaların kaderine terk edilmişti.

2 İlhan F. Akın; **Kamu Hukuku İ.Ü.Y.**, Fakülteler Matbaası İstanbul 1974, s.103.

3 Arslan Topakkaya, **Hukuk ve Adalet**, 2. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara 2017, s.138.

4 Aysel Demir; “Hak, Adalet Ve Özgürlük Bağlamında Rousseau”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 33 Kasım – Aralık 2012, s.3.

5 Jean Jacques Rousseau; **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Vedat Günyol, 9. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2012, s.4.

6 Talip Türcan; **İslam Hukuk Biliminde Norm-Amaç İlişkisi**, s.17, Ankara okulu yay., Ankara 2009, s.33.

Batı'nın Osmanlı'yı etkilemesinin sadece 1683'ten itibaren açığa çıkan toprak kayıpları, politik ve iktisadi üstünlük gibi unsurların ötesine geçerek bir medeniyetler çatışmasına ve hatta meydan okumasına dönüştüğü bir ortam söz konusu olmuştu. 19. yüzyıl itibariyle modern Batı, Aydınlanma felsefesine dayalı rasyonalizm ile bilimsel deney ve pozitivizm temelli sosyal bilimlerin toplumların karşısına çıkmaya başlamıştı. Batı'nın sosyal alanın da yeni tekniklere dayalı endüstriyel üretim, sanat ve edebiyat alanlarında açığa çıkan yeni akımlarla şekillenmişti. Batı'yı bu gelişmelerin yanında politik düzenlerin monarşi ve ulusçuluk karışımı yeni yapıların oluşması cumhuriyet denemeleri ve hukuk alanında birey merkezli toplumu esas alan toplumsal sözleşmelere dayalı sivil hukuk arayışları izlemişti. Bu sayede Batı güçlü ve baskın bir medeniyet dalgasına sahip hale gelmişti. Bu dalganın kendisi dışında olanlara yönelik yıkıcı etkileri karşısında Osmanlılar III. Selim'den (1761-1808) beri başlatmış oldukları askeri ve idari alandaki yenileşme faaliyetlerini Tanzimat süreçlerinde hukuk alanına da yayarak kanunlaştırma faaliyetlerine yönelmişlerdi.⁷

Devlet, batı ülkelerinde yaşanan değişimi yakalamak ve içinde bulunduğu şartları düzeltmek için, geleneksel ve dini kanunlarla oluşturulmuş yöntemleri terk ederek, devletin idari ve mali yapısının yeniden teşkilatlandırılarak, halkın hak ve özgürlükleri ile mülkiyet haklarının yazılı hukuk kurallarıyla teminat alınması, vatandaşlar arasında eşitlik ve adalet duygusunun geliştirilmesiyle mümkün olacaktı.

Fransız Devrimi'nin binlerce yıldır süren mutlakiyet yönetimini yerel anlamda bile olsa sonlandırması ve birey temelli toplumun kendi kendini idaresi anlamında cumhuriyet denemelerine girişi, tüm mutlakiyetçi yönetimler için tehdit edici olmakla beraber, Osmanlı'nın çok uluslu gevşek düzenine daha yıkıcı bir etki meydana getirmiştir. Azınlıklar kendi inançlarına ve etnisitelerine mensup olmayan bir mutlakiyet yönetimine ve hatta meşrutiyetine bağlı kalmak yerine milliyetçi ideallerle kendi devlet ve toplumlarına sahip olmaya yönelmişlerdir.

Bu nedenle devletin temel kurumlarında yeniden teşkilatlanma ve düzenleme için yapılacak yasal değişim konusunda Osmanlı Devleti özellikle Tanzimat Döneminden Cumhuriyet'in ilânına kadar geçen süre zarfında Avrupa'yı hukuk alanında örnek model olarak almış ve

⁷ Ercimert Sarıay; "Tanzimat Sonrası Kanunlaştırma Çalışmalarının Kaynakları ve Metodolojisi", **Bayterek International Journal of Academic Research**, Cilt: 2 Sayı: 1 Yıl: 2019, s.12.

bir dizi reform sürecini yapılandırmaya devam etmiştir.⁸

1. Tanzimat Dönemi Kanunlaşma Hareketleri

18. yüzyılın sonları, 19. yüzyıl devletlerarası ilişkilerdeki sorunlar savaş meydanlarında çözüldüğü gibi, anlaşma masaları da çözümler adına etkili olmaya başlamıştı. Diploması adı verilen bu sistem, devletler sorunlarını savaşa taşımadan çözümlerin farklı ve masrafsız bir yoluydu. Diplomasinin en etkili aracı ise devletlerin birbirlerine gönderdikleri elçilerdi. Osmanlı'da bu geleneğe son yüzyıllarında uymuş, Batı'nın modern kurumlarının incelenmesi ve raporlar halinde sunulması için Avrupa şehirlerine gönderilmiş olan elçiler "hariciye"de önemli görevler üstlenmişlerdi. O zamana kadar Avrupalı normlara aykırı olan Osmanlı İmparatorluğu'nun diplomatik uygulamaları, Avrupa'ya sadece geçici olarak elçi göndermekti.⁹ İmparatorlukta modern diplomasinin önem kazanması, doğal olarak diplomatları da ön plana çıkarmıştı. Diplomatların ön plana çıkmasının yani sivil bürokratların etkinliğinin artmasının bir başka nedeni de bütünüyle olmasa da kısmen askeri sınıfın, ulemanın ve ayanların iktidar üzerindeki etkilerini kaybetmiş olmasıdır.

Devlet katında bu görevi yüklenen de devlet seçkinlerinden başkası değildi.¹⁰ Batı şehirlerine elçi olarak gönderilen ve buralarda hem gönderildikleri ülkenin dilini hem de diploması dili olan Fransızca'yı öğrenen diplomatlar, bu yabancı dilleri öğrenmenin avantajıyla Batı'nın devlet, toplum ve birey ilişkilerini aynı zamanda devletlerarası ilişkileri de öğrenmişlerdi. Bu diplomatlar, teoride ve pratikte Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme sürecinde etkin bir rol üstlenmiş İmparatorlukta seçkin bir konuma gelmişlerdi. Bu diplomatlardan biri de Fransa'yı, İngiltere'yi, Prusya, İtalya ve Avusturya'yı gezip gözlemlerde bulunmuş, Metternich, Palmerston, Tiyer, Gizo, Pozzodii, Bergo gibi Avrupa siyasetine hâkim çehrelerle tanışıp bilgi alışverişine girmiş, farklı çizgisi ve diploması usulüyle Mustafa Reşit Paşa'ydı.

Batı düşüncesine yabancı olmayan ve modernleşmeyi İmparatorluğun selametinin "*sine qua non (olmazsa olmaz)*" şartı olduğuna inanan

8 Nuran Koyuncu; "Hukuk Mektebinin Doğuşu", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVI, Sayı: 3, Yıl: 2012, s.164.

9 Roderic H. Davison, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Diplomasinin Modernleşmesi", Çev. Hayrettin Pınar, (Ed. Halil İnalçık, Mehmet Seyitdanlıoğlu), **Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2014, s.291.

10 Ömer Çaha; "Osmanlı'da Sivil Toplum", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1994, s.94.

Mustafa Reşit Paşa, İmparatorluğun geleneksel yöntemlerinin reformu için Batı'nın genel bir model olarak kullanılmasına dayanan Tanzimat teklifini¹¹ dönemin sultanı Abdülmecit'e sundu ve olumlu bir karşılıkla Tanzimat düşüncesi Ferman şeklinde kabul edildi.

Temeddün (böbürlenme) üzerinden kurulmuş olan geleneksel Osmanlı siyasal, sosyal ve yönetsel karakteri ile modern yeni Avrupa anlayışı olan medeniyet üzerinden inşası yapılan Batılı yeni Türk siyasi yapısı ve toplumu oldukça farklı özellikler içermekteydi. Toplumu bir bütün olarak gören ve insanı Allah'ın yarattığı, sosyal ve kemali arayan bir varlık olarak tasavvur eden temeddünde tek bir otorite olup her şeyi kontrol eden hükümdardı. Toplumu atomize edip bireylerine ayıran ve insanı sadece kendisinden sorumlu tutan kısacası insanı/bireyi yasa ve devlet ile ama her şeyden önemlisi hayatla baş başa bırakan medeniyette her şeyi kontrol altına alan ve hâkim olan otorite vardır o da devletti. Bu noktadan hareketle Mustafa Reşit Paşa düşüncelerini Sultan Mahmut'un ölümünden sonra açık şekilde ortaya koymaktan her hangi bir endişe duymadığını söylüyordu.¹² Sultan Mahmut'un yapmış olduğu yeniliklerin işe yaramadığını öne sürerek eleştiriyordu. Sultan'ın yönetimini “*dayanılamaz zorbalığın kötülüğü*” olarak görüyordu.

Osmanlı modernleşme sürecinde Sultan'ın yaptığı yenilikleri “*sah-te reformlar*” olarak kabul edip yetersiz gören Mustafa Reşit Paşa, “*genel memnuniyetsizliğin*” nedenini İmparatorluğun mutlak monarşi yönetiminden kaynaklandığını ileri sürmüştü. Yeniliğin şahsa bağlı hareketle olmayacağını, bunun ancak müesseseseleşmekle olabileceğini, Batı'nın medeni kanunlarının alınması gerektiğini savunmuştu.¹³ Osmanlı İmparatorluğu'nu kurtarmanın tek çaresinin, “*değişmez esaslara müstenit bir iç idare*”nin tesisi¹⁴ olduğuna inanıyordu. Tanzimat Fermanı bu düşüncenin gerçekleşmesi için atılan en radikal adımlardan bir tanesiydi. Fransız L'Univers gazetesi, Tanzimat Fermanı'nı şu şekilde tanımlamaktaydı: “*Türkiye'nin (Osmanlı'nın) muasır medeniyet yoluna girmesini mümkün kılacak müesseselerin temeli atılmaktadır. Bu büyük tedbir, hassaten Mustafa Reşit Paşa'nın fikir aydınlığı ve hayırkar*

11 Şerif Mardin; **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul 1991, s.11.

12 Şerif Mardin, **Türkiye'de Toplum ve Siyaset**, 3. Baskı, Der. Mümtazer Türköne, Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul 1992, s.250.

13 İdris Küçükömer, **Düzenin Yabancılaşması**, 2. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul 1989, s.63.

14 Mardin, **a.g.e.**, s. 250.

tesirinin mahsulüdür."¹⁵

Genel olarak Mustafa Reşit Paşa'nın amacı "*padişahın hareket alanını tehdit edecek bazı kurumların kurulması*" şeklinde tarif edilebilir. Bu ise 19. Yüzyılın başlangıcında liberalizmin özelliği olan Anayasacılık hareketinin amaçlarından biridir. Bu Anayasacılık hareketinin felsefesiyle Mustafa Reşit Paşa'nın elde etmek istedikleri arasında tam bir mutabakat mevcuttu. Anayasacılık hareketinin ayırıcı niteliği padişahların yasalara uymak zorunda oldukları fikrinde ısrar etmesi değildir. Modern anayasacılık hareketinin ayırıcı özelliği, yasaların hâkimiyetini sağlayacak etkili siyasi kontrolleri tesis etmeye çalışmış olmasıdır. Bu nedenle bürokratik otorite kurmak amacıyla olan Mustafa Reşit Paşa, otoriteyi tam bir emniyet içinde reformcu bürokratların elinde tutmayı amaçlamış ve bunu nispeten başarmıştı. Bab-ı Ali'nin idarede tam kontrolü sağlamak için ayanın ve ulemanın nüfuz ve baskısından kurtulmuş merkezin emrine bağlı bir bürokratik kadrolaşma oluşturmak maksadıyla çok çalışmıştı.¹⁶ Çünkü bürokrasi kadroları, tüzel kişilik haline gelen devletin yönetim mekanizmasını hukukun koruyucu kalkanı altında ele geçirdiler ve kendi iktidarlarını tesis etmişlerdi. Böylece İmparatorluktaki geleneksel kurumların yanına kurulan modern kurumlar aracılığıyla Mustafa Reşit Paşa bir şekilde siyaset üretme imkânına sahip oldu. Reforme edilen veya yeni kurulan bakanlıklar üzerinde yer alan çeşitli kurullar yasama işlevini gördü. Siyaset yapımında her ne şekilde olursa olsun hükümdar sorumluydu da kodlaştırma yöntemini benimseyen bu kurullar aracılığıyla Mustafa Reşit Paşa siyaset yapma imkânı bulmuştu.

Bu çerçevede Tanzimat dönemi ve sonrası kanunlaştırma faaliyetlerinde iki yol izlenmiştir; birincisi, Avrupa tarzı bir hukuk sistemi geliştirilerek yeni düzenlemeler yapılması, ikincisi ise Avrupa kanunlarının doğrudan alınıp tercüme edilmesidir.

Kanunlaştırma hareketi olarak bu iki yolla kanunlar hazırlanmış ve uygulanmıştır.¹⁷ Kanun hazırlamada doğrudan Avrupa'daki sistemlere müracaat edilmiş olması, değişimin toplumsal ve iktisadi anlamda do-

15 Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1954, s.186.

16 Halil İnalçık, "*Sened-i İttifak* ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", **Belleten**, Cilt: XXVIII, Sayı: 112, Yıl: 1964, s.103.

17 Hasan Ellek, "Osmanlı'da Kanunlaştırma Hareketleri Ve Mecelle", **Gümüşhane Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 6, 2014, s.131.

ğal alt yapısının henüz Osmanlı'da bulunmadığını da göstermektedir. Nitekim uygulamaya konulan değişim hızla Türk düşüncesinde daha önce olmadığı kadar keskin bir bölünmüşlüğe neden olacaktır. Bu doğrultuda ilkin bu uygulamaları Osmanlı geleneği için tehlikeli bulan idareci grupla, dış baskıların zorlayıcı etkisi ile yeniliklerin bir an önce sonuç vermesini bekleyen idareci grup birbirlerinden ayrışacaklardır.¹⁸ Çoğu aynı zamanda bürokraside görevli ya da etkisinde bulunan Osmanlı aydınları da bu bölünmüşlüğe göre şekillenecektir.

Bab-1 Ali Tercüme Odası ve Gümrük Memurluğu gibi görevler ifa eden ve doğumundan itibaren farklı paşaların himayesinde yaşayan tipik Osmanlı aydını profilini veren Namık Kemal (1840-1888), imparatorluğun çöküşünü dini hukukun ifa ve icrasında gösterilen gevşeklikle bağlantı görmüş ve Osmanlı düşünce geleneğinde ısrar ederek Tanzimat'la başlamış hukukun sekülerleştirilmesi hareketine şiddetle karşı çıkmakta idi.¹⁹ Yine Mustafa Reşid Paşa tarafından himaye gören ve yurt içi ve dışında çeşitli görevlerde bulunan İbrahim Şinasi (1826-1871) ise tam bir teslimiyet ve hayranlıkla yüzünü Avrupa'ya dönmüştür. Ona göre "*Girdiğimiz yeni medeniyet Avrupa'nın yeni mucizesi akıl ve kanundur.*"²⁰ Tanzimat'ın kanunlaştırma hareketlerinin yol açtığı serbestlik ortamında aynı zamanda gazete yazarlığı da yapan muhalif aydınlar, modernist söylemlerle iktidarın halk tarafından paylaşılmasını savunan anayasa taleplerini savunmaya başlayacaklardır. Böylece bürokratik bölünmüşlük yukarıdan aşağıya aynı şekilde taraf olmuş aydınlar üzerinden ulaştırılacaktır. Bu nedenle Fendoğlu, Osmanlı tarihinin en kargaşalı dönemi olan 19. yüzyılı Osmanlı modernleşme çalışmalarının otokratik bir şekilde başlayıp, ardından kendi içinde çözülerek anayasal monarşiyle son bulması ile ilişkilendirmektedir.²¹

Tanzimat'la birlikte Batı'ya hayranlık duyan Osmanlı İmparatorluğu'na öncelikle 18. yüzyıl Avrupa'sı yaşadığı tarihsel süreçler gözüne alındığında düşünce tarzındaki değişiklikte girmeye başlamıştır. Devamında Avrupa'yı etkileyen birçok felsefi akım²²; Osmanlı'yı da et-

18 Hilmi Ziya Ülken, *Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi*, 13. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2013, s.25.

19 Şerif Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 9. Basım, İletişim Yayınları, İstanbul 2009, s.349.

20 Ülken, *a.g.e.*, s.73.

21 Hasan Tahsin Fendoğlu, "Modernleşme Ve Osmanlı Anayasal Düzeninin Bozulması (Giriş)", *International Journal of Social Science*, Volume. 6, Issue. 1, p. 1-14, January 2013, s.12.

22 Romantizm, yeni pozitivizm, yeni realizm, tarihsel materyalizm, sezgicilik, materyalizm,

kilemeye başlamıştı.²³ Osmanlı aydını; Voltaire, Rousseau, Montesquieu gibi Aydınlanma dönemine ait olan filozofların fikirlerine ilgi duymuşlar ve bu filozofların eserlerini tercüme etmişlerdir. Vural'a göre;

Bu durum Tanzimat'ın entelektüel atmosferini bize sunarken aynı zamanda hukuk alanının da bu talepler artmaya başlamıştır. Modern anlamda eşitlik, bireysel hakların en başında gelmekte ve bireye olan saygıyı da beraberinde vurgulamaktadır. Bir ilke olarak eşitliğin uygulamadaki somutluğunu ise toplumun tüm kesimlerini kapsayan hukuki eşitlik ifade etmekte, bireylere toplum içinde hiçbir ayırımın gözetilmeksizin işlem yapılmasını ifade etmektedir.²⁴

Modern anlamda eşitlik anlayışını ortaya koyduğu yeni toplum sözleşmesi anlayışıyla Rousseau güçlü bir biçimde savunmuş, dönem itibariyle Fransız Devrimi'nin sonuçlarından doğrudan etkilenen Osmanlı modernleşmesinde de onun görüşleri önemle dikkate alınmıştır. Rousseau eşitlikle ilgili görüşlerini adalet kavramının ele alınmasında olduğu gibi önce eşitsizliğin tespiti üzerinden ifade etmektedir.²⁵

Tanzimat'la birlikte Batı'ya yönünü dönen Osmanlı'nın söz konusu eşitlik sorununda onlardan çok farklı bir tarihsel düzleme sahip olduğu görülmektedir. Her şeyden önce Osmanlı millet sistemi halklara uygulandığı dini ve kültürel muhtariyet biçimi ile yüzyıllar boyunca onları birbirleriyle barış içinde yaşatabilmiştir. Bu sistemle azınlıklar kendi geleneksel kuralları içinde yaşarken güvenliklerini Osmanlı Devleti'ne devretmişlerdir. Osmanlılar bu açıdan halkları birbirlerinden ayrı değerlendirmemişlerdir.²⁶ Bunun en önemli nedeni de İslam Hukuku'na dayalı devlet sisteminde bütün vatandaşların, renk, soy, sops, ırk, lisan, memleket ve ülke farkı olmaksızın hukuken eşit kabul edilmesidir.²⁷ Ancak İslam Hukuku'na dayalı bu geleneksel eşitlik uygulaması kendisine özgü nitelikleri ile modern Batı'lı paradigmadan ayrılmaktadır. Müslümanlar için eşitliğin salt kanun önünde herkesin eşitliğini ifade

fenomenoloji, egzistansiyalizm

23 Mehmet Vural, **Tanzimat'tan Günümüze Türkiye'de Felsefe**, Elis Yayınları, Ankara 2018, s.29.

24 Vural, **a.g.e.**, s.31.

25 Jean Jacques Rousseau, **İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kökeni**, Çev. Ertuğ Ergün, Yeryüzü Yayınevi, Ekim, Ankara 2003, s.26.

26 Belkıs Konan, "İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Açısından Osmanlı Devletine Bakış", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XV, Y. 2011**, ss. 4, s.265.

27 Hüsameddin Erdem, **Son Dönem Osmanlı Devletinde Ahlak**, Sebati Yayıncılık, Konya, 1996, s.303.

eden bir bakıma seküler anlamından daha aşkın teolojik bir anlamı vardır. Mardin'in de belirttiği gibi bu aşkın anlam, beşeri kişiliğin saygınlığının ve temelde dokunulmazlığının insanın yaratılışının ilahi kaynaklı olması düşüncesine dayanmaktadır.²⁸

Müslümanlar eşitliği, kanun önünde eşitlik, mahkemede eşitlik, fırsatlarda vb. de eşitlik gibi uygulamada geçerli kısımlara ayırmışlardır. Buna göre bütün halk, insan olmaları nedeni ile İslâm kanunları ve mahkemeleri önünde eşittir.²⁹ Bu nedenle Hâkimler (kadı), Müslümanlarla gayrimüslimler hakkında İslam Hukuku'na dayalı aynı kanunları uygulamaktaydı. Öte yandan Osmanlı Devleti'nde padişahlar, halkı ilahi bir emanet olarak görmüş ve adil davranmayı dini bir yükümlülük olarak üstlenmişlerdir. Dolayısıyla Orta Çağ Avrupa'sının mezhep kavgalarına dayalı kaotik ortamından bunalan gayrimüslim topluluklar bu adalete sığınmışlardır.³⁰ Davison'un da belirttiği gibi teokratik bir devlet yapısına sahip olan Osmanlı sahip olduğu inancı yönetimde diğer inanç sahiplerine karşı bir baskı gücü olarak kullanmamış, aksine onları kültürel ve dinî hayatlarında serbest bırakmıştır.³¹

Osmanlı Devleti, kurulduğu 13. yüzyıldan itibaren sosyal adaleti temin etmek istemiş ve yönetimi altındaki halklara bu açıdan hiçbir ayırım gözetmeden eşit muamele uygulamıştır.³² Aslında bu temel geleneği de bir bakıma modern dönemde sürdürmek olarak da yorumlanabilecek Tanzimat'ın ilanı, Müslim ve gayrimüslimleri güncellenen Osmanlı Hukuku'nun karşısında yeni bir eşitliğe oturtmaya çalışmıştır. Tanzimat'ın hâkim düşüncesi toplumu bir Osmanlı bütünü olarak görmüştür. Bu doğrultuda tüm eski statü ve ayrıcalık çizgileri teorik planda göz ardı edilmiş ve eşitleyici yeni paradigmayı sahada tecrübî olarak uygulamanın yolları aranmıştır. Yeni uygulamalar var olan yapı ve sorunlar üzerinden denenmiş ve eksikler, aksayan yönler yeni fermanlarla revize edilmiştir.

Tanzimat'la başlayan değişim hareketi içinde bu revize edici reform hareketlerinin tipik bir örneği İslahat Fermanı'dır. İslahat Fermanı sadece eşitlik ilkesine yapılan yeni vurgu veya sürecin gereği yeni

28 Mardin, **a.g.e.**,s.353.

29 Erdem, **a.g.e.**, s.304.

30 Taner Aslan, "Osmanlı Devleti'nin Siyasî Ve İdarî Tarihinde Adalet ve Müsavat Meselesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı. 21, 2010, s.2.

31 Davison, **a.g.e.**, s. 293.

32 Aslan, **a.g.e.**, s.2.

uygulamaları hayata geçirmeden ibaret değildir. Tanzimat Fermanı'na oranla daha kapsamlı bir Ferman alan Islahat Ferman'ı aynı zamanda Avrupalı devletlerin de resmi takibinde oluşmuştur. Bundan dolayı hem siyasi ve sosyal alanlarda çeşitli tartışmalara ve farklı değerlendirilmelere neden olmuştur.³³

Kırım Savaşı (1853-1856) neticesinde ciddi bir borçlanma altına giren Osmanlı'da Rusya'nın azınlıklara müdahalesini engellemek ve İngiltere ile Fransa'nın bu konuda söz sahibi olmasını da sağlamak çerçevesinde hazırlanan bu Fermanı, Konan, Tanzimat Fermanı ile verilen sözlerin dünya tarafından tescillenmesi olarak da değerlendirmektedir.³⁴ Ferman'da Müslümanlarla Gayrimüslimlerin Tanzimat'a göre eşit statüde olduğuna vurgu yapılarak, devletin bütün kurum ve kuruluşlarında hiçbir ayırım gözetmeden yer almalarını ve faydalanmalarını önlemektedir.³⁵

Islahat Fermanı'nı, Osmanlı Devletinde laiklik açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Buna göre geleneksel anlayışa göre hâkim idari sınıf yapısında inanç farkına dayalı düzenlemeler ortadan kaldırmıştır.³⁶ Islahat Fermanı'nın getirdiği kanun önündeki eşitlik anlayışının vatandaşlık bağlamında devletin kurumlarında herkesin çalışabilmesi olarak uygulandığını belirtmek gerekir. Ancak Tanzimat Fermanı'nın meşrutiyet çerçevesinde gördüğü genel kabulün aksine Islahat Fermanı askerlik ve bazı devlet hizmetlerinde görev yapmak istemeyen azınlıklar tarafından hoş karşılanmamıştır.³⁷ Devlet dairelerinde görev alan yeni memurların fırsat eşitliğinde hizmetinde buldukları kimselere âdil davranmaları hususu, artık devlet dairelerinde işlemez olmuştur.³⁸ Böylece Islahat Fermanı temelde Tanzimat Fermanı'nda vaat edilen eşitlik anlayışının somutlaşması anlamında değerlendirilmekle birlikte, yeni sorunların ve çözülmenin tetikleyicisi de olmuş gözükmektedir. Böylece eşitlik gibi spekülasyona son derece açık bir kavramın çok kültürlü ve hukuklu Osmanlı düzeninde yeniden formüle edilmesi ve uygulamasında Hükûmet, azınlıklar, diğer devletler ve

33 Engelhart, *Tanzimat ve Türkiye*, Çev. Akın Bedirhan, Kaktüs Yayınları, İstanbul 1999, s.138.

34 Konan, *a.g.e.*, s.276.

35 Konan, *a.g.e.*, s.277.

36 Necdet Hayta – Uğur Ünal, *Osmanlı Devleti'nin Yenileşme Hareketleri*, Gazi Kitabevi, Ankara 2008, s.133.

37 Konan, *a.g.e.*, s.265.

38 Erdem, *a.g.e.*, s.305.

Müslüman tebaa arasında farklılaşan tonlarda bir gerilim ortaya çıkmıştır. Bu eşitliğin merkezi noktasını kendi varoluş gerekçelerine göre oluşturmak isteyen Osmanlı yönetimi, değişken koşullar karşısında bir Kanun-u Esasi'ye ulaşma gereğini duyacaktır. Eşitliğin dayanması gereken temel denge noktası arayışı neticesinde Osmanlı Devleti eşit vatandaşlığa dayalı modern hukuk içinde kendini bulmuştur.

Tanzimat öncesinde, yaşama hakkına kutsal sayılmasından dolayı saygı gösterilmiş, ancak bu genel prensibin kanunlaşması ise Tanzimat'ın ilanıyla mümkün olmuştur. Böylece yaşam hakkının sadece hayatta kalma anlamına gelmediği, aynı zamanda vatandaşların yaşamlarını özgür bir biçimde tayin etme imkânına da vurgu yapılmıştır.³⁹ Tanzimat Fermanı'nda herkesin can güvenliğine yaşama ve mülkiyete edinme hakkına sahip olduğu vurgulanmakla birlikte, ceza hukuku anlamında asıl güvence ise 1858 tarihli Ceza Kanunu ile sağlanmıştır. Bu kanun ile idam cezası hukuki zeminin doğması ile sınırlanmıştır.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, yaşama, mülkiyet ve namus gibi hakların devlet tarafından garanti altına alınacağını belirtmektedir.⁴⁰ Kişinin maddi ve ekonomik varlığa sahip olma hakkı bulunduğu düşünülerek, adil ve eşit vergileme ve harcamaların denetimi gibi hak ve yükümlülükler getirilmiş, hukuksuz müsadere usulü kaldırılmıştır. Bu aynı zamanda mülkiyet hakkı konusunda keyfiliğin ret edildiği ve bu hususta devlet tarafından güvence verildiği anlamına da gelmektedir.⁴¹ Geleneksel anlamda Vergi Hukuku'na göre gayrimüslimler, askerlikten ve savaş durumlarında açığa çıkan tekâliflerden muaf olmaları karşılığında merkezi yönetime cizye ve yerel yönetimlere de örfi ödemelere tabi idiler.⁴² Islahat Fermanı'nın 25. maddesi ise Müslümanlar ve gayrimüslimler arasındaki vergi farkını kaldırarak eşitlik getirmektedir. Yine vergilerin toplanması işini üstlenen iltizam usulü kaldırılarak, vergilerin doğrudan devlet tarafından toplanması öngörülmüştür. Öte yandan askerlik yapmamak istemeyen gayrimüslimlerin Bedel-i Nakdi ödemesine eş olarak Müslümanlardan da askerlik yapmak istemeyenlerin bu ödemeyi yapması kabul edilmiştir. Dolayısı ile Ferman eski usuldeki din farkına

39 Konan, **a.g.e.**, s.260.

40 İnalçık, **a.g.e.**, s.613.

41 Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 32. Basım, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2019, s.90.

42 Belkıs Konan, "Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumuna İlişkin Bir Değerlendirme", **AÜHF**, 64 (1), 2015, ss. 171-193, s.183.

dayalı ayrıcalık ve imtiyazları her alanda kaldırmış olmaktadır.⁴³

Diğer bir hukuki düzenleme olan “Arazi Kanunnamesi”, Tanzimat sürecindeki yasallaştırma davranışlarının sistematigi çerçevesinde geliştirilen çabaların sonucuydu. Bu Kanunname aynı zamanda Osmanlı arazilerinin bir elden ve tek bir merkezden sistematik olarak yönetilmesine imkân tanınması bakımından önem arz etmektedir. Böylece arazi vergileri hususunda açığa çıkmış bulunan çeşitlilik ve keyfilik sorunları da giderilmiştir. Sonuçta Kanun toprak mülkiyetini yasal bir zemine oturtmayı başarabilmiştir. Bu sayede bir yandan kişiler tapu sahibi olurken, devlet arazilerinin işletilmesi resmileştirmiştir.⁴⁴

Bu süreçleri anayasal zemine taşıyan Kanun-i Esasi ile de mal ve mülk güvenliği konusunda kimsenin mülkünün elinden alınmaması (md. 21), ilkesi getirilmiştir. Buna bağlı olarak arazi gelirlerini içeren tarım, ticaret ve zanaat gibi konularda ortaklıklar (md. 13) ve vergilerin yasal ve orantılı (md.20, 25), olması da anayasaya girmiştir.⁴⁵ Tanzimat öncesinde 1808’de Sened-i İttifak ile başlayan süreç, 1839 Tanzimat, 1856 Islahat Fermanları, 1858 Arazi Kanunu ve 1876 Anayasası ile sürdürülen tarihsel anlamda bir devamlılığı ifade etmektedir. Bütün bu yenilikler, genelde özel mülkiyetin ve özelde toprak mülkiyetinin kabul edilmesinin yasalara bağlanması için atılan adımlardır.⁴⁶ Böylece Tanzimat öncesinden başlayarak mal ve can güvenliği vaadini teyit eden uzun süreç, resmileşmiş ve kanun ve anayasayla yasal ve hukuki zeminine kavuşturulmuştur.

Üzerinde yapılan değişikliklerle birlikte tamamen yerli bir kanunlaştırma çalışması olarak Arazi Kanunnamesi, Cumhuriyet döneminde kabul edilen 1926 İsviçre Medeni Kanunu’na kadar yürürlükte kalmıştır.⁴⁷ Görüleceği gibi Osmanlı Hukuku’nda mülkiyet anlayışı İslami ve Örfi kaidelerden ayrı düşünülmemekle birlikte, değişen dünya anlayışının gereği olarak tebaanın refahını ve mutluluğunu da hedeflemektedir.

43 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa 2000, s.19-23.

44 Gürsoy Akça - Himmet Hülür; “Osmanlı Hukukunun Temelleri ve Tanzimat Dönemindeki Hukuksal Yeniliklerin Sosyo-Politik Dinamikleri”, **Selçuklu Üniversitesi Türkiyat Araştırma Dergisi**, Sayı: 19, Yıl: 2006, ss. 295 - 321, s.312.

45 Tanör, **a.g.e.**, s.146.

46 Feroz Ahmad, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Çev. Yavuz Alogan, 2. Basım, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1995, s. 45-46.

47 Mustafa Karabulut, “Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. Yüzyılda Değişim Süreci, Sosyal ve Kültürel Durum”, **Mecmua Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 2, Yıl: 1, Güz 2016, ss. 49-65, s.63.

Arazi Hukuku'nda yapılan yeniliklerin yabancıların mülkiyet edinmesi hususundaki dirençli olarak değerlendirilebilecek tavrı, onun yerel içeriğinin aynı zamanda millî bir politika bağlamında da sürdürülme-ye çalışıldığını da göstermektedir denilebilir. Bunun yanı sıra bireysel mülkiyet edinmeye olan güçlü vurgu ve bireyi sadece şahsından ibaret görmeyip sahip olduğu malları ile birlikte devlet garantisine alması, Türk-İslam Devlet anlayışında modern döneme geçişin en önemli adımlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tanzimat döneminde bir ilk gerçekleştirilerek temelde İslam Hukuku'nun belirleyici olduğu ceza hukukunda düzenlemeler yapılmış, örf çerçevesinde dinden nispeten bağımsız sayılabilecek dünyevî hukuk norm ve kaideleri ceza hukukuna girmiştir. Bu süreçte iki yol izlenmiştir. Öncelikle Osmanlı Hukuku'nda geçerli temel metinlerde dağınık halde bulunan uygulamaların usulle uygulamaları birleştiren modern bir metin haline getirilmesi [tedvin] karşımıza çıkmaktadır. İkinci yol ise geleneksel hukuk uygulamaları ile çelişmediği düşünülen Avrupa kanunlarını tercüme ederek hazırlanan kanunlardır.⁴⁸

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesi mahkeme sistemi üç çeşittir; bunlar önem sırasıyla Şeriat Mahkemeleri, Cemaat Mahkemeleri ve Konsolosluk Mahkemeleri'dir. Şeriat Mahkemeleri, Müslümanlar arasındaki ve Osmanlı tebaası ile diğer devletlerin halkı arasındaki davalara bakardı. Cemaat Mahkemeleri, Osmanlı Devleti topraklarında yaşayan gayrimüslim tebaanın, din ve mezhep yönünde bağlı oldukları cemaatin bünyesinde kurulmuş olan mahkemelerdir. Konsolosluk Mahkemeleri ise yabancı devletlerin kendi vatandaşları arasındaki problemleri çözmekle görevliydi. Tanzimat'tan sonra bunlara Ticaret ve Nizamiye Mahkemeleri de ilave edildi.⁴⁹ Tanzimat'ın ilanıyla daha önce görülme-yen Batı tarzında kurumsal yapılar ortaya çıkarken bu yapılara uygun kanunlarla da bu yapılar güçlendirilmiştir. Aynı zamanda bu bağımsız kurumlar sayesinde adli bir teşkilat örgütlenmesi merkezi olarak yapılandırılmıştır.⁵⁰ Yine Ferman'da vurgulanan eşitlik anlayışı gereği tebaayı tek bir hukukla birleştirmek için eski yerli kanunların Batı hukuk tekniği ile sistematik olarak bir araya getirilmesi ya da Batı Hukuku'ndan tercüme edilerek ithal edilecek uygun kanunların tespiti

48 Mustafa Şentop, "Tanzimat Dönemi Kanunlaştırma Faaliyetleri Literatürü", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt. 3, Sayı. 5, 2005, 647-672, s.652.

49 Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, 4. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul, 2017, s. 238-239.

50 Mardin, a.g.e., s.132.

ister istemez bu değişimi karşılayacak yeni kurumları da gerektirmiştir.⁵¹

Bu dönemde kabul edilen kanunların hazırlanmasında bir dizi sürekliliğe ya da geçici meclisler ve heyetler rol almıştır. Bunların başında Tanzimat'tan kısa bir süre önce 24 Mart 1838'de II. Mahmud tarafından kurulan ve en önemli hukuk meclislerinden olan Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyye'dir. Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'nin görevi bağımsız bir şekilde mevcut kanunları incelemek olarak belirlenmiştir.⁵² Meclisin bir diğer önemli görevi ise yüksek dereceli memurları yargılayan mahkeme görevini görmesidir. Benzer şekilde vergilerin adil ve etkin toplanması için sancaklarda kurulan ve doğrudan halkın seçimine dayanmanın ilk örneğini teşkil eden muhassıllık meclisleri (1840) ve kanunların yapılmasından önce, ön inceleme ve danışma fonksiyonunu yerine getirmek üzere kurulan Şura-yı Devlet'dir (1868). Bu yapılan çalışmalar Meşrutiyetin büyük meclisine giden yolda hukuk alanında kurulmuş ilk adımlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni yapılan kanunlar ve bu nedenle değiştirilmesi gereken kurumsal yapılar nedeni ile bir süre sonra idari ve adli işler birbirine karışmaya başlayacaktır. 1868'de Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyye bu karışıklığı düzenlemek için yapısında değişiklik yaparak iki yeni kuruluşa ayrılır.⁵³ Bu kuruluşlardan biri Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye, ya da günümüzdeki adıyla Yargıtay, diğeri de Şûra'yı Devlet' ya da günümüzdeki adıyla Danıştay'dır. Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye, ticaret, ceza ve hukuk alanlarında istinaf görevi yapan Nizamiye adıyla bir şubeye ve Nizamiye'nin baktığı davalarla ilgilenen bir üst merci olarak temyiz mahkemesi adıyla diğer bir şubeye sahiptir. Mardin'e göre Ahmed Cevdet Paşa'nın başkanlığını yaptığı Divan'a bağlı Temyiz Mahkemesi azınlıklarla bağıntılı olarak laik kaygılarla ortaya konmuştur.⁵⁴ Nizamiye Mahkemeleri kuvvetlerin ayrılığı, hâkimlerin seçimi ve azledilemez olması gibi üç temel ilke üzerine kuruludur.⁵⁵ Nizami Mahkemeler kurulduktan sonra Şer'i Mahkemeler'in sahası daralmıştır.⁵⁶ Şura-yı Devlet

51 Aydın Yetkin, "Osmanlı Devleti'nde Hukuk Devletinin Gelişim Süreci", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 24, Kış 2013, s.411.

52 Engelhart, *a.g.e.*, s.47.

53 Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, Çev. Metin Kıratlı, 5.Basım, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1993, s.121.

54 Mardin, *a.g.e.*, s.139.

55 Engelhart, *a.g.e.*, s.453.

56 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 16. Basım, İletişim Yayınları, İstanbul

ise idarî hukukla ilgilenmiş kanun inceleme ve idari alandaki temyizleri karara bağlamıştır.

1868 senesinin başlarında Mithat Paşa'nın başkanlığında kurulan Şura-yı Devlet'in temeli Fransa kanunlarından alınan özel nizamname-sine göre Şura-yı Devlet, genel idarenin farklı şubelerine teamül etmek üzere birkaç daireden oluşturulmuştur. Her daire 5 ile 10 üye ile gerekli sayıda yardımcı ve mülazım bulunmaktadır.⁵⁷ Tanzimat'ta kanunlaştırma toplumda ikilikleri de beraberinde getirmiştir. Tanzimat dönemindeki bu gelişmeler padişahın yetkilerini sınırlandırırken, siyasi ve idari konulara hâkim devlet adamları (İslam dil ve kültürlerine olduğu kadar Batı dil ve kültürlerine iyi derecede bilmektedirler.) tarafından kurulan bu meclislerle temel hak ve özgürlüklerin gelişimi yönetilmiş ve meşruti yönetime geçiş hızlanmıştır.⁵⁸

Tanzimat döneminde adlî teşkilatlar toplu hâkimli ve çok dereceli olarak yapılanmıştır. Bunun yanı sıra atılan bir diğer önemli adım, Ticaret Mahkemeleri'nin kurulması olmuştur. 1840'da Ticaret alanında gayrimüslim olup dış ticaret iznine sahip azınlık ya da yabancı Avrupalı Tüccar ile aynı şekilde dış ticaret iznine sahip hale getirilmiş Müslüman Hayriye Tüccarlarının meselelerini, davalarını görmek amacıyla bir ticaret meclisi kurulmuştur. Bu meclis 1848'de yabancı, azınlık ve Müslüman üyelerden oluşan karma bir ticaret mahkemesine dönüştürüldü.⁵⁹

Artan dış ticaret ve Avrupa'nın üretim alanında Osmanlı'yı bir pazar haline getirmesi 1850'de sorunların çözümüne ilişkin olarak Fransa Ticaret Kanunu'nun ithalini gerekli kılmıştır. Ticaret Mahkemeleri Avrupa ile ticaretin artık geleneksel sınırların dışına çıkarak Avrupa merkezli haline gelmesinin bir sonucu olarak davaları Şeriat haricinde çözmeyi amaçlamaktadır.⁶⁰ Yabancı tüccarlar Şer'î Mahkemeler'de davalarının görülmesini istemiyorlardı.⁶¹ Azınlıklar da yeni kurulan Nizami Mahkemeleri tercih etmişler kanun olarak da Fransız Medenî Kanunu ile yargılanmayı talep etmişlerdir.⁶² Böylece doğrudan Avrupa

2003, s.183.

57 Engelhart, a.g.e., s.254.

58 Yetkin, a.g.e., s.382.

59 Ellek, a.g.e., s.137.

60 Mardin, a.g.e., s.125.

61 Ellek, a.g.e., s.138.

62 Bedri Gencer, **İslam'da Modernleşme (1839-1939)**, 2.Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara 2012, s. 409.

hukukunun kaynaklık ettiği dış ticaret alanı ekonomik hayatın diğer şubelerine de yayılmıştır. Deniz Ticareti, icra işleri, Ceza ve Ceza Usulü Muhakemeleri Kanunları bu iktisadi çerçevede Batı'dan alınmıştır.⁶³

3 Mayıs 1840 tarihinde ilan edilen Ceza Kanunu Tanzimat Fermanı'nda vaat edilen pek çok yeniliği hayata geçirmiştir. Bu kanun adil yargılama, kanun önünde eşitlik ve mülkiyet hakkına yaptığı vurgunun yanı sıra, bir komisyon tarafından hazırlanmış olmasıyla da saygınlık kazanmıştır. Kanun Osmanlı Ceza Hukuku'nda bir bütünlük arz etmesi, Şer'i ve Örfi kuralları bir araya getirmesi ile hukuk birliği adına atılan büyük bir adım olarak karşımıza çıkar. Öte yandan Kanunun yapısında görülen Batı hukuk tekniğinin etkisi, diğer kanunnamelere bir ilk örnek teşkil ederek, Şeriat'ın sınırını aşmamıştır. Ancak Ceza Kanunu ile İslâm Hukuku'nda olmayan temyiz kavramı gibi yeni kavramların varlığı da ortaya çıkmıştır.⁶⁴ Aynı zamanda ilk eyleme geçirilen kanun olarak Ceza Kanunnamesi Tanzimat ve reform hareketlerinin gerçekleştireceğine dair halka güven vermiş, Tanzimat'ın iskeletinin omurgasını oluşturmuştur. Meydana gelen değişim esasen bir zihniyet değişimidir.⁶⁵

Tanzimat döneminde kanunlaştırma faaliyeti, tedvin ve iktibas etme şeklinde iki koldan yürütülmüştür. Bunlardan Ceza Kanunu tedvin ticaret kanunu ise iktibastır. Mecelle ise tedvin konusunda en büyük ve önemli olanıdır.⁶⁶ Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye, Şura-yı Devlet, Meclis-i Vala, Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Mebûsan yasama gücünün yürütme gücünden ayrılması için yapılan teşebbüslerin sonucudur.⁶⁷ Osmanlı Devleti'nin var oluşunun sürekliliğini sağlamak için başvurulmuş ıslahatlar, kurumsal temelde başarılı olmuş, yeni kurumlarda yetişenler de devlete hâkim olmuşlardır. Ancak Devlet'in durumunun giderek kötüleştiği sonunda da çöktüğü noktasından bakıldığında uygulanan siyaset başarılı olmamış ve Osmanlı Devleti'nin tarihsel şartların getirdiği sorunlarla başa çıkamayarak çökmesi kaçınılmaz olmuştur.⁶⁸ Tüm olumsuz iç ve dış koşullara rağmen Osmanlıların hukuk alanında ortaya

63 Sıddık Sami Onar, "Osmanlı İmparatorluğunda İslam Hukukunun Bir Kısımının Codification'u: Mecelle", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 20, Sayı: 1-4, ss. 57-85, Ocak 1955, s. 60.

64 Mardin, **a.g.e.**, s.133.

65 Said Nuri Akgündüz, "Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Hukuku'nun Kaynakları", **AİBÜ İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:8, Güz 2016, s.1-16, s.2-3.

66 Şentop, **a.g.e.**, s.671.

67 Engelhart, **a.g.e.**, s.444.

68 Ayhan Bıçak, **Türk Düşüncesi II Kaygılar**, Dergâh Yayınları, İstanbul 2010, s. 60.

koydukları bu geniş kaynaklı ve tecrübi koşullara göre geliştirilmeye müsait modern hukuk çalışmaları, oluşturulacak bir anayasa ile kalıcı bir düzen haline getirilmek istenmiştir.⁶⁹

1.1. Tanzimat Fermanı'nın Anayasa Hukuku Açısından Analizi

Tanzimat Fermanı ile padişah, sahip olduğu mutlak otoritesinin bir kısmını sınırlandırmayı kabul etmişti. Fermanla hükümdarın mutlak hâkimiyetini, kendi iradesiyle sınırlandırmış ve bundan sonra yürürlüğe girecek kanunlara sadık kalarak yönetim gücünü kullanacağını taahhüt etmiş ise de ilan edilen hümayunda bu düzenlemelere aykırı davranışın yaptırımlarına yer vermemiştir. Hümayunda devlet memurlarının cezai sorumluluğu kabul edildiği takdirde halde padişahın cezai sorumluluğuna yer verilmemiş olup padişah kendini yalnız dini ve vicdani bir yaptırım olan yeminle bağlı kalmıştır.⁷⁰ Ayrıca hümayunda padişahın yasalara ne şekilde riayet edeceğine değinilmemiş, sadece yasalara aykırı hareket edenlerin Cenab-ı Hakkın lanetine uğrayacaklarına değinilmiştir. Dolayısıyla Fermanın dünyevi bir yaptırımın olmadığı soyut ve vicdani bir yaptırıma sahip olduğunu söylemek mümkündür.⁷¹

Hukuki şekli itibariyle bir ferman olarak kabul edilen Ferman, anayasa metni olarak kabul edilmesi tartışmalıdır. Metin, anayasalar sistemi bakımından bölümler halinde kaleme alınmamıştır. İç içe geçmiş düzenlemelerden ibaret kompoze edilmiş bir metin hüviyeti taşımaktadır.

Bazı araştırmacılar Tanzimat Fermanı'nın bir anayasal karakter taşımadığını, bunun İngiltere'de 1215'de uygulanan "*Magna Carta*"⁷² benzeri meşruti yönetimin oluşmasını sağlayan hukuk vesikası, yani şart (carta) özelliği taşıdığı kabul edilmiştir.⁷³ Ferman için sosyal kontrat ifadesini dahi kullanılmıştır.⁷⁴

Maddi anlamda bir anayasa; a) Hükümdar ya da devlet başkanı

69 Mardin, a.g.e., s.108.

70 Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.150.

71 Recai Galip Okandan, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1968, s.90.

72 **Özgürlük Fermanı**.

73 Yavuz Abadan, **Tanzimat Fermanı'nın Tahlili, Tazminat I**, MEB, Yayınları, İstanbul 1999, s.42-43.

74 Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Cilt 5, TTK yayınları, Ankara 1988, s.193.

gücünün yetkileri, b) halkın hak ve özgürlükleri, c) onları temsil eden kurum ya da kurumların ödev ve yetkileri, d) yürütme gücünün yetkileri, e) adalet organlarının yetkilerini ihtiva etmektedir.⁷⁵ Bu bakımdan Tanzimat Fermanı'na anayasa vasfı veren hususlar şu şekilde belirtmek gerekir.

- Hükümdarların ve Hükûmetlerin keyfi ve takdiri icraatlarına son vermektedir. Bundan böyle kanunlar hem padişahı, hem ulemayı hem de vüzerayı bağlayacaktır. Yani iktidar kendini sınırlandırmış ve yasaların üstünlüğünü kabul etmiştir. Devletin ve milletin bekası için yeni yasalar da yapılabilecek, keyfi muameleler de önleneciktir. Yasalar herkese eşit şekilde uygulanacak ve kapsayacaktır. Bu anlayış, kanun devletine doğru gidiş anlamına gelmektedir.⁷⁶
- Halkın doğal haklarını ve devlete karşı görevlerini tespit etmektedir. Ferman'da bu bakımdan önemli eksikler gözükse de insan hak ve hürriyetleri açısından önemli yenilikler göze çarpmaktadır. Başta kişi dokunulmazlığı ve güvenliği ile mal güvenliğini içeren önemli düzenlemeler içermektedir.⁷⁷ Kanunda açıkça öngörmediği suç ve cezanın olamayacağı, yargılanmadan kimseye ceza verilemeyeceği gibi kişi hakları açıkça belirtilmektedir. Padişah örfi ceza verme yetkisinden vazgeçmekte, bu yetkisini mahkemelere bırakmaktadır.⁷⁸ Kişinin maddi ve ekonomik varlığı güvence altına alınmakta, müsadere yasağı getirilmekte, vergilendirmede adalet ve eşitlik ilkeleri uygulamaya geçirilmektedir.
- Halkın hak ve vazifeleri yönünden eşitliğini kabul etmektedir. Ferman'dan önce Müslüman nüfus Osmanlı'da asli unsurdu. Ferman'la birlikte tüm Osmanlı tebaasının dil, din, ırk ayrımı gözetmeksizin eşit olduğu kabul edilmiştir.
- Meclis-i Ahkâm-ı Adliye kanun tasarılarını hazırlamak ve devlet harcamalarını kontrol ve murakabe ile görevlendirilmiştir. Kanunlar bu kurul tarafından hazırlandıktan sonra padişah onayladıktan sonra kanunlaşır yürürlüğe girecektir.⁷⁹ Kanunların hazırlanması açısından getirilen bu anlayış, yeni yönetim usulünün bel kemiği

75 Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1973, s.214.

76 Tanör, **a.g.e.**, s.87-88.

77 Tanör, **a.g.e.**, s.89-90.

78 Tahir Taner, **Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku, Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Kültür Yayınları, 1999, s.224-225.

79 Gözler, **a.g.e.**, s.15.

olarak kabul edilmelidir. Kurullar tarafından ve kolektif usullerle hazırlanacak bu kanun tasarıları padişah onayından sonra kanunlaşacaktı. Böylelikle kanun koyma gücünün varlığı korunmakla birlikte bu kuruldanda yararlanası gereği ortaya çıkmıştır. Meşruti yönetime giden süreçte önemli bir gelişme daha gerçekleşmiştir.

- Padişah, tüm devlet görevlileri, halk huzurunda ilan edilen Hatt-ı Hümayun'un şartlarına uyacaklarına dair yemin etmişlerdir. Güvence yemin olarak kabul edilmiştir. Sübjektif ve manevi bir güvence olan yeminin kanunen bir bağlayıcılığı olmasa bile Müslüman ve gayrimüslim tebaanın huzurunda yapılması önemli bir ilerleme olarak kabul edilebilir.⁸⁰

Maddi bakımdan değerlendirildiğinde Tanzimat Fermanı anayasal nitelikleri⁸¹ bünyesinde taşımakla ve anayasal gelişmemizin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.⁸² Devlet ve iktidarın düzenlenmesi ve sınırlandırılması ile halka hak ve özgürlüklerinin verilmesi ayrıca padişahın da bu düzenlemeler bağlı kalacağı hususunda yemin etmesi önemli anayasal nitelikler olduğunu söyleyebiliriz.

Şerif Mardin tarafından “yarı anayasal nitelikli ferman”⁸³ olarak tanımlandığı Tanzimat Fermanı, Osmanlı'nın hukuk devleti olma yönünde atılmış önemli bir adımdır. Sened-i İttifak'ta Padişah sadece ayanın can ve mülküne dokunmayacağını kabul etmektedir. Tanzimat Fermanı'nda ise bütün uyrukların (tebaanın) daha çeşitli hak ve hürriyetlerine dokunamayacağına ve hâkimiyetin kullanılmasında kanuna uyacağını vaat etmektedir.⁸⁴ Bu yönüyle Osmanlı Halkı için önemli bir hukuki kazanımdır.

Tanzimat Fermanı'nı şekli anayasal özellikleriyle de değerlendirdiğimizde bir anayasa olarak kabul etmek mümkün değildir.⁸⁵ Diğer kanunlardan daha üstün olduğu ve onları bağladığına dair içeriğinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

80 Tanör, a.g.e., s.91.

81 Gözler, a.g.e., s.18.

82 Ortaylı, a.g.e., s.115.

83 Mardin, a.g.e., s.21.

84 Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun**, İstanbul Üniv. Hukuk Fak. Yayınları, 1982, s.44.

85 Coşkun Üçok ve Ahmet Mumcu, **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınevi, Ankara 1999, s.313.

Sonuç olarak, bütün bu eksiklerine rağmen Ferman'ın meşruti bir yönetim olama amacıyla ilan edildiği⁸⁶, modern kamu hukukumuzun çeşitli ilke ve kurumlarının ilk tohumlarının atıldığı⁸⁷ anayasal nitelik arz eden düzenlemeler içerdiğini söylemek mümkündür.

1.2. Islahat Fermanı'nın Anayasa Hukuku Açısından Analizi

Tanzimat Fermanı her ne kadar ucu açık olarak yorumlanabilecek hükümler taşısa da şekli ve dış hatlar itibarıyla dini bir görünüme sahiptir. Oysa Islahat Fermanı, Kırım Harbi'ni takiben toplanacak olan Paris Konferansı öncesi Osmanlı Devleti'ni Rusya'ya karşı korumayı ve Avrupa devleti saymayı vadeden İngiltere ve Fransa'nın Tanzimat'ın ilanından sonra yapılanları yeterli görmeyerek azınlıklar için istedikleri bir takım hak ve garantilerle ilgili olarak ısdar edilmiş bir belge olarak dini göndermelerden uzak, hatta yer yer ona aykırı hükümler taşımaktaydı.⁸⁸

Bu aykırı olma durumu o tarihe kadar gelen Osmanlı pratiği anlamında anlaşılmalıdır. Hatta bununla ilgili Mustafa Reşid Paşa, padişaha bir layiha sunarak, bu fermanın içeriğindeki sakıncalı bulduğu hususları belirtmiştir. Paşa'nın bu layihasında, verilen bu fermanın hükümlerinin Paris Muahedesinde zikredilebileceği ve bu yolla büyük devletlere sağlanacak nezaret etme durumunun saltanat-ı seniyyenin yüce istiklalini ihlal edeceği, verilen haklarda ileri gidildiği ve bunun devletin bazı bölgelerinde Müslim-gayrimüslim tebaa arasında ciddi sorunlara sebep olacağı gibi gerekçeler sunularak Islahat Fermanı ciddi olarak eleştirilmektedir.⁸⁹

Bu fermanla Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile zikredilen her din ve mezhepten Osmanlı tebaasının (kaffe-i tebaa-i şahanem) can, mal ve namus emniyeti bir kez daha teyit edildikten sonra gayrimüslimlerin din adamlarının tayin usulleri, ömür boyu görev yapmaları, gelirleri ve maaşları, menkul ve gayrimenkul mallarının korunması, ibadethane, eğitim ve diğer yerlerin tamirlerinin veya yeniden inşasının kolaylaştırılması, ahaliyi karışık olmayan yerlerde dini ayinlerin aleni olarak icra edilebilmesi, mezhep, dil veya cinsiyet olarak birinin diğer sınıftan

86 Aldıkaçtı, a.g.e., s.40.

87 Okandan, a.g.e., s.94.

88 Tanör, a.g.e., s.95-96.

89 Veysi Karabulut, **Mustafa Reşid Paşa'nın Islahat Fermanı'na Dair Layihası**, İstanbul Üniversitesi, Tarih Bölümü, Yakın Çağ Tarihi Bilim Dalı, İstanbul 1998, s.25-33.

ayrı tutulmasını çağrıştıran bütün resmi yazışma tabir ve lafızların kullanımının terk edilmesi, dini ayinlerin yasaklanmaması, kimsenin din ve mezhep değişikliğine zorlanmaması, ehliyet ve kabiliyetlerine göre devlet hizmetine tebaanın her kesiminden insanın girebilmesi, gerekli şartlar yerine getirilerek, askeri ve mülki okullara herkesin ayırım gözetilmeksizin kaydolabilmesi, Müslümanlar ile Hıristiyan veya diğer mezhep mensuplarının aralarındaki ticari veya ceza davalarına karışık divanlarda bakılması, hapishanelerin ıslahı ile eziyet ve işkencenin yasaklanması, vergi eşitliğinin görev eşitliği de gerektirdiği için Hıristiyan tebaanın askerlikle yükümlü olması ancak bunun bedel vermek veya nakit para ödeyerek fiili hizmetten muaf olarak yapılması, belli şartlarla yabancılara emlak edinme hakkının verilmesi, memurlara maaşlarının düzenli olarak ödenmesi gibi hususlar sadrazama hitaben, başkentte ve tüm Osmanlı mülkünde uygulanmak üzere emredilmiştir.⁹⁰

Islahat Fermanı ile Tanzimat Fermanı hukuki özellikleri itibariyle benzer özellikler göstermektedir. Bu sebeple Tanzimat Fermanı için yapılan hukuki değerlendirmeler Islahat Fermanı için de geçerli olacaktır.

Gerek Müslüman gerekse gayrimüslim Osmanlı vatandaşları bu fermanla tanınan hakların kendilerine iadesi için herhangi bir mücadeleye sonucuna ulaşmak için siyasi alanda herhangi bir savaş vermemişlerdi. Halk tabanından gelen bir hareket sonucunda ilan edilmemişti. Bu bakımdan padişahın tek taraflı iradesinin ifadesinden başka bir şey değildi. Diğer taraftan hükümdar ve Hükûmetin keyfi icraatlarına son vermesi, halkın temel hak ve özgürlüklerinin genişletilmesi ve herkesin kanunlara tam bağlı kalacak olması gibi özellikleriyle de önemli bir hukuki belge özelliği taşımaktadır.

Bu ferman; Osmanlı İmparatorluğu'nun içine düştüğü bunalımlı ortamdan kurtaramadığı gibi verilen tavizlerle çöküşünü hızlandırmıştır. Diğer taraftan laik düzen ile temel hak ve özgürlükler adına Batı demokrasisi ve Hukuk devleti anlamında önemli adımlar atılmıştır. Bununla birlikte Tanzimat ve Islahat Fermanları sonuçlarıyla ortaya çıkan hukuk alanındaki reform hareketlerinden cesaret alan ve Batı'daki anayasal düzeni Osmanlı'da uygulamak isteyen bazı aydınlar için anayasacılık hareketinin başlatılmasına zemin hazırlamıştır. Genç Osmanlılar olarak bilinen bu grup Osmanlı'nın içinde bulunduğu çöküşten kurtuluşunu meşrutî (anayasal) bir monarşiyle ve kurulacak bir meclis aracılığı

90 "Tanzimat Fermanı," <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf> [E.T: 22.07.2021].

ğıyla mümkün olabileceği düşüncesiyle hareket etmeye başlamışlardı.

2. 1876 Kanun-i Esasi ile Anayasallaşma Hareketi

Tanzimat ve Islahat Fermanlarını yayınlayan Abdülmecid, 1861 de ölünce yerine kardeşi Sultan Abdülaziz (1861–1876) 34. padişah olarak tahta çıkmıştır. Sultan Abdülaziz gerek Tanzimat gerek Islahat Fermanı'na sadık kalacağını belirterek Fermanlardaki vaatleri tekrarlamıştır. Ancak devletin içinde bulunduğu durumdan dolayı Sultan'ın vaadinde durması mümkün olmamıştır. Bu durum ise Genç Osmanlılar denilen Meşrutiyet yanlılarının Sultan'ın tutumuna karşı bir düşünce akımı oluşturmalarına sebep olmuştur.

Fransız İhtilali ile başlayan özgürlükçü düşünce akımlarından etkilenen Osmanlı aydınları dönemin ilk muhalefet hareketini “Genç Osmanlılar” adı altında başlatmışlardı. Bu hareketin en önemli özelliği Meşrutiyet ve özgürlük yanlısı olmasıdır. Şinasi, Ziya Paşa, Namık Kemal gibi yazarlar, Mehmet Fuat, Ahmet Mithat gibi paşaların oluşturduğu bu cemiyet Padişahın yetkilerinin sınırlandırılması yönünde çaba harcamışlardır. Bu hareketin temsilcileri Osmanlı Devletinin çöküşünü mutlakiyetçi yönetime bağlamışlardı. Çöküşün ise ancak anayasal bir rejim ile önlenebileceğini düşünüyorlardı.

Sultan Abdülaziz, Batı tarzına uygun yeni kurumlar oluşturmuş olmasına rağmen (Divan-ı Ahkam-ı Adliyyeyi (Yargıtay) kurarak başına Ahmet Cevdet Paşayı, Şurayı Devlet-i (Danıştay) kurarak başına Ahmet Mithat Paşayı getirmiştir) Genç Osmanlılar Meşrutî bir anayasa ilan edilmedikçe çöküşün önlenemeyeceğine kanaat getirmişlerdir. Bundan dolayı Padişah Abdülaziz'in saltanatına son verme çabası içine girmişlerdi.

30 Mayıs 1876'da Sultan Abdülaziz tahttan indirilmesinden sonra yerine Sultan V. Murat getirilmiştir.⁹¹ Ancak Sultan V. Murat'ın rahatsızlığından dolayı saltanatı uzun sürmemiş, yerine Meşrutiyeti ilan edeceğini vaat eden kardeşi II. Abdülhamit⁹² 19 Ağustos 1876 tarihinde tahta çıkarılmıştır.

Anayasa taslağının hazırlanması maksadıyla oluşturulan Komisyon Mithat Paşanın ve Sait Paşanın hazırladığı önceki taslaklardan, Prusya, Polonya ve Belçika anayasalarından yararlanmışır. Tasarı Mithat

91 Yılmaz Öztuna, *Osmanlı Devleti Tarihi*, C. II, İstanbul 1990, s.219-220.

92 Öztuna, a.g.e., s.280-281.

Paşanın başkanlığındaki Heyet-i Vükelâ'da (Bakanlar Kurulu) kabul edildikten sonra Padişah tarafından onay ve ilân edilmiştir. Kanun-i Esasi Padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş olduğundan kabulü için halkoyuna gidilmemiştir. Dolayısıyla ilk Türk Osmanlı anayasası olan Kanun-i Esasinin halk tarafından veya halkı temsil eden bir kurul tarafından değil, birkaç insanın zorlaması ile padişah tarafından atanmış bir kurulun hazırladığı ve padişahın tek yanlı iradesi ile yayınladığı bir anayasa olduğu söylenilebilir.⁹³

On iki kısım ve 119 maddeden ibaret bulunan Anayasa örnek olarak 7 Şubat 1831 tarihli Belçika Anayasasını esas almıştır.⁹⁴ Bununla beraber, 1876 Anayasası, çok esaslı bir noktada, Belçika Anayasasından ayrılmıştır. Belçika Anayasası kuvvetler ayrılığına dayandığı halde, İlk Anayasa, yine Belçika Anayasası örnek alınarak hazırlanmış olan 1850 Prusya Anayasasında olduğu gibi, Devlet iktidarının tamamı Hükümdarın şahsında birleştirmiştir.⁹⁵

Tanzimat'la birlikte filizlenmeye başlayan aydın hareketi çalışmalarını gerçekleştirmek için çeşitli faaliyetlerde bulunmuşlardır. Bu amaçla çalışan cemiyetlerden birinin kurucuları şeriat için çalıştıklarını yaymışlar, cemiyetin Abdülmecit'in Hıristiyanlara tanınan ayrıcalıklara bir tepki olarak kurulduğunu ileri sürmüşlerdir. Diğer yandan ise ulaşmak istedikleri hareketin başarıya ulaşması halinde Abdülmecit'in keyfi tutumuna baş kaldırılacağı, millet namına bazı haklar koparılacağı ileri sürülmüştür. Bu amaçları gerçekleştirmek için bir kısım gizli dernek kurulmuştu. Bu derneklerden biri 859 yılında Kuleli Vakası olarak bilinen olayın meydana gelmesini sağlamıştı. Bu derneğin kurucu ve üyeleri, halk arasında ortaya çıkan hoşnutsuzluğu da kullanarak, durumdan sorumlu gördükleri padişah aleyhine bir ihtilal veya suikast yapmayı planlamışlardı. Ancak örgütün üyeleri arasında çıkan anlaşmazlık ve içlerinden bir kaçının örgütü ve yapmak istedikleri faaliyetler saraya ihbar edince, örgütün diğer üyeleri tutuklanarak Kuleli Kışlası'nda bulunan hapishaneye kapatılmış, sorgulanıp yargılanmışlardı. Bu olay sonucunda ortaya çıkan gelişmeler I. Meşrutiyetin ilanından hemen önceki gelişmelerin öncülüğünü yapmıştır diyebiliriz.⁹⁶

I. Meşrutiyetin ilanını hazırlayan hareketlerden biri diğeri de Sof-

93 Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Ankara 1993, s.97.

94 Servet Armağan, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, İstanbul, 1979, s.20-25.

95 Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku ve Siyasi Hukuk*, İstanbul 1957, s.108.

96 Aldıkaçtı, *a.g.e.*, s.48- 49.

talar Kıyımı olarak isimlendirilen olaydır. 1861 yılında padişah Abdülmecit'in vefatı üzerine tahta çıkan Sultan Abdülaziz'in yayınladığı Hattı Hümayunlar ile Tanzimat ve Islahat Fermanları ile yürürlükteki kanunlara uyacağını beyan etmişti. Ancak Abdülaziz'in padişahlığı döneminde beklenen gerçekleşmemiş iktisadi bunalım yaşanmaya başlamıştır. Saraydaki israfın giderek artması da güçlü bir muhalif hareket doğmasına neden olmuştur. Bu muhalif hareket Fatih, Beyazıt ve Süleymaniye medreselerinde "Talebe-i Ulum"un boykot ilan etmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucuna 10-11 Mayıs 1876 tarihinde ordunun üst kademeleri tarafından da desteklenen "Softalar Kıyımı" olarak adlandırılan olay meydana gelmiştir. Bu hareket sonucunda Sadrazam Mahmut Nedim Paşa padişah tarafından sadarettten uzaklaştırılırken Harbiye Nazırı'nı da görevden alınmıştır.

2.1. Kanun-i Esasinin Anayasa Tekniği Açısından Analizi

Osmanlı Devleti'ndeki bu gelişmelerin özellikle Avrupa'daki bazı sosyal ve siyasal gelişmelerle bağlantılı olduğu düşünülebilir. Bu çerçevede 1838 ve 1848 devrimlerini yaşayarak "ikinci dalga" anayasacılık deneyimine geçen, bu arada sayıları artan ulus devletler, genel oy ve sosyal haklar gibi olgularla tanışan Batı Avrupalı bazı ülkelerin Kanun-ı Esasi'ye esin kaynağı olduğu veya kaynaklık yaptığı ifade edilmektedir. Bunlar arasında Belçika, Fransa, Prusya gibi Avrupa ülkelerinin anayasaları da gösterilmiştir.⁹⁷

Avrupa ülkeleri anayasaları arasında 1831 Belçika, 1848 Sardunya ve 1850 Prusya Anayasaları meşruti monarşik bir yapılanmanın anayasaları olarak dikkat çekmekte ve bunlardan Belçika Anayasası'nın Osmanlı Devleti'nden ayrılan Balkan milletlerinin anayasaları için de esin kaynağı olduğu ifade edilmektedir.⁹⁸

Maddeler üzerinde karşılaştırma yapıldığında ise Kanun-ı Esasi'nin Belçika Anayasası'ndan ziyade Sardunya ve Prusya anayasaları ile benzerlik gösterdiği ifade edilmektedir. Ancak aralarındaki benzerlik bu anayasaları tercüme etmek şeklinde de olmamıştır.⁹⁹

1875 tarihli Fransız Anayasası ise çift meclisli parlamenter bir sis-

97 Tanör, a.g.e., s.128 ve 132.

98 Seval Kılıç, "Kanun-ı Esasi'de Egemenlik Anlayışı" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul 2014, s.96-97.

99 Kılıç, a.g.e., s. 98-99.

tem kabul etse de zaten 3. Cumhuriyetin Anayasası olarak başta bir monark öngörmemektedir.¹⁰⁰ Belki yine 1830 Fransız Anayasası ile benzerlikler kurulabilir. Buna göre 1830 Fransız Anayasası madde 12'deki kralın “dokunulamaz ve kutsal kişiliği” aynıyla Kanun-ı Esasi madde 5'de “Zat-ı hazret-i padişahının nefsi-i hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür.” ifadesiyle bulunmakta ancak ilkinin aksine “karşı imza prensibi”ne yer vermemektedir. Yine ilkinde madde 13 ile krala verilen pek çok yetkilerin benzeri Kanun-ı Esasi madde 7 ile padişaha verilmiştir.

Yasama iki anayasada da çift meclislidir. İlkinde soyluluğa dayanan bir üyelik varken Kanun-ı Esasi, Ayan Meclisi'nin üyelerinin oluşumunda üst düzey ricalden padişahın tercih ettiği üyelere bu hakkı tanımıştır (1830 Fransız Anayasası madde: 14 ve Kanun-ı Esasi m. 54). Zaten Osmanlı toplumu Batılı anlamda sınıflı bir toplum olmadığı gibi Osmanlı Hanedanı dışında bir soyluluktan bahsetmek mümkün de değildir. 1830 Fransız Anayasası yasa teklifinde bulunma yetkisini krala, Birinci ve İkinci Meclise verirken (madde: 15), Osmanlı Kanun-ı Esasi'sinde bu Ayan Meclisi ve Mebusan Meclisi ile Meclis-i Vükela'ya verilmiş bir salahiyyəttir (madde: 53). Üyeleri kral tarafından atanan Derebeyleri Meclisi'nde sayı sınırı yok iken (madde: 23), Kanun-ı Esasi'de padişah tarafından atanan Ayan Meclisi azalarının sayısının Mebusan Meclisi aza sayısının üçte birini geçmemesi öngörülür (madde: 60).

Derebeyleri 25 yaşında Meclise girip, 30 yaşında oylamalara katılabilirken (madde: 24), Ayan Meclisi üyeleri, eser ve fiilleri ile halkın güvenini kazanmış, devlet işlerinde hizmeti geçmiş ve tanınan kişilerden bakanlık, valilik, ordu müşirliği, kazaskerlik, elçilik, patriklik ve hahambaşılık görevlerinde bulunmuş olanlar ile kara ve deniz ferikleri ile bu özellikleri taşıyan diğer zevattan uygun görülenlerden ve kırk yaşından aşağı olmayanlarından, ömür boyu olarak seçilirler (madde: 61 ve 62).

Derebeyleri Meclisi'nin ve Vekiller Meclisi'nin oturumları halka açık iken (madde: 27), Ayan Meclisi için hüküm öngörülmemiş, Mebusan Meclisi müzakerelerinin ise halka açık olması, kural olarak kabul edilmiştir (madde: 78). Vekiller Meclisi beş yıl için seçilirken (madde: 31), Mebusan Meclisi seçimi için süre dört yıldır (madde: 69). Vekiller Meclisi için seçilmek için otuz yaşını tamamlama şartı (madde: 32),

100 “Constitution de 1875, IIIe République” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutionsdans-l-histoire/constitution-de-1875-iiiie-republique> [E.T: 19.07.2021].

Mebusan Meclisi için de aynı yaş olarak kabul edilmiştir (madde: 68). Vekiller Meclisi için diğer şartlar yanında belirli bir miktar vergi verme şartı da aranırken (madde: 33), Kanun-ı Esasi böyle bir şart öngörmez. 1830 Fransız Anayasası Vekiller Meclisi'nin de oturumlarını halka açık tutarken (madde: 38), Kanun-ı Esasi değindiğimiz gibi iki meclisten yalnız Mebusan Meclisi'nin oturumlarını, gerektiğinde gizli olmak kaydıyla ancak kural olarak aleni tutmuştur (m. 78).

Bakanlar 1830 Fransız Anayasası'na göre her iki meclise de üye olabiliyorken (m. 46) Kanun-ı Esasi'de bakanların aynı anda yalnız Mebusan Meclisi üyeliği caiz sayılmıştır (m. 67). Yargı konusunda ise Fransız Anayasası: “Kral tarafından atanan yargıçlar görevden alınmaz” hükmünü taşıırken (madde: 49), Kanun-ı Esasi: “...yedlerine berat-ı şerif verilen hakimler layenazildir...” (madde: 81) diyerek hâkimlik teminatını düzenlemiştir.

Yine Fransız Anayasası'nda “*Kimse tabii yargılanmadan muaf tutulamaz*” (m.53) ve “*Bu nedenle, herhangi bir sebepten ve herhangi bir isimle olağanüstü komisyon ve mahkeme kurulamayacaktır.*” (m.54) hükümlerini taşıırken Kanun-ı Esasi: “*Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur...*” (m.85), “*Mahkemeler her türlü müdahalettan azadedir.*” (m.86) ve madde 89 ile karşılaştırdığımız anayasa ile benzer şekilde: “*Her ne nam ile olursa olsun bazı mevaddı mahsusayı rüyet ve hükmetmek için mehakim-i muayyene haricinde fevkalade bir mahkeme veyahut hüküm vermek salahiyetini haiz komisyon teşkili katiyen caiz değildir.*” hükmünü sevk etmiştir.¹⁰¹

İki anayasa arasındaki belli başlı benzerlikler bunlardan ibarettir. Aslında mutlakiyetçi bir yönetimin ılımlaştırılırken monarkın yanına bir meclis getirilmesi ve bunun da yazılı bir anayasa ile kayıt altına alınması merkezinde ortaya çıkan meşruti monarşilerin anayasa formülasyonlarında benzerlikler olması doğal karşılanmalıdır. Şartlar yakın olsun veya olmasın Osmanlı'daki “anayasacılık hareketi”nin bizatihi kendisi Batı'da ki bu yönlü gelişmelerden bağımsız değildir. Buna rağmen Kanun-ı Esasi'nin formülasyonunun yine de belli özgünlükler içerdiği anlaşılmaktadır.

Bülent Tanör ise Kanun-ı Esasi'nin kaynağını bulmak için fazla uzağa gitmeye gerek olmadığını, Osmanlı Devleti'nden ayrılan veya özerkliğini alan bazı Balkan uluslarının kabul ettikleri anayasaların

101 Gözübüyük, a.g.e., s.11-25.

böyle bir etkiye sahip olabileceğini ifade etmektedir. Aralarında Romanya, Sırbistan, Eflak ve Boğdan, Yunanistan'ın da bulunduğu bu bağımsız veya özerk yönetimlerin anayasalarının böyle bir ilhamı vermesi beklenebilir. Zaten bazı özerk bölgelerin anayasaları bizzat payitahtın onayı ile yürürlüğe girmiştir.¹⁰² Yine Osmanlı Devleti'ndeki milletlere mahsus, genel meclis ve bölgesel meclis öngören cemaat nizamnamelerinin böyle bir esin kaynağı olması beklenebilir.¹⁰³

Diğer taraftan öteki anayasalarda var olan ancak Osmanlı Devleti'ne “özgürlük” kavramının girmekte gecikmesinin başlıca sebebi, eşitsizlikle ilgili bir sorunun yaşanmamış olmasından ziyade, eski Türk egemenlik anlayışı ile birleşmiş dinsel otorite karşısında halkın tepkisiz kalmış olmasıdır. Kaldı ki, özgürlükte önlemlenilen bireylerin eşitliği ya da eşitsizliği de değildir. Çünkü bireyler eşit iken özgür olmayabilir. Bu eşitlik onların özgürlük istemine engel teşkil etmez. Zaten Osmanlı toplumu arasında eşitlik de yoktur. Öncelikle, Osmanlı Devleti'nde kölelik kurumu mevcuttur. Ancak, Osmanlı'daki kölelik kavramı Batı'daki kölelikten ayırmak gerekir. Çünkü Osmanlı'da köleler ailenin elemanı gibi işlem görmüş, okula gönderilmiş, evlenme çağına gelince evlendirilmiş, azat edilince Devletin iyi kademelerine ve orduya girebilmiştir. Osmanlı'da kölelerin durumu, Osmanlı topraklarında yaşamış olan birçok yabancı yazar tarafından da ele alınmış ve Batı'daki kölelik kavramından farklı ve insancıl olduğu da ele alınmış ve Batı'daki kölelik kavramından farklı ve insancıl olduğu belirtilmiştir. Kölelik bağlamında, ilk kez Osmanlı Devleti'nde ortaya çıkmış olan “kul sistemi”ne de değinmek gerekir. Başlangıçta, sınırlarını genişleterek hızla büyüyen devlet, askeri güce duyduğu ihtiyacın artmasıyla ve kendine bağlı bir askeri güç vasıtasıyla feodal beylere karşı merkezi otoriteyi güçlendirmek amacıyla, savaş tutsağı Hıristiyanlardan “ganimet” hakkı olan 1/5'i Müslümanlaştırıp ordu hizmetine alarak “Acemi Ocağı”nı kurmuştur.¹⁰⁴

1876 tarihli Kanun-i Esasi de özellikle kişinin devlet tarafından aşılamayacak ve dokunulamayacak özel alanının sınırlarını çizen hak ve özgürlükler ile negatif statü hakları olarak tanımlanan haklara yer verilmiştir. Kanun-i Esasinin 9. ve 10. maddeleri arasında kişi güvenliğine, 11. maddesinde din ve vicdan özgürlüğüne, 12. madde de ifade özgür-

102 Tanör, a.g.e., s. 130-131.

103 Tanör, a.g.e., s. 131.

104 Nevin Ünal Özkorkut, “Yargı Bağımsızlığı Açısından Osmanlı'da ve Günümüz Türkiye-si'nde Yargıya Genel Bir Bakış”, *AÜHF*, C. 57, sy. 1, 2008, s.16-17.

lüğünün özel kullanım şekli olan basın özgürlüğüne, 15. ve 16. maddelerinde eğitim ve öğretim hakkına, 17. madde de kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir. 21. maddesinde mülkiyet hakkı, 22. madde de konut dokunulmazlığı, 23. maddesinde kanuni yargı yolu, 24. madde de müsadere ve angarya yasağı, 26. madde de yaşama hakkı, 83. maddede ise hak arama özgürlüğü düzenlenmiştir.

Kanunu-i Esasinin 12. maddesinde “*Matbuat kanun dairesinde serbesttir*” ibaresi kullanılarak basın özgürlüğüne yer verilmiştir. Madde metninden de anlaşıldığı gibi basın özgürlüğü kanun dairesinde serbesttir. Dolayısıyla kanunla basın özgürlüğü her zaman sınırlandırılabilir. Kanun-i Esasi basın özgürlüğünün hangi nedenlerle sınırlandırılacağı konusunda her hangi bir düzenleme getirmemiş olup bu konuda kanun koyucuya geniş bir hareket serbestisi vermiştir. Kanuna dayanmak kaydıyla basın özgürlüğü her zaman ve her hangi bir gerekçeyle sınırlandırılabilir.

2.2. Kanuni Esasi'nin 1909 Değişikliği

Kanun-ı Esasi'de görev ve yetkileri sınırlı da olsa kurulması öngörülen Mebusan Meclisi ve Ayan Meclisi ve bunların toplamından oluşan Umumi Meclisin Sultan II. Abdülhamid tarafından yine bu metne dayanılarak süresiz olarak “tatil” edilmesi sonrasında yoğunlaşan “Jön Türk” muhalefeti, Balkanlarda yaşanan ayaklanmalar, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin şiddetle karışık olarak artan muhalefeti, fiili durum yaratılması, hatta “meşrutiyetin ilan edilmediği takdirde veliahda biat edileceği” tehdidi ile Sultan II. Abdülhamid'in icbar edilerek 23 Temmuz 1908 tarafından Mebusan Meclisi'nin tekrar toplantıya çağırılması¹⁰⁵ “II. Meşrutiyet Dönemi'nin başlangıcı olarak adlandırılmaktadır.

Sultan II. Abdülhamid'in Mebusan Meclisi'nin açılışında okunan nutkunda Kanun-ı Esasi'nin uygulanmasında karşılaşılan güçlükler üzerine devlet ricali tarafından gösterilen lüzum üzerine Mebusan Meclisi'nin geçici olarak tatil edildiği, ancak açılan mekteplerle maarifin ilerlemesi ve ahalinin “seviye-i istidadının teali etmiş olması” sebebiyle muhalif görüş beyan edenlere rağmen Kanun-ı Esasi'yi ilan ettiği ifade edilmişti.¹⁰⁶

Bu nutukta kullanılan hakimane dil ile Mebusan Meclisi'nin “mu-

105 Okandan, a.g.e., s.243-245 ve 248.

106 Okandan, a.g.e., s.263

vakketen tatili”nin Kanun-ı Esasi’nin uygulanmasında yaşanan zorluklar sebebiyle devlet ricali tarafından gösterilen gerekliliğe dayanılarak, açılan okullarla ahalinin seviyesinin ilerlemesi sebebiyle gösterilen arzuya dayalı olarak, muhalif görüşte olanlar olmasına rağmen memleketin şimdiki ve gelecekteki iyiliği için “bilatereddüt” Kanun-ı Esasi’nin tekrar yürürlüğe konulduğunun ilanı, üzerinde durulması gereken hususlardır.¹⁰⁷

Kanun-ı Esasi’nin tekrar yürürlüğe konulduğunun ilanı ile Sultan II. Abdülhamid’in hal edilmesine kadar geçen dokuz ay zarfında, önce Padişah’tan ziyade çevresindeki saray görevlileri kabahatli bulunarak Padişah’ın makamı ve şahsı tartışma konusu yapılmak istenmemiştir. Yapılan seçimler sonrasında 17 Aralık 1908’de Mebusan Meclisi tekrar açılmıştı. Mecliste çoğunluk artık partileşmiş olan İttihat ve Terakki Fırkası mensuplarına aitti. Diğer grup olan Ahrar Fırkası da önemli sayıda mebusa sahipti.¹⁰⁸ Yaşanan 31 Mart Vakıasından sonra, Meclis-i Umumi tarafından, Mehmed Ziyaeddin Efendi’den alınan bir fetva ile Padişah’a “saltanattan feragat veya hal” teklif edilmesi uygun görülmüştü.

27 Nisan 1909 tarihli toplantıda Meclis-i Umuminin “hal” kararı vermesi üzerine de Sultan hal edilerek yerine veliaht Şehzade Mehmed Reşad Efendi’nin tahta cülusuna karar verilmiştir.¹⁰⁹ Kanun-ı Esasi’yi şekli meşruti monarşiden, gerçek anlamda parlamenter meşrutiyete taşıyan değişiklikler de işte bu değişikliklerden sonra yapılmış ve Kanun-ı Esasi bu değişikliklerden sonra adeta yeni bir anayasa hüviyetine bürünmüştür. Kanun-ı Esasi bu dönem içerisinde pek çok defa değişikliğe uğramış olup bunlardan en ciddi olanları 22 Ağustos 1909’da yapılmıştır.¹¹⁰ Yirmi bir madde değişikliğe uğramış; bir madde ortadan kaldırılırken, üç madde de ilave edilmiştir. Aynı anayasada daha sonra 1914, 1915, 1916 ve 1918 değişiklikleri de gerçekleştirilmiştir.¹¹¹

En esaslı değişikliklerin olduğu 1909 değişiklikleri ile Osmanlı

107 Okandan, **a.g.e.**, s.263

108 Bayram Kodaman, **Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi**, Haz., Mehmet Ali Ünal, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1996, s. 13-15.

109 Kodaman, **a.g.e.**, s. 24-28.

110 “1876 Kânûn-ı Esâsî” <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> [Erişim 18.07.2021].

111 Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2018, s.100.

Devleti rejim olarak “klasik parlamenter monarşi”ye geçse de¹¹² kısa bir süre sonra gelen Trablusgarp İşgali, Balkan Savaşları ve peşinden gelen I. Dünya Savaşı rejimin oturmasına fırsat vermemiş; 1 Kasım 1922’de de TBMM tarafından saltanatın kaldırıldığının ilanı ve fiilen İstanbul’daki yönetim erkinin dağılmasıyla Osmanlı Devleti tarihe intikal etmiştir.

1909 değişiklikleri ile 1876 Anayasası’nın sistematiği büyük ölçüde değişmiş; adeta “1909 Anayasası” da denilen yeni bir anayasa vücuda getirilmiştir.¹¹³ Her ne kadar Anayasa değişikliği daha önce 1908 İttihat ve Terakki Fırkası siyasi programında farklı bir ifade ile bulunsa¹¹⁴ ve Mebusan Meclisi’nin gündemine gelse de 31 Mart Ayaklanması bastırıldıktan sonra Sultan II. Abdülhamid’in hal edilmesini müteakip Sultan V. Mehmed Reşat padişah olduktan sonra değişiklikler olmuştur.

1876 yılında ilk olarak bir “ferman” formunda padişah iradesiyle yürürlüğe giren Kanun-ı Esasi, 1909 değişikliğinin oluş şekli ile “iki yanlı”lığın bütün özelliklerini içerir olarak “misak anayasası”na geçişi de işaretlemektedir. Çünkü milleti temsilen Mebusan Meclisi Anayasa değişmiş Padişah ise kabul ederek onaylamıştır.

3. 1921 Teşkilatı Esasi Kanunu’nun Kabulü

Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı’ndan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geçiş dönemi, aslında çok uluslu bir imparatorluktan, bağımsız ve ulusal bir devlete geçiş dönemidir. Bu dönemde siyasal-anayasal düzen temelden sarsılmış, yepyeni bir anayasal düzenin temelleri atılmıştır. Dönemin başlıca olgusu uluslaşma ve demokratikleşmedir. Aynı zamanda bir kuruluş süreci olan bu dönem, doğal olarak temel kuruluş belgeleriyle, anayasal içerikli metinlerle tüzel olarak ifadesini bulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu’nun Birinci Dünya Savaşı’ndan yenilgiyle ayrılması, ardından önüne sürülen ağır mütareke şartları ve işgaller, zaten hasta adam gözüyle bakılan altı asırlık İmparatorluk için sonun başlangıcını işaret ediyordu. Dönemin Hükûmetlerinin kendilerine anlayışlı davranacaklarını düşündüğü Batılı güçlerin asıl amacının, Türk-

112 Eren, a.g.e., s.101.

113 Tanör, a.g.e., s.192.

114 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye’de Siyasal Partiler**, C: 1, 2. Bs. Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1988, s. 65-66 ve 155-156.

leri Anadolu'nun içlerine hapsederek yarı sömürge bir devlet olmaya mahkum etmek istedikleri anlaşılınca, bağımsızlığın kazanılması ve yeni bir ulusal devlet kurulmasına öncülük edecek Müdafaa-i Hukuk hareketi başlamıştır. Başlangıçta işgallere tepki olarak doğan yerel yada bölgesel nitelikte olan ulusal kurtuluş hareketi, Mustafa Kemal'in çabalarıyla Sivas Kongresi'nde birleştirilerek önemli bir ulusal güce dönüşmüş ve geleneksel iktidar karşısında alternatif bir iktidar olarak TBMM'nin açılışına kadar fiili iktidarı elinde tutmuştur. Ulusal kurtuluş hareketi, devrimci bir nitelik taşımakla birlikte Erzurum ve özellikle Sivas Kongresi ile hukuki bir kimlik kazanmış, içe ve dışa karşı meşruluk tabanını demokratik esasa dayamış ve bunun gereği olarak karar organlarını seçim yoluyla oluşturmuştur. Meşruluktan ayrılmamaya özen göstermiş olan ulusal hareket, anayasal ilke ve kuruluşlara büyük önem vermiştir. Bunun somut noktası, Osmanlı anayasal kuruluşunun temsili organı olan Meclis-i Mebusan'ın toplanmasını sağlamak için yapılan girişimlerdir. Sivas Kongresi'nde de Meclisin toplanması ana amaç olarak belirtilmiş, pek çok konuda tutum ve davranış buna göre ayarlanmıştır. Seçimlerin yapılması ve meclisin toplanması için Padişah ve Sadrazam ile sürekli haberleşmeler yapılmış ve seçim konusu gündemde tutulmuştur.

Kanun-i Esasi gereğince İstanbul'da toplanmak üzere 1919 sonunda yapılan iki dereceli seçimler sonucu, Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı 12 Ocak 1920'de toplandı. Mebusan'da, birçok noktada birbirinden ayrılmakla birlikte, genel olarak Müdafaa-i Hukukçu çizgide birleşen bir çoğunluk oluşmuştu. Müdafaa-i Hukuk taraftarları, Mustafa Kemal'in telkinlerinin de etkisiyle Felah-ı Vatan grubunu oluşturdu. İşgal tehdidi altında bulunan ve kısa ömürlü bu Meclisin tek başarısı 28 Ocak 1920 tarihinde Misak-ı Millî (Ahd-ı Millî) Beyannamesini kabul etmek oldu. Böylece ulusal kurtuluş hareketinin Anadolu'da saptamış olduğu ilkeler, İstanbul'a, Meclis-i Mebusan'a taşınmış ve bir anlamda meşruiyeti sağlamlaştırmış oluyordu. 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul resmen işgal edilince, Dr. Rıza Nur ve arkadaşlarının verdikleri bir önerge ile, meclis kendi iradesiyle toplantılarını süresiz erteleme kararı aldı. Böylece ilerde başka şartlarda ve yerde yeniden toplanma imkânını elinde tutmuş oluyordu. Gelişen olaylar sonunda 5 Nisan 1920 tarihinde Salih Paşa hükûmeti görevden çekildi ve yeni Hükûmet aynı gün Damat Ferit Paşa başkanlığında kuruldu. Meclisin yeniden açılmasını gayri meşru kılmak için Damat Ferit'in de çabalarıyla 11 Nisan 1920 tarihinde Meclisin fesih kararı alındı. Mebusan Meclisi'nin dağılması

ve işgal güçlerince bazı mebusların tutuklanması üzerine, Ulusal Kurtuluş Hareketinin önderi Mustafa Kemal tarafından yeni ve olağanüstü bir meclisin Ankara'da toplanması çağrısı yapıldı. Bu durum Osmanlı yasallığından ve anayasallığından kopuş demektir. Yeni ve ayansız bir meclis, milletin mukadderatına tam egemen olmak üzere başkent dışında, Anadolu'da toplanacaktı. Başkent zaten işgal ve yabancı güdümü altındaydı. Bu durum TBMM'ye yönelişi beraberinde getiriyordu. 23 Nisan 1920 tarihinde TBMM'nin açılmasıyla yeni bir Türk Devleti kurulmuş oluyordu, ancak yeni devletin anayasası hazırlanarak yürürlüğe konulmamıştı.

24 Nisan 1920'de; Meclise, artık içinde bulunulan durum ve Meclisin hangi sorunlarla karşı karşıya bulunduğu açıklanması zamanı geldiğini gören Mustafa Kemal Paşa, söz alarak, Mütarekeden Meclisin açılmasına kadar geçen zaman içindeki siyasi durumu anlatan konuşmasını yapmıştır. Yaklaşık dört saat süren bu konuşmada; Yaklaşık Mustafa Kemal Paşa özetle şunları söylüyordu:¹¹⁵

“Bugünkü zor durum içinde, vatani dağılmaktan ve yok olmaktan kurtarmak için gerekli olan tedbirleri almak, sayın Meclisimize ait olacaktır. Ancak bu konuda kendi incelemelerimize ve bilgimize dayanan kanılarımızı, Yüce Meclisimize arz etmeyi uygun görmekteyiz. Gerek Anayasa hukuku kaidelerine, gerek tarihteki birçok örneklere ve gerek zamanımızda aynı kötü şartlar içinde çökmeye maruz kalmış olan milletlerin teşkil ettikleri ders verici olaylara göre, memleketi parçalamaktan ve yok olmaktan kurtarmak için hemen bütün millî güçleri köklü teşkilatla birleştirmekten başka çare yoktur. Bunun biçimi ne olmak gerekir? İşte mesele buradadır”.

Mustafa Kemal Paşa'nın bir anayasa önergesi niteliğinde olan bu konuşmasıyla yeni kurulacak Hükûmetin ve hatta geniş anlamıyla, yeni kurulmakta olan devletin temelleri atılıyordu. Bu önerge Kırşehir milletvekili Müfit Hoca'nın teklifi ile oya sunuldu. Milletvekilleri arasında duraksamalara ve tartışmalara neden oldu. Bu konuda acele etmemek gerektiği, bu görevi bir müddet daha Heyet-i Temsiliye'nin yapmasının doğru olduğu yolunda itirazlar oldu. Bunun üzerine Mustafa Kemal, TBMM'nin artık bütün sorumluluğu alması ve ulusun yazgısını üstlenmesi gerektiğini, milletin kendilerini bu tarihi mesuliyet için seçtiğini söyledi. Mustafa Kemal'in Nutuk'ta *“teklif ettiğim bu esasları içeren Hükûmet millî esaslara dayanan halk Hükûmetidir, Cumhuriyettir”* de-

115 İsmet Binark, *TBMM Başkanları ve Meclis Konuşmaları*, Ankara 2002, s.15-22.

diği önergesidir.¹¹⁶

Başlangıçta, TBMM'nin kuruluşu Osmanlı siyasal düzeninde bir ihtilal olmakla birlikte; Ankara'da açılan Meclisin geçici olduğu, bağımsızlığın kazanılması, Hilafet ve Saltanat makamlarının kurtarılmasıyla bu meclisin görevinin sona ereceği düşüncesinde olan milletvekili sayısı azımsanamayacak ölçüdeydi. Daha Meclis toplanırken Sultan ve Halife ile BMM arasında bağlantı kurma girişimleri başlamıştı. Hatta Meclisin açılması için önce halifenin izninin alınmasını teklif edenler olmuştu. Böyle düşünenlere göre, hâlihazırda Kanun-i Esasi var olduğuna göre yeni bir anayasaya da gerek yoktu.¹¹⁷ Mustafa Kemal ve yanındaki yenilik taraftarı kuşağın bu meclisin, üstün bir yasama meclisi, millet adına kanunları yürütme gücü olan bir meclis olmasını düşünecekleri henüz iyice anlaşılmamıştı. Bu düşünceye göre, bu meclisin üstünde başka egemen bir meclis, bir makam, bir kişi olamazdı. Halen geçerli olan Kanun-i Esasi ile bu düşüncenin gerçekleştirilme ihtimali bulunmuyordu. Yeni rejimin anayasal nitelikleri ve geleceğe yönelik projeksiyonların belirlenmesi ve ortadaki siyasal karışıklığın bir an evvel giderilmesi gerekiyordu. Ancak meclisin oluşumu dikkate alındığında, bu düşüncenin hayata geçirilmesinde çatışmaların önüne geçebilmek için daha ılımlı bir yol izlenecektir.

Mustafa Kemal Paşa'nın 24 Nisan'daki mecliste yaptığı konuşmada dikkat çektiği konuları içeren ve siyasal tarihimize "halkçılık programı" olarak geçen metin, 13 Eylül'de Hükûmet bildirisini olarak Meclise sunulmuştur. Mustafa Kemal imzalı bu bildiri Meclisin 18 Eylül 1920 tarihli birleşiminde okunmuştur.¹¹⁸

24 Nisan 1920 tarihinde Mustafa Kemal tarafından Meclise sunulan ve millet egemenliğini esas alan önerge ile 13 Eylül 1920'de Meclise sunulup, 18 Eylül'de Mecliste okunan, devletin siyasi, sosyal, idari ve askeri bakımlardan izleyeceği politikaları ortaya koyan önergelerin sonucunda oluşturulan ilk anayasa 20 Ocak 1921 tarihinde Mecliste kabul edildi. Böylece yeni Türk Devleti'nde bu tarihten itibaren anayasal dönem başlamış oldu.

116 Mustafa Kemal Atatürk; **Nutuk**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 2000 s.438; Demirhan Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2002, s.84.

117 Rıdvan Akın, **TBMM Devleti**, iletişim Yayınları, İstanbul 2001, s.197

118 **I.Dönem Zabıt Ceridesi**, C.IV., s.201-203.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tanzimat Fermanı'ndan sonraki süreçte Osmanlı anayasa düşüncesi yine uluslararası diplomatik kaygılar ve iç sorunlar şekillendirmiştir. 1856 tarihli Islahat Fermanı örneğinde olduğu gibi hürriyet, eşitlik ve adalet başta olmak üzere modern anayasa kavramı ve anlayışlar bazı siyasi kaygılar çerçevesinde düşünülmüştür. Bu durum söz konusu kavramların bireysel ve evrensel anlamını yitirerek bazı cemaat ve sınıflar bağlamında ele alınmasına neden olmuştur.

Fakat Yeni Osmanlıların anayasa düşüncesinin doğru ifade edilmesi ve anlaşılması noktasında önemli bir işlevi olmakla birlikte Avrupa'daki şekliyle fiili olarak katıldığı bir zihniyet dönüşümünün yaşamamış olması, anayasa düşüncesinin tam olarak anlaşılmasını engellemiştir. Bu açıdan gerek Yeni Osmanlıların telkinleri gerekse devlet tarafından anayasal düşünceye yönelik atılan adımlar suni kalmıştır. İktidarın sınırlandırılması, bireysel ve evrensel hak ve özgürlükler konusunda Osmanlı toplumunda genel bir anlayış oluşmasını anayasal gelişmelerin belli bir kişi ya da grupla sınırlı kalması sonucunu doğurmuştur. Söz konusu kişi ya da gruplar faaliyetlerine son verdiğinde ise iktidarı anayasal anlayışa yöneltecek toplumsal bir baskı söz konusu olmamıştır.

Bu durum 1876 Kanun-i Esasi'nin öncesinde de böyle olmuştur. İlk Osmanlı Anayasası olan Kanun-i Esasi uluslararası diplomatik baskıların yoğunlaştığı Tersane Konferansı'nın etkisiyle yine Devleti yabancı baskısından kurtarmaya yönelik bir hareket olarak gündeme gelmiştir. Bu kaygı aslında ilk daimi Osmanlı Sefirleri zamanında başlayarak Yeni Osmanlıların faaliyetleriyle olgunlaşan modern anayasa düşüncesinin Osmanlı kamuoyunda oluşturduğu anayasa arayışını gölgede bırakmıştır. Anayasa görüşmeleri Kanun-i Esasi'ye taraftar ve muhalif olanlarla yani padişahın hukukunu korumaya çalışanlar ile padişahın iktidarını birey ve vatandaş lehine sınırlandırmak isteyenler arasında bir mücadeleden ibaret kalmıştır. Dolayısıyla modern anayasal arayışlar yerine kişi ya da grupların siyasi kaygıları daha çok ön planda olmuştur. Bu durum 1876 Kanun-i Esasi'nin şekilsel olarak anayasa vasfını taşımakla birlikte modern anayasa düşüncesinin temel ilkesi olan iktidarın sınırlandırılması anlayışını gerçekleştirmediği bir belge olması sonucunu doğurmuştur.

Tanzimat ve Islahat fermanıyla başlayan 1876 Teşkilat-ı Esasi ile devam eden anayasallaşma hareketleri, gerçek anlamda toplumun ihti-

yaçlarını karşılama yerine Batı'dan gelen baskıya azaltma düşüncesinin etkisiyle çıkarılan ferman ve yasaların gerçek amaçlarına ulaşmasını mümkün olmamıştır. Ancak bu durum, II. Abdülhamit'in tüm engellemelerine rağmen toplumda başlayan değişim istekleri, özellikle mektepli olarak isimlendirilen askeri okullardan (Harbiye, Tıbbiye) mezun subayların oluşturduğu gizli örgütler tarafından 1908'de, 1876 ilan edilen Teşkilat-ı Esasi, tadil edilerek (millî hâkimiyetin daha fazla olduğu şekliyle) yeniden yürürlüğe konulmasıyla son bulmuştur.

Birinci Dünya Savaşı ile başlayan süreç, idari ve mali yönden çökmüş olan Osmanlı Devleti için büyük bir yıkım ve sonu da birlikte getirmiş, savaş sonrası imzalanan Mondros Ateşkes Antlaşması ile devlet işgallerle başlayan dağılma sürecine girmiştir.

Millî Mücadelenin öncülüğü ve önderliğini üzerine alan ve Anadolu'da işgallere karşı bir kurtuluş hareketi başlatan Mustafa Kemal Paşa için de Osmanlı siyasi sisteminin artık sonuna gelindiği, işgallere son verilmesinden sonra millî hâkimiyete dayanan tam bağımsız yeni bir devletin inşasının gerekli olduğu düşüncesi Anadolu'ya ayak basar basmaz uygulamaya başladığı temel düşünce tarzı olmuştur.

Sonuç olarak, Tanzimat ile başlayan anayasallaşma hareketleri, başlangıçta Osmanlının içinde bulunduğu yüzyılda hızla çöküşünü durdurma, Avrupa devletleriyle benzer bir hukuksal yapı kazandırma çabası adına iç ve dış etkilerin altında bir arayış, değişim olarak ortaya çıkmıştır. Fermanlar başlayan hukuksal kazanımlar, 1876, 1909 ve 1921 değişiklikleriyle kalıcı hukuk reformlarına dönüşmüşlerdir. İster Tanzimat ve Islahat Fermanlarında olduğu gibi Padişah buyruğu olsun, isterse Anayasa ilanı ile yapılan tüm düzenlemeler, Modern Avrupa düşüncesini Osmanlı topraklarına taşımanın farklı metotları olarak görülmektedir. Ancak Osmanlı'nın demokratikleşme hareketi içinde hiçbir zaman Avrupa'da olduğu gibi tabandan gelen bir tepkinin etkisi ile olmamıştır. Bu hareket ya Avrupa'dan etkilenen devlet adamları ve aydınlarının rol model olarak gördükleri anayasallaşma hareketlerinin ülkeye taşımak şeklinde ya da Batılı devletlerinin Osmanlı coğrafyasından bulunan soydaş ve dindaşlarını kullanarak Osmanlı İmparatorluğu'nun iç işlerine karışma ve onu kontrol altına alarak ekonomik ve siyasi sömürgeleştirme çabası şeklinde kendi çıkarlarını maksimize etmek şeklinde gerçekleşmiştir.

1921 Teşkilat-ı Esasi'yi diğer anayasallaşma hareketlerinden ayı-

ran temel özellik tabandan yani halktan gelen bir hareketin yeni kurulacak devletin karar organını haline dönüşmesi şeklindedir. Milletın kaderini ve geleceği ile nasıl bir düzen içinde yaşaması konusunda hiçbir etki altında kalmadan yapılan ilk ve demokratik anayasanın temelini oluşturması bakımından önemlidir. Bu bakımdan 1921 Teşkilat-ı Esası'nın temel özelliği "halkçı" bir hareket olması ve "halkçılık" ilkesine dayanmasıdır. Yeni kurulacak devletin temel yapısal reform ve değişimleri bu anayasal temel üzerine inşa edilmiş, sonrasında yeniden düzenlenen 1924 tarihli Anayasa ile bir adım daha ileri götürülerek "inkılapların" önü açılmıştır. Ancak Mustafa Kemal Atatürk'ün inkılapları tam olarak yerleştirip, arzu edilen demokratik ortamı oluşturmadan erken vefatı, dünya ekonomik bunalımı ve devamında yaşanan yüzyılın en büyük felaket olan II. Dünya Savaşı Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratikleşme ve modernleşme yolundaki ilerleyişini yavaşlatmıştı. 1960 ve 1980 dönemlerinde art arda gele askeri müdahaleler ile bu ilerleyişler kesintiye uğramış ve durdurulmuştu. Ancak her dönem 1839'da tohumları atılan ve sürekli değişime uğrayarak günümüze kadar gelen modern ve demokratik devlet olma arayışı hiç durmamıştır. Günümüzde bile halen devam eden bu arayış, 1961 ve 1982 anayasalarında yapılan düzenlemeler rağmen demokratik ve modern bir yapıdan uzak olduğu düşüncesi toplumda yaygın bir kanı olarak yer almaktadır.

KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz; **Tanzimat Fermanı'nın Tahlili, Tazminat I**, MEB Yayınları, İstanbul 1999.

Ahmad, Feroz; **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Çev. Yavuz Alogan, 2. Basım, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1995.

Akça, Gürsoy - Himmet Hülür; “Osmanlı Hukukunun Temelleri ve Tanzimat Dönemindeki Hukuksal Yeniliklerin Sosyo-Politik Dinamikleri”, **Selçuklu Üniversitesi Türkiyat Araştırma Dergisi**, Sayı. 19, Yıl. 2006,ss. 295-321.

Akgündüz, Said Nuri; “Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Hukuku'nun Kaynakları”, **AİBÜ İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:8, Güz 2016, s.1-16.

Akın, İlhan F.; **Kamu Hukuku**, İ.Ü.Y., Fakülteler Matbaası İstanbul 1974.

Akın, Rıdvan; **TBMM Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.

Aldıkaçtı, Orhan; **Anayasa Hukukumuzun**, İstanbul Üniv. Hukuk Fak. Yayınları,1982.

Armağan, Servet; **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul 1979.

Aslan, Taner; “Osmanlı Devleti'nin Siyasî ve İdarî Tarihinde Adalet ve Müsavat Meselesi”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı.21, 2010.

Atatürk, Mustafa Kemal; **Nutuk**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 2000.

Berkes, Niyazi; **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1973.

Bıçak, Ayhan; **Türk Düşüncesi II Kaygular**, Dergâh Yayınları, İstanbul 2010.

Bınark, İsmet; **TBMM Başkanları ve Meclis Konuşmaları**, Ankara 2002.

Çaha, Ömer; “Osmanlı’da Sivil Toplum”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1994.

“Constitution de 1875, IIIe République” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutionsdans-l-histoire/constitution-de-1875-iiie-republique> [E.T: 19.07.2021].

Davison, Roderic; “Tanzimat Döneminde Osmanlı Diplomasisinin Modernleşmesi”, Çev. Hayrettin Pınar, **Tanzimat (Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu)**, 2. Basım, İş Bankası Yayınları, Ankara 2012.

Demir, Aysel; “Hak, Adalet Ve Özgürlük Bağlamında Rousseau”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 33 Kasım-Aralık 2012.

Ellek, Hasan; “Osmanlı’da Kanunlaştırma Hareketleri ve Mecelle”, **Gümüşhane Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 6, 2014.

Engelhart, **Tanzimat ve Türkiye**, Çev. Akın Bedirhan, Kaktüs Yayınları, İstanbul 1999.

Erdem, Hüsameddin; **Son Dönem Osmanlı Devletinde Ahlak**, Sebat Yayıncılık, Konya 1996.

Eren, Abdurrahman; **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2018.

Eryılmaz, Bilal; **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 4. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul 2017.

Esen, Bülent Nuri; **Anayasa Hukuku ve Siyasi Hukuk**, İstanbul 1957.

Fendoglu, Hasan Tahsin; “Modernleşme Ve Osmanlı Anayasal Düzeninin Bozulması (Giriş)”, **International Journal of Social Science**, Volume. 6, Issue. 1, p. 1-14, January 2013.

Gencer, Bedri; **İslam’da Modernleşme (1839-1939)**, 2.Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara 2012.

Gözler, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa 2000.

Gözübüyük, Şeref; **Anayasa Hukuku**, Ankara 1993.

Hayta, Necdet - Uğur Ünal, **Osmanlı Devleti’de Yenileşme Hareketleri**, Gazi Kitapevi, Ankara 2008.

Hobbes, Thomas; “Leviahtan”, **Batıya Yön Veren Metinler**, (Çev. Kapadokya MYO Redaksiyon Heyeti), 1.b., c.2, s.850-858, Ekim 2010.

İnalçık, Halil; “*Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu*”, **Bellekten**, Cilt: XXVIII, Sayı: 112, Yıl: 1964.

Karabulut, Mustafa; “Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. Yüzyılda Değişim Süreci, Sosyal ve Kültürel Durum”, **Mecmua Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:2, Yıl:1, Güz 2016, ss. 49-65.

Karabulut, Veysi; **Mustafa Reşid Paşa’nın Islahat Fermanı’na Dair Layihası**, İstanbul Üniversitesi, Tarih Bölümü, Yakın Çağ Tarihi Bilim Dalı, İstanbul 1998.

Karal, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi**, Cilt 5, TTK yayınları, Ankara 1988.

Kaynar, Reşat; **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1954.

Kılıç, Seval; “Kanun-ı Esasi’de Egemenlik Anlayışı”
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi,
İstanbul 2014.

Kodaman, Bayram; **Abdurrahman Şeref Efendi Tarihi**, Haz.,
Mehmet Ali Ünal, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1996.

Konan, Belkıs; “İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Açısından
Osmanlı Devletine Bakış”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Dergisi**, C. XV, Y. 2011, Sayı 4.

Konan, Belkıs; “Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki
Durumuna İlişkin Bir Değerlendirme”, **AÜHFD**, 64 (1), 2015,
ss. 171-193.

Koyuncu, Nuran; “Hukuk Mektebinin Doğuşu”, **Gazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVI, Sayı: 3, Yıl: 2012.

Küçükömer, İdris; **Düzenin Yabancılaşması**, 2. Baskı, Alan
Yayıncılık, İstanbul, 1989.

Lewis, Bernard; **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, Çev. Metin
Kıratlı, 5. Basım, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1993.

Mardin, Şerif; **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul,
1991.

Mardin, Şerif; **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 3. Baskı, Der.
Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul,
1992.

Mardin, Şerif; **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, 9. Basım,
İletişim Yayınları, İstanbul 2009.

Okandan, Recai Galip; **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul
Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1968.

Onar, Sıddık Sami; “Osmanlı İmparatorluğunda İslam Hukukunun Bir Kısmının Codification’u: Mecelle”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 20, Sayı: 1-4, ss. 57-85, Ocak 1955.

Ortaylı, İlber; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 16. Basım, İletişim Yayınları, İstanbul 2003.

Özkorkut, Nevin Ünal; “Yargı Bağımsızlığı Açısından Osmanlı’da ve Günümüz Türkiye’sinde Yargıya Genel Bir Bakış”, **AÜHFD**, C. 57, sy. 1, 2008.

Öztuna, Yılmaz; **Osmanlı Devleti Tarihi**, C. II, İstanbul 1990.

Rousseau, Jean Jacques; **İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kökeni**, Çev. Ertuğ Ergün, Yeryüzü Yayınevi, Ankara, Ekim 2003.

Rousseau, Jean Jacques; **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Vedat Günyol, 9. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2012.

Sarıay, Ercimet; “Tanzimat Sonrası Kanunlaştırma Çalışmalarının Kaynakları ve Metodolojisi”, **Bayterek International Journal of Academic Research**, Cilt: 2 Sayı: 1 Yıl: 2019.

Şentop, Mustafa; “Tanzimat Dönemi Kanunlaştırma Faaliyetleri Literatürü”, **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 5, 2005, 647-672.

Coşkun Üçok ve Ahmet Mumcu; **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınevi, Ankara 1999.

Ülken, Hilmi Ziya; **Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi**, 13. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2013.

Taner, Tahir; **Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku, Tanzimat I**, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Kültür Yayınları, 1999.

Tanör, Bülent; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 32. Basım, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2019.

“Tanzimat Fermanı,” <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf> [E.T: 22.07.2021].

Topakkaya, Arslan; **Hukuk ve Adalet**, 2. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara 2017.

Tunaya, Tarık Zafer; **Türkiye’de Siyasal Partiler**, C: 1, 2. Bs. Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1988.

Türcan, Talip; **İslam Hukuk Biliminde Norm-Amaç İlişkisi**, s.17, Ankara Okulu Yay. , Ankara 2009.

Vural, Mehmet; **Tanzimat’tan Günümüze Türkiye’de Felsefe**, Elis Yayınları, Ankara 2018.

Yetkin, Aydın; “Osmanlı Devleti’nde Hukuk Devletinin Gelişim Süreci”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 24, Kış 2013.

“1876 Kânûn-ı Esâsî” <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> [Erişim 18.07.2021].

I.Dönem Zabıt Ceridesi, C.IV., s.201-203.

MİLLÎ MÜCADELEDE ANAYASA TARTIŞMALARI VE ADLİYE VEKİLİ CELÂLEDDİN ARİF BEY

Prof. Dr. Haluk SELVİ*

ÖZET

Osmanlı Devleti'nde Kanun-ı Esasinin şekli ve millî iradenin temsili, anayasal çerçevede üzerinde en çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. 1876 Kanun-ı Esasisi kabul edildiğinde de bu tartışmalar devam ediyordu. Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldığı zaman işlerini, bütün yönleriyle olmamakla beraber, 1876 Kanun-ı Esasisi'ne göre yürütüyordu. Meclis'te hilâfet ve saltanata bağlı olunduğuna dair, kâğıt üzerinde de olsa, tabirler kullanılıyordu. Devlet yapısının belirlenmesini ve Meclis Hükûmeti rejiminin yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlayan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20 Ocak 1921'de TBMM tarafından kabul edilmiştir. Bu kanunla meclisin başından beri benimsediği yasama organının üstünlüğü ilkesinin katı bir uygulaması olan Meclis Hükûmeti Rejimine anayasal bir meşruluk kazandırılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin niteliğinin henüz belirlenmemiş olması, bu eksikliğin münakaşalara sebep olması ve düşmanlara karşı meclisi geçici, hiçbir şeyi temsil etmeyen bir kurul olmadığının gösterilmesi yeni bir kanunun gerekliliğini ortaya çıkarmıştı. Madde madde oylanarak kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye kanununun görüşülmesi ve kabulünde katı anayasalar için öngörülen özel nisap ve kurallar uygulanmamış, olağan yasalar için var olan usuller izlenmiştir. Yürürlükte olduğu kabul edilen Kanun-ı Esasi, anayasa değişikliği için her iki meclisin (Mec-

* Sakarya Üniversitesi, E-Posta: hselvi@sakarya.edu.tr

lis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan) ayrı ayrı üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğunu ve padişahın onayını gerekli görmüştü. Teşkilat-ı Esasiye'nin kabulünde ne padişahın ne de Meclis-i Ayanın bir rolü olamazdı. Anayasanın kabulü için özel yeter sayı uygulanması bu değişikliği ya da yeni bir anayasanın kabulünü olanaksız kılacaktı. TBMM ilk günden beri kendisini kurucu bir meclis olarak gördüğünden, yeni bir anayasa yapımında uygulayacağı usul kurallarını da bağımsız olarak seçecekti.

Bu durum mecliste Mustafa Kemal Paşa'ya ve uygulamalarına muhalefet eden gurubun önemli isimlerinden olan Adliye Vekili Celaleddin Arif Bey'in muhalefetine ve mecliste tartışmalara sebep olmuştur. Bu çalışmamızda, anayasa uzmanlarından Adliye Vekili Celaleddin Arif Bey etrafında 1918-1922 yılları arasında yaşanan anayasa tartışmaları, dönemin kaynakları ve kayıtları etrafında ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Milli Mücadele, Kanun-ı Esasi, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Mustafa Kemal Paşa, Celaleddin Arif Bey.

CONSTITUTIONAL DISCUSSIONS IN THE NATIONAL STRUGGLE AND JUSTICE MINISTER CELÂLEDDİN ARİF BEG

ABSTRACT

In the Ottoman Empire, the form of the Kanun-i Esasi (constitution) and the representation of the national will have been one of the most debated issues in the constitutional framework. These discussions continued even when the 1876 Kanun-ı Esasi was accepted. Once the Turkish Grand National Assembly was convened, it was carrying out its affairs in accordance with the 1876 Law, although not in all its aspects. The expressions even on paper, were used in the Assembly like being loyal to the caliphate and sultanate. The Teşkilat-ı Esasiye Law, which determined the state structure and placed the Parliamentary Government regime in a legal framework, was accepted by the Grand National Assembly of Turkey on January 20, 1921. With this law, a constitutional legitimacy was given to the Parliamentary Government Regime, which is a strict application of the principle of supremacy of

the legislature adopted by the parliament from the very beginning. The fact that the nature of the Turkish Grand National Assembly had not yet been determined, that this deficiency caused arguments, and that the assembly was not a temporary committee that did not represent anything against the enemies revealed the necessity of a new law. Special quorum and rules stipulated for strict constitutions were not applied in the discussion and adoption of the Teşkilat-ı Esasiye law, which was accepted by voting item by item, and the existing procedures for ordinary laws were followed. The Kanun-ı Esasi, which was accepted to be in force, required the two-thirds majority of the total number of members of both chambers (Meclis-i Ayan/Senate and Meclis-i Mebusan/Parliament) and the approval of the sultan for the constitutional amendment. Neither the sultan nor the Ayan could have a role in the acceptance of the Teşkilat-ı Esasiye. The application of a special quorum for the adoption of the constitution would make this amendment or the adoption of a new constitution impossible. Since the Grand National Assembly of Turkey saw itself as a constituent assembly from the first day, it would independently choose the rules of procedure to be applied in the making of a new constitution.

This situation led to the opposition of Deputy of Justice Celaleddin Arif Beg, who was one of the important names of the group who opposed Mustafa Kemal Pasha and his practices, and to discussions in the parliament. In this study, the constitutional debates will be discussed with particular reference to the Deputy of Justice Celaleddin Arif Bey, one of the constitutional experts, between 1918-1922 by the sources and records of the period.

Keywords: National Struggle, Kanun-i Esasi (Constitution), Teşkilat-ı Esasiye Law, Mustafa Kemal Pasha, Celaleddin Arif Beg.

Osmanlı Devleti'nin Mondros Mütarekesi ile başlayan siyasal ve anayasal çöküşü 1922 yılı sonlarında saltanatın kaldırılması ile noktalananmıştır. Bu büyük dönüşüm birdenbire olmamış, Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının Millî Mücadele boyunca gerçekleştirdikleri değişikliklerle meydana gelmiştir. Başka bir deyişle mütareke döneminin koşulları bu köklü değişimin beşiği olmuştur. Yerel kongrelerle başlayan vatani kurtarma düşüncesi, millîyetçilik anlayışı ile doğuyor, ancak

çoğu zaman anayasal kuralların dışına da çıkmıyordu. Vatan ve millet düşüncesinin bu dönemde hâkim hale gelmesi, yeni oluşturulacak kanunların millet egemenliği ilkesi etrafında şekilleneceğini gösteriyordu. Bu düşünce, Mustafa Kemal Paşa Anadolu'ya geçmeden başlamış, Amasya Tamimi, Erzurum Kongresi ve Sivas Kongresi kararlarında da ifade edilmiştir. Millî irade ve millî egemenlik, bu kararlarda üzerinde en fazla durulan konu olmuştur.

Mütareke döneminin olumsuz koşulları yeni birçok anayasa düşüncesini de gündeme getirmiştir. Özellikle Meclis-i Mebusan'ın 21 Aralık 1918 tarihinde Sultan Vahdettin tarafından feshi, anayasa ve meşrutiyete karşı, millet iradesine karşı bir hareket olarak algılanmıştır.¹ Meclisin feshi ile başlayan süreçte bu boşluk bazı toplantılarla giderilmeye çalışılmıştır. Bu toplantılarda ele alınan ve teklif edilen en önemli konu millî bir meclisin oluşturulması ve millet hâkimiyetinin yani en azından meşrutî idarenin gereklerinin yerine getirilmesi idi.

26 Mayıs 1919'da toplanan Saltanat Şurası'nda, ülkenin içerisinde bulunduğu duruma bir çare bulmak ve çeşitli kuramların yöneticilerinin görüşlerini almak hedeflenmişti. Bu toplantıya katılan Dârülfünûn'dan Selahaddin Bey, Baro'dan Celâleddin Arif Bey, Trabzon Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nden Ömer Fevzi Bey, Millî Kongre'den Hüsnü Bey, Tıp Fakültesi'nden Âkil Muhtar Bey, Vahdet-i Millîye'den Hamid Bey, şûrâ-yı saltanat yerine Vilâyet Meclis-i Umumî üyelerinin katılımıyla bir "Şûrâ-yı Millî" kurulmasını istiyorlardı.²

1914 yılında İstanbul Baro başkanlığı görevine başlayan Celâleddin Arif Bey³, Saltanat Şurası'ndaki konuşmasında, ülkenin geldiği durumu özetledikten sonra milleti temsil edecek anayasal bir kurumla

1 Sina Akşin, **İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele**, I, İstanbul, 1990, s. 136-138.

2 Celal Bayar, **Ben de Yazdım**, VI, İstanbul, 1997, s. 1878.

3 İstanbul Barosu Kayıt Defteri. Hüseyin Kâzım Kadri, **Meşrutiyet'ten Cumhuriyete Hatalarım**, İstanbul, 1991. s. 171. Darülfünun'da anayasa hukuku muallimi olan C. Arif Bey'in Hukuk-ı Esasiye isimli üç ciltlik bir eseri bulunuyordu ve zamanın Osmanlı Hukukçuları içerisinde önemli bir yere sahipti. C. Arif Bey, Meşrutiyet'in ilânından bir ay sonra yani 1908 Ağustosunda Mısır'dan İstanbul'a geldi. (İstanbul Barosu Mecmuası, Sene:4 (Şubat 1930). Sayı:38-2 s. 95). Dârülfünun Hukuk Mektebi (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi)'nde müderrisliğe başladı. 1908 yılında Mekteb-i Mülkiye (Siyasal Bilgiler Fakültesi) ders programlarında yapılan ıslahat üzerine "Düvel-i Selâse Kanun-ı Esâsileri" dersi müderrisliğini de üzerine aldı. Bu iki okulda verdiği derslerde Emile Boutmy'nin eserlerinden faydalandı. Hukuk Fakültesi'nde ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde verdiği dersleri üç cilt halinde bastırıldı. C. Arif Bey'in bu okullardaki hocalığı Erzurum'dan mebus seçildiği 1920 yılının Ocak ayma kadar devam etti. (Ali Çankaya, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, II, Ankara, 1968-1969, s. 254).

ilgili olarak şunları söylemiştir:

“...Millet azmini gösterebilmek için evvelâ kendisini gösterebilecek bir hale getirilmelidir. Bu hal ise şûrada millet namına söz söyleyebilecek bir heyetin toplanabilmesidir. İdarî unsurlar bir meclisten çıktuktan sonra bunlara iltihak veyahut hemen iştirak ettirilecek olan vilâyetler meclis-i umumî âzâları gelsinler; burada veya başka bir yerde toplan-sınlar ve bir milletin azim ve kararını gösterebilirler. Böylece bu heyetin başında da kendisine güvenebileceği bir vükelâ heyeti, kabine bulunur. Bu suretle kalpçe, vücutça bir olarak Padişahlarının tahtı etrafında bütün millet toplanmış olur; kendi azim ve irâdelerini, memleketlerini işgal etmiş olan Hükûmetlere de göstermiş olurlar, fikrim ve kanaatim bundan ibarettir.”⁴

Celâleddin Arif Bey bu konudaki fikirlerini Ayan üyesi Abdurrahman Şeref Bey’e yazdığı bir mektupta da izah ediyor, “Milletlerin demokrasiye doğru gittikleri bir zamanda mukadderat-ı milleti padişah ile birlikte ancak millet tayin eyleyebilir “ diyor olağanüstü şartlar altında bulunduğu bir seçime gitmenin imkânsızlığından, yeni tedbirlerle işin halledilebileceğinden bahsederek yeni çözüm yolları öneriyordu. Fransız İhtilali sırasındaki anayasal gelişmelerden de bahseden Celâleddin Arif Bey bu mektubunda, “...hal-i helâke doğru sürüklenen zavallı vatanımızda niçin nim (yarı) temsilî bir mahiyette toplanabilecek olan bir meclis-i millî vatanımız hakkında lâzım gelen mukadderatı itti-haz edemesin “ diyerek bütün cemiyetlerin ve fırkaların temsilcilerinin katılacağı millî bir meclisin toplanmasını teklif ediyordu.⁵

Celâleddin Arif Bey’in bu buhranlı günlerde ileri sürdüğü kurtuluş çaresi, millî bir meclisin biran evvel toplanması yolundaydı. Fakat Salтанat Şûrâsı’nda hiçbir karar alınamamış, hiçbir görüşme, tartışma yapılamamış, yalnız bir takım kişiler kendilerine verilen dar zaman içinde görüşlerini özet olarak söylemişlerdi. Şûradan üç gün sonra Celâleddin Arif Bey ile birlikte Millî Şûrâ’nın kurulmasını isteyen arkadaşları Padişah’a bir arıza sunmuşlar ve Meclis-i Millî’nin teşkiline müsaade edilmesini istemişlerdi⁶ Onlar bu arızalarında, herkesin güvenini kaybetmiş olan Damat Ferit Hükûmeti’nin değişmesini de istiyorlardı. Fakat şimdilik bu düşünceler bir kenara bırakılacak, bu teşebbüslerin neticeleri, Mustafa Kemal Paşa’nın Anadolu’daki çalışmaları sonunda,

4 Tayyib Gökbiçgin, **Millî Mücadele Başlarken I**, Ankara, 1959, s. 102-103.

5 **Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Bâbiâli Evrak Odası Sadaret Evrakı**, A.M. 313/24.

6 Ali Fuad Türkgeldi, **Görüp İşittiklerim**, Ankara, 1987, s. 219.

1919 yılı Aralık ayında alınacaktı.

12 Ocak 1920 tarihinde Osmanlı Kanun-ı Esasisine göre toplanan Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı, 16 Mart 1920 tarihinde İngilizler tarafından işgal edilerek dağıtılıp 18 Mart 1920’de, kendi kararıyla toplantılarını erteleyince; Mustafa Kemal Paşa da yeni bir Meclisin Ankara’da toplanması hakkındaki tasarılarını gerçekleştirme yoluna gitti. 19 Mart’ta kendi hazırladığı yeni “Seçim Talimatı”nı bütün valilere ve kolordulara gönderdi. Bu tamimde kısaca şöyle deniliyordu:

*“İstanbul’un İ’tilâf Devletlerince resmen işgali; yasama, yürütme ve adalet gücünden meydana gelen devlet otoritesini yok etmiş, bu durum karşısında görev yapamadığını hükûmete resmen bildiren Meclis-i Mebusan dağıtılmıştır. Şu halde, Başkent’in korunması milletin bağımsızlığını ve devletin kurtuluşunu sağlayacak tedbirleri almak üzere olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin Ankara’da toplantıya çağırılması ve Meclis-i Mebusan üyelerinden isteyenlerin de bu meclise katılmaları zorunlu görülmüştür. Bunun için verilen talimat gereğince seçimlerin yapılması vatanseverliğinizden beklenir...”*⁷

Osmanlı, Kanun-ı Esasi’nde dağıtılan bir meclisin başka bir yerde toplanabileceğine dair bir kanun yoktu. Ama Mustafa Kemal Paşa vakit kaybetmeden yeni bir seçim yapılmasını ve meclisin hemen toplanmasını bu tamimle emretmişti. Fakat dağılan meclisin, meclis başkanı tarafından toplanmaya çağırılması daha uygun görülüyordu. Bunun için Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı Reisi Celâleddin Arif Bey’in İstanbul’dan Ankara’ya gelmek için harekete geçtiği haberi Mustafa Kemal Paşa’yı sevindirmiş⁸ ve onunla bağlantı kurulmaya çalışılmıştı.

Celâleddin Arif Bey’in Ankara seyahati, yeni oluşturulacak meclis hakkında Mustafa Kemal Paşa ile haberleşmelerle geçti. Celâleddin Arif Bey yeni meclisin oluşturulabilmesi için Kanun-ı Esasi hükümlerini Mustafa Kemal Paşa’ya hatırlatmaya çalışıyordu. Celâleddin Arif Bey’in telgrafi ve yapılan hareketi bazı kanunlara dayandırmak istemesi Mustafa Kemal Paşa’yı çok kızdırdı. Celâleddin Arif Bey’den istenen, 19 Mart tarihli tebliği tasdik etmesi idi. Fakat o, bu işi Ankara’ya geldikten sonra, görüşerek yapmak istemişti.⁹ Bu cevabî telgrafi alan Mustafa Kemal Paşa, Nutuk’ta şöyle diyor:

⁷ Harp Tarihi Vesikalari Dergisi, Yıl:4 (Eylül 1955), sayı:13, vesika:337.

⁸ Yunus Nadi Abaloğlu, *Kurtuluş Savaşı Anıları*, İstanbul,1978, s. 249.

⁹ Mazhar Müfit Kansu, *Erzurum’dan Ölümüne Kadar Atatürk’le Beraber, II*, Ankara, 1988, s. 567.

“Bu cevabî telgrafnâme muhteviyatına dikkatle atf-ı nazar buyrulursa, Celâleddin Arif Bey’le nokta-i nazarlarımız arasında büyük ihtilaf olduğu suhuletle fark olunur. Ben, fevkâlede salâhiyeti haiz bir meclisin, Ankara’da içtima’ına karar verirken bizim Kanun-ı Esasimizde böyle bir meclisin toplanabilmesine dair bir işaret olmadığını elbette bilirdim. Fakat kararımı verebilmek için böyle bir işaretin mevcudiyet ve adem-i mevcudiyetini düşünmek, asla hatırıma gelmedi. Bundan başka duçar-ı taarruz olan meclis âzâlarından kurtulabilenler ile vilâyet ve elviye mecâlis-i idaresinden intihab olunacak ikişer âzâ ile birlikte Meclis-i Mebusan’ın yeniden eski şekil ve mahiyetinde toplanmasını temin için çalışmasını asla hatırıma getirmedim. Bilâkis büsbütün başka mahiyet ve salâhiyette, daimî bir meclis teşkil etmeğe ve bu mecliste tasavvur ettiğim inkılâp safahatını beraber geçirmeği düşündüm. Buna nazaran, mütabayin (farklı) olduklarına şüphe etmediğim nokta-i nazarlarımızın, ba’del-istişare tevhidinde imkân bulunacağından nâümit oldum ”¹⁰

Ankara’ya 2 Nisan 1920 tarihinde gelen C. Arif Bey, M. Kemal Paşa ile görüşükten sonra yayınladığı beyannamelerle yeni meclise katılımlar konusunda halkı ve vekilleri aydınlattı ve M. Kemal Paşa’nın direktifleri doğrultusunda hareket etti. TBMM.’nin açılmasından sonra kanun tartışmaları daha da şiddetlendi. Ancak ülkenin olağanüstü durumu acil önlemler gerektiriyordu.

TBMM’nin Açılması, Niteliği ve İlk Hükûmet

İstanbul’un işgalinden sonra Heyet-i Temsiliye tarafından 19 Mart’ta ilgililere gönderilen emirle yeniden seçim yapılması ve yeni bir meclisin toplanması bildirilmişti. Nisan ayının başından itibaren İstanbul’dan ayrılan mebusların çoğu Ankara’ya gelmeye başladı. Yeni meclisin alacağı şekil hakkında görüşmelere de bu sıralarda başlandı. Yeni meclisin alacağı şekil Mustafa Kemal Paşa tarafından önceden hazırlanmış ve mecliste 24 Nisan’da okunacak nutkuna ilâve edilmişti. O yine de bu konuda mebusların, özellikle hukukçuların fikirlerini öğrenmek istiyordu. Fakat hazırlanan nutuktan kimsenin haberi yoktu. Ziraat Mektebi’nde yapılan bu görüşmelerin hemen hepsinde Celâleddin Arif Bey de bulundu.

Celâleddin Arif Bey’e göre, toplanacak meclis, İstanbul’da dağıtılan meclisin devamından başka bir şey değildi. Orada içtimalarına de-

¹⁰ Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk I**, Ankara, 1981, s. 425.

vam imkânını bulamayan meclis, milletçe seçilmiş yeni âzâlarının da iştirakiyle içtimalarına Ankara’da devam edecekti. Kendisi de dağıtılan meclisin reisi olması sebebiyle yeni meclisin de reisi olacaktı.¹¹ Celâleddin Arif Bey başta olmak üzere fikirleri batıya açık olanlar, bir yasama meclisi, bir kabine, bir de yürütme kurulu kurmak ve bunun başına meclis başkanını getirmek istiyorlardı. Mustafa Kemal Paşa ise, bütün yürütme ve yasama gücünün meclisin elinde bulunmasını, kabine üyelerini meclisin seçmesini ve kabinenin meclise karşı sorumlu olmasını istiyordu.¹² Bu fikir ayrılığı görüşmelerle ortadan kaldırılamayacak ve giderek büyümeye devam edecektir.

Yeni meclis 23 Nisan 1920 Cuma günü açıldı. Aynı gün alınan 1 numaralı karar ile meclisin bu kere intihap edilen âzâlarla İstanbul Meclis-i Mebusanı’ndan iltihak eden âzâlardan müteşekkil bulunmasına karar verildi.¹³ Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi iki genel seçim neticesinde teşekkül etmiş bulunuyordu. İstanbul’dan çağrılan üyeler 1919 yılı sonunda yapılan bir genel seçimle seçilmişlerdi. 19 Mart 1920 tebliğiyle de yeni bir seçim daha yapılmıştı. Mart-Nisan aylarında yapılan bu son seçim 1876 İntihab-ı Mebusan Kanunu’na pek uymamıştı.¹⁴

24 Nisan 1920 günü yapılan ikinci içtimada Mustafa Kemal Paşa bir konuşma yaparak, mütarekeden meclisin açılışına kadar geçen zaman zarfında cereyan eden siyasi olaylar hakkında bilgi verdi.¹⁵ Konuşmasını bitiren Mustafa Kemal Paşa derhal bir hükûmet heyetinin kurulmasını isteyen bir de takrir verdi. Bu takrirden şu esaslar yer alıyordu:

1) Hükûmet teşkili zaruridir. 2) Muvakkat kaydıyla bir hükûmet reisi tanımak veya bir padişah kaymakamı ihdas etmek kabil-i tecviz değildir, 3) Mecliste mütekâsif irade-i milliyeyi, bilfiil mukadderatının vatana vaz’ulyed tanımak umde-i esasiyedir. Meclis, hükûmeti kontrolle yetinecek “murakıb ve müdekkik” bir teşrii organı değildir, milletin mukadderatına bu sıfatla bakmaz, fakat bu mukadderatla bilfiil iştilal etmek zorundadır. 4) Meclis teşriî ve icraî selâhiyetleri câmidir. Meclisten tefrik ve tekvil edilecek bir heyet umur-u hükûmeti rû’yet

11 Nutuk I, s. 426-427; Cumhuriyet, 7 Mart 1932.

12 Halide Edip Adıvar, **Türkün Ateşle İmtihanı**, İstanbul, 1987, s. 113-114.

13 **Düstur I**, Tertip III, Ankara, 1953, s. 1.

14 Tank Zafer Tunaya, “TBMM. Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmu’ası**, c.XXIII, sayı:3-4, s. 230.

15 **TBMM. ZC. I**, (24 Nisan 1336), s. 25-39.

eder. Meclis reisi, bu heyetin de reisidir.¹⁶

Mustafa Kemal Paşa'nın bu yeni önergesi aslında 1921 Teşkilat-ı Esassiyeye Kanununa kadarki dönemde bir tür geçici anayasa niteliğindedeydi. Mustafa Kemal Paşa'nın bu yeni hükûmet projesini tetkik eden Celâleddin Arif Bey ve diğer bazı mebuslar, bundan çıkan *şekl-i hükûmetin* mevcut olan hükûmet şekillerinden hiçbirisine benzemediğini gördüler.¹⁷ Teklif uzun tartışmalara sebep oldu. Mustafa Kemal Paşa gizli bir celsede bu konu hakkında izahatta bulundu.¹⁸ 24 Nisan günü Mustafa Kemal Paşa'nın konuşmasından sonra Çorum Mebusu Fuad Bey ve arkadaşları verdikleri bir teklifte “mademki meclis kuvve-i icrâiyeye de haizdir evvelâ bir reis bir de reis-i sâni intihab edelim” diyorlardı.¹⁹ Bu teklif kabul edilerek riyaset divanı seçimleri yapıldı. Bu seçimlerde 120 mebus hazır bulundu, ekseriyet-i mutlaka için lâzım gelen oy 61 olarak tesbit edildi. Reislik makamı için iki aday vardı: Mustafa Kemal Paşa ve Celâleddin Arif Bey. Oylama iki adayın isimleri aynı pusulaya yazılarak yapıldı.²⁰ Oylama sonunda Mustafa Kemal Paşa 110 oyla reis-i evvel (birinci reis), Celâleddin Arif Bey 109 oyla reis-i sâni (ikinci reis) seçildi. Çelebi Abdülhalim Efendi birinci reis vekili, Kırşehir Mebusu Cemaleddin Efendi ikinci reis vekili seçildiler.²¹

Anadolu'nun başsız kaldığı, mülki makamların direktif alacak mercii kestiremedikleri şu zamanda siyasi tereddüdün kaldırılması gerekiyordu. Bütün mebuslar bu konuda ittifak halindeydiler. Mustafa Kemal Paşa'nın 24 Nisan 1920 tarihli takririnden ilham alan Tokat Mebusu Nazım Bey ve arkadaşları 25 Nisan 1920'de meclise bir takrir sundular. Nazım Bey ve arkadaşları Meclis Reisinin encümenler vasıtasıyla hükûmeti kurmasını ve idare etmesini istiyorlardı. Bu takrir üzerine söz alan Celâleddin Arif Bey bu konudaki teklifinde:

“...Bir kanun yapmak veyahut tanzim etmek için zamana ihtiyaç vardır. Onun için Meclis-i Aliniz fikr-i âcizice onbeş kişilik bir encümen teşkil buyursa ve o encümen bu meseleyi âriz ve âmik tetkik ettikten

16 Nutuk II, s. 438.

17 Arı İnan, **Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 1923 Eskişehir-İzmit Konuşmaları**, Ankara, 1984, s. 56-57.

18 Nutuk II, s. 439.

19 TBMM. ZC. I, (24.4.1336), s. 38.

20 Her iki reise de ayrı ayrı oy verilmiştir. T. Z. Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük adlı kitabında (s. 74) bu durumu bir rekabet şeklinde göstermiştir.

21 TBMM. ZC. I, (24.4.1336), s. 38.

sonra bir kanun lâhiyası ihzar edip Meclis-i Âlinize tevdi 'etse ve bu kanun müzakere olunup çıkıncaya kadar diğer işler de yüzüstü kalmamak için muvakkat bir hey 'eti icrâ'ye suretiyle bir şey yapıp şu durmakta olan işleri yürütebilmek için hasr-ı mesâi eylese, o kanun mer 'iyyete vaz 'edildikten sonra teşkilâtımızı da ona göre yapırız...' diyordu. Bu konuda meclise verdiği takrir ise şudur:

"Meclis-i Millî Riyaset-i Celilesine

Meclisin muamelâtını tanzim, heyet-i icrâyesini teşkil ve heyet-i icrâye Meclisin münasebâtını taknin edebilmek için onbeş kişilik bir Layihâ Encümeni teşkilini ve tanzim edilecek lâyiha-i kanuniyenin Meclis-i Alice kabulüne kadar şimdilik beş-altı zattan müteşekkil bir icra encümeni intihap buyurulmasını teklif eylerim. Erzurum Mebusu Celâleddin Arif."

Bu konuda konuşan başka mebuslar da oldu. Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey'e göre, birbirini tanıyan çok az mebus vardı ve bunun için mecliste önce geçici bir hükûmetin kurulması gerekiyordu. İzmit Mebusu Sim Bey, Mustafa Kemal Paşa'nın bu konuda bir emrivaki yaptığını pek açık sayılamayacak fikirleriyle belirtmiştir. Bursa Mebusu Muhiiddin Baha Bey de, İstanbul'da bir hükûmetin varlığından söz ederek yeni bir hükûmet kurmaya gerek olmadığından bahsediyordu.

Görüşmelerden sonra Karahisar-ı Sahib Mebusu Mehmed Şükrü Bey, İcra Heyeti hakkında vaki olan üç teklifin tayin-i esami ile reye konulmasını teklif etti. Üç teklif şunlardı:

- 1- Mustafa Kemal Paşa'nın teklifi üzere icra vekilleri intihabı,
- 2- Celâleddin Arif Bey'in teklifi üzere muvakkat icra vekilleri intihabı,
- 3- Tokad Mebusu ve arkadaşlarının takriri gereğince encümenler marifetiyle icra-yı hükümet edilmesi.

Oylama neticesinde Celâleddin Arif Bey'in teklifi kabul edildi.²² Aynı gün, "kuvve-i icraiye teşkiline ve meclisin muamelâtını tanzim, heyet-i icrâyesini teşkil ve heyet-i icrâye ile meclisin münasabatını tâyin etmek için" on beş kişiden oluşan encümen teşkiline karar verildi.²³

25 Nisan'da, Celâleddin Arif Bey'in teklifi üzerine yedi kişiden

22 TBMM. ZC. I, (25.4.1336), s. 52-58.

23 Düstur, I, Tertip III, Karar No: 5-6, s. 1.

oluşan muvakkat icra encümeni seçimi yapıldı. Seçim sonunda Celâleddin Arif Bey 71, Cami Bey 66, Bekir Sami Bey 58 oy aldılar. Diğer seçilenler İsmet Bey (Edirne), Fevzi Paşa (Kozan), Hamdullah Suphi Bey (Antalya), Hakkı Behic Bey (Denizli) idi.²⁴ Erkân-ı Harbiye Reisi *İsmet* Bey Meclis kararı ile heyete dahil edilmişti. Mustafa Kemal Paşa bu heyetin tabii reisi idi.²⁵

İcra encümeni seçimlerinden sonra layiha encümeni seçimi yapılmıştır.²⁶ Lâyiha encümeni hemen çalışmalarına başlayarak 1 Mayıs 1920’de İcra Vekilleri Kanun Tasarısı’nı meclise sunmuştur. Bu tasarının savunmasını bir hukukçu olarak Celâleddin Arif Bey üstlenmiştir. Celâleddin Arif Bey, kanun lâyihasının hazırlanmasında, Mustafa Kemal Paşa’nın ittifakla kabul edilen 24 Nisan tarihli takririnin göz önünde tutulduğunu, on encümen teşekkül ettiğini, icra vekili olarak seçilen kişinin mesuliyet altına gireceğini ve meclise karşı sorumlu olacağını belirtti.²⁷ Uzun tartışmalardan sonra Büyük Millet Meclisi icra vekillerinin suret-i intihabına dair 3 numaralı kanun 2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edildi.²⁸ Kanun şu idi:

“Madde 1. Şer’iyye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiyye, İktisat (Ticaret, Sanayii, Ziraat, Orman ve Maden), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rüsumat ve Defter-i Hakanı, Nafia, Dahiliye (Emüiyet-i Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye, Erkân-ı Harbiye-i Umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisinin onbir zattan mürekkep bir icra vekilleri heyeti vardır.

Madde 2. İcra vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyet-i mutlakasıyla aralarından intihab olunur.

Madde 3. Her vekil deruhde ettiği umurun ifasından mensup olduğu encümenin rey-i istişarisini alabilir.

Madde 4. İcra vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder.²⁹

Ertesi gün yani 3 Mayıs’ta icra vekillerinin seçimine başlandı. Er-

24 TBMM. ZC. I, (25.4.1336), s. 58-59.

25 Tunaya, “TBMM Hükümetinin Kuruluşu...”, s. 2131.

26 TBMM. ZC. I, (27.4.1336), s. 63,70, 90.

27 TBMM. ZC. I, (1.5.1336), s. 156-158.

28 TBMM. ZC. I, (2.5.1336), s. 185-186.

29 Atatürk ile İlgili Arşiv Belgeleri (1911-1921 Tarihleri Arasına Ait 106 Belge), T.C. Başbakanlık Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı, Ankara.1982, Belge No:83.

zurum Mebusu Celâleddin Arif Bey adliye vekilliğine, Kastamonu Mebusu Abdulkadir Kemalî Bey adliye encümeni kâtipliğine seçildi.³⁰

1920 yılı Mayıs ayının sonundan itibaren, mebusluğa seçilen kişilerin memuriyetlerinin devam edip edemeyeceğine dair çeşitli soruları kapsayan telgraflar vatanın çeşitli yerlerinden gelmeye başladı. Bu tartışmalar meclisin kanun karşısındaki durumunu da gündeme getirdi. Tartışmaların alevlendiği bir sırada söz alan Celâleddin Arif Bey, meclisin niteliğini ve memurlukla mebusluk durumunu şöyle izah etti:

“-Efendim, me ’muriyetle meb ’usluk içtima ’ eder mi etmez mi? Gayet mühim bir mesele, daha doğrusu bir kanun-i esasî meselesi... Mehmed Şükrü Bey, Meclisimiz bir ihtilâl meclisi değildir diyorlar. Evet, meclis ihtilâl meclisi değildir. Tarihten bir takım misaller getirdiler. Bu ne dereceye kadar kabil- i tatbik olabilecek? O cihetlere girmek istemiyorum. Fakat yalnız şurasını arz etmek istiyorum ki, biz öyle bir meclis meydana getirdik ki, kanun-ı esasimizle zerre kadar alâkası yoktur. Mevcut olan kanun-i esâsi teşekkül eden bir meclise doğrudan doğruya bir teşriî selâhiyet vermişti. Fakat bugün meclisimizi, icraî ve teşriî bir meclis olarak burada toplamışız ve daha ileriye gitmişiz. Hiçbir tarafta görülmeyecek bir esas da kabul etmişiz. İcra riyaseti ile teşri riyasetlerini birleştirmişiz ve onun ile de iktifa etmemiş riyaset- i sâniye de getirip bir de icrâ vazifesini tahmil etmişiz.³¹ Tefrik-i kuvva evet! Tefrik-i kuvva kalmaz deniyor. Zaten esas itibariyle nazariyat-ı hukukiye tetkik edersek Monteskiyö ’den kalma o tefrik-i kuvva meselesi ne dereceye kadar doğru veyahut yanlıştır?... Efendim, elimizdeki Kanun-ı Esasî bize salâhiyet veriyor. Heyet-i teşriîye âzâsından birisi o Kanun-ı Esasî mucibince kumandan, sefir ve vali olabilir... Tabîdîr ki, vakt-i âlinizi daha fazla işgal etmek istemiyorum. Encümene gitsin, hükûmetle bu noktada tamamiyle anlaştıktan sonra yapılmakta olan kanunda mebuslukla me ’muriyet kabil-i te ’liftir, yahut değildir densin ”³²

Bu tartışmalarda görüldüğü üzere meclisin mevcut anayasa ile ilişkileri ele alınıyor ve meclisin bütün gücü elinde toplaması anayasaya aykırılık olarak nitelendiriliyordu. Celâleddin Arif Bey de bu durumu destekliyordu.

30 TBMM. ZC. I, (4.5.1336), s. 201.

31 Celâleddin Arif Bey’in bu sözlerinde biraz da şikâyet olduğu gözleniyor. Reis-i sânilik makamı Osmanlı Kanun-ı Esâsisi’nde yoktu. TBMM, nde böyle bir makam ihdas edilmiş ve belki de böylece Celâleddin Arif Bey küstürülmek istenmemişti. Mustafa Kemal Paşa Meclis reisi olurken. Celâleddin Arif Bey reis-i sâni olmuştu.

32 TBMM. ZC. C. II, (5.6.1336), s. 74-79.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Kabulü ve Celâleddin Arif Bey'in Muhalefeti

Meclis açıldıktan 9 ay gibi kısa bir süre sonra, devlet yapısının belirlenmesini ve Meclis Hükûmeti rejiminin yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlayan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20 Ocak 1921 tarihinde, 85 no'lu kanun olarak kabul edilmiştir. Böylece, meclisin başından beri benimsediği yasama organının üstünlüğü ilkesinin katı bir uygulaması olan Meclis Hükûmeti (güçler birliği) Rejimine anayasal bir meşruluk kazandırılmıştır.

Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun temelleri, 13 Eylül 1920'de meclise sunulan "Halkçılık Programı"nda atılmıştı. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin niteliğinin henüz belirlenmemiş olması, bu eksikliğin münaşalara sebep olması ve düşmanlara karşı meclisi geçici, havada, hiçbir şeyi temsil etmeyen bir kurul olmadığının gösterilmesi yeni bir kanunun gerekliliğini ortaya çıkarmıştı.³³ Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldığı zaman, bütün yönleriyle olmamakla beraber, 1876 Kanun-ı Esasi'si'ne göre işlerini yürütüyordu. Meclis'te hilâfet ve saltanata bağlı olduğuna dair, kâğıt üzerinde de olsa, tabirler kullanılıyordu. Madde madde oylanarak kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye kanununun görüşülmesi³⁴ ve kabulünde katı anayasalar için öngörülen özel nisap ve kurallar uygulanmamış, olağan yasalar için var olan usuller izlenmiştir. Yürürlükte olduğu kabul edilen Kanun-ı Esasi, anayasa değişikliği için her iki meclisin (Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan) ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunu ve padişahın onayını gerekli görmüştü. Teşkilat-ı Esasiye'nin kabulünde ne padişahın ne de Meclis-i Ayanın bir rolü olamazdı. Anayasanın kabulü için özel yeter sayı uygulanması bu değişikliği ya da yeni bir anayasanın kabulünü olanaksız kılacaktı. TBMM ilk günden beri kendisini kurucu bir meclis olarak gördüğünden, yeni bir anayasa yapımında uygulayacağı usul kurallarını da bağımsız olarak seçecekti.³⁵

Teşkilat- Esasiye Kanunun görüşülmeye başlandığı Eylül ayında Celâleddin Arif Bey ve Hüseyin Avni Bey seçim çevreleri olan Erzurum'da bulunuyorlardı. Bu vekiller, Ocak ayı başında Erzurum'dan Ankara'ya geldiklerinde kendilerini Teşkilât-ı Esasiye Kanunu hakkında

33 Nutuk II, s. 565-566.

34 Kanun hakkında meclisteki görüşmeler ve tartışmalar için bkz. TBMM. ZC., C. V, VI, VII, Ankara, 1942; Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Ankara, 1992, s. 19-48.

35 Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul, 1999, s. 249.

yapılan görüşmelerin içerisinde buldular. Özellikle Hüseyin Avni Bey, kanun tasarısı hakkında şiddetli eleştirilerde bulundu. Hüseyin Avni Bey, hükûmetin padişaha bağlı olması gerektiğini söylerken Mustafa Kemal Paşa buna karşı çıkıyordu. Yapılan tartışmaların boyutunu göstermesi açısından vereceğimiz şu konuşmalar önemlidir:

“Mustafa Kemal Paşa: -Heyet-i Vekile padişah emriyle görevine devam edemez. Bu kayıt ve şartla sorumluluk yüklenemez. Belki Heyet-i Aliniz içinde, meselâ Hüseyin Avni Bey arkadaşımız vardır ki, bu kayıtlar ve şartlarla hükûmeti kurmaya cesaret edebilir.

Hüseyin Avni Bey:- Size şurada belge veririm ki, ne Heyet-i Vekile'ye girmek istiyorum, ne de hiçbir şey olmak istiyorum. İhtiras bende yoktur. Bu bir anayasa meselesidir.

Mustafa Kemal Paşa: - Mes'uliyet meselesi

Hüseyin Avni Bey: - Anayasayı yaparız. O şartlarla kim kabul ederse o gelir hükûmete, etmezse gider, öbürü gelir. Gidenlere uğurlar olsun (şiddetli gürültüler).

Mustafa Kemal Paşa: - İşte, pek âlâ, biz gideriz, siz gelirsiniz...”³⁶

İşin garip tarafı, bu tartışmalar esnasında Celâleddin Arif Bey'in, bir hukuk profesörü ve Adliye Vekili olarak, sessiz kalmasıydı. Her ne kadar reisi sâni olarak riyâset kürsüsünde idiyse de, orasını vekiline bırakarak kürsüye geçmesi hiçte zor bir iş değildi. Anlaşılan o ki, Celâleddin Arif Bey, mecliste sesli muhalefet işini Hüseyin Avni Bey'e bırakmıştı. Çünkü kendisi, tepkisini daha başka yollarla gösterecek ve bu tepki daha etkili olacaktı.

Büyük Millet Meclisi'nin ilk anayasası olan Teşkilât-ı Esasiye Kanunu 20 Ocak 1921'de 85 sayılı kanun olarak kabul edildi.³⁷ Birinci maddesinde *“Hâkimiyet bilâ kayd ü şart milletindir. İdare usûlü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir”* diyen, öteki maddelerin hiçbirinde de *“saltanat ve hilâfet”*ten söz etmeyen bu kanun, mebuslar arasında türlü anlamlarda yorumlanmış ve meclisteki ilk ciddi fikir ayrılığı olmuştur.

36 TBMM. ZC., VII, (20.1.1337), s. 333-334.

37 Kanunun tam metni için bkz. **Düstur**, I, Tertip III, s. 138-139. Kanunun kabulü İstanbul'daki bazı gazeteler tarafından eleştirilmiş, bu işin bir *“İttihatçı Oyunu”* olduğu ortaya atılmıştır. (Mahir Said, *“Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Neden Vazedildi?”*, **Alemdar**, 9 Nisan 1337/1921 No: 13).

Kanun maddelerinin tümü parmak kaldırmak suretiyle kabul edilmiş, görüşmeler esnasında kimse bu şekil oylamaya karşı bir şey dememişti. Fakat kanunun kabulünden dört gün sonra, Celâleddin Arif Bey meclis riyasetine verdiği şu yazı ile adliye vekilliğinden istifa ettiğini bildirdi:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Riyaset-i Celilesi’ne

*Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun bazı nukâtım kanaat-ı siyasiye ve vicdaniyemle kabil-i te’lif göremediğimden Adliye Vekâletinden affımı istirham eylerim, efendim. 24.01.1337(24 Ocak 1921) Büyük Millet Meclisi Reis-i sânisî Celâleddin Arif Bey”.*³⁸

Bu istifaname üzerine mebuslar Celâleddin Arif Bey’den bu konuda izahat istediler. Söz alan Celâleddin Arif Bey istifa sebebini şöyle izah ediyordu:

“-Efendim, bendenizin me’zun bulunduğum sırada Meclis-i Aliniz Teşkilât-ı Esasiye hakkında bir kanun yapılması için bir Encümen-i Mahsus teşkil eylemiş, o Encümen-i Mahsus da bir kanun lâhiyası ihzar eylemiş, o kanun lâiyhası da Meclis-i Alinizde müzakere edildiği bir zamanda bendeniz de gelmiştim. Fakat esas itibariyle, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adınının da tamamen delâlet ettiği veçhile bu bir Kanun-ı Esasi’dir. Yani Büyük Millet Meclisi Hükümeti teşkilat yapıyor ve bu suretle bir Kanun-ı Esasi vaz’ ediyor demektir. Daha doğrusu, mevcut olan Kanun-ı Esasi’nin birçok maddelerini ta’dil ediyor. Bu babta müsaade buyrulursa elân meriyülicrâ olan Kanun-ı Esasi’mizin 116. maddesini okuyayım.

“116. Madde- Kanun-ı Esasi’nin mevad-ı münderecesinden bazılarının icab-ı hal ve vakte göre tağyir ve tâdiline lüzumu sahîh ve kat’î görüldüğü halde zikri âti şerâit ile tadili câiz olabilir. Şöyle ki: Ya Heyet-i vükelâ veya Heyet-i Ayân veya Heyet-i Mebusan’da âza-yi mürettebenin sülûsan-ı ekseriyetiyle tasdik edildikten sonra irade-i seniyye dahi o merkezde südur ederse tadilât-ı meşruha düstur’ul-âmel olur...

“Kanun-ı Esasi’nin bu maddesi gayet sarihdir. Bunu hatta rüfeka-yı kiram o surette takdir buyurmuşlardır ki; verdikleri tâdil takriri ile kanunun beşinci, altıncı, dokuzuncu maddeleri diyor ki: Meclis-i Millî gayesini istihsal ettikten sonra feshi için adedi mürettebinin sülûsan-ı ekseriyetle lâzım gelen kararı verir. Demek ki meclis de bu esası tama-

38 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 361.

men tâyin eylemiş ve aded-i mürettebenin, sülûsân-ı ekseriyetine böyle bir selâhiyet bahş edilmiştir. Fakat aded-i mürettebenin ekseriyetine böyle bir vazife tahmil eden kanunun kabulü de yine Meclisin aded-i mürettebenin sülûsan-ı ekseriyetle olmazı lâzım gelir.

Bundan dolayıdır ki, bendeniz belki hata ve kusur ettim. Benim vazifem Meclisin Reis-i Sânisî sıfatiyle Meclis-i Alinize hemen bu ciheti derhatır ettirmek idi. Ben bu vazifede tekâsül (tembellik) ettim ve tekâsülü tamamen görüyorum. Binâenaleyh evvelâ adaleti kendimize tatbik etmek isterim. Anın için bendeniz Reis-i Sânilikten affımı istirham ediyorum (yok yok sesleri)... zannediyorum ki, esas itibariyle bu mesele tarihe kalacak bir mesele olduğundan sülûsân-ı ekseriyetle rey vermek ve tâyin-i esâmiye lüzum vardır.³⁹

Celâleddin Arif Bey bu konuşmasıyla, şifahi olarak reis-i sânilikten de istifa ediyordu. Fakat şekle dayanan bu istifa sebebi mebusları hiç de tatmin etmedi ve onları bu konuda başka sebepler aramaya sevketti. Trabzon Mebusu Hüsrev Bey, Karesi Mebusu Vehbi Bey, Karahisar-ı Sahip Mebusu Mehmed Şükrü Bey, Celâleddin Arif Bey'e saygıları olduğunu belirtmişler, niçin bu itirazını görüşmeler esnasında yapmadığını sorarak kendisine "mebuslukla memuriyetin bir zat uhdesinde cem' edip edememesi" hakkındaki kanun tasarısı görüşmeleri sırasında yaptığı konuşmasını hatırlatmışlardır.⁴⁰ Bu konuşmalardan sonra söz alan Celâleddin Arif Bey şu mazereti öne sürecektir:

"Efendim, rüfeka-yı muhtereme tarafından hakkımda gösterilen teveccühlere teşekkür ederim. Fakat diğer taraftan Hüsrev ve Vehbi Bey biraderlerimiz istifada başka bir sebep aradılar. Sizi namusumla temin ederim ki, hiç başka bir sebep mevcut değildir ve onun için..."

Mustafa Bey (Karahisar-ı Şarkî)- *Müzakere olunurken niçin söylemediniz beyefendi?*

Celâleddin Arif Bey- Şimdi efendim, Nisab-ı Müzakere Kanunu bu suretle yapılmış olabilir ki, orada bir hata yapılmıştır. Yalnız Meclis-i Alinizden şunu istirham ederim ki, kanun her şeyin fevkinde olmalıdır. Meclis-i Aliniz kanun yapar ve fakat yapmış olduğu kanuna merbuttur. Onun fevkine çıkamaz ve çıkmamalıdır. Nizam ve intizam bu sayede muhafaza edilebilir. Müzakere esnasında ne için söylemedim buyurdu-

39 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), C:3, s. 361-362.

40 Bu konuşmasında Celâleddin Arif Bey, kurulan meclisin Kanun-i Esâsi ile zerre kadar alakası olmadığını belirtiyor ve Kanun-ı Esâsiyi kabul etmiyordu.

lar. Bu kanun ile gelir gelmez iştigale vakit bulamadım. Birçok işlerim vardı. Onları yapmakla iştigal ediyordum. Gözümünden kaçtı. Onun için cezamı kendime veriyorum. Meclis-i Alinizi ikaz eylemediğinden dolayı da Riyaset-i Sâniye'den kendime münâzil telakki ediyorum ve istifa ediyorum.⁴¹

Bütün bu konuşmalara rağmen mebuslar Celâleddin Arif Bey'in istifasını kabul etmiş değillerdi. Celâleddin Arif Bey'in ilim ve faziletine karşı saygıda ittifak halindeydiler. Hatta İzmit Mebusu Hamdi Namık ve Karesi Mebusu Haşan Basri Beyler yapılan kanunun yeniden tetkik edilerek mecliste ele alınmasını dahi istediler.⁴² Bu teklif üzerine meclisteki tartışmalar yeniden alevlendi. İzmit Mebusu Sim Bey ve İzmir Mebusu Mahmut Esat Bey, kanunun tekrar ele alınmasının mevzubahis olmadığını, esas meselenin Celâleddin Arif Bey'in istifasının kabul edilip edilmemesi olduğunu belirterek iki gün önce kabul edilen ve memleketin en hayâtî bir noktasını teşkil eden kanunun zedelenmemesi gerektiği üzerinde durdular.⁴³ Celâleddin Arif Bey ise tekrar söz alarak kanunun yeniden görüşülebileceğini belirten şu konuşmayı yaptı:

*“Efendim, milletin hâkimiyetini tabiidir ki hepimiz takdir ederiz ve ben bunu hiçbir vakit inkâr edemem. Millet tabii bir şekilde mukadderatını tayinde hâkimdir.. Bendenizin 27 senelik hukukla iştigalim vardır ve daima surette biz kanunşinaslar şekilperestiz, usulperestiz--Esas itibariyle kanunda da gözetilmesi lâzım gelen şey şekildir, usuldür... Bu gün diyorum ki; farz edelim bir hata vukua geldi. Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun yeniden reye konulmasını arzu etmiyorsunuz, bu olmaz diyorsunuz. Bendeniz olur diyorum. Yalnız mevcut olan zevat arasında da yine aynı surette sülûsan-ı ekseriyetin mevcudiyeti lâzım gelirdi ve hele meclisin hayatından bahis olan bir meseleyi sıkı sıkı bağladı. Fakat milletin hayatına taalluk eden şeyi ekseriyet-i âdiyeye bıraktı. Bendenizce milletin hayatı meclisin hayatının fevkindedir”.*⁴⁴

Celâleddin Arif Bey nihayet bu konuşmasıyla, dilinin altındaki baklayı çıkarıyordu ve kanunun yeniden ele alınmasını istiyordu. Nitekim kendisi kanunun ancak 4. maddesi ile ilgili görüşmelere yetişebilmişti. Bu yüzden kanunun tekrar ele alınabileceği fikrini mecliste güçlendirmeye çalışıyordu. Fakat konuşması Muhittin Baha Bey ta-

41 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 362-363.

42 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 364-365.

43 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 365-366.

44 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 367.

rafından kesilince artık konuşmasına devam etmedi. Bu konuşmadan sonra müzakere kâfi görülerek kanun hilafına da olsa, Celâleddin Arif Bey'e istifasını geri alması meclis reisi tarafından teklif edildiyse de, o bunun bir "kanaat-ı siyasiye meselesi" olduğunu söyleyerek teklifi kabul etmedi ve Adliye Vekilliğinden çekilmiş oldu.⁴⁵

Fakat istifanın kabulüyle iş bitmiş olmadı. Çünkü Teşkilât-ı Esâsiye konusu, bu istifanın sebebi dolayısıyla bir darbe yemişti. Bu darbenin tesirinin ortadan kaldırılması gerekiyordu. Bu sebeple bazı mebuslar meclise şu teklifi sundular:

"Riyaset-i Celileye

Celâleddin Arif Beyefendi'nin Adliye Vekâleti ile Riyâset-i Sâniye'den istifalarına Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun suret-i kabulünü göstererek bi'n-netice kanun-ı mezkûru ta'lil (alet) olmaları vârit değildir. Bu şekildeki esbabın reddiyle kanunun bir daha te'yt edilmesini teklif ederiz.

*İzmir Yunus Nadi, Bursa Muhittin, Adana Zekâi, İzmir Mahmut Esat, Ayıntab Kılıç Ali"*⁴⁶

Oylamaya konulan bu teklife karşı beş kişi oy kullanmıştır.

Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun teyit edilmesinden sonra, Celâleddin Arif Bey'i ilgilendiren ikinci meseleyi geçildi. O da, reis-i sânilik meselesi idi. Celâleddin Arif Bey Adliye Vekilliği'nden istifası hakkında izahat verirken Büyük Millet Meclisi Reis-i Sânilikinden de çekildiğini sözlü olarak belirtmişti. Yazılı olarak bir müracaatı olmadığı için bu mesele ele alınmamış, bunun yazılı müracaat olduğu zaman ele alınması kabul edilmiştir.⁴⁷ Fakat Celâleddin Arif Bey yazılı bir istifada bulunmayacaktır.

Mecliste kısa süre sonra, Birinci Grup da denilen Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu karşısında kendilerine İkinci Grup adını veren muhalifler teşkilatlandılar ve programlarını da hazırladılar. İkinci Grubun kuruluş sebebini, grubun önde gelenlerinden Mersin Mebusu Selahaddin Bey şöyle izah ediyor: "*Hukuk-ı umûmiyenin ahkam-ı esasiyesine mugayir ve hakimiyet-i milliyeye münafi salâhiyet, imtiyazat, teşkilat ve icraatın ref'i... millet ve meclisin hak ve hakimiyetini müda-*

45 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 367.

46 TBMM. ZC., VII, (30.1.1337), s. 436.

47 TBMM. ZC., VII, (24.1.1337), s. 369.

faa etmek, otokrat şefusûlü bir idareye karşı meşru ve kanunî bir cevap vermek."⁴⁸

İkinci Grup üyeleri farklı görüşlere sahip olmakla beraber tek amaç için birleşmişlerdi. O da Selahaddin Bey'in ifade ettiği gibi Mustafa Kemal Paşa'nın otokrat şefliğine engel olmaktı. Grubun kurucuları arasında Celâleddin Arif Bey, Hüseyin Avni Bey ve Mersin Mebusu Selahaddin Bey bulunuyorlardı.⁴⁹

Celâleddin Arif Bey'in Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'na karşı gösterdiği tepki Adliye Vekâletinden istifası ile bitmedi. 30 Nisan 1921'de Adliye Encümeni kadrosuyla birlikte bu encümenin reisliğinden de istifa etti. Bu istifa ile ilgili meclise sunduğu tahrir şudur:

"Riyaset-i Celileye

Encümen-i Adliyece kavânin-i hâzıranın ahkâmını muhafaza ederek adaletin tevzii hususu, umde ittihaz edilmiş iken bir maddenin tadili hakkındaki nizam ve usule tevfiik olunmayarak karar ittihaz olunduğundan dolayı Encümen-i Adliye'den istifa eyliyoruz."⁵⁰

Bu istifa metni Adliye Vekilliğinden istifa metnine çok benziyordu. Çünkü yine usûle uyulmamış olması öne sürülüyordu. Bu sebeple yine mecliste sert tartışmaların çıkacağı kesindi. Fakat celseye başkanlık eden İkinci Reis Vekili Haşan Bey bunun önüne geçerek, aynı şeylerin tekerrür etmesini önlemek amacıyla istifalar üzerine izahat için ısrar edilmemesini mebuslara ihtar etti ve böylece herhangi bir tartışma olmadı.⁵¹

Celâleddin Arif Bey 1922 yılı Nisan ayı başlarında Osmanlı Hükûmeti'nin Roma Murahhası Osman Nizami Paşa ile İstanbul ve Ankara Hükûmetlerinin birleşmesi ve Teşkilât-ı Esâsiye kanunu hakkında bir görüşme yaptı. Bu görüşme de Celâleddin Arif Bey, Teşkilat-ı Esasiye Kanununa muhalif olduğunu belirtiyor, Meclisin barış anlaşması imzalandıktan sonra bu kanunu değiştireceğini, birçok mebusun kendisi

48 İhsan Güneş, "I. TBMM'nde II. Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun Programı", **Ankara Üniversitesi D.T.C. F. Tarih Araştırmaları Dergisi**, cilt XIV'ten Ayır Basım, Ankara, 1983, s. 118.

49 Erik Jan Zürcher, **Milli Mücadelede İttihatçılık**, (Çeviren: Nüzhet Salihoğlu), İstanbul, 1987, s. 229.

50 **TBMM. ZC., X**, (30.4.1337), s. 188.

51 **TBMM. ZC., X**, (30.4.1337), s. 189.

ile aynı görüşte olduğunu belirtiyordu.⁵² Mustafa Kemal Paşa ile ilişkileri gerginleşen Celâleddin Arif Bey'in, böyle bir bahane arkasına gizlenerek daha açık bir muhalif tutuma geçmek istemesi de göz önünde tutulmalıdır.

SONUÇ

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu içeriği yönünden olduğu kadar görüşülmesi ve kabulü açısından da Türk siyasi tarihinin en ilginç belgelerindedir. Anayasa hakkındaki Meclis görüşmelerinin incelenmesi, Birinci Meclisin idealizmini, vatan sevgisini, bağımsızlık düşüncesini, millî egemenlik ve halkçılık ilkelerine olan bağlılığını kanıtlamaktadır. Birinci Meclisin sosyal ve fikri yapısındaki çeşitliliğin izlerini de anayasa görüşmelerinde görmek mümkündür. Bu meclis ve anayasa, yeni Türk devletinin temellerini atmıştır.⁵³

Millî Mücadele hareketi yöntem ve uygulanış açısından kendisine has bir takım özellikler göstermektedir. Bu hareket Mustafa Kemal Paşa önderliğinde her şeyden önce kanuni olmaya dikkat etmiş ve kanuni çerçevesini kendisi oluşturmaya çalışmıştır. Başlangıçta Osmanlı Kanun-ı Esasisine uygun hareket etmiş, ancak TBMM'nin açılmasından sonra kanun yapma yetkisini kendisinde görerek olağanüstü yetkilerle çalışmıştır. Bu çerçevede bazen kanuni boşlukların doğması da tabii karşılanmıştır. Dönemin hukukçuları yeni meclisin alacağı şekil ve çalışma yöntemleri hakkında hem mecliste hem de kamuoyunda sık sık tartışmışlardır. Bu tartışmalarda, İstanbul Barosu Başkanlığı, İstanbul Darülfünun Hukuk Profesörlüğü ve TBMM'nin ilk Adliye Vekilliği görevlerinde bulunmuş olan Celâleddin Arif Bey'in önemli bir yeri olduğu gözlenmektedir. Başlangıçta Mustafa Kemal Paşa ile birlikte hareket eden ancak daha sonra muhalefete geçen Celâleddin Arif Bey'in bu muhalefetinin sebebini ya da hareket noktasını anayasal hareketler oluşturmaktadır. Bu durum Mecliste ikinci grubun doğmasını da hızlandırmıştır.

52 Ahmet İzzet Paşa, **Feryadım, II**, (Yay. Haz: S. İzzet Furgaç ve Yüksel Kanar), İstanbul, 1993, s. 433-434.

53 Özbudun, **1921 Anayasası**, s. 49.

MİLLÎ MÜCADELE'DE İKİ ANAYASALILIK SORUNU VE ESKİ REJİMİN TASFİYESİ SÜRECİ

Doç. Dr. Rıdvan AKIN*

ÖZET

Türk devriminin anayasal gelişim tarihini anlamak için IV. Dönem Mebusan Meclisinin İstanbul'da açılmasından II. Dönem TBMM'nin 431 sayılı yasa ile Osmanlı hanedanını yurtdışına çıkarma kararı verdiği tarihe kadar olan dönemi hukuki bir perspektiften incelemek gerekir. Türk bağımsızlık savaşının temel taşı olan TBMM'nin kuruluşunda elbette bir çok etmen ileri sürülebilir. Ama bunlar içinde en önemlisi son dönem Osmanlı parlamentosunun dağıtılmasıdır. Bu nedenle, Ankara'da meclis toplandığında, bunun özel koşullarda açılmış bir III. Meşrutiyet meclisi olduğunu düşünen mebusların sayısı hiç de az değildi. Hukuk-ı hükümrani fiilen Ankara Konvansiyonuna geçmiş olmakla birlikte 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununa kadar muğlak bir dönem yaşandı. Ankara'da kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğüne dayanan yeni bir rejim kurulduğu yeni anayasa ile somutlaşmış oldu. Bununla birlikte Kanun-ı Esasi'nin TEK ile çelişmeyen maddelerinin yürürlükte olduğu söylem düzeyinde beyan edilmiş olsa da bunun pratik olarak bir anlamı yoktu. 307 ve 308 sayılı TBMM kararları ve 431 sayılı yasa çıkarılana kadar eski rejimin gölgesi yeni devletle birlikte varlığını sürdürdü. Bunu tamamen çözen adım ise 1924 Anayasası olacaktır.

Anahtar sözcükler: Kanun-ı Esasi, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, hukuk-ı hükümrani, meclis üstünlüğü, kuvvetler birliği, eski rejim

* Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi raakin@gsu.edu.tr

Summary

It is an absolute necessity to go back to the opening of the IV. Term Parliamentary Assembly of Ottoman Empire to understand the history of Turkish constitutional development. As a matter of fact, The completion of the constitutional process extended until the second term of Turkish Grand National Assembly, when the parliament decided to deport the Ottoman dynasty with the law numbered 431. Although “Sovereignty” was actually passed to the Ankara Convention, there was an ambiguous period until the 1921 Teşkilat-ı Esasiye Law. This constitution illuminated the principles of the new regime, which was established in Ankara; depending upon parliamentary supremacy and unity of Powers.

However, it has been announced that the articles of the Kanun-ı Esasi that do not contradict the TEK are still in force. In the point of fact, that didn't mean anything in political sense. In other words, the shadow of the old regime continued to exist with the new state. The step that completely solved this contradiction would be the 1924 Constitution.

Keywords: Ottoman Constitution, first Turkish constitution, sovereignty, parliamentary supremacy, unification of state powers, old regime.

Osmanlı Kanunu Esasisi hukuk-u hükümrani kavramını demokratize eden bir gelişme olmuş, hukuka bağlı idare alanında ciddi bir adım teşkil etmişti¹. İkinci Meşrutiyet döneminde İttihatçılar bu Anayasa üzerinde bir çok değişiklik yapmış, hatta üçüncü dönem Mebusan Meclisi yasama vekaletini uzatmıştı.

TBMM'nin kuruluşu Osmanlı düzenine karşı bir ihtilal olmakla birlikte, Ankara Meclisinin geçici olduğu ve Kanun-u Esasi varolduğuna göre yeni bir anayasaya gerek olmadığı kanaatinde olan mebus sayısı azımsanmayacak ölçüde idi.² Ankara rejiminin anayasal nitelikleri siyasal muğlaklığın giderilmesini gerekli kılmakta idi. Bu nedenlerle 1876

1 Bahri Savcı, “Önsöz”, **Kanunu Esasinin 100. Yıl Armağanı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1978, s.XIII.

2 Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, **Devirden Devire**, Cilt 1, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974, s. 58-61.

Anayasasının yürürlükte olup olmadığı zaman zaman tartışılmıştır.³ Başta Mustafa Kemal Paşa olmak üzere pek çok mebusun Osmanlı Kanun-u Esasi'nin yürürlüğüne ilişkin tutumu ikircikli olmuştur. Örneğin TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa bir konuşmasında, Osmanlı Kanun-u Esasini millete bir şey kazandırmamış, çok şeyler kaybettirmiş, hatta milleti izmihlale sevk etmiş bir paçavra olarak ilan ederken⁴ başka konuşmalarında bu yaklaşıma ters düşen beyanlarda bulunabilmiştir.

Yine, İcra Vekilleri Heyetinin Sureti Teşekkülü'nü ele alan 47 Sayılı Kanunun müzakeresinde ağırlıklı görüş: Ankara meclisinin bir Kanunu Esasi Meclisi olmadığı, Sevr Barışını imzalayan İstanbul Hükûmetinin Kanunu Esasi Hükûmeti olduğu vurgulanmıştı. Bu ifadeler İstanbul'dan siyasi ve ideolojik kopuşu tescil ediyordu.⁵

Bununla birlikte, Kanun-u Esasinin kısmen yürürlükte olduğu çeşitli sebeplerle zımmen veya açıkça belirtilmiştir. Örneğin, Ukrayna Hükûmeti ile akdedilen anlaşmanın tasdiki ile ilgili tartışmada Mersin Mebusu Salahattin Bey, Kanunu Esasi'nin 7., Dahili Nizamnamenin 76. maddesi uyarınca muahade maddelerinin oya konamayacağını, anlaşmanın topluca red ya da kabul edileceğini belirtmiş ve bu argümana itiraz eden olmamıştır.⁶

Kısmi yürürlüğün delillerinden bir başkası, Mustafa Kemal Paşa'dan Tevfik Paşa'ya 30 Ocak 1921 tarihinde gönderilen telyazıda Kanun-u Esasi'nin Teşkilat-ı Esasiye kanunu ile çelişmeyen ahkâmının yürürlükte olduğunun beyan edilmesidir.

Örneğin Başkumandanlık Kanununun 1. maddesinde mebusların yasama dokunulmazlığı hem Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hem de Kanunu Esasi ile saklı olduğu “vezâifinden her birinin Kanun-u Esasi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile hukuk ve masuniyeti teşriyesi tabiatıyla mahfuz” ibaresiyle belirtilme gereği duyulmuş, Kanunun her yenilen-

3 ZC, C.5, 4.11.1336, s.266-267

4 ZC, C.14, 1.2.1337, s.435

5 Mazhar Müfit Bey “İhtilal Hükûmetinin Kanunu Esasisinin olmadığına” işaret ederek İstanbul Hükûmetinden kopuşu ifade edecektir. Doğal olarak bu kopuş Osmanlı Devletinden yeni Türk Devletine geçişin mesajlarını verecektir. Halkçılık Programı ile başlayacak Anayasal sisteme ad koyma çabaları Teşkilatı Esasiye Kanunu ile sonuçlanacaktır. Böylece rejimin hem kendi içindeki dengeleri tanımlanmış, hem de istikbalde gerçekleşecek bazı siyasal gelişme ve değişmelerin yolu açılmış olacaktır. ZC, C.5, 4.11. 1336, s.267

6 ZC, C.18, 16.3. 1338, s.247.

mesinde bu hüküm saklı tutulmuştur.⁷

Teşkilat-ı Esasiye Kanununa kadar hâkim olacak anayasal rejimin esaslarını Mustafa Kemal Paşa'nın 24 Nisan 1920 tarihli konuşması ışığında kabul edilen önergede bulabiliriz.⁸

Buna paralel olarak, 1921 Anayasasında olmayan kamu hakları ve benzeri konularda Meclis, ya 1876 hükümlerini geçerli saymış, veya yeni durum yaratan “meclis kararları” üretmiştir.⁹

1921 Anayasasının kabulünden sonra da iki anayasalı bir dönemin varlığından söz edilmelidir.¹⁰ Asıl anayasa Teşkilat-ı Esasiye Kanunudur; ama, bunun değiştirmedığı hükümleri bakımından Kanun-u Esasi yürürlüktedir. Bu ikilik 1924 Anayasasının 104. maddesi gereği Kanun-u Esasi'-nin yürürlükten kaldırıldığı açıkça ilan edilene kadar devam edecektir.¹¹

Egemenlik anlayışı da Meşrutiyetteki gelişmeleri devam ettirir niteliktedir. Millî hakimiyeti tezi meşrutiyette de vardır. Mebusan Meclisi Başkanı Ahmet Rıza'nın 13 Aralık 1324 tarihli açış nutkunda, Sait Paşa Hükûmetinin 17 Aralık 1327 tarihli beyannamesinde, Selanik Mebusu Cavit Bey'in 23 Temmuz 1328 tarihli nutkunda **hakimiyeti ahali, hakimiyeti millîye, milletin hakimiyeti muazzaması** gibi kavramlara atıflara bulunulması fikrin Osmanlı-Türk toplumuna nüfuz etmekte olduğunu göstermektedir.

Doğal olarak, Millî Mücadele egemenlik anlayışında ihtilalin yaşandığı bir devir olmuştur. Türk Hukuk devriminin öncülerinden Saruhan Mebusu Mahmut Esat Bozkurt'un şu sözleri hakimiyet ile millet iradesini birbirine bağlamaktadır:

“1908 ihtilalinden sonra halîfenin tarihi bir hukuku kalmamıştır. İcrayı hükûmet salâhiyeti 1908 ihtilaliyle tamamen millete intikal et-

7 Tarık Zafer Tunaya, “1876 Kanun-ı Esasîsi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, **Tanzimat-tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, s.39.

8 Şerafettin Turan, **Türk Devrim Tarihi**, Cilt II, Bilgi Yayınevi, Ankara 1992, s.137- 138, s.253.

9 Tarık Zafer Tunaya, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti”, **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, Sayı 3, Nisan 1997, s.27-28

10 Emin Memiş, “1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu”, Lutfi Duran’a Armağan, **İÜHFD**, sayı-1-3, yıl:9, 1988, s.217-241.

11 Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri 1789-1980**, Der Yayınları, İstanbul 1995, s.222.

miştir. Bu suretle teşekkül eden Anadolu Hükûmeti önünde İstanbul hükûmetinin mahiyeti kalmamıştır. Trabzonda Hacı Veli Ağa'nın tesis edeceği hükûmetle İstanbulda teessüs eden Tevfik Paşa Hükûmeti arasında fark yoktur".¹²

Türk kamu hukukunda egemenliğin millete geçtiği ve doğrudan doğruya Büyük Millet Meclisi tarafından temsil olunduğunu ifade eden ilk belge 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunudur. Kavramı Türk hukukunun temellerinden biri haline getiren 307 ve 308 Sayılı TBMM kararlarıdır.

Gerçekte egemenlik zeminin kaydığı, daha saltanat kaldırılmadan Osmanlı Devleti'nin sona erdiği bir hükûmet kararnamesi ile zımnen tescil edilmiştir. Literatürde pek atıfta bulunulmayan **Pasaportlardaki Nam-ı Nami-i Hazreti Padişahi İbaresini Yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti İbaresinin Vaz'ı Hakkında Kararname**'den burada söz etmek uygun olacaktır.¹³ Buna, daha sonra **Senedi Hakanelerin Balasında Mevzu Tuğranın Yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi Namı Alisinin İkamesi ve Senedi Mezkure İfade Olunan Hakani Kaydının Ref'i ile Milli Sıfatı Mübeccelinin Vaz'ı Hakkında Kararname** eklenecek egemenlik evrak üzerinde de millileşecektir.¹⁴

Ankara rejimi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu değiştirilerek cumhuriyet esaslarına bağlanmadan Devlet Başkanlığı yoktur.¹⁵ Zaten meclis hükûmeti sistemi devlet başkanlığı kurumu öngörmez. Siyasal yapının mantığı bunu gerektirir. Bu sistemde Devlet Başkanı yerine bütün iktidarları kendinde toplayan Meclisin başkanı vardır. TBMM Başkanı bir devlet başkanına ait olması gereken bütün fonksiyonları yerine getirmektedir. TBMM Başkanının **"meclis namına vaz'ı imza"** yetkisi gerçekte devletin temsili anlamına gelmekte, Vekiller Heyetinin kararlarını tasdik edişi ise parlamenter rejimde devlet başkanı yetkilerine denk düşmektedir.

TBMM'nin açılışından cumhuriyete gidişin ana duraklarını, Nisab-ı Müzakere Kanunu, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve İcra Vekilleri Heyeti ile ilgili kanunlar oluşturmaktadır.

Bunlar içinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu rejim açısından en büyük

12 GCZ, C.I, 5.2.1337, s.388.

13 **Düster** 3, Cilt III, Mayıs 1338, no.1576, s.818.

14 **Düster** 3, Cilt.III, 28 Teşrinisani 1338, no.2032; s.167-168.

15 Orhan Aldıkaçtı, **Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul 1960, s.21.

ehemmiyete haizdir. Belirtilmelidir ki 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Osmanlı anayasacılığından Türk(iye) anayasacılığına geçişin en önemli belgesidir.¹⁶ Bu belge, devlet iktidarını üç temel organ üzerinde somutlaştırma eğilimi göstermiştir: 1. TBMM, 2. TBMM Riyaseti, 3. İcra Vekilleri Heyeti.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun TBMM genel kuruluna inişi ve müzakeresi esnasında atılan adımları özetlemek gerekirse, 15 Mayıs 1920' de kurulan Anayasa Komisyonu (Kanun-u Esasi Encümeni) 18 Ağustos'ta "**Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Kanun**" başlığı ile 8 maddelik bir kanun teklifini genel kuruluna indirmiş; TBMM ve onun hükûmetini geçici sayan "*Büyük Millet Meclisinin Mahiyetine Dair Mevadi Kanuniye*" adını alan taslak 22 Ağustos'ta tümüyle reddedilmiştir.¹⁷ Meclis kendisini geçici saymamıştır.

5 Eylül 1920' de bir ön anayasa niteliğindeki Nisab-ı Müzakere Kanunu kabul edilmiş, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 18 Eylül günü bir Hükûmet tasarısı (layiha) olarak tartışılmaya başlanmıştır.

Layihanın millî egemenlik ve kuvvetler birliği prensiplerini içeren 1 ve 2. maddeleri tartışmasız kabul edilmiştir. Egemenlik anlayışı saltanat ve hilafet hukuku ile açıkça çelişkili olmasına rağmen bu sorun bir madde-i münferide ile (iktidar ve muhalefet bloklarının örtülü konsensüsü ile) geçiştirilmiştir. Bu geçici madde ise Nisab-ı Müzakere Kanununun 1. maddesine göndermede bulunarak hilafet ve saltanat konusuna ilişilmemiştir.¹⁸

İçî boşaltılmış saltanat hukuku yerine TBMM'nin egemen iradesinin geçişi bazı siyasi pürüzleri beraberinde getirmiştir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu taslağında "Türkiye Halk Hükûmeti" ifadesinin kullanılması üzerinde durulmaya değer bir siyasi tercih olmalıdır. Hiç kuşku yoktur ki Halkçılık (kökenleri Rus Narodnizmine kadar gitmektedir) TBMM'nin kendisini tanımladığı ideolojidir. Bu ideoloji, meşrutiyetten cumhuriyete devamlılık arzeden fikir hareketleri içinde en güçlü olanıdır.

Sonuç itibariyle, Vekiller Heyeti Tasarının 3.maddesinde geçen

16 Bülent Tanör, "**Teşkilat-ı Esasiye Kanunu**", **Birinci Meclis**, ed:Cemil Koçak, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1998, s.75

17 Tefvik Bıyıklıoğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yapısı ve İhtilalci Karakteri", **Belleten**, Cilt XXIV, Ekim 1960, ss.20-22.

18 Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, ADTYK Yayını, Ankara 1992, s.24-26.

“Türkiye Halk Hükûmeti BMM tarafından idare olunur ve TBMM Hükûmeti ünvanını taşır” ibaresinin ilk cümlesi Encümende 8. madde haline gelmiş ve nihayet, Türkiye Devleti BMM tarafından idare olunur şeklinde değiştirilmiştir.¹⁹

Türkiye Devletinin bir Halk Hükûmeti tarafından idare edildiği ifadesinin metinden çıkarılmasına sol eğilimli Şeyh Servet Efendi'nin itirazı oldukça anlamlı olmalıdır.²⁰

Anayasal düzeyde kıymeti haiz bir düzenlemenin hangi çoğunlukla görüşülüp karara bağlanacağı meclisin daha yasama faaliyetine başladığı ilk günlerden itibaren tartışma konusu olmuştu.

Bu bağlamda, İcra Vekillerinin Sureti İntihabı Hakkında 3 Sayılı Kanun, kabul edilme usulü itibariyle özellikler taşımaktadır. Tasarının görüşülmesi sırasında bazı üyeler, konunun anayasa değişikliği niteliği taşıdığı, dolayısıyla salt çoğunlukla değil nitelikli çoğunlukla (mevsuf) tayini-i esamî ile (ad okunarak) oylanıp kabul edilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Önerge benimsenmiş ama oylamada yetersayı bakımından farklı bir yol tutulmuştu. Oylamaya katılanların salt çoğunluğu karar için yeterli sayılmamakla birlikte, üye tam sayısının 2/3 oyu yerine oylamada bulunanların 2/3 sinin oyu yeterli bulunacaktı. Mecliste yaşanan nisap sorunları ve devamsızlık düzeyi TBMM üye tamsayının nitelikli çoğunluğu ile anayasa değişikliğini sağlayacak kanunu çıkarmaya hiçbir zaman olanak vermeyecekti.²¹

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerinde aynı sorunla karşılaşılacaktır. 1920'nin 18 Kasımından başlayarak tam iki ay süren görüşmeler 20 Ocak 1921'de bitirildiğinde²² Ankara'da anayasayı nitelikli çoğunlukla kabul edecek bir çoğunluk bulunmuyordu. Eğer üçte iki çoğunlukla kabulü gerekli kılınsa idi; 244 üyenin olumlu oyu gerekirdi ki bu neredeyse imkansızdı.²³ Zaten Nisab-ı Müzakere Kanunu ve Namzetlik Kanunları da anayasal düzeni değiştirir mahiyette olmalarına rağmen basit çoğunluk ile kabul edilmişlerdi.

Bütün bu faktörler dikkate alındığında, 1921 Anayasasının, görüşme ve kabul usulü itibariyle, Türk Anayasa tarihinin tek yumuşak ana-

19 ZC, C.5, 18.11.1336, s.372-373.

20 ZC, C.5, 18.11.1336, s.373.

21 Özbudun, *Anayasa*, s.9, 48; Tanör, *Osmanlı*, s.198.

22 Velidedeoğlu, *Devirden*, s.58-61.

23 Özbudun, *Anayasa*, s.47-48.

yasası olduğuna hükmedebiliriz. Kendi değişiklikleri hakkında özel bir yöntem saptamamış, kabul yetersayısı diğer yasalardan farksız olmuş, katı anayasalar için öngörülen kurallar uygulanmamış, olağan yasalar için varolan usuller izlenmiştir. Anayasanın tümü son oylamada işari oy ile kabul edilmiştir.²⁴

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun yumuşak bir anayasa olduğu kendisini değiştiren yasalar söz konusu edildiğinde daha belirginleşir. Bir kere, İcra vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun Vekiller Heyeti Reisinin TBMM tarafından gizli oyla seçilmesini hükme bağlarken, 1921 Anayasasının İcra Vekilleri Heyeti riyaseti ile ilgili maddesini basit çoğunlukla değiştirmiş oldu. Yine madde-i münferidenin Nisab-ı Müzakere Kanunu çerçevesinde yorumlanması ve seçim kararı alınması TBMM'nin kurucu niteliğine ve TEK'nun yumuşak anayasa olmasına bağlanmalıdır.²⁵

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türk anayasa tarihinin yerel yönetime en fazla ağırlık veren anayasasıdır. Bu özel önem halkçılık ilkesi ile açıklanabilir.²⁶ Bu Anayasada merkezîyet usulü sınırlı, yerinden yönetim asli ve geneldir.²⁷ 24 maddelik bir metin olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 14 maddesini, yani yarıdan çoğunu yerinden yönetim ilkelerine ayırarak yerel demokrasiyi hayata geçirmeye çalışmıştır.²⁸

TBMM'nin ideolojik olarak atası Fransız Konvansiyonudur. Konvansiyon kavramı ilk kez 24 Haziran 1793 Fransız Anayasasında geçmesi nedeniyle meclis hükûmeti *gouvernement conventionelle* olarak tanımlanmıştır. Fransız siyasal rejiminin evrim çizgisi içinde, 1793 Montagnarde Anayasasından başka, 1848 Anayasası, III. Cumhuriyet Anayasasının (1871-1875) yanı sıra, 1946'da kurulan IV. Cumhuriyetin ilk anayasasında da mevcuttu.

Bu sistem kuramsal olarak yürütmeyi basit bir vekalet ilişkisi ile kendine bağlarken, realitede tam tersi bir durum ortaya çıkabilir; Meclis hükûmeti öylesine nazik bir platform üzerindedir ki, bu platform üstünde bir kişinin, komitenin veya bir partinin otokratik yönetimi çı-

24 Tanör, **Osmanlı**, s.207.

25 Tunaya, **Bağimsız**, s.28.

26 Özbudun, **Anayasa**, s.43.

27 Tanör, **Osmanlı**, s.220.

28 Rıdvan Akın, "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi:İdare-i Kur'a ve Nevahi Kanunu Layihası", **Toplumsal Tarih**, Sayı:32, Ağustos 1996, s.40.

kabilir.²⁹

Bu dönemde iktidar zeminin yürütme (fiilen Kemalist parti) lehine değiştiğini sayısal veriler de kanıt teşkil etmektedir. E. Özbudun'un hesaplamalarına göre, 23 Nisan 1920-28 Şubat 1921 arasında çıkan yasaların (104 adettir) 83'ü (%79.8'i) İcra Vekilleri tasarısı, gerisi %20 .2'si yani 21 adedi TBMM üyeleri tarafından verilen kanun teklifleridir.³⁰ Bu durumu ortaya çıkaran siyasal gelişme, 23 Mayıs 1921'de Müdafaa-ı Hukuk Birinci Grubunun kurulmasıdır. Bu grup sayesinde yürütme, Kemalist partiye bağlı bir çoğunluk hükûmeti haline gelirken, fiilen parlamenter yapıya yaklaşmıştır.

Türkiyede devlet erkleri arasında tam kuvvetler ayrılığı prensibinin varlığından 1961 Anayasasına kadar söz etmek güçtür. Bununla birlikte 1924 Anayasası ile konvansiyon hükûmeti modelinden uzaklaşıldığını ifade etmek lazımdır. E. Özbudun 1924 ile meclis hükûmeti ile parlamen-tarizm arasında karma bir sistem kurulduğunu ileri sürmektedir.³¹

Ankara hükûmeti kurulduktan sonra İzzet ve Salih Paşalar, eski Se-fir Cevat, Ziraat Nazırı Hüseyin Kazım (Kadri), hukuk müşaviri Münir (Ertegün), Hoca Fatin Efendi'den oluşan İstanbul Heyetiyle yapılan Bilecik Mülakatı, İstanbul'dan Ankara'ya yönelik bir yakınlaşma çabası olarak yorumlanmalıdır.³² Böyle olmakla birlikte, TBMM ve onun hükûmeti kendi siyasi varlığını tescil ettirmek için İstanbul Hükûmeti-nin idari ve siyasi tasarruflarına karşı tavizsiz davranmıştır.

Sonuçta 16 Mart 1336 (1920) tarihinden itibaren **İstanbul Hükû-metince Aktedilen Bircümle Mukavelat, Uhdat ve Sairenin Keen-lemyekun Addi hakkında 7 Sayılı Kanun** çıkarılarak, bu tarih önce-sindeki hukuk ve düzenlemelerin Ankara'yı bağlayacağı ifade edilerek, Meclis kendini tek meşru siyasi otorite saymıştır.³³

Başlangıçtaki muğlak tutumun sebebi, işbirlikçi Damat Ferit Hükû-meti dışında herkesin teveccühünü kazanmış Ali Rıza Paşa ve Ahmet

29 Karl Loewenstein, **Political Power and The Governmental Process**, (Chicago Press, 1965) s.83.

30 Özbudun, **Anayasa**, s.72.

31 Özbudun, **Anayasa**, s.72-73.

32 **GCZ**, C.III, 6.3.1338, s.30

33 Bundan da çıkan anlam şudur ki diğer mevzuat ve hükümet tasarrufları Ankara tara-fından kabul edilmiştir. İki maddelik kanunun metni incelendiğinde “..Büyük Millet Mecli-si'nin tasvibi haricinde İstanbulca aktedilmiş... imtiyazat ve maadin ferağ ve intikalatı ..keenlemye-kundur.” ifadesi bunu göstermektedir. Bkz. **Düstur**, 3, Cilt.1, 7 Haziran 1336, s.16.

İzzet Paşa kabinelerinin aldıkları kararların geçersiz sayılması konusunda tereddüt hasıl olmasındır.

Bu radikal önlemleri **Damat Ferit Paşa ve Rûfekası Hakkında 16 Sayılı³⁴ İstanbul Hükûmetince Yapılan Terfilerin Keenlemeyekun Olduğuna Dair 17 Sayılı Heyeti Umumiye Kararı³⁵ ile Şura-yı Saltanatta Sevr Anlaşmasının İmzası Yönünde Oy Kullananların Hiyanet-i Vataniye Suçu ile İtham Olunmasına ve Gıyablarında Hüküm Verilmesi Hakkında TBMM Kararı** takip edecektir.³⁶

Sonuç itibariyle, bu çerçevede verilen TBMM kararlarının İstanbul hükûmetinin Osmanlı bürokrasisi içindeki bakiye iktidarını tamamen yok ederek Ankara'yı tek iktidar odağı yapma kararları olduğu besbellidir.

Türk istiklal savaşı saltanata karşı millî otoritenin dini otorite ile birleşmesi noktasında çizilen bir savunma stratejisi ile başlamıştı. Buna göre siyasi kudreti temsil eden TBMM aynı zamanda hilafeti kendi bünyesinde toplamalıydı. Bu meclis, **meclis-i mebusan-ı mukaddes** olmalı ve **bir encümen-i şura** olarak devleti idare etmeli idi.³⁷ Hilafet ve saltanatın özdeş olarak algılandığı bu dönem bir süre sonra aşılacak, konu farklı mecralarda ele alınmaya başlayacaktır. Hanedan ve saltanat rejimi hakkında olumsuz görüşler, birden bire ve sadece millî kurtuluş savaşı konjonktürü ile ortaya çıkmış değildir. Batı'dan Doğuya doğru yürümekte olan Fransız Devriminin cumhuriyetçi idealleri, telaffuz edilmeksizin en muhafazakar mebusları bile meşrutiyetten itibaren etkilemiştir.

Buna ilaveten, monarşinin güç kaybederek, etkisizleşmesi konusunda İttihat ve Terakki hükûmetlerinin aldığı tedbirlerin azımsanmaması gerekir. Bu bağlamda hanedan mallarının geçirdiği evrim Osmanlı aristokrasinin adım adım yıkılış öyküsünü anlatmaktadır. Meşrutiyetten beri parlamenterlik yapan Doktor Rıza Nur'un hanedan mallarına ilişkin konuşması saltanatın nasıl sallandığını göstermektedir: Rıza Nur, Abdülhamid'in hallinden sonra "*Servet-i Şahane ve Hakk-ı Millet*" başlığını taşıyan bir kitap yazmıştır; bu kitapta hanedan mallarından bir

34 ZC, C.1, 19.5.1336, s.342-344.

35 **Düstur**, 3, Cilt.I, 24 Mayıs 1336, s.10.

36 "Şurayı Saltanat ve Sevr Muahedesi Hakkında Heyeti Umumiye Kararı", **Düstur**, 3, Cilt I, 19 Ağustos 1336, s.48.

37 Çetin Özek, "Türk Anayasa Hukukunda Laiklik Kuralı ve Gelişimi", **İÜHFİM**, Cilt XXIV, 1959, s.100-101.

kısımının hazine-i hassadan alınarak hazine-i maliyeye intikal ettirilişi anlatılmaktadır. Bu hanedan mallarının millete intikal etmesi anlamına gelmektedir.³⁸

Bu tartışmalardan birinde, halkçılık gereği aristokrasinin kabul edilemeyeceğinden söz eden mebuslar, gerçekte salt hanedan mallarının maddi temellerini değil saltanatın ideolojik temellerini biraz daha zayıflatmışlardır. Buradan hanedan çiftliklerinin halkçılık ideolojisinin zorunlu bir sonucu olarak satışı noktasına ulaşan mebuslar “**Hazine-i hassasın kendine ait mülkü olmasını doğru bulmadıklarını**” açıkça belirteceklerdir.³⁹

Osmanoğulları hanedanının sonunun yaklaştığı, daha saltanat kaldırılmadan mallarına TBMM tarafından vesayet rejimi uygulanmaya başlanması ile iyice belirginleşmiştir. Hanedan malları konusunu 46 Sayılı Kanun ayrıntılı düzenlemiştir. TBMM yönetimi, içinde binlerce köylünün yaşadığı, yüzbinlerce dönüm arazisi olan Eskişehir Çifteler Harası, Çukurova, Aziziye Harası, Malatya Sultansuyu gibi hanedan çiftliklerinin idaresine el koymuştur.⁴⁰

Buna rağmen bazı tereddütler de yok değildir. Müzakerelerde hanedan mallarının idaresinin “niyabeten mi? muvakkaten mi?” yürütüleceği temelinde bir tartışma açılır. Hükûmet, hazine-i hassa tarafından idare edilen çiftlikatı, Hazine-i hassaya niyabeten doğrudan tasarrufta bulunma ifadesi ile düzenlemek istemişse de, kanun, “muamelatı tasarrufiye ve idariyenin hakkı istimali muvakkaten hazine-i maliyeye verilmiştir” şeklinde çıkmıştır.⁴¹

Bu vesayet rejimi bütçe kanunlarında **hanedan malları kalemi** adı altında varlığını sürdürmüştür. Örneğin Çifteler Çiftliği Harası ve Aziziye Harası gelir ve giderleri ile veliaht, şehzade, selatin maaşlarına (karşılığı münakale edilmek üzere) atıf bütçe kanunlarında görülmektedir.⁴²

307 Sayılı Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti Teşekkül Ettğine Dair TBMM

38 GCZ, C.III, 6.3.1338, s.35.

39 ZC, C.5, 1.11.1336, s.240.

40 ZC, C.21, 2.7.1338, s.213-224.

41 ZC, C.5, 1.11.1336, s.234-240.

42 ZC, C.8, 26.2.1337, s.435-436.

Kararı⁴³ ile 308 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hakimiyet ve Hükümlerinin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair TBMM Kararı Osmanlı saltanatını sona erdiren tasarruflar olarak Türk Anayasa Hukukuna geçmişlerdir.⁴⁴

Eski rejimin tasfiyesinde Ayan Meclisi'nin kaldırılışına da temas edilmelidir. Türk kamu hukuku literatüründe bu Meclis yeterince ilgi görmemiştir. Oysa ki kurulduğu 1876'dan resmen kaldırıldığı 1922 yılına kadar Osmanlı anayasal düzeninin önemli bir kurumu olmuştur.⁴⁵

İstanbul hükümetinin tasfiyesinden sonra Ayan Meclisinin statüsü TBMM'de tartışılmıştır. Ankara rejimi açısından İstanbul'da kalan kurlardan hangilerinin meşru kabul edildiği Çorum Mebusu Ferit Bey tarafından açıklığa kavuşturulacaktır. *"..bütçede zikredip yanına sıfır konulanlar"*, bunlar arasında Ayan Meclisi yoktur. Teşkilat-ı Esasiye Kanununda atıfta bulunulmayan Heyet-i Ayan'ın 1876'da başlayan öyküsü⁴⁶ Ankara Hükümeti adına Refet Paşa'nın Ayan Başkatibi (Ayan Meclisi Genel Sekreteri) Seyit Beyi makamına kabul ederek, Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Ayanın mevcut olmadığını, ve TBMM tarafından tanınmadığını bildirmesi ile sona erecektir.⁴⁷

Hilafet meselesine gelince, hemen belirtilmelidir ki-salt dinsel bir otorite olarak düşünülse bile bu makam Dünya savaşı yıllarında oldukça yıpranmıştı.

Böyle olmakla birlikte Meclis yeni kurulduğunda halife sultanla ilişkisi ikirciklidir. Mustafa Kemal Paşa gizli celselerde **"halife-i mu-**

43 **Düstur**, 3, Cilt.III, 30 Teşrinievvel 1338, no.307, s.149; ZC, C.24, 30.10.1338, s.269-296, s.298.

44 **Düstur**, 3, Tertip, Cilt.III, 1-2 Teşrinisani 1338, no.308, s.152-153; ZC, C.24, 1.11.1338, s.304-315.

45 Abdülhamit Meclisi Mebusanı dağıtmasına rağmen Ayan Meclisini korumuştur. Sultan tarafından Başkanlığına tayin ettiği Server Paşayla birlikte kaydı hayat tayin edilen Osmanlı Senatosu üyelerinin ödenekleri 1908'e kadar ödenmiş, atıl bir kurum gibi görünmesine rağmen devlet protokolündeki yerlerini daima korumuşlardır. 27 üye ile kurulan Ayan, 1908 Meşrutiyetinde üç kişi ile temsil ediliyordu. Kanun-u Esasi'nin iadesi ve Mebusan Meclisi seçimlerinin başlatılması üzerine, zaman içinde boşalan üyelikler 17 Aralık 1908'de yenilerinin tayini ile Ayan Meclisi Anayasal sistem içinde yerini yeniden kazanarak canlandırılmıştır. Ayanın üye sayısı 1910 yılına ait Devlet salnamesinde 49, 1911 yılına ait Salnamede ise 53 olarak gösterilmektedir.

46 Yine de çoğu eski nazırlardan oluşan bu yaşlı devlet adamlarının korunması gerektiğini düşünmeyenler de eksik değildir "müktesep emeklilik hakları" saklı kalacaktır. ZC, C.25, 6.12.1338, 9.12.1338, s.217, 219.

47 ZC, C.25, 6.12.1338, 9.12.1338, s.236.

kaddesemiz efendimiz hazretleri edayı salat için camiye gittikleri zaman kendilerini muhafaza eden kıtaati askeriye islam askeri değildir. İngiliz askeridir.” sözleri ile esir sultan argümanına dayanmayı tercih ederken,⁴⁸ TBMM, bir genel kurul kararı ile, Antalya Mebusu Hamdullah Suphi Bey’in kaleme aldığı “Halife ve Hakanımız Efendimiz” hitabı ile başlayan beyannameyi kabul etmiştir. Bu beyannameye halife sultan millî direnişi desteklemeye davet edilmiştir.⁴⁹

Ankara’da genel hava makama saygı duyulduğu ama makamı işgal edenin tutumunun onaylanmadığı yönündedir. Vahdettin dışında Veliâht Abdülmecid Efendi’den başlayarak hanedanın diğer üyelerinin, TBMM karşı tutumunun katı olduğu söylenemez. Hatta askeri başarılarına paralel olarak tereddütlü bekleyişin açık desteğe dönüştüğünü bile söyleyebiliriz. Mustafa Kemal Paşa tarafından saltanat ihtirası ile itham edilen Veliâht Abdülmecid Efendi Ankara Hükûmeti ile iyi ilişkiler kurmaya çalışmıştır.⁵⁰ Veliâhtın TBMM Başkanlığına gönderdiği bir mektupta Ankara meclisini **Meclis-i Kebir-i Milli** ifadesini kullanarak meşrulaştırıcı bir yaklaşım benimsediği gözlemlenmiştir.⁵¹

Hanedanın diğer mensuplarına gelince, Vahdettin’in millî mücadeleye karşı yürüttüğü sert ve tavizsiz tutuma rağmen ılımlıdır. Hatta Muş Mebusu İlyas Sami Bey millî hükûmeti destekleyen şehzadelerin Ankara’ya davetlerini istemiş ve destek bulmuştur; fakat, Hükûmet siyasi bir karışıklığa meydan vermemek gerekçesiyle İnebolu’ya kadar gelen Abdülmecid’in oğlu Şehzade Ömer Faruk Efendi’yi İstanbul’a iade etmiştir.⁵²

Saltanatın kaldırılmasından sonra, Saltanatsız Halife Vahideddin Efendi’nin halli çok itinalı bir İslam hukuku zeminine oturtulmuştur. İlmiye kökenli Kangırı Mebusu Tefik Efendi’nin “Kafiri veli ittihaz eden bir adamdan mümine halife olamaz, mahludur” yorumuna,⁵³ Şerriye Vekili Mehmet Vehbi Efendi’nin Meclis Başkanlık Divanından okutulan fetvasında geçen “*halifenin hal ve aktine memur olan meclisi alinizdir*” ifadesi devlet modelinin Meclisli fiili bir cumhuriyete din-

48 GCZ, C.I, 24.4.1336, s.9.

49 Velidedeoğlu, **Devirden**, s.25.

50 GCZ, C.II, 24.12.1337, s.525-526.

51 GCZ, C.II, 24.12. 1337, s.522-527.

52 Utkan Kocatürk, **Atatürk ve Türk Devrimi Kronolojisi**, TİTE Yayınları, Ankara 1973, s.176.

53 GCZ, C.III, 18.11.1338, s.1045.

sel temalarla nasıl dönüştüğüne işaret etmesi bakımından son derece ilginçtir.⁵⁴

Netice itibarıyla, Vahdettin'in halli bir TBMM kararı ile gerçekleşmiştir.⁵⁵ Meclis kendini Şerîye Vekilinin fetvasında belirttiği üzere “*ehli hall vel akte*” yetkili bulmuş,⁵⁶ halledilen Vahdettin'in yerine 18 Aralık 1922'de 148 oyla Abdülmecid Efendi'yi halife seçmiştir. Hilafetin kaldırılmasında etkili rol oynayacak olan Adliye Vekili Seyit Beyin hakkında “*fevkal hükümet bir makamı siyaset değildir*” dediği hilafet, saltanat kaldırıldıktan sonra içi boşaltılmış bir kurum haline dönüşecektir.

Vahdettin'in İstanbul'u terki ve yeni halife seçildikten sonra “*Hilafet kadrosu*” diye bir kavram ortaya atılmıştır. Bu kavram Hanedandan kimlerin ne kadar maaş alacağını tespit edişi itibarıyla ilginç sayılmalıdır. Sultan kaçmıştır, ama hanedan İstanbuldadır, Meclis'in onu bir süre daha tarihi bir emanet olarak algılamaya devam edeceği anlaşılmaktadır.⁵⁷

Abdülmecid'i halife seçen Meclis, bu kez yaptığı seçimin siyasi anlamını çözümlmeye çalışacaktır. Karahisarlı Şarki Mebusu Mustafa Bey'in “Hilafet makamına Ankara'da Meclisin toplandığı gün Gazi'yi seçmeliydik” sözleriyle başlattığı tartışma ve sorduğu soru çok özel bir önem taşımaktadır: “*Şimdi reis-i hükümet Gazi mi? Abdülmecit Efendi mi oluyor?*”.⁵⁸

O arada hilafet teorisi üzerinde ilmiye kökenli iki mebus, Hacı Mustafa Efendi (Ankara) ile İsmail Şükrü Efendi (Karahisarlı Sahip) arasında sert bir tartışma çıkmış; tartışma biat törenine ilişkin şekil şartları zemininde yapılmaya başlanır.

Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey'in seçilmiş halifenin Ankara'ya kadar gelerek meclis önünde yemine davet edişi zahiri devlet başkanlığı imajına denk düşen bir öneri olarak dikkat çekmektedir.⁵⁹ Bu önergeye destek mahiyetinde olmak üzere İkinci Grup mebuslarından Kara Va-

54 GCZ, C.III, 18.11.1338, 1046, 1053.

55 **Düstur**, 3, Cilt III, 18 Teşrinisani 1338, no.313, s.164.

56 Hüseyin Hatemi, **İslam Hukukunda Devlet Yapısı**, Hareket Yayınları, İstanbul 1970, s.101-104.

57 ZC, C.25, 6.12.1338, 9.12.1338, s.236.

58 GCZ, C.IV, 5.3.1339, s.144-145.

59 GCZ, C.III, 18.11.1338, s.1048.

sıf, Ziya Hurşit, Hakkı Hami, Salahaddin beylerin ortak bir önerge ile “Halife seçilecek kişinin muvakkaten Ankaraya gelerek işgalden kurtuluncaya kadar Ankarada kalmasını” istemeleriyle başlayan tartışma⁶⁰ Tunalı Hilmi Bey ile Salahaddin Bey arasında saçak öpme kavgasına dönüşecektir.⁶¹ Bu kavgada geçen karşılıklı ithamlar gerçekte egemenliği eline alan gücün geçmişle köprüleri atma sıkıntısını yansıtmaktadır.

Sonuçta Meclis Halifenin Ankaraya çağırılması yerine “**Abdülme-cid Efendi Nezdine Bir Heyet İzamına Dair 314 sayılı TBMM Kararı**” ile tartışmaya son verilmiştir.⁶² Bu karardan sonra TBMM Hükûmeti bir bildiriyle yeni halifeye hükümdarlıkla ilgili hiçbir yetkisinin kalmadığını, bundan böyle Müslümanların halifesi ünvanını kullanacağını hatırlatması devlet başkanlığını ikileme riskinden kaynaklanmaktadır.

Kaldırılmış saltanata rağmen hilafetin bütün yetkilerinden arındırılmış olarak korunmasının bir manasının olmadığı daha halifenin seçildiği oturumda ortaya çıkmıştır. Örneğin Lazistan Mebusu Ziya Hurşit’in “Reis Bey ben kendi hesabıma halife filan istemiyorum” itirazı, Bitlis Mebusu Yusuf Ziya Beyin” İslamiyette saltanat yoktur. İslamiyet cumhuriyet halk üzerine müesses bir mecmuai hakimiyettir”⁶³ ifadeleri İkinci Grup kadrolarının ağzından daha o zaman “cumhuriyet ilan” edilmiş oluyordu.

Böylece Türkiye Devleti bir süre daha dünyevi yetkisi olmayan zahiri devlet başkanı halife ile TBMM Başkanını aynı zaman dilimi içinde yaşatmıştır. Cumhuriyetin ilanı Mustafa Kemal Paşa’nın fiili devlet başkanlığının parlamenter devlet başkanlığına yaklaştırılması sonucunu doğurmuş, Ankara’da Türkiye Cumhuriyetinin cumhurbaşkanı, İstanbul’da muhalefetin etrafında kenetlenmeye çalıştığı hilafetin varlığı gittikçe eşyanın tabiatına aykırı bir durum arz etmeye başlamıştır.

Nihayet, 4 Mart 1924 tarihinde, Adliye Vekili Seyit Bey ve Şeyh Saffet Efendi (Yetkin) ile arkadaşlarının önerisi üzerine **431 Sayılı Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun** ile Hanedanın yurtdışına çıkarılma kararı kesinleşmiştir. Hükûmet 36 erkek 48 kadın 60 çocuk

60 GCZ, C.III, 18.11.1338, s.1059.

61 Tunalı’nın “Saçak öpmek mi istiyorsunuz şeklindeki küçümseyici sorusuna Salahaddin Bey tepki gösterir: saçığı siz öpmüşsünüz. Saçak yüzü görmedim ben.” GCZ, C.III, 18.11.1338, s.1057.

62 **Düster**, 3, Cilt III, 20 Teşrinisani 1338, no.314, s.166, ZC, C.25, 20.11.1338, s.12-17.

63 GCZ, C.III, 18.11.1338, s.1050-51.

144 kişiden oluşan hanedanı kanunun öngördüğü öncelikler çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti sınırları dışına çıkarmıştır. Kanunun 8. ve 9. maddeleri padişahların kişisel mallarını kamulaştırmış, saltanattan kalan bütün emval-i metruke millete intikal etmiştir.

1921 ANAYASASI MUHTEVASI

1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU VE ÖZELLİKLERİ

Zeki ÇEVİK*

ÖZET

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Türk Anayasa tarihinde, mahalli yönetim prensiplerine en çok yerveren anayasadır. Millî Mücadele'yi yürüten Büyük Millet Meclisi'nde hâkim olan dönemin gözde halkçılık anlayışının etkisiyle Anayasa'nın böyle bir tercihte bulunduğu aşikârdır. 1921 Anayasasının temelinde, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk tarafından Meclis'e hükûmet programı olarak sunulan ve 18 Eylül 1920'de Meclis'te okunan, demokrasi ve anayasa tarihimizde Halkçılık Beyannamesi olarak bilinen metin bulunmaktadır. Meclis Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı Anayasa tasarısı metni 20 Ocak 1921'de 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak Büyük Millet Meclisi'ni tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 23 Aralık 1876'da ilan edilen Kanun-ı Esasi'yi de yürürlükten kaldırmıyordu. Böylece Kanun-ı Esaside 1924 Anayasası'nın kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır. Bu çalışmada 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun temel özellikleri ile kısa tahlili verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mustafa Kemal Atatürk, Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Halkçılık Beyannamesi, Milli Mücadele.

* (Prof. Dr.), Balıkesir Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, e.posta: zcevik41@hotmail.com.

ABSTRACT

The 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu is the constitution that gives the most place to local government principles in the history of the Turkish Constitution. It is obvious that the Constitution made such a choice under the influence of the popular populism understanding of the period that prevailed in the Grand National Assembly, which carried out the National Struggle. The basis of the 1921 Constitution is the text known as the Populism Declaration in our democracy and constitutional history, which was presented to the Parliament as a government program by Mustafa Kemal Atatürk on September 13, 1920 and read in the Parliament on September 18, 1920. The text of the draft Constitution prepared by the Parliamentary Constitutional Commission was accepted by the Grand National Assembly as the Law No. This law did not abolish the Kanun-ı Esasi, which was declared on December 23, 1876. Thus, Kanun-ı Esasi remained in force until the adoption of the 1924 Constitution. In this study, the basic features and a brief analysis of the 1921 Teşkilat-ı Esasiye Law are given.

Keywords: Mustafa Kemal Atatürk, Constitution, Turkish Grand National Assembly, Populism Declaration, National Struggle

GİRİŞ

“*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*” adı, Türk hukuk tarihinde kullanılan Birinci Büyük Millet Meclisi’nin 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı yasayla kabul ettiği, kısa bir çerçeve anayasa niteliğindeki kanundur.¹ Aynı isim 20 Nisan 1924’te kabul edilen Anayasa’da da kullanılmıştır. Kanun-ı Esasi yerine Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ibaresinin kullanılmasının sebebi, bu düzenlemenin açıkça 23 Aralık 1876’da ilan edilen Kanun-ı Esasi’yi yürürlükten kaldırmıyor olmasıdır. Bunun başlıca sebepleri, Kanun-ı Esasi’nin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte sayılması ve her çeşit fikrin temsil edildiği mecliste bir *geçiş dönemi*’nin asgari müştereklerinde buluşmanın tespitiyle yetinme arzudur.² Böylece Kanun-ı Esaside 1924 Anayasası’nın kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır.

Anayasa, hukuki ve siyasi kuralların bütünü, sosyal ve hukuki bir

1 Suna Kili - A. Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, “*Sened-i İttifak’tan Günümüze*”, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 1985, s. 91-93.

2 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1998, s. 253.

sözleşmedir.³ Şimdiye kadar Türk hukuk tarihinde, anayasa yerine “*ana tüze*”, “*teşkilat-ı esasiye*”, “*esasiye*”, “*temel hukuk*”, “*esasi*”, “*esas teşkilat*”, “*ana*” (*hukuk*), “*devlet ana*” (*hukuku*) tabirleri kullanılmıştır.⁴ Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğüne bakıldığında anayasa, “*Bir devletin yönetim biçimini belirten, yasama, yürütme, yargılama güçlerinin nasıl kullanılacağını gösteren, yurttaşların kamu haklarını bildiren temel yasa, kanun-ı esası*” şeklinde karşılanmaktadır.⁵ Yani sözlüğe göre anayasa temel, esas, asıl kanun anlamlarına gelmektedir.

Hukukçular Anayasanın maddi ve şekli olmak üzere iki tanımını yapmaktadırlar. Buna göre maddi tanıtında Anayasa; “*Devletin temel kuruluşunu ve işleyişini belirleyen kuralların bütünüdür.*” şekli tanım olarak Anayasa da; “*Normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden ve kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulan ve değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünüdür.*” Hukuken bu ikinci tanım geçerlidir.⁶ Günümüzde kullanılan “*Anayasa*” ifadesi ise, 1945-1952 yılları arasında yani anayasa dilinin Türkçeleştirildiği dönemde 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu için ve 1961 ile 1982 Anayasalarının adı olarak kullanılmıştır.

1921 Anayasası’nın (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) kabulü öncesinin tarihi süreci kısaca şöyle özetlenebilir: Osmanlı Devleti’nin 30 Ekim 1918’de imzaladığı Mondros Mütarekesi sonrasında Anadolu ve Trakya’da Müdafaa-i Hukuk fikriyle pek çok milli cemiyet kuruldu. Bu dönemde Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının yürüttüğü çalışmalar sonucu bu millî cemiyetler en son Sivas Kongresi’nde tek çatı altında birleştirildi. Artık mücadeleyi kurulan “*Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti*”nin “*Heyet-i Temsiliye*”si yürütecektir. Bu sırada gerçekleşen 1919 seçimleri sonucu toplanan son Osmanlı Meclis-i Mebusanı’nın 28 Ocak 1920 tarihinde gizli oturumda kabul ettiği Misak-ı Millî bildirisini 17 Şubat’ta ilan edildi. Bunun üzerine İtilaf Devletleri 16 Mart 1920’de başkent İstanbul’u fiilen ve resmen işgal ettiler. Meclis-i Mebusan’ın da dağıtılması üzerine Ankara’da 23 Nisan 1920’de Büyük

3 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, Bursa: Ekin Yayınları, 2009, s. 17.

4 Faruk Y. Turinay, “Bir Kelime Olarak Anayasa’nın Tarihsel Yolculuğu Üzerine Düşünceler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı: 95, s. 273.

5 *Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük*, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, “anayasa” başlığı.

6 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş-Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, Onüçüncü Baskı, Eylül 2008., s.13-14.

Millet Meclisi açıldı.⁷

Birinci Meclis'in en önemli hedefi Misak-ı Millî'yi gerçekleştirmektir. Bu mecliste tartışmalar ve fikir ayrılıkları olsa da hiçkimse bu hedefin dışına çıkmamıştır. Millî Mücadele'yi de etkin bir şekilde bu Meclis, onun Hükûmeti ve reis olarak seçtiği Mustafa Kemal Paşa yürütecektir.

Bu çalışmada Birinci Meclis'in oluşturduğu Meclis Hükûmeti rejimini düzenleyen ve yeni Türk devletinin ilk anayasası sayılan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun hazırlanışı, özellikleri ve kısa tahlili ele alınıp değerlendirilmiştir.

KANUN TASARISININ MECLİSTE HAZIRLANIŞI

Ankara'da toplanan Birinci Meclis, Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın çalışamaz hale gelmesi sebebiyle, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-ı Hukuk Cemiyeti Heyet-i Temsiliyesi'nin çağrısı üzerine "*salahiyet-i fevkaladeyi haiz*" olarak toplanmış bir meclistir. Bir "*meclis-i müessisan*"dır. Yani Kurucu bir meclistir. Bu meclis 1 sayılı Heyet-i Umumiye Kararı ile kendini meşrulaştırdığı anda, aslında yeni bir devlet doğmuştur. Ancak bunun hukukileşmesi için birkaç yıla daha ihtiyaç olacaktır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Anadolu'da kurulmuş ama adı konulmamış yeni devletin anayasasıdır.⁸

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile Erzurum ve Sivas'ta temelleri atılmış olan "*kuva-yı milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hâkim kılmak*" prensibi anayasa metni haline getirilmiştir. Böylece Meclis açıldıktan kısa süre sonra devlet teşkilatı yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Bunu sağlayan irade asli kurucu iktidarın iradesidir. Bu iradenin sahibi TBMM'dir. Bütün devlet erklerini uhdesine toplayarak kurtuluşu sağlayan bu meclis, yeni bir devlet kurmuştur. Bu devletin adı Türkiye Devleti'dir. 1921 Anayasasının ilk dokuz maddesindeki cumhuriyetçi ruh halkçı söylemlerle meşrulaştırılmış, yakın gelecekte ilan edilecek olan siyasi rejimin habercisi olmuştur.⁹

7 Zeki Çevik, *Millî Mücadele'de "Müdafaa-i Hukuk'tan Halk Fırkası'na Geçiş (1918-1923)*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2002, s. 264-288; İhsan Güneş, *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2008, s. 57.

8 Rıdvan Akın, "1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi", *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, 21-22 Aralık 2012*, Editör: Prof. Dr. Fethi Gedikli, İstanbul 2014, s. 599.

9 Geniş bilgi için bkz. Akın, *a.g.b.*, s. 599-605.

Bu Anayasa mahalli yönetim ilkelerine en çok yer veren anayasadır. Büyük Millet Meclisi'nde o dönemin hâkim olan gözde halkçılık anlayışının etkisiyle Anayasa'nın böyle bir tercihte bulunduğu açıktır. 1921 Anayasasının temelinde, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa tarafından Meclis'e hükümet programı olarak sunulan ve 18 Eylül 1920'de Meclis'te okunan, Türk demokrasi ve anayasa tarihinde "*Halkçılık Beyannamesi*" olarak bilinen metin bulunmaktadır.¹⁰

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Meclisin baştan beri benimsediği yasa organının üstünlüğü ilkesinin katı bir uygulaması olan Meclis Hükûmeti (güçler birliği) rejimine anayasal bir meşruiyet kazandırmıştır. Atatürk Nutuk'ta, bu ilk anayasanın hazırlanma sürecini şöyle anlatıyor: "...*Meclise bir proje vermiştim. 13 Eylül 1920 tarihli olup siyasi, sosyal, idari, askeri görüşleri özetleyen ve idari teşkilat hakkındaki kararları ihtiva eden bu program, Meclis'in 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okundu. İşte butarihten, daha dört ay geçtikten sonra yürürlüğe giren ilk Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bu programdan çıkmıştır.*"¹¹

İşte 13 Eylül'de hazırlanan ve 18 Eylül 1920'de Meclise sunulup görüşülen ve siyasi literatürümüzde "*Halkçılık Programı*" adıyla anılan bu program "*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*"nun ilham aldığı kaynak olmuştur. 18 Eylül 1920 günü, 3. celsede ikinci Reis Vekili Vehbi Efendi'nin Hükûmetin beyannamesi olarak takdim ettiği "*Halkçılık Programı*" mecliste okundu. Daha sonra Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa'nın imzasının bulunduğu bu programla ilgili görüşmelere geçildi. Bu görüşmeler sonunda her encümeninden üçer kişi seçilerek oluşturulacak bir özel komisyona (Encümen-i Mahsus) havalesi kararlaştırıldı.¹²

Özel komisyon çalışmalarını 21 Ekim 1920'de tamamladı, hazırladığı beyanname ve kanun tasarısını da 18 Kasım 1920'de Meclis'e sundu. Hazırlanan 25 maddeli kanun tasarısı "*esasa ve idareye mahsus madde-*

10 Geniş bilgi için bkz. Zeki Çevik, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejiminin İlk Anayasası: Teşkilat-ı Esasiye Kanunu", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 26, Mart 2002, (ss. 27-31).

11 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, cilt: II, İstanbul: Kültür Bakanlığı 1000 Temel Eser, No: 68, , 1975, s. 156; Diğer baskılarda da olduğu gibi bu "Nutuk" nüshasında, buraya aldığımız kısımdaki tarihlerin yılları yanlış olarak "13 Eylül 1921", "18 Eylül 1921" yazılmıştır. Bkz. Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1997, s. 376.

12 **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC)**, Birinci Devre, Cilt: 4, Ankara: TBMM Basımevi, 3. Basılış, 1981, s. 206-209.

ler”den oluşuyordu. Halkçılık programının “maksat ve meslek” başlıklı ilk dört maddeyi kapsayan bölümü, anayasa hükümleri vasfını taşımayan ziyade bir nevi hükûmetin amacını, meclisin fonksiyonu (işlevi) açıklayan bir anayasaya giriş bölümü niteliğini taşıması encümenin bu bölümü tamamen (anayasa taslağından) çıkararak beyanname haline getirmiştir. Bu beyanname mecliste oylanmış ve kabul edilmiştir. Bu beyannameye TBMM Beyannamesi denir. Diğer adı ise Halkçılık Beyannamesi olan bu TBMM’nin Beyannamesi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Başlangıcı halinde ayrı olarak yayımlanmıştır.¹³

Kanun-ı Esasi’de olmayan ve devletin rejimini kökten etkileyecek nitelikteki millî egemenliğe ilişkin madde herhangi bir tartışma yaşanmadan kabul edilmiştir. Bundan sonraki “*kuvvetler birliği*”ne ilişkin maddenin bir kısmı, aynı millî egemenliğe ilişkin madde de olduğu gibi tartışmasız kabul edilmiştir. Ancak sonunda bu kısım değişikliğe uğratarak “*Türkiye Halk Hükûmeti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşır.*” hükmünün ilk cümlecığı “*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur.*” şeklinde değiştirilmiş ve kabul edilmiştir.¹⁴ Diğer maddelerin görüşülmesi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ağır ve yoğun fikri tartışmalar yaşanmıştır.¹⁵ Nihayet Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yeni devletin ilk anayasası olarak 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.¹⁶

1921 TEŞKÎLAT-I ESÂSÎYE KANUNU’NUN ÖZELLİKLERİ VE KISA TAHLİLİ

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu kısa bir anayasa olarak Yirmi üç madde ve “*Madde-i Münferide*”¹⁷ adıyla geçen bir ayrı maddeden oluşur.

13 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye’de Siyasal Gelişmeler, (1876-1938) 2- Mütareke Cumhuriyet ve Atatürk Dönemi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.baskı, 2002, s. 103; Tanör, a.g.e., s. 248. Meclise sunulan Teşkilat-ı Esasiye Layihası ve Büyük Millet Meclisi’nin Beyannamesi’nin tam metni için bkz. **TBMM ZC**, Cilt: 5, s. 413-416

14 Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2008, s.23-24.

15 Toktamış Ateş, **Türk Devrim Tarihi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.baskı, 2000, s. 122.

16 3. *Tertip Düstur*, Cilt:1, s.196-199; **Ceride-i Resmîye**, 1-7 Şubat 1337, Kanun No: 85; Meclis görüşmeleri için bkz. Çevik, a.g.m., s. 31-37.

17 “*Madde-i Münferide*

İşbu kanun tarih-i neşrinden itibaren mer’i olur. Ancak eylevm mün’akit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli nisab-ı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin

şan toplam Yirmi dört maddeli bir anayasadır. Bünyesindeki On dört maddesini yani yarıdan fazla hükmünü taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ve mahalli yönetim ilkelerine ayırarak (maddeler: 10-23), Millî Mücadele döneminde katılımcı mahalli demokrasiye verdiği önemi ispatlamıştır. İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin seçim usulünü bile düzenlemeyen bu anayasanın, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemesi ilgi çekicidir. Bu düzenlemelere, mahalli katılım ve mahalli demokrasi adını vermek gerektiği ileri sürülmektedir.¹⁸

Önemle vurgulamak ve tekrarlamak gerekirse; 1921 Anayasası, diğer önemli ve ilginç özellikleriyle birlikte, Türk anayasalar tarihinin, mahalli yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine hukuken en fazla yer vermiş olan anayasasıdır. Bu anayasanın öngördüğü içerikte şuralara dayalı bir yerinden yönetim, Türkiye’de bugün bile mevcut değildir. Yerinden yönetime verilen bu önem ve normatif destek, birinci TBMM’ye hâkim olan halkçılık düşüncesinden kaynaklanmaktadır.¹⁹

1921 Anayasası’nda Anadolu’nun merkeze, çevrenin siyasi merkeze, elitlere duyduğu bu tepkinin sonucu olarak doğan mahalli demokratik katılım ve özerklik tercihi bir kez daha tekrarlamak gerekirse; idari yerinden yönetimle ilgili olup, mahalli şuralara hiçbir şekilde yasama yetkisini tanımamaktadır. Her ne kadar Anayasa’da yer yönünden yerinden yönetim usulü asli ve genel olsada; Anayasa içeriğinde hüküm altına alınan umumi müfettişlik kurumu dikkate alındığında, anayasa koyucu asli kurucu iktidarın tam mutlak bir idari muhtariyet önermediği tartışmasızdır. Federalizm, öncelikle, zaten hukuken mümkün değildir.²⁰ Rıdvan Akın’a göre Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun idareye ilişkin hükümleri uygulama imkânı bulamamış, sadece ileriye yönelik bir devlet-toplum modeli olarak kalmıştır.²¹

husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda ki 4 üncü, 5 inci, 6 ncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi aded-i mürettebinin sülûsan-ı ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihabdan itibaren meriyü’l icra olacaktır.”, Kili-Gözübüyük, a.g.e., s. 93.

18 Bülent Tanör, a.g.e., s. 263; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011, s.26; Hasan Tunç-Faruk Bilir-Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Berikan Yayınevi, 2011, s. 37.

19 Özbudun, a.g.e., s. 43.

20 Nizam Önen-Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011, s. 402.

21 Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2001,1. Baskı, s. 216.

Bülent Tanör bu anayasada; devlet adının “*Türk Devleti*” değil de, “*Türkiye Devleti*” olmasını anlamlı buluyor. Tanör bu durumu şöyle açıklıyor: Millî Mücadele esas olarak Türk milliyetçilerinin damgasını taşımakla birlikte, Türk olan ve olmayan unsurların antiemperyalist birliğini temsil ettiğini, bu bakımdan “*Türkiye Devleti*” ibaresi, etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, Misak-ı Millî sınırları içinde yaşayan herkesin siyasal birleşmesinin en üst noktası olan devleti bütün kucaklayıcılığıyla ifade ettiğini belirtmektedir.²² 1921 Anayasası, yerinden yönetim ilkesini (adem-i merkeziyet) esas almış, merkezi yönetimi istisnai bırakmıştır. Böylece klasik Osmanlı sisteminin ve geleneksel merkeziyetçi anlayış yerine yerinden yönetime ve özerkliğe ağırlık vermiştir. Ancak, anayasallaşan yerinden yönetim kurumları uygulama alanı bulamamıştır. Bunda genel müfettişliklerin varlığı ve Mustafa Kemal Paşa'nın ağırlığını merkeziyetçilikten yana kullanmasının payı büyüktür.²³

Meclisin bu şekilde millete eşitlenmesi ve bu yolla meclise sınırsız yetki tanınması tamamen Rousseaucu, jakoben, otoriter bir hâkimiyet anlayışıdır. Demokratik anlayışla bağdaşmaz. Kuvvetler birliği ilkesinin ürünü olan bu anlayış, meclis çoğunluğunun sınırsız yetkisine, Ali Fuat Başgil'in belirttiği gibi “*çoğunluk istibdadı*”na son derece açık, otoriter bir siyasi felsefedir.²⁴

1921 Anayasası'nda merkeziyetçilik sınırlı hatta istisnai, yerinden yönetim aslı ve geneldir. Birinci Meclis bir taşra demokrasisi kurmak istemiştir.²⁵ Fakat hedeflenen millî devlet kurulmasında oluşturabileceği riskten ötürü ve dönemin siyasi şartları gereği zorunlu olarak tercih edilmesi gereken merkeziyetçi anlayış ağır basmıştır.

İlber Ortaylı bu durumu şöyle açıklıyor:

“Her şeye rağmen Türkiye millî mücadelesini kanuna ve meşru olmaya dikkat ederek yürütüyordu ve tarihin şartları içinde bu mücadele zafere ulaştıktan sonra da 1876 Kanun-i Esasisi hukuken 1922

22 Tanör, a.g.e., s. 254-255; Gözler, Tanör'ün bu değerlendirmesini zorlama ve abartılı olarak buluyor: “...“*Türkiye Devleti*” ile “*Türk Devleti*” deyimleri arasında anlam farklılığı yoktur. Bunları arasında bir anlam farklılığı yaratmak için zorlama yorumlar gerekir. Bugün de içinde yaşadığımız Cumhuriyetin resmî adı “*Türk Cumhuriyeti*” değil, “*Türkiye Cumhuriyeti*”dir...” Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 49-50.

23 Tanör, a.g.e., s. 265-267.

24 Ali Fuat Başgil, **Demokrasi Yolunda**, İstanbul: Yağmur Yayınevi, 1961, s. 121-122.

25 Akın, a.g.b., s. 603.

*Kasım'ında saltanatın lağvıyla ortadan kalkacak; 1921 Anayasasında yerini 1924 Teşkilat-ı Esasi kanununa bırakacaktır. Şu ana kadar Türkiye Cumhuriyeti'nin en uzun ömürlü anayasası da bu olacaktır. Bu anayasa aslında radikal bir beyanname idi. Saltanatın biteceğini hissettiriyordu. Cumhuriyetin adeta örtülü bir ilanıydı. 24 maddelik kanunun ikinci maddesi Hâkimiyet-i Milliye'nin esas olduğunu belirtir. Daha da önemlisi devletin adı kesindir; "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" deniyordu... Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hemen hiç uygulanamayan çok ileri hükümleri de vardır. İlve bucak düzeyinde eğitim, sağlık gibi işleri ve bütçelerini dahi "şura"lar yapacaktır. Oysa bu şuralar hiçbir zaman kurulamadı. Daha ilginç bir hüküm vardı; başkentte devamlı yasama yapan organ bütün meclis değil, her ilden seçilen birer mebusun oluşturduğu devamlı bir şura olacaktı. Batı demokrasilerine yabancı bu hüküm Sovyetler Birliği'ndeki "presidium" gibi bir organ olabilirdi, hiçbir zaman tatbik edilmedi."*²⁶

1921 Anayasası'nda taşra örgütlenmesinde bu yerinden yönetim yapıları, Anayasa'nın 10. maddesi hükmü çerçevesinde vilayetler, kazalar ve nahiyelerdir. Merkezde yasama ve yürütme erkleri Meclis'in uhdesinde toplanmıştır. Vekiller merkezde devletin memuru olarak kabul edilirken, taşrada valiler Büyük Millet Meclisi adına görev yapacaklardı. Anayasa gereği vilayetler ve nahiyeler mahalli işlerinde manevi şahsiyet (tüzel kişilik) ve muhtariyete sahipti. Kazaların ise manevi şahsiyeti yoktu ve idaresi Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin edilen ve valinin emri altında çalışan bir kaymakama verilmişti. Kaza sadece idari ve inzibati bir birimdi. Vilayet ve nahiyelerin organlarının seçimle iş başına gelmesi, tüzel kişiliklere sahip olmaları, mahalli işlerde icraî karar alabilme ve uygulayabilme imkânına sahip olmaları hiç kuşkusuz idari muhtariyetlerinin bir gereği idi.²⁷

Gerçekte ise mahalli yönetim birimlerinin sahip oldukları bu muhtariyet, mutlak ve siyasi bir özerlik değildir. 1921 Anayasası, siyasi merkezîyetçiliğinden taviz vermemiştir. Zira Umumi Müfettişlik Kurumu, Ankara'daki siyasi merkezin hâkim olduğunun bir ispatı idi. Ayrıca iç ve dış siyaset, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve birçok ili ilgilendiren işlerde, millî güvenlik politikaları ve genel kanunların yapılmasında yetki merkezi Büyük Millet Meclisi Hükûme-

²⁶ İlber Ortaylı, "Modern Türkiye'nin İlk Anayasası", 23 Ocak 2011 - **Milliyet Gazetesi** <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/modern-turkiye-nin-ilk-anayasasi-1342859>, (21. 07. 2021).

²⁷ Akın, a.g.b., s. 604-605.

ti'nin hukuki yetkisinde idi. Bu gerçeklerden hareketle, 1921 Anayasası'nın etnik kimlikler bazında korporatif federalizme erişecek nitelikte siyasi mahalli özerklik içerdiği iddiaları tamamen hukuki dayanaktan yoksundur. Bunun yanında 1921 Anayasası Cumhuriyet dönemi belediyeciliğini etkileyen ilk ve en önemli anayasadır.

1921 Anayasası'nın adem-i merkezîyetçilik tercihinin siyasi ve sosyo-kültürel sebepleri çeşitlidir. 1921 Anayasası, idarenin örgütlenmesi bakımından getirdiği yönetim esasları bakımından aşağıdan yukarı bir yönetim yapısını geliştirme kararlılığındadır. Bu, Osmanlı Türk idare geleneğinden çok farklı bir siyasi felsefeye de adım atmaktır. Nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmıştır.²⁸

TBMM, 1921 Anayasasının kabulünden önceki dönemde kendisini Kanun -ı Esasi ile bağılsaymış, ancak olağanüstü yetkilere sahip meclis olarak da kendisinde anayasada değişiklik yapma yetkisini her zaman görmüştür. Bu dönemde Kanun-ı Esasi kurallarına bazen uyulmuş bazense dikkate alınmamıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-ı Esasisini yürürlükten kaldırmamıştır. Ancak, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çatışmayan 1876 Kanun-ı Esasinin hükümleri ise geçerliliklerini korumaya devam etmiştir. Bunu Mustafa Kemal Paşa'nın Sadrazam Tevfik Paşa'ya 30 Ocak 1921 tarihinde çektiği telgraftan anlamak mümkündür. Mustafa Kemal Paşa bu telgrafta Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun esas maddelerini yazmış, 10. Maddeye de "10- Kanun-ı Esasi'nin işbu mevat ile tearuz etmeyen ahkâmı kemakân mer'iyülicradır." notunu düşmüştü. Bu notta Kanun-ı Esasi'nin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte olduğu belirtilmekteydi.²⁹

Türkiye'de mahalli yönetim ve demokrasinin gelişmesini içeren, Türk anayasa tarihi geçmişinde ve zamanımızda ilginç ve önemli bir hukuki statü, Ankara'daki millî iradenin merkezi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirilmiştir.³⁰

28 Rıdvan Akın, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyasının Müzakeresi", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 1992, s.357; Tanör, **a.g.e.**, s. 265.

29 Tanör, **a.g.e.**, s.246-267. (Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, ATAM, Ankara 1997 s. 375-376)

30 İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayın Araştırma Dizisi:2, 1985, s.9,207-208.

Atatürk Nutuk'ta 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu "*Meclis'in ve hükümet-i milliye'nin vaziyet ve salahiyetini ve şekli mahiyetini tespit ve ifade eden ilk kanundur.*" diyerek tanımlıyor.³¹

O'nun Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na bu kadar çok önem vermesi sebepsiz değildir. Her şeyden önce anayasal yetkilerin ve meşruiyetin İstanbul'dan Ankara'ya geçişinin ilk anayasal metnidir. Türkiye'yi kuvvetler ayrılığından kuvvetler birliği ilkesine geçiren, yürütmeyi güçlendiren, Tek Adam'ın ve Cumhuriyet'in yolunu açan bir ana hukuk belgesidir. 1921 Anayasası yapılırken mecliste İslamcı ve solcu gruplar güçlüdür. Mustafa Kemal Paşa bu iki akımın söylemiyle tasarı hazırlayacak, fakat süreç içinde bu etkilerin epey azaltıldığı bir metnin kabulünü sağlayacaktır.³²

Klasik anayasa sistematüğinden yoksun olan 1921 Anayasası, temel hak ve hürriyetler, yargı erki gibi temel konuları düzenlememiştir. Olağanüstü bir geçiş döneminin temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hazırlanan ve kısa bir anayasa olmasına rağmen Türk anayasa tarihinde önemli izler bırakmıştır.³³ 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun millî egemenlik anlayışı doğrudan veya yarı doğrudan demokrasi anlayışı olmayıp, temsili demokrasi anlayışı yönündedir. Bu bağlamda anayasa görüşmeleri sırasında önerilen referandum ve halkın kanun teklifi kurumları kabul görmeyerek reddedilmiştir.³⁴

SONUÇ

Bu dönemde Kanun-ı Esasi ile Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlükte kalmış, bu ikili anayasa durumuna 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile son verilmiştir.³⁵ Aslında Millî Mücadele'nin zaferle sonuçlanması ve ardından Saltanatın kaldırılması Kanun-ı Esasi'yi de resmen yürürlükten kaldırmıştı. Cumhuriyetin ilan edilmesi ve Halifeliğin kaldırılması gibi köklü düzenlemeler karşısında 1921 Anayasası da ihtiyaçları

31 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, cilt: II, İstanbul: Kültür Bakanlığı 1000 Temel Eser, No: 68, , 1975, s. 152; Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1997, s. 376.

32 Taha Akyol, **Atatürk'ün İhtilal Hukuku**, İstanbul: Doğan Kitap Yayınları, 2012, s. 130.

33 Hüseyin Tolga Coşkun, **1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Türkiye'nin Modernleşme Sürecindeki Yeri ve Önemi**, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar Ağustos 2007, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 37-38.

34 Tanör, **a.g.e.**, s. 256-257.

35 491 Sayılı 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Madde:104. Bkz. Kili-Gözübüyük, **a.g.e.**,s.131.

karşılammaktan uzak kalmıştı.³⁶

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 1 Nisan 1923 tarihli oturumda seçimlerin yenilenmesi kararı alındı.³⁷ İkinci Meclis, seçimlerin ardından 11 Ağustos 1923'te toplandıktan sonra Eylül ortalarından itibaren yeni anayasa çalışmalarını başlatmıştır. Bu çalışmalarda değişikliğe uğrayan en önemli madde, Cumhurbaşkanına meclisi feshetme hakkını tanıyan 25. maddedir. Basında yer alan haberlere göre yetkilerin daha çok cumhurbaşkanında mı, yoksa mecliste mi toplanması gerektiği şeklinde iki görüş çarpışmıştır.³⁸ Bu madde reddedilerek Cumhurbaşkanına Meclisi feshetme yetkisi verilmemiştir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişin çok önemli bir işaret fişeği olan ve bundan tam 100 yıl önce Modern Türkiye'nin ilk anayasası olarak yürürlüğe sokulan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile ilgili olarak, İlber Ortaylı bizim de katıldığımız bir değerlendirmeyi şöyle yapıyor:³⁹

“Cumhuriyete bir geçiş belgesi olan 1921 Esas Teşkilat Kanunu hiç şüphesiz meclis üstünlüğünü yansıtmaktadır. Saltanatın kaldırılması, Lozan Antlaşması'nın onaylanması ve Cumhuriyetin ilanı ile bu belge artık yetersiz kaldı. Cumhuriyete geçiş beyannamesi yerini 1924 Anayasası'na terk edecektir. Tabii meclis üstünlüğü sistemi de yerini yürütme ve yasama arasındaki ayrılığa bırakmıştır. 1921 Anayasası aslında Anadolu mücadelesinin ne kadar hukuka dikkat eden ama cumhuriyetçi fikirlerini de açıklamaktan çekinmeyen bir hareket olduğunu gösterir.”

Sonuç olarak, bu konuda çalışan hukukçuların Türk anayasalar tarihinde 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun demokratikliği konusunda hem fikir olduklarının örnekleriyle bu çalışmayı tamamlıyoruz:

36 Temuçin Faik Ertan, **Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi**, Ankara: Siyasal Kitapevi, 1999, s. 233.

37 *“Bu karar Meclisin basit çoğunluğuyla alınmıştır. Bu karar bizzat 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun “madde-i münferide”sine aykırıdır. Zira ilk Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmek, “madde-i münferide”de öngörülen “gayenin husulü (amacın gerçekleştirilmesi)” şartına bağlıydı. Gayenin gerçekleştirilmiş olduğuna ise, ancak “madde-i münferide” gereği “Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülüsani ekseriyeti” yani Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile karar verilmesi gerekiyordu. Oysa seçimlerin yenilenmesi kararı üçte iki çoğunluk ile değil, basit çoğunlukla alınmıştır. Birinci Meclis son toplantısını 15 Nisan 1923 tarihinde yapmıştır. Bir daha da toplanmamıştır.”* Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 54.

38 Faruk Alpkaya, **Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu, (1923-1924)**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, s. 257-158.

39 Ortaylı, “Modern Türkiye'nin İlk Anayasası”, 23 Ocak 2011 - **Milliyet Gazetesi**

Mesela Ergun Özbudun'a göre, "*Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyetinde millî iradeyi layıkıyla temsil eden bir meclis tarafından yapılmış tek anayasa, 1921 Anayasasıdır.*"⁴⁰ Bülent Tanör de aynı görüşü paylaşıyor: "*1921 Anayasası, hazırlanışı ve kabul özellikleri bakımından Osmanlı-Türk anayasacılığının en demokratik, belki de tek demokratik örneğidir*"⁴¹

40 Özbudun, **a.g.e.**, s. 2.

41 Tanör, **a.g.e.**, s. 207.

KAYNAKÇA

Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, 21-22 Aralık 2012*, Editör: Prof. Dr. Fethi Gedikli, İstanbul 2014, (ss.599-605).

Akın, Rıdvan *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

Akın, Rıdvan, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasının Müzakeresi”, *Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan*, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 1992.

Akyol, Taha, *Atatürk’ün İhtilal Hukuku*, İstanbul: Doğan Kitap Yayınları, 2012.

Alpkaya, Faruk, *Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu, (1923-1924)*, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk*, İstanbul: Kültür Bakanlığı 1000 Temel Eser, No: 68, c.II, 1975.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1997.

Ateş, Toktamış, *Türk Devrim Tarihi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.bası, 2000.

Başgil, Ali Fuat, *Demokrasi Yolunda*, İstanbul: Yağmur Yayınevi, 1961.

Coşkuner, Hüseyin Tolga, *1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Türkiye’nin Modernleşme Sürecindeki Yeri ve Önemi*, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar Ağustos 2007, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Çevik, Zeki, *Milli Mücadele’de “Müdafaa-i Hukuk’tan Halk Fırkası’na Geçiş (1918-1923)*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2002.

Çevik, Zeki, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejiminin İlk Anayasası: Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 26, Mart 2002, (ss.27-31).

Ertan, Temuçin Faik, *Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi*, Ankara: Siyasal Kitapevi, 1999.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş - Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, On üçüncü Baskı, Eylül 2008.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, Bursa: Ekin Yayınları, 2009.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011.

Güneş, İhsan, *Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2008.

Kili, Suna - Gözübüyük, A. Şeref, *Türk Anayasa Metinleri, “Sened-i İttifak’tan Günümüze”*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 1985.

Önen, Nizam - Reyhan, Cenk, *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.

Ortaylı, İlber, “Modern Türkiye’nin İlk Anayasası”, 23 Ocak 2011 - *Milliyet Gazetesi* <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/modern-turkiye-nin-ilk-anayasasi-1342859>, (21.07.2021).

Ortaylı, İlber, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayın Araştırma Dizisi: 2, 1985.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2008.

Tanör, Bülent, *Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1998.

Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler, (1876-19389) 2-Mütareke Cumhuriyet ve Atatürk Dönemi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.baskı, 2002.

Tunç, Hasan - Bilir, Faruk - Yavuz, Bülent, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Berikan Yayınevi, 2011

Turinay, Faruk Y., “Bir Kelime Olarak Anayasa'nın Tarihsel Yolculuğu Üzerine Düşünceler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı: 95, 2011, (ss.269-312).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, “anayasa” başlığı.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), Birinci Devre, Cilt: 4, Ankara: TBMM Basımevi, 3. Basılış, 1981.

TBMM ZC, Birinci Devre, Cilt: 5, Ankara: TBMM Basımevi, 3. Basılış, 1981.

1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE KANUN-İ ESASİ

Doç. Dr. Seda ÖRSTEN ESİRGEN*

ÖZET

Türk anayasa hukuku tarihi açısından önemli bir dönüm noktası olan 1921 Anayasası, kendisinden önceki anayasa olan Kanun-i Esasi'yi açıkça yürürlükten kaldırmamıştır. Bu nedenle iki anayasanın birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkmıştır. 1921 Anayasası, kısa bir çerçeve anayasa olması nedeniyle birçok konuyu düzenlememiş; Meclis, bazı konularda 1876 Anayasası hükümlerini uygulamıştır. Ancak 1876 Anayasası'nın hangi hükümlerinin yürürlükte olduğu konusunda Meclis görüşmelerinin incelenmesi gerekmiştir. Bu çalışmada, Meclis tutanakları ışığında iki anayasanın birlikte uygulanma sürecinin ile 1876 Anayasası'nın yürürlükte olan hükümlerinin tespiti amaçlanmıştır. Bu şekilde iki anayasanın karşılaştırmalı olarak incelemesi de mümkün olmuştur.

Anahtar kelimeler: Türk hukuk tarihi, 1921 Anayasası, Kanun-i Esasi, Osmanlı parlamentosu.

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.
orsten@law.ankara.edu.tr

THE OTTOMAN CONSTITUTION OF 1876 DURING THE PERIOD OF THE CONSTITUTION OF 1921

ABSTRACT

The Constitution of 1921, which was an important milestone in the history of Turkish constitutional law, did not clearly abolish the former constitution, Kanun-i Esasi. Therefore, it emerged as a result of the application of the two constitutions together. The Constitution of 1921 did not regulate many issues because of its limited legal framework and the Grand National Assembly of Turkish implemented the provisions of the Constitution of 1876 about those issues. The provisions of the Constitution of 1876 in force during the period of the Constitution of 1921 can only be understood by examining the parliamentary proceedings. This study aims to determine the implementation process of the two constitutions together and the provisions of the Constitution of 1876 in force considering the parliamentary debates. Thus, it is also possible to examine the two constitutions comparatively.

Keywords: Turkish legal history, Constitution of 1921, Ottoman Constitution of 1876, Ottoman parliament.

GİRİŞ

Türk hukuk tarihinin ilk anayasası, Osmanlı Devleti'nde 1876 yılında kabul edilmiş; 45 yıl sonra ikinci anayasası olarak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlüğe girdiğinde, hukuk tarihinde örneğine ender rastlanacak bir şekilde, birlikte uygulanan iki anayasalı bir dönem başlamıştır.

Osmanlı-Türk anayasacılığının en keskin dönüm noktası olarak adlandırılan¹ 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulünün yüzüncü yılı geride kalırken, iki anayasanın birlikte uygulanma sürecinde Kanun-i Esasi hükümlerinin yürürlük durumunun Meclis görüşmelerine nasıl yansıdığı doğrudan bir araştırma konusu yapılmamıştır. Literatürde Meclis'in Kanun-i Esasi'yi olabildiğince yok saydığı ileri

¹ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, YKY Yayınları, İstanbul, 2002, s. 225.

sürülmüş veya iki anayasalılık² olgusu farklı açılardan tartışılmışsa da, mebuslar tarafından Kanun-i Esasi'nin ne ölçüde hukuki dayanak yapıldığı ya da yapılmadığı bilinmemektedir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, işgal altındaki bir ülkede, bağımsızlık savaşının devam ettiği olağanüstü koşullarda kabul edilen ve Osmanlı-Türk anayasa hukuku tarihine kendine özgü nitelikleriyle damga vuran 1921 Anayasası'nın, kendisinden önceki anayasaya bıraktığı uygulama alanını ve Millî Mücadele'yi yöneten bir Meclis'in söz konusu anayasaların uygulanma birlikteliğine bakışını tespit etmektir. Türk hukuk tarihinde yüz yıl öncesine ait benzersiz bir uygulamanın incelenmesi, aynı zamanda iki anayasa hükümlerinin karşılaştırmalı değerlendirilmesini de sağlamış olacaktır.

1. TBMM'NİN KURULUŞ SÜRECİNDE KANUN-İ ESASİ

Osmanlı Devleti'nin çöküş sürecinin, çeşitli açılardan Kanun-i Esasi'ye aykırı durumlar yarattığı ileri sürülmüştür. İtilaf Devletlerinin bir yandan Anadolu'yu işgal ederken, diğer yandan merkezî yönetimi de denetim altına almaları, Kanun-i Esasi'de öngörülen siyasal kurumları işlevsiz bırakmış; merkezî yönetim de, onlarla iş birliği içine girerek, fonksiyonlarını anayasada düzenlendiği şekilde kullanmaktan vazgeçme eğiliminde olmuştur. Bu durum, Anadolu'da direnişi ve anayasal tezleri doğurmuş; bölgesel yönetim ve seferberlik ilanlarını gündeme getirmiştir.³

Anadolu'da başlayan mücadelede Erzurum Kongresi'nden itibaren bütün işlemlerin meşruiyet ve hukukiliğine büyük özen gösterilmesi, Millî Mücadele'yi XX. yüzyılın diğer kurtuluş hareketlerinin çoğunda görülen fiililik olgusundan ayırmıştır. Üstelik alınan kararların etki ve sonuçları Kanun-i Esasi'nin ötesine geçecek nitelikte olmuştur.⁴ Zira Erzurum'da tartışılmaya başlanan Misak-ı Millî, Sivas Kongresi'nde Müdafaa-i Hukuk'un kuramı haline gelmiş; son Osmanlı Meclis-i

2 Kurucu iktidar özelliği gösteren bir meclisin kabul ettiği Anayasa'da eski anayasanın açıkça ilga edildiğine dair bir ifade kullanılmamasının iki anayasalılık olarak değerlendirilemeyeceği; Kanun-i Esasi'nin 1921 Anayasası'nın varlığı karşısında geçerli olamayacağı ve Büyük Millet Meclisi ile Hükümeti'ni bağlayamayacağı; yargı ile temel hak ve özgürlüklere ilişkin kimi hükümlerin geçerliliklerinin kaynağının ancak Büyük Millet Meclisi iradesi olduğu yönündeki görüşler için bkz. Osman Can, "1921 Anayasasının 100.Yılı: Bir İstisnai Başarı ve Dramatik Başarısızlık Hikayesi", **Anayasa Yargısı**, Cilt XXXVIII, Sayı 1, 2021, s. 160, 161.

3 Emin Memiş, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 56.

4 Tanör, **a.g.e.**, s. 247; Memiş, **a.g.e.**, s. 56, 57.

Mebusanı'nda biçimsel olarak Kanun-i Esasi'nin işletilmesiyle ortaya çıkarsa da, Kanun-i Esasi'yi "de facto" olarak değiştirici nitelikte bir parlamento kararı şeklinde ilan edilmiştir. 16 Mart 1920'de ise İstanbul'un İtilaf Devletleri tarafından işgaliyle, Kanun-i Esasi düzenine ve merkezî yönetimin fiilî hâkimiyetine son verilmiştir.⁵

Ertesi gün Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan "Meclis-i Müessisan" hakkındaki Tamim'de, devletin Kanun-i Esasi çerçevesinde korunması gereken yetkilerinin artık bulunmadığından hareketle, var olan şartlar altında bir kurucu meclisin oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Gelen uyarılar üzerine "kurucu meclis" ifadesi "olağanüstü yetkilere sahip meclis" olarak değiştirilerek 19 Mart'ta yayımlanan Tamim'e göre, Meclis üyelik koşulları, Kanun-i Esasi'deki koşullara bağlanmış; doğrudan doğruya seçim usulünün uygulamasının önündeki engelden hiç bahsedilmeyerek, ikinci seçmenlik yöntemi benimsenmiştir.⁶

Esas itibarıyla iki seçime dayanarak belirlenmiş olan üyelerle 23 Nisan 1920'de Ankara'da Büyük Millet Meclisi açılmış; hukukî belirsizlik içinde bulunan Meclis, verdiği kararlarla kurulmakta olan yeni devletin anayasa hukukunu adım adım inşa etmiştir.⁷

Mustafa Kemal Paşa, 24 Nisan'da Meclis'te yaptığı konuşmasında, "*hâkimiyet-i milliyenin her şeyden evvel tecellisi maksadıyla Meclis-i Âliniz salâhiyet-i fevkalâde ile içtima etmiştir*" demiş; ayrıca Ali Rıza Paşa Hükûmeti'ne çekilen telgrafta, feshedilen Osmanlı parlamentosunun yeniden toplanması için Kanun-i Esasi'deki açık hükme rağmen yapılması gereken seçimlerin gerçekleşmemesini eleştirdiğini ifade etmiştir.⁸

5 Memiş, a.g.e., s. 132-134, 166.

6 "*Kanun-i Esasimizin taht-ı sıyanetinde bulunması lazım gelen, kuvve-i teşriye, adliye ve icraiyeden ibaret olan kuva-yı selase-i devlet bugün mevcut değildir. Binaenaleyh vaziyet-i hazıranın İstanbul'a rabıtası tamamen katedilmiş bulunan Anadolu'da icab ettireceği tarz-ı idareye ait esasatı her milletin bu gibi zamanlarda müracaat ettiği ahvale tevfikan bir Meclis-i Müessisan teşkiliyle tesbit etmek zaruridir*". Faik Reşit Unat, "Atatürk'ün Toplamak İsteddiği Meclis-i Müessisan", **Belleten**, Cilt XXI, Sayı 83, 1957, s. 484, 485; Murat Sevinç vd., **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası-1921 Anayasası ve Tutanakları**, İletişim Yayınları, Ankara, 2017, s. 25-27.

7 Cem Eroğul, **Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 131.

8 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 2. İçtima, 24 Nisan 1336 (1920), s. 20, 30.

Mustafa Kemal Paşa'nın konuşması ile bunu maddeleştiren önergesindeki esaslar Meclis'te benimsenerek, 25 Nisan tarihli ve 5 numaralı Heyet-i Umumiye Kararı'yla "*kuvve-i icraiye teşkiline karar verilmiştir*". Böylece yeni devletin hukuki temellerinden biri daha atılmıştır. Söz konusu Karar'ın, 1921 Anayasası'nın kabul edilmesine kadar geçecek sürede uygulanacak bir tür "geçici anayasa" niteliğinde olduğu belirtilmiştir.⁹

Aynı gün, Karahisarı Sahib Mebusu M.Şükrü Bey, Meclis'te başka bir konu görüşüldüğü sırada birbiriyle çelişkili kararlar alındığına dikkat çekmiş; "*...Kanun-i Esasi'nin mer'iyeti kabul edildikten sonra, kanunun teferruatından olan Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilîsini nazarı itibara almıyoruz*" diyerek bu durumu eleştirmiştir.¹⁰ Bunun üzerine ertesi gün Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilîsini'nin değiştirilerek uygulanmasına karar verilmiştir.¹¹

Kuruluş sürecinde bir diğer önemli adım, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'un kabulü ile atılmış; böylece meclis hükûmeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesi netleşmeye başlamıştır.¹²

1921 Anayasası'nın kabulüne kadar sürecek bu dönem, literatürde "Üçüncü Meşrutiyet" olarak nitelendirilmiş¹³; Meclis üyelerinin bir kısmı kendilerini Meclis-i Mebusan'ın devamı olarak görmekle birlikte, Meclis'in adındaki "Büyük" nitelendirmesi, onun üstünde bir padişah otoritesinin olmadığını göstermiştir. Artık hükûmet üyelerini atayan,

9 Tanör, **a.g.e.**, s. 235, 236; Memiş, **a.g.e.**, s. 164, 165.

10 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 3. İçtima, 25 Nisan 1336 (1920), s. 45.

11 Tanör, **a.g.e.**, s. 238; TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 4. İçtima, 26 Nisan 1336 (1920), s. 71, 72. Bu doğrultuda sonraki günlerde görüşme usulü konusunda Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilîsini'nden Meclis'te sıklıkla yararlanılmıştır. Yaklaşık bir yıl sonraki bir görüşmede mebusların müstafî sayılmasıyla ilgili bir hususta Kırşehir Mebusu Müfit Bey "*...elimizde mevcut olan bir Nizamname-i Dahilî var; Kanun-i Esasi var*" diyerek, parlamento hukuku açısından mevcut hukukî dayanakları özetlemiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. IX, 20. İçtima, 13 Nisan 1337 (1921), s. 64, 65. Benzer şekilde Afganistan ve Rusya ile akdedilen antlaşmalar gündeme geldiğinde, Reis-i Sani Dr. Adnan Bey tarafından Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilîsini'ne atıfta bulunulmuş; Kanun-i Esasi'nin 7. maddesi gereğince Meclis-i Mebusan'ın onayını gerektiren antlaşmalarla ilgili görüşülme usulüne uygun hareket edileceği belirtilmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XI, 53. İçtima, 21 Temmuz 1337 (1921), s. 318.

12 Tanör, **a.g.e.**, s. 236, 237.

13 Mahmut Goloğlu, **Üçüncü Meşrutiyet**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 159.

kararlarını onaylayan, kanunları onaylayıp ilan eden bir saltanat makamı sürece dahil olmadığı için, oluşan sistemin meşrutiyet olarak sayılması mümkün değildir. Üstelik 1921 Anayasası öncesinde dahi, “ihtilal meclisi” niteliğindeki Büyük Millet Meclisi’nin kendisini Kanun-i Esasi’yle tamamen kayıtlı hissetmediğine de dikkat çekilmiştir.¹⁴

Gerçekten Büyük Millet Meclisi’nin açılmasından sonra pek çok mebusun Kanun-i Esasi’nin yürürlük durumuna ilişkin görüş farklılıklarının bulunması, Meclis’in çelişkiler içinde olduğu yorumunu ortaya çıkarmış; görüş ayrılıklarını doğuran temel sorun, Büyük Millet Meclisi’nin Osmanlı parlamentosunun devamı mı, yoksa yeni bir devletin kurucu organı mı olduğu noktasında kendisini göstermiştir. Meclis’in Osmanlı İmparatorluğu’nu sürdüreceği bir organ sayılması durumunda, amacının da yeni bir devlet kurmak değil, hilafet ve saltanatı kurtarmakla sınırlı kabul edilmesi gerekecektir.¹⁵

Bu açıdan Büyük Millet Meclisi’nin asıl yaklaşımı, İstanbul Hükûmeti’nin hangi aşamadan itibaren gayr-i meşru ilan edileceği tartışmalarında ortaya çıkmıştır. Konu ayrıntılı bir şekilde incelendikten sonra Meclis gündemine geldiğinde, Hükûmet adına Adliye Vekili Celaleddin Arif Bey söz alarak, İcra Vekilleri Heyeti’nin devletin devamlılığına bakışını genel hatlarıyla açıklamıştır.¹⁶

Ayrıca İstanbul Mebusu Dr. Adnan ve Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Beylerin, “İstanbul’un işgalini takiben akdolunan mukavelatin keenlemyekûn addine dair kanun teklifi” ile Karahisarı Sahib Mebusu Hulusi Bey ve arkadaşlarının “İstanbul Hükûmetinin her türlü taahhüdü ile kararının kabul edilmeyeceğine dair verdikleri taktir” hakkındaki görüşmelerde birçok mebus tarafından Kanun-i Esasi’ye atıf yapılmış; hatta Kanun-i Esasi’den maddeler okunmuştur.¹⁷ Sonuçta 16 Mart 1920 tarihinden itibaren İstanbul Hükûmeti’nce Akdedilen Bilcümle Mukavelat, Uhudat ve Sairenin Keenlemyekûn Addi Hakkında 7 sayılı Kanun’la¹⁸, söz konusu tarihten önceki düzenlemelerin Ankara’ya

14 Tanör, a.g.e., s. 244-246.

15 Tarık Zafer Tunaya, **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük**, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 71; Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 197, 198.

16 Akın, a.g.e., s. 387.

17 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 12. İçtima, 6 Mayıs 1336 (1920), s. 223-233.

18 Düstur, 3.Tertip, C. I, 7 Haziran 1336 (1920), s. 16.

bağlaması kabul edilmiştir. Böylece 16 Mart'tan sonra kendini tek meşru siyasî otorite sayan Büyük Millet Meclisi'nin kararlarının İstanbul Hükûmeti'nin bakiye iktidarını tamamen yok edeceği de anlaşılmıştır.¹⁹

Kanun-i Esasi'nin yürürlük durumuna ise Meclis'in kuruluşundan itibaren çeşitli görüşmelerde değinilmiştir. 1921 Anayasası'nın hazırlıklarının yapıldığı günlerde Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Bey, henüz Kanun-i Esasi'nin ilga edilmediğini, bazı hükümlerinin kaldırılıp, bazılarının yararlanılmaya devam edildiğini belirtmiştir.²⁰ Benzer şekilde, Karesi Mebusu Vehbi Bey'in de farklı tarihlerde yaptığı açıklamalara rastlanmaktadır. Örneğin 4 Kasım 1920 tarihinde Kanun-i Esasi hakkında *"ya fiilen veyahut burada sülûsan-ı ekseriyetle verdiği kararlar mucibince nakzedilen ahkâmı mülğadır. Fakat diğer aksamu mer'iy-ül-icradır"* derken²¹; 8 Ocak 1921 tarihinde ise *"...Kanun-i Esasi'de ilcaat-ı hal ve maslahat dolayısıyla fiilen ve kanunen tebdil ettiğimiz mevad var. O mevaddın haricinde olan Kanun-i Esasi mevadd-ı eleyvm mer'iyül-icradır..."* sözleriyle²², bazı Kanun-i Esasi hükümlerinin yürürlükte olduğunu belirtmiştir.

Diğer taraftan, Kanun-i Esasi'nin kesinlikle hukukî dayanak olmayacağı yönünde beyanda bulunan mebuslar da göze çarpmıştır.

Bu konuda en dikkat çekici isim, Celaleddin Arif Bey olmuştur. Zira Celaleddin Arif Bey, 1921 Anayasası'nın Kanun-i Esasi'de öngörülen çoğunlukla kabul edilmediğini dile getirerek Adliye Vekilliği ve Reis-i sanilikten istifa etmeden yaklaşık yedi ay önce, bir Divan-ı Âli kurulma ihtimali gündeme geldiğinde, Divan-ı Âli oluşumunun Kanun-i Esasi'ye göre yapılacak üye seçimiyle mümkün olduğunu ifade etmiştir. Birkaç gün sonraki başka bir görüşmede ise, *"Biz öyle bir meclis meydana getirdik ki, Kanun-i Esasi'yle zerre kadar alâkası yoktur. Mevcut olan Kanun-i Esasi teşekkül eden bir meclise doğrudan doğruya bir*

19 Benzer Meclis kararlarına verilebilecek örnekler arasında Damat Ferit Paşa ve Rüfekası Hakkında 16 Sayılı İstanbul Hükûmeti'nce Yapılan Terfilerin Keenlemyekün Olduğuna Dair 17 Sayılı Heyet-i Umumiye Kararı ile Şura-yı Saltanatta Sevr Antlaşması'nın İmzası Yönünde Oy Kullananların Hıyanet-i Vataniye Suçu ile İtham Olunmasına ve Gıyablarında Hüküm Verilmesi Hakkında TBMM Kararı bulunmaktadır. Akın, a.g.e., s. 387, 388.

20 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. V, 86. İçtima, 19 Teşrinievvel 1336 (1920), s. 99.

21 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. V, 94. İçtima, 4 Teşrinisani 1336 (1920), s. 299.

22 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 131. İçtima, 8 Kanunusani 1337 (1921), s. 234.

salâhiyet vermişti. Fakat bugün Meclisimizi, icrai ve teşrii bir Meclis olarak burada toplamışız ve daha ileriye gitmişiz” diyerek²³, tam tersi bir duruş sergilemiştir.

Bunun dışında Saruhan Mebusu Mustafa Necati Bey de, aynı günlerde dile getirdiği “...*Esasen Kanun-i Esasi mülgadır... Çünkü birçok vaziyetlerle, birçok esaslarla biz onu lağvetmiş bulunuyoruz, İcra Reisi, aynı zamanda Meclis-i Millimizin Reis-i Muhteremidir. Bu itibarla Meclis namına vaz-ı imza etmeye salahiyyettardır. Böyle bir zatı aynı zamanda kuvve-i icraiye reisi yapmak demek, eski Kanun-i Esasi’yi tanımamak demektir. Kanun-i Esasi mevaddından bahsederek uzun uzadıya müzakereyi davet etmek bifaidedir...*”²⁴ sözleriyle, Kanun-i Esasi’yi yok saymıştır.

1921 Anayasası’nın altyapısının oluşturulduğu günlerde ise Hakkarî Mebusu Mazhar Müfit Bey’in “*Kanun-i Esasi’nin bu Mecliste zaten yeri yoktur. Kanun-i Esasi Hükûmeti, bugün sulhu kabul eden İstanbul Hükûmeti’dir; bu Hükûmet değildir*”²⁵ şeklindeki sözleri, Sevr Antlaşması’nın imzalanmasına duyulan tepkiyi de göstermesi bakımından önemlidir.²⁶

Görüldüğü üzere, esas itibarıyla 1921 Anayasası kabul edilmeden önce, Kanun-i Esasi’nin yürürlük durumuna ilişkin olarak Meclis’te kesin bir yaklaşım ortaya çıkmamıştır. Özellikle iç ve dış siyasî gelişmelerle doğrudan ilişkili olan bu durum, 1921 Anayasası’nın kabulünden sonra görülmeyecektir.

2. TBMM GÖRÜŞMELERİNDE KANUN-İ ESASİ VE 1921 ANAYASASI

Meclis’in açılışından itibaren peş peşe gündeme gelen konular, kurucu iktidar, hükûmet şekli ve yasama ile yürütme ilişkileri gibi kavramların Türk hukuk tarihinde ilk kez millî egemenlik çerçevesinden tartışılmasını sağlamıştır.

23 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 22. İçtima, 2 Haziran 1336 (1920), s. 45; 24. İçtima, 5 Haziran 1336 (1920), s. 78.

24 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 25. İçtima, 7 Haziran 1336 (1920), s. 133.

25 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. V, 94. İçtima, 4 Teşrinisani 1336 (1920), s. 300.

26 Tanör, a.g.e., s. 246.

Yapılan tartışmalar ışığında doğan farklı görüşler arasında, hilafet ve saltanatı temsil eden Osmanlı siyasal düzeninde ihtilal yaratmış Meclis'in geçici nitelikte olduğu ve bir Kanun-i Esasi var olduğuna göre, yeni bir anayasaya ihtiyaç bulunmadığı görüşü de ortaya çıkmıştır. Oysa T.B.M.M., "*salahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclis*" olarak anayasada değişiklik yapma yetkisini kendisinde görmüştür. Ancak Meclis'te yeni bir düzenleme yapılması gerektiği görüşünde birleşildiğinde, girişilen hareketi Osmanlı Devleti'nin kurtuluşu ve uzantısı şeklinde kabul eden muhafazakârlar, düzenlemenin içtüzük niteliğinde; devrimciler ise Osmanlı'dan kopuşun ve yeni bir siyasal oluşumun temelini atılmasını sağlayacak özellikte olmasını hedeflemişlerdir.²⁷

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na gelmesi ve görüşülmesi sürecinde atılan adımları özetlemek gerekirse, ilk olarak Hukuk-ı Esasi Encümeni 18 Ağustos'ta Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevad-ı Kanuniye başlıklı 8 maddelik bir kanun tasarısını Genel Kurul'a sunmuştur. Görüşmelerde, Karahisar-ı Şarki Mebusu Mustafa Bey tarafından 3. madde olarak düzenlenmesi amacıyla verilen önergede, Heyet-i Vükela üyelerinin cezaî ve siyasî sorumluluklarıyla ilgili Kanun-i Esasi'nin 31. ve 38. maddelerinin mülga olduğunun açıkça belirtilmesi teklif edilmiştir.²⁸ Ancak öneri benimsenmemiştir. Ardından ilk dört maddenin kabul edilmesine rağmen Meclis, 22 Ağustos'ta kanunun tümünün reddedilmesine karar vermiştir.²⁹

5 Eylül 1920'de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na zemin hazırlayan bir ön anayasa niteliğindeki Nisab-ı Müzakere Kanunu kabul edilmiş; 13 Eylül'de ise İcra Vekilleri Heyeti, 31 maddelik bir anayasa tasarısını Meclis'e sunmuştur. Başlığı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası" olmakla birlikte, bu belge literatürde "Halkçılık Programı" olarak anılmış; öncelikle bir kanun tasarısı mı, yoksa hükûmet programı mı olduğu hususu tartışılmıştır. 18 Eylül'de Meclis'te okunan program, 25 Eylül'de Encümen-i Mahsus'a havale edilmiş; Encümen çalışmalarını tamamlayıp mazbatasını Meclis Genel Kurulu'na sunduktan sonra, 18 Kasım 1920'den 20 Ocak 1921 tarihine kadar süren görüşmelerde yo-

27 Tunaya, a.g.e., s. 250; Tanör, a.g.e., s. 246; Akın, a.g.e., s. 197.

28 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. III, 54. İçtima, 21 Ağustos 1336 (1920), s. 384.

29 Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s. 14; Akın, a.g.e., s. 205.

ğun tartışmalarla ele alınmıştır.³⁰

Tasarının millî egemenlik ve kuvvetler birliği prensiplerini içeren 1. ve 2. maddeleri Meclis'te tartışmasız kabul edilirken, bir mebusun 1. maddenin başlığının “Kanun-i Esasi” olması yönündeki önerisi reddedilmiştir.³¹ O tarihe kadar Osmanlı anayasa literatüründe kullanılan ifade “Kanun-i Esasi” iken, sadece “ana kuruluş”u kastetmesi bakımından kurucu kadronun artık “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” terimini tercih ettiği ortaya çıkmıştır.³²

Bu noktada, anayasa görüşmelerinde Kanun-i Esasi'nin durumu, gizli yapılan bir oturumda belirginleşmiştir. Kütahya Mebusu Ragıp Bey, “...bunun (*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun*) *ahkâm-ı münderecesine muhalif, mugayir olmayan Kanun-i Esasi'nin mevadd-ı sairesi de tamamen mer'i ve câridir...*” derken; ardından söz alan Mustafa Kemal Paşa da, “...bununla (*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla*) *bütün kanunlarımızı, elde mevcut olan Kanun-i Esasimizi külliye ilga etmiyoruz...*”³³ diyerek, anayasa görüşmelerinin ilk haftalarında konuya açıklık getirmiştir.

Görüşmelerde, ayrıca aralarında halka kanun teklif etme hakkı tanınmasına ilişkin maddenin de bulunduğu üç maddelik kanun teklifi tartışılırken Karahisari Şarki Mebusu Mesud Bey, “...*Hükûmete, Kanun-i Esasi'nin sekizinci maddesinden yirmi altıncı maddesine kadar geçen maddelerde beyan olunan salâhiyetlerden fazla bir salâhiyet veriyoruz. Şu halde millete bir hak vermeliyiz ki; bizim fevkimizde başka bir Meclis yoktur, biz her neye karar verecek olursak o karar mer'i-yül-icradır...*” şeklindeki sözleriyle³⁴, Kanun-i Esasi'deki temel haklarla ilişkili olarak Meclis'e verilen yetkilerin geniş kapsamına dikkat çekmiştir.

Bu doğrultuda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 7. maddesinde Bü-

30 Özbudun, **a.g.e.**, s. 19-21; Akın, **a.g.e.**, s. 205.

31 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. V, 99. İçtima, 18 Teşrinisani 1336 (1920), s. 417.

32 “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” terimine, 1919'da Kars'ta kurulan Cenub-i Garbî Kafkas Hükümeti tarafından ilan edilen ve bu yönetimi düzenleyen aynı isimli kanunun kaynaklık ettiği yönünde bilgi için bkz. Tanör, **a.g.e.**, s. 252, 253; Akın, **a.g.e.**, s. 206.

33 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. IV, 72. İçtima (Gizli Oturum), 25 Eylül 1336 (1920), s. 135. TBMM Zabıtlarında tarih, her ne kadar 25 Eylül 1920 olarak gösterilmekteyse de, doğrusu 7 Aralık 1920'dir. Bilgi için bkz. Özbudun, **a.g.e.**, s. 24 dn. 28.

34 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VI, 113. İçtima, 13 Kanunuevvel 1336 (1920), s. 337-340.

yük Millet Meclisi'nin yetkileri görüşülürken, Batum Mebusu Ali Rıza Efendi, Kanun-i Esasi'deki “*şer’i şerifin muhafazası ve tenfizi ahkâmı*” ifadesinin eklenmesi yönünde önerge vermiştir.³⁵ Bu talep, Meclis’in muhafazakâr kanadının, Kanun-i Esasi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu arasındaki bağlantıyı sıkı tutmayı amaçlayan hamlelerinden biri olarak nitelendirilmiştir.³⁶

Karesi Mebusu Vehbi Bey, Meclis’te daha önce de ifade edildiği üzere, Kanun-i Esasi’nin o zamana kadar fiilen veya kanunen tadil edilmeyen kısmının, bu açıdan 118. maddenin de yürürlükte olduğunu ve dikkate alınmasının zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Ardından, Yozgat Mebusu Mehmet Hulusi Efendi, verdiği bir önergeyle, Kanun-i Esasi’nin yürürlükte olduğunu belirttiği 118. maddesindeki “*Kavanin ve nizamatin tanziminde muamelât-ı nasa erfak ve ihtiyacat-ı zamana evfak ahkâm-ı fikihiye ve hukukiye ile âdap ve muamelât esas ittihaz olunacaktır*” şeklindeki fıkranın Anayasa’ya eklenmesini teklif etmiş; teklif Encümen tarafından da benimsenerek, maddeye eklenmiştir.³⁷

Karesi Mebusu Hasan Basri Bey ile Ayntab Mebusu Abdurrahman Lâmi Efendi, “*Büyük Millet Meclisince nakzedilmeyen Kanun-i Esasi’nin mevaddı mer’iyül-icradır*” ifadesinin açıkça kanuna eklenmesi yönünde önerge vermişlerse de, önerge kabul görmemiştir.³⁸ Mustafa Kemal Paşa ise “*...Meclis tarafından kavanin-i mevcude yerine yeni konulmadıkça diğerleri caridir. Binaenaleyh öteden beri mevcut ve mer’i olan Kanun-i Esasi mevadd-ı münderecesinden herhangi birinin yerine diğer bir madde konulmadıkça veyahut heyet-i umumiyesinin yerine yeni bir Kanun-i Esasi kitabı vaz edilmedikçe ahkâmı bakidir*” demiş; ayrıca Büyük Millet Meclisi’nin kurucu meclis sıfatını da vurgulamıştır.³⁹

Görüldüğü üzere, dönemin olağanüstü koşulları altında ve Meclisin

35 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 135. İçtima, 20 Kanunusani 1337 (1921), s. 328.

36 İbrahim Omak, **Yüzyıl Önce Türk Hukukunda Parlamento Faaliyetleri-1921 Yılında TBMM**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021, s. 58.

37 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 135. İçtima, 20 Kanunusani 1337 (1921), s. 329, 335.

38 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 135. İçtima, 20 Kanunusani 1337 (1921), s. 337.

39 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 135. İçtima, 20 Kanunusani 1336 (1921), s. 330, 337.

kurucu iktidar niteliği ışığında yeni anayasa görüşmelerinde, Kanun-i Esasi'nin yürürlüğü kabul edilirken ana ilke, millî egemenlik anlayışına dayanan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırılık oluşturmamak şeklinde belirlenmiştir.

Bu çerçevede 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 23 maddelik kısa bir çerçeve anayasa olup; aynı zamanda kendisinin adı kanunlardan üstün olduğunu ilan eden ve değiştirilmesini düzenleyen hükümlere yer vermemesi bakımından Türk anayasa hukuku tarihinin tek yumuşak anayasasıdır.⁴⁰ Literatürde 1921 Anayasası'nı farklı noktalardan ele alarak gerçek anlamda anayasa sayılıp sayılmayacağı konusunda azınlıkta kalan bazı görüşlerin de bulunduğu görülmekle birlikte, hazırlanışı, müzakeresi ve içeriği itibarıyla Osmanlı-Türk anayasal tarihinin en demokratik anayasası olduğu gerçeği yadsınmamaktadır.⁴¹

1921 Anayasası'nın kabulü, iç kamuoyundaki etkisinin yanı sıra, devletler hukuku ve savaş hukuku kurallarının bir devletin varlığını gerektirmesi nedeniyle de önemlidir. Aksi halde, siyasî taraf olma niteliği kadar, millî direnişin düzenli bir ordu kimliğini kabul ettirmesi de zorlaşacak; silahlı çatışmalar, alelâde isyan hareketi olarak nitelenebilecek ve savaş hukuku kuralları -kuramsal da olsa- geçerliğini kaybedecektir.⁴² Bu noktada 1921 Anayasası'ndaki bazı ifadelerin o dönemki anayasalardan farklı olduğu, özellikle 7. maddesinde “savaş ilanı” yerine, “vatan müdafaası ilanı” kullanımının tercih edilmesinden anlaşılmaktadır. Söz konusu ifade, ülke bütünlüğü ve bağımsızlığının düştüğü tehlike karşısında, savaşın meşru müdafa hakkı dışında bir politika aracı olarak görülmediğini bir iç hukuk kuralıyla ortaya koyarken, çağdaş anayasacılık ve milletlerarası hukuk anlayışları bakımından övülmeye değer, öncü bir kural olarak Türk hukuk tarihinde yer almıştır.⁴³

Diğer taraftan, olağanüstü koşullardan ötürü uygulanma yeteneğini yitirmiş, ama konumunu koruyan Kanun-i Esasi'nin varlığının yanında, 1921 yılında bir bölüm milletvekilinin geçici olduğunu düşünerek

40 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 68, 69.

41 Azınlıkta kalan söz konusu görüşler hakkında detaylı bilgi için bkz. Omak, **a.g.e.**, s. 67, 68.

42 Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 114.

43 Detaylı bilgi için bkz. Tuncer Karamustafaoğlu, “20 Ocak 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 7.Maddesi Üzerinde Bir İnceleme”, **Prof.Dr.Mahmut Koloğlu'na 70.Yaş Armağanı**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1975, s. 324-328.

kabul ettiği yeni bir anayasanın yürürlüğe girmesi, dünya anayasa hukuku tarihinde tek örnek olduğu tahmin edilen iki anayasalı bir dönem başlatmıştır.⁴⁴

Bu dönemde asıl anayasa olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kanun-i Esasi'yi ilga etmemiş; Kanun-i Esasi'nin 1921 Anayasası ile çatışan hükümleri *lex posterior derogat legi priori* ilkesi⁴⁵ gereği zımnen ilga edilmiştir. Dolayısıyla 1921 Anayasası, hükümleriyle çatışmayan Kanun-i Esasi maddelerini değiştirmemiş; hükümlerin yürürlüğünün ikincil planda sürdürülmesini kabul etmiştir. Bu durum, Millî Mücadele dönemindeki ikili iktidar olgusunun yarattığı bir yansıma olarak yorumlansa da; aslında söz konusu hükümler geçerliliklerini 1876 kurucu iktidarından değil, 1921 kurucu iktidarının iradesinden almıştır. Dolayısıyla burada, “devrimlerin etkisiyle anayasasızlaştırma” teorisi uyarınca Kanun-i Esasi'nin hükümlerinin anayasal niteliklerini yitirdikleri ve adı bir kanun hükmü haline dönüştükleri de ileri sürülmüştür.⁴⁶

Kanun-i Esasi'nin yürürlüğünü kısmen sürdürdüğü, 1921 Anayasası'nın kabulünden kısa süre sonra, 30 Ocak 1921 tarihinde Mustafa Kemal Paşa'dan Sadrazam Tefik Paşa'ya gönderilen bir telgrafta da açıkça dile getirilmiştir. Mustafa Kemal Paşa, bir yandan yeni anayasanın esaslarını açıklarken, diğer yandan “*Kanun-i Esasi'nin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen ahkâmının yürürlükte olduğu*”nu bildirmiştir.⁴⁷ Kanun-i Esasi'nin tamamen yürürlükten kaldırılmadığı Meclis dışında da bu şekilde ifade edildikten sonra, konunun bir kez daha gündeme gelmesi, bir kanun teklifiyle olmuştur.

Sinop Mebusu Rıza Nur Bey ve arkadaşlarının verdikleri Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihine Dair Kanun Teklifi'nin 1. maddesinde “*Millet ve memleketin mukadderatına bilfiil vazülyed yegane kuvvet-i âliye olan ve azasından her birinin Kanun-i Esasi ve Teşkilat-ı Kanuni'yle hukuk ve masuniyet-i teşriyesi tabiatıyla mahfuz...*” şeklinde, Kanun-i Esasi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu birlikte zikredilmiştir.⁴⁸ 5 Ağustos 1921

44 Tunaya, **a.g.e.**, s. 251; Memiş, **a.g.e.**, s. 355; Sevinç vd., **a.g.e.**, s. 12, 13.

45 “Sonraki kanun, önceki kanunları ilga eder”. Söz konusu ilke hakkında detaylı bilgi için bkz. Kemal Gözler, “Yorum İlkeleri”, **Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı (29-30 Eylül 2012)**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2013, s. 100.

46 Tanör, **a.g.e.**, s. 268; Memiş, **a.g.e.**, s. 355; Gözler, **a.g.e.**, s. 68.

47 Akın, **a.g.e.**, s. 198.

48 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XII, 62. İçtima, 5 Ağustos 1337

tarihinde kabul edilen 144 sayılı T.B.M.M. Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihine Dair Kanun'un bu şekilde Kanun-i Esasi'nin varlığını açıkça tanımasının yanında, dört kez yenilenmesine rağmen, söz konusu kaydı devam ettirmesi de dikkat çekicidir.⁴⁹

Görüldüğü üzere, değişik şekillerde, farklı zeminlerde Kanun-i Esasi'nin kısmen yürürlükte olduğu dile getirilmiş; 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra Meclis, bu kez bu kez Kanun-i Esasi'nin hangi hükümlerinin yürürlükte olduğuna ilişkin tartışmalara tanıklık etmiştir.

3. 1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE KANUN-İ ESASİ'NİN YÜRÜRLÜKTE OLAN HÜKÜMLERİ

Kanun-i Esasi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, ortaya çıkış koşulları, kabul edilme ve yürürlüğe giriş şekilleri ile temel özellikleri gibi hususlarda tamamen farklı iki anayasa olarak birlikte yürürlükte kaldıkları üç yılın sonunda aynı hükümle ilga edilmişlerdir.

Bu süreçte mebusların verdikleri önergelerle, 1921 Anayasası ile çelişmeyen Kanun-i Esasi hükümlerinin geçerli olmasını sağlama girişimleri olduğu gibi, iki anayasanın da yürürlükte olduğunu gösteren Meclis kararları ve kanunlar da vardır. Zira 1921 Anayasası'nda temel hak ve özgürlükler, yargı ya da parlamenter bağımsızlığa dair hüküm bulunmadığından, Kanun-i Esasi'nin yürürlükte kabul edilecek kısımlarının, öncelikle 1921 Anayasası'nda eksik bırakılmış hususlarda aranması gerekmektedir. Nitekim Büyük Millet Meclisi, bu konularda ya açıkça Kanun-i Esasi'yi geçerli saymış ya da Heyet-i Umumiye kararı almayı tercih etmiştir.⁵⁰ Dolayısıyla 1921 Anayasası'nda düzenlenmediği ya da ona aykırılık oluşturmadığı için yürürlükte kabul edilecek Kanun-i Esasi hükümlerinin tespiti, iki anayasanın bir çeşit karşılaştırmasını da zorunlu kılmaktadır.

İki anayasa, öncelikle egemenlik ve devletin temel organları üzerinden değerlendirildiğinde, tamamen farklı anlayışlara dayanan iki sisteme dayandıkları görülmektedir. 1921 Anayasası'nın 3. maddesindeki "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" hükmüyle, artık aynı topraklarda yeni bir devletin kurulduğu ilan

(1921), s. 18.

49 Tarık Zafer Tunaya, "1876 Kanun-i Esasisi ve Türkiye'de Anayasa Geleneği", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 39.

50 Tunaya, **a.g.e.**, s. 252; Akın, **a.g.e.**, s. 199; Sevinç vd., **a.g.e.**, s. 28 dn. 34.

edilmiştir. Her ne kadar, Osmanlı İmparatorluğu'na resmen 307 ve 308 numaralı Meclis kararlarıyla son verilmişse de⁵¹; kullanılan “Türkiye Devleti” tabiri⁵², “Devlet-i Osmaniye”nin (Kanun-i Esasi, md. 1, 2, 8, 11) yerine geçerken⁵³, aslında Kanun-i Esasi'nin “Memalik-i Devlet-i Osmaniye” başlığı altında düzenlenen ilk yedi maddesini de yürürlükten kaldırmış olmaktadır.

24 Kasım 1921'e gelindiğinde bu konu, Meclis'te de tartışmasız bir açıklığa kavuşmuştur. Heyet-i Vekile'nin Vazife ve Mesuliyetine Dair Kanun Esbab-ı Mucibe Mazbatası'ndaki ilk yedi madde ile hilafet ve saltanata ilişkin yer verilen ifadeler mebuslar arasında değerlendirilirken, Kütahya Mebusu Ragıp Bey, “...*Muaddel Kanun-i Esasi'nin birinci maddesinden yedinci maddesine kadar olan mevaddının baki kaldığını ilân edecek böyle bir Meclisi bendeniz tasavvur etmiyorum. Çünkü kellesini torbaya koyarak bütün cihana karşı isyan eden bir ihtilâlcî meclis, bu yedi maddenin ahkâmı hiçbir vakit bakidir, diyemez*”⁵⁴ şeklindeki sözleriyle bu durumu vurgulamıştır.

Gerçekten, T.B.M.M.'nin kurduğu düzen, ihtilalci bir karakterdedir. 1921 Anayasası, padişahı kutsal ve sorumsuz sayan (md. 5) Kanun-i Esasi'nin en önemli düzenlemelerini ortadan kaldırarak, içini boşaltmıştır. Zira egemenlik hakkı, Türk hukuk tarihinde ilk kez 1921 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kayıtsız şartsız millete ait kılınmış; bütün devlet aygıtının seçime dayandırıldığı yeni bir devlet kurulurken, yasama ve yürütme, hatta yargı yetkisi de Büyük Millet Meclisi'nde toplanmıştır. Oysa Kanun-i Esasi'de egemenliğin sahibine ilişkin bir hüküm bulunmamakla beraber⁵⁵, saltanat hakkının Osmanlı hanedanına ait olduğu açıkça ifade edilmiştir.⁵⁶

51 Tanör, **a.g.e.**, s. 253, 254.

52 “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” tabiri gibi, “Türkiye Devleti” teriminin de kullanılmasında, 1919'da Kars'ta kurulan Cenub-i Garbî Kafkas Hükümeti tarafından ilan olunan kanunun kaynaklık ettiği dile getirilmiştir. Tanör, **a.g.e.**, s. 253, 255.

53 Memiş, **a.g.e.**, s. 323.

54 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İctima Senesi: 2, C. XIV, 116. İctima, 24 Teşrinisani 1337 (1921), s. 321, 331.

55 Kanun-i Esasi'nin bütününde padişahın devletin aslı organı olarak düzenlenmesi ve egemenliğin millete ait olduğunu gösteren herhangi bir kaydın bulunmaması, bu çerçevede egemenliğin padişaha ait bir hak olduğu sonucunu doğurmuştur. Ancak padişahın egemenlik hakkını kendi tek tarafı iradesinin ürünü bir ferman da olsa, yazılı bir anayasadan almaya başlaması, artık padişahın saltanatının ve egemenlik haklarının yeni bir dayanağı olduğunu göstermiştir. Tanör, **a.g.e.**, s. 136.

56 Ahmet Mumcu, **Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi**, İnkılap Kita-

1921 Anayasası döneminde saltanatla ilgili tek hukukî vurgu ise, Anayasa'nın "madde-i münferide"sinde atıf yapılan Nisab-ı Müzakerre Kanunu'nun 1. maddesindeki⁵⁷ "hilafet ve saltanat"a dair ifadedir. Dolayısıyla hilafet ve saltanata ilişkin başka bir hukukî düzenleme ya da tanıma yapılmamıştır. Böylece monarşik egemenlik ve Osmanlılar soyuna ait saltanat hakkı reddedilirken, aslında Kanun-i Esasi'nin varlık nedenleri de ortadan kaldırılmıştır. Ancak yeni rejimin "Cumhuriyet" olduğu gerçeği, 1921 Anayasası'nda açıkça ifade edilmemiş; adının konabilmesi için Kurtuluş Savaşı'nın başarıya ulaşmasını beklemek gerekmiştir. Dolayısıyla 1921 yılında kurulan sistem, Osmanlı-Türk anayasa tarihinde iktidarı denge arayışıyla sınırlama anlayışından, millî egemenlik yaklaşımına sıçrayışın bir ifadesi olmuştur.⁵⁸

Bu çerçevede Kanun-i Esasi'nin 7. maddesinde⁵⁹ düzenlenen padişahın görev ve yetkilerinin de, 1921 Anayasası'nda artık Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu belirtilmiştir (md. 7).

Aynı maddede zikredilen, padişahın "ahkam-ı şer'îye ve kanuniyenin icrası"ını sağlama görev ve yetkisinin, halife-sultan gibi teokratik-monarşik bir makamdan alınıp, 1921 Anayasası'nda Büyük Millet Meclisi gibi demokratik ve temsilî bir organa verilmesi de, laiklik yolunda atılmış bir adım olarak değerlendirilmiştir.⁶⁰

Benzer şekilde, Kanun-i Esasi'nin 1909 değişikliğiyle son halini almış 118. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, kanunların hazırlanmasında fıkıh kurallarının zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak esas alınacağı, 1921 Anayasası'nın kabulünden önceki bir dönemde Büyük Millet Meclisi'nde açıkça Kanun-i Esasi'ye atıf yapılarak benimsenirken⁶¹;

bevi, İstanbul, 1996, s. 54; Tanör, a.g.e., s. 244, 245, 255, 267; D.Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002, s. 178.

57 1.madde: "*Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şerait-i âtiye dairesinde müstemirren inikat eder*".

58 Tanör, a.g.e., s. 255, 267; Memiş, a.g.e., s. 355.

59 1921 Anayasası hazırlıkları sürerken, 18 Ağustos 1920 tarihinde Kırşehir mebusu Müfit Efendi, "...*Kanun-i Esasimizin yedinci maddesinde tatad edilen ve hükümdarımız başımızda olmadığından dolayı onun yapabileceği işler vardır ki, onun yapacağı o işleri Büyük Millet Meclisinin şahsiyet-i maneviyesi ifa eder...*" şeklindeki sözleri, Kanun-i Esasi'de yürürlükten kalkacak maddelerin ilk ifadesi olarak değerlendirilebilir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: I, C. III, 52. İçtima, 18 Ağustos 1336 (1920), s. 322.

60 Tanör, a.g.e., s. 299, 300.

61 Kırşehir Mebusu Müfit Efendi, "...*Elimizde mevcut bulunan Kanun-i Esasi'nin madde-i mahsusasında da; Devletin yapacağı bilumum kavanin, esasat-ı fikihiyeye muvafik olmak su-*

1921 Anayasası da, bu ifadeye, daha önce de belirtildiği üzere, 7. maddesinde aynen yer vermiştir.

Şer’i hükümlerle ilgili bu sürekliliğe karşın, 1921 Anayasası’nda resmî dinden açıkça bahsedilmemiştir.⁶² Dolayısıyla Kanun-i Esasi’nin 11. maddesindeki Devletin dininin İslam olduğu yönündeki ifade, 1921 Anayasası’nda yer almamıştır. Ama bu durum, herhangi bir tereddüde yol açmamış; konu, zaman zaman Kanun-i Esasi’ye atıfla gündeme gelmiştir. Örneğin Konya Mebusu Musa Kazım Efendi, “*Kanun-i Esasi teyid ve tevsik etmiştir ki, Devletin dini, din-i İslâmdır*” derken⁶³; Muş Mebusu Hacı İlyas Sami Efendi de, “*bu Devlet Kanun-i Esasisinde yazmış ki, bu Devlet bir İslâm Devletidir*” şeklinde ifade etmiştir.⁶⁴

Devletin dininin İslam olduğu ifadesi, 1921 Anayasası’nda 29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişikliğiyle yer bulmuştur. Ancak söylem aynı olmakla beraber, bu kural dayanağını artık gelenekten, dinden ve monarşiden, saltanat ve hilafetten değil; anayasayı yapan siyasal ve dünyevî iradedenden almaktadır.⁶⁵ Dolayısıyla bu dönemde süreklilik arz eden bazı hususlara rastlansa bile, anayasal dayanaklarının birbirinden tamamen farklı iki anlayış olduğu unutulmamalıdır.

Diğer taraftan, devletin temel organları açısından bakıldığında, 1876 yılında Kanun-i Esasi’nin kurduğu hükümet sistemini parlamenter sistem olarak nitelemek oldukça güç olsa da, 1909 yılındaki değişikliklerden sonra, Osmanlı Devleti, meşrutî (anayasal) parlamenter bir monarşi haline gelmiştir.⁶⁶ 1921 Anayasası ise, yasama ve yürütme yetkilerini Meclis’te birleştirdiği gibi, yürütme organının Meclis tarafından belirlenmesini kabul ederek⁶⁷, meclis hükûmeti sistemini ve

retiyile yapılacaktır denilmektedir...” şeklinde ifade etmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. IV, 65. İçtima, 14 Eylül 1336 (1920), s. 142.

62 Mumcu, a.g.e., s. 54. 1921 Anayasası’nda etnik olduğu gibi, dinî referanslardan da kaçınılması, Anayasa’nın birey ve toplumu kamu gücü kullanmak suretiyle tanımlama ve biçimlendirme iddiasının olmadığı, devlete böyle bir yetki tanınmadığını göstermesi bakımından önemli bulunmuş ve 1921 Anayasası’nın tarihsel bir istisna olarak nitelendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Can, a.g.m., s. 148.

63 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 136. İçtima, 22 Kanunusani 1337 (1921), s. 339.

64 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXV, 149. İçtima, 2 Kanunuevvel 1338 (1922), s. 163.

65 Tanör, a.g.e., s. 294, 295.

66 Gözler, a.g.e., s. 57, 61.

67 Vekillerin seçimi, ilk olarak 2 Mayıs 1920 tarihli Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin

kuvvetler birliği ilkesini açıkça ortaya koymuştur. Meclis Başkanı'nın da hem yasama, hem de yürütmenin başkanı olması, kurumun yasama meclisi başkanlığı dışında, ayrı bir önemle düzenlendiğini göstermektedir. Dolayısıyla Büyük Millet Meclisi, iki meclisli Osmanlı parlamentosundan tamamen farklı kurgulanırken, Kanun-i Esasi'nin parlamentoyu düzenleyen maddeleri de ilga edilmiş olmaktadır.⁶⁸

Büyük Millet Meclisi, iki seçimle belirlenmiş bir meclis olarak⁶⁹, bunun hukuki temelini 1908 tarihli İntihab-ı Mebusan Kanunu⁷⁰ ve yapılan bazı değişikliklere dayandırmış; ilk toplantılarından itibaren çeşitli işlemlerle de konuyla ilgili esasları belirlemiştir.⁷¹ Ancak 1921 Anayasası'nda seçimlerin iki yılda bir yapılacağı ve yasama döneminin yalnızca bir yıl uzatılabileceği ifadesi dışında (md. 5), seçim sistemine ilişkin bir hüküm getirilmemiştir.

Meclis'te de Karahisarî Şarki Mebusu Mustafa Bey tarafından, Meclis'in oluşumunun Kanun-i Esasi'ye göre gerçekleşmediği, ancak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda açıklanmamış hususlarda Kanun-i Esasi hükümlerine göre işlem yapılması gerektiği ifade edilmiştir.⁷²

1923 yılına gelindiğinde, 3 Nisan 1923 tarih ve 320 sayılı İntihab-ı Mebusan Kanun-ı Muvakkatinin Bazı Mevaddını Muaddil Kanun'un 6. maddesindeki “...*Kanun-i Esasinin işbu kanuna muhalif ahkâmı mülgadır*” ifadesiyle, konuyla ilgili Kanun-i Esasi hükümlerinin durumu netlik kazanmıştır.

Diğer taraftan, Büyük Millet Meclisi'nin “*vilayetler halkınca mün-tehap*” (md. 4) üyelerden oluşması; Kanun-i Esasi'nin 71. maddesinde öngörüldüğü şekilde, Meclis'e seçilen her üyenin “*vilayetin ayrıca vekili olmayıp umum milletin vekili*” (md. 5/son) olması kabul edilmiştir.

Suret-i İntihabına Dair 3 sayılı Kanun'la düzenlenmiş; söz konusu Kanun'da 4 Kasım 1920 tarihli değişiklikle vekillerin belirlenme usulü değiştirilmiştir. 1921 Anayasası ise vekillerin seçim şekli hakkında bir hüküm getirmemiş; bunun bir kanunla düzenleneceğini belirtmekle yetinmiştir (md. 8). Özbudun, **a.g.e.**, s. 61; Tanör, **a.g.e.**, s. 273.

68 Tanör, **a.g.e.**, s. 258; Memiş, **a.g.e.**, s. 359; Akın, **a.g.e.**, s. 65.

69 Bir meclisin iki ayrı seçimle oluşması da, dünya anayasa hukuku tarihinde ender rastlanan bir olaydır. Tunaya, **a.g.e.**, s. 211.

70 1942 yılına kadar yürürlükte kalan İntihab-ı Mebusan Kanunu hakkında detaylı bilgi için bkz. Seda Örsten Esirgen, **Osmanlı Devleti'nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s. 101-107.

71 Memiş, **a.g.e.**, s. 387.

72 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. IX, 4. İçtima, 5 Mart 1337 (1921), s. 34, 35.

Dolayısıyla 1921 Anayasası da, mebusluğu Kanun-i Esasi gibi vekalet olarak değerlendirmiştir.⁷³ Dikkat çekici bir durum, 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra dahi, Kanun-i Esasi'nin söz konusu hükmüne atıf yapılmaya devam edilmesidir. Kars Mebusu Ali Rıza Bey'in "...*Kanun-i Esasi'de gösterildiği veçhile, bir mebus, yalnız daire-i intihabiyesinin mebusu değildir; bütûn hükûmetin idare ettiği yerlerin mebusudur*" şeklindeki sözleri, buna örnek gösterilebilir.⁷⁴

Mebusluk konusunda ayrıca Meclis'in faaliyet göstermeye başladığı ilk aylardan itibaren, memuriyetin mebuslukla birleşip birleşmeyeceğinin tartışıldığı görülmektedir. 8 Temmuz 1920'de Karahisarı Sahip Mebusu Mehmet Şükrü Bey, Kanun-i Esasi'de bu hususun açıkça belirtildiğini vurgulamış⁷⁵; bir ay sonra Karahisarı Şarki Mebusu Mustafa Bey'in verdiği, ancak reddedilen bir kanun teklifinde 2. maddenin⁷⁶ Kanun-i Esasi'ye atıf yapılarak düzenlendiği görülmüştür. 5 Eylül 1920'de ise Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 4. maddesi, Büyük Millet Meclisi üyeliğinin memuriyetle birleşemeyeceği genel kuralını getirmiş; Meclis'in onayı ile sefirlik, ordu ve kolordu komutanlığı memuriyetlerinin meclis üyeliği ile bağdaşması istisnaen kabul edilmiştir.⁷⁷ 1922 yılında ise İstanbul Mebusluğuna seçilen Şükrü Bey'in intihap mazbatasında "*Kanun-i Esasinin 68. maddesi mucibince mumaileyhin mebusluğa mâni bir hali olmadığı*" belirtilmiştir.⁷⁸

Mebus sıfatı kazanan kişiler açısından parlamenter bağımsızlık konusu ise, Türk hukukuna 1876 Anayasası ile girmiş (md. 47, 48, 79); 1921 Anayasası, bu konuya değinmemiştir. Ancak 1921 yılında kabul edilen Başkumandanlık Kanunu'nun 1. maddesinde, bu hakların hem Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, hem de Kanun-i Esasi ile saklı olduğu belir-

73 Tanör, **a.g.e.**, s. 298; Memiş, **a.g.e.**, s. 389.

74 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XIV, 106. İçtima, 7 Teşrinisani 1337 (1921), s. 112.

75 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 24. İçtima, 5 Haziran 1336 (1920), s. 76.

76 "*İkinci Madde: Kanun-i Esasi ahkâmınca vükelâlıktan maada memuriyet esbabından hiç birisi memuriyetle Büyük Millet Meclisi azalığını uhdesinde cem edemeyip birisini terciha memurdur*". TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 30. İçtima, 8 Temmuz 1336 (1920), s. 208.

77 Sonraki gelişmeler hakkında detaylı bilgi için Akın, **a.g.e.**, s. 91-93.

78 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XX, 43. İçtima, 15 Mayıs 1338 (1922), s. 48.

tilmiş; Kanun'da yapılan her değişiklikte hüküm aynen korunmuştur.⁷⁹ Dolayısıyla bu dönemde Meclis üyelerinin dokunulmazlık ve sorumluluklarının korunmasında, Kanun-i Esasi de rol oynamıştır. Nitekim Büyük Millet Meclisi'nin Kanun-i Esasi'nin 47., 48. ve 79. maddelerini dayanak olarak karar verdiği birçok örnek⁸⁰, hatta Kanun-i Esasi'nin 79. maddesinde değişiklik yapılmasına yönelik verilen bir kanun teklifi⁸¹ de bulunmaktadır.

Mebusların Türkçe bilme koşulu konusunda da Kanun-i Esasi'nin dayanak alındığı görülmüştür. Karesi Mebusu Vehbi Bey, "...*Kanun-i Esasimizin henüz mer'î olan kısımları vardır ki oralarda bu tasrih edilmiştir. Okuyup yazabilmek, Türkçe tekellüm etmek bir mebus için meşruttur...*"⁸² diyerek, Kanun-i Esasi'nin 68. maddesine atıfta bulunmuştur. Kanun-i Esasi'de 18. maddede düzenlenmiş olan resmî dilin Türkçe olduğu hususu ise, 1921 Anayasası'na 1923 yılındaki anayasa değişikliği ile girmiştir.

Mebuslukla ilgili son olarak, ıskat konusunda da, Kanun-i Esasi'nin esas alındığı görülmektedir. Kanun-i Esasi'de 74. madde olarak düzenlenen hususlara çeşitli oturumlarda değinilmesinin yanında⁸³, 48. madde de, konuyla ilgili tartışmalarda yer bulmuştur.⁸⁴

Yürütme konusuna bakıldığında ise, kuvvetler birliği ilkesi doğrultusunda Büyük Millet Meclisi adına yürütme işlerini görmekle İcra Vekilleri Heyeti görevlendirilmiştir. 25 Nisan 1920 tarih ve 5 sayılı Genel Kurul kararı ve 2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilen 3 sayılı Büyük

79 Akın, a.g.e., s. 78, 198, 199.

80 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. IV, 63. İçtima, 11 Eylül 1336 (1920), s. 79; C. V, 89. İçtima (Gizli Oturum), 24 Teşrinievvel 1336 (1920), s. 213; C. VI, 109. İçtima, 6 Kanunuevvel 1336 (1920), s. 240; İçtima Senesi: 3, C. XXVII, 190. İçtima, 10 Şubat 1339 (1923), s. 262, 265; İçtima Senesi: 3, C. XXIII, 111. İçtima, 30 Eylül 1338 (1922), s. 844; İçtima Senesi: 4, C. XIX, 25. İçtima, 15 Nisan 1339 (1923), s. 187. Söz konusu maddelerin tefsiri hakkında bilgi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XVIII, 10. İçtima, 18 Mart 1338 (1922), s. 270.

81 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXI, 79. İçtima, 24 Temmuz 1338 (1922), s. 481.

82 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VI, 106. İçtima, 30 Teşrinisani 1336 (1920), s. 150.

83 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VI, 109. İçtima, 6 Kanunuevvel 1336 (1920), s. 233, 237; İçtima Senesi: 3, C. XXIV, 123. İçtima, 21 Teşrinievvel 1338 (1922), s. 56-59.

84 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VI, 118. İçtima, 21 Kanunuevvel 1336 (1920), s. 461.

Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'la varlığını sadece ve doğrudan doğruya Büyük Millet Meclisi'nden alan İcra Vekilleri Heyeti'nin bu statüsünün 1921 Anayasası'yla da sürdürüldüğü görülmektedir.⁸⁵

İcra Vekilleri Heyeti'nin başkanlığını Meclis tarafından seçilen Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın üstlenmesi (md. 9), bu sistemde parlamenter sistemdeki anlamıyla bir devlet başkanının bulunmadığını göstermektedir. Bununla beraber, Meclis Başkanı, esas itibarıyla devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları da yerine getirmektedir. Ancak 1921 Anayasası'nda Meclis Başkanı'nın sorumluluğu konusu, Kanun-i Esasi'de olduğu gibi düzenlenmemişse de; bu durum, Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın sorumsuz sayılması sonucunu doğurmamıştır. Dolayısıyla Büyük Millet Meclisi Hükûmeti döneminde Meclis Başkanlığı ile parlamenter rejimlerdeki devlet başkanlığı arasındaki tek önemli fark, sorumluluk açısından ortaya çıkmakta; birinci durumda sorumlu, ikinci durumda sorumsuz sayılmaktadır. Nitekim Mustafa Kemal Paşa'nın da 24 Nisan 1920 tarihinde hükûmet konusunda Meclis'e sunduğu tavrında belirttiği üzere⁸⁶, Meclis Başkanı, Meclis adına yaptığı tasarruflardan dolayı, diğer Vekiller gibi Meclis karşısında sorumlu tutulacaktır. Tavrındaki bu fikir, Kanun-i Esasi'nin kabul ettiği padişahın sorumsuzluğu prensibine karşı bir tepkinin ifadesi olarak yorumlanmıştır.⁸⁷

Diğer taraftan, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti sisteminde, meclis hükûmeti sisteminin temel bir özelliği olarak Meclisin üstünlüğü sağlanırken, siyasal sorumluluk konusunda bir sapma görülmektedir. Zira meclis hükûmeti sisteminde esas itibarıyla bakanların gerçek anlamda bir siyasal sorumluluğu yoktur.⁸⁸ Ancak Büyük Millet Meclisi Hükûmeti sisteminde başından itibaren siyasal sorumluluk konusu önemle vurgulanmış; bu hususta gerek 1921 Anayasası'nın kabulünden önce, gerek sonra, farklı görüşmelerde zaman zaman Kanun-i Esasi'ye de atıf yapılmıştır.

Örneğin 7 Haziran 1920'de İzmit Mebusu Sırrı Bey tarafından "...
Kanun-i Esasi mucibince Heyet-i Vükelâ kendisine aid olan mesailden

85 Özbudun, a.g.e., s. 59.

86 Detaylı bilgi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 2. İçtima, 24 Nisan 1336 (1920), s. 30-32.

87 Tunaya, a.g.e., s. 215 dn. 18, 248; Özbudun, a.g.e., s. 66, 67.

88 Tunaya, a.g.e., s. 215 dn. 18; Özbudun, a.g.e., s. 68.

münferiden, Devletin siyaset-i umumiyesine aid olan mesailden müçtemian mesuldürler”⁸⁹ denirken; iki yıl sonra bir vekil hakkındaki güvenoyu görüşmesinde Mersin Mebusu Yusuf Ziya Bey tarafından “*itimat ve adem-i itimadın mutlaka ekseriyetle olması Kanun-i Esasi'nin 38. maddesinde münderiçtir. Mademki, itimat, adem-i itimat reyleri müsavidir, Kanun-i Esasi'nin 38. madde-i muaddelesi mucibince, Nizamnameden daha kuvvetli olan bu madde mucibince her halde yeniden reye konulması zaruridir*” şeklinde yorum yapılmıştır.⁹⁰

Benzer bir durum, 1923 yılının başında Trabzon Mebusu Hafız Mehmed Bey'in Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey'e yönelttiği sorunun cevaplandırılmadığını belirtmesi üzerine yaşanmıştır. Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey, “...*bu bir cürmü sarihtir. Böyle bir hareket varsa biz de sual ediyoruz. Bu bir mesele-i kanuniyedir. Bu hareket, Kanun-i Esasi'yi muhil bir harekettir. Bu, nasıl olmuştur?*”⁹¹ sözleriyle duruma tepki göstermiştir.

Söz konusu görüşmeden birkaç ay sonra, 14 Nisan 1923 tarihli ve 384 sayılı Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı ile kolektif sorumluluk ilkesi açıkça ifade edilirken (md. 1), İcra Vekilleri Heyeti Reisi de, yürütme organının gerçek başı konumuna gelmeye başlamıştır.⁹²

Görüldüğü üzere, kuruluştan itibaren siyasal sorumluluk açısından klasik meclis hükûmeti yapısından farklı bir tarz benimsenirken, Kanun-i Esasi'ye konuyla ilgili zaman zaman atıfta bulunulması dikkat çekicidir. Zira 1921 Anayasası, Kanun-i Esasi'deki “Vükelâ-yı Devlet” (md. 27-38) sisteminden tamamen farklı bir yapılanmayla, Kanun-i Esasi'nin hükûmetle ilgili hükümlerini de ilga etmiştir.⁹³

Ancak bu konuda dikkat çekici bir tartışma, Meclis'te İcra Vekilleri Heyeti'nin örfî idare ilan etmeye yetkisi olup olmadığı konusunda yaşanmıştır. 2 Ekim 1923 tarihinde örfî idare ilanına ilişkin Dahiliye Vekaleti tezkeresinin görüşüldüğü bir oturumda, İcra Vekilleri Heyeti Re-

89 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 25. İçtima, 7 Haziran 1336 (1920), s. 131.

90 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XIX, 35. İçtima, 27 Nisan 1338 (1922), s. 426.

91 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXVI, 169. İçtima, 6 Kanunusani 1339 (1923), s. 210.

92 Özbudun, a.g.e., s. 69.

93 Özbudun, a.g.e., s. 59; Memiş, a.g.e., s. 357.

isi ve Dahiliye Vekili olan Ali Fethi Bey, “*Kanun-i Esasi'nin Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'yla ilga edilmeyen ahkâmında idare-i örfiyenin Heyet-i Vekile tarafından ilân olunacağına dair sarîh kuyudat vardır...*” demiştir.⁹⁴ Bu doğrultuda Kanun-i Esasi'nin Hükûmete örfi idare ilan etme yetkisi tanıyan ve 1909 yılındaki değişiklikle son halini almış olan 113. maddesinin yürürlükte olduğu sonucu doğacaktır.

Diğer taraftan, gerçek bir anayasa sistematiğinden yoksun bulunan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yargı, kişi hak ve özgürlükleri⁹⁵ ve kamu görevlileri gibi konuları da düzenlememiştir.⁹⁶ Nitekim memurların azil ve nasbı konusunda esas itibarıyla Kanun-i Esasi'ye atıf yapılırken⁹⁷, bir kanun teklifi de Kanun-i Esasi'nin yürürlükte bulunan 39. ve 81. maddelerinin varlığı karşısında gerekli görülmeyerek reddedilmiştir.⁹⁸

Yargı konusunun ise 1921 Anayasası'nda düzenlenmemesi⁹⁹, genel olarak eksiklik¹⁰⁰ ya da boşluk olarak değerlendirilmemiş; Kanun-i Esasi hükümlerinin yanında, Meclis'in açılışından Anayasa'nın kabulüne kadar olan dönemde konuyla ilgili bazı önemli kanun ve kararların¹⁰¹ ihtiyaçlara cevap verdiği ileri sürülmüştür. Ancak olağanüstü koşullar altında yaşanan “*intikal süreci*”, Heyet-i Vekile'nin yargı işlevine müdahale niteliğinde kararlar almasına da yol açmış¹⁰²; Meclis'in kabul

94 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: II, İçtima Senesi: 1, C. II, 30. İçtima, 2 Teşrinievvel 1339 (1923), s. 444.

95 1921 Anayasası'nın yürütme ve idareyi katılımcı bir meclisin denetimi ve yönetimine tabi kılmasının yanında, yerelde de adem-i merkezîyetçilikle iktidarı sınırlandırarak, temel haklar bakımından olası tehlikeleri engellemesinin, bu konuda bir eksiklik olarak nitelendirilemeyeceği yönündeki görüş için bkz. Can, a.g.m., s. 154.

96 Tanör, a.g.e., s. 253.

97 Örnek için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXIV, 139. İçtima, 16 Teşrinisani 1338 (1922), s. 537.

98 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XVI, 145. İçtima, 16 Kanunusani 1338 (1922), s. 68.

99 Yargı konusundaki Anayasa'daki tek hüküm, yerel yönetimlerle ilgili maddeleri arasındaki, nahiye şuralarının ve idare heyetlerinin yargısal yetkilerinden söz eden, ama bunların neler olduğunu açıklamayan hükümdür (md. 20). Nahiye şuraları gibi, bu hükümün de uygulama alanı bulmadığı belirtilmelidir. Tanör, a.g.e., s. 261.

100 Yargı konusunun düzenlenmemesinin eksiklik olduğu yönündeki görüş için bkz. Can, a.g.m., s. 157.

101 Sivas'ta geçici bir Temyiz Mahkemesi kurulmasına ilişkin 7 Haziran 1920 tarih ve 4 sayılı Kanun örnek gösterilebilir. Tanör, a.g.e., s. 243.

102 Tehcir suçundan tutuklanmış olanların salıverilmeleri ve tutuksuz yargılanmaları (8 Mayıs 1920), Kuva-yı Milliye mensuplarının asker kişiler gibi yargılanmaları (30 Haziran), tutuklu ve hükümlülerle ilgili işlem ve kararların bunların askerlik görevlerini yapmaları için ertelen-

ettiği Hıyanet-i Vataniye, İstiklal Mahkemeleri gibi kanunlarla Kanun-i Esasi'deki yargı erkine aykırı durumlar da doğmuştur.¹⁰³

Bu dönemde Meclis'te yargı ile ilgili konularda Kanun-i Esasi'ye sıklıkla atıf yapıldığı görülmüş; Kanun-i Esasi'deki yargı konusundaki hükümlerden en çok olağanüstü yargı merci oluşturulmasına ilişkin yasa¹⁰⁴ gündeme gelmiştir.

Örneğin Konya Mebusu Refik Bey, bir görüşmede Kanun-i Esasi'nin 89. maddesindeki olağanüstü yargı merci oluşturulmasına ilişkin yasağın yanında, tahkim uygulamasına izin verildiğini hatırlatmış; görüşülmekte olan taslak maddenin Kanun-i Esasi'ye uygun olduğunu belirtmiştir.¹⁰⁵

Amasya İstiklâl Mahkemesi'nin hukuka aykırı karar verdiği dair iddiaların tartışıldığı bir gizli oturumda ise Sinop Mebusu Şevket Bey, "*Kanun-i Esasi, fevkalâde mahkemeleri menetmiştir ve Kanun-i Esasi'ye göre acaba İstiklâl Mahkemelerinin teşkili doğru mu idi, değil mi idi?...* " diye sormuştur.¹⁰⁶

Birkaç ay sonra Karahisarî Şarki Mebusu Mustafa Bey, gündemdeki tartışmalarda "*Fakat ihtilâl harbinde olduğumuz için bunu tecviz ediyoruz*"¹⁰⁷ sözleriyle İstiklal Mahkemelerini onayladığını ifade etmiştir. Aynı oturumda Sinop Mebusu Hakkı Hami Bey ise Kanun-i Esasi kapsamında mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlerin azledilemezlik güvencesinin İstiklal Mahkemesi hakimlerine de sağlanması gerektiğine dikkat çekmiş; bununla beraber, İstiklal Mahkemelerinin görev alanını genişletmeye yönelik gündeme gelen değişiklik önerilerini de eleştirmiştir.¹⁰⁸

mesi (15 Haziran) gibi. Tanör, **a.g.e.**, s. 243.

103 Memiş, **a.g.e.**, s. 354, 358.

104 Gerek Kanun-i Esasi, gerek 1921 Anayasası açısından olağanüstü yargı merci oluşturulmasına ilişkin yasağın değerlendirilmesi ve söz konusu dönemlerde kurulan olağanüstü mahkemeler hakkında detaylı bilgi için bkz. Durulcan Selçuk, **Tabii Hakim İlkesi ve Türk Yargı Tarihinde Olağanüstü Mahkemeler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021, s. 72-88, 114-175.

105 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. X, 28. İçtima, 2 Mayıs 1337 (1921), s. 221.

106 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XVIII, 11. İçtima (Gizli Oturum), 20 Mart 1338 (1922), s. 107.

107 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXII, 82. İçtima, 29 Temmuz 1338 (1922), s. 41.

108 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXII, 82. İçtima, 29 Temmuz 1338

Yargı konusunda son olarak önemli bir husus, idam cezasıyla ilgili olarak gündeme gelmiştir. Bir Adliye Encümeni mazbatasında Divan-ı Harp tarafından gıyaben verilen bir idam cezasının vicahiye çevrilmesi halinde Kanun-i Esasi'nin 1909 yılında değiştirilen 7. maddesi uyarınca Meclis tarafından onaylanması gerektiğinden bahsedilerek, evrakın Hükûmete iade edilmesi önerilmiş ve teklif, Meclis'te kabul edilmiştir.¹⁰⁹ Aynı konu yaklaşık bir ay sonra tekrar Meclis gündemine gelmiş; Biga Mebusu Hamid Bey, Kanun-i Esasi'nin 7. maddesine göre padişahın cezaları onaylama ya da değiştirme yetkisinin, artık Büyük Millet Meclisi tarafından kullanıldığını vurgulamıştır.¹¹⁰

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası'nın yargı konusunu düzenlememiş olması karşısında Kanun-i Esasi hükümlerinin yürürlüğü değerlendirilirken, Büyük Millet Meclisi'nin kuvvetler birliği ilkesi ışığında yargı gücüne de sahip olduğu gözden kaçmamalıdır. Dolayısıyla Kanun-i Esasi'nin bu konudaki hükümlerinden, yeni durumlara aykırı düzenlerin yürürlükte olmadığı kabul edilmelidir.¹¹¹

Yargıyla ilgili olarak tanınan çeşitli güvencelerin yanında, çağdaş anayasalarda benimsenen belli başlı temel hak ve özgürlüklere de yer veren Kanun-i Esasi, özellikle 1909 yılındaki değişikliklerden sonra bu konuda daha kapsamlı bir güvence sağlamıştır. Bu doğrultuda 1921 Anayasası'nın düzenlemediği temel hak ve özgürlükler açısından da Kanun-i Esasi hükümlerinin uygulanmakta olduğu mebuslar tarafından görüşmelerde açıkça dile getirilmiştir.

Örneğin, Canik Mebusu Nafiz Bey, doğrudan Kanun-i Esasi'nin 9., 12., 14., 21., 22., 26. maddelerine atıf yaparak, tabii haklardan bahsederken, Kanun-i Esasi'nin bunları sağladığını vurgulamıştır.¹¹²

(1922), s. 58, 59. Hakimlerin azledilemezlik güvencesine 1921 yılında Adliye Vekaleti bütçesi görüşülürken, Karahisarlı Sahip Mebusu Mehmet Şükrü Bey de değinmiştir. Detaylı bilgi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VIII, 157. İçtima, 26 Şubat 1337 (1921), s. 459.

109 Ancak Adliye Vekaleti tarafından kısa bir süre sonra kesinleşmiş bulunan söz konusu cezanın müebbet kürek cezasına çevrilmesi görüşü, Adliye Encümeni'nde de benimsenmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XX, 42. İçtima, 11 Mayıs 1338 (1922), s. 21; 45. İçtima, 20 Mayıs 1338 (1922), s. 86.

110 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XX, 60. İçtima, 22 Haziran 1338 (1922), s. 583, 584.

111 Memiş, **a.g.e.**, s. 360.

112 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXVII, 188. İçtima, 7 Şubat 1339 (1923), s. 214.

Bunun yanı sıra, Kanun-i Esasi'de düzenlenen ilköğretim zorunluluğu ve eğitim hakkı¹¹³, angarya yasağı¹¹⁴, basın özgürlüğü¹¹⁵ gibi hak ve özgürlüklerle ilgili olarak da Meclis'te zaman zaman Kanun-i Esasi'ye atıfta bulunulduğu görülmektedir.

Konuyla ilgili son olarak 12 Şubat 1923 tarih ve 306 sayılı Kanun'la Ceza Kanunu'nda değişiklik yapılırken, 1. maddede açıkça Kanun-i Esasi'ye değinildiğini belirtmekte yarar vardır. Buna göre, “*gerek Kanun-i Esasi ve gerek kavanin-i hususiye ve nizamata ile efrada temin edilmiş olan hürriyet-i şahsiye veya hukuk-ı tabiiye veya medeniyeye tecavüz eyleyenler*”in cezalandırılması öngörülmüştür.

Anlaşıyor ki, henüz Cumhuriyetin ilan edilmediği ve Hukuk Devrimi'nin gerçekleşmediği bir tarihte, yürürlükte olan 1858 tarihli Ceza Kanunnamesi'nde değişiklik yapılırken¹¹⁶, temel haklar açısından Kanun-i Esasi'deki hükümler esas alınmıştır.

1921 Anayasası'nda düzenlenmeyen mali hususlar da, bu dönemde Kanun-i Esasi'ye atıf yapılan hususlar arasındadır.

Karahisarî Şarki Mebusu Mustafa Bey ve arkadaşları tarafından Maliye Vekaleti'ne yöneltilen soru önergesinde “*bir kanun-ı mahsus ile muayyen olmadıkça Muvazene Kanunu haricinde emval-i Devletten sarfiyat caiz olamayacağı Kanun-i Esasi'nin 99. ve 100. maddelerinde musarrah olduğu*” ifadesi kullanılmış; Maliye Vekili Ferit Bey, verdiği cevapta Hükümet tarafından mevcut kanunların ve Mart'tan önce Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilmiş bulunan iki aylık muvakkat bütçenin uygulanmasının emredildiğini açıklamıştır.¹¹⁷ 1922 yılında ise benzer şekilde Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey, “*Kanun-i Esasi-mizde, malûmu âliniz bir madde vardır; Meclis-i Mebusan'ın açıldığı gün Hükümet, bütçesini Meclis-i Millî'ye vermeğe mecburdur*”¹¹⁸ diye-

113 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VI, 104. İçtima, 28 Teşrinisani 1336 (1920), s. 99.

114 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VIII, 142. İçtima, 1 Şubat 1337 (1921), s. 36; İçtima Senesi: 3, C. XIX, 30. İçtima, 18 Nisan 1338 (1922), s. 287, 288.

115 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXIII, 103. İçtima, 16 Eylül 1338 (1922), s. 81.

116 Ceza hukuku alanındaki kanunlaştırma hareketlerinin tarihsel gelişimi hakkında detaylı bilgi için bkz. Seda Örsten Esirgen, “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türk Hukukunda Kanunlaştırma Hareketleri”, *Adalet Dergisi*, 2019/1-2, S: 62-63, s. 436-447.

117 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. III, 43. İçtima, 3 Ağustos 1336 (1920), s. 76.

118 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XIX, 56. İçtima, 17 Haziran 1338

rek, Kanun-i Esasi'nin 99. maddesine atıf yapmıştır.¹¹⁹

100. maddede düzenlenen vergilerin kanuniliği ilkesi, ihracat rüsumu hakkında kanun lâyihası görüşülürken de gündeme gelmiş; Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey tarafından "...*Kanun-i Esasi'de muharrerdir. Meclis-i teşriinin kararı olmaksızın vergi ve resim alınamaz...*"¹²⁰ şeklindeki sözlerle vurgulanmıştır. Ayrıca kararnameyle vergi alınmayacağı hususu¹²¹, bütçe görüşmeleri usulü¹²² ve Divan-ı Muhasebat¹²³ hakkında da çeşitli oturumlarda Kanun-i Esasi'nin dayanak yapıldığı görülmüştür.

1921 Anayasası'nın yarıdan fazla hükmünü ayırarak en çok yer verdiği konu ise yerel yönetimler olmuş; bu açıdan 1921 Anayasası, Osmanlı-Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık veren anayasası olma özelliğini kazanmıştır. Yerinden yönetime verilen bu önem, Birinci TBMM'ne hakim olan halkçılık ilkesiyle ilişkilendirilmiştir.¹²⁴

Konuyla ilgili ilk olarak "İdare" başlığı altında düzenlenen tek maddede ülke, "Türkiye" olarak adlandırılmış ve vilayet, kaza, nahiyeye olarak bölümlendirilmiştir. Bunlardan kaza yalnızca bir mülkî birim kimliğinde kalırken, vilayet ve nahiyeye birimleri tüzelkişiliğe sahip kılınmıştır. "Vilayat" başlığı altındaki dört maddede vilayetlerin manevî kişilik ve özerkliği ele alınırken, T.B.M.M. tarafından kabul edilecek kanunlar çerçevesinde tüm eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi, halk tarafından seçilen vilayet şuralarının yetkisine bırakılmıştır.¹²⁵ Ardından kaza ve nahiyeye ile ilgili (1922), s. 460.

119 Benzer örnekler için ayrıca bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XVI, 160. İçtima (Gizli Oturum), 16 Şubat 1338 (1922), s. 792; Devre: II, İçtima Senesi: 1, C. VI, 106. İçtima, 19 Şubat 1340 (1924), s. 143.

120 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. IV, 68. İçtima, 20 Eylül 1336 (1920), s. 221.

121 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 3, C. XXII, 86. İçtima, 17 Ağustos 1338 (1922), s. 233; 89. İçtima, 23 Ağustos 1338 (1922), s. 285; C. XXIII, 107. İçtima, 23 Eylül 1338 (1922), s. 158.

122 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. IX, 15. İçtima, 2 Nisan 1337 (1921), s. 310; İçtima Senesi: 3, C. XXVII, 186. İçtima, 3 Şubat 1339 (1923), s. 143.

123 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: II, İçtima Senesi: 1, C. III, 57. İçtima, 24 Teşrinisani 1339 (1923), s. 525, 529, 540.

124 Özbudun, a.g.e., s. 43; Tanör, a.g.e., s. 263.

125 Bu durumda yerel bir yönetim olarak vilayet, çok geniş bir alanın düzenleyicisi olup, "tefrik-i vezaiif" kuralının yerel yönetimi aslı yetkili, merkezî yönetimi ise sınırlı ve istisnai

hükümler yer almış; toplumsal-siyasal yapının temel taşı olarak nahiye öngörülmüştür. Nahiyelerin bir veya birkaç köyden oluşabileceği ya da kasabanın da nahiye sayılacağı hükmüyle (md. 21), köy ve kasabalar da, Anayasa’da düzenlenmiştir. “Umumi Müfettişlik” başlığını taşıyan son bölüm, vilayetler arası ve üstü bir denetim kurumu oluştururken, devletin genel görevleri ile yerel yönetimlere ait görevlerin yerine getirilişinin ve alınan kararların sürekli denetiminin sağlanması amaçlanmıştır.¹²⁶

Kanun-i Esasi’ye bakıldığında ise yerel örgütlenmenin vilayetler, livalar ve kazalar olarak gerçekleştirildiği görülmektedir (md. 109). Ancak taşradaki yönetim birimlerine idarî ve malî konularda özerklik tanıyan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.¹²⁷

Diğer taraftan, Kanun-i Esasi’nin 108. maddesinde “tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif” kuralı benimsenmesine rağmen, söz konusu kavramların ifade ettikleri içerik konusunda görüş farklılıkları ortaya çıkmıştır.¹²⁸ 1921 Anayasası’nda olduğu gibi, Kanun-i Esasi’de de “merkeziyet”le ilgili bir terimin kullanılmadığı görülmektedir. Ancak merkeziyet yönteminin bütün öğeleri¹²⁹, Kanun-i Esasi’de mevcuttur.¹³⁰ Nitekim II.Abdülhamit’in Kanun-i Esasi’yi hazırlayan Mithat Paşa’ya hitap ettiği hatt-ı hümayununda açıkça “hukuk-ı merkeziyeti koruma” kaydının bulunması, söz konusu kavramlara adem-i merkeziyetçi bir anlam yüklemeyi zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla Kanun-i Esasi’deki kural, merkeziyetçi bir yönetim ilkesi olarak merkezden atanan memurların karar alabilme ve uygulayabilme yetkileri arttırmak ve artan bu yetkilerin hangileri olduğunu belirleyebilmek için merkezî ve yerel görev

yetkili sayacak kadar adem-i merkeziyet ilkesi lehine uygulandığı söylenebilir. Yayla, **a.g.e.**, s. 124.

126 Özbudun, **a.g.e.**, s. 43, 44; Tanör, **a.g.e.**, s. 263-265; Memiş, **a.g.e.**, s. 416, 420.

127 Fatih Kırışık vd., “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt XV, Sayı 2, Nisan 2006, s. 10.

128 Görüş farklılıkları hakkında detaylı bilgi için bkz. Yayla, **a.g.e.**, s. 79-98.

129 Devletin bütünlüğü (md. 1), idarenin de bütünlüğünü gerektirirken; her türlü kural koyma yetkisinin, idareye ilişkin kuralların da, Devletin merkezinde toplanması, merkeziyetin varlığını ortaya koymaktadır. Bunların dışında, vekillerin daireleri (md. 29), maiyetlerinde memurlar (md. 37, 38), memurlar arasındaki hiyerarşinin varlığı (md. 39, 41), merkezî idarenin bütün ülkeye yayılan teşkilatı, silahlı kuvvetlerin komutanlığı (md. 7), bütçeye ve malî hususlara ilişkin merkez yetkileri (md. 20, 96, 107) Yayla, **a.g.e.**, s. 77-79.

130 Memiş, **a.g.e.**, s. 421 dn. 270; İlkay Berber, **1921 Anayasası’nın Yerel Yönetim Yaklaşımı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s. 83.

ayırımına gitmek anlamına gelmektedir.¹³¹

Bu çerçevede 1921 Anayasası sisteminde merkeziyet usulü sınırlı ve istisnaî; yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ise aslî ve genel niteliktedir. Adem-i merkeziyet ilkesi, gerekli müesseselerle¹³² birlikte Anayasa’da yer almıştır. Dolayısıyla klasik Osmanlı sisteminin ve Kanun-i Esasi’nin öngördüğü geleneksel merkeziyetçi sistem tersine çevrilmiş; yerinden yönetime ve özerkliklere ağırlık verilmiştir. Ancak uygulanma imkanı bulamadan ileriye dönük bir devlet-toplum modeli olarak kalmış; vilayetin bir yerel yönetim olarak hayata geçmesi mümkün olmamıştır. Zira vilayete işlerlik kazandıracak kanunlar çıkarılmamıştır.¹³³

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere bakış açısı kapsamında özerkliğin açıkça kabulü ve yerel görevlerin aslî niteliği, yerel yönetimler konusunda kurulan sistemin Kanun-i Esasi’nin “Vilayat” başlığı altında düzenlenen hükümlerini (md. 108-112) yürürlükten kaldırdığı sonucunu doğurmaktadır.¹³⁴

Son olarak Büyük Millet Meclisi’nde görüşülen konularda zaman zaman Kanun-i Esasi’ye aykırılık¹³⁵ itirazlarının dile getirildiği, ancak özellikle anayasa değişikliği olarak değerlendirilen konularda yoğun tartışmaların yapıldığı belirtilmelidir.

Bilindiği üzere, 1921 Anayasası, Osmanlı-Türk anayasa hukuku tarihinde tek yumuşak anayasadır. Dolayısıyla görüşülme yöntemi ve kabul yetersayısı, olağan kanunlardan farklı özel kurallara bağlanmamış olan tek anayasadır. Ancak Kanun-i Esasi’nin 116. maddesi, anayasa değişiklikleri için her iki meclisin üye tamsayılarının üçte iki çoğun-

131 Bunun sonucu olarak kurulması öngörülen meclislerin, asıl icraî kararları veren merkez memurları yanında, yalnızca müzakere organı olarak var olacakları anlaşılmaktadır. Yayla, *a.g.e.*, s. 79; Berber, *a.g.e.*, s. 83.

132 Bu müesseseler, seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilik, icraî karar alabilme ve uygulama yetkisi, bazı belirsizliklere karşılık güçlü sayılabilecek muhtariyet olarak sayılabilir. Yayla, *a.g.e.*, s. 130.

133 Tanör, *a.g.e.*, s. 265; Akın, *a.g.e.*, s. 270, 271.

134 Yayla, *a.g.e.*, s. 169.

135 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. III, 44. İçtima, 7 Ağustos 1336 (1920), s. 117. Kırşehir Mebusu Müfid Bey’in Maliye Vekili’nin kanun teklifinin Kanun-i Esasi’ye aykırı olduğuna ilişkin detaylı bilgi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. I, 17. İçtima, 17 Mayıs 1336 (1920), s. 332 vd. Harp Encümeni Teşkiline İlişkin Kanun hakkındaki bir görüşmede dile getirilen aykırılık iddiası için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XV, 139. İçtima (Gizli Oturum), 31 Kanunusani 1338 (1922), s. 577.

luğunu aramıştır. Söz konusu usule bağlı kalınmak istense dahi, Millî Mücadele'nin olağanüstü koşullarında uygulanmasının imkansız olacağı kesindir.¹³⁶ Bununla beraber, gerek 1921 Anayasası'nın kabul edilmesine kadar geçen sürede alınan bazı kararlarda, gerek Anayasa'nın kabulünden sonra, anayasa değişikliği usulü konusunda birçok tartışma yaşanmıştır.

İlk olarak 2 Mayıs 1920 tarihli İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun hakkındaki görüşmeler, nitelikli çoğunluk tartışmaları altında gerçekleşmiştir. Nitelikli çoğunlukla ve isim okunarak oylanıp kabul edilmesi yönünde verilen önerge, bazı mebuslar tarafından benimsenmekle birlikte, farklı bir yol izlenmiş; Kanun-i Esasi'nin aradığı üye tamsayısının üçte ikisinin oyu yerine, oylamada hazır bulunanların üçte ikisinin oyu yeterli görülmüş ve özel bir oy yetersayısı uygulanmıştır. Zira Meclis'in üye sayısı kağıt üzerinde yüksek olmakla birlikte, fiilî üye sayısı her zaman daha düşük olmuştur. 5 Eylül 1920 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda ve 4 Kasım 1920 tarihli İcra Vekilleri Kanunu'nun İkinci Maddesini Muaddil Kanun'da da aynı çoğunluk aranmamış; yetersayı sorununu düzenleyen Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda da anayasa değişiklikleri için özel bir yetersayı öngörülmemiştir. Dolayısıyla Meclis'te yaşanan nisap ve devamsızlık sorunları, Kanun-i Esasi'nin 116. maddesinin aynen uygulanmasına olanak vermemiştir. Ayrıca Meclis'in ilk günden itibaren kendisini kurucu bir meclis olarak görmesi nedeniyle, yeni bir anayasa yapımında uygulayacağı usul kurallarını da bağımsız olarak seçmesi, teorik olarak bu uygulamayı mümkün kılmıştır.¹³⁷

Bu doğrultuda bir ay sonraki bir görüşmede Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey, "*Kanun-i Esasi'nin mevcut maddelerini kendi ruhumuzdan doğan ihtiyaca göre biz kendimiz tadil ettik*"¹³⁸ şeklindeki sözleriyle de durumu özetlemiştir.

Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası'nın görüşülmesi ve kabulünde de özel bir yöntem izlememiş ve özel bir kabul yetersayısı aramamıştır. Ancak ilginç bir durum, Anayasa'nın kabulünden birkaç gün sonra Celaleddin Arif Bey'in, halen yürürlükte olduğunu belirttiği Kanun-i Esasi'nin 116. maddesinde öngörülen çoğunluğa göre kabul edilmediğini gerekçe göstererek, Adliye Vekillikinden ve Reis-i sani-

136 Özbudun, a.g.e., s. 47.

137 Özbudun, a.g.e., s. 48; Tanör, a.g.e., s. 236, 238, 249.

138 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 39. İçtima, 24 Temmuz 1336 (1920), s. 378.

likten istifa etmesidir. Üstelik kendisi Anayasa görüşmeleri sırasında bu yönde bir itirazda bulunmadığı gibi, bazı oturumlara da başkanlık etmiştir. Görüşmelerde İzmir Mebusu Mahmut Esad Bey, “*Kanun-i Esasi'nin bu hususata müteferri maddesi bizi takyit edemez. Meclisimizin şekli bir meclis-i müessisandır ve binaenaleyh Meclis, Kanun-i Esasi'nin herhangi bir maddesini tadil etmek salâhiyetini haizdir*” diyerek, Büyük Millet Meclisi'nin kurucu meclis olduğunu vurgulamıştır. Kütahya Mebusu Ragıp Bey ise Büyük Millet Meclisi tarafından alınan ve alınacak kararlara aykırı herhangi bir Kanun-i Esasi maddesinin yok hükmünde olduğunu/olacağını, dolayısıyla aslında alınan çeşitli kararlarla 116. maddeyi de yürürlükten kaldırmış olduklarını söylemiştir.¹³⁹

Bu görüş, sonraki tarihlerde gerçekleşen başka görüşmelerde de destek bulmuştur. Örnek olarak İzmir Mebusu Refet Paşa'nın “...*Kanun-i Esasi'nin henüz nakzedilmeyen ve Heyet-i Âliyenizin yeni mukareratıyla nakzedilmeyen maddeleri mamulünbihtir*” şeklindeki ifadesi gösterilebilir.¹⁴⁰

Bununla beraber, aynı husus, İkinci T.B.M.M.'nde 1924 Anayasası'nın kabulünden kısa bir süre önce farklı bir şekilde gündeme gelmiştir. Karesi Mebusu Ahmed Süreyya Bey, “*Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuz ahkâm-ı sarihasına mugayir olmayan ve bu itibarla hükmü mer'i bulunan Kanun-i Esasimizin muaddelesinde dahi sarahat-i katiye vardır ki, bunun hükmünce, kanun-i esasi demek olan Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun tadiline doğru yapılan herhangi bir muamelede aded-i mürettebin sülûsan-ı ekseriyetinin bulunması şarttır ve Kanun-i Esasi'nin bu maddesi elyevm hükmü mer'i, Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun ahkâm-ı umumiyesiyle ve ahkâm-ı münferidesiyle dahi fesih ve ilga edilmemiştir*” diyerek, 116. maddenin yürürlüğünü sürdürdüğünü ileri sürmüştür.¹⁴¹

Ancak daha önce de belirtildiği üzere, Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra, Anayasa'da düzenlenmemiş konularda ya konuyla ilgili Kanun-i Esasi hükmünü açıkça geçerli saymış ya da meseleyi Heyet-i Umumiye kararıyla çözmüştür. Dolayısıyla bu şartlar

139 Özbudun, a.g.e., s. 48, 49; TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. VII, 137. İçtima, 24 Kanunusani 1337 (1921), s. 361, 366, 368.

140 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 2, C. XIII, 98. İçtima, 22 Teşrinievvel 1337 (1921), s. 238.

141 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: II, İçtima Senesi: 1, C. VII, 1. İçtima, 1 Mart 1340 (1924), s. 9.

altında Kanun-i Esasi'nin 116. maddesinin yürürlükte olduğunu kabul etmek mümkün değildir.

SONUÇ

1921 Anayasası, dönemin olağanüstü koşulları altında ve Birinci T.B.M.M.'nin müzakereci ortamında doğan, düzenlediği konular ve sahip olduğu özelliklerle tamamen kendine özgü olarak nitelendirilebilecek bir anayasadır. Meclis'teki görüşmeleri sırasında halkçılık, meslekî temsil, yerinden yönetim gibi konularda gerçekleşen tartışmalar değerlendirildiğinde, millî egemenlik ve tam bağımsızlığın sağlanmasının ötesinde bir ileri görüşlülükle ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Ancak yeni bir devletin kuruluş sürecinde kabul edilen 1921 Anayasası'nın dikkat çekici bir yönü, kısa bir çerçeve anayasa olması nedeniyle, bazı konuları düzenlememiş olmasıdır. Bu durum, kendisinden önce yürürlükte bulunan ve Türk hukuk tarihinin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi'yi açıkça yürürlükten kaldırmaması nedeniyle de ilginç bir uygulama yaratmıştır. Zira Kanun-i Esasi, 1921 Anayasası ile birlikte 1924 Anayasası'nın 104. maddesindeki “1293 tarihli Kanun-i Esasi ile mevadd-ı muadelesi ve 20 Kanunusani 1337 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve müzeyyematı ve tadilatı mülğadır” ifadesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla o tarihe kadar 1921 Anayasası'nda düzenlenmemiş konularda Kanun-i Esasi hükümlerine başvurulmuştur.

Literatürde iki anayasalılık olarak nitelendirilen bu olgu, birçok çalışmada farklı açılardan ele alınarak değerlendirilmişken, Kanun-i Esasi hükümlerinin Meclis tartışmalarında ne ölçüde yer bulduğu belirsiz bırakılmıştır. Oysa Meclis tutanakları incelendiğinde, iki anayasalı dönem olarak kabul edilen yaklaşık üç yıl boyunca hangi konularda Kanun-i Esasi'ye başvurulduğu ya da Kanun-i Esasi'nin hangi hükümlerinin ilga edildiği açıkça görülmektedir. Buna rağmen, aynı konudaki bir görüşmede, bir yandan Kanun-i Esasi'ye atıf yapılarak konuya açıklık getirilmek istenirken, diğer yandan Kanun-i Esasi'nin kesinlikle yürürlükte olmadığı vurgusu yapıldığına dair istisnâî örnekler dahi rastlanmıştır.¹⁴²

Bu doğrultuda İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş sürecinde, farklı anlayışlara dayanan iki anayasanın birlikte uygulanması, anayasa hu-

142 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, C. II, 25. İçtima, 7 Haziran 1336 (1920), s. 131, 133.

kuku tarihine az rastlanacak bir örnek bırakırken; Kanun-i Esasi'nin mebusluk, yargısal güvenceler, temel hak ve özgürlükler, malî hukukla ilgili ilkeler gibi hususlar açısından kuruluş sürecine ışık tuttuğu ve birikim sağladığı Meclis tutanakları çerçevesinde ortaya konulmuştur.

KAYNAKÇA

Akın, Rıdvan, **TBMM Devleti (1920-1923)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.

Berber, İlkay, **1921 Anayasası'nın Yerel Yönetim Yaklaşımı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001.

Can, Osman, “1921 Anayasasının 100.Yılı: Bir İstisnai Başarı ve Dramatik Başarısızlık Hikayesi”, **Anayasa Yargısı**, Cilt XXXVIII, Sayı 1, 2021, s. 127-170.

Çelik, D. Burak, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002.

Eroğul, Cem, **Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.

Esirgen (Örsten), Seda, **Osmanlı Devleti'nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

Esirgen (Örsten), Seda, “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türk Hukukunda Kanunlaştırma Hareketleri”, **Adalet Dergisi**, 2019/1-2, S: 62-63, s. 429-480.

Goloğlu, Mahmut, **Üçüncü Meşrutiyet**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014.

Gözler, Kemal, “Yorum İlkeleri”, **Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı (29-30 Eylül 2012)**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2013, s. 15-119.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.

Karamustafaoğlu, Tuncer, “20 Ocak 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 7. Maddesi Üzerinde Bir İnceleme”, **Prof. Dr. Mahmut Koloğlu’na 70.Yaş Armağanı**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1975, s. 319-328.

Kırışık, Fatih-Sezer, Özcan, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt XV, Sayı 2, Nisan 2006, s. 5-30.

Memiş, Emin, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.

Mumcu, Ahmet, **Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi**, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1996.

Omak, İbrahim, **Yüzyıl Önce Türk Hukukunda Parlamento Faaliyetleri-1921 Yılında TBMM**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021.

Özbudun, Ergun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.

Selçuk, Durulcan, **Tabii Hakim İlkesi ve Türk Yargı Tarihinde Olağanüstü Mahkemeler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2021.

Sevinç, Murat-Demirkent, Dinçer, **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası - 1921 Anayasası ve Tutanakları**, İletişim Yayınları, Ankara, 2017.

Tanör, Bülent, **Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri**, YKY Yayınları, İstanbul, 2002.

Tunaya, Tarık Zafer, **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük**, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981.

Tunaya, Tarık Zafer, “1876 Kanun-i Esasisi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 27-39.

Unat, Faik Reşit, “Atatürk’ün Toplamak İstedığı Meclis-i Müessisan”, **Belleten**, Cilt XXI, Sayı 83, 1957, s. 483-487.

Yayla, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1982.

KARŞILAŞTIRMALI 1921 ANAYASASI

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU*

ÖZET

Anayasacılığın amacı, Devletin çatısını kurmak, yasama, yürütme ve yargının görev alanlarını belirlemek, merkez ve taşrayı teşkilatlandırmak, sonra da Devleti bireye karşı sınırlandırmak, hakların sahibini belirlemek, ülkede zorbalığı kaldırmak ve adalete ulaşmaktır.

Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı Aralık 1919'da seçime gitmiş ve seçim sonucu itibarıyla Meclis 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanmış ancak çalışmalarını sürdürememiş, yaklaşık 2 ay 4 gün sonra 16 Mart 1920'de orduları yenilmiş bir devletin başkenti olan İstanbul, İngilizler tarafından işgal edilmiştir. Bunun üzerine Meclis, eski ve yeni seçilenlerle 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanmış, yaklaşık 9 ay sonra (20 Ocak 1921 tarihinde), 23 madde ve bir ek maddeden oluşan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir.

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yasama-yürütme ve yargı kuvvetlerini Meclis'te toplamış, Meclis'in temsil edilme yetkisi ise Meclis Başkanı'na tanınmıştır. Bu Anayasa ile bakanlar doğrudan Meclis tarafından atanmış, Meclis'in tüm kuvvetlere egemen olduğu Meclis Hükûmeti Sistemi kabul edilmiştir. Meclis Başkanı Gazi Mustafa Kemal, tüm yetkileri üzerinde toplamış, Kurtuluş Savaşı kazanılmış, Meclis'in istimrarı ilkesi kabul edilmiş, Meclis'te iki farklı grup oluşmuş, bunlardan Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın desteklediği birinci grup başarılı olmuştur.

* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku, (fendoglu.hacettepe.edu.tr, htfendoglu@gmail.com). Orcid ID: 0000-0002-1211-6989.

1 Nisan 1923'de erken seçim kararı alınmış ve Haziran-Temmuz 1923'de yapılan seçim sonrası yeni seçilen Meclis ile 29 Ekim 1923'de Cumhuriyet ilan edilmiştir. Yeni Meclis yeni anayasa yapan kurucu meclis gibi çalışmış, 105 maddeden oluşan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiş, yeni anayasa 23 Nisan 1924 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.¹ Bu yeni Anayasa ile Meclis hükûmeti-parlamentar sistem karması yeni bir sistem kurulmuş, bireyciliğin ve doğal hukuk anlayışının etkilerini taşımıştır. Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu, değiştirilemez hüküm olarak benimsenmiş, kriz dönemlerinde sıkıyönetim ilan yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. 27 Mayıs 1960 tarihine kadar yürürlükte kalan 1924 Anayasası toplam 5 kez değiştirilmiş; 10 Ocak 1945 tarihinde sadeleştirilmiş, 1952'de yeniden eski haline getirilmiştir. Meclis'e geniş yetkiler verilmiş (hükûmetin düşürülmesi Anayasanın yorumu, tüzüğün yorumu gibi), ama uygulamada yürütmenin sürekli üstün olduğu, çoğunlukçu demokrasi pratiği sisteme damgasını vurmuştur. 1921 ve 1924 tarihli Esas Teşkilat Kanunları, 1876 tarihli Kanunu Esasîden farklı olarak tek meclis sistemini kabul etmiş, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yeni bir sistem kurulmuş, ama sistemin oturması zaman almıştır.

Bu çalışmada 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanunu, 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile karşılaştırılmış, önemli anayasa kavramları üzerinden beş anayasa arasındaki benzerlik ve farklar üzerinde durulmuştur.

1876 tarihli Kanuni Esasi 119 madde (7 kez değiştirilmiş), 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanunu, 23+1 madde (değiştirilmemiş), 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu toplam 105 madde (5 kez değiştirilmiş), 1961 Anayasası 157 madde (7 kez değiştirilmiş), 1982 Anayasası 177 madde ve 21 geçici maddeden kurulmuştur (19 kez değiştirilmiş). Görüldüğü gibi anayasalarımızın madde sayısı giderek artmış, madde içerikleri de fazlalaşmıştır.

Bu çalışmada egemenlik, kuvvetler ayrılığı ve hükûmet sistemi, temel hak ve özgürlükler, üniter devlet ile yerel yönetimler, sivil-asker ilişkileri, din-devlet ilişkileri, çok partili siyasal hayat, seçim hukuku, değiştirilemez maddeler, anayasanın katılığı, Anayasa Mahkemesi ve vatandaşlık kavramları açılarından mukayese yapılmaya çalışılmıştır.

ANAHTAR KELİMELEER: Atatürk, 1876 Kanuni Esasisi, 1921 tarihli TEK, 1924 tarihli TEK, 1961 Anayasası, 1982 Anayasası, Anayasa, Anayasacılık.

1 20 Nisan 1340 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.

ABSTRACT

The purpose of constitutionalism is to establish the framework of the State, to determine the duties of the legislative, executive and judiciary, to organize the center and the periphery, then to limit the State to the individual, to determine the owner of the rights, to remove tyranny in the country and to reach justice.

The last Ottoman Deputies of the Ottoman Parliament held elections in December 1919 and as a result of the election, the Assembly convened in Istanbul on January 12, 1920, but could not continue its work, it was occupied by the British. Thereupon, the Assembly convened in Ankara on April 23, 1920 with the old and newly elected members, and approximately 9 months later (on 20 January 1921), the 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, consisting of 23 articles and an additional article, was adopted.

The Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, dated 1921, gathered the legislative-executive and judicial powers in the Assembly, and the authority to represent the Assembly was given to the Speaker of the Assembly. With this Constitution, the ministers were appointed directly by the Assembly, and the Assembly Government System, in which the Assembly dominated all powers, was adopted. The Speaker of the Assembly, Gazi Mustafa Kemal, gathered all his powers, the War of Independence was won, the principle of the Assembly's stability was accepted, two different groups were formed in the Assembly, the first group supported by Gazi Mustafa Kemal Pasha was successful.

Early elections were decided on April 1, 1923, and the Republic was proclaimed on October 29, 1923, with the newly elected Assembly after the elections held in June-July 1923. The new Assembly worked like the founding assembly that made a new constitution, the Constitution of 1924, consisting of 105 articles, was adopted, and the new constitution was published in the Official Gazette dated April 23, 1924. With this new Constitution, a new system, which is a combination of parliamentary government and parliamentary system, has been established and carries the effects of individualism and natural law understanding. It has been adopted as an irrevocable provision that the form of the state is the Republic, and the authority to declare martial law in times of crisis has been given to the Council of Ministers. The 1924 Constitution, which remained in force until 27 May 1960, was amended 5 times in

total; It was simplified on 10 January 1945 and reinstated in 1952. The parliament has been given wide powers (such as the overthrow of the government, the interpretation of the Constitution, the interpretation of the statute), but the practice of majoritarian democracy, in which the executive is always superior, has left its mark on the system. The Constitution of 1921 and 1924 adopted a single parliament, different from the Law of 1876, a new system was established from the first years of the Republic, but it took time for the system to settle down.

In this study, the Constitution of 1921 was compared with the Constitutions of 1876, 1924, 1961 and 1982, and the similarities and differences between the five constitutions were emphasized through important constitutional concepts.

The Constitution of 1876 is 119 articles (amended 7 times), the Constitution of 1921, 23+1 article (not amended), the Constitution of 1924 has a total of 105 articles (amended 5 times), the 1961 Constitution is 157 articles (7 times amended), the 1982 Constitution was established from 177 articles and 21 temporary articles (amended 19 times). As it can be seen, the number of articles in our constitutions has gradually increased, and the content of articles has also increased.

In this study, the concepts of sovereignty, separation of powers and government, fundamental rights and freedoms, unitary state and local governments, civil-military relations, religion-state relations, multi-party political life, electoral law, irrevocable articles, the rigidity of the constitution and the Constitutional Court and citizenship. comparisons have been made.

KEY WORDS: Atatürk, Constitution of 1921, Constitution of 1924, Constitution of 1876, Constitution of 1961, Constitution of 1982, Constitution, Constitutionalism.

KISALTMALAR

Adı Geçen Eser:	A.g.e.
Cilt:	C.
Fasikül:	F.
Sayfa:	s.
Teşkilat-ı Esasiye Kanunu:	TEK
Türkiye Büyük Millet Meclisi:	TBMM.

GİRİŞ

Bu çalışmada 1921 tarihli TEK, sadece belirli bazı anayasal kavramlar açısından 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile karşılaştırılmış, benzerlik ve farklar üzerinde durulmuştur.

Anayasacılığın amacı, Devletin çatısını kurmak, yasama, yürütme ve yargının görev alanlarını belirlemek, merkez ve taşrayı teşkilatlandırmak, sonra da Devleti bireye karşı sınırlandırmak, hakların sahibini belirlemek, ülkede zorbalığı kaldırmak ve adalete ulaşmaktır. Kurtuluş Savaşının Anayasası olan 1921 tarihli TEK de benzer amaçlarla ama geçiş dönemi koşullarına göre hazırlanmıştır ve temel haklar konusunda bir hüküm içermemektedir.² 1921 tarihli TEK modelinin bir geçiş dönemi anayasası olduğu, 3 yıl sonra yeni bir anayasa yapılmasından da bellidir. 1921 tarihli TEK'e benzer bir anayasa, "Milletvekilleri Cumhuriyeti" olarak anılan III. Fransız Cumhuriyetidir.³

1921 tarihli TEK, Mecliste iki ay kadar tartışılmış sonra kabul edilmiş; 1876 tarihli Kanuni Esasi'yi yürürlükten kaldırmamış olup, 23 madde ve bir ayrı (münferit) maddeden oluşmaktadır.⁴ Dört yıl süren Birinci Meclis döneminde (1920-1924) iki anayasa yürürlüktedir; 1876 ve 1921 metinleri. 20 Ocak 1921 de kabul edilen ve Gazi Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan 1921 tarihli TEK, hilafet ve saltanattan doğrudan söz etmemektedir.

Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı, Kurtuluş Savaşı devam ederken, Aralık 1919'da seçime gitmiş ve yapılan seçim sonucuna göre, 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanmış, Misakı Milli'yi kabul etmiş, ancak İstanbul işgal altında olduğu için çalışmalarına süresiz olarak ara vermiştir. 17 Mart 1920'de Kazım Karabekir, Ankara'da bir meclisin toplanmasını önermiş, Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın yayımladığı "seçim bildirgesi (intihabat tebliği)" ile çok yetkili bir meclis için seçimlere gidilmiş, seçim sonucunda Meclis, 23 Nisan 1920'de bu kez Ankara'da toplanmış ve millî egemenlik ilkesi kabul edilmiştir. 23 Nisan 1920 ile 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun kabul edildiği 20 Ocak 1921 tarihleri arasındaki dönemi "3 üncü Meşrutiyet" olarak adlandı-

2 Bkz. Arsel, **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, s. 61- 79; Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. I,1960, s. 113. 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanunu kısa bir anayasa olup toplam 2,5 sayfadır.

3 1792 tarihli Fransız Anayasası'na göre kurulan hükümet: 1792-1795; Sartori, (1997), s. 149. Sartori'ye göre Meclis hükümetinin 7 özelliği için bkz. a.g.e., s. 149.

4 Özbudun, Ergun, **1921 Anayasası**, Ankara 2008, ATAM Yayını.

rılan görüşler varsa da bu görüşlere katılmak olanaklı değildir. Çünkü önceki sistemden tamamen farklı yeni bir sistem kurulmuştur. Seçimle gelen yeni üyeler ve Meclis-i Meb'usan milletvekillerinden oluşan Birinci TBMM üyeleri çok farklı kişilerden oluşmaktadır; milletvekilleri arasında şiddetli tartışmalar yapmakta, yeni bir devletin kurulma sancıları yaşanmaktadır. Tartışmaları çok olan Birinci TBMM, 1 Nisan 1923 tarihinde erken seçim kararı almış, Haziran-Temmuz 1923 de yapılan seçimlerde ezici çoğunlukla Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın listesi kazanmıştır. İç ve dış tehditlerin yoğun olduğu Birinci Meclis döneminde Kurtuluş Savaşı kazanılmış ve Cumhuriyete geçiş yapılmış, önemli kararlar alınmış, Osmanlı ve Padişahlık sona ermiş, yeni rejimin adı TBMM Hükûmeti olmuştur.

Birinci Meclis, Kurucu Meclis gibi çalışarak Anayasa yapmış, Kurtuluş Savaşını yönetmiş, Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra devrimler açığa vurulmuştur. 1922 tarihinde TBMM Hükûmeti 307 ve 308 sayılı kararla Osmanlı Yönetiminin nihayete erdiğini, padişahlığın 16 Mart 1920 de sonlandığını ilan etmiş, yeni bir devletin kurulma sancıları yaşanmıştır.

23 Nisan 1920 tarihinde göreve başlayan Birinci TBMM çok yararlı çalışmalardan sonra, yerini ikinci TBMM'ye devretmiş, İkinci TBMM, Temmuz 1923 tarihinde göreve başlamış ve yeni devletin yeni anayasasını yapmaya başlamış,⁵ 1924 tarihli TEK, 20 Nisan 1924 tarihinde İkinci TBMM tarafından kabul edilmiştir. 1924 sisteminin yapılmasının gerekçelerinden biri 1876 Kanunu Esasîsinin hala yürürlükte olması ve 1921 tarihli TEK'in yetersiz kalması idi. 20 Nisan 1924 tarihinde TBMM yeni anayasayı kabul etmiş ve 23 Nisan 1924 tarihli Resmi Gazete ile yeni anayasa yayımlanmıştır. Yeni TEK'de klasik hak ve özgürlükler düzenlenmiş, hakların güvencesi yeterince belirtilmemiş ama bu durum liberalleşme, özgürlük ve demokrasinin önünde engel olmamıştır.

I. EGEMENLİK

1921 tarihli TEK'in, teknik açıdan tam bir anayasa olmadığı, geçiş döneminin intikal hükümlerini kapsayan eksik bir anayasa olduğu görülmektedir.⁶ 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları için böyle bir

5 Bkz. Arsel, *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, s. 80- 111; Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I, 1960, s. 122 vd.

6 Geçici madde olan "madde-i münferide" yürürlükten söz etmektedir.

iddiada bulunmak mümkün değildir.⁷

1921 tarihli TEK⁸ en önemli maddesi sayılabilen birinci maddesinde, “Hâkimiyet bila kayd ü şart milletindir.” cümlesiyle başlamakta, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu kabul edilmektedir. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri Mecliste toplanmıştır; bakanları tek tek Meclis seçmekte, onlara yön verebilmekte ve değiştirebilmektedir. Bakanlar Kurulunun, Meclisi feshetme yetkisi olmadığı gibi, Devlet Başkanlığı şeklinde bir kurum da yoktur. Ama uygulamada Meclis hükûmeti sisteminden önemli ayrılıklar görülmüş, fiilen başkanlık sistemi uygulanabilmiştir.⁹ Hukuken başkanlık sistemi değildir; çünkü başkanlık sisteminde, Başkan doğrudan halk tarafından seçilir, yürütme başkana bağlıdır, yürütme ve yasama biri birini feshedemez; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kesin olarak ayrılmıştır.

Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ilkesi 1876’dan farklı olarak, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında aynen kabul edilmiştir. Millet egemenliği ve halk egemenliği prensibi tüm anayasalarımız tarafından benimsenmiştir. Her ne kadar seçimlerde seçmen özelliğini taşıyan kişiler oy veriyor ve iktidarı belirliyor ise de (halk egemenliği), dün ve bugün yaşayanlar ile ileride yaşayacak olan bu ülkenin çocukları egemenliği kullanırlar (millet egemenliği). 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun birinci maddesi itibariyle Cumhuriyet dönemi anayasalarımız arasında fark gözükmemektedir.

II. KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÛMET SİSTEMİ

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun 2 nci maddesinde “İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” denilmiş, Meclis hükûmeti sistemi kabul edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin diğer anayasalarında böyle bir hüküm yoktur, beklenemez de. 1924 tarihli Esas Teşkilat Kanununda ayrıca bir yürütme organı seçilmiştir: Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu. 1961 ve 1982 Anayasalarındaki sistem de aynıdır. Ancak 1961 Anayasası saf parlamenter sistemi getirmiş ve bu sistem yaklaşık on

7 Bu çalışmada HT Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, (Düzeltilmiş ve 2020 Değişikliği Yapılmış) 8 inci Baskıdan yararlanılmıştır. Yetkin, 2020, ss. 1+834.

8 Üçüncü Tertip Düstür, Cilt 1, s. 196, **Ceride-i resmîye**, 1-7 Şubat 1337, kanun No. 85 (Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı, Altıncı Baskı, Ankara 2020, Adalet Yayınevi, s. 179-181).

9 Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 29.

yıl devam etmiştir. 1971 anayasa değişikliği ile Kanun Hükümünde Kararname sistemi ve yürütmenin güçlendirilmesine geçilmiş, bu durum 1982 anayasası ile devam etmiştir. 2007 anayasa değişikliği ile fiilen yarı başkanlık sistemine, 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimi ile hukuken de yarı başkanlık sistemine geçilmiş; 2017 anayasa değişikliği ile hukuken, Cumhurbaşkanının TBMM’de yemin ettiği 9 Temmuz 2018 tarihi itibariyle de fiilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir.

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun 3 üncü maddesinde “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ unvanını taşır” denilmektedir. Buna göre 1921’de kurulan hükümetin ismi, Büyük Millet Meclisi hükümetidir. 1921 tarihli TEK’in 2 nci ve 3 üncü maddelerine göre, yasama, yürütme ve yargı güçleri Meclis’te toplanmış olup, bakanları tek tek Meclis seçmektedir; Bakanlar Kurulunun Meclise karşı bir fesih yetkisi yoktur. 1921 tarihli TEK’in 8 inci maddesinde, Büyük Millet Meclisi’nin, bakanları “tayin” ve “tebdil” edeceği anlatılmaktadır.

1921 tarihli TEK’e göre, kuvvetler birliği sistemi vardır, çünkü yasama ve yürütme tek organdır. Kuvvetler birliği sisteminde şayet kuvvetler yasama organında birleşmişse (temerküz etmişse), Meclis Hükümeti sistemi meydana gelmiş olur; yürütme organında birleşmişse ya diktatörlük rejimi veya monarşi (mutlakiyet) olur. Mutlakiyet sistemi otoriter rejim, diktatörlük ise totaliter sistem demektir. Mussoloni, “Hiçbir şey Devlete karşı; her şey Devlet içinde; her şey Devlet tarafından” diyordu.¹⁰ Yasama ve yürütme kuvvetleri kesin ayrı ise, başkanlık sistemi, dengeli ise parlamenter rejim olmaktadır.¹¹

Birinci Meclis döneminde Gazi Mustafa Kemal Paşa’nın önderliğinde Kurtuluş Savaşı kazanılmış ve Cumhuriyete geçiş yapılmıştır. Anayasanın 14 maddesi (10-23 üncü maddeler) yerel yönetimlere ilişkin olup, yargı yetkisi Meclis’tedir; İstiklal Mahkemelerini¹² Mec-

10 Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I, F. 2, 1960, s. 295-297.

11 Özbudun, s. 28. Otoriter devletin özellikleri şunlardır: sınırlı çoğulcudur, kontrollü çok partili sistemdir, medya devlet güdümündedir, ekonomiye devlet müdahale eder, muhalefet iktidarın baskısı altındadır, yargı bağımsızlığı sorunludur, temel haklar dar olarak uygulanır. Totaliter devletin nitelikleri: çoğulcu değildir, medya devletin kontrolündedir, yargı rejimin kontrolündedir, temel haklar yoktur, tek parti yönetimidir.

12 <http://www.atam.gov.tr/nutuk/hiyanet-i-vataniye-kanunu-ve-istiklal-mahkemeleri-kurulmasi> (1.11.2014); Bkz. Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, *İstiklal Mahkemeleri Sempozyumu*, ss. xx+410, 10-11 Aralık 2015, Basılmıştır, Ankara, 2016.

lis kurmuş, hâkimler milletvekilleri arasından seçmiştir. Olağanüstü dönemde kurulan İstiklal Mahkemelerinin yargı bağımsızlığı ve yasal hâkim ilkelerine aykırı olduğu söylenebilir.¹³

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun yapıldığı dönemde benzeri bir uygulama İsviçre’de vardır. İsviçre’de Hükûmet (Federal Konsey) bir çoğunluk partisi tarafından kurulmaz; 2-2-2-1 formülü uygulanır. Hıristiyan Demokratlar, Sosyal Demokratlar, Radikal Demokratlar ve Halk Partisi iktidarı paylaşır. 7 üyeden 4 ü Almanca, 2 si Fransızca, biri İtalyanca konuşanlar arasından seçilir; böylece azınlıklar da sisteme dâhil edilir; buna uzlaşmacı (mutabakat, konsensus) demokrasi modeli denir ki bu modeli İsviçre uygulamaktadır.¹⁴ İsviçre’nin, 1874 anayasasından sonra 18 Nisan 1999’da kabul edilip 2000’de yürürlüğe giren yeni Anayasası, federal yapıyı ve meclis hükûmeti rejimini öngörmektedir. İsviçre’de gensoru, güvenoyu sistemi gibi parlamenter sistemin unsurları yoktur.¹⁵

1921 tarihli TEK’in 5 inci maddesi, Büyük Millet Meclisi üyelerinin, 2 senede bir seçileceğini, önceki heyetin, yeni heyetin toplanmasına kadar görev yapacağını, yeni seçim yapılamazsa, milletvekillerinin sürelerinin bir yıl uzatılabileceğini, üyelerin bütün milletin vekili olduğunu beyan etmektedir. TEK’in bir özelliği, buhran dönemi rejimi olması; diğeri ise demokrasinin istediği dengeden mahrum olmasıdır.¹⁶ 1921 tarihli TEK’in uygulamada 1924 Anayasası gibi hatta baş-

13 [http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-02/turkiye-buyuk-millet-meclisi-hukümetinin-hukuki-niteligi\(1.11.2014\)](http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-02/turkiye-buyuk-millet-meclisi-hukümetinin-hukuki-niteligi(1.11.2014)); http://www.academia.edu/parlamenter_sistem_meclis (1.11.2014); Gözler, *Giriş*, 2014, s. 80.

14 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 477.

15 İsviçre, uygulamada, saf meclis hükûmetinden çok, parlamenter sistem ile başkanlık sistemlerini birleştiren karma bir yapıdadır. 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununun 13 özelliği sayılabilir; *Birincisi*, yasama ve yürütme yetkileri parlamentoda toplanmıştır (Meclis Hükûmeti Sistemi). *İkincisi*, bakanlar tek tek parlamento tarafından seçilir. *Üçüncüsü*, parlamento bakanları her zaman değiştirebilir, yön verebilir. *Dördüncüsü*, bakanlar kurulu parlamentoyu feshedemez. *Beşincisi*, Devlet Başkanlığı ve Başbakanlık kurumları yoktur. *Altıncısı*, tek meclislidir. *Yedincisi*, meclis süreklidir, istimrar (permanence) halindedir (Meclisin sürekliliği ilkesi). “*Meclisin sürekliliği*” ilkesi 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanunundan kalma ve Türk Anayasa Hukukunda devam eden önemli bir ilkedir. Seçime giden Mecliste, yeni meclis başkanlık divanı toplanıp teşkil olununcaya kadar, eski meclisin görevi devam eder. *Sekizincisi*, parlamento kendi içinden bakanları seçer ama bunlar bir bakanlar kurulu teşkil etmez. *Dokuzuncusu*, uygulamada yargı da meclisin yetkileri içerisinde; yargı büyük ölçüde Meclise tabidir. *Onuncusu*, Gazi Mustafa Kemal Paşa’nın liderliği ve üstünlüğü vardır. *On Birincisi*, esnek bir anayasadır. *On İkincisi* 1921 Esas Teşkilat Kanunu ile birlikte 1876 tarihli Kanuni Esasî de aynı zamanda yürürlüktedir. *On Üçüncüsü* anayasalarımız içerisinde yerele en çok önem veren anayasamızdır.

16 Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I, F. 2, 1960, s. 297, 306-308.

kanlık sistemine benzer şekilde işlediği belirtilebilir;¹⁷yargılama yetkisi de meclise tabidir,¹⁸ yasama, yürütme ve yargı tek organdır. Türkiye’de 1920-1923, Fransa’da 1792-1795 arasında, olağanüstü durumlarda uygulanan bu sistemin adı Meclis Hükûmeti sistemidir ama uygulamada yürütme her şeye hâkim olabilir.¹⁹

29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişikliği ile “Türkiye Devletinin şekli-i Hükûmeti, Cumhuriyettir” denilmiş, bu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık seçimi de düzenlenmiş, parlamenter model ile meclis hükûmeti sistemi arası yeni bir model getirilmiştir.

1921 tarihli TEK’in 9 uncu maddesine göre, “Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiye’si tarafından intihap olunan reis, bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz’ına ve heyeti vekile mukarreratını tasdike salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi Vekiller Heyetinin de reis-i tabiidir”.²⁰ Bu madde açıkça adı konulmamış oldukça yetkili bir Başkan’ı işaret etmektedir. Çünkü aynı kişi hem Cumhurbaşkanı ve başbakan (yürütme) ve hem de hukuken ve fiilen Meclis başkanıdır. Yargı zaten Meclisin emrindedir. Bu hüküm taktik-normdur. Bu taktik olmasaydı, saltanatın ilgası erken ifşa olacaktı.²¹

Aslında TBMM hükûmeti 23 Nisan 1920 tarihinden itibaren Cumhuriyet sayılabilir çünkü millî egemenlik ve meclisin üstünlüğü kavramları monarşiye aykırı idi. 16 Mart 1920’de Saltanat kaldırılmış, 29 Ekim 1923’de Cumhuriyet ilan edilmiş, 3 Mart 1924’de halifelik kaldırılmış ama hilafetin, TBMM’nin manevi şahsında mündemiç olduğu belirtilmiştir.

1924 tarihli TEK, kuvvetler birliği ve ayrılığı sistemleri arasında kararsız ve duraksamada kalmıştır. Bu anayasa ile meclis hükûmeti

17 Özbudun, s. 29; 1924 Anayasasına göre hükümet, TBMM’ni feshedemezdi ama TBMM, hükümeti düşürebilirdi. 1961 Anayasasına göre ise hükümet TBMM’ni feshedebilirdi. 1982 Anayasa’sının ilk halinde 116 ncı madde uyarınca belirli şartlarla, Cumhurbaşkanı Meclisi hakkında erken seçim kararı alabilirdi. Yeni (bugünkü) sistemde “silahların eşitliği” ilkesi vardır.

18 Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 477.

19 Gözler, **Giriş**, 2014, s. 80.

20 “İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisidir.” (1921 AY, m. 9).

21 Özbudun, **1921 Anayasası**, Ankara 2008; Gazi Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1984, s. 1116 vd.

sistemi ile parlamenter sistem gibi iki zıt sistem meczedilmiştir. 1924 sistemi ile kuvvetler Meclis’te temerküz ettirilmiş ama uygulamada “hükûmet Meclise hâkim olmuş ve Meclisi daima avucunda tutmuştur.”²²

1924 Anayasası parlamenter sistemi değil, parlamentarizm ile meclis hükûmeti sistemi arası karma bir modeli getirmiş,²³ yasama gücü Meclis, yürütme gücü ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından temsil edilmiştir.

1924 Anayasası için 1876 tarihli 3 üncü Fransız Cumhuriyeti Anayasası, Alman Weimar Anayasası, Finlandiya ve Lehistan (Polonya) Anayasalarından önemli ölçüde yararlanılmıştır.²⁴ Polonya Anayasası meclis hükûmeti, Fransa ise parlamentarizmi benimsemiş, 1924 tarihli TEK, bunlardan Fransa modelini almakla birlikte Polonya modeli de etkisini göstermiştir. 1924 tarihli TEK’in bazı maddeleri meclis hükûmetine, bazı maddeleri ise parlamenter sistemi anımsatmaktadır.²⁵ Cumhurbaşkanı TBMM içinden seçilecek, TBMM içinden bir de Başbakan (Başvekil) seçecek, Başbakan, bakanları TBMM içinden seçecek ve TBMM’nin onayına sunacaktır ki, bu sistemle parlamenter rejime yakın bir sistem kurulmuş olmaktadır.

1924 tarihli TEK, 10 Ocak 1945 tarih ve 4595 sayılı kanunla, mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın sadeleştirilmiştir. 1924 sistemi,²⁶ Birinci bölümde esas hükümlere yer vermiş, Anayasanın bu ilk 8 maddesinde, millî hâkimiyet, millî hükûmet, tek meclis, kuvvetler birliği esasları kabul edilmiştir ki bu açıdan 1921 tarihli TEK ile aynıdır, bir fark yoktur. İkinci bölüm yasamaya, üçüncü bölüm yürütmeye, dördüncü bölüm yargıya (Divan-ı Ali dâhil), beşinci bölüm kişi hürriyetlerine ve altıncı bölüm çeşitli maddelere ayrılmıştır. Arsel’e göre, 1924 tarihli Esas Teşkilat Kanununun kurduğu rejime Birinci Cumhuriyet denilir.²⁷

22 Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. I, F. 2, 1960, s. 444-445.

23 Türkiye’de saf parlamenter sistem, 1961-1971 yılları arasında uygulanmıştır; bkz. ve karşı. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 30-31.

24 Jörg Luther, 2012, s. 157.

25 Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. I, F. 2, 1960, s. 311; Özbudun, s. 33; Tunç-Bilir-Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 40 vd.

26 <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (1.11.2014); <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1924/> (1.11.2014).

27 Arsel, **Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, s. 112. 1961 Anayasası ise İkinci Cumhuriyettir; a.g.yer.

Bu sistemin birinci bölümü olan ilk 8 maddesi esas hükümlerdir. 5 inci maddesine göre, yasama ve yürütme kuvveti Mecliste toplanmıştır: “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.”

1924 sisteminin İkinci Bölümü yasama görevi ile ilgilidir; toplam 21 maddeden ibarettir (m. 9-30). Seçme yaşı 22, seçilme yaşı 30'dur; seçim 4 yılda bir yapılır; eski meclis yeni meclisin toplanmasına kadar devam eder; milletvekili bütün milletin vekilidir, yılda 6 aydan fazla Meclis çalışmalarına ara verilemez. 17 nci madde başlık olmaksızın yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığından, 22 nci madde, soru, gen-soru ve Meclis soruşturmasından söz eder.

1924 sisteminin Üçüncü Bölümü “Yürütme Görevi” başlığını taşımaktadır. Toplam 13 madde (31-43 arası) Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini anlatmaktadır. 32 inci maddeye göre, “Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe bakanlar kuruluna Başkanlık eder...”. 35 inci maddeye göre, Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları 10 gün içerisinde ilan edilmesi için Resmi Gazete'ye gönderir veya gerekçesi ile veto eder; Anayasa ve bütçe kanunu bu hükmün dışındadır; Meclis açılışında Meclise hitap eder (m. 36). Tüm kararlara Başbakan ve ilgili Bakan da imza atar (m. 39). Cumhurbaşkanı aynı zamanda başkomutandır (m. 40).

1924 sisteminde Başbakan ve bakanlarla ilgili hükümler ayrıca 7 madde halinde belirtilmiştir (m. 44-50). Maddenin önceki şeklinde “siyasi müsteşar” kavramı geçmekteydi (m. 44, 49, 50). Anayasa'ya göre “Bakanlıkların kuruluşu özel kanuna bağlıdır” (m. 48). Danıştay (m. 51) ve tüzük (m. 52) kavramları, yürütme maddeleri arasında düzenlenmiştir (m. 51). Danıştay başkan ve üyeleri Meclis tarafından seçilir (m. 51). Tüzüklerin kanunlara aykırılığı ileri sürüldüğü zaman çözüm yeri Meclis'tir (m. 52). 1924 sisteminin Dördüncü Bölümü, Yargı Kuvveti başlığını taşımaktadır (m. 53-67). Yüce Divan 21 üyeden oluşur; bu 21 üyenin 11' i Yargıtay, 10' u Danıştay Genel kurulları tarafından seçilir (m. 62). Bunlardan 6 üye gereğinde çağrılmak üzere yedeğe ayrılır, kalan 15'i Yüce Divan asil üyeleridir ve salt çoğunlukla karar verirler (m. 63).

1924 sisteminin meclis hükûmeti sistemine benzeyen maddeleri şöyle belirtilebilir; egemenlik yetkisi millet adına sadece TBMM'ye

aittir. Türk milletini sadece TBMM temsil edebilir. Yasama ve yürütme yetkileri TBMM’de toplanır. Meclis hükûmeti feshedebilir ama hükûmet Meclisi feshedemez. Yasaları yorumlama yetkisi TBMM’ye aittir. Tüzüklerin kanuna aykırılığını denetleme yetkisi de TBMM’ye aittir.²⁸

1924 sisteminin parlamenter sisteme benzeyen maddeleri ise şunlardır; yürütme yetkisi dualisttir; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılır. Buna “kuvvetler birliği, görevler ayrılığı sistemi” denilir.²⁹ Cumhurbaşkanı 4 yıl için seçilir; sembolik olup, tüm kararları başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır. Karşı-imza kuralı mutlak olarak kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı sadece vatana ihanet halinde sorumludur. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından tayin olunur. Bakanlar başbakan tarafından seçilip, Cumhurbaşkanı tasdik olunur. Bakanlar başbakanın başkanlığında toplanırlar.

1924 tarihli TEK’de hükûmetin kurulması konusunda parlamenter yöntem kabul edilmiştir. TBMM, hükûmeti denetler, düşürebilir. 1924 sisteminde 1921 tarihli TEK’de kabul edilen Meclisin onayı sistemi kaldırılmış, sadece güvenoyu istenmiştir. 1921 sisteminde bakanlık statüsü TBMM’nin kabulü ile kazanılmakta iken 1924 sistemi ve 1961 sonrası sisteme göre bu statü Cumhurbaşkanının işlemi onayladığı anda kazanılmaktadır. 1924 sistemi “bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu” ilkesini de açıkça kabul etmiştir ki bu düalist sisteme, kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı da denilebilir. 1924 sistemi çoğunlukçu demokrasi³⁰ anlayışını kabul etmiştir ki çoğunluğun kararlarının uygulanması ve bu kararların mutlak olmasıdır.³¹

1961 Anayasası ile saf parlamenter sisteme dönülmüştür. Menderes hükûmetine tepki olarak “bürokratik cumhuriyet” denilen iktidar adacıklarına benzer bir yapı oluşturulmuş, askeri ve sivil kurumlar güçlendirilmiş, Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Hükûmetlerin gücü

28 1961 sonrasında Danıştay’a aittir.

29 Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 31.

30 Çoğunlukçu demokrasi veya mutlak demokrasi; absolut demokrasi; démocratie absolue.

31 Kanunlar, azınlık hakları, kuvvetler ayrılığı gibi faktörler, çoğunlukçu alınan kararları sınırlandırırken çoğunlukçu demokraside, çoğunluğun aldığı kararlar sınırsız ve mutlaktır. Ayrıca çoğunlukçu (majoritarian) demokrasi ilk uygulama modelini Britanya’da geliştirdiğinden Westminster tipi demokrasi diye anılmaktadır; çoğunlukçu demokrasi için bkz. Bradley-Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, s. 6. Günümüz ABD demokrasisinde çoğunlukçu ve çoğunlukçu öğeler bulunmaktadır. Çoğunlukçu görüşe göre, %51 oy alan bir siyasal parti, yanılmazdır ki buna aritmetik demokrasi veya Rousseau’cu mantık veya genel irade teorisi veya milli irade teorisi denilebilir.

kurumlara aktarılmış, koalisyonlar özendirilmiş, güç kurumlar arasında paylaştırılmış, siyaset kurumu zayıflatılmış, 1971'den itibaren bu yapıdan adım adım uzaklaşmıştır.³²

1961 ve 1982 Anayasalarında 9 Temmuz 2018'e kadar parlamenter sistem yürürlüktedir. 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi tamamen devreye girmiştir. 10 Ağustos 2014 tarihinde Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilince, sistemin niteliği de değişmiş ve parlamenter rejim, fiilen yarı-başkanlığa dönüşmüştür. Türkiye, 2007 halkoylaması ile hukuken, 2014 tarihli Cumhurbaşkanı seçimi³³ ile de fiilen yarı başkanlık sistemine geçmiştir. Bilindiği gibi, sadece başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminde değil, bazı parlamenter sistemlerde de Cumhurbaşkanları halk tarafından seçilmektedir; örneğin Avusturya,³⁴ Finlandiya, İrlanda³⁵ ve İzlanda gibi parlamenter sistem uygulanan ülkelerde halk, Cumhurbaşkanıyı doğrudan seçmektedir.

2017 tarihli anayasa değişikliklerinden Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, HSK, AYM'nin üye sayısı ve Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesine ilişkin hükümler, 16 Nisan 2017 referandumunun hemen ardından yürürlüğe girmiştir. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde ilk kez birlikte yapılmıştır. 2017 tarihli anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemelerin hemen tamamı, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin birlikte yapıldığı ilk seçimden sonra seçilen Cumhurbaşkanının yemin töreninin hemen akabinde 9 Temmuz 2018 günü yürürlüğe girmiştir.

III. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

1921 tarihli TEK'de bu konuda bir hüküm bulunmamaktadır.

1924 tarihli TEK'in Beşinci Bölümü, kamu hürriyetlerinden söz etmekte (m. 68-88) olup, hürriyet kavramı tanımlanmıştır: "Hürriyet, başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmektir" (m. 68). "Tabii

32 Ayrıntı için bkz. HT Fendoğlu, **Anayasa Yargısı**, 4 üncü Baskı, ss. 1+504, Yetkin, 2020.

33 6271 sayılı *Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu* (19 Ocak 2012 tarihli) 4 bölüm ve 24 maddeden ibarettir.

34 *Avusturya*'da Federal Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir (60/1); bkz. *Avusturya Federal Cumhuriyeti Anayasası*, (tamamı 152 maddedir), **a.g.e.**, s.1+98. *Avusturya anayasa hukuku* için bkz. Lucas Prakke and Constantijn Kortmann, **Constitutional Law**, s. 1-70.

35 İrlanda'da "Başkan, halkın doğrudan oyu ile seçilir" (madde 12/2.1); bkz. *İrlanda Anayasası*, 1 Temmuz 1937 tarihli, 49 maddedir, Kasım 2004'e kadar olan (27 adet) anayasa değişiklikleri dâhildir; **a.g.e.**, s. 277-317.

haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırır. Bu sınırı ancak kanun çizer” denilmiştir (m. 68). Eşitlik maddesi (m. 69), kimsenin inancından dolayı kınanamayacağı (m. 75), kamu düzenine aykırı olmadıkça dini törenlerin serbest olduğu (m. 75) belirtilmiştir. Dilekçe hakkı (m. 82), tabii hâkim ilkesi (m. 83), verginin kanuniliği ilkesi (m. 85), kriz dönemlerinde sıkıyönetim ilanı için Bakanlar Kurulunun yetkisi (m. 86), sıkıyönetimin tanımı (m. 86), ilk öğretimin zorunlu olması (m. 87), vatandaşlığın tanımı (m. 88: “Türkiye’de din ve ırk ayırt edilmeksizin vatandaşlık bakımından herkese “Türk” denir”) düzenlenmiş; 1924 sisteminde insan hakları açısından doğal hukuk ilkeleri benimsenmiştir.

1924 sistemine kamu hürriyetleri açısından bakıldığında doğal hak anlayışının hâkim olduğunu söyleyebiliriz (md.68); hakların sınırını kanun çizmektedir, hakların adları yazılı olup, kısa bilgiler yazılmış ama ayrıntı verilmemiştir. Yasama organı olan TBMM, bu dönemde yeni haklar vermemiş, hatta var olanları sınırlamıştır. Haklar konusunda belirli ölçütler verilmemiştir. Seçmen yaşı önce 18 yaşın tamamlanması iken sonraları 22’ye çıkarılmış olup, seçimler 4 yılda bir yapılmaktadır.³⁶

1924 döneminde hakların hukuki güvenceleri yeterince belirtilmemiştir; çoğulcu değil çoğunlukçu bir demokrasi anlayışı vardır.³⁷ 1924 tarihli TEK’e göre, TBMM’nin yetkisi adeta sınırsızdır. 1924 uygulamalarının genellikle çoğunlukçu olduğu belirtilebilir.³⁸

1961 ve 1982 anayasalarında temel hak ve özgürlükler konusunda –konu oldukça uzun ve yeterince incelendiği için- referans vermekle yetineceğiz.³⁹

İnsan haklarının hangi sistemde daha iyi korunacağı şeklinde kamuoyunda bir tartışma vardır. Doğrusu, hakların tüm sistemlerde de korunabileceğidir; insan hakları tüm sistemlerde de korunabilir. Bazı yazarlar insan haklarının bunlardan herhangi birinde daha iyi korunacağını belirtmiş olsa da bu cevaplar yanıltıcı olabilir.⁴⁰

36 Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisine göre, seçmen yaşı 16 olmalıdır; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 322.

37 Tunç-Bilir-Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 43.

38 Gözler, **Giriş**, 182-183; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 33-34.

39 Bu konuda ayrıntı için bkz. HT Fendoğlu, **İnsan Hakları Hukuku**, Yetkin 2020, ss. 1+368.

40 Tartışmalar için bkz. Turhan, **Anayasal Devlet**, s. 105-114. ABD’de güney eyaletlerin

IV. DİN-DEVLET İLİŞKİLERİ

1921 tarihli TEK'in 7 nci maddesinde, yasama organının görevleri ("Ahkâm-ı şer'iyeye'nin tenfizi, umum kavaninin vaz'ı ..." gibi) anlatılmaktadır. Bu maddede yasama organının faaliyetinde temel olarak alınacak kavramları da belirtmekte ve "ahkâm-ı fikhiye ve hukukiye ile adap ve muamelat" ın "esas ittihaz kılın" acağını belirtmektedir.

1924 tarihli TEK'in 2 nci maddesinin ilk şekline göre, "Türkiye Devletinin dini, din-i İslam'dır; Resmi dili Türkçedir; makararı Ankara şehridir". Meclisin görevleri 26 ncı maddenin ilk haline göre, "... ahkâm-ı şer'iyenin tenfizi, kavaninin vazı, tadili, tefsiri .." olarak belirtilmiştir (m. 26). Bu maddeler, 10 Nisan 1928 de Anayasa metninden çıkarılmış, 1937 yılında yapılan anayasa değişikliği ile laiklik ilkesi kabul edilmiştir. 1937 anayasa değişikliğiyle 1924 sisteminin 2 nci maddesine cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik ve inkılâpçılık kavramları eklenmiştir. 10 Nisan 1928 de "Türkiye Devletinin dini, Din-i İslam'dır" şeklindeki ikinci madde anayasa metninden çıkarılmış, 1937 yılında yapılan değişiklik ile laiklik ilkesi ile birlikte 6 kavram Anayasaya eklenmiştir: "Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laik ve Devrimcidir. Devletin dili Türkçedir, Başkenti Ankara'dır".

1961 ve 1982 anayasaları laiklik kavramını değiştirilemez maddeler arasında saymıştır. 1982 Anayasasının 24 üncü maddesi adeta laikliğin tanımını yapmıştır.

V. ÜNİTER DEVLET VE YEREL YÖNETİMLER:

Üniter devlet, birleşik (mürekkep, federasyon) olmayan devlettir.

1876 tarihli Kanuni Esasîsinin birinci maddesine göre devlet ülkesiyle bir bütündür; "Devleti Osmaniye memalik ve kıtaatı hazırayı ve eyalâtı mümtâzeyi muhtevi ve yek vücud olmakla hiç bir zamanda hiç bir sebeple tefrik kabul etmez." Kanuni Esasînin birinci maddesi şunları belirtmektedir; Osmanlı Devleti ülkesiyle bir bütündür, Devlet bütünlüğü hiçbir zaman ve nedenle ayrılık kabul etmez. 1876 sisteminin bu konudaki hükmünü sonraki Türk anayasaları da almış, 1961 ve 1982

siyahlara karşı ayrımcı politikası, Kanada'da Fransızca konuşan Quebec'te Fransızların İngilizlere karşı olumsuz davranışları; ABD, Kanada ve Avustralya'da beyazların yerli halklara karşı izledikleri politikalar haklı olarak eleştirilmektedir. ABD'de tüm eyaletlerde azınlıkta olan siyahların haklarının korunmasında başarılı olunamamıştır; Bkz. Gazeteler, 16.7.2013, "Siyah Öfke", başlıklı yazılar.

Anayasaları buna “milletiyle” de ibaresini eklemiştir.⁴¹

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununda geçen, “idare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” cümlesi 1924 sisteminde yer almamıştır.⁴²

1921 tarihli TEK ile il ve nahiyelerde yerinden yönetim ilkesi kabul edilmiştir.⁴³ 1921 sisteminin 10 uncu maddesinde, “Türkiye” nin vilayet, kaza ve nahiyelere taksim olunacağı; 11 inci maddesinde “Vilayet, mahall-i umurda manevi şahsiyet ve muhtariyeti haizdir.” denilmiş ve oldukça fazla sayılabilecek görev ve yetkiler olan “evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia, ve muaveneti ictimaiye işlerinin tanzim ve idaresi”, “vilayet şuralarının salahiyeti dâhilinde” kabul edilmiştir. Görüldüğü gibi 11 inci maddeye göre valilikler özerktir; eğitim, öğretim ve tarım konularında doğrudan demokrasi uygulanmaktadır. İçişleri, dışişleri, adalet ve savunma konuları merkezi yönetime (TBMM Hükûmetine) ait olmakla birlikte yerinden yönetime ağırlıklı olarak yer verilmiştir. 12 inci maddede, vilayet şuralarının vilayet halkınca seçileceği, seçimle iş başına geleceği ve süresinin 2 sene olacağı belirtilmiş; 13 üncü maddede, vilayet şurasının icra yetkisinin olacağı anlatılmıştır. 14 üncü maddede valinin görev ve yetkisinden söz edilmekte, 15 inci maddede, ilçe (kaza) nin “manevi şahsiyeti”nin olmadığı ve kaymakamın yönetici olacağı anlatılmış, 16 ncı maddede manevi şahsiyeti olan nahiyeden söz edilmiştir. 17 nci maddede, nahiyenin müdürü, nahije şurası ve nahije idare heyeti olacağı, 18 inci maddede, nahije şurasının nahije halkı tarafından seçileceği belirtilmekte, 19 uncu maddede, nahije şurasının idare heyetini ve nahije müdürünü seçeceği, 20 nci maddede, nahije şurası ve idare heyetinin yargısal, ekonomik ve mali yetkisinin olduğu anlatılmıştır. 21 inci maddede, kasaba ve bir-birkaç köyün de nahije olabileceği yazılmış, 22 nci maddede, illerin ekonomik ve sosyal açıdan birleştirilerek, umumi müfettişliğin kurulduğu, 23 üncü maddede, umum müfettişliğin, asayişin temini, teftiş, düzenin korunması ve yerel yönetimler konularında yetkili olduğu anlatılmıştır.

1924 sisteminde merkezi bir devletin kurulduğu ve bu durumun

41 Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü düzenleyen hüküm, Osmanlı Devletinin son dönemlerinden itibaren yaşanan siyasî gelişmelere doğal bir tepki olarak şekillenmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarının 3 ncü maddeleri, “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” demektedir.

42 Ayrıntı için bkz. HT Fendoğlu, **İnsan Hakları Hukuku**, 2 nci Baskı, ss. 1+368, Yetkin, 2020.

43 Özbudun, **1921 Anayasası**, s. 43.

1961 ve 1982 Anayasalarınca da kabul edildiği görülmektedir. Yerel yönetimlere bu denli önem veren bir sistemi Türkiye'nin kaldıramayacağı düşünülmüş ve 1924 sisteminden itibaren bu sistemden vazgeçilmiştir.

1924 tarihli Esas Teşkilat Kanununun Altıncı Bölümü, farklı konulardan söz eder. İller, kasaba ve köyler (m. 89-91), “yetki genişliği ve görev ayrımı esasları”, kanuna aykırı emir (“Kanuna aykırı işlerde, üstün emrine uymuş olmak, memuru sorumluluktan kurtarmaz”, m. 94), bütçe ve kesin hesap kanunu (m. 95-99), Sayıştay (m. 100: “Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur”), anayasa değişikliği (m. 102: Değişiklik teklifi en az 1/3, kabulü için 2/3 oy), “Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki birinci maddesinde değişiklik” teklif dahi edilemeyeceği (m. 102), Anayasa'nın hiçbir maddesinin hiçbir şekilde işlerlikten alıkonulamayacağı (m. 103), “Hiçbir kanun Anayasa'ya aykırı olamaz” şeklindeki hüküm (m. 103) belirtilmiştir. 1924 tarihli TEK toplam 5 kez değiştirilmiştir (Nisan 1928, Aralık 1931, Aralık 1934, Şubat 1937 ve Kasım 1937).⁴⁴

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında merkezden yönetim esası getirilmiştir.

Bölünmez bütünlük ifadesi başka ülke anayasalarında da mevcuttur; mesela; Fransa Anayasasının 1 nci maddesine göre “Fransa bölünmez, laik, demokratik ve sosyal cumhuriyettir”; 5 inci maddesine göre Devlet başkanının görevi Fransa'nın toprak bütünlüğünü korumaktır. İspanya Anayasasının 2 nci maddesine göre İspanya ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür, devlet, bölgelerin özerklik hakkını tanır. Bu madde, İspanyolların ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün anayasanın temelini teşkil ettiğini vurgulamaktadır; “Anayasa, İspanyol Milletinin çözülmaz birliği, bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatani üzerine inşa edilmiştir; onu meydana getiren milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve aralarındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır.”

1961 Anayasası 1876 tarihli Kanuni Esasi gibi çift meclis sistemi kabul etmiştir. Çift meclise gerek görülmesinin çeşitli nedenleri

44 Başgil, bu durumu, Parlamento, Anayasa'yı, ülke dilinden başka bir dile çevirmeye kendini yetkili gördü, şeklinde hicveder ve parlamentonun sınırlandırılması gerektiğini ifade eder; Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I, F. 2,1960, s. 476 dn 1, s. 511. Demokrat Parti, siyasi atmosfer nedeniyle yeni bir anayasa yapamamıştır; a.g.e., s. 511.

arasında tarihe saygı, dengeleri korumak ve meslek meclislerine duyulan ihtiyacın olduğu belirtilebilir. İngiltere, Fransa, Türkiye (1876 ve 1961) ve İtalya gibi bazı üniter devletler ikinci bir meclis daha kurmuşlardır. Bu ülkelerin ikinci Meclis kurmalarının bir başka nedeni, kanunların aceleye gelmemesi, yapılan hataların düzeltilmesi, hukuk devletinin tam gerçekleşmesi, anayasanın üstünlüğü ve kanunların ikinci kez görüşülmesi gibi nedenlerdir. Uygulamada iki meclisin biri birine eşit olmadığı, birinci meclisin daha aktif olduğu söylenebilir.⁴⁵ 1789 Fransız Devrimi sonrasında parlamentonun tek meclisli olmasını savunanlar, genel iradenin bölünmezliğini gerekçe olarak gösteriyorlardı.⁴⁶ Günümüzde İngiltere'nin üniter değil federal veya federal-benzeri bir devlet olduğu iddia edilmiş ise de, bölgesel yönetimlerin güçlerini merkezi yönetimden aldıkları ve üniter yapılarını korudukları açıktır. İngiltere dört ülkeden oluşan üniter bir devlettir.⁴⁷

1961 Anayasasına göre yasama organı, 450 kişiden oluşan Millet Meclisi ve 150 kişinin seçimle geldiği diğerlerinin atandığı Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktaydı. Cumhuriyet Senatosunda 3 çeşit senatör bulunmaktaydı; birincisi halkın seçtiği 150 senatör, ikincisi Cumhurbaşkanı'nın atadığı 15 senatör, üçüncüsü de MBK üyeleri ile eski cumhurbaşkanları idi. Halkın 6 yıl için seçtiği 150 senatör dışındaki tüm senatörler ömür boyu tabii senatör idiler.

1982 Anayasası 1961 sistemi gibi, federalizme karşı olup, açıkça üniter devlet olduğunu belirtmiştir. Yani ülke, millet ve egemenlik tektir. Ülke, Devleti ve milletiyle bölünmez bütündür. Millet, din, cemaat, dil, etnik grup ayrımı yapılmaksızın bir bütündür.⁴⁸

Şayet bir ülkede Devletin unsurları ve organları tek ise o ülkeye üniter (tekil) devlet denir. Devletin unsurlarının her biri (yani millet-ülke-egemenlik) tektir. Buna devletin unsurlarında teklik denilir. Üniter devletlerde resmi dil bir tanedir. Devletin organları olan yasama, yürütme ve yargı da tektir. Üniter devlet modeline örnek olarak Türkiye, Fransa ve Japonya gibi devletler gösterilebilir. Üniter devlette, devletin unsurları (millet-ülke-egemenlik) ve organları (yasama-yürütme-yargı)

45 Devlet Personel Başkanlığı, **İngiltere Kamu Yönetimi**, 2016, s.10-11.

46 Tek meclis sistemi hakkında bkz. Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 197-199.

47 Devlet Personel Başkanlığı, **İngiltere Kamu Yönetimi**, 2016, s. 9.

48 Çek ve Slovak'lar 1.1.1993 tarihinde 74 yıllık Çekoslovakya Devletini bozarak ayrılmışlardır.

tektir; ülke ve millet bölünmez, federalizm yasaktır.⁴⁹

1982 Anayasasına göre, üniter devletin idari teşkilatı, merkezi idare (başkent teşkilatı) ve taşra teşkilatı şeklinde ikiye ayrılır. Anayasanın 127 nci maddesinde bahsedilen yerel yönetimlerin varlığı üniter devlet yapısına aykırı değildir. Vali ve kaymakamlar seçimle değil, atama ile işbaşına gelirler. İdarede yetki genişliği vardır (âdem-i temerküz = temerküz yokluğu). Valiler bazı konularda, ilgili bakandan talimat almadan kendi takdir haklarını kullanırlar.⁵⁰ Üniter devlette yerel yönetimler olup, Türkiye’de yerel yönetimler 3 tanedir; bunlar, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Yerel yönetimler, tüzel kişiliğe sahiptirler; bunların bütçesi, karar organları ve personeli ayrıdır ama bunların yasama ve yargı yetkileri yoktur; merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi vardır.⁵¹ Merkezi idareyi temsilen vali ve kaymakamların yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır.⁵² Üniter devlet merkezîyetçi veya âdem-i merkezîyetçi olabilir.

1982 Anayasasına göre, idarenin kanuniliği ve bütünlüğü Anayasanın 123 üncü maddesiyle kabul edilmiştir. Buna göre, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” (1982/123). Merkez ve taşra teşkilatı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuştur (1982/106). “İdarenin kanuniliği idarenin işlem ve eylemlerinin kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanması ve kanuna ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olmaması anlamına gelir”.⁵³ Anayasanın 127 nci maddesine göre, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir, şartları varsa, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar mahalli idare organlarını veya üyelerini görevden alabilir.

Yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet; âdem-i temerküz) ilkesi, üniter devlet kavramına aykırı değildir. 1982 Anayasasının 126 ncı (merkezi

49 Bkz. **Anayasa Hukuku Mevzuatı**, sh. 300, 301, 302.

50 Mahalli idareler ve il özel idareleri için bkz. TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, s. 152-153.

51 Bkz. Atay, **İdare Hukuku**, 2018, s. 109 vd. Gözler, s. 189; yerinden yönetim için bkz. Atay, **İdare Hukuku**, 2018, s. 218 vd.

52 Vali ve Kaymakamların yetkileri konusunda çıkarılan yönetmelik ve değişikliği için bkz. **Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat Görev ve Çalışma Yönetmeliği** (Değişikliği için bkz. RG. 04.04.2020/31089).

53 Atay, **İdare Hukuku**, 2018, s. 100-101.

idare) ve 127 nci (mahalli idareler) maddelerine göre iller idaresinin esasları merkezi ve yerel yönetimler olarak belirtilmiştir. Merkezi ve yerel yönetimleri anlatmak için, “vuran aynı çekiç ama sapı kısalmıştır” denilebilir.⁵⁴

Yerinden yönetim ilkesi âdem-i merkezîyetçiliktir. Anayasanın 127 nci maddesine göre, Türkiye’de belediye,⁵⁵ köy⁵⁶ ve il özel idaresi yerinden yönetimdir; merkezi yönetimin bunların üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik açısından, idari vesayet yetkisi mevcuttur. Örneğin İl Genel Meclisi kararları valinin onayına tabi olup, idarenin bütünlüğü esası vardır (1982/127, 5). Yerinden yönetimlerin var olması ve yerele önem vermek, üniter devlet ilkesine aykırı değildir.⁵⁷

VI. SİVİL-ASKER İLİŞKİLERİ

1924 tarihli TEK döneminde, 4580 sayılı Genelkurmay Başkanlığı Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Kanun ile asker, sivil iktidara (Başbakan) bağlandı ve özerk konumu kaldırıldı.⁵⁸ 30 Mayıs 1949’da 5398 sayılı kanun çıkarılarak Genelkurmay Başkanlığı, Batıda olduğu gibi Millî Savunma Bakanlığına bağlandı; başka bir kanun değişikliği ile Batıdaki gibi, ordu müfettişliği yerine kuvvet komutanlıkları kuruldu. Rejimin koruyucusu ve kollayıcısı sayılan ordu 1948 tarihinde ABD modeline geçti. 22 Mayıs 1947’de Sovyet tehdidi nedeniyle ABD Başkanı Harry Truman’ın doktrini kabul edildi, bu tarihten sonra malzeme-doktrin-strateji açısından ordu, ABD ile çok sıkı ilişkiler dönemine girdi.⁵⁹

1961 ve 1982 Anayasaları döneminde bu ilişkinin devam ettiği belirtilebilir.

54 Bkz. Dilşad Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme” (*A Research About The Principle of Decentralization*), **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XI, Sa.1-2, Y.2007, ss. 1245-1254 (http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/11_49.pdf); Teziç, s. 145.

55 Anayasanın 127 inci maddesinde geçen belediyeler için bkz. TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, s. 155. Belediyelerin kuruluş tarihi 03.04.1930 ve 03.07.2005, kuruluş kanunu no. 5393. Büyükşehir belediyesi için bkz. kuruluş tarihi 27.06.1984 ve 10.07.2004, Kuruluş Kanunu no. 5216.

56 Köy ve mahalle yönetimi için bkz. TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, s.173 ve 175. Köyün kuruluş tarihi 07.04.1924 ve 18.03.1924, Kuruluş Kanunu no. 442.

57 Atay, **İdare Hukuku**, 2018, s. 133 vd.

58 Genelkurmay Başkanlığının bağımsızlığı konusundaki tartışmalar için bkz. Birand, s. 428 vd; Aydın, C. II, s. 1232.

59 Aydın, C. II, s. 1238.

VII. ÇOK PARTİLİ SİYASAL HAYAT

1921 tarihli TEK döneminde, Birinci Mecliste bugünkü anlamda siyasal parti grupları yoktu ama kısa zamanda iki siyasal grup oluştu. Birinci grup Gazi Mustafa Kemal'i desteklerken, diğer grup muhalefeti oluşturuyordu. Bu iki grup sabit değildi, oylar değişebilmekteydi.⁶⁰ İkinci grup padişahlığın korunmasından ve tedrici değişimden yana iken, birinci grup hızlı değişim yanlısı idi. Millî Mücadelenin sona ermesinden önce, Atatürk ve arkadaşları padişahlığın kaldırılmasından söz edilmemiş; aynı nedenle bir devlet başkanlığı makamı kurulmamıştır.

1924 tarihli sistemde, 1925'de Terakki Perver Cumhuriyet Fırkası (TPCF) ve 1930 da Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) kurulmuş ama kısa sürede kapatılmışlardır. 1946 yılına kadar Türkiye'de tek partili bir siyasal hayat vardı; 1924-1946 yılları arasında tek parti yönetimi hâkim olmuş; 1946-1960 arasında ise çok partili sistem uygulanmıştır. CHP Genel Başkanı ve Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün 10 Kasım 1938'deki ölümünden sonra, CHP I inci Olağanüstü Kurultay'ı toplanmış ve Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'yü "değişmez genel başkan" ve "millî şef" olarak seçmişlerdir.⁶¹

Amerikan yardımına büyük önem veren İnönü ve arkadaşları Demokrat Partililerle uzlaşma çareleri aramışlardır.⁶² Nihat Erim ve Şemsettin Günaltay'ın beyanları nazara alındığında, CHP'nin 12 Temmuz Beyannamesi ve sonrasında kabul ettikleri yeni seçim kanunu ve diğer demokratik düzenlemeleri şartların dayatmasının bir sonucudur. Buna göre demokrasiye geçiş gönüllülük esasına göre değil, zorunluluk esasına göre kabul edilmiştir. 14 Mayıs 1950 seçimlerinin zorlu geçeceğini düşünen Cumhurbaşkanı İsmet İnönü hem Malatya, hem de Ankara'dan milletvekili aday olmuştur.⁶³

Ocak 1946'da, "demokratikleşme" yönünde talepler öne süren ve

60 Oyların değişkenliği veya seçimlerde oynaklık (electoral volatility), Türk siyasi parti sisteminde görülebilen bir özelliktir. Örneğin 3 Kasım 2002 seçimlerinde, daha önce TBMM'de temsil edilen partilerin tamamı % 10'luk ülke barajını aşamadıkları için "baraj altında" kalmışlardır.

61 Ahmet Gülen, *Nihat Erim*, 2020, s. 9.

62 Ahmet Gülen, 2020, *Nihat Erim*, s. 133.

63 Gülen, 2020, *Nihat Erim*, s. 259, 260. 14 Mayıs 1050 seçimlerinde DP % 55,2 oyu ile 408 milletvekilliği, CHP % 39,6 oy ile 69 milletvekilliği kazanmıştı. İnönü Ankara'da seçimi kaybetmiş ama Malatya'da kazanmıştı. Son CHP Hükümetinin Günaltay dışındaki tüm üyeleri seçimi kaybetmişti; **a.g.e.**, s. 264-265.

CHP'den ihraç edilen Adnan Menderes, Fuat Köprülü ile Celal Bayar tarafından Demokrat Parti (DP) kurulmuştur.⁶⁴ Aslında İnönü, Bayar'ı parti kurması için teşvik etmiş, ancak laikliğe, Köy Enstitülerine ve dış politikaya muhalefet etmemesini istemiştir. İnönü'nün bu desteği ile 7 Ocak 1946'da DP kurulmuş ancak DP kurulduktan sonra CHP ile oldukça sert bir siyasi mücadeleye girişmiştir.⁶⁵ Bir görüşe göre İnönü, 1945 yılında, Atatürk döneminde yarım kalan çok partili hayatı kabul ederek, tarihe geçmeyi düşünmüştür.⁶⁶

Demokrat Partinin Birinci Büyük Kongresi'nde Hürriyet Misakı kabul edilmiş, buna göre, seçimler yargı gözetiminde yapılmalı, Cumhurbaşkanlığı ile parti başkanlığı ayrılmalı, Anayasaya aykırı olan kanunlar iptal edilmelidir.⁶⁷

Görüldüğü gibi 1924 tarihli Esas Teşkilat Kanununda değişiklik yapılmadan, 1946'dan itibaren çok partili sisteme geçiş yapılmış, çok partili sistem 1961 ve 1982 anayasaları döneminde devam ettirilmiştir. 1961 Anayasası ile siyasi partilere karşı Anayasa Mahkemesine kapatma davası açma yetkisi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına verilmiştir.

1924 tarihli TEK, 36 yıl yaşamış, 22 yılını tek parti sisteminde, son 14 yılını da çok partili sistemde geçirmiş ve 1960 darbesiyle ömrünü tamamlamıştır. Türkiye 1930 ile 1946 yılları arasında (16 yıl) tek-parti sistemi içerisinde kalmıştır.⁶⁸

1924 tarihli TEK döneminde yapılan bazı kanunlarla 1924 sisteminde aykırı hükümler kabul edilmiş, böylece dolaylı yoldan anayasa değiştirilmiş;⁶⁹ Tek partili siyasal yaşam nedeniyle yürütmenin sürekli üstün olduğu bir sistemin uygulandığı belirtilebilir.⁷⁰

64 Yeşilbursa, "The Military Coups of 1960, 1971 and 1982 in Turkey According to British Documents", C. I, s. 293; Ahmet Gülen, *Nihat Erim*, 2020, s. 17.

65 Ahmet Gülen, 2020, *Nihat Erim*, s. 18-19.

66 Ahmet Gülen, 2020, *Nihat Erim*, s. 15.

67 Ahmet Gülen, 2020, *Nihat Erim*, s. 107. Erim, bu taleplerin TBMM'yi tehdit anlamına geldiğini belirtiyordu; a.g.e.,s.116.

68 Bilindiği gibi hâkim parti sistemi, parti ile devletin bir anlamda bütünleşmesini ifade etmektedir. Almanya'da Hıristiyan Demokrasi Birliği (CDU), İtalya'da Hıristiyan Demokrasi Partisi (1948-1994), Japonya'da Liberal Demokrat Parti (1946-1996), İsveç'te Sosyal Demokrat Parti (1932-1976) gibi. Hâkim parti sisteminin daha ilerisi hegemonyacı tek partili sistem olup, bu sistemde diğer partiler, demokrasiye aykırı olarak, bu partinin uydusu gibi hareket etmektedirler.

69 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 32.

70 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 475.

Yargı açısından bakıldığında 1924 sisteminin, yargıyı kuvvetler ayrılığı ilkesine benzer şekilde, ayrı bir kuvvet olarak nitelediğini söyleyebiliriz. Yargının kurumsal bağımsızlığını kabul eden 1924 tarihli TEK, 56 ncı maddesinde “*hâkimlerin evsafı, hukuku, vezâifi, maaş ve muhasssatları ve suret-i nasp ve azilleri kanun-u mahsus ile tayin olunur*” denilmekte ise de, uygulamada hâkimlerin, özlük işleri açısından hükümete bağlı memur gibi oldukları belirtilebilir.

1961 ve 1982 Anayasaları sisteminde, darbe dönemleri hariç, çok partili siyasal yaşam devam etmiştir.

VII. SEÇİM HUKUKU:

Osmanlı döneminden günümüze kadar çıkarılmış olan seçim kanunlarında, seçimlerin yönetim ve denetimi ile görev üstlenmek üzere oluşturulan kurulların çeşitli evreler geçirdiği görülmektedir.

1921 tarihli TEK’de bu konuda bir hüküm bulunmamaktadır.

1924 tarihli TEK döneminde, 5 Aralık 1934’de kadınların seçme-seçilme hakkı kabul edilmiştir.⁷¹ 1946 yılında çok partili hayata geçilmiş ancak bu dönem dalgalı geçmiştir. Demokrat Parti 7 Ocak 1946’da kurulmuş, 21 Temmuz 1946’da seçim yapılmış, açık oy, gizli sayım-döküm sistemi bu seçimde de devam etmiş, gizli oy açık sayım-döküm sistemini kabul eden Milletvekili Seçim Kanunu kabul edildikten sonra yapılan ilk seçimde yani 14 Mayıs 1950’de Demokrat Parti büyük bir başarı kazanmıştır.

Seçimler, 1954 yılına kadar Yüksek Seçim Kurulunun raporu üzerine TBMM tarafından karara bağlanmış, ilk kez 1954 yılında seçim uyuşmazlıklarının çözümü yargısal usulle yapılmıştır.

Seçim sistemi olarak 1961 seçimlerinde barajlı d’hont, 1965 seçimlerinde milli bakiye, 1969, 1973, 1977 seçimlerinde barajsız d’hont sistemleri uygulanmıştır. Barajlı d’Hont sistemi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir; Anayasa Mahkemesi nispi temsil sistemini anayasa kuralı gibi algılamıştır.⁷²

Yüksek Seçim Kurulu (YSK) 1950’de kurulan bir üst yargı mercii-

71 Geçen yüzyılda rastlanmayan “kadınlar anayasa yapıyor”, “kadınlar anayasa yapımına iştirak ediyor” kavramları günümüzde daha yaygınlaşmıştır; ayrıntı için bkz. Williams, **Constituting Equality, Gender Equality and Comparative Constitutional Law**, s. 312.

72 Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 208 vd.

dir.⁷³ 1950 öncesinde seçimler, açık oy gizli sayım döküm ilkesine göre yürütülüyordu.⁷⁴ 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu (1950)⁷⁵ ile illerde ve ilçelerde Seçim Kurulları oluşturulmuş, ayrıca Ankara’da görev yapmak üzere Yüksek Seçim Kurulu kurulmuştur. Milletvekilleri Seçim Kanunu ile seçim güvenliği, yönetimi ve denetimi yeni kurallara bağlanmış, seçim sürecinde yargı denetimi esası getiren Kanun, seçim işlerinin seçim kurullarınca yürütüleceği ve seçim kurullarının bütün işlerinin görülmesinde hâkim gözetim ve denetimine tabi olacağını hükme bağlamıştır. Yüksek Seçim Kurulu, 5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu’yla kurulmuş, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda (1961)⁷⁶ da yer almıştır.

5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu, Yüksek Seçim Kurulunun kuruluş biçimini açıklamış ve Yüksek Seçim Kurulunun, bir başkan ve altı üyeden (toplam 7 kişi) meydana geldiğini belirtmiş olup üyeleri Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi üyeleri arasından gizli oyu ile seçilirdi. 6272 sayılı Kanunda (1954)⁷⁷ yapılan değişikliklerle; Yüksek Seçim Kurulunun üye sayısı toplam 11 kişiye çıkarılmıştır. Kurul üyeleri Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri arasından kendi Genel Kurullarınca beşer asil ve üçer yedek olmak üzere kur’a ile tespit olunurdu. 2234 Sayılı Kanunla (1979)⁷⁸ süresi biten Yüksek Seçim Kurulu üyeleri yerine yenilerinin, her iki yılda bir Ocak ayının ilk haftasında seçileceği belirlenmiştir.

Yüksek Seçim Kuruluna 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer verilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu, 1961 Anayasasının “Cumhuriyetin Temel Kuruluşu” bölümü ile 1982 Anayasasının “Cumhuriyetin Temel Organları” bölümünde ve “Seçimlerin Genel Yönetimi ve Denetimi” başlığı altında yer almış, böylece Yüksek Seçim Kurulu Anayasal bir kurum haline gelmiştir. 1961 Anayasasının 75. maddesi, 1982 Anayasasının 79. maddesiyle aynı içerikle yer almış, ancak maddeye bu kez bazı eklemeler yapılmıştır. Yüksek Seçim Kurulu, yedi asil ve dört yedek (7+4) üyeden kuruludur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay genel kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun

73 YSK hakkında bkz. TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, s. 21.

74 Bkz. www.ysk.gov.tr (21.5.2017).

75 16.02.1950 tarih ve 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu.

76 298 sayılı Kanun.

77 17 Şubat 1954 tarihli, 6272 sayılı Kanun.

78 17 Mayıs 1979 Tarih ve 2234 Sayılı Kanun.

gizli oyu ile seçilir.⁷⁹ Bu üyeler salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir Başkan ve bir Başkanvekili seçerler. Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştay'dan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılır. 1961 ve 1982 Anayasaları ile belirlenmiş olan kuruluş biçiminin, 5545 sayılı Kanundaki ilk düzenlemeyle benzer olduğu görülmektedir.

Yüksek Seçim Kurulu, *sadece* seçimlerin genel yönetim ve denetimini yürüten bir kurul değildir. Yargıtay ve Danıştay'ın kendi içlerinden çıkardıkları üyelere oluşan seçimlerin yargısal denetimini de sağlayan karma egemen üst yargı merciidir.⁸⁰

YSK, 1961 Anayasası ile karar mekanizması haline getirilmiş, 1982 Anayasası ile de sistem devam ettirilmiştir. 1982 Anayasasının 79 uncu maddesi gereğince, seçimlerin yargı organlarının yönetim ve denetiminde yapılması hükmü bir anayasa emridir. 1982 Anayasasının 79 uncu maddesine göre, “Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır”.⁸¹ Seçimle ilgili her tür nihai karar Yüksek Seçim Kurulu tarafından verilir. Aynı maddeye göre, “Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.” “Yüksek Seçim Kurulunun ve diğer seçim kurullarının görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” Aynı maddenin 4 üncü fıkrasına göre, “Yüksek Seçim Kurulu yedi asıl ve dört yedek üyeden oluşur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir. Bu üyeler, salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçerler.” “Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştay'dan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılır. Yüksek Seçim Kurulu Başkanı ve Başkanvekili ad çekmeye girmezler.” 67 inci maddeye göre, seçimlere bir yıl kala seçim kanunlarında değişiklik yapılamaz.

1982 Anayasasının 79 uncu maddesi ile 298 sayılı kanunun (1961) 15 ve 18 inci maddeleri uyarınca seçimler YSK ile İl, İlçe ve Yurt Dışı

79 Bkz. 298 Sayılı Kanun, md. 11-14.

80 Yukarıdaki paragrafın yazımında www.ysk.gov.tr adresinden yararlanılmıştır.

81 Bkz. 298 Sayılı Kanun, md. 11-14.

İlçe Seçim Kurulunun denetim ve gözetiminde yapılıır.⁸² Seçimlerin yapılmasında İl Seçim Kurulu,⁸³ İlçe Seçim Kurulu⁸⁴ ve Yurt Dışı İlçe Seçim Kurulu⁸⁵ hâkimlerin gözetim ve denetimi altında kurulur, kanuna ve ilgili mevzuata göre görev yaparlar.⁸⁶ Seçim günü oyların sayımı, dökümü, listelere geçirilmesi ve birleştirme tutanakları büyük önem taşıdığı için kanunla düzenlenmiştir.⁸⁷ Geçerli olmayan oy pusulaları, büyük bir özenle tutanaklara geçirilir.⁸⁸

1987 yılında, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 3377 sayılı kanunla değiştirilip, gümrük kapılarında oy kullanma hakkı getirilmiştir. Gümrük kapılarında kullanılan oylar ilgili olan vilayete örneğin Edirne iline eklenmiştir. Yurt dışındaki Türk vatandaşlarına mektupla oy kullanma hakkı daha sonra, 13.3.2008 tarih ve 5746 sayılı Kanunla düzenlenmiş ama mektupla oy kullanma konusundaki maddeler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.⁸⁹ Yasama organı yeniden kanun yaparak bu vatandaşların oy kullanmalarını sağlamış, ilk kez 10 Ağustos 2014 tarihli Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yurt dışındaki vatandaşlar oy kullanmıştır. Fakat sistem iyi işleyemediği ve randevu sistemi nedeniyle beklenen oylar kullanılmadığı için, 7 Haziran 2015 tarihli Milletvekili Genel Seçimleri için Yüksek Seçim Kurulu yurt dışındaki seçmenler için seçim esaslarını belirlemiş, 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği ile ilgili halkoylamasında yurt dışındaki seçmenler daha rahat bir şekilde oylarını kullanmışlardır. Görüldüğü gibi yurt dışındaki Türk vatandaşlarının oy kullanması konusunda yapılan değişiklikler sonucunda sistemin eskiye göre daha oturmuş olduğunu söyleyebiliriz.

82 Bkz. 298 Sayılı Kanun, md. 10.

83 İl seçim kurulları hakkında bkz. 298 Sayılı Kanun, md. 15-17.

84 İlçe seçim kurulları hakkında bkz. 298/18-20.

85 Yurt Dışı İlçe Seçim Kurulu hakkında bkz. 298/20-A, 35,94/A, 94/B, 94/C, 94/D, 94/E. Seçimde radyo ve televizyonda vs propaganda için bkz. 298/52-62. Seçimlerde itiraz ve şikâyet için bkz. bkz. 298/110-132, 149/A.

86 TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, s. 21.

87 Zarfların açılması, oyların sayım ve dökümü için bkz. 298/100.

88 Geçerli olmayan oy pusulaları için bkz. 298/101.

89 Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının mektupla oy kullanma hakkı, kanunla düzenlenmiş (2008) ama mektupla oy kullanma konusundaki maddeler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir; § E: 2008/33, K: 2008/113, KT: 29.5.2008 (RG. 5.7.2008, 26927). Oy kullanma hakkının zorunlu olduğu ülkeler: Güney Kıbrıs, Mısır, Belçika, Brezilya, Türkiye, Yeni Zelanda, Yunanistan, KKTC gibi ülkelerdir; Anayurt, **Anayasa**, 2018, s. 491.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının oy kullanması:
1. 1987: 298 sayılı STHSKH Kanun değiştirilip gümrük kapılarında oy kullanma hakkı getirildi.
2. 2008: Kanun çıkarılarak, mektupla oy kullanma hakkı getirildi. Ama AYM bunu iptal etti.
3. 2014: İlk kez Cumhurbaşkanlığı seçiminde yurt dışında oy kullanıldı. Ancak sistem iyi işlemedi.
4. 2015: Milletvekiliği genel seçimleri için YSK yurt dışı için ilkeler belirledi.
5. 2017: Anayasa değişikliği referandumu: Bu konudaki sistemin oturduğu söylenebilir.

Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre, *Yüksek Seçim Kurulu* bir mahkeme değil idi;⁹⁰ sonraki kararına göre ise *Yüksek Seçim Kurulu* bir mahkemedir. Bize göre de, YSK, yargısal faaliyetleri itibariyle idare mercii değil bir mahkemedir, üst yargı merciidir; üst derece mahkemesidir ve kararları da kesindir.⁹¹ YSK toplantılarında partilerin temsilcileri de bulunur ama oy hakları yoktur.⁹²

Yüksek Seçim Kurulu, mevcut yapısı ile ihtiyaçlara cevap verememektedir. Bu nedenle Yüksek Seçim Kurulu, iki daire ve bir Genel Kuruldan oluşmalıdır. Kurulacak daireler, Denetim Dairesi ve Yönetim Dairesi şeklinde olabilir. Yüksek Seçim Kurulu, yeniden yapılandırılabilir ve 3 üye Yargıtay, 3 üye Danıştay ve 3 üye de TBMM tarafından olmak üzere toplam 9 kişiden oluşabilir. Yüksek Seçim Kurulunun iki kademeli olması, AİHS açısından da anlamlıdır.⁹³

IX. DEĞİŞTİRİLEMEZ MADDELER

1921 tarihli TEK, “Türkiye Devleti” kavramına ilk kez yer vermiştir. 30 Ekim 1922’de Meclis, Osmanlı’nın son bulup yerine TBMM hükûmetinin kurulduğuna karar vermiş, bu kararla Osmanlı yönetimi son bulmuş, Cumhuriyetin ilanından sonra “Türkiye Cumhuriyeti” kavramı kullanılmıştır. İkinci TBMM, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu

90 AYMK, E: 1992/12, K: 1992/7, KT: 18.2.1992, (AYMKD. S 28/1, s. 139-140.)

91 YSK’nın kararlarına www.ysk.gov.tr’den ulaşılabilir.

92 Siyasi parti temsilcileri için bkz. 298/17.

93 Yüksek Seçim Kurulu, kendi içerisinde iki dereceli olmalı, kararlarına itiraz hakkı getirilmelidir. “*Cezai Konularda İki Dereceli Yargılanma Hakkı*” için bkz. AİHS, 7. Protokol, *Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı*, s. 623 vd.

yapan kurucu meclis gibi çalışmış, Cumhuriyeti ilan etmiş, 3 Mart 1924 tarihinde Hilafetin İlgası ve Hanedanı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memalik-i Haricine Çıkarılmasına Dair Kanunu kabul etmiştir.⁹⁴

1924 tarihli TEK'in birinci maddesi ile Cumhuriyet'in değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği ve Anayasanın üstünlüğü belirtilmiştir. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir organ 1924 sisteminde yoktur. 1924 tarihli TEK ile 1961 Anayasasında, Cumhuriyetin değiştirilmesi dışında, değiştirilemez bir madde yoktur.

Anayasa değişikliği konusunda, 1924 tarihli TEK ve 1961 Anayasası benzer niteliktedir yani TBMM üye tam sayısının 1/3 çoğunlukla teklifi ve TBMM üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun kabulü ile mümkündür. 1961 Anayasası sert bir anayasadır, onay aşaması kanunlar gibidir. Anayasanın birinci maddesi olan "Cumhuriyet" in değiştirilmesi teklif dahi edilemez. 1982 Anayasasına göre ise ilk 3 madde değiştirilemez.⁹⁵ 1982 tarihli Anayasasının 4 üncü maddesine göre, Anayasanın ilk üç maddesi değiştirilemez ancak bu ilk üç madde üstün norm değildir ama asli kurucu iktidarın bu ilk üç maddeye özel bir önem verdiği de açıktır.⁹⁶

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 10 ve 42 inci maddesinde yapılan 9.02. 2008 tarihli 5735 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununu iptal ederken "laiklik" kavramına gönderme yapmıştır.⁹⁷ Anayasa Mahkemesi 5 Haziran 2008 tarihinde verdiği kılık-kıyafet ile ilgili kararında⁹⁸, bu konudaki teklifin "teklif dahi edilemeyecek" 4 ncü madde ile bağlantılı olduğu için TBMM'nin yaptığı anayasa değişikliğini iptal etmiştir.⁹⁹

94 "Hilâfetin ilgâsı ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına dair 431 Sayılı Kanun" için bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/\(10.5.2016\)](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/(10.5.2016).). <http://anayasametinleri.blogspot.com.tr/2010/09/hilafetin-ilgasi-na-ve-hanedan-i.html> (1.11.2014).

95 Fas Anayasasına göre (madde 106), Devletin dininin İslam olduğu şeklindeki hüküm ile monarşi hükmü değiştirilemez.

96 Değiştirilemez ilkelere "Cumhuriyet" için bkz. *AYMKD*, Sy. 13, Ank. 1991, 2.B., s. 428. Değişiklik yasağına ilişkin maddelerin de değiştirilemez olduğunu kabul eden ülke anayasaları vardır: Bosna-Hersek, Litvanya, Letonya vs. Bu ülkeler için bkz. Anayurt, *Anayasa*, 2018, s. 188-189.

97 Anayasa Mahkemesi 5 Haziran 2008 tarihinde başörtüsü ile ilgili olarak verdiği kararında, bu konudaki teklifin "teklif dahi edilemeyecek" 4 üncü madde ile bağlantılı olduğu için TBMM'nin yaptığı anayasa değişikliğini iptal etmiştir; *ŞAYMK*, E. 2008/16, KT: 5. 06. 2008.

98 *AYMK*, E. 2008/16, K:2008/116, KT 5 Haziran 2008, RG: 22. 10. 2008/27032.

99 Anayasa Mahkemesinin kılık kıyafetle ilgili kararı, E 2008/16, K 2008/116, KT 5.6.2008 (RG 22.10.2008, 27032).

AYM, “Kurucu iktidarın siyasal düzene ilişkin temel tercihi Anayasanın ilk üç maddesinde, bunun somut yansımaları ise diğer maddelerde ortaya çıkmaktadır. 4 üncü madde ise ilk üç maddenin güvencesi olma niteliği itibariyle doğal olarak değiştirilemezlik özelliğine sahiptir. Bu durumda Anayasa’nın 4 üncü maddesi dâhil olmak üzere her bir maddede yapılacak değişikliklerin siyasal düzende değişikliklere ve kurucu iktidarın yarattığı anayasal düzende dönüşümlere yol açması mümkündür. O halde Anayasanın diğer maddelerinde yapılacak değişikliklerle Anayasanın 4 üncü maddesinin yasama organı için çizdiği sınırların aşılma olasılığı göz ardı edilemez”¹⁰⁰ demektedir.

Dünya anayasalarında değişmezlikle ilgili maddeler vardır; 1947 tarihli İtalyan Anayasasının 139 uncu maddesine göre, cumhuriyetçilik; 1958 tarihli Fransız Anayasasının 89/5 e göre, cumhuriyet niteliği;¹⁰¹ 1949 tarihli Federal Alman Anayasasının 79/3 e göre, Anayasanın birinci ve 20 nci maddeleri; 1976 tarihli Portekiz Anayasasına göre, on sekiz ilke değiştirilemez.¹⁰²

X. ANAYASANIN KATILIĞI VE ANAYASA MAHKEMESİ:

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununda, Anayasanın katılığı veya üstünlüğü ile ilgili hükümler yoktur; esnek (fleksibil) bir anayasadır, kanun gibi değişir.¹⁰³

Oysa 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları katı anayasalardır, değişmeleri için belirli bir çoğunluk şartı getirilmiştir.

Türk anayasaları, 1921 tarihli Esas Teşkilat Kanunu dışında, anayasa değişimleri için adi kanunlardan farklı bir yöntem ve sayı kabul etmiş, böylece sert anayasa geleneğini sürdürmüşlerdir.

1876 Anayasasına göre, anayasa değişikliğinin kabulü için Meclis-i Umumi’nin üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla kabulü ve ayrıca padişahın onayı şarttır (madde 116). 1876 tarihli Kanunu Esasîye göre, teklif yetkisi, Bakanlar Kuruluna, Meclise veya Senato’ya (Meclis-i Ayan) ait olup kabul yetkisi Meclis (Meclis-i Mebusan) ve Senatoya (Meclis-i

100 AYMK, E. 2008/16, K:2008/116, KT 5 Haziran 2008, RG: 22. 10. 2008/27032.

101 Teziç, s. 201-206; Gözler, s. 118-121.

102 Portekiz Anayasası (Constitution of the Portuguese Republic), toplam 296 madde olup, yürürlüğe girişi, 25.4.1976’dır.

103 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/flexible-constitution> (1.11.2014); <http://constitutionmakingforpeace.glossary/flexible-constitution> (11.11.2014).

Ayan) aittir, onay aşamasını Padişah yerine getirir.

1921 tarihli TEK bu konuda bir hüküm taşımaz. Yumuşak Anayasa olan 1921 anayasasında hüküm olmamasına rağmen, Birinci TBMM (23 Nisan 1920- 16 Nisan 1923)¹⁰⁴, bu konuda tüm yetkileri haizdir, yetkileri sınırsızdır; anayasa değişikliğini adi kanunlar gibi yapabilir. 1921 tarihli TEK yumuşak olan tek Türk anayasasıdır. 1814 ve 1830 tarihli Fransız Anayasaları ve 1848 tarihli İtalya anayasası da yumuşak anayasalardır.

1924 tarihli TEK'e göre anayasa değişikliği teklifi, TBMM üye tamsayısının 1/3'ü, kabulü ise üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla mümkündür; onay aşamasına gerek yoktur; cumhurbaşkanının veto yetkisi de yoktur. 1924 tarihli TEK görüldüğü gibi sert bir anayasadır (madde 102).

1924 tarihli TEK, kanunlara göre daha üstün, sert bir anayasadır. Anayasanın değiştirilmesi için teklif yeter sayısı (1/3) ve karar yeter sayısı (2/3) aranmaktadır. Yasaların anayasaya aykırı olamayacağı (m. 103) ve Anayasanın üstünlüğü belirtilmiş olduğundan sert bir anayasa olduğu açıktır. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek organ (Anayasa Mahkemesi) yoktur. Ama mahkemelerin bu konuda yetkisiz olduğu belirtilmemiş olduğundan mahkemeler bu konuda kendilerini görevli sayabilirlerdi, uygulamada bu fırsat verilebilirdi.¹⁰⁵

Gazi Mustafa Kemal'in liderliği ve üstünlüğünün 1924 döneminde de devam ettiği; sonraki anayasalarımızın katı olduğu ve üniter devlette daha fazla ağırlık verdiği görülmektedir. 1924 döneminde 1938'de Atatürk'ün ölümü ile birlikte başlayan 12 yıllık Cumhurbaşkanı İsmet İnönü Döneminin Millî Şeflik olarak anıldığı belirtilebilir.

Sert (katı) anayasa (rigid constitution),¹⁰⁶ adi yasaların tabi olduğu usulden daha zor şekilde değiştirilebilen anayasalardır. Örneğin anayasa değişikliği için, Mecliste nitelikli çoğunluk aranır, veya refe-

104 İkinci TBMM ise 11.08.1923 ila 26.06.1927 tarihleri arasındadır (yaklaşık 4 yıl).

105 ABD'de 1787 anayasası, "yasaların anayasaya uygunluğunu mahkemeler yapar denilmediği" halde, ABD mahkemeleri kendisini bu konuda yetkili görmüşlerdir ama 1924-1960 döneminde Türkiye'de böyle bir gelenek yerleşemedi.

106 Kelsen, *General Theory of Law and State*, s. 259; http://www.answers.com/Q/What_is_rigid_and_flexible_constitution (1.12.2014); Bradley-Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, s. 7. Bkz. Feyzioğlu, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi, Yabancı Memleketlerde-Türkiye'de*, s. 339.

randum şartı koşulursa bu anayasa sert bir anayasadır.¹⁰⁷ Sert anayasa sisteminin kabul edilmesinin nedeni, anayasanın kolayca değişebilmesini önlemektir. Anayasanın üstünlüğü ilkesinin kabulü anayasanın zor değişmesini gerektirmektedir.

Demokrasi (halkın çoğunluğunun iradesi anlamında) ile anayasacılık (insan onurunu korumak) arasındaki gerilimin ortaya çıktığı alanlardan biri sert anayasa konusudur. Olağan kanunların rahat değişebilmesine mukabil, katı anayasaların değişmesi çok daha zordur. Çoğunluğun keyfi iktidarını sınırlayan araçlar, katı anayasa, yargısal denetim, yargı bağımsızlığı, değiştirilemez hükümler, nitelikli çoğunluklar, ikinci meclis, halk oylaması şartı, (varsa federal, bölgesel) ve yerinden yönetimdir.

Yumuşak Anayasa (esnek, flexible constitution),¹⁰⁸ adi yasalar gibi kolayca değiştirilebilen anayasalardır. Belirtildiği gibi İngiltere yazılı olmayan bir anayasaya sahiptir. Yumuşak anayasa, kanun gibi değiştirilebilir, İngiliz anayasal metinleri,¹⁰⁹ 1848 tarihli İtalya Anayasası (Statuto Albertino) ve 1921 tarihli TEK gibi. Günümüzde teamüli anayasaya Türk İmparatorluğu (1839-1876 arası), İsrail, Yeni Zelanda, Çin¹¹⁰, Arap Emirlikleri, Andorra, San Marino da örnek olarak verilebilir.¹¹¹

1982 Anayasası da sert bir anayasa olup Anayasa değişiklikleri konusunda 1987 senesinde anayasa değiştirilmiştir. Buna göre, anayasa değişikliklerinin üç aşaması vardır; teklif, görüşme-karar ve onay aşamaları.¹¹² Birincisi, teklif aşamasıdır. Genel olarak, anayasa değişikliğini teklif (öneri) yetkisi üç şekilde olabilir; Birincisi yasama, yürütme

107 Bradley-Ewing, **Constitutional and Administrative Law**, s. 7.

<http://www.thecrimson.com/article/1885/2/4/prof-bryce-on-constitutions-flexible-and/> (ET: 1.12.2014).

108 Kelsen, **General Theory of Law and State**, s. 259;

http://www.answers.com/Q/What_is_rigid_and_flexible_constitution (ET: 1.12.2014).

<http://constitutionmakingforpeace.org/q=glossary/flexible-constitution> (ET: 1.12.2014).

109 Bradley-Ewing, **Constitutional and Administrative Law**, s. 7.

110 Atay, 2012, s. 117.

111 *Suudi Arabistan 01.03.1992 tarihinde yazılı anayasa yapmıştır*. Bkz Teziç, **a.g.e.**, s. 174 dn 28. İsrail anayasası, on bir adet temel kanundan oluşmaktadır; Gözler, 57. Bu teamüli anayasalarda anayasayı değiştirme konusunda bir hüküm yoktur; Dünyada bu konuda hüküm koyan bir anayasa bilinmemektedir. Yumuşak anayasa, normlar hiyerarşisinde kanunla aynı basamakta yer alır.

112 Ayrıntı için bkz. Yazıcı, **Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine**, s. 22-32. ABD Anayasası değişikliği için her iki meclisin 2/3 kararından sonra eyaletlerin ¾ çoğunlukla onaylaması şarttır.

veya halk yetkili olabilir. İkincisi, Anayasa değişikliğini teklife sadece yürütme yetkili olabilir; Fransız 1802 ve 1852 anayasaları gibi. Üçüncüsü anayasa değişikliğini teklife sadece yasama organı yetkili olabilir; Fransız 1791 ve 1982 Türk anayasaları gibi.¹¹³ 1982 anayasasının 1987 değişikliği sonrasında Anayasa değişikliği teklifi, TBMM üye tamsayısının en az 1/3 ü olan milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Anayasa değişiklik teklifinin kabulü, üye tam sayısının en az 3/5 olan 360 milletvekilinin oyu ile mümkündür.

İkincisi, görüşme-karar aşamasıdır (2 gün ara ile iki kez görüşülür). Anayasa değişikliği teklifi, öncelikle Anayasa Komisyonunda, daha sonra Genel Kurul'da görüşülür. Anayasalar, anayasa değişikliğini karara bağlamayı yasama organına verirler. 1982 Anayasasına göre, anayasa değişikliğinin görüşülme usulü kanunlar gibidir; ancak bir fark vardır: anayasa değişikliği 2 gün (48 saat) ara ile 2 defa görüşülecektir. Anayasa değişikliği aceleye getirilmesin diye böyle bir yöntem getirilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, ivedilikle görüşme yasağı, öncelikle görüşmeyi yasaklamaz.¹¹⁴ Öncelikle görüşme, bir tasarı veya teklifin, gündemdeki diğer konulardan daha önce görüşülmesidir. İvedilikle görüşme ise görüşülmesine karar verilen tasarı veya teklifin bir defa görüşülmesidir.¹¹⁵ 1982 anayasasının 1987 tadili sonrasında anayasa değişikliği ile ilgili teklifler TBMM Genel Kurulunda 2 defa görüşülecektir (ivedilikle görüşememe ilkesi). Bu durum diğer kanun görüşmelerinde yoktur. Halen yürürlükte olan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, yasa tekliflerinin bir defa, anayasa değişikliği tekliflerinin iki defa görüşüleceğini belirtmiştir. Birinci görüşmenin bitiminden 48 saat geçmeden ikinci görüşmeye başlanamaz. 2 inci görüşmede sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önermeleri görüşülür.¹¹⁶ Parlamento-nun gizli oyla kabulü sonucunda ikinci aşama tamamlanmış olur.

Üçüncüsü onay aşamasıdır. 1982 Anayasasının 1987 tadili sonrasında anayasa değişikliklerini onaylama yetkisi Cumhurbaşkanı ile halk

113 Teziç, s. 193.

114 **Anayasa Mahkemesine göre, anayasa değişikliği için ivedilikle görüşme yasağı, öncelikle görüşmeyi yasaklamaz**; E: 1979/19, K: 1975/87, KT: 15.4.1975, (AMKD, Sayı 13, s. 452 vd). Öncelikle ve ivedilikle görüşme farklıdır. *Öncelikle görüşme*, hepsinden önce görüşmedir. *İvedilik* ise müstaceliyet olup sadece bir kez görüşmektir; bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 71, 72. *Sadetten huruç ilkesi, milletvekilinin sadece ilgili konuda konuşmasıdır*; İba, s. 86. Lisan-ı nezahet ilkesi, milletvekilinin edepli konuşmak zorunda olmasıdır; İba, s. 86-87.

115 Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 255.

116 Özbudun, s. 166.

arasında paylaşılmaktadır. Bu da karar çoğunluğunun 3/5 (360) veya 2/3 (400) olmasına göre değişir. Şayet verilen gizli oylar bu aralıkta (360-399) olursa Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliğini ya meclise iade eder veya halkoylamasına sunar. Meclis aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bunu halkoyuna sunar. Karar nisabı 2/3'ün (400) altında ise Cumhurbaşkanı veto yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğini TBMM'e geri gönderirse, TBMM'nde değişikliğin yeniden oylanması için gereken sayı 360'dır. Cumhurbaşkanı bu durumda anayasa değişikliğini referanduma sunulmak üzere Resmi Gazete ile ilan eder, ayrıca zorunlu halkoylaması şarttır. 400 (dâhil) ve daha fazla ise, Cumhurbaşkanı isterse halkoyuna sunabilir (ihtiyari veya seçimlik halkoylaması). Kısaca TBMM, 400 veya daha çok oyla anayasa değişikliğini kabul etmişse, Cumhurbaşkanı, bu değişikliği referanduma götürmek zorunda değildir.¹¹⁷

Bazı anayasalar onay yetkisini Cumhurbaşkanına, bazı anayasalar ise halka vermektedir. Cumhurbaşkanına yetki veren anayasalar da, Cumhurbaşkanının yetkisini ya geciktirici veto, ya güçleştirici veto veya mutlak veto şeklinde tanımlamaktadırlar. Onay yetkisi halka verildiğinde ise mecburi veya ihtiyari halkoylaması türü olabilir.¹¹⁸

Anayasa değişikliğine ilişkin yasa TBMM'deki oylamada 2/3 (400 ve üstü) veya üzerindeki bir oyla kabul edilirse, 3 ihtimal ortaya çıkar; Cumhurbaşkanı TBMM'ye iade (veto) edebilir, doğrudan halkoyuna sunabilir; onaylayarak kesinleştirebilir. Cumhurbaşkanı 400 ve üstü sayıda milletvekilinin kabul ettiği bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak zorunda değildir. Cumhurbaşkanının geri göndermesi (vetosu) 15 gün içinde ve gerekçeli olacaktır (madde 175).¹¹⁹

Referanduma önem verme açısından Anayasalarımız incelendiğinde 1961 Anayasasının referandumu sevmediğini, 1982 Anayasasının bu konuda daha demokratik olduğunu özellikle 1987 Anayasa değişikliğinden sonra Anayasa ve TBMM'nin referanduma daha çok önem verdiğini söyleyebiliriz. Doktrinde, halkoyu üzerinde bir anayasallık denetiminin olmadığı yönünde genel bir eğilim vardır. Henüz halk iradesi

117 Türkiye'de Anayasa değişikliği için 4 kez referanduma gidilmiştir; 1987, 1988, 2007 ve 2010; Gözler, *Giriş*, 2014, s. 372 vd.; Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001, **Türk Anayasa Hukuku**, s.53-54.

118 Halkoylamasının değeri için bkz. Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, C. I, F. 2,1960, s. 480-481.

119 Bkz. 1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliğinin Halk Oylamasına Sunulması Hakkında Kanun. Referandumda 1 oy farkı ile talep kabul veya red olur.

ortaya çıkmadan önce anayasallık denetiminin yapılabilmesi konusunun Anayasada düzenlenmesi gerekir.

Günümüzde, referandum adeta yeniden doğmuştur; temsili demokrasiyle zıt bir kurum olduğu halde ona eklenmiştir. Bugün Türkiye’de temsil eksenli demokrasiden referandum esaslı demokrasiye doğru bir eğilim olduğu söylenebilir. Esasen siyasal anayasanın işlevi ve meşruiyeti, demokrasiyi kurmak ve korumaktır.

XI. VATANDAŞLIK

1921 tarihli Esas Teşkilat Kanununda vatandaşlık konusunda bir madde yoktur.

Anayasal vatandaşlık kavramının ilk kez Alman Siyaset Bilimci Dolf Sternberger tarafından 1970’li yılların ilk yarısında kullanıldığı belirtilmektedir. Buna göre, vatandaşların devlete sadakati millet kavramı ile açıklanamaz; ancak anayasa etrafında insanlar bir araya gelebilir. Bunun da şartı ülkenin demokratik yönetimi ve halkın dostane yaklaşımı olabilir. Daha sonra Alman Filozofu Jürgen Habermas, anayasal vatandaşlık kavramını geniş kesimlere tanıtmıştır. Türkiye’de bu kavramı tanıtan ise Nur Vergin’dir.

Anayasal vatandaşlığın iki şartı vardır; birincisi vatandaşlık tanımının her tür etnik, din ve kültürden uzak olması; ikincisi ise kamunun vatandaşları asimile etmemesidir. Yani anayasanın dışlayıcı değil kapsayıcı olmasıdır.

1876 tarihli Kanuni Esasının, anayasal vatandaşlık kavramını kabul ettiği belirtilebilir. Buna göre, Devletin resmi dini İslam, resmi dili ise Türkçedir, temel hak ve özgürlükler taahhüt edilmiştir. Cumhuriyet dönemi anayasalarının vatandaşlık konusundaki düzenlemelerinin, 1876 tarihli Kanunu Esasının 8 inci maddesinden esinlendiği belirtilebilir. 8 inci madde, toplumsal barış ve dayanışmayı sağlamak için etnisiteden uzak çoğulcu bir vatandaşlık tanımı yapmıştır.¹²⁰ 8 inci madde şöyledir; “Devleti Osmaniye tâbiyetinde bulunan efradın cümlesine hangi din ve mezhepten olur ise bilâ istisna Osmanlı tabir olunur ...” denilmektedir. Bu tanımda öne çıkan unsurlar şunlardır; Devletin adı, Osmanlı Devletidir. Devletin tebaası olan bireyler arasında din-mezhep ve başka açılardan ayırım yapılmamıştır. Devletin tabii olan herkese “Osmanlı” denilmektedir. 1876 tarihli Kanunu Esasının bu vatandaşlık

120 Ayrıntı için bkz. HT Fendoğlu, **Türk Anayasa Hukuku Tarihi**, Yetkin, 2021, s. 676.

tanımı bilimsel ve çağdaş verilere uygundur. Günümüzde yapılan bazı anayasa taslaklarında da 1876 tarihli Kanunu Esasînin anayasal vatandaşlık tanımına benzer tanımlar önerilmektedir.

1924 tarihli TEK'in 88 inci maddesi, bu formüldeki “Devlet-i Osmaniye” tabirini “Türkiye”, “Osmanlı” kelimesini de “Türk” kelimesiyle değiştirerek vatandaşlığı tanımlamıştır; “Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibariyle (Türk) itlak olunur.” 88'nci maddedeki vatandaşlık tanımına göre; vatandaşlar arasında din ve ırk farkı yapılmamıştır. İnsanların tamamı vatandaşlık itibariyle Türk'tür denilmiş ve bir anlamda bu ilk anayasa, 1876 tarihli Kanuni Esasîden ayrılmış, vatandaşlık bakımından Türklük nitelemesi kullanılmıştır.

1961 Anayasasının 54 ve 1982 Anayasasının 66 ncı maddeleri benzer tanımlama yapmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasalarının formülü ise biri birinin aynıdır ve şu şekildedir: “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür.” 1961 ve 1982 Anayasalarının vatandaşlık tanımının 1876 ve 1924'ten farklı yönleri şudur; Devlet bir Türk devletidir. 1876 tarihli Kanuni Esasî “Osmanlı”, 1924 tarihli Esas Teşkilat Kanunu ise “Türkiye” demişken son iki Anayasa “Türk” kelimesini kullanmıştır: “Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür.”

SONUÇ

Bu çalışmada 1921 tarihli TEK ile diğer anayasalarımız arasında egemenlik, kuvvetler ayrılığı-hükümet sistemi, temel hak ve özgürlükler, üniter devlet-yerel yönetimler, sivil-asker ilişkileri, din-devlet ilişkileri, çok partili siyasal hayat, seçim hukuku, değiştirilemez maddeler, anayasanın katılığı ve Anayasa Mahkemesi ile vatandaşlık kavramları açısından mukayese yapılmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki anayasacılık anlatılmış, Kurtuluş Savaşı yıllarında yapılan 1921 tarihli TEK ile Cumhuriyetin ilanından yaklaşık bir yıl sonra yapılan 1924 tarihli TEK ile 1876, 1961 ve 1982 anayasaları mukayese edilmiş, bazı anayasal kavramlar açısından 1921 ve diğer anayasaların aynı ve ayrı olduğu noktalar üzerinde durulmuştur.

Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı Aralık 1919'da seçime gitmiş ve seçim sonucu itibariyle Meclis 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanmış Misak-ı Millî'yi kabul etmiş, ancak İstanbul düşman işgali altında bulunduğu için çalışmalarını sürdürememiş, yeniden seçime gidilmiş, Meclis, eski ve yeni seçilenlerle birlikte 23 Nisan 1920'de Ankara'da

toplanmış ve millî hâkimiyet ilkesi benimsenmiş, 20 Ocak 1921 tarihinde, 23 madde ve bir münferit maddeden oluşan 1921 tarihli TEK kabul edilmiştir.

Geçici veya bunalım dönemi anayasası olarak kabul edilmesi mümkün olan 1921 tarihli TEK, yasama-yürütme ve yargı kuvvetlerinin yetkilerini Meclis'te toplamış, Meclis'in temsili yetkisini de Meclis Başkanı'na tanımıştır. Bu Anayasa ile vilayetlere ve nahiyelere geniş yetki tanınmış, bakanlar doğrudan Meclis tarafından atanmış, azledilmiş, birkaç vilayeti içine alan umumi müfettişlikler kurulmuş, Meclis'in egemen olduğu (İsviçre modeli ve 1792-1795 yılları arasındaki III üncü Fransız Cumhuriyeti'nin modeli olan) Meclis Hükûmeti sistemi işlemiştir. Siyasi etkinin de varlığıyla Meclis Başkanı, tüm yetkileri üzerinde taşımış, Kurtuluş Savaşı kazanılmıştır. Meclis'in istimrarı ilkesi kabul edilmiş, Meclis'te iki farklı grup oluşmuş, bunlardan Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın desteklediği Birinci Grup başarılı olmuştur. 1 Nisan 1923'de erken seçim kararı alınmış ve Haziran-Temmuz 1923'de yapılan erken seçim sonrası yeni Meclis tarafından 29 Ekim 1923'de Cumhuriyet ilan edilmiş radikal kararlar alınmıştır. Yeni Meclis kurucu meclis gibi çalışmış, 1924 tarihli TEK kabul edilmiştir. Meclis hükûmeti-parlamentar sistem karması yeni bir sistem kurulmuştur.

1924 tarihli TEK ilk halinde devletin Dininin İslam olduğunu, hükûmetin görevleri arasında “ahkâm-ı şer'îye'nin tenfizini” kabul etmiş ise de 1928 tarihinde bu hükümler Anayasa'dan çıkarılmış, 1937'de laiklik kavramı eklenmiştir. İller için “yetki genişliği” esas kabul edilmiş, hak ve hürriyetler, kısaca tanımlanmış, “kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz” (m. 103) denildiği halde Anayasa'ya aykırı kanunlar çıkarılabilmiş ancak Anayasa Mahkemesi olmadığı için bunlar denetlenememiştir. Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu, değiştirilemez hüküm olarak kabul edilmiş, kriz dönemlerinde sıkıyönetimin ilanı yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmış, “hükûmetin düşürülmesi Anayasanın ve tüzüğün yorumu gibi” konularda Meclis'e geniş yetkiler verilmiş, yürütmenin sürekli üstün olduğu, çoğunlukçu demokrasi uygulamaları sisteme damgasını vurmuştur.

1921, 1924 ve 1982 Anayasaları, 1876 ve 1961 Anayasalarından farklı olarak iki meclis sistemini kabul etmemiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren yeni bir sistem kurulmuş, dört farklı Anayasa yapılmış, sistemin oturması ilk dönemde zaman al-

mıştır. İlk iki anayasa sivil karakter taşımakta iken 1961 ve 1982 anayasaları darbe sonrasında yapılmıştır.

Egemenlik konusunda 1921 ve diğer Cumhuriyet anayasalarımız, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu belirtmiştir. Egemenliğin temsili konusunda 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarımızın farklı yöntemler uyguladığı görülmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ve hükûmet sistemleri konusunda, 1921 sistemi, dönemi açısından Meclis Hükûmeti sistemini tercih etmiştir. 1924 tarihli TEK meclis hükûmeti ile parlamenter sistemi mezcederek uygulamıştır. 1924 sistemi kuvvetler ayrılığı ile kuvvetler birliği sistemleri arasında tereddüt yaşamış, 1961 ve 1982 sistemlerinde kuvvetler ayrılığı giderek olgunlaşmıştır. Darbeler döneminde yasama ve yürütme yetkileri darbeciler tarafından kullanılmıştır. 1961 Anayasası, ilk 10 yılında saf parlamenter sistemi kabul etmişken, 1971-1980 arasında yapılan anayasa değişiklikleri ile yürütmeye ağırlık vermiş, bu ağırlık 1982 Anayasası ile artmıştır. 19 kez değiştirilen anayasa, 2017 sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçiş yapmıştır.

Temel hak ve özgürlükler alanında 1921 tarihli TEK söz etmezken, 1924 sayılı TEK kısa da olsa bahsetmiş, 1961 Anayasası konuyu sistemleştirmiş, 1982 ilk haliyle hakları kısıtlamış ve değişikliklerle birlikte konuyu ayrıntılı hale getirmiştir.

Din-Devlet İlişkileri hakkında, 1921 tarihli TEK ile 1924 tarihli TEK, devletin resmi dininin İslam olduğunu belirtmiştir. Bu esas 1928’de Anayasadan çıkarılmış, 1937’de laiklik kavramı anayasaya girmiştir, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde aynı esas devam etmiş ve değiştirilemez maddeler arasında sayılmıştır.

Üniter devlet ve yerel yönetimler konusunda, 1921 tarihli TEK, Cumhuriyet dönemi anayasalarımız içerisinde yerel yönetimlere en çok yer ve değer veren bir anayasadır. 1876, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları ise üniter devlet kavramını daha çok önemsemiştir.

Sivil-asker ilişkileri alanında, Cumhuriyet dönemi anayasalarımızda fazla açıklama olmayıp, konu anayasa ile değil kanunlarla düzenlenmiştir. Cumhuriyeti kuran askerler, Devleti kurduktan sonra Atatürk’ün, “ya askerlik ya siyaset” konusundaki ısrarı karşısında ikisinden birini seçmişler, bu iki değerli kurumun zarar görmemesi için büyük bir titizlik göstermişlerdir. Ordu, 1948’de ABD modeline geçmiştir.

Çok partili siyasal hayat hakkında, 1921 ve 1924 tarihli TEK dönemlerinde 1946'ya kadar tek partili siyasal hayat sistemi sürdürülmüştür. Bu dönemde bazı siyasi parti kurma denemeleri olmuş, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (1925), serbest Cumhuriyet Fırkası (1930) denemeleri kısa sürmüş, 1946 yılında Demokrat Parti kurulmuştur. Çok partili siyasal hayat 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 darbeleri ile kesintiye uğramış, demokratik hayat kesintiye uğramış, insan hakları ihlalleri ile toplum zor günler geçirmiştir. Bu darbeler dışında çok sayıda darbe teşebbüsleri vukua gelmiş, ülke bu durumdan zarar görmüş, en son 15 Temmuz 2016 tarihli hain darbe teşebbüsü, bardağı taşıran son damla olmuştur.

Seçim hukuku konusunda, 1924 TEK döneminde 1934'de kadınların seçme – seçilme hakkı kabul edilmiş, 1946'da çok partili siyasal hayatın kabulüne kadar açık oy gizli sayım-döküm ilkesi uygulanmış, 1950 seçimlerinde ilk kez gizli oy açık sayım-döküme geçilmiştir. 1950'de Yüksek Seçim Kurulu kurulmuş, 1954'de daha demokratik hale getirilmiş ve 1961 ve 1982 dönemlerinde bu sistem geliştirilerek devam ettirilmiştir.

1921 sistemi hariç 1924, 1961 ve 1982 anayasaları katıdır. 1961 Anayasası ile ilk kez Anayasa Mahkemesi kurulmuş, 1982 Anayasası döneminde benzer olarak devam etmiştir.

Vatandaşlık konusunda, 1876 sistemi ile yapılan vatandaşlık tanımı, bazı değişiklikler ile 1924 TEK ile de kabul edilmiştir; 1924 tarihli TEK ile 1876'daki "Osmanlı Devleti" yerine "Türkiye"; "Osmanlı" yerine "Türk" kavramını kullanılmıştır. 1961 Anayasasının 54 ve 1982 Anayasasının 66 ncı maddeleri benzer niteliktedir: "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür."

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi (AMKD).

Anthony W. Bradley and Keith D. Ewing (2003): *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Longman, Pearson Education Limited, Printed in Malaysia 2003, (ss. IXVI+812) (Bradley-Ewing: *Constitutional and Administrative Law*).

Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi (2018): *İstiklal Mahkemeleri Sempozyumu*, Adıyaman Üniversitesi, 2017, Basım yeri Ankara, 2018.

Atatürk, Gazi Mustafa Kemal (1984): *Nutuk*, 1984, Türk Tarih Kurumu Yayını.

Atay, Ender Ethem (2018): *İdare Hukuku*, Seçkin, 2018.

Arsel, İlhan (1965): *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, Ankara, ss.1+470. (kıs: Arsel, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin temel Kuruluşu).

Aydın, Ayşe (2020): “Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş Döneminde Ordu-Siyaset İlişkisi”, ss. 1223-1247, in: *19. Yüzyıldan Günümüze Türkiye'de İktidara Müdahaleler ve Darbeler Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Yozgat 21-23 Mart 2018, C. II, ss. 733-1490, Ankara, 2019, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları. (Aydın).

Başgil, Ali Fuad (1960): *Esas Teşkilat Hukuku*, Birinci Cilt: *Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri*, 1. Fasikül, Baha Matbaası, İstanbul 1960. (kıs: Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I,1960).

Başgil, Ali Fuat (1960): *Esas Teşkilat Hukuku*, Birinci Cilt, *Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri*, İkinci Fasikül, Baha Matbaası, İst. 1960. (kıs: Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I, F. 2,1960).

Bradley, Anthony W. / Ewing, Keith D. (2003): *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Longman, Malaysia.

Birand, Mehmet Ali (1986): *Emret Komutanım*, Milliyet Yayınları, 7 nci Baskı, İstanbul, Kasım 1986. (Birand).

Devlet Personel Başkanlığı (2016) : *İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi*, 48 sayfa, Ankara, 2016.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2020): *Anayasa Hukuku, (Düzeltilmiş ve 2020 Değişikliği Yapılmış)* 8 inci Baskı, Yetkin, Ankara, ss.1+834.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2020): *Anayasa Yargısı, (Düzeltilmiş ve 2020 Değişikliği Yapılmış)* 4 üncü Baskı, ss.1+504, Yetkin, Ankara.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2020): *İnsan Hakları Hukuku*, 2 nci Baskı, ss.1+368, Yetkin, Ankara.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2021): *Türk Anayasa Hukuku Tarihi*, Yetkin, Ankara.

Feyzioğlu, Turhan (1951): *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi, Yabancı Memleketlerde-Türkiye’de*, Ankara, AÜSBFY, ss.1+384. (Feyzioğlu, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi, Yabancı Memleketlerde Türkiye’de).

Gülen, Ahmet (2020): *Türk Siyasal Hayatında Nihat Erim*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. XVI+700. (Ahmet Gülen, *Nihat Erim*, 2020).

Gözler, Kemal (2014): *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*, Translated By Anders Wedberg, Cambridge, Massachusetts, USA, Third Printing, The 20th Century Legal Philosophy Series, Harvard University Press, 1949, ss. xxxiii+516. (Kelsen, *General Theory of Law and State*).

Özbudun, Ergün (1992): *1921 Anayasası*, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını.

Özbudun, Ergün (2017): *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 17. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.

Özbudun, Ergün (2007): T.C Anayasa Önerisi. <https://hukukbook.com/ozbudun-anayasa-taslagi/> (ET: 10.08.2021).

İba, Şeref: *Parlamento Hukuku*, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2009, (311 s.).

Jörg Luther (2012): (Prof. Dr. İtalya). “*Avrupa’daki Yeni Anayasa Reformu Deneyiminin Türkiye’de Algılanma Biçimleri Üzerine*”, Uluslararası Anayasa Kongresi, İst. 2012. (kıs: Jörg Luther, 2012).

Giovanni Sartori (1997): *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Çeviren Ergün Özbudun, Ankara, 1997, Yetkin Yayınları.

Lucas Prakke and Constantijn Kortmann (Editors): *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Kluwer, Deventer, 2004. (Lucas Prakke and Constantijn Kortmann, *Constitutional Law*).

Tanör, Bülent-Yüzbaşıoğlu, Necmi (2001): *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001. (Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001, *Türk Anayasa Hukuku*).

Teziç, Erdoğan (2013): *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Gözden Geçirilmiş 16 ıncı Baskı, Beta, İstanbul.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE): Hazırlayanlar: Prof. Dr. Onur Ender Asla vd.: *Devlet Teşkilatı Rehberi, Özet Kitap*, 4. Baskı, Ankara, 2017. (s. xiii+268). (TODAİE, *Devlet Teşkilatı Rehberi*).

Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı (2020): Adalet Yayınevi, 6 ıncı Baskı, Ankara.

Tunç, Hasan-Bilir, Faruk-Yavuz, Bülent (2015): *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Berikan Yayınevi.

Turhan, Mehmet: *Anayasal Devlet*, Genişletilmiş 2 nci baskı, Naturel, Ankara, 2003, 212 sayfa. (Turhan, *Anayasal Devlet*).

Susan H. Williams (Editor: Indiana Universty) (2009): *Constituting Equality, Gender Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, New York, ss. 1+362. (kıs: Williams, *Constituting Equality, Gender Equality and Comparative Constitutional Law*).

Yazıcı, Serap (2009): *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye, Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*, İstanbul 2009, Bilgi Üniversitesi Yayını. (Yazıcı, *Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*).

Yeşilbursa, B. Kemal: “*The Military Coups of 1960, 1971 and 1982 in Turkey According to British Documents*”, in: *19. Yüzyıldan Günümüze Türkiye’de İktidara Müdahaleler ve Darbeler Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Yozgat 21-23 Mart 2018, C.I, ss.1+732, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2019,

Yılmaz, Dilşad: “*Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme*” (*A Research About The Principle of Decontcentration*), Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sa.1-2, Y.2007, ss. 1245-1254 (http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk /dergi/11_49.pdf).

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/flexible-constitution> (1.11.2014).

<http://constitutionmakingforpeace.glossary/flexible-constitution> (11.11.2014).

<http://www.atam.gov.tr/nutuk/hiyanet-i-vataniye-kanunu-ve-istiklal-mahkemeleri-kurulmasi> (1.11.2014).

<http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-02/turkiye-buyuk-millet-meclisi-hukümetinin-hukuki-niteliği>(1.11.2014); http://www.academia.edu/parlamenter_sistem_meclis (1.11.2014).

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR / (10.5.2016). “*Hilâfetin ilgâsı ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına dair 431 Sayılı Kanun*”. <http://anayasametinleri.blogspot.com.tr/2010/09/hilafetin-ilgasina-ve-hanedan-i.html> (1.11.2014).

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (1.11.2014).

<http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1924/> (1.11. 2014).

http://www.academia.edu/parlamenter_sistem_meclis (1.11.2014).

www.ysk.gov.tr (21.5.2017).

http://www.answers.com/Q/What_is_rigid_and_flexible_constitution (1.12.2014).

<http://www.thecrimson.com/article/1885/2/4/prof-bryce-on-constitutions-flexible-and/> (ET: 1.12.2014).

MİSAK-I MİLLÎ VE ANAYASAMIZ

Prof. Dr. Ahmet MUMCU

THE NATIONAL PACT AND THE TURKISH CONSTITUTION

ABSTRACT

The author discusses the nature of the National Pact (*Misak-ı Millî*) which led to the successful termination of the national struggle and the conclusion of the Treaty of Lausanne.

Both the National Pact and the Turkish Constitution emphasized the indivisibility of the Turkish territory and nation and rejected all kinds of separatist plans.

1. Anayasaların Özellikleri

Hukukçular, dış görünüşleri bakımından, anayasalar ile diğer hukuk kuralları arasında önemli bir fark bulmazlar. Bütün hukuk kuralları gibi, anayasalar da belli konuları düzenleyen normlar içerirler. Ama, anayasaların içindeki o normları yakından incelemeye başlarsanız, diğer hukuk kuralları ile olan fark hemen ortaya çıkar. Anayasa, bir devletin temel yapısını kurar. O temel yapının içindeki kuramların nasıl işleyeceği, geliştirileceği de gene anayasada belirtilir. Başka bir deyişle, diğer hukuk kurallarının hangi ölçülere göre konulacağı, anayasal normların çizdiği çerçeve içinde tespit edilir. Devleti kuran, işleyen anayasanın bu çok önemli niteliği dolayısı ile diğer hukuk kurallarından daha başka

özelliklere sahip olması kaçınılmaz. Bu özelliklerin en önemlisi, anayasanın kurduğu devletin dayanacağı belli fikirlerin, ideolojilerin topluma yansıtılmasıdır.

Durum böyle olunca, her anayasanın da yaslanacağı belli fikirlerin bulunması çok doğaldır. Hiçbir anayasa da doğrudan doğruya, kendiliğinden belli fikirler ortaya atmaz. Temel yapısı itibariyle daha önce var olan düşünce sistemlerinden, eylemlerin doğurduğu temel fikirlerden esinlenir, yararlanır. Hatta bazen anayasalarda, bu “esinlenme”, “yararlanma” çok daha ileri gider. Bazı düşünce sistemleri, anayasaların benimsediği değerler olarak açıkça metinlerde yer alabilir.¹

Dünyada, anayasalı demokrasi dönemi XVIII. yüzyılın sonlarında başlamış sayılır. Bu dönemi açan büyük düşünce hareketleri Batıda XVIII. yüzyılın başında yoğunluk kazanmıştı. Demokrasinin ilk mücahitleri ABD’ni kuranlardır. Onların 1776’da yayınladıkları Amerikan Bağımsızlık Bildirisi (Virginia Bildirisi), dünyanın ilk yazılı anayasası olan Amerikan Anayasasının temel düşüncesidir. Bu bildiri olmadan Amerikan Anayasası anlaşılabilir. Dünyadaki gerçek demokrasi akımının ilk somut olayı, Fransız İnkılâbını yürütenlerin 1789’da hazırlayıp yayınladıkları “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi” ise bugün istisnasız bütün demokratik anayasaların temellerinden biridir. XVIII. yüzyıldan beri olgunlaşan siyasal fikirler, bu bildiriye yansımıştır. Bildiri de başta 1793 Fransız Anayasası olmak üzere bütün demokratik anayasalara esas tutulmuştur. Ulusal egemenlik esasını benimseyen anayasalara, bu arada bizim de içişiden itibaren bütün anayasalarımıza bu ilke, sözü geçen bildiriden geçmiştir. Bugünkü anayasamızın da özellikle hürriyetlerle ilgili hükümlerinde bildirinin derin izleri görülür. Birkaç örnek:

Anayasamızın 12. maddesinin ilk fıkrası:

“Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.”

Bildirinin 1. Maddesinin ilk cümlesi:

“İnsanlar özgür ve haklar bakımından eşit doğarlar ve öyle kalırlar.”

Anayasamızın 24. Maddesinin birinci; 25. Maddesinin birinci ve ikinci fıkraları:

¹ Bu konular hakkında toplu bilgi için bk: Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku** (4. Baskı), İstanbul 1980, s. 109 vd.

“Herkes, vicdan, dinî inanç ve kanaat hürriyetine sahiptir.”

“Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Her ne sebep ve amaçla olursa olsun, kimse düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebi ile kınanamaz ve suçlanamaz.”

Bildirinin 10 ve 11. maddelerinin birinci cümleleri:

“Hiç kimse, dinsel nitelikte bile olsa, kanılarından ötürü rahatsız edilemez,”

“Düşünce ve kanıların özgürce açığa vurulması, insanın en değerli haklarından biridir; bundan ötürü her yurttaş serbestçe konuşabilir, yazabilir, düşünebilir..”

Anayasamızda, kamu düzeni söz konusu olunca özgürlüklerin kısıtlanabileceği ilkesi de gene bu bildiriden gelir. Bildirinin 4, 10, 11. maddeleri ile tanınan özgürlükler ancak kamu düzeni söz konusu olunca sınırlandırılabilirler. Anayasamızın da hürriyetlerle ilgili maddelerinde aynı hükümler vardır.²

İngilizlerin yazısız anayasasına temel olan ve kişi güvenliğini sağlayan eylemlerin sonucu olarak ilân edilen Magna Carta Libertatum (Büyük Hürriyet Fermanı, 1215); Petition of Right (Haklar Yasası, 1628); keyfi tutuklamaları önleyen Habeas Corpus Act (1679) gibi çok önemli belgeleri de ihmal etmemek gerekir. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin hazırlığı olan büyük düşünce akımlarının doğmasında bu belgelerin hatırı sayılır ölçüde etkisi vardır.

Bir anayasa demokratik nitelikte olmayabilir. Ama bu, onun bir düşünce sistemine, bazı değerlere yaslanmadığı anlamına gelmez: Marksist düzeni benimseyen anayasaların temelinde 1848 manifestosunun yatması veya din esasına göre kurulan devletlerin anayasalarında o dinin ideolojisinin yer alması gibi.

Demek ki demokratik anayasalara temel olan bazı evrensel düşünceler ve bu düşüncelerin ifade edildiği metinler var. Ancak şurasını da gözden hiç uzak tutmamak gerekir: Anayasalar, düzenledikleri toplumun içinden çıkarlar. Bundan dolayı, onların hazırlanmasında millî ihtiyaçlar, bu ihtiyaçlardan doğan millî düşünceler de çok önemli rol oynarlar. Hatta diyebiliriz ki yukarıda belirttiğimiz evrensel nitelikteki temel düşünceler dahi millî ihtiyaçların ve anlayış biçimlerinin kalıp-

² İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin Türkçe metni için bk: Coşkun Üçok, **Siyasal Tarih (1789-1960)**, (3. Baskı), Ankara 1980, s. 19-20.

larına dökülürlerse benimsenebilirler. Öyle ise anayasaların temelinde yatan asıl düşünceler ve ideolojiler millîdirler.

2. Türk Anayasasına Temel Olan Fikirler ve Belgeler

Cumhuriyet anayasalarının hepsinde, yukarıda belirttiğimiz temel evrensel değerlerin büyük bir bölümü benimsenmiştir. Zaten demokrasiye dayalı cumhuriyetlerde başka türlü bir gelişim süreci bugüne kadar görülmemiştir.

Ancak, bizim bugünkü anayasamızın asıl temelini millî ihtiyaçlardan doğan düşüncelerin yansıdığı belgeler oluşturmaktadır. Bunları iki ana grupta toplayabiliriz: Osmanlı döneminden gelen temel düşünceler ve belgeler ile Millî Mücadele sırasında ortaya çıkan ihtiyaçların, varılacak amaçların belirtildiği düşünceler ve belgeler.

İnsanın can, mal, ırz güvenliğini sağlayan temel haklar, biraz kâğıt üzerinde de kalsa 1839 Tanzimat Fermanı ile toplumumuza aktarılmıştır. Başka bir deyişle, hukuk devletinin en bellibaşlı temellerinden olan bu güvenceler, İngiltere’de ve daha sonra Fransa’da doğan siyasal düşüncelerin etkisi altında Osmanlı Devletine girmiştir. 1856 Islahat Fermanı ile hukuk devletinin bir başka ögesi, kanun karşısında eşitlik ilkesi, gene yukarıda sayılan düşüncelerin yansıması olarak Osmanlı Devletince benimsendi. Bu dönemden bize daha fazla anayasal düşünce geçmedi. Demokrasinin yukarıdaki temel haklarla birlikte en önemli öğelerinden olan siyasal özgürlükler; bunların güvencesi; millî egemenlik ilkesi Osmanlı Devlet yapışma yabancı idiler. Hele, millet olmanın ve ona dayalı bir devlet kurmanın baş şartı olan milliyetçilik ilkesi, çok uluslu bir yapıya sahip Osmanlı Devletinde resmen benimsenemezdi.

Türk anayasalarının temelinde yatan asıl düşünceler, Osmanlı Devleti’nin kesin çöküşü sırasında berraklaşma yoluna girmiştir. Millî Mücadele başlamadan önce birkaç vatanseverin zihninde açıkça beliren bu düşünceleri geliştirerek eylem alanına sokan, onları bütün dünyaya ve millete ilân eden ise hepimizin bildiği gibi, Atatürk’tür. O’nun hangi düşünceleri ve bu düşünceleri simgeleyen belgeleri anayasalarımızın ve dolayısı ile devletimizin temelinde yatmaktadır? Bellibaşlılarını sırasıyla saymak gerekirse şu çok önemli belgeler ortaya çıkar: Amasya Tamimi; Erzurum ve Sivas Kongrelerinin kararları; Misak-ı Millî... Bu belgeler deyiş yerinde ise, yeni Türk Devletine adeta can, ruh vermişlerdir. Gerçi bu dördünden başka temel belgeler de vardır. TBMM’nin

kuruluşundan sonra verdiği ve saltanatın kaldırılmasına kadar uzanan önemli kararlar, Lozan Barış Antlaşması gibi. Bunların sayısını çoğaltmak ve kendi aralarında önemleri bakımından bir sıralama yapmak mümkündür. Ancak bu anayasal belgelerin hepsi için şunu söylemek gerekir: Onlardan vazgeçilemez.

Bütün bu ana belgeler içinde en önemlisi Misak-ı Millî'dir denilebilir. Başka bir deyişle Türk Devletinin kuruluşuna temel olan esas belge Misak-ı Millî'dir.

Şüphesizdir ki, örneğin Saltanatın kaldırılması kararı veya Lozan Antlaşması da yukarıda değindiğimiz gibi vazgeçilmez ve devletin temeli olan belgelerdir. Ancak Misak-ı Millî olmasaydı ve onun çizdiği çerçeve içinde belirtilen hedefe ulaşılmıyorsa, diğer düşünceler ve onları simgeleyen belgeler gerçekleşmezdi. Bu bakımdan şimdi Misak-ı Millî'yi bu makalenin sınırları içinde incelemeye geçebiliriz.

3. Misak-ı Millî'nin Niteliği

Devletin üç temel öğeden oluştuğu bütün hukukçularca kabul edilmiş bir gerçektir. Bu üç öğeden ikisi maddî, biri manevîdir. Maddî olanları İnsan topluluğu ile ülke, manevî olanı, daha doğrusu gözle görülemeyip de varlığı duyulabilen ögesi ise “egemenlik” veya “devlet gücü” dediğimiz üstün kudrettir. Bu üç öğeden biri olmazsa “devlet” yoktur.

Bir devletin yok olma sürecine girmesi bu üç öğenin aşınması ile başlar; öğelerden biri dahi varlığını yitirirse devlet de ortadan kalkar. Osmanlı İmparatorluğu da tarihteki pek çok benzeri gibi, her üç öğesindeki aşınmalarla yıkılma sürecine girmiştir. Osmanlı tarihinin çökme dönemi gözler önünde canlandırılırsa bu tam anlamıyla belirir. Gerçekten özellikle XIX. yüzyıldan itibaren devletin hem ülkesi hem de insan topluluğu hızla ufalmaya başlamıştır. Egemenlik gücü de üstünlüğünü yitirmiş, devlet bir yarı sömürge durumuna düşmüş; merkezî güç içeride asayiş bile sağlayamaz olmuştur.

Osmanlı Devleti ülkesinin nasıl ufalanıp elden çıktığını kısaca hatırlatmakta yarar vardır:

Bir zamanların en güçlü imparatorluklarından olan Osmanlı Devleti XIX. yüzyılda emperyalist siyasetin konusu durumuna gelmişti. XX. yüzyıl başında ise İngiltere ve Rusya, Osmanlı Devleti'nin bölünüp parçalanması üzerinde 1908 yılında Reval'de anlaşmaya varmışlardı,

isterseniz her iki devletin bu anlaşma ile neyi amaçladıklarını kısaca görelim:

İngiltere Ortadoğuda XIX. yüzyıl sonlarında, bir yandan Güney İran'ı bir yandan da Mısır'ı işgal ederek Uzak Doğu'ya ve sömürgesi olan Hindistan'a giden temel yolu, hayat damarını bir ölçüde güvence altına almıştı. Ama bu yola tam anlamıyla egemen olmak için, Osmanlı Devleti'nin elinde bulunan Ürdün, Filistin ve Irak'ı elde etmeliydi. İngiltere'nin amacı buraları ya doğrudan doğruya işgal etmek, bu olamazsa oralarda kendine bağlı ufak devletler kurmaktı. XIX. yüzyıl sonlarında güçlenerek İngiltere'ye rakip bir duruma gelen Almanya'nın Osmanlı Devleti üzerinde sürekli olarak nüfuz kazanması da İngiltere'nin bu siyasetini kamçılıyordu.

Rusya ise iki yüz elli yıldır sürdürdüğü siyaseti gerçekleştirmek istiyordu: Boğazları alıp sıcak denizlere çıkmak. Bunu sağlamak için özellikle XIX. yüzyılda önemli adımlar atmıştı: Balkanları içten çökertip parçalamış ve onların Türk olan bölgelerini de Osmanlı Devleti'nden kopartmıştı. 1878'de ise Doğu Anadolu'nun bir bölümüne yerleşmişti.

İngiltere, büyük rakibi Almanya'ya iyice yaklaşan Osmanlı Devleti'nin tam olarak parçalanmasını sağlamak için artık Rusya'yı doğal yardımcısı olarak görüyordu. 1908 Antlaşması ile İngiltere, gelecekte Ruslara İstanbul ve Boğazları bırakıyor, buna karşılık Ortadoğu'da tam bir hareket serbestliği kazanıyordu.³

İngiltere ile Almanya arasındaki dünya çapında rekabetin bir dengeye dönüşmemesi üzerine, 1914 yılı Haziranında Birinci Dünya Savaşı çıktı. Bu savaşa Almanya'nın yanında, onunla sıkı ilişkileri bulunan Avusturya-Macaristan İmparatorluğu (Savaşın zahiri sebebi bu devlet ile Rusya arasındaki çekişmedir. Ama bu kıvılcım hazır duran dinamiti patlatmıştır), İngiltere'nin yanında ise Fransa ile Rusya katılmıştı. Aynı yılın Kasım ayında yanlış hesaplar ve uzağı görememe sonucu Osmanlı Devleti de Almanya'nın yanında savaşa katıldı (Oysa Almanya Osmanlı ülkesini yan sömürge yapmak istiyordu). (İttifak veya Bağlaşma Grubu dediğimiz bu Blok'a sonradan Bulgaristan da girdi. İtilâf veya Anlaşma Grubu dediğimiz karşı Blok'a ise başta İtalya ile Japonya olmak üzere pek çok devlet katılmıştır).

3 Bu konularda toplu bilgi için bk: Ömer Kürkçü oğlu, **Türk-İngiliz İlişkileri (1919-1926)**, Ankara 1978, s. 23 vd.

Osmanlı Devletinin savaşa girmesi, Rusya ile İngiltere'nin yanında Fransa ve İtalya'nın da bu imparatorluktan ileride pay almasını gerektiriyordu. Dostlarının yardımını sağlayabilmek için İngiltere ve Rusya yeni ortaklarını bağışlarına basmak zorunda kalmışlardır. Kaldı ki Fransa ile İtalya'nın da Doğu Akdeniz'de çıkarları vardı.

1915 ve 1916 yıllarında yapılan bir dizi anlaşmalarla paylaşırma şu son biçimini almıştır:⁴ Buna göre hemen hemen bütün Marmara bölgesi Ruslara; Oniki Ada ve Antalya bölgesi İtalyanlara; Adana-Maraş çizgisinin güneyi ile Suriye, Lübnan, Kuzey Irak'm batısı Fransızlara; Filistin, Ürdün, Güney Irak, Kuzey Irak'ın doğusu İngilizlere verilecekti.

Rusya'da rejim değişikliği (Bolşevik İhtilâli) olunca yeni kurulan devlet, Almanlar ve bağlaşıklarıyla barış yaparak savaştan çekildi. Rusya, Osmanlı Devleti üzerindeki paylarından da vazgeçti.

Bunun üzerine İtilâf Devletleri, İstanbul ve Boğazlar üzerindeki Rus payını ortaklaşa olarak kendilerine geçirmeyi, Doğu Anadolu'daki Rus payını ise Ermenilere vermeyi kararlaştırdılar. İngiltere, ayrıca Rusya'daki yeni rejimden emin olmadığı için Doğu Anadolu'nun güneyinde de kendi nüfuzunu geliştirmeyi düşünmüştür.

Bilindiği gibi Almanya ve bağlaşıklarının yenilmesi ile savaş bitti. Osmanlı Devleti'nin 30 Ekim 1918'de imzaladığı Mondros Silâh Bırakışma Anlaşması paylaşmanın artık başladığını gösteren belgedir.

Bırakışma (veya ateşkes) anlaşmaları geçici niteliktedirler. Savaşı yenen ve yenik bitirenlerin barış yapılıncaya kadar silâhları bırakmaları demek olan anlaşmalarla, yenen taraflar elbette bazı tedbirler alabilirler; ama sınırların yeniden çizilmesi ve diğer hükümler -eğer uyuşma olursa- barış antlaşması ile düzenlenir.

İtilâf Devletleri ve onların lideri İngiltere ise böyle bir hukuk görüşü ile hareket etmek gereğini duymamışlardır. Bırakışma metnine konulan 7. madde hükmüne dayanarak, paylaşma anlaşmalarını hemen uygulama yoluna koydular. Özellikle İngiltere bu acı işin kışkırtıcılığını yapıyordu. İngiliz hükümetine göre, Türkiye yıkılıp parçalanmalıydı. "İmparatorluğun geleceği Türkiye konusunda varılacak çözüme

4 4-10 Nisan 1915'te İngiltere-Fransa-Rusya arasındaki anlaşmalar; 26 Nisan 1915'te İngiltere, Fransa, Rusya, İtalya arasındaki anlaşma (Londra Anlaşması); 21 Ekim 1915'te İngiltere ile Fransa arasında anlaşma (Sykes-Picot Anlaşması); 19 Nisan 1917'de İngiltere- Fransa-İtalya arasında anlaşma (Saint-Jean de Maurieune Anlaşması).

bağlıdır.”⁵ İngiliz Başbakanı’nın bu sözünü şöyle anlayabiliriz. “İngiliz İmparatorluğunun geleceği Türkiye’nin parçalanması ile yakından ilgilidir.”

1919 yılının yaz aylarında, Yunanlılar, İtilâf Devletleri adına, Batı Ege Bölgemizi işgal işini neredeyse tamamlamak üzereydiler. Adana, Maraş, Antep, Urfa ve çevreleri Fransızlarca işgal ediliyordu. Ermeniler, Güney Kafkasya’dan çıkıp Doğu Anadolu’ya girmeye başlamışlardı, İngilizler Kuzey Irak’ı işgal etmişler, Antalya ve çevresi İtalyanlarca ele geçirilmişti. Boğazlara, İstanbul’a, Marmara Denizi’ne İtilâf Devletlerince ortaklaşa el konulmuştu. Doğu Trakya’yı ise Yunanlılara verme hazırlıkları başlamıştı. Bu acı durumu, Atatürk Büyük Nutkunun başında ne açık ve gerçekçi biçimde anlatır. Hepimizin bildiği o bölümün Osmanlı ülkesiyle ilgili olan yerlerini bir kez daha hatırlamakta büyük yarar vardır:

“İtilâf donanmaları ve askerleri İstanbul’da; Adana ili Fransızlar; Urfa, Maraş, Ayıntap (Gaziantep) İngilizler tarafından işgal edilmiş. Antalya ve Konya’da İtalyan askerî birlikleri, Merzifon ve Samsun’da İngiliz askerleri bulunuyor... 15 Mayıs 1919’da İtilâf Devletlerinin uygun bulmasıyla Yunan ordusu da İzmir’e çıkıyor.” “... içinde bulunduğumuz o tarihte Osmanlı Devleti’nin temelleri çökmüş, ömrü tamamlanmıştı. Ortada bir avuç Türkün barındığı bir ata yurdu kalmıştı. Son sorun bunun da bölünmesini sağlamaya çalışmaktan ibaretti.” Yani, devletin en önemli üç ögesinden biri de elden çıkıyordu. Mustafa Kemal Paşa yok olmaktan, ata yurdunu, yani ülkeyi parçalanmaktan kurtarmak için şöyle diyordu: “Ya İstiklâl ya ölüm.”

Evet, Türk’ün bin yıllık ata yurdunu kurtarmak veya yok olmak. İkisinin arası bir çözüm düşünülemezdi. Başka bir deyişle, yeni bir devlet kurulup yaşatılacaktı.

Burada millî kurtuluş hareketimizin tarihini, destanını anlatacak değiliz. Akıllara sığmayan, milletimizin büyük fedakârlıkları ve büyük dâhi Atatürk’ün bu fedakârlıkları birleştirip amaca ulaştırması ile kazanılan o görkemli mücadeleyi hepimiz biliyoruz.

Biz, Atatürk’ün çok üstün bir önderlik gücü ile başlattığı ölüm-dirim mücadelesinin, kurulacak devletin ülkesi bakımından hangi amaca yöneldiğini görmek istiyoruz.

5 Başbakan Lloyd George 18 Ağustos 1919’da Avam Kamarasında söylemiştir. (Kürkçüoğlu, s. 63)

Atatürk bu konuda ilkönce “nerenin kurtulacağı” konusunda düşünmüştür. Hedef, Türk vatanının kurtulmasıdır. Türk vatani neresidir? Bunu, Atatürk ve yakın arkadaşları Türklerin oturduğu, yerleştiği yerlerdir, diyerek nitelemiştir. Bu toprak parçasının kesin sınırları çizilecek, o sınırlara erişilinceye kadar ölüm-dirim savaşı sürecektir.

Bu hedefin kesinlikle belirlenmesi ve yasal bir duruma getirilmesi için her Türk tarafından benimsenmesi gerekirdi. İşte Atatürk bu millî inanca bütün milleti bağlayacak bir dizi çalışmalara girişti. Bunlar özetle şu çalışmalardır:

a. İşgallere engel olamayan İstanbul Hükûmetine bağlılıktan milleti uzaklaştırarak onu kendi egemenliğine sahip kılacak çalışmalar yapmak. Millî bilince ulaşıncaya, yukarıdaki inanç yaygınlaşacaktır. Millî bilinç ise milletin kendi kaderine egemen olması ile sağlanırdı. Amasya Tamimi bu konudaki ilk büyük adımdır (21-22 Haziran 1919).

b. Amasya Tamiminde öngörülen ilk hedefleri gerçekleştirmek. Milleti temsil eden kongreler yolu ile millî inanca, kurtuluş davasına herkesi inandırmak. Erzurum Kongresi bu konuda ilk adımdır (23 Temmuz-7 Ağustos 1919). Doğu illerimizin temsilcilerinden oluşan Erzurum Kongresinde “Türk vatanının bölünmez bir bütün olduğu, Doğunun da bütünü bir parçası bulunduğu” kabul edilmiştir. Millî birlik inancının ilk kez Doğuda şahlanması dikkate değer. Erzurum Kongresi sona erdiği gün Mustafa Kemal Paşa, orada bulunan İngiliz Albay Rawlinson’a Türk vatanının bölünmezliği konusunda millî bir anttan yani bir Misak-ı Millî hazırlığından söz etmiştir.⁶

c. Erzurum Kongresinin ışığı altında Batı Anadolu’da da bazı birleştirici hareketlere girişilmiştir. Sonunda Amasya Tamimindeki ikinci hedef de gerçekleşmiş, vatanın mümkün olabileceği ölçüde çok yerinden gelen temsilcilerle Sivas Kongresi toplanmıştır (4-12 Eylül 1919). Tam anlamıyla millî bir kongredir Sivas’taki toplantı. Millî Mücadeleyi yürütecek dernekler birleştirilmiş ve Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti kurulmuştur. Kongre sonunda alınan karar, Misak-ı Millî’nin ilk metni sayılabilir. Bütün kongre üyelerinin kabul ettiği karara göre: “30 Ekim 1918 günü imzalanan Bırakışma sırasındaki sınırlarımız vatanımızı çizer. Bu sınır içinde kalan vatan hiçbir biçimde ayrılmaz bir bütündür. Bu vatanda yaşayanlar birbirlerinin öz kardeşleridir.” Sivas Kongresi, bu ana esasın ve diğer kararların Osmanlı Par-

6 Utkan Kocattürk, Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Kronolojisi, Ankara 1983, s. 78.

lamentosunca kabul edilmesinin sağlanmasını da istemiştir. Bunun sebebi şudur:

Başladığı günden itibaren millî kurtuluş hareketine Osmanlı Hükûmeti karşıdır. Bu hareketin, işgalci güçleri “azdıracığı” sanılmaktadır. Millî hareketin boğulması için elden gelen yapılmaktadır. Bunun önlenmesi gerekir.

Ancak Mustafa Kemal Paşa'nın millete aşlamaya başladığı inanç, onun karşısında olanların düşüncelerine ve eylemlerine üstün gelmektedir.

Sivas Kongresi toplandığı sırada “devlet” olarak henüz Osmanlı Devleti yaşıyordu ve ondan başkası da yoktu. Şimdi bu devletin parlamentosu Sivas Kongresi kararlarını onaylarsa artık İtilâf Devletlerine Osmanlı Devleti de karşı çıkacak demektir. Mustafa Kemal Paşa, o eşsiz önsezisi ile, parlamentosundan böyle bir kararın çıkacağı devletin varlığına İtilâf Devletlerince kesinlikle son verileceğini kavramıştı. O zaman da millî egemenliğe dayanan yeni bir devletin kurulması haklı olacaktı.

Plân uygulamaya konuldu. Türk Milletinin düşüncesini ve isteğini temsil eden Sivas Kongresine karşı Osmanlı Hükûmeti direnemedi. Millî Mücadeleye karşı olan Sadrazam Damat Ferit istifa etti (30 Eylül 1919). Ali Rıza Paşa kabinesi kuruldu (1 Ekim 1919). Bu hükûmet, zorla da olsa Sivas Kongresi kararlarını yürütmekle görevli olan Heyet-i Temsiliye ile anlaşmak yolunu tuttu. Yapılan anlaşmaya göre Meclis-i Mebusan, yani Osmanlı Parlamentosu'nun en yetkili kanadı, toplanıp Sivas kararlarını görüşecekti. (Şurasını hatırlatırız ki 21 Aralık 1918'de Meclis-i Mebusan dağıtılmıştı).

Bir yandan Meclis-i Mebusan seçimleri yapılırken, bir yandan da Heyet-i Temsiliye, kendi adaylarının yani Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti adaylarının kazanmakta olduğunu gördüğünden Meclis-i Mebusan'da tutulacak hareket tarzını görüşmektedir. 27 Aralık'ta Ankara'ya gelen ve orayı Heyet-i Temsiliye'nin merkezi seçen Mustafa Kemal Paşa, ertesi gün yaptığı uzun bir konuşmada Türk vatanının sınırlarını saptamış ve bu sınırların çizdiği vatandan hiçbir fedakârlık yapılmayacağını belirtmiştir. O günlerde Mustafa Kemal Paşa Misak-ı Millî'nin metnini hazırlamaktadır. Hazırladığı taslağı İstanbul'a gitmek için Ankara'ya gelen milletvekillerine göstermektedir. Metin son biçimini alınca Heyet-i Temsiliye sözcüsü Hüsrev Bey ile

İstanbul'a gönderilmiştir.⁷

Meclis-i Mebusan 12 Ocak 1920 günü açıldı. Atatürk'ün Büyük Nutkunda anlattığı gibi, milletvekilleri arasında huzursuzluk ve tutarsızlık vardı, Ankara toplantılarında alman bazı ilke kararlarına tam anlamıyla uyulmadı. Ancak sıra Atatürkçe hazırlanan Misak-ı Millî'ye gelince Meclis'te bir toparlanma gözüktü. Komisyondaki görüşmelerden sonra Meclis-i Mebusan 28 Ocak 1920 günü yaptığı gizli bir toplantıda alkışlarla "Ahd-ı Millî" adıyla ve bir bildiri biçimiyle "Misak-ı Millî'yi" kabul etti. 17 Şubat günü de bu millî bildirinin yabancı parlamentolara ve basına duyurulması kararı verildi.⁸

Atatürk'ün de Nutkunda memnuniyetle belirttiği gibi, kabul edilen bu bildiri esas olarak O'nun hazırladığı metindir. Üzerinde çok az değişiklik yapılmıştır.

Bildirinin metnini şöylece özetleyebiliriz:

"Osmanlı Meclis-i Mebusanı üyeleri barışa kavuşmak için şu koşulları ileri sürerler: Birinci Dünya Savaşı bitişinde imzalanan Bırakışma Anlaşmasının çizdiği sınırlar içinde "din, ırk ve asılca" (yani Türkler) birlik oluşturan vatandaşların oturduğu yerler hiçbir biçimde yurttan kopartılamaz. Osmanlı Saltanatının ve Halifeliğin merkezi İstanbul'un güvenlik içinde bulunması koşulu ile Boğazlar açılabilir. Daha önce bizden ayrılan Batı Trakya'da, Ateşkes sınırları dışında tutulmak istenen Kars, Ardahan ve Batum'da halkoyuna başvurulması gerekir. Osmanlı Devletindeki Arapların çoğunlukta olduğu yerlerde de halkoyuna başvurulmalıdır... Bağımsızlığımızı sınırlayacak siyasal, ekonomik hiçbir antlaşma kabul edilemez. Bu koşullar kabul edilmezse barış yapmak imkânsızdır."

Anlaşıldığına göre Osmanlı Parlamentosu "ant" veya "yemin" biçiminde Türk Vatanının sınırlarını kesin olarak belirlemiştir.

Misak-ı Millî'nin hukuksal niteliği nedir? Bu metin bir parlamento kararıdır. 1876 Osmanlı Anayasasına göre parlamento iki kanatlı idi. Millet temsilcilerinin oluşturduğu Meclis-i Mebusan ve üyelerini padişahın seçtiği Heyet-i Âyan. Anayasanın 1909 değişikliğine göre Meclis-i Mebusan'ın yetkileri daha fazladır. Misak-ı Millî de parlamentonun yetkili kanadının aldığı bir kararla vatan sınırlarının belirtilmesidir.

⁷ Nejat Kaymaz, Misak-ı Millî üzerinde yapılan tartışmalar hakkında (**VIII, Türk Tarih Kongresi Bildirileri**) Ankara 1977, s. 2.

⁸ Utkan Kocattürk, a.g.e., s. 132 ve oradaki kaynaklar.

Gerek Osmanlı Anayasası, gerek Meclis-i Mebusan iç tüzüğüne göre böyle bir karar alınabilir. Ancak tartışmalı olan, egemenlik hakkına sahip padişahın bu kararı onaylamamasının, onu geçerli yapıp yapmadığıdır. Fakat bu tartışmanın bir değeri yoktur. Zira kısa bir süre sonra bu karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından da benimsenecektir, öte yandan bu karar millet temsilcilerinin, dolayısıyla milletin isteğini belirttiğinden, Anayasa hukuku bakımından son derece önemlidir ve geçerlidir.

4. Misak-ı Millî'ye Karşı Tepkiler

İstanbul'u yarı işgal altında tutan İtilâf Devletleri, parçalamak istedikleri milletin temsilcilerinin karşı çıkmalarına büyük bir tepki gösterdiler. Bu çatlak sesler kesilmeliydi. 16 Mart 1920'de İstanbul resmen işgal edildi. Meclis-i Mebusan basıldı. İleri gelen milletvekilleri ve başka aydınlar yakalanıp Malta'ya sürüldüler. 18 Martta Meclis-i Mebusan son toplantısını yaparak çalışmalarına ara verdi; 11 Nisanda da padişahça feshedildi. Ali Rıza Paşa ve Salih Paşa'dan sonra Damat Ferit tekrar sadrazam yapıldı. Ankara'ya karşı hainlik ve soysuzluk cephesi gene kuruldu. Bunlar hep olumsuz tepkilerdir.

Misak-ı Millî'nin ilânı üzerine Osmanlı Parlamentosunun işgalci güçlerce basılması, Başkent'in tam anlamıyla İtilâf Devletlerinin eline geçmesi, olumlu tepkiler de doğurmuştur. Bunlardan ilki Mustafa Kemal Paşa'nın, millet temsilcilerinin bu kez Ankara'da yeniden toplanmasına haklı bir gerekçe bulmasıdır. İkincisi ise Misak-ı Millî'nin geniş çevrelerce daha iyi anlaşılması ve benimsenmesidir.

Mustafa Kemal Paşa, İstanbul'un işgali üzerine hemen yayınladığı bir bildiri ile millî kurtuluşu yönetecek, millete dayalı yeni ve olağanüstü yetkilere sahip bir meclisi, yani TBMM'ni açarak bugünkü devletimizi kuruyordu. 23 Nisan 1920 böylece millî egemenlik ilkesinin de Türkiye'ye girmesi tarihidir.

5. Misak-ı Millî'deki Hedeflerin Gerçekleşmesi

Misak-ı Millî gerçi bir Osmanlı Parlamentosu kararı idi ama onu hazırlayanlar millettten aldıkları, yetki ile bunu yapmışlardı. Misak-ı Millî kutsal bir ant olarak TBMM'nin de hedefi idi. Böylece 18 Temmuz 1920 tarihinde, Yunanlıların Bursa'yı işgal edip büyük bir hızla ilerledikleri bir sırada TBMM, gizli bir oturumunda Misak-ı Millî'ye

ant içti. O artık yeni Türk Devleti'nin ülkesini belirleyen, gerçekleşmesi için sonuna değin çalışılacak millî bir ülkü, hedef olmuştur. Başka bir deyişle bu karar, Misak-ı Millî'nin Osmanlı hukuku açısından tartışmalı olan varlığını tam anlamı ile yasallaştırmış, millî devletin temeli yapmıştır.

Misak-ı Millî böylece TBMM'nin yürüttüğü ulusal mücadelenin çerçevesini de çizmiştir. İstek, Misak-ı Millî'de ne azı ne de fazlasıdır. Özellikle 1920 yılının sonlarına doğru Misak-ı Millî'nin gerçekleştirilmesi için somut sonuçlar alınmaya başlandı. 1919 ve 1920 yıllarında Kafkasya'daki Ermenistan Cumhuriyeti'nin Doğu Anadolu'ya doğru yayılmakta olduğunu biliyoruz. Doğu Anadolu'nun yiğit halkı, oradaki TBMM ordusuyla tam bir işbirliği içine girince Ermenilere çekilmek düştü. Sonunda Ermenilerle 2 Aralık 1920'de yapılan Gümrü Barışı ile Doğu Anadolu'da, Misak-ı Millî büyük ölçüde gerçekleşmiştir.

Misak-ı Millî'nin yalnız iç hukuk bakımından değil, asıl devletlerarası hukuk açısından büyük olan önemi de böylece 1920 yılı sonlarına doğru anlaşılmaya başlanıyordu. Özellikle Birinci İnönü Muharebesinin kazanılmasından sonra bu önem iyice su yüzüne çıkmıştır. Birinci İnönü Zaferinden sonra Londra Konferansına katılmak üzere yola çıkma hazırlıklarına başlayan TBMM Başdelegesi Bekir Sami Bey'e, Mustafa Kemal Paşa "Ekselânsınıza ve başkanlığınızdaki kurula verilen yetkiler Misak-ı Millînin saptadığı sınırları aşamaz"⁹ diyordu. Konferanstaki İtilâf Devletleri temsilcilerinin henüz Misak-ı Millî'yi pek ciddiye almadıkları sırada, başdelegeye verilen bu talimat önemlidir. Temsilcilerimiz Misak-ı Millî'nin hem ülke bütünlüğü hem de siyasal haklarımızla ilgili ilkelerinden hiçbir ödün vermeyeceklerdi. Gerçekten de Konferansın başarısızca bitmesinden sonra, Türk Baştemsilcisinin Fransızlar, İtalyanlar ve İngilizlerle imzaladığı üç anlaşma (11, 12, 17 Mart 1921) Misak-ı Millî'ye uymadıkları için TBMM tarafından onaylanmamışlardır.

Buna karşılık 16 Mart 1921'de imzalanan Moskova Antlaşması ile Sovyetler şunu kabul etmişlerdir: "Türkiye sözü ile 28 Ocak 1920 günü İstanbul'da toplanan Meclis-i Mebusan tarafından düzenlenip bütün devletlere ve basma bildirilen Misak-ı Millî'nin kapsadığı topraklar anlaşılmaktadır (Madde 2)." Böylece Misak-ı Millî, uluslararası bir anlaşma metnine somut olarak girmiştir.

9 Utkan Kocattürk, a.g.e., s. 240.

Sakarya Zaferinden sonra İngilizlerin de Misak-ı Millî ile yakından ilgilenmeye başladıkları görülür. Dışişleri Bakanı Lord Curzon, Misak-ı Millî'yi inceletmiş, İngilizce'ye çevirerek hükûmete bir muhtıra ile birlikte sunmuştur.¹⁰ 7 Ekim 1921 tarihini taşıyan bu muhtıradan birkaç gün sonra, 13 Ekim'de Türkiye ile Ermenistan, Azerbeycan ve Gürcistan arasında imzalanan antlaşmanın 2. maddesinde, Moskova Antlaşmasının aynı numaralı maddesinde belirtilen hüküm tekrarlanmıştır. Asıl ilginç, İtilaf Devletlerinden olan Fransa'nın, Güneydoğu Anadolu halkının kahramanca direnmesi ve Sakarya Zaferinin kazanılması üzerine, aynı Ekim ayının 20. günü bizimle imzaladığı Ankara Antlaşmasının 6 maddesinde Misak-ı Millî'yi tanıdığını belirtir bir ifadeye bulunmasıdır.

Büyük taarruza hazırlandığı sırada da Misak-ı Millî ana hedefidir. Mustafa Kemal Paşa 11 Ocak 1922'de "Türk barış şartları Misak-ı Millî'nin ilân günü olan 28 Ocak 1920 tarihinden beri bütün cihana malûmdur"¹¹ diyordu. Bu hedef, her yandan parçalanmış vatanın kesinlikle kurtarıldığı tarihten sonra da değişmemiştir.

İzmir kurtarıldıktan sonra Mustafa Kemal Paşa, ünlü Fransız Generali Pelle ile konuşurken "Misak-ı Millî'de anılan yerleri almadan yapamam, fazlasını işgal etmeyeceğim..."¹² ifadesi ile hedefi bir kez daha gösteriyordu. Lozan görüşmeleri başlarken İsmet Paşa "Misak-ı Millî... bizim hareket tarzımızın esasını teşkil eder"¹³ diyordu. Mustafa Kemal Paşa da bu konuda kesin ve bağlayıcı konuşmalar yapıyordu. Bunlara bir örnek olarak 13 Temmuz 1923 günü Amerikalı gazeteci İsaac F. Marcossou'la yaptığı görüşmede söylediklerini gösterebiliriz: "... Birleşik Devletlerin ideali, bizim de idealimizdir. Büyük Millet Meclisi'nin 1920 Ocağında ilân ettiği Millî Misakımız sizin Bağımsızlık Beyannamenize çok benzer. O sadece, Türk ülkesinin istilâdan kurtulmasını ve kendi kaderine hâkim olmasını ister. ... O, halkımızın Misakı, anayasasıdır ve her ne pahasına olursa olsun bu misakı korumaya kararlıyız."¹⁴ Lozan Barışının imzalanmasından kısa bir süre önce söylenen

10 Utkan Kocatürk, **a.g.e.** s. 292; Nejat Kaymaz, **a.g.e.**, s. 6-7.

11 Utkan Kocatürk, **a.g.e.**, s. 307.

12 Hikmet Bayur, **XX. Yüzyılda Türklüğün Tarih ve Acun Siyaseti Üzerindeki Etkileri**, Ankara 1974, s. 290.

13 Utkan Kocatürk, **a.g.e.**, s. 362.

14 İsaac F. Marcossou, Türkiye'nin Kuruluş Yıllarında bir Yabancı Gazetecinin Ankara Yolculuğu ve Atatürk'le Görüşmesi (Çeviren; Ergun Özbudun) "Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, G I, Sayı 1, Kasım 1984 s. 180. Bir başka Amerikalı Gazeteciye Gazî'nin İzmir'de verdiği demeç için bk: Utkan Kocatürk, **a.g.e.**, s. 349.

bu sözlerde, Misak-ı Millî'nin ABD Anayasasının temel belgesi olan Virginia Bildirisine benzetilmesi ve onun "Milletin Anayasası" olarak belirlenmesi ilginçtir. Bu konuya biraz aşağıda tekrar değineceğiz,

Lozan'a gidilirken Misak-ı Millî büyük ölçüde gerçekleşmiştir: Doğu Trakya, Mudanya Bırakışması sonunda TBMM'ne teslim edilmiştir. Suriye sınırı, Hatay dışında, Ankara Antlaşmasıyla; Doğu sınırı ise Sovyetler ve Ermenilerle yapılan anlaşmalar ile çizilmiştir. Bundan dolayı Türk temsilcileri Lozan'a giderken Misak-ı Millî'yi tamamlamak için Batı Trakya, Hatay, Musul ve Kerkük sorunları üzerinde hazırlanıyorlardı. Bilindiği gibi bütün diplomatik mücadeleye rağmen Batı Trakya tekrar kazanılamadı. Zira Osmanlı Devleti orayı Balkan Savaşı sonunda imzaladığı anlaşmalarla resmen elden çıkarmıştı.

Hatay ise Lozan'da sınırlar dışında kaldı. Fransızlarla yapılan Ankara Antlaşması değiştirilemedi.

Musul ve Kerkük ise petrolü yüzünden İngilizlerce bırakılmıyordu. Lozan'da varılan anlaşmaya göre, Türkiye ile İngiltere dokuz ay içinde Irak sınırını çizeceklerdi.

Bilindiği gibi Hatay, dâhice ve barışçı bir siyasetle, 1939'da vatanına kavuştu.

Batı Trakya sorunu, belirttiğimiz hukuksal engel yüzünden çözülmedi.

Misak-ı Millî sınırları içinde bulunan Musul ve Kerkük üzerinde İngiltere ile anlaşılamadı. Milletler Cemiyeti de sorunu İngiltere lehine çözdü. Bunun üzerine Musul ve Kerkük'ü Anavatan'a katmak için askerî bir hazırlığa başlandığı sırada İngilizler Şeyh Sait ayaklanmasını çıkarttılar. Bu ayaklanma İngilizlerin petrolü bize bırakmamak için oynadıkları bir oyundur. 1925 İlkbaharında bu ayaklanma ile İngilizler, Türk ordusunu yıpratmak, ayaklanma başarılı olursa orada kendilerinin oynacağı bir kukla devlet kurmak amacını gütmüşlerdir.

Her iki amaç da gerçekleşemedi. Ama Türkiye'nin büyük bir inkılâp hamlesi içinde bulunduğu için güvenliğe ihtiyacı vardı. 5 Haziran 1926'da Türkiye, İngiltere ve Irak arasında imzalanan antlaşma ile çekişme bitti. Şurasını da belirtmekte yarar vardır: Misak-ı Millî bağımsızlığı kısıtlayan hiçbir hükmü kabul etmiyordu. Kapitülasyonlar gibi. Lozan'da bunun da sağlandığını unutmayalım. Bu bakımdan Misak-ı Millî Lozan'da çok büyük ölçüde gerçekleşmiştir.

6. Misak-ı Millî ve Anayasamız

Yukarıdan beri söylediklerimize göre, Misak-ı Millî Türkiye Cumhuriyeti tarihi için iki bakımdan son derece önemli bir belgedir: Ülkemizin sınırlarını çizmektedir ve bağımsızlığımızla bağdaşmayacak ödünlere bulunulmasını engellemektedir. Acaba bu iki önemli temel bugünkü devletimiz açısından ne derece geçerlidir?

Bu soruyu cevaplamak için Atatürk'e bir kez daha dönmemiz gerekir: Zaferin kazanılmasından ve Lozan görüşmelerinin başlamasından sonra, 1 Mart 1923 günü TBMM'nin dördüncü toplantı yılını açarken Gazi Mustafa Kemal Paşa, erişilen verimli sonuçları iki önemli, yol gösterici ilkenin yarattığı kavramlara bağlamaktadır: Bunların birincisi "Misak-ı Millî", ikincisi ise "egemenliği kayıtsız şartsız milletin elinde tutan Anayasamızdır."¹⁵ Bu dikkate değer ifade, Misak-ı Millî'yi Anayasa'ya eşdeğer bir düzeyde tutmaktadır. Hatta o, belki Anayasa'dan da üstündür. Ama şurası son derece açık ve doğaldır ki Misak-ı Millî, son sözüne ve kararlarına büyük bir ciddilikle sahip çıkan Türk Devleti'nin daha sonra yaptığı antlaşmalarla sınırlıdır. Başka bir deyişle, "Yurtta barış, cihanda barış" ilkesine içtenlikle bağlı Türkiye Cumhuriyeti, Misak-ı Millî'yi 1938 yılına kadar gerçekleşen anlaşmaların sınırı içinde ülke birliğinin temeli yapmıştır.

Yukarıda, Amerikalı gazeteciye verdiği demeçte Atatürk'ün, Misak-ı Millî'yi doğrudan doğruya "Türk Milletinin Anayasası" olarak belirttiğini kaydetmiştik. Öyle ise, asıl anayasa Misak-ı Millî'nin altına düşmektedir. Atatürk Misak-ı Millî'yi Virginia Bildirisine benzeterek, onu Anayasaya can veren temel belge yerine koymaktadır.

Bugünkü Anayasamız başlangıcında "Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılâp ve ilkeleri doğrultusunda" hazırlandığını belirtmiştir. Ayrıca gene başlangıçta "Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında hiçbir düşünce ve mülahazaya yer olmadığı" da açıklanmaktadır. Ulusal Egemenliği baş ilke kabul eden Atatürk, bu ilkenin içinde yer aldığı Anayasayı Misak-ı Millî'ye bağlarsa, aynı ilkeyi kabul eden bugünkü anayasamız da Misak-ı Millî'ye bağlanmaktadır. Zira Atatürk, "ilkelerine" can veren bir temel gibi görmüştür Misak-ı Millî'yi. Böylece Atatürk ilkelerine göre yapılmış Anayasamızın da Misak-ı Millîye dayanması en basit hukuk

15 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I, İstanbul 1945, s. 296.

kuralı gereğidir.

Misak-ı Millî'yi Anayasamızın dayanaklarından biri saydığımıza göre, bunun sonucu ne olacaktır?

Anayasalar ya devlet kurarlar veya kurulu bir devletin yapısını değiştirirler. Anayasalarda devletin temelleri gösterilir; yapısı kurulur. Devletin üç ögesinden biri “ülke”dir. Öyle ise bir anayasanın, kurduğu devletin ülkesi üzerinde de hükümler koyması gerekir. Fakat hemen belirtmeli ki hiçbir anayasa ülkenin sınırlarını ayrıntılı biçimde belirlemez. Anayasamız da böyle bir ayrıntıya girmemiştir. Fakat çeşitli hükümlerinde “ülke” den söz etmiştir. Başlangıçta “... Türk varlığının devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının” ibaresinden sonra ülke kavramı şuralarda geçmektedir:

Madde 3: “Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür...”

Madde 4: Bu maddede başka temel hükümlerle birlikte 3. Madde'nin de değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif de edilemeyeceği belirtilmektedir.

Madde 13: Temel hak ve hürriyetler “... Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün...” korunması amacı ile de sınırlandırılabilirler.

Madde 14: “Anayasada” yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak ... amacı ile de kullanılamazlar.

Madde 24: “14. Madde hükümlerine -yani yukarıdaki hükme- aykırı olmamak şartıyla ibadet, dinî âyin ve törenler serbesttir.”

Madde 27: “Yayma hakkı Anayasamızın ... 3. maddeleri hükümlerinin değiştirilmesini sağlamak amacı ile kullanılamaz.”

Madde 28: “Basın hürriyetlerinin sınırlanmasında, Anayasanın ... 27. maddeleri hükümleri uygulanır.”

“Devletin ... ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü tehdit eden ... nitelikte olan” yazıları yazanlar, basanlar ... sorumludurlar.

“... Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün ... korunması bakımından ...” yayınlar toplattırılabilir.

“... Süreli yayınlar, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütün-

lûğüne ... aykırı yayımlardan mahkûm olma halinde ...” kapatılabilir.

Madde 30: “... basımevi ve eklentileri Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ... hali hariç ... zapt ve müsadere edilemez.”

Madde 31: 13. Maddedeki genel sınırlama dışında, basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanılmasının engellenemeyeceğini belirtmektedir.

Madde 33: Derneklerin 13. Maddedeki genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri hükme bağlanmaktadır. Gene aynı maddede “Dernekler ... Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün korunması” söz konusu olduğu zaman faaliyetten alıkonulacağı belirtilmektedir.

Madde 58: Gençliğin korunmasından söz edilirken bu işin “... Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü” ortadan kaldırmayı amaç edinen görüşlere karşı yapılacağı söylenmektedir.

Madde 68: Siyasî partilerin tüzük ve programları “... Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı olamayacağı” belirtilmektedir.

Madde 69: Siyasî partilerin 14. Maddedeki sınırlamaların dışına çıkamayacakları hükme bağlanmaktadır. Ayrıca siyasî partiler “ülke bütünlüğü aleyhindeki” yurt dışı çalışmalara katılamazlar.

Madde 81: Milletvekilleri ant içerken “vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne” bağlı kalacaklarını da belirtirler.

Madde 83: “Seçimden önce soruşturulmasına başlanılmış olmak kaydı ile ... 14. Maddedeki” suçları işlediği iddia edilen milletvekillerinin dokunulmazlık dışı tutulduğu belirtilmektedir.

Madde 87: TBMM, 14. Maddeye göre hüküm giyenleri affedemez.

Madde 103: Cumhurbaşkanı ant içerken 81. Maddedeki ibareleri de söyler.

Madde 118: Milli Güvenlik Kurulu’nun görevleri arasında “... ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliğini” korumak yolunda tedbirler almak da sayılmaktadır.

Madde 122: Sıkıyönetim ilânı sebepleri arasında “... ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşürecek şiddet hareketlerinin” ortaya çıkması da sayılmaktadır.

Madde 130: Üniversitelerin bilimsel özgürlüğünden bahsedilirken, bu yetkinin “...ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde” kullanılmayacağı hükme bağlanmaktadır.

Madde 133: Radyo ve Televizyonun “ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü ...” koruyacak yayınlar yapmasını buyurur.

Madde 135: Meslek kuruluşlarının organları “... ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü tehdit edici” faaliyetlerde bulunurlarsa görevden uzaklaş tırılabilirler.

Madde 143: Devlet Güvenlik Mahkemelerinin “Devletin ülkesini ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ...” de tehlikeye düşüren suçlarla uğraşacaklarını belirtir.

Genellikle “millet” ögesiyle birlikte zikredilen ve bir bölünmez bütün olarak korunan Türkiye Ülkesi, Anayasamızda görüldüğü gibi pek çok yerde geçmektedir. İşte şimdi asıl sorun, bu ülkenin “neresi” olduğunu tespittir. Misak-ı Millî, yukarıdaki gerekçe ile Anayasamıza can veren temel belge kabul edildiğine göre ülkemiz, Misak-ı Millî'nin çizdiği sınırlardır. Bu açık bir gerçektir. Böylece Misak-ı Millî, somut olarak görülmesi bile Anayasamızın içindedir.

Misak-ı Millî, Özellikle Türk ülkesini kesin olarak saptamak bakımından hem hukuk hem siyaset açısından geçerliliğini ilk gündeki gibi korumaktadır. Misak-ı Millî'nin siyasal hükümleri için de aynı görüşü ileri sürmek mümkündür. Ancak bu siyasal hükümler Anayasamızda çoğu kez tekrarlandığından Misak-ı Millî'nin ülke konusundaki hükmü çok daha önemlidir. Zira Anayasamız, yukarıda belirtildiği gibi, ülkenin sınırlarını saptamayı Misak-ı Millîye bırakmıştır.

SONUÇ

Misak-ı Millî, ilkönce ülkemizin bütünlüğü, sonra da millî birliğimizi ve tam bağımsızlığımızı kurma ve koruma yolunda temel anayasa belgesidir. Bu belgedeki hedefleri gerçekleştirmek uğrunda Türk Milletinin ne kadar kan akıttığı, ne büyük zorluklarla boğuştuğu, parçalanmayı nasıl önlediği tarihe geçmiş büyük gerçeklerdendir.

Türk Milleti Atatürk'ün şu sözünü benimsemiştir: “Misak-ı Millî, vatanın dış düşman karşısındaki durumunu ve yerini tespit eden kutsal bir kuraldır.”¹⁶

16 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I, İstanbul 1945, s. 296.

Türk Milleti, XIX. yüzyıl başlarında beliren, 1919'da doruğuna çıkan bunalım ve felâketlerin içine tekrar düşmek istememektedir. Bunu isteyenler yalnız tarihten ders almayanlar ve Türk olmanın bilincine varamayanlardır. Dünyanın en insancıl milliyetçilik görüşünü ortaya koyan ve onu gerçekleştiren Atatürk, "bu topraklarda yaşayan herkes Türktür" der. Gene O, Ulusal Kurtuluş Savaşına katılıp da Misak-ı Millî'yi gerçekleştirenleri haklı olarak aynı ülkü potası içinde erimiş görür.

Misak-ı Millî'nin bozulmasını isteyenler, bir zamanlar yaptıkları gibi vatani bölmek isteyenler, bütün Türkleri yani bu vatanda yaşayan herkesi karşılarında bulacaklardır. Tarih bunu en açık ve seçik biçimde kanıtıyor. Tarihe İnanmayanlar, gerçekleri inkâr edenlerdir. Misak-ı Millî ise gerçeklere, akla, millî ihtiyaçlara en uygun bir bütünlük ve birlik simgesidir, Ona uymak, tarihin ve akim buyruklarına da uymak demektir.

İKİLİ İKTİDAR DÖNEMİ ANAYASASI OLARAK TEŞKİLÂT-I ESÂSÎYE KANUNUNUN (1921 ANAYASASI'NIN) DÜŞÜNSEL TEMELLERİNE BAKIŞ

Dr. Zeki ERASLAN*

ÖZET

Türkiye tarihinde 1920 ile 1924 arası dönem, dünya tarihinde eşine pek rastlanamayacak şekilde kendine özgü bir kesiti ifade etmektedir. Aynı ülke sınırları içerisinde *iki hükümetli* (23 Nisan 1920- 4 Kasım 1922) ve *iki anayasalı* (20 Ocak 1921-20 Nisan 1924) bir yönetim şekli söz konusudur. Şöyle ki, bahsi geçen dönemde 1921 Anayasası gibi 1876 Anayasası da yürürlükteydi. Aynı şekilde bir tarafta İstanbul Hükümeti, diğer tarafta ise Ankara Hükümeti vardır. Sebep ve sonuçları itibarıyla bu düalist yapının siyasal niteliği kadar hukukiliği de dikkat çekicidir.

1921 Anayasası, öngördüğü siyasal dönüşüm modeli açısından Türk Hukuk Tarihinde oldukça radikal ve devrimci bir dönüşümün kodlarını barındırmaktadır. Bu anayasanın hangi düşünsel temeller üzerine inşa edildiğini tahlil etmek anayasanın içerdiği hükümleri doğru şekilde konumlandırmamıza imkân tanıyacaktır. 1921 Anayasası, “Hâkimiyet bilâ-kayd ü şart milletindir. İdâre usûlü halkın mukadderâtını bizzat ve bi'l-fiil idâre etmesi esâsına müstenittir” hükmünü havî ilk maddesiyle Osmanlı anayasal düzeninden kopuşu simgeler. Artık hükümdarlı ve parlamentolu bir “meşrutî monarşi” yerine, doğrudan doğruya meclis

* Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkan Yardımcısı.

üstünlüğüne dayanan bir ihtilal yönetimi söz konusudur. Yapılan çalışma, Mustafa Kemal'in fikir ve düşünce dünyasının Yeni Türkiye Devletinin kuruluş sürecinde sadece askeri ve siyasi yapıyı değil, hukuki alt yapıyı da önemli derecede şekillendirdiğini ortaya koymaktadır. Bu durum Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda da kendini göstermektedir. Hazırlanış ve kabul ediliş açısından bu anayasanın diğer bir yönü ise, mebusların gayet özgür bir ortamda anayasa meselesini ele almaları, tartışmaları ve sonuca bağlamalarıdır. *Osmanlı-Türk Anayasacılığında millî iradeyi lâyıkiyle temsil eden bir Meclis tarafından yapılmış en demokratik hatta tek demokratik anayasanın* 1921 Anayasası olduğu ifade edilmektedir. Bu tespitlerin yapılmasına imkân veren siyasal ve sosyolojik ortam ve bu ortamın ürettiği belgelerin, mezkûr anayasanın düşünsel ve felsefi yönüne de ışık tutması açısından incelenmesi zaruret arz etmektedir. Yapılan bu çalışmayla meselenin düşünsel arka planına ışık tutulmaya çalışılmıştır. Bu çalışmada, kaynak olarak; Düstur, TBMM Zabıt Cerîdeleri, Cerîde-i Resmîye ve konuyla ilgili ikincil araştırmalar kullanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Millî Egemenlik, Anayasa, Meclis Hükûmeti, Siyasal Katılım, Zabıt Cerîdesi.

OVERVIEW OF THE INTELLECTUAL FOUNDATIONS OF THE TEŞKILAT-I ESÂSÎYE LAW (1921 CONSTITUTION) AS THE CONSTITUTION OF THE DUAL POWER PERIOD

ABSTRACT

The period between 1920 and 1924 in the history of Turkey expresses a unique section in a way that cannot be seen in the history of the world. There is a form of government with two governments (23 April 1920 - 4 November 1922) and two constitutions (20 January 1921 - 20 April 1924) within the borders of the same country. Namely, the Constitution of 1876 was also in effect in the aforementioned period, just like the 1921 Constitution. Likewise, there is the Istanbul Government on one side and the Ankara Government on the other. The legality

of this dualist structure, as well as its political nature, is remarkable in terms of its causes and consequences.

The 1921 Constitution contains the codes of a radical and revolutionary transformation in the History of Turkish Law in terms of the political transformation model it envisages. Analyzing the intellectual foundations on which this constitution is built will enable us to correctly position the provisions contained in the constitution. The 1921 Constitution states, “Sovereignty unconditionally belongs to the nation. The method of administration is based on the principle that the people manage destinies of the people personally and de facto” with its first article, which symbolizes the break with the Ottoman constitutional order. Now, instead of a “constitutional monarchy” with a monarch and a parliament, there is a revolutionary administration based directly on parliamentary supremacy. The study reveals that Mustafa Kemal’s world of ideas and thought shaped not only the military and political structure but also the legal infrastructure in the establishment process of the New Turkish State. This situation also shows itself in the Teşkilat-ı Esâsîye Law. Another aspect of this constitution in terms of its preparation and acceptance is that the deputies handled, debated and concluded the constitutional issue in a very free environment. It is stated that the 1921 Constitution is the most democratic and even the only democratic constitution made by an Assembly that adequately represents the national will in Ottoman-Turkish Constitutionalism. It is necessary to examine enabling these determinations to be made the political and sociological environment that enables these determinations and the documents produced by this environment through in order to shed light on the intellectual and philosophical aspect of mentioned constitution.

With this study, it has been tried to shed light on the intellectual background of the issue. In this study, as a source; Düstur, TBMM Minutes, Cerîde-i Official and secondary researches related to the subject will be used.

Keywords: National Sovereignty, Constitution, Parliamentary Government, Political Participation, Minutes.

Giriş

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri siyasal ve tarihsel açıdan ne kadar iyi anlaşılırsa günümüz pozitif anayasa hukuku da zihinlerde o derece sağlam bir zemine oturur. Yeni Türkiye Devletinin ilk anayasası olma özelliğini taşıyan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) düşünsel temellerinin kendisinden sonra gelen ve şu an yürürlükte olan anayasayı da etkilediği açıktır. Esasen tarih ilminin sağladığı dünü öğrenmenin bugünü anlamaya verdiği katkı, anayasalar için de söz konudur. Nitekim anayasa hukukçusu Tunaya: "Anayasalar tarihsel gelişim süreçlerinin kavşaklarıdır. Bu bakımdan ilk anayasa ile sonuncu anayasa arasında görünen ve görünmeyen bağlar vardır"¹ demek suretiyle konuya açıklık getirmektedir.

Anayasa; bir memleketin devlet çatısını kuran ve siyasi nizamının ana kaidelerini gösteren kanun² olduğuna göre Cumhuriyet Türkiye'si'nde şekillenen siyasal model için temel yasal dayanak 1921 Anayasasıdır. Bu anayasa hakkında monografik düzeyde ilk ve tek çalışmaya Ergun Özbudun imza atmıştır.³ Özbudun bu çalışmasında meseleyi kamu hukuku açısından incelemiştir. Osmanlıdan günümüze millî iradeyi lâ-yıkıyla temsil eden bir Meclis tarafından yapılmış tek anayasanın 1921 Anayasası olduğuna⁴ işaret eden yazar, bahsi geçen anayasanın yapılış sürecine genel bir ışık tutmuştur. Ancak bahsi geçen çalışmanın amacı dışında yer aldığından çalışmada Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun (1921 Anayasası) düşünsel temellerine yeterince yer verilmemiştir. Meselenin bu yönüne de ışık tutmak ve zabıt ceridelerine bir de bu gözle bakmanın sağlayacağı faydaya duyulan inanç bu çalışmanın hareket noktası olmuştur.

Anayasayı yapan kanun koyucu ile anayasa metni arasında her zaman organik bir bağ vardır. Olağan koşullarda anayasaları meclisin/parlamentonun yaptığı dikkate alındığında meclisi oluşturan milletvekillerinin düşünce yapılarının, hazırlanan anayasa metninin esasına tesir etmesi kaçınılmazdır. Ancak ele alınan konu eğer 1921 Anayasası ise dönemin olağanüstü koşulları da bahsi geçen anayasanın düşünsel

1 Tarık Zafer Tunaya, "1876 Kanun-i Esasîsi ve Türkiye'de Anayasa Geleneği", T.C.T.A., I. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 27.

2 Ali Fuat Başgil, **Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri: Konferanslar**, Yağmur Yayınları, İstanbul, 2008, s. 17.

3 Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 2008.

4 a.g.e., s. 2.

temelleri tahlil edilirken dikkate alınmalıdır. Dönemin askeri, siyasi ve sosyo-ekonomik koşulları dikkate alındığında öncelikle Kurtuluş Savaşının hazırlık ve muharebe safhasını başarıyla idare eden ve Ankara'da Büyük Millet Meclisinin açılmasını sağlayan, Meclisin ilk başkanı olan Mustafa Kemal'in fikir dünyasına göz atmak son derece önemli hale gelmektedir. Zira bahsi geçen dönemde sadece askeri ve siyasi gelişmelerin değil, ***hukuki düzenlemelerin*** de Mustafa Kemal'in düşünce dünyasını önemli derecede yansıttığı ifade edilebilir. Bu doğrultuda çalışmada, öncelikle ve ayrı bir başlık altında Mustafa Kemal'i etkileyen fikir ve düşünürlerle yer verip sonrasında ise TBMM Zabıt Ceridelerine yansıyan tartışmalar bağlamında diğer mebusların fikir ve düşüncelerini ele almak yöntem olarak tercih edilmiştir. Anayasayı yapan TBMM'yi oluşturan diğer mebusların meseleye yaklaşım biçimleri de bu dönem için oldukça önemlidir.

1. Anayasa Tartışmalarına Yön Veren Düşünsel Kaynaklar ve Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu'nun (1921 Anayasasının) Hazırlanış Süreci

1.1. Mustafa Kemal'i Etkileyen Fikirler ve Düşünürler

Millî Mücadele Döneminin mimarı ve Türkiye Cumhuriyetinin banisi olan Mustafa Kemal, istiklal mücadelesi veren Türk Milletinin yer aldığı geminin kaptanı olarak bu gemiyi Cumhuriyet Limanına demirleyecek yasal düzenlemelerin adım adım gerçekleşmesinde ısrarcı olmuştur. Bu çerçevede sürecin liderliğini yapan Mustafa Kemal'in hangi düşünce ikliminden beslendiğini ortaya koymamız gerekiyor. Çünkü bu düşünce ikliminin Yeni Türkiye Devletini çağdaş dünya düzenine eklemeyecek hukuki alt yapıyı da şekillendirdiğini ifade etmek gerekiyor. Bu bağlamda Atatürk'ün düşünce dünyasını etkileyen olaylar ve düşünürler, Osmanlı siyasi düzeni olan meşrutî monarşiden kopuşu ve Yeni Türk Devletinin hangi temeller üzerinde şekilleneceğini doğrudan etkilemiştir.

Selanik'te Müslüman Türk mahallesinde doğduğunda çocukluğunu geçirdiği bu coğrafya, Mustafa Kemal'e Doğu ve Batı Medeniyeti hakkında ilk izlenimleri edinmesine imkân vermiştir. Yüzyıllarca farklı dini ve etnik unsurların çoğu zaman mücadele içinde yaşadığı bir coğrafya olarak Makedonya'da büyüyen Mustafa Kemal'in çocukluğunun kaderi onun önderlik ettiği ulusal dönüşümün de kaderi ve kaynağı

olmuştur.⁵ Mustafa Kemal'in düşünce yapısının daha Selanik Askeri Rüştiyesi ve Manastır Askeri İdadisinde şekillenmeye başladığı görülmektedir. Rüştiyede Fransızca Öğretmeni Nakiyüddin Yücekök ile İdadideki tarih öğretmeni Mehmet Tevfik Bilge Bey'den etkilendiğini adı geçen tarih öğretmeni için "**Kendisine minnet borcum var. Bana yeni bir ufuk açtı**" dediği⁶ bilinmektedir. Fransızcasını geliştirmek suretiyle Fransız düşünürleri ve ilgi duyduğu Fransız İhtilali meselesine ilişkin ilk bilgiyi bahsi geçen okullarda edinmiştir. Atatürk'ün özel kitaplığında yer alan 4291 bibliyografik künyeden⁷ oluşan zengin kütüphanesi ve bu kütüphanede altı çizilerek ve yanlarına notlar alınarak okunan çok sayıdaki kitap onun okumaya ne kadar düşkün olduğunu göstermektedir. Bu kitapların 862 tanesinin tarih ilminin sahasına ait ve ilk sırada olduğu dikkat çekmektedir.

Okuduğu eserlerden bahisle Mustafa Kemal'i etkileyen düşünürleri iki grupta toplayabiliriz. İlki, *Osmanlı'nın ilk modern örgütlü muhalefet hareketi* olan ve 1867'den itibaren fikirlerini Yeni Osmanlılar Cemiyeti⁸ adıyla kamuoyuna duyuran gruptur. Yeni Osmanlıların önde gelen isimleri *Namık Kemal* ve *Ziya Paşa*, tüm meşrutiyet kuşaklarını etkilediği gibi Mustafa Kemal'i de etkilemiştir. Özellikle vatan ve hürriyet şairi Namık Kemal'in "**hürriyet-i efkâr**", "**Usûl-i Meşveret**", "**Parlamento ve Cumhuriyet**" gibi fikirlerinden Mustafa Kemal'in haberdar olduğu ve bu fikirlerin onu etkilediği, Ali Fuat Cebesoy'un hatıra kitabından⁹ hareketle rahatlıkla ifade edilebilir. Cebesoy, Kuleli Askeri

5 Jorge Blanco Villalta, *Atatürk*, (Translated from Spanish by William Campell), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2014, s. 3-6.

6 Ali Fuat Cebesoy, *Sınıf Arkadaşım Atatürk*, 17. Baskı, İnkılâp Kitapevi, İstanbul, 2020, s. 18. Bu dönemdeki eğitim sistemine yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. Faik Reşit Unat, "Atatürk'ün Öğrenim Hayatı ve Yetiştirdiği Devrin Milli Eğitim Sistemi", *Bellekten*, Cilt 27, Sayı 108, TTK Yay., Ankara 1963, ss. 601-624.

7 *Atatürk'ün Özel Kütüphanesinin Katoloğu*, Milli Kütüphane Genel Müdürlüğü, Ankara, 1973 ve Milli Mücadele Dönemi öncesinde Mustafa Kemal'i etkileyen bazı olaylar için bkz. *Atatürk'ün Hatıra Defteri*, (Yay; Şükrü Tezer), Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1972.

8 Yeni Osmanlılar Hareketini anlamak için şu çalışmalara bakılabilir. İhsan Sungu, *Tanzimat ve Yeni Osmanlılar*, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss. 777-857; Roderic H. Davison, *Reform in Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963.; Abdurrahman Şeref, *Tarih Musâhabeleleri*, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1339, s. 172-184; Hilmi Ziya Ülken *Tanzimat'tan Sonra Fikir Hareketleri*, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss.757-775; Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi (Makaleler 4)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1999, s. 11- 14.

9 Cebesoy, a.g.e., s.43.

Lisesinde iken okul idaresinin almış olduğu tüm tedbirlere rağmen yatakhane de gizli gizli Mustafa Kemal ile Namık Kemal'i okuduklarını ve onunla "Vatan Kasidesini" ezberlediklerini, Millî Mücadele yıllarında da Mustafa Kemal'in Namık Kemal'i okuyarak öğrendiği bazı beyitleri örneğin;

"Vatanın bağına düşman dayamış hançerini,

Yok imiş kurtaracak bahtı kara maderini"

dizelerini sık sık tekrarladığını, bu beytin ikinci dizesini "Elbet bulunur kurtaracak bahtı kara maderini" şeklinde değiştirdiğini ifade ederek Namık Kemal'in, Mustafa Kemal üzerindeki etkisine dikkat çekmiştir.¹⁰ Türkçülüğe vurgu yapan millî şair Mehmet Emin Yurdakul ile Tevfik Fikret, Ahmet Hilmi Şehbender-zâde ve tabi ki Ziya Gökalp'i de bu bağlamda zikretmek gerekiyor. Kanaatimizce adı geçen düşünürlerin Atatürk'ün düşünce dünyasında etkili olduklarını belirtmekle birlikte Atatürk, salt olarak bu düşünürlerin izleyicisi, takipçisi olmamış okuduklarını tenkit ve tahlile tabi tutmak suretiyle kendi fikir dünyasında **özgün bir senteze** ulaşmıştır. Bu sebeptendir ki, halkçılık, milliyetçilik, ümmetçilik, kadın hakları ve kültür kavramları üzerinde Atatürk gerek Namık Kemal ve gerekse Ziya Gökalp'ten farklı düşünmekte ve kendine özgü bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Örneğin pek çok konuda yine farklı düşünmekle birlikte Ahmet Hilmi Şehbender-zâde'nin "*Ortaçağ hayatından çağdaş hayata geçmek zorunda kalmış bir milletiz... Uygarlık bizim hatırımız için bizi beklemeyeceğinden öyle kaplumbağa hızı ile biz hiçbir vakit uygarlık kafilesine yetişemeyiz*"¹¹ şeklindeki sözlerini dikkatle okuyup üzerinde düşündüğü anlaşılmaktadır.

Atatürk'ün düşünce dünyasını etkileyen ikinci grup düşünce sistemi ise Avrupa eksenli bilim ve düşünce sistemidir. Fransız düşünürlerin fikirleri bu bağlamda özel bir yere sahiptir. Descartes rasyonalizmi ile Auguste Comte'un pozitivistinden etkilendiği bilinmektedir. Fransız devriminin fikir babaları olan Rousseau ve Montesquieu'dan özellikle etkilenen Atatürk, Rousseau'nun "**Toplum Sözleşmesi**" ile Montesquieu'nun "**Kanunların Ruhu**" adlı eserini Fransızcasından da okumuştur. Kanunların Ruhu adlı eserde yer alan "**Cumhuriyet'in**

10 Aynı yer.

11 Bahsi geçen görüşleri günümüz Türkçesine yalınlaştırarak aktaran çalışma için bkz. Şerafettin Turan, **Atatürk'ün Düşünce Yapısını Etkileyen Olaylar, Düşünürler ve Kitaplar**, Türk Tarih Kurumu Yay., 7. Baskı, Ankara, 2018, s. 26.

bir erdem rejimi olduğunu” ifade eden satırların altını çizmiş¹² ve bu ifadeler üzerine kafa yormuştur. Yine aynı şekilde Emile Durkheim’in sosyolojik görüşlerinden haberdardır. “Özgürlük ve bağımsızlık benim karakterimdir” diyen Mustafa Kemal, *Fransız Devriminin yıldönümü nedeniyle* 14 Temmuz 1922’de Ankara’daki Fransız temsilciliğinde düzenlenen törene katılıp yaptığı konuşmada “...Baylar işte bugün 1789 Temmuzunun 14. gününü burada kutluyoruz. Bu, Fransızların ulusal bayramı olduğu kadar henüz özgürlüklerine kavuşmamış milletlerin de sevinecekleri bir gündür”¹³ demek suretiyle Fransız İhtilali ile kuruluş sürecinde olan tam bağımsız Türkiye Devleti arasında bir bağ kurmuştur.

Mustafa Kemal’i etkileyen yerli ve millî düşünürler için yaptığımız tespit yabancı düşünürler içinde geçerlidir. Onun, bahsi geçen düşünürlerin fikirlerini de eleştirel bir süzgece tabi tutarak okuduğunu ve özgün bir terkibe ulaştığını ifade edebiliriz. Görüldüğü üzere Mustafa Kemal’in *tarih ilmine* ve bu bağlamda özellikle de Türk Tarihine son derece ilgili olduğu, diğer taraftan Fransızca öğrenmeye oldukça değer verdiği, yukarıda yer verildiği üzere sınıf arkadaşı Ali Fuat Cebesoy tarafından da ifade edilmiştir. Esasen öğrendiği Fransızca ile de Fransız tarihinde iz bırakan Aydınlanma Çağının önemli düşünürlerini aslî kaynaklarından okuma imkânı elde etmiştir. *Tarih okumalarının* Mustafa Kemal’in düşünce dünyasında mihenk taşı olduğu görülmektedir. Bu durumun onun tarafından hayata geçirilecek hukuki reformları da şekillendirdiği açıktır.

1.2. Anayasanın Hazırlanış Süreci ve Diğer Düşünsel Etkenler

Türkiye tarihinde 1920 ile 1924 arası dönem, dünya tarihinde eşine pek rastlanamayacak şekilde kendine özgü bir kesiti ifade etmektedir. Aynı ülke sınırları içerisinde *iki hükûmetli* (23 Nisan 1920 - 4 Kasım 1922) ve *iki anayasalı* (20 Ocak 1921 - 20 Nisan 1924) bir yönetim şekli söz konusudur. Şöyle ki, bahsi geçen dönemde 1921 Anayasası gibi 1876 Anayasası da yürürlüktedir. Aynı şekilde bir tarafta İstanbul Hükûmeti, diğer tarafta ise Ankara Hükûmeti vardır. Sebep ve sonuçları itibarıyla bu düalist yapının siyasal niteliği kadar hukukiliği de dikkat çekicidir. Bu dönem için ikili iktidar kavramının kullanmayı tercih etmemizin sebebi ülkenin kaderini tayin edecek “*salâhiyeti fevkalâde-i*

12 a.g.e., s. 17.

13 a.g.e., s. 11.

hâiz” yasama ve yürütme erkini elinde toplayan TBMM'nin 7 Haziran 1336/1920 yılında kabul ettiği “16 Mart 1336/1920 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükûmetince Akdedilen Bi'l-cümle Mukavelât, Uhûdât ve Sâirenin Keenlemyekûn Addî Hakkında Kanun”¹⁴ ve devamında yaşanan gelişmelerdir. Bahsi geçen kanunun kendine milat kabul ettiği tarih İstanbul'un işgal edildiği tarihtir. Bir gönderme söz konusudur. İşgal altında bulunan bir şehirde yer alan parlamento ya da hükûmetin hür bir şekilde karar alamayacağı, bu türden alınan kararların yok hükmünde sayılacağı yeni kanun koyucu olarak TBMM tarafından ilan edilmiştir. TBMM'nin Ankara ve diğer Anadolu vilayetleri üzerinde etkili olması İstanbul Hükûmetinin iktidar alanını İstanbul ve çevresiyle sınırlandırmıştır. Bir süre sonra Osmanlı Devleti resmen sona ermese de varlığı ve etkinliği kâğıt üzerinde kalmış olup iktidarın asıl, güçlü ve dinamik ortağı TBMM olmuştur. Nitekim Mustafa Kemal Paşa, İstanbul'a Tevfik Paşa'nın (Sadrazam) dikkatine çektiği telgrafta: “İrâde-i Milliyeye müsteniden Türkiye'nin mukadderâtına vâzı-ul yed (el koyan) olan yegâne meşrû ve müstakil kuvve-i hâkime Ankara'da müstemirren (devamlı) mün'akid (toplanan) Türkiye Büyük Millet Meclisidir.”¹⁵ demek suretiyle bu anlayışı yansıtmıştır.

Yeni Türkiye Devletinin ilk anayasasını hazırlayan ve kabul eden Büyük Millet Meclisi, kuruluş yıllarında hukuki esaslarını Nisâb-ı Müzâkere Kanunu, İcrâ Vekilleri Kanunu ve 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunundan almıştır.¹⁶ Osmanlı-Türk Anayasacılığında hazırlanış ve kabul ediliş özellikleri bakımından en demokratik hatta tek demokratik anayasa örneği olarak görülen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun¹⁷ hazırlanışına doğrudan veya dolaylı etki eden bazı gelişmeler söz konusudur.

Millet iradesine ve bu iradenin hâkimiyetine sürekli vurgu yapılmaya daha Kurtuluş Savaşının hazırlık safhasında başlanmıştır. Mustafa Kemal, Erzurum Kongresinde “ **...Kuvvâ-yı Milliye-i âmil, irâde-yi milliyeyi hâkim kılmak esastır.**”¹⁸ şeklinde alınan kararlar halkın iradesine dayanan yeni bir yönetim modelinin hayalini kurduğunu ortaya

14 Bu Kanunun Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlânı: 14 Şubat 1337, No:2.

15 TBMMZC, İçtima: 139, *Celse I*, (29.1.1337), s. 411.

16 Başgil, a.g.e., s. 191.

17 1921 Anayasası'nın bu yönü üzerinde ilim dünyasında genel bir uzlaşım olduğu görülmektedir. Örneğin bkz. Bülent Tanör, **Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri**, 2. Baskı, YKY, İstanbul, 1998, s. 225 ve 250.

18 Erzurum Kongresi Kararları için bkz. **TBMM ve Milli Egemenlik, (TBMM'nin Açılışının 100. Yılına Armağan)** Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2020, s. 616.

koymuştu. Bu anlayış 1921 Anayasası'nın düşünsel temeline de zemin hazırlamıştır. Erzurum Kongresinde maddenin bu şekliyle kabul edilmesinde ise kanaatimizce 17 Ocak 1919'da kuruluşu ilan edilen Cenûbî Garbî Kafkas Hükûmetinin *dolaylı* bir etkisi bulunmaktadır. Şöyle ki; Mondros Ateşkes Antlaşması (30 Ekim 1918) sonrası başlayan işgal-ler karşısında Kars, Batum ve Ardahan'da (Elviye-i Selâse) yaşayan Müslüman Türk Halkı mücadeleye girişmiş ve üçü Kars'ta, ikisi Ardahan'da olmak üzere kongreler tertip etmiş ve 17 Ocak 1919'da bir hükûmetin kurulduğu ilan edilmiştir. Aynı gün 18 maddeli bir anayasa metni de kabul edilmiştir. Bu anayasa metninin en çarpıcı tarafı, birinci madde hükmünde **“Hükûmet, *Cenûbî Garbî Kafkas Cumhuriyeti namını taşıyacaktır.*”**¹⁹ yer alan Cumhuriyet kavramı idi. Parlamentolu ve Cumhuriyet niteliği haiz olan bir modelin Erzurum Kongresi öncesine denk gelen dönemde yakın coğrafyada hayata geçirilişi ve Erzurum'da yayımlanan “Albayrak Gazetesi” vasıtasıyla Cenûbî Garbî Kafkas Cumhuriyetini destekleyen yayınlar yapılması²⁰ Erzurum Kongresine katılan delegelerin bölgede yaşanan gelişmelerden haberdar olduğunu göstermektedir. Bu durum dikkate alındığında yaşanan sürecin Erzurum Kongresinde Millî iradeye vurgu yapan mezkûr maddenin kabul edilmesini kolaylaştırdığı görülmektedir. Bu dolaylı katkıyı belirtmekle birlikte özellikle Mustafa Kemal'in bölgede böyle bir gelişme olmasa dahi “Millî iradeyi hâkim kılmaya” yönelik düşüncelerinin net olduğu, bu düşüncelerin öğrencilik ve genç subaylık döneminde şekillendiğini belirtmekte fayda vardır.

Millî iradeyi hedefe ulaştıracak hukuki düzenlemeleri hayata geçirmek ve Yeni Türkiye Devletinin hukuken kuramsal inşa sürecini temin edecek yegâne merci 23 Nisan 1920 tarihinden itibaren TBMM olmuştur. İstiklâl Mücadelesi verilen bir dönemde TBMM bir taraftan reformların hazırlayıcısı diğer taraftan da koruyucusu rolünü üstlenmiştir. TBMM Türkiye'yi, Cumhuriyete taşıyacak 1921 Anayasası ile diğer yapısal reformların **“hâmî-i hakikîsi”** olmuştur. Birinci Mecliste Kanûn-ı Esâsî dışında yeni bir anayasanın hazırlanması noktasında teorik olarak bir uzlaşma söz konusudur. Osmanlı siyasi düzeni olan Saltanat ve Hilâfet ile ontolojik olarak barışık bir zümreyi teşkil ettiği düşünülen mebuslar da çalışmanın ilerleyen kısmında yer verileceği üzere halkın idaresini önceleyen hükümlere itiraz etmemiş hatta bu ilke

19 Nurhan Aydın ve Elif Ergün, “Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti ve Bölgedeki Faaliyetleri”, *Tarih ve Günce (Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Dergisi)*, II/5, 2019, s. 314.

20 a.g.m., s. 316.

onlar tarafından Mustafa Kemal'in yönetimde gittikçe artan belirleyiciliği karşısında daha kuvvetli bir şekilde savunulmuştur.

Millî Mücadelenin sevk ve idaresini başarılı şekilde yöneten Mustafa Kemal, bu süreçle eş zamanlı olarak 23 Nisan 1920'de açılan Meclise Başkan olmanın verdiği nüfuz ve kudretle, sahip olduğu düşünce sistemini hayata geçirebilmek için muazzam bir statü elde etmiştir. 23 Nisan 1920 yılında Meclis açıldığında mebuslar Osmanlı siyasi düzeninden gittikçe uzaklaşılacak bir yol ayrımında olduklarının farkındadır. Bu durum bir taraftan yeni bir **“anayasa yapma sorununu”** dayatırken diğer taraftan yeni bir siyasi modeli hayata geçirecek **“kuvve-i icrâ”**ya duyulan ihtiyacı ivedi hale getirmiştir. Nitekim 24 Nisan 1920 yılında Mecliste yaptığı konuşmada Mustafa Kemal tarafından bu ivediliğin gerekçesi: **“...Haiz olduğu salâhiyet-i fevkalâdeye binaen ... mahdût bir vazîfe-i teşriîye ile değil üstünde herhangi bir kuvvet olmayan Meclisin, milletin genel idaresini eline alan ve memleketi selamete kavuşturacak olan icra organı vazifesini de (yürütme erki) üstlenmesi”** şeklinde açıklanmaktaydı.²¹

TBMM'nin açılışını takip eden ikinci günde (25 Nisan 1920'de) Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Erzurum Mebusu Celâledin Ârif Bey'in **“Muvakkat bir İcrâ Heyeti Teşkiline Dair Takriri”** görüşülmüş ve 5 Nolu karar kabul edilmiştir.²² Bu karara istinaden de 2 Mayıs 1336/1920 yılında **“Büyük Millet Meclisi İcrâ Vekillerinin Sûret-i İntihâbına Dair 3 sayılı Kanun”**²³ kabul edilmiştir. Toplam dört maddeden oluşan bu kanunla 11 üyeden mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmuş olup her vekilin Büyük Millet Meclisinin ekseriyet-i mutlakası ile Meclis içerisinde seçilmesi ön görülmüştür.

İcrâ organının şekillenmesi sonrasında gözler yeniden **“anayasa sorununa”** çevrilmiştir. Çünkü pek çok mebus tarafından bu dönemde

21 **TBMMZC**, İçtima: 2, *Celse 3*, 24.04.1336/1920, s. 32. Mustafa Kemal'in Hükümet Teşkilatı kurulmasına dair Meclis'te yaptığı konuşmanın tamamı için bkz. ss. 26-32. Bu konuşmanın TBMM arşivindeki Osmanlı Türkçesi aslı için ss. 28-36.

22 **TBMMZC**, İçtima: 3, *Celse 4*, 25.04.1336/1920, s. 58. (TBMM tarafından zabıt ceridelerinin günümüz Türkçesine yapılmış çevri metninde İcrâ Heyetinin Teşkiline 5. Celse görüşmelerinde karar verildiği yer almaktadır. Ancak zabıt ceridelerinin Osmanlı Türkçesi aslına bakıldığında (s. 63) İcrâ Heyetinin kurulmasına 4. Celsede karar verildiği görülmektedir. TBMM tarafından bazı zabıt ceridelerine ilişkin yapılan çeviri yazılarda da zaman zaman okuma hatası bazen de maddi hataların yer aldığı görülmüştür. Bu yüzden çalışmada belgelerin asılları da göz önünde tutulmuştur.

23 *Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlanı*, 7 Şubat 1337/1921, No: 1

Kanûn-i Esâsinin geçerli olmadığına vurgu yapılmaktadır. Oysaki 23 Nisan 1920 yılında açılıp kısa bir süre sonra ülkenin kaderinde yegâne karar verici organ TBMM olsa da 1876 Anayasası yürürlükte ve bu anayasa ile bir süre daha yola devam edilmiştir. 1921 Anayasası'nın kabulünden on gün sonra *Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi sıfatıyla Mustafa Kemal*, Sadrâzam Tevfik Paşa'ya gönderdiği 30/1/1921 tarihli telgraf yazısında: "...Kanûn-ı Esâsî'nin işbu mevâd (maddeler) ile teâruz (aykırı olmayan) etmeyen ahkâmı *kemâkân mer'îyyü'l-icrâdir*... (eskiden olduğu gibi yürürlükte)"²⁴ demek suretiyle Kanûn-ı Esâsî'nin, Teşkilât-ı Esâsiye'ye aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu bizzat vurgulanmıştır.

18 Ağustos 1920'de "Hukûk-ı Esâsiye Encümeni/Anayasa Komisyonu kurulmuştur."²⁵ Bu çerçevede komisyonca "*Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevâdd-ı Kanûniyye*" tasarısı hazırlanmış olmakla birlikte 22 Ağustos 1920 tarihinde bu kanun tasarısı reddedilmiştir. 5 Eylül 1336/1920 tarihinde ise 18 sayılı **Nisâb-ı Müzâkere Kanunu**²⁶ kabul edilmiştir. Kanununun 1. maddesinde: "Büyük Millet Meclisi, Hilâfet ve Saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan *gayesinin husulüne kadar* şerait-i âtiye dairesinde müstemirren inikat eder." ibaresine yer verilmesi oldukça dikkat çekicidir. Mustafa Kemal'in bu durumu; özellikle muhafazakâr milletvekillerince Hilâfet ve Saltanat sorununun Meclisin gündemine getirme çabası şeklinde açıkladığı görülmektedir.²⁷ Nisâb-ı Müzâkere Kanununun mezkûr maddesi ile Büyük Millet Meclisinin toplanma gerekçesi ve süresi açısından bir esas tayin edildiği görülmektedir. Şöyle ki, madde hükmüne göre; Meclisin toplanması Hilâfet ve Saltanatın baskıdan kurtulması, vatan ve millet bağımsızlığını kazanmasına kadar söz konusu olacaktır. Esasen Ankara'da yeni bir Meclis açılması üzerinde başlangıçta bir uzlaşma temin etmek için dile getirilen bu düşünceye Mustafa Kemal muhalifti. O, hiç kuşkusuz Meclise bu şekilde sınırlı amaç ve süre tayin etmek niyetinde değildi. Durum böyle olsa da farklı düşünce yapılarına sahip mebuslardan oluşan Meclis aritmetiği yapılan düzenlemelerde göz önünde bulundurulmaya devam etmiştir. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na esas olan ve 13 Eylül 1920'de Meclise gönderi-

24 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, 4. Baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 1997, s. 376.

25 **TBMMZC**, İçtima: 52, *Celse 2-4*, 18.08.1336/1920, s. 313-330.

26 **Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlanı**, 21 Şubat 1337/1921, No: 3

27 Atatürk, **a.g.e.**, s. 377-378.

len aşağıda yer verilecek olan Halkçılık Programının 5. maddesinde de yer alan “Hilâfet ve Saltanat Makamının tahlisine muvaffakiyet hâsıl olduktan sonra Padişah ve Halife-i Müslim’in kavânîn-i esâsîye dairesinde mevki-i muhterem ve mübeccelini ahzeder” ibare, bu hassasiyeti göstermektedir. Ancak Meclisin ülkenin kaderine yön veren **daimi bir merci** olacağı, özellikle de Saltanat ile yola devam edilemeyeceği çok geçmeden anlaşılmış olup büyük bir uzlaşıyla Meclisin sürekliliğine duyulan ihtiyaç ve inanç artmıştır.

İcra Vekilleri Heyetince Halkçılık Programı²⁸ 13 Eylül 1920 yılında Meclise Mustafa Kemal’in imzası ile sunulmuştur. 18 Eylül 1920 tarihinde Meclis Genel Kurulu gündemine gelen program için bir Encümen-i Mahsus tayin edilmesi değerlendirilirken programa en sert muhalefet Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey tarafından yapılmıştır. Ali Şükrü Bey; bu programının bir hükümet programı olduğunu, kanun olmadığını bu yüzden encümene havale edilmesinin gereksiz olduğunu ifade ettikten sonra programın, halkın ruhunu tedkik nokta-i nazarından noksan olduğunu, dini konulara gereken önemi vermeyen ve Bolşevik izleri taşıyan yönlerinin olduğunu, bu tesirin normal olduğunu ancak Rusların taklit edilmemesi gerektiğini, Bolşeviklerin gayesi olan insaniyetkâraneliğin ahkâm-ı diniyemizde zaten mevcut olduğunu ancak ihmal edildiği ifadeleriyle programı sertçe eleştirmiştir.²⁹ Maliye Vekili ve İstanbul Mebusu Ferit Bey ise Ali Şükrü Bey’in Bolşevik vurgusuna itiraz etmiş ve hükümet programı için “Yok efendim bu Bolşevik Programı değildir” demiştir.³⁰ Bunun üzerine Ali Şükrü Bey ise amacının Bolşevik cereyanına dikkat çekmek olduğunu ifade etmiştir.

Halkçılık Programının havale edildiği Encümenin hazırladığı mazbata neticesinde anayasa görüşmelerine “Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu Lâ-yihası” 18/11/1920 tarihinde başlanmıştır. Mazbata muharriri Burdur

28 Atatürk Nutuk’ta “İlk Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun bu programdan çıktığını” ifade etmektedir (s. 379). Meclise sunulan 31 maddeli Halkçılık Programı için bkz. **TBMM ZC**, İçtima: 67, *Celse 3*, 18.09.1336/1920, ss. 201-203; Programın Osmanlı Türkçesi aslı için bkz. **TBMM ZC**, İçtima: 67, *Celse 3*, 18.09.1336/1920, ss. 214-216. (https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html adresinde yer alan tarih sıralı erişimde Halkçılık Programının görüşüldüğü toplantının tarihi 4. Cilt Fihrist/19 Eylül 1920 Pazar günü olarak görülmektedir. Oysaki Halkçılık Programı, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal’in imzası ile Meclise sunulmuş olup görüşmelerine 18 Eylül 1920 Cumartesi günü başlanmıştır. Araştırmacıların yaşayacağı muhtemel zorluklardan bahisle bu maddi hatanın giderilmesinde fayda vardır. Tespit tarihi: 23.5.2021)

29 **TBMM ZC**, İçtima: 67, *Celse 3*, 18.09.1336/1920, s. 203-205.

30 **TBMM ZC**, İçtima: 67, *Celse 3*, 18.09.1336/1920, s. 205.

Milletvekili İsmail Suphi Bey'den Meclis Genel Kuruluna konuya ilişkin izahat yapması istenmiş ve bu çerçevede İsmail Suphi Bey oldukça tafsilatlı bir açıklamada bulunmuştur. Gerek İsmail Bey'in açıklamaları ve gerekse Meclisin aynı oturumunda okunan "Encümen-i Mahsûs Mazbatasının Esbâb-ı Mucibesi (Genel Gerekçesi) 1921 Anayasasına yön veren ruh ve düşünce sistematüğini ortaya koyması açısından oldukça dikkat çekicidir.³¹

İsmail Bey; Teşkilât-ı Esâsîye görüşmelerinin başladığı anın memleketin idari ve siyasi tarihinde fevkelâde bir an olduğunu ifade etmiş ve memleketin öteden beri hastalığının *sû-i idâre* olduğuna dikkat çekmiş ve gerek Tanzimat Devrinde ve gerekse Hamit Devrinde (Sultan II. Abdülhamit) Avrupa'nın eşkâl-i zahîrisini (görünüşünü) taklit eden bazı adımlar atılsa da memleketin bünyey-i esâsîsini tedkîk ile hastalığa hakiki ilaç verilmediğini, daha sonra tekrar ilan edilen Meşrutiyetin (II.) dahi kötü yönetime çare olmadığını, halkın ihtiyacına uygun haki-ki bir idare kurulamadığının altını çizmiştir.³² Bu durumun ise Türkiye köylüsünün harap vaziyette, jandarma kırbacı ve memurun tazyiki altında oluşuna zemin hazırladığına değinmiştir.

Konuşmasının devamında İsmail Suphi Bey, Hükûmetin "Halkçılık Programı" adı altında Meclise gönderdiği düzenlemeyle *esas amacının kötü yönetimi/sû-i idâreyi kaldırmak ve iyi yönetimi/hüsn-i idâreyi tesîs etmek olduğunu*, Meclise sunulan lâyihada hiçbir yerden ilham alınmadığının söylenemeyeceğini örneğin Rusya patlayan inkılâbın (Bolşevik İhtilali) etkilerinin görülebileceğini ifade etmiştir.³³ Bu tarihlerde Türk-Rus ilişkilerinde yaşanan iyimser hava da dikkate alındığında belirli düzeyde Rusya etkisinin Teşkilât-ı Esâsîyeye zemin hazırlayan "Halkçılık Programı"nda etkili olduğu oldukça olasıdır. İsmail Suphi Bey, Hükûmetin, Meclise gönderdiği Halkçılık Programının Maksat ve Meslek, Mevadd-ı Esâsîye ve İdare namı altında üç kısma münkasem olduğunu/ayrıldığını Encümen-i Mahsûs'un bu program

31 Encümen-i Mahsûs Mazbata Muharriri İsmail Suphi Beyin açıklamaları ve 1921 Anayasası Lâyihasının Esbâb-ı Mucibesi (Genel Gerekçesi) ile zabıt ceridelerinde yer alan diğer bir husus olan Büyük Millet Meclisi Beyannamesinin, bugüne kadar araştırmacıların pek dikkatini çekmediği görülmektedir. Çalışmada, konunun bu yönüne de değinilmesinde fayda görülmüştür.

32 TBMMZC, İçtima: 99, Celse 1, 18.11.1336/1920, s. 407-408.

33 Aynı yer s. 409. Halkçılık Programında komünizm etkisinin bulunduğu dair tespitler Mecliste zaman zaman ifade edilmiştir. Antalya Mebusu Halil İbrahim Beyin bu yöndeki ifadeleri için bkz. TBMMZC, İçtima: 105, Celse 1, 29.11.1336/1920, s. 123.

üzerinde bazı değişiklikler yaparak programı Meclis Genel Kuruluna Kanun (Teşkilât-ı Esâsîye Lâyihası) olarak gönderdiğini ifade etmiştir.³⁴ İsmail Suphi Bey'in konuşmalarından Encümen-i Mahsûs'u en çok üzerinde çalışmaya sevk eden hususun "temsil-i mesleki", "Büyük Millet Meclisi Reîsini İcrâ Vekilleri Reîsinden ayırmak" ve özellikle "Nahiye Meselesi" başta olmak üzere taşra idaresine ilişkin hususlar olduğu anlaşılmaktadır. İsmail Suphi Bey'in taşra idaresi bağlamda dile getirdiği "Halkın idaresini mahalline bırakmaktan başka çare yoktur" ve "*milletin kendini idare etme vakti pekâlâ gelmiştir*. Kendisini idare edecektir. Eğer kendini idare edemeyecekse zaten biz idare edemiyoruz. Bizim ekseriyetle kötü memurlarımızın elinde zebun (aciz) olmaktan ise kendi kendilerine idareleri bin kere müreccaktır (tercih edilir)" şeklindeki ifadeleri³⁵ oldukça önemli ve dikkat çekicidir.

Diğer taraftan 99. İçtimada ilan edilen Büyük Millet Meclisinin Beyannamesinde yer alan; "Türkiye Büyük Millet Meclisi, millî hudutlar dâhilinde hayat ve istiklâlini temin ve Hilâfet ve Saltanat Makamını tahlîs ahdiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklalini yegâne ve mukaddes emel bildiği *Türkiye halkını emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irâde ve hâkimiyetin sahibi kılmaklaya gayesine vasıl olacağı kanaatindedir.*"³⁶ şeklindeki ibareler 1921 Anayasasına yüklenen siyasi beklentiye göstermesi açısından oldukça dikkat çekicidir. Diğer taraftan Hilâfet ve Saltanatın kurtarılmasına Nisâb-ı Müzâkere Kanunu'nda yapılan vurgunun benzeri beyannamede de söz konusudur. Ancak burada önemli bir ilave fark kendini göstermektedir. Şöyle ki, Türkiye Halkının irâde ve hâkimiyetin sahibi olacağına dair yapılan vurgu oldukça önemlidir. Beynamede yer alan ibarelerden Hilâfet ve Saltanatın baskıdan kurtarılmasının hedeflendiği tekrar edilmekle birlikte bunların sistem içerisinde korunacağı ya da bu yöntemle ülkenin yönetilmeye devam edileceğine dair bir çıkarıma ulaşmak en azından Mustafa Kemal ve arkadaşları için olası değildir. Beynamede yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisi, halkın öteden beri maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni *vesâit ve teşkilat ile kaldırarak* yerine refah ve saadet ikâme etmeyi başlıca hedefi addeder" şeklindeki ifade ve hemen akabinde görüşülen 1921 Anayasası Taslağı bu tespiti teyit eder. Beyanname anti-emperyalist bir bildiri mahiyetinde olup, ahali-i İslâm kavramı yerine Türkiye halkından bahsedilmesi

34 TBMMZC, İçtima: 99, *Celse I*, 18.11.1336/1920, s. 409-410.

35 Aynı yer, s. 412.

36 Beyanname için bkz. TBMMZC, İçtima: 99, *Celse I*, 18.11.1336/1920, s. 414-415.

dikkat çekicidir.³⁷ Beyanname Meclis Genel Kurulunda aynen kabul edilmiş ve ardından Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Lâyihası görüşmelerine geçilmiştir.³⁸

Hilâfet ve Saltanat sorunu üzerinden zaman zaman tartışmalar anayasa görüşmelerinde de yaşanmıştır. Mustafa Kemal, konuya ilişkin görüşlerini Mecliste 25 Eylül 1920 tarihli gizli oturumda (celse-i hafî) dile getirmiştir.³⁹ Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (1921 Anayasası) ile Kanûn-ı Esâsî'nin külliyen ilga edilmediğini dile getirdikten sonra “..**Makâm-ı Hilâfet ve Saltanata olan merbûtiyetimiz ve o makamın bütün şerâit-i lâzimesiyle mahfûziyeti birinci esâsımızdır.**” demek suretiyle muhafazakar kaygıları gidermek istemiştir. Ancak Mustafa Kemal devamla; Meclisin Teşkilât-ı Esâsî'ye Kanunu görüşmelerinde pek mühim nazik Hilâfet ve Saltanat meselesiyle iştiğal etmesini doğru bulmadığını, **bu gün bu makamı işgal eden zâtın bu millet ve memleket için hain bir adam olduğunu, esir olanın Padişah olamayacağını vurgulamıştır.** Bu ifadeler, yukarıda yer verilen ifadeler ile birlikte ele alındığında teorik olarak Halife-Saltanat Kurumuna bu esnada karşı çıkmasa da Mustafa Kemal, mevcut durumda Halife-Padişah Makamında bulunan Sultan Vahdettin'e oldukça sert eleştiriler yöneltmiştir. Mustafa Kemal'in konuşması gizli oturuma damga vurmuştur. “Makâm-ı Hilâfet, esaretten tahlisinden sonra, va'z-ı meşrûunu ahzeder.” şeklinde bir ibarenin 1921 Anayasası'na eklenmesi teklifinde bulunan Karesi Mebusu Basri Bey; Hilafet ve Halife meselesinin farklı meseleler olduğunu, önerilen düzenlemenin mevcut halifeye yönelik olmadığını, böyle bir düzenlemenin âlem-i islâm için iyi tesirler bırakacağından bahisle teklifin önerildiğini ifade etmiş⁴⁰ olsa da Mustafa Kemal'in açıklamalarından sonra takrîrini (önergisini) geri çekmiştir. Bu olayda da görüldüğü üze-

37 Rıdvan Akın, “1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, **I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri**, On İki Levha Yay., İstanbul, 2014, s. 601.

38 **TBMMZC**, İçtima: 99, *Celse 1*, 18.11.1336/1920, s. s. 417.

39 **TBMM Gizli ZC**, İçtima: 72, *Celse 2*, 25.09.1336/1920, ss. 135-139. Ergun Özbudun bu oturumun tarihinin 25 Eylül değil 7 Aralık 1920 olduğunu ifade etmiştir. Gerekçesini ise anayasa görüşmelerinin 25 Eylülde başlamaması olarak (Ömür Sezgin, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu* adlı eserindeki tespitine iştirak etmek suretiyle) açıklamıştır. Bkz. Özbudun, **a.g.e.**, s. 24. Her şeyden önce Mecliste anayasaya ilişkin ilk görüşmelerin 18 Eylül 1920 tarihinde başladığını ifade etmekte fayda vardır. Diğer taraftan Meclis Zabıt Cerideleri tetkik edildiğinde tarihin doğru olduğu (25 Eylül 1336/1920), toplantının bu tarihte gizli oturum olarak yapıldığı Mustafa Kemal'e ait bahsi geçen konuşmaların da bu tarihte dile getirildiği görülecektir.

40 Aynı yer, s. 133-135.

re Mustafa Kemal'in başarısının kaynağı inandırıcılığındadır.⁴¹ Lehe ve aleyhe tartışmaların ardından 18 Eylül 1920'de görüşmelerine başlanan anayasaya esas Halkçılık Programı, 20 Ocak 1921'de "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu" adıyla TBMM tarafından kabul edilmiştir. 1921 Anayasası, Saltanatı kaldırmasa da ona yer de vermemiş olup Halife-Sultan için politik sistemde sona yaklaşıldığını ortaya koymuştur.⁴²

1.3. Meclis Görüşmelerinde Yaşanan Tartışmalar

1.3.1. Temsîl-i Meslekî Usûlü ve Yerinden Yönetim Anlayışı

1921 Anayasası görüşmelerine damga vuran ve üzerinde etraflıca tartışılan bazı hususlar, yasa koyucunun bu dönemde taşıdığı ruh halini ortaya koyması açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda Encümen-i Mahsus tarafından Meclis Genel Kuruluna gönderilen Teşkilât-ı Esâsiye Lâyihasının 4. maddesi "Büyük Millet Meclisi, vilâyetler halkınca meslekler erbâbı temsîl edilmek üzere doğrudan doğruya müntehap azâdan mürekkeptir."⁴³ ibaresine yer vermiştir. Ancak Meclisi oluşturacak milletvekillerinin insan kaynağını oluşturacak profilin seçimi açısından oldukça radikal bir öneri olan bu madde kapsamındaki tartışmalar Hasan Fehmi Bey riyasetinde toplanan üçüncü celseye damgasını vurmuştur.⁴⁴ Hemen belirtmekte fayda var ki, taslak 4. madde İcrâ Vekilleri Heyeti tarafından sunulan Halkçılık Programında söz konusu olmayıp Encümen-i Mahsus tarafından Meclis Genel Kuruluna Teşkilât-ı Esâsiye Lâyihası adı altında sunulan metinde yer almaktadır. Temsîl-i meslekînin madde gerekçesini Encümen-i Mahsus Muharriri İsmail Suphi Bey açıklamıştır: "Temsîl-i Meslekî Usûlü dairesinde bu memlekette şimdiye kadar söz söylemeye mâlik olmayan hukuken mâlik fakat fiilen mâlik olmayan halkın bu sayede Meclise geleceğini ve hukukunu sözüyle, fikriyle, reyî ile müdâfaa ve muhâfaza edeceğini, bu bağlamda temsîl-i meslekînin en muvâfık usûl olduğunu ifade edildikten sonra İsmail Suphi Bey devamla; mesâlik erbâbını temsil eden memleketin bi-hakkın mümessili olan mesleki temsil usûlünün bu gerekçelerle Encüme-i Mahsus tarafından kabul edildiğini, bu usûl sayesinde memlekette ekâlliyyetin ekseriyete tahakkümünün sona ereceğini"

41 Suna Kili, *The Atatürk Revolution: A Paradigm Of Modernization*, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 2003, s. 235.

42 a.g.e., 210 ve 292.

43 TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 1*, 18.11.1336/1920, s. 415

44 TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 3*, 18.11.1336/1920

ifade etmiştir.⁴⁵

Bu madde, üçüncü celse görüşmelerinde taban tabana zıt görüşlerin ortaya konmasına sebep olmuştur. Örneğin İzmir Mebusu Mahmut Esat Bey; "...mesleki temsil taraftarı olmakla tarih önünde vatan vazifesini yerine getirdiğine, parlamento usulünün bir milleti doğrudan doğruya iş başına getirecek yollardan biri olmadığına, memleketi asırlardan beri omuzlarında taşıyanların çiftçiler olduğuna, memleket demenin o memleketin iktisadiyatı demek olduğuna, hiçbir zaman o memleketin yalan yanlış politikacıları demek olmadığına" deşindikten sonra erbâb-ı mesâlik için "memleket manası onlarda münderiştir ve o tabaka resikâra (devlet yönetiminde iş başına) gelmedikçe bu memleketin makedderatını doğrudan doğruya eline almadıkça memleketin refaha doğru yürümesinin imkânının olmadığına" vurgu yapmıştır.⁴⁶ Mahmut Esat Bey, Fransız düşünür Rousseau'nun "halk bizzat iş başına geçmedikçe hiçbir zaman hakkına malik olamayacağı ve öyle bir yerde devlet ve hükümetten bahsedilmesinin doğru olmayacağını" vurgulayan düşüncelerinden bahisle görüşlerini temellendirmeye çabalamıştır.⁴⁷ Mahmut Esat Bey devamla; "...meslekî temsil"i kabul etmediğimiz takdirde Encümen-i Mahsusun büyük bir çabayla meydana getirdiği kanunun (Teşkilât-ı Esâsiye) hiçbir hükmünün kalmayacağını, bu kanunun bütün manasının meslekî intihapta mündemiç olduğunu ancak bu suretle memlekette tarihi bir inkılap yapılabileceğini, çiftçi tabakasının çarıklarıyla, demirci tabakasının çekiçleriyle bu Meclise girdiği takdirde memleketin kurtulacağına kanaat ettiğini" ifade etmiştir.⁴⁸ Mahmut Esat Bey'in yaptığı konuşma Meclis içerisinde var olan kayıtsız şartsız "halkçı yaklaşımı" yansıtmaktadır. Bu yaklaşımın mesleki temsile karşı çıkanlarda dahi önemli derecede karşılığının olduğunu ifade etmek gerekiyor.

Temsil-i Meslekî Usûlüne ilişkin karşıt bir görüş örneği olarak ise

45 Aynı yer, s. 433-434.

46 **TBMMZC**, İçtima: 99, *Celse 3*, 18.11.1336/1920, s. 435-436.

47 Aynı yer, s. 436.

48 Aynı yer, s. 437-438. Burada şu hususa dikkat çekmekte fayda görülmüştür. Mahmut Esat (Bozkurt) Bey'in konuşması TBMM tarafından günümüz Türkçesine çevrilirken "meslekî temsil"i kabul **ettiğimiz** takdirde" şeklinde çevrilmiştir. Belgenin aslına bakıldığında ibarenin geçekten de "meslekî temsil"i kabul **ettiğimiz** takdirde" şeklinde olduğu görülmektedir. Ancak bunun o dönemde zapta geçirilirken yapılmış bir maddî hata olduğu kanaatindeyiz. Bu sebeple ibarenin "meslekî temsili kabul **etmediğimiz** takdirde" şeklinde olması gerekir. Aksi takdirde Mahmut Esat Bey ısrarla savunduğu temsil-i meslekî ilkesine karşı çıkmış olacak ve bu durum ise ciddi bir çelişki meydana getirecektir. Belgenin aslı için bkz. **TBMMZC**, İçtima: 99, *Celse 3*, 18 Teşrin-i Sâni 1336/18 Kasım 1920, s. 453.

Mustafa Bey (Karahisarî Şarki Mebusu); "...halkın zürra (çiftçiler), demirci, bakırcı, dülger gibi erbâb-ı sanayi ve amele gürûhunu teşkîl ettiğini bin türlü meşakkate katlanıp hazineyi doldurduğunu ancak bu kesimin büyük bir cehalet ile muttasıf olduğunu, bu kesimin Mecliste mülk ve millete faydalı olamayacağını, birkaç müteneffizin/nüfuz sahibinin etkisinde kalacaklarını, halkın kısım-ı azâmının/büyük kısmının cahil olduğunu, böyle intihapların (temsîl-i meslekî) para etmeyeceğini" ifade etmiştir.⁴⁹ Temsîl-i Meslekî aleyhinde konuşan milletvekillerine hitaben İzmir Milletvekili ve Encümen-i Mahsus Reisi Yunus Nadi, bu seçim usulüne karşı beyanda bulunanların temsîl-i meslekî'yi anlayamadığını veyahut anlamaya vakit bulamadığını ifade ederek tepki göstermiştir.⁵⁰ Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu görüşmeleri 30.11.1336/1920 tarihinde devam etmiş uzun uzadıya tartışılan temsîl-i meslekî ilkesi reddedilmiş ve Encümene iade edilmiştir.⁵¹ Ancak TBMM'nin 17 Ocak 1920 tarihli birleşiminde Encümen-i Mahsus, temsîl-i meslekî ilkesini muhtevî 4. maddede ısrar etse de madde hükmü "Büyük Millet Meclisi vilâyetler halkınca müntehap âzâdan mürekkeptir" şeklinde karara bağlanmıştır.⁵² Böylece temsil ilkesi olarak klasik bireysel temsil ilkesi kabul edilmiş seçim sistemi ise anayasada belirlenmeyerek özel kanuna bırakılmıştır.⁵³

Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu görüşmelerine 7 Aralık 1920'de Büyük Millet Meclisi seçimlerinin iki senede bir olmasını ön gören taslak 5. maddeden itibaren görüşülmeye devam edilmiştir.⁵⁴ Temsîl-i Meslekî İlkesi dışında görüşmelere damga vuran diğer konu ise taşra yönetiminin yeniden yapılandırılması hususudur. Bu bağlamda Vilayet Meclisi âzâları arasından seçilecek icrâ âmiri, idare heyeti ve bu heyetin daimî icrâ salâhiyetinin düzenlendiği taslak 14. madde görüşmeleri yapılırken Tunalı Hilmi Bey'in (Bolu Mebusu) gösterdiği tepki dikkat çekicidir. Maddeye atıfla "Teşkilât-ı Esâsîye Kanunun en dehşetli ve en tehlikeli bir maddesinde bulunuyoruz... Bir postta iki şeyh, bir tahtta iki Padişah oturamaz" diyerek 1921 Anayasası'nın ruhunda taşra yönetimi için var olan ihtiyatlı adem-i merkeziyet usulüne karşı çıkmıştır.⁵⁵ Taşra yöneti-

49 TBMMZC, İçtima: 105, *Celse 1*, 29.11.1336/1920, s. 121.

50 TBMMZC, İçtima: 105, *Celse 2*, 29.11.1336/1920, s. 129.

51 TBMMZC, İçtima: 106, *Celse 2*, 30.11.1336/1920, s. 166.

52 TBMMZC, İçtima: 134, *Celse 2*, 17.1.1337/1921, s. 312.

53 Özbudun, *a.g.e.*, s. 36

54 TBMMZC, İçtima: 110, *Celse 1 ve 2*, 7.12.1336/1920.

55 TBMMZC, İçtima: 132, *Celse 2*, 10.1.1337/1921, s. 251.

minin yeniden yapılandırılması çerçevesinde Vilayet (İl) ve Nahiyeye tüzel kişilik verilmesi bağlamında bir yönetim birimi olarak “Nahiye” üzerinde yapılan oldukça tafsilatlı tartışmalar ve neticede Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu’nun⁵⁶ (1921 Anayasası) 16. maddesi ile Nahiyenin, “hususî hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyet” olarak benimsenmesi taşra yönetimi için oldukça önemli bir adımdır.

Nahiye Şûrâsı ve İdare heyetinin kazaî ve malî açıdan yetkili kılınması, merkezi idarenin yükünü hafifletmeye yönelik olmasından öte, bu döneme ait halkın kendisini idare etmesini önceleyen ciddi bir zihniyet değişikliğinin de yansımasıdır. Ancak amacın bir çalışmada⁵⁷ iddia edildiği gibi taşra demokrasisi inşa etmek olduğu düşünülmemektedir. Şöyle ki, zabıt ceridelerine yansıyan tartışmalar ve dönemin ruhu halkı önceleyen bir yaklaşımı ortaya koysa da kabul edilen 1921 Anayasası’nın⁵⁸ Vilayat başlığı altında düzenlenen 11-15.maddeler incelendiğinde merkezden atanan valiye tanınan yetkilerin “devletin umûmi ve müşterek vezâifini rü’yet etmek üzere” merkeze karşı sorumlulukları bağlamında adem-i merkeziyete yaklaşan bir yetki genişliği/tevsi-i mezuniyet bağlamında kaldığı rahatlıkla görülmektedir. Kaldı ki bununla da yetinilmemiş ve İsmail Suphi Bey’in Meclis Genel Kurulunda ifade ettiği gibi vilayetlerin mahalli salâhiyetlerini tecavüz edip etmediklerini denetlemek üzere Anayasanın 22 ve 23. maddelerinde “Umûmi Müfettişlik” müessesesi de ön görülmüştür. Nitekim Umûmi Müfettişlikten beklenti; Meclis Genel Kuruluna 18.11.1920 yılında (99. İçtima) sunulan Encümen-i Mahsus Mazbatası Esbâb-ı Mucîbesine/Genel Gerekçesine bakıldığında da “vâsi bir adem-i merkeziyet ile idare olunacak bir memlekette merkezi yönetimle sıkı bir irtibatı sağlamak suretiyle devlet ve hükûmet makinasının muntazaman işlemesi teemmül edilmiştir.” şeklinde kendini ortaya koyduğu görülmektedir.⁵⁹

Anayasa görüşmeleri esnasında zabıt ceridelerine yansıyan düşünceler ve tartışmalar, kabul edilen anayasada tam olarak karşılık bulmamış ve “vâsi bir adem-i merkeziyet” inşa edilmemiştir. Ülkenin içinde bulunduğu koşullarında bu yöntemin ne kadar etkin ve verimli olacağı da pek ön görülemediği. Durum böyle olsa da günün koşullarında halkın, yerelden yönetimi anlayışının anayasa da ciddi karşılık bulduğu

56 **Düstur**, III. Tertip, Cilt 1, Kanun No:85/Cerîde-i Resmîye ile İlanı, 7 Şubat 1337.

57 Akın, *a.g.m.*, s. 603.

58 **Düstur**, III. Tertip, Cilt 1/Cerîde-i Resmîye ile İlanı, 7 Şubat 1337.

59 **TBMMZC**, İçtima: 99, *Celse 1*, 18.11.1336/1920, s. 414.

kendini göstermektedir. 24 maddeli muhtasar anayasanın 14 maddesinin taşra yönetimine ayrılması bu tespiti en yalın şekliyle teyit etmektedir. Anayasa, merkeziyet usulünü sınırlı ve istisnai, yerinden yönetimi ise asli ve genel olarak öngörmüştür.⁶⁰ Böylece 1921 Anayasası ile klasik Osmanlı sisteminin ve Kanûn-ı Esâsî'nin ön gördüğü geleneksel merkeziyetçi sistem yerine, tüzel kişiliği haiz yerinden yönetim anlayışına kapı aralanmıştır. Anayasa, ilde merkezi idare organları ile yerel yönetim organlarını birbirinden ayırmıştır. Ancak tüm bu adımlara rağmen anayasasının öngördüğü yerinden yönetim sistemi uygulanmadığı gibi 1924 Anayasası ile merkeziyetçi klasik idare örgütlenmesi yeniden canlandırılmıştır.⁶¹

1.3.2. Mecliste Gruplar ve Mebusların Anayasa Karşısındaki Tutumları

İlk Meclis, toplumun her meslekten tüm kesimlerini içeren bir yapıya sahiptir.⁶² Meclisi oluşturan mebusların pek çok konuda farklı görüş ve düşüncelere sahip oldukları bilinmektedir. Ancak şurasını hemen belirtmekte fayda ki, Mecliste yer alan tüm milletvekilleri Millî Mücadeleye tam destek vermiş olup tam bağımsız Yeni Türkiye Devleti konusunda büyük bir uzlaşa sağlamışlardır. Hukuki düzenlemeler bağlamında meseleye bakıldığında 23 Nisan 1920'de açılan Meclisin ivedi olarak bazı geçici düzenlemeleri kabul ettiğini ancak Meclisin ilk büyük organik eyleminin Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu olduğu ifade edilmiştir.⁶³ Bu çerçevede 1921 Anayasası'nın en önemli yeniliğinin ve en devrimci ilkesinin ise "Millî Egemenlik İlkesi" olduğuna dikkat çekilmiştir.⁶⁴ Mecliste Mayıs 1921'de şekillenen ve Mustafa Kemal'in etrafında toplanan birinci grup ile Mustafa Kemal'e bazı konularda muhalif olan ve Temmuz 1922 yılında ete kemiğe bürünen ikinci grubun zaman zaman karşı karşıya gelmesi söz konusudur. Ancak çalışmanın hedefi ve sınırı meseleye Teşkilât-ı Esâsîye bağlamında bakmaktır. İncelenen konu bağlamında mebusların 1921 Anayasası'na ve bu anayasanın

60 Tanör, a.g.e., s. 265.

61 a.g.e., s.265-266.

62 Frederick W. Frey, **The Turkish Political Elite**, Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1965, s. 306. Frey'in yaptığı TBMM'nin 1920 ile 1946 Döneminde (I-VI) görev yapan milletvekillerinin *mesleki dağılımını* gösteren tablo için ise aynı çalışmanın 181 ve 311. sayfalarına bakılabilir.

63 Frey, a.g.e., s. 8.

64 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 1995, s. 6.

kamu hukukunda devrimci dönüşüme zemin hazırlayan özellikle ilk üç maddesine nasıl bir yaklaşım sergiledikleri tarafımızca merak konusu olmuştur.

Yapılan bir çalışmada ikinci grup üyelerinin Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na karşı çıktıkları ifade edilmiştir.⁶⁵ Ancak bu tespitin gerek kronolojik ve gerekse zabıt ceridelerine esas görüşmeler açısından tashihe muhtaç olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki, 1921 Anayasası görüşmelerinin yapıldığı dönemde Mecliste gruplar oluşmamıştır. Diğer taraftan Lâyiha üzerine yapılan müzakerelerde 1921 Anayasası'na devrimci karakterini veren ilk üç madde üzerinde, Meclisi oluşturan mebusların tam bir uzlaşma içerisinde hareket ettiği görülmüştür. Şöyle ki; Anayasanın Mevâdd-ı Esâsiye başlığı altında yer alan 1. maddesi “Hâkimiyet bilâ-kayd ü şart milletindir, idare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bi'l-fiil idâre etmesi esâsına müsteniddir.” hükmünü muhtevi iken aynı başlık altında yer alan ikinci madde “İcrâ kudreti ve teşriî salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” şeklinde karara bağlanmıştır. Üçüncü madde ise “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükûmeti «Büyük Millet Meclisi Hükûmeti» unvanını taşır.” şeklindedir. Bu maddeler incelendiğinde sadece *imparatorluktan ulus devlete geçişin hukuki zeminin inşa edilmesi* değil aynı zamanda *kamu hukukunda da devrimci bir anlayışın* o gün Meclis kompozisyonunu oluşturan tüm mebuslarca büyük bir iştiyakla kabul edildiğini ortaya koymaktadır.

Meclis zabıt cerideleri tetkik edildiğinde Millî Mücadeleye verilen tam desteğin bir benzerinin Yeni Türkiye Devletinin hangi esaslar üzerine bina edileceğini belirleyen mezkûr maddeler üzerinde de söz konusu olduğu ve mebusların bu konuda da hemfikir oldukları rahatlıkla ifade edilebilir. Anayasa görüşmeleri için bu hususun oldukça önemli olduğunun altının çizilmesinde fayda mülâhaza edilmektedir. Kaldı ki, eleştiri konusu yapılan tespitin yer aldığı çalışmada da yer verilen ikinci grubun programı incelendiğinde⁶⁶ ilk programını 16 Temmuz 1338/1922'de yapan ikinci grubun; mevcut kanunların millî hâkimiyet prensibine göre değiştirilmesi ve düzeltilmesine, hâkimiyet-i millîye'ye münâfi (aykırı) salâhiyet ve imtiyâzat, teşkilât ve icrâatın ref'i (kaldırıl-

65 İhsan Güneş, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Yay., No: 92, Eskişehir, 1985, s. 145.

66 a.g.e., s. 148-152.

ması)”, İcrâ Vekilleri Riyâsetinin (Hükûmet Reisinin) teşrî riyâsetinden (Meclis Reisinden) tefrîki (ayrılması) gibi ilkeler ile idarenin hukukla kavranmasını ön gören diğer bazı prensipleri benimsediği görülmekte olup Saltanata yer veren bir ilkeyi *benimsemediği* de açıklıkla görülmektedir. Durum böyle olsa da bazı araştırmacılar ikinci grup üyelerini ısrarla Hilâfet ve Saltanatçı olarak tavsif etmek eğilimindedir.⁶⁷ Fakat bu çalışmaların önemli bir kısmının birinci el kaynaklara dayanmayan hatta *niyet okuyan* bir yaklaşımla dönemin şahsiyetlerini ele aldıkları görülmektedir. Örneğin TBMM ile İcra Vekillerinin görev, yetki ve sorumluluklarının çerçevesi ve tadadı (sayımı) noktasında Mustafa Kemal ile Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey arasındaki sert tartışmalar oldukça ilgi çekicidir.⁶⁸

Yapılan tartışmalara bakıldığında Hüseyin Avni Bey: “...Büyük Millet Meclisinin vazifesi takyit (kayıt, şart) kabul etmez. O, her şeye mutlak olarak hâkimdir. Yalnız takyit edeceğimiz bir şey var ki o da vekillerimizin (bakanlarımızın) salâhiyet ve vazîfesidir.” şeklindeki ifadelerle Meclis üstünlüğünü savunmuştur. Bu görüşlere karşı söz alan Mustafa Kemal; “Meclis-i Âlî'nin aynı zamanda bir Meclis-i Müessisân (Kurucu Meclis) olduğunu, vekillerin hukuk ve salâhiyetlerini tâyin ve tahdît etmenin basit bir teferruattan ibaret olduğunu” vurgulamıştır. Tartışmalar bu minvalde yapıp Hüseyin Avni Bey tarafından hiçbir şekilde Saltanat ve Hilâfet dile getirilmediği halde yazar Ömür Sezgin; Hüseyin Avni Bey'in İcrâ Vekilleri Heyetine karşı Meclisin üstünlüğünü savunurken aslında Hilâfet ve Saltanat Rejimini savunduğunu, açıkça söyleyemedikleri başka düşünceleri olduğunu adeta *ilgilinin niyetini okumak* suretiyle hiçbir delile dayanmaksızın iddia etmektedir.⁶⁹ 1920'li yılların koşullarında her türlü fikri açıkça dile getirebilen ve Mustafa Kemal'e bazı hususlarda muhalif olan mebusların gerçek fikirlerini dile getirmekten kaçınmalarına dönemin koşullarından bahisle ihtiyaçlarının olmadığı açıktır. Kaldı ki, İcrâ Vekilleri Heyeti Nisâb-ı Müzâkere Kanunu'nun birinci maddesinde ve 1921 Anayasası'na esas

67 Esasen resmi ideoloji çerçevesinde kalan tüm çalışmalar meseleye bu noktadan bakmaktadır. Buna uygun başka bir örnek için bkz. Ömür Sezgin, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu**, 2. Baskı, İmge Yay., Ankara, 2005.

68 Tartışmanın ayrıntıları için bkz. **TBMMZC**, İçtima: 135, *Celse 1*, 20.1.1337/1921, s. 328-330.

69 Sezgin, **a.g.e.**, s. 74. Sezgin'in bu tespitine 1921 Anayasası hakkında ciddi bir çalışma yapan Ergun Özbudun'un da iştirak ettiği görülmektedir. Bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 40. Bu tespitlerin niyet okumaktan öte dönemin birinci el kaynaklarında bir karşılığının olmadığını yinelemekte fayda vardır.

Halkçılık Programının 5. maddesinde Hilâfet ve Saltanata yer vermiştir. Bu durum muhalif mebusların teklifi ve eseri olamayacağına göre muhalifleri bugünden bakarak söylemedikleri ve yapmadıkları üzerinden sınıflandırmak hatta itham etmek ilmî olarak mümkün gözükmemektedir.

1921 Anayasası görüşmeleri çerçevesinde meseleye bakılmaya devam edildiğinde; Mustafa Kemal ve onu destekleyen mebuslar ile muhalifleri arasındaki en temel tartışmanın TBMM'nin etki sahasının İcrâ Vekilleri Heyeti nam ve hesabına daraltılmasına karşı çıkışta kendini ortaya koyduğu görülmektedir. İcrâ Vekilleri Heyetinin nüfuz sahasını genişletmek isteyen Mustafa Kemal'e karşı TBMM'nin salâhiyet ve kudretini hiçbir surette tecezzî (parçalama), terk, ferağ (vazgeçme) ve vekâlet konusu yapmak istemeyen muhalifler (ileride ikinci grubu oluşturacaklar) ile Mustafa Kemal'i destekleyenler (ileride birinci grubu oluşturacaklar) arasındaki çekişme, TBMM'de tartışmalara damgasını vurmuştur. Ahmet Demirel; bir grup muhalefeti olan ve iktidara gelme amacı taşımayan ikinci grup üyelerinin Millî Mücadele başarıya ulaşana kadar Mecliste birlikteliğin ortadan kalkmamasına özen gösterdiğini, *Meclis üstünde yetkili bir makam tanımayarak* her türlü kişisel yönetime ve Meclis'teki birtakım uygulamalara tepki gösterdiklerini ifade etmektedir.⁷⁰ Demirel, Birinci Meclis'te yer alan gruplar için yapılan ve Mustafa Kemal'i destekleyen birinci grup için "laik-devrimci-ilerici", Mustafa Kemal'e muhalif olduğu bilinen ikinci grup için ise "Saltanat yanlısı-şeriatçı-dinci-gerici" şematik ayrımın gerçeği yansıtmadığını, aradaki asıl ayrımın Mustafa Kemal'in otoritesine kayıtsız şartsız bağlı olup adım adım oluşturulmaya başlayan otoriter siyasal çerçevenin savunucusu olanlarla, Mustafa Kemal'in olağanüstü yetkilerle donatılmasına böylece otoriter bir yapıya doğru yönelmeye karşı çıkanlar arasında olduğuna işaret etmektedir.⁷¹

Mustafa Kemal ile ikinci grubu oluşturan muhalif önde gelenler (Hüseyin Avni, Selahattin Bey, Ali Şükrü Bey gibi) arasında Saltanat ve Hilâfet odaklı bir tartışma zabıt ceridelerinde söz konusu değildir. Bu

70 Ahmet Demirel'in çalışması konu üzerine yapılmış en derli toplu ve titiz çalışmalardan biridir. Çalışmanın giriş kısmında Türk Tarih Yazımında Birinci ve İkinci Grupları yazar, başarılı bir şekilde sorgulamış ve resmi ideoloji eleştirisi yapmak suretiyle bazı tespitlere yer vermiştir. Bu tespitlerin dönemin zabıt cerideleri incelendiğinde büyük oranda isabetli olduğu görülmektedir. Bkz. Ahmet Demirel, **Birinci Meclis'te Muhalefet (İkinci Grup)**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2020, s. 15-16.

71 Demirel, **a.g.e.**, s. 22 ve 29.

sebeplerdir ki 1921 Anayasası'nın halkçı ve devrimci maddeleri herhangi bir tartışma söz konusu olmadan hemen kabul edilmiştir. Muhafif mebusların daha muhafazakâr oluşu ya da zaman zaman Ali Şükrü Bey örneğinde olduğu gibi dini referanslar kullanması bu gerçeği değiştirmemektedir.

Anayasa görüşmelerinin yer aldığı tüm zabıt cerideleri konu bağlamında incelendiğinde mebusların *kötü idareyi* ortadan kaldırıp yerine ülkeyi sağlam bir geleceğe taşıyacak halkın egemen olduğu bir yönetim anlayışını tesis etme konusunda hemfikir oldukları oldukça açıktır. Bu çerçevede TBMM'yi karar verici konuma getiren ve önceleyen hükümlerin görüşüldüğü esnada yapılan düzenlemelere hiçbir ciddi itiraz gelmemesi de bununla açıklanabilir. Nitekim; Birinci Meclis içerisinde “tutucu niteliğe sahip kişiler olsa da, hatta kimi zaman onların istemleri doğrultusunda da kararlar alınmış olsa da çoğu kez onların da yardımı ile çok büyük ve köktenci kararların alınması söz konusu olmuştur” şeklinde bir tespitte bulunulmuştur.⁷² Böylece I. TBMM'nin tutucu yapıya sahip olduğu iddiaları eleştirilmiş ve Meclisin ilerici olduğu isabetli bir şekilde savunulmuştur.⁷³ Birinci TBMM Dönemi (1920-1923) en büyük iç ve dış tehlikeler karşısında bile demokratik bir denetim sisteminin nasıl sürdürülebildiğini gösteren güzel bir örnektir.⁷⁴

Güneş, ikinci grubun önde gelen mebuslarından olan Hüseyin Avni Bey'in Saltanata ilk isyan eden kişinin kendisi olduğunu söylediğine, hakk-ı hükümrâniden dolayı karşısına Saray da dâhil kim çıkarsa çıksın düşman addedeceği anlamına gelen ifadeler kullandığına dikkat çekmiştir.⁷⁵ Aynı yazar, I. TBMM'nin demokratik nitelik kazanmasında ikinci grubun önemli bir görev yaptığını, birinci grup üyelerinin sürekli olarak “programsızlıkla” ve “içtihatlılıkla” suçlayıcı yaklaşım sergilemelerinin, ikinci grubun verdiği yasa teklifleri ile yazılı ve sözlü önergeler, basında çıkan yazılar ve Mecliste izledikleri muhalefet stratejilerine bakıldığında isabetsiz olduğunu ayrıca ikinci grubun bir programa sahip olduğunu, Meclisin, Türkiye Devletinin bir halk devleti olduğunu vurgulayan çağının en demokratik ve en ilerici anlayışına sahip olduğunu

72 Güneş, a.g.e., s. 3-4.

73 a.g.e., s. 4.

74 Özbudun, *Türk Anayasa...*s, 7.

75 Güneş, a.g.e., s. 147.

nu ifade etmiştir.⁷⁶

Meseleyi akademik temelde ele almaya gayret ettiği görülmekle birlikte yazar Güneş tarafından; birinci ve ikinci grup olarak bilinen grupların ideolojik yönlerinin olduğu, birinci grubun Yeni Türkiye'yi demokratik bir temele oturtmaya çalışırken ikinci grubun geleneksel Osmanlı düzenini yaşatmaya çalıştığı, köktenci değişimlerden rahatsızlığı ve bu bağlamda Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey ile Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey'in ise İslamcı ve saltanatçı olduğu ifade edilmektedir.⁷⁷ Ancak yazarın yukarıda belirtilen düşünceleri kendi içinde çelişkiler taşımaktadır. Bir taraftan ikinci grubun liderlerinden Hüseyin Avni Bey'in Saltanata temelden karşı olan fikirlerine değinip Meclisin, çağının en demokratik ve ilerici anlayışına sahip olduğu ve muhaliflerin desteği ile köktenci kararlar alınabildiği vurgulanmakta diğer taraftan ise ikinci grup üyelerinin hangi görüş ve önerilerinden bahisle İslamcı ve saltanatçı oldukları ortaya konulmamaktadır. Döneme ilişkin incelediğimiz zabıt ceridelerinde ikinci grup üyelerinin liderleri olan Hüseyin Avni Bey ile Ali Şükrü Bey'in Saltanatı kutsayan, yücelten ya da sistem içerisinde muhafaza etmekte ısrar eden bir görüş ve önerisine tarafımızca rastlanılmadığı gibi bahsi geçen isimler yukarıda değinildiği üzere 1921 Anayasası'nı da desteklemiştir. Diğer taraftan bahsi geçen isimler ikinci grubun önde gelenleri olduğuna göre iddia edildiği gibi ilgililer İslamcı ve saltanatçı olduğu takdirde, onların hazırladığı programda neden Saltanata yer vermedikleri sorusu cevapsız kalmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

1921 Anayasası, 1876 Anayasası ile başlayan parlamenter geleneği çok daha sağlam temeller üzerine inşa etmiş ve ülkeyi cumhuriyet rejimine taşımıştır. Osmanlı-Türk Anayasacılığı açısından bakıldığında aslî kurucu iktidar tarafından yapılmış tek demokratik anayasadır. 1921 Anayasası'nın bu özelliği kazanmasında; 19. yüzyıl başlarında zaman zaman toplanan Meşveret Meclisleri, Tanzimat Döneminde kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, seçim ve temsil ilkesini ihdas eden ve taşraya yayan Vilâyet Nizâm-nâmesi (1864) çerçevesinde kurulan yerel meclisler ve imparatorluğun türdeş olmayan unsurlarının devletin merkezinde geniş şekilde temsil edilme imkânı elde ettiği Şûrâ-yı Devlette oluşan *müzakere kültürü birikiminin* Birinci Meclise tevarüs

76 a.g.e., s. 147-148 ve 320.

77 a.g.e., s. 144-145 ve 319.

etmesi oldukça etkili olmuştur. Bu tecrübe ve birikim, hiç kuşkusuz I. ve II. Meşrutiyet Dönemi parlamentolarına oradan da 1921 Anayasası görüşmelerinde Birinci TBMM'de kendisini göstermiş olup anayasa görüşmelerinin demokratik bir zeminde ve çok yönlü tartışılmasına imkân tanımıştır.

1921 Anayasası, öngördüğü siyasal dönüşüm modeli açısından Türk Hukuk Tarihinde oldukça radikal ve devrimci bir dönüşümün kodlarını barındırmaktadır. Türk kamu hukuku açısından bakıldığında devletin yönetim anlayış ve sisteminde çığır açan ve pek çok açıdan ilklerin anayasası olarak kabul edilen bu anayasanın hazırlanışı, hiç kuşkusuz Yeni Türkiye Devletinin ve Cumhuriyetin banisi Mustafa Kemal'in liderliğinde Birinci TBMM'nin eseridir. 19. yüzyılın son çeyreğinde anayasa hazırlama tecrübesini kazanmış olan Türk Milleti, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kendisini geleceğe taşıyacak *düşünsel kodları* barındıran muhtasar ve müfit bir anayasayı günün askeri ve siyasi koşullarının tüm zorluğuna rağmen hazırlayabilmiş ve hayata geçirebilmiştir. Hiç kuşkusuz bu düşünsel kodlar çalışmada ayrıntıları verilen Mustafa Kemal ve Birinci TBMM'yi oluşturan yasama organı üyelerinin fikir ve düşünce dünyasının yansımalarıdır.

1921 Anayasası'nın, "Hâkimiyet bilâ-kayd ü şart milletindir. İdâre usûlü halkın mukadderâtını bizzat ve bi'l-fiil idâre etmesi esâsına müstenittir" hükmünü havî ilk maddesi, Osmanlı anayasal düzeninden kopuşu ve Saltanatın devre dışı bırakılacağını anayasal olarak tescil eden bir mahiyeti tasvir eder. Artık hükümdarlı ve parlamentolu bir "meşrutî monarşi" yerine, doğrudan doğruya *meclis üstünlüğüne* dayanan bir ihtilal yönetimi söz konusudur. Yapılan çalışma, Mustafa Kemal'in fikir ve düşünce dünyasının Yeni Türkiye Devletinin kuruluş sürecinde sadece askeri ve siyasi yapıyı değil, hukuki alt yapıyı da önemli derecede şekillendirdiğini ortaya koymaktadır. Anayasa görüşmeleri bağlamında TBMM Zabıt Cerîdeleri incelendiğinde 1921 Anayasası'nın sistem değişikliğini temin edecek köklü değişiklik öngören maddeleri çerçevesinde bir tartışma yaşanmadığı görülmektedir. Bu durum son derece önemlidir. Anayasa görüşmelerinde yapılan tartışmalar incelendiğinde tartışma konularının daha çok "**temsîl-i mesâlik**" ve "**Taşra yönetim birimleri**" hususlarında olduğu açıkça görülmektedir. I. TBMM'yi oluşturan milletvekili profiline "**vatanın kurtuluşu ve tam bağımsızlık**" noktasında gösterdiği yekvücut olma durumu, 1921 Anayasasının kabulünde de benzer bir uzlaşıyla kendini ortaya koy-

muştur. Bu noktadan hareketle 1921 Anayasası'nın dönemin yasama organının (I. TBMM) özgür iradesiyle ortaya konan bir hukuk manifestosu olduğu ifade edilebilir. Buradaki meydan okuma ise Saltanat Sisteminedir.

Bu çalışmada; 1921 Anayasası'nın hazırlanma gerekçesine de (esbâb-ı mucibe) yansıdığı üzere kötü yönetimi (sû-i idâre) ortadan kaldırıp egemenliği saraydan alıp anayasal teminatla halka veren çağdaş bir yönetim düzenine geçme temel hedefi doğrultusunda tüm mebusların, oldukça ciddi bir uzlaşma ve ortak iştiyak içerisinde hareket ettiği görülmüştür. Son asrını modernleşme sancularıyla geçiren Osmanlı Devleti bakiyesi Yeni Türkiye Devletinde müesses nizamın 20. yüzyılda Saltanat üzerine inşa edilemeyeceği, yönetimde halkın egemen olduğu bir sistemi ihdas etmenin elzem olduğu 1921 Anayasası ile tescil edilmiştir.

KAYNAKÇA

ANAYASA VE KANUNLAR

Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu (1921 Anayasası), *Düstur*, III. Tertip, Cilt 1/*Cerîde-i Resmîye ile Neşir ve İlânı*, 7 Şubat 1337, No:85.

16 Mart 1336/1920 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükümetince Akdedilen Bi'l-cümle Mukavelât, Uhûdât ve Sâirenin Keenlemyekûn Addî Hakkında Kanun, *Ceride-i Resmîye*, 14 Şubat 1337, No: 2.

Büyük Millet Meclisi İcrâ Vekillerinin Sûret-i İntihâbına Dair 3 sayılı Kanun, *Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlânı*, 7 Şubat 1337/1921, No: 1.

Nisâb-ı Müzâkere Kanunu, *Ceride-i Resmîye ile Neşir ve İlânı*, 21 Şubat 1337/1921, No: 3.

TBMM ZABIT CERİDELERİ

TBMMZC, İçtima: 2, *Celse 3*, 24.04.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 3, *Celse 4*, 25.04.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 52, *Celse 2-4*, 18.08.1336/1920.

TBMM ZC, İçtima: 67, *Celse 3*, 18.09.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 1* 18.11.1336/1920.

TBMM Gizli ZC, İçtima: 72, *Celse 2*, 25.09.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 1*, 18.11.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 3*, 18.11.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 99, *Celse 3*, 18 Teşrîn-i Sâni 1336/18 Kasım 1920.

TBMMZC, İçtima: 105, *Celse 1*, 29.11.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 105, *Celse 2*, 29.11.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 106, *Celse 2*, 30.11.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 134, *Celse 2*, 17.1.1337/1921.

TBMMZC, İçtima: 135, *Celse 1*, 20.1.1337/1921

TBMMZC, İçtima: 110, *Celse 1 ve 2*, 7.12.1336/1920.

TBMMZC, İçtima: 132, *Celse 2*, 10.1.1337/1921.

TBMMZC, İçtima: 139, *Celse 1*, 29.1.1337/1921.

KİTAP VE MAKALELER

Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri*, On İki Levha Yay., İstanbul, 2014, ss. 599-605.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, 4. Baskı, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 1997.

Atatürk’ün Hatıra Defteri (Yay; Şükrü Tezer), Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1972.

Atatürk’ün Özel Kütüphanesinin Kataloğu, Milli Kütüphane Genel Müdürlüğü, Ankara, 1973.

Aydın Nurhan ve Ergün, Elif “Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti ve Bölgedeki Faaliyetleri”, *Tarih ve Günce* (Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Dergisi), II/5, 2019, ss. 301-332.

Başgil, Ali Fuat, *Hukukun Ana Meseleleri ve Müesseseleri: Konferanslar*, Yağmur Yayınları, İstanbul, 2008.

Cebesoy, Ali Fuat, *Sınıf Arkadaşım Atatürk*, 17. Baskı, İnkılâp Kitapevi, İstanbul, 2020.

Davison,, Roderic H, *Reform in Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963

Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis'te Muhalefet (İkinci Grup)*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2020.

Frederick W. Frey, *The Turkish Political Elite*, Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1965.

Güneş, İhsan, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)*, Anadolu Üniversitesi Yay., No: 92, Eskişehir, 1985.

Kili, Suna, *The Atatürk Revolution: A Paradigm Of Modernization*, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 2003.

Mardin, Şerif, *Türk Modernleşmesi (Makaleler 4)*, 6. Baskı, İletişim Yay., İstanbul,1999.

Sungu, İhsan, “Tanzimat ve Yeni Osmanlılar”, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul,1999, ss. 777- 857.

Ülken, Hilmi Ziya, “Tanzimat'tan Sonra Fikir Hareketleri”, *Tanzimat*, Cilt 2., MEB Yay., İstanbul, 1999, ss.757-775.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara, 2008.

-----, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yay., Ankara, 1995.

Sezgin, Ömür, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, 2. Baskı, İmge Yay., Ankara, 2005.

Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 2. Baskı, YKY, İstanbul, 1998.

TBMM ve Milli Egemenlik, (TBMM'nin Açılışının 100. Yılına Armağan) Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2020.

Turan, Şerafettin *Atatürk'ün Düşünce Yapısını Etkileyen Olaylar; Düşünürler ve Kitaplar*; Türk Tarih Kurumu Yay., 7. Baskı, Ankara, 2018.

Tunaya, Tarık Zafer, “1876 Kanun-i Esasîsi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, *T.C.T.A.*, I. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 27-39.

Unat, Faik Reşit, “Atatürk’ün Öğrenim Hayatı ve Yetiştığı Devrin Milli Eğitim Sistemi”, *Belleten*, Cilt 27, Sayı 108, TTK Yay., Ankara 1963, ss. 601-624.

Villalta, Jorge Blanco, *Atatürk*, (Translated from Spanish by William Campell), 3. Baskı, TTK Yay., Ankara, 2014.

1921 TEŞKİLÂT-I ESASİYE ANAYASASI'NIN TADİLATI

AMENDMENT OF THE CONSTITUTION OF 1921 TEŞKİLAT-I ESAİYE

Müzehher YAMAÇ*

ÖZET

1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile Osmanlı İmparatorluğu'nun teokratik–monarşik yapısı yıkılmış, yerine çağdaş, demokratik anlayışı benimseyen egemenlik anlayışına geçilmiştir. Yeni anayasa ile; Cumhuriyet ideali tasavvur edilmesine rağmen, o günkü olağanüstü şartlarda bu ideale ters düşen bazı kurumlara dokunulmamış ancak, devletin adı ve yönetim biçimi değiştirilmiştir. Misak-ı Milli içinde kalan topraklar Türkiye olarak adlandırılarak, bu topraklar üzerinde kurulacak yeni devletin adının Türkiye Devleti olması öngörülmüştür. Türkiye Devleti'nin siyasal yapısı da halk tabanına dayalı demokratik bir sistem olarak belirtilmiştir. 1921 Anayasası kısa ömürlü olmasına rağmen, Türkiye'nin anayasa hukukunda büyük dönüşüme yol açmıştır. 1 Kasım 1922'de saltanat kaldırılmış, Lozan görüşmelerinde siyasal sistem sorununun yarattığı ikilik bir an önce seçimlerin yenilenerek, yeni bir Meclisin oluşumunu gerekli kılmıştır. Yapılan seçimlerde bizzat Mustafa Kemal Paşa'nın onayladığı adaylar seçilmiş ve Halk Fırkası kurulmuştur. 11 Ağustos 1923'te İkinci Meclis çalışmalarına başlamış,

* Doç. Dr. Tekirdağ Namık Kemal üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü.
myamaç@nku.edu.tr.

13 Ekim 1923'te Ankara başkent olarak ilan edilmiştir. Ardından rejim sorununu temelden çözecek değişiklikler 29 Ekim 1923 tarihinde 364 sayılı 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin en önemlisi yeni bir sistemin başlangıcı olarak, Türkiye Devleti'nin hükümet şeklinin "Cumhuriyet" olarak kabul edilmesidir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Tadilat, İkinci Meclis, Cumhuriyet, Demokrasi.

Summary:

With the 1921 Teşkilat-ı Esasiye Law, the theocratic-monarchical structure of the Ottoman Empire was demolished, and the concept of sovereignty adopting a contemporary, democratic understanding was replaced. With the new constitution; Although the ideal of there public was conceived, in the extraordinary conditions of that day, some institutions that contradicted this ideal were left untouched, but the name of the state and there gime were changed. The land sremaining within the Misak-ı Milli were named as Turkey, and it was envisaged that the name of the new stateto be established on these lands would be the State of Turkey. The political structure of the State of Turkey was also stated as based on democratic system. Although the 1921 Constitution was short-lived, it led to a major transformation in Turkey's constitution al-law. The sultanate was abolished on November 1, 1922, and the duality created by the political system problem in the Lausannene gotiations necessitated the formation of a new assemblyby renewing the elections as soon as possible. In the elections, candidates approved by Mustafa Kemal Pasha were selected and the People's Party was established. On August 11, 1923, the Second Assembly start edits work, and on October 13, 1923, Ankara was declared as the capital. Then, the changes that would solve the regime problem fundamentally were carried out with the Law No. 364 on October 29, 1923, with the amendments made in the 1921 Organization of the Fund. The most important of these changes is the acceptance of the government of the Turkish State as the "Republic" as the beginning of a new system.

Keywords: Constitution of 1921, Amendment, Second Assembly, Republic, Democracy.

GİRİŞ

TBMM 23 Nisan 1920'de açılmış, ardından Meclis Başkanı seçilerek Türkiye Devleti'nin millî iradeye dayanan ilk meclis ve hükûmeti kurulmuştur. İlk Meclis 24 Nisan 1920'de Mustafa Kemal Paşa'yı Meclis Başkanı olarak seçmiştir. Mustafa Kemal TBMM'nin açılışından sonra yaptığı konuşmada; “bir hükûmet kurulmasının zorunlu olduğu, millî iradenin vatanın kaderine fiilen el koyduğu, meclisin üzerinde hiçbir güç bulunmadığı, TBMM'nin yasama ve yürütme yetkilerini elinde topladığı, Meclis Başkanının bu kurulun da başkanı olduğu, Padişah ve Halife baskıdan kurtulduğunda, meclisin düzenliyeceği kanun çerçevesinde yerini alacağını belirten bir konuşma yapmıştır.”¹ Bu yönergenin ardından yeni Meclis'in çalışma esaslarını belirleyecek olan anayasa hazırlıklarına başlanılmıştır. Dönemin olağanüstü şartları göz önünde bulundurulduğunda; meclisin bir taraftan savaşı yönetiyor olması, çok farklı düşüncelerin bir arada bulunması, klasik anayasaların tüm özelliklerini taşıyan bir anayasa hazırlanmasına uygun değildir. Bu nedenle ilk amaç vatanın kurtuluşu için TBMM'nin otoritesini kabul ettirmek olmuştur. 5 Eylül 1920'de çıkarılan Nisab-ı Müzakere kanunu ilk kanun hazırlıkları içinde yer almıştır. 13 Eylül'de de Mustafa Kemal Paşa “Halkçılık Programı” olarak adlandırılan tasarıyı meclise sunmuş ve 18 Eylül'deki meclis toplantısında görüşülmeye başlamıştır. “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lâyihası” başlığı taşıyan bu tasarı, üzerinde yapılan bazı değişikliklerle Türkiye'nin ilk anayasası olma özelliğini taşıyacaktır.²

1921 TEŞKİLÂT-ESASİYE KANUNU

İlk TBMM 21 Ocak 1921'de 23 Madde ile bir ayrı maddeden oluşan 85 No'lu Kanun olarak kabul edilen 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul etmiştir. 1921 Anayasası'nın özellikleri şunlardır:³

Hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim sistemi, halkın kendi alın yazsını bizzat ve fiilen yönetmesi esansa dayanır (madde 1).

1 Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelimeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 235.

2 Ergün Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, ss. 19-21.

3 Müzehher Yamaç, “Türkiye Devleti'nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu,” **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:22, S. TBMM 100.Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı, Kasım, 2020, ss.204-220.

Yasama yetkisi ve yürütme kuvveti milletin tek ve gerçek temsilcisi olan BMM'dedir. Buna göre güçler birliği ilkesi ve meclis hükûmeti sistemi benimsenmiştir. Yürütme ve yasama yetkisinin BMM'de olacağı kabul edilmiştir (madde 2). Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclis tarafından idare olunur ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti ünvanını taşır (madde 3). BMM vilayetler halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur (madde 4). BMM seçimleri iki yılda bir yapılır. Seçilen üyelerin üyelik süresi iki yıldır; bunlar yeniden seçilebilir. Eski meclisin görevi yeni meclisin toplanmasına kadar devam eder (madde 5). BMM her yıl Kasım ayı başında toplanır (madde 6). BMM'nin görevleri sayılmaktadır. Bu maddeye göre, milletlerarası antlaşma yapma yetkisi Büyük Millet Meclisi'ne aittir (madde 7). Hükûmetin oluş biçimini düzenlemekte meclisin kendi içinden seçtiği üyelerden vekiller heyetinin oluşacağını, bunların da yürütme işleri ve denetlenmesi gibi meclisin gösterdiği görevleri yapacağını belirtir (madde 8). Büyük Millet Meclisi genel kurulunca seçilen başkan bir seçim dönemi süresince Büyük Millet Meclisi başkanıdır. Bu kimlikle meclis adına imza atmaya ve Bakanlar kurulu kararlarını onaylamaya yetkilidir. Bu madde ile meclis başkanı aynı zamanda devlet başkanı yetkilerine sahip oluyordu (madde 9).

1921 Anayasası'nın en çarpıcı özellikleri; ulusal egemenliğin temelini halka vererek, devrim niteliğine sahip olmasıdır. "Hâkimiyet bilakaydû şart milletindir" diyerek egemenliğin millete ait olduğunu beyan etmiştir. 1921 Anayasası içinde egemenliğe sahip bir saltanat makamından söz edilemez. "Türkiye Devleti, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" hükmü ile yeni bir devletin habercisi olmuştur. "Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegâne ve hakiki mümessili olarak" egemenliğin kullanımının temsil esasına göre uygulanacağını vurgulamıştır. Devletin isminin Türkiye Devleti olması hangi etnik kökene dayanırsa dayansın Misak-ı Millî sınırları içinde yaşayan halkın tamamını temsil etmesi açısından çok anlamlıdır.⁴ "Padişah ve halifenin durumu, içinde bulunduğu baskıdan kurtulduğu zaman; meclisçe kabul edilecek yasal temeller çevresinde düzenlenecektir," hükmü yoruma çok açık bir maddedir. İhtiyatlı bir şekilde rejimin adının konulması ileriye bırakılmıştır. 1921 Anayasası ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi adını alan yeni yönetim "meclis hükûmeti" özelliğini taşımaktadır. Bu hüküm çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı güçleri Büyük Millet Meclisi'nde toplanmaktadır. Bu durum o günün olağanüstü koşulların-

4 Tanör, a.g.e., s. 253.

dan doğan zorunluluktan kaynaklanmaktadır.

Anayasanın genel esaslarını düzenleyen maddeleri ardından 10. Maddesinde “İdare” başlığı adı altında 14 maddede, vilayetler, kaza ve nahiyelerin tanımı yapılmakta ve incelenmektedir. Yeni anayasa, egemenliği sadece halka vermekle kalmamış aynı zamanda illere, ilçelere, bucaklara halk yönetimini getirme ve halkın da etkin bir biçimde yönetime katılması amacını da gütmüştür.⁵ Anayasada yer alan bu madde uygulamada geçerlilik kazanmamış, uygulamada merkezîyetçi bir tavır alınmışsa da, Cumhuriyet devri partilerinin pek çoğu programlarında yerel yönetimlerin etkinliklerinin ve faaliyet alanlarının artırılması gereğini vurgulamışlardır.⁶

Yeni anayasada egemenlik kaynağının millet olduğunun belirtilmesi, meşruiyet kaynağının değiştiği anlamına gelerek, ileride yaşanacak değişimlerin ilk sinyallerini vermiştir.⁷ 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-i Esasi'sini o günkü koşullar içinde açıkça yürürlükten kaldırmamıştır. Ancak, “1876 Kanun-u Esasînin 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun hükümleri ile çatışan, sonraki kanun öncekini yürürlükten kaldırır “lex posterior derogat legi priori” ilkesi gereği zımnen ilga edildiği sonucuna varmak gerekir.”⁸ 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanununda bir devlet başkanlığı makamı yoktur. Bunun nedeni pek muhtemelen Meclis üyelerinden önemli bir kısmının saltanatın devamına taraftar olmalarıdır. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, normal olarak devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları, Büyük Millet Meclis Başkanı'na vermektedir.⁹ Bunun nedeni, Meclisi oluşturan çok farklı görüşteki üyelerin bir kısmının saltanatın devam etmesi yönündeki beklentilerinden kaynaklanıyor olmalıdır. 1921 Anayasası'nda yargı erkine veyahut yargı teşkilatı ile işleyişine ilişkin herhangi düzenleme bulunmamaktadır. Sadece 20'inci maddede “Nahiye şurası ve idare heyeti kazai, iktisadi ve mali salahiyeti haiz olup bunların derecatı kavanin-i mahsusa ile tayin olunur.” denilmek suretiyle bir idari birim olan nahi-

5 Şeref Gözübüyük, **Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, Turhan Yayınevi, Ankara, 2003, s. S.121.

6 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye’de Siyasal Partiler-Mütareke Dönemi (1918-1922)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 694.

7 Bülent Tanör, **Lozan’a Giden Yıllarda Türk Anayasa Tezinin Doğuşu, Lozan’ın 50. Yılına Armağan**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1978, s.217.

8 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 45.

9 Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s. 67.

yelerin yargısal yetkilerinin bulunduğu dile getirilmiş ise de, uygulamada bu hükmün herhangi bir karşılığı ve yansıması görülmemiştir.¹⁰ 1921 Teşkilat-ı esasiye Kanunu TBMM tarafından olağan yasama usulüne göre yani özel yöntemler ve nitelikli kabul sayıları gözetilmeden kabul edilmiştir.¹¹ Bu özelliği ile de yumuşak anayasa olarak Türk hukuk tarihimizde tektir. Ayrıca kişi hak ve özgürlüklerine yer verilmemesi bir anayasa sistematüğinden yoksun olduğu çıkarımında bulunmamıza yol açmaktadır. Tüm eksikliklerine rağmen bir geçiş anayasası olarak 1924 Anayasası'nın kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır. Meclisi oluşturanların derin görüş ayrılıklarına rağmen, yurdun kurtarılması, milletin bağımsızlığı için ortak bir zeminde buluşma gerçekleştirilebilmiştir.

TEŞKÎLAT-I ESASÎYE KANUNUN TADİLATINA DOĞRU

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra, Meclis içinde farklı siyasi görüşe sahip olanlar tarafından çeşitli eleştiriler ve tepkiler almakta gecikmedi. Esasında Birinci Büyük Millet Meclisi başından beri etkili bir muhalefetin varlığına sahne olmuştur. Yasama, yürütme, zaman zaman da yargı görevini üstlenen TBMM'de yasa çıkarmak güçleşmişti. Mustafa Kemal, Başkanlığı Meclis Başkanlığı ile ilişkilerin daha düzenli hale getirilmesi amacıyla 10 Mayıs 1921'de TBMM'de Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu adında yeni bir grup kurdu.¹² Anadolu Müdafaa-i Hukuk Grubu'na, daha ziyade ve ileride kayıtsız, şartsız hâkimiyeti milliye prensibini en geniş şekilde kabul ve müdafaa edebilecek, inkılapçılık vasıfları belirli elemanlar alınmaya başladı.¹³ Bu grup üyeleri Atatürk'ün de dâhil olduğu radikallerdi. Bunlar tamamen Osmanlılıktan kalan müesseseleri kökünden yıkmak isteyen demokrat, laik zümre idi.¹⁴ Müdafaa-i Hukuk Grubuna "Birinci Grup" denilmesinden sonra, bu grup dışındakilere de "İkinci Grup" denilmeye başlanmıştır. Kasım 1921'de kurulan, içlerinde hukukçular, subaylar ve hocalar olan bu gruba 120 kadar mebus katıldı.

10 Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 261.

11 Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınevi, Akara, 2005, s.151.

12 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasi Partiler (1859-1952)**, Arba Yayınları, İstanbul, 1995, s.534.

13 Şevket Süreyya Aydemir, **Tek Adam, (1919-1922). C.II.**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 372.

14 Enver Behnan Şapolyo, **Mustafa Kemal Paşa ve Milli Mücadelenin İç Âlemi**, İnkılap ve Aka Kitapevleri, İstanbul, 1967, s.7.

İkinci grubun temel eleştirileri Meclis Başkanlığı, Başkumandanlığı ve Heyet-i Vekile reisliğinin aynı kişide toplanmış olmasıdır.¹⁵ Mecliste ayrıca Islahat Grubu, İstiklâl Grubu, Halk Zümresi, Tesanüt Grubu gibi birleşenler de vardı.¹⁶ Meclis'teki mebusların bir kısmı her iki gruba karşı mesafeli olup, bağımsız olarak kaldı. Mecliste yer alan mebuslardan 202 kişi Birinci grup, 63 kişi İkinci Grupta yer alırken 90 kişi bağımsız olarak kaldı. Geriye kalan 35 kişi ise gruplar oluşmadan çeşitli sebeplerden dolayı meclisten ayrıldı.¹⁷

Birinci Gruba dâhil olanlar, Hilafet ve Saltanat haklarının muhafazası ve ileride İslâm âlemi içinde büyük mahzurlar ve karışıklıklar doğuracağına inandıkları Cumhuriyet ilanından sakınmak kaygısında görünüyordular.¹⁸ Birinci Meclis faaliyetini sürdürürken bir yandan da cephelerde savaş sürmüş, işgalci kuvvetlere karşı kesin zafer kazanılmış, 11 Ekim 1922'de Mudanya Ateşkes Antlaşması imzalanmıştı. İstiklâl Harbi kazanıldıktan sonra siyasi anlaşmalar ve inkılâpların yapıldığı bir dönem T.B.M.M.'ni beklemektedir. Osmanlı Saltanatı altı yüzyıldır devam eden köklü bir gelenek olmakla birlikte, halkın arasında kutsal kabul edilen bir makamdı. Şüphesiz bu geleneği yıkmak çok kolay değildir. Nitekim yapılacak siyasi görüşmeler ve peşi sıra gelecek inkılâpların önündeki en önemli engel saltanat makamı ve aynı kişi tarafından yürütülen halifelik kurumudur.

Saltanatın Kaldırılması

İtilaf Devletleri'nin Barış Konferansına hem Ankara, hem de İstanbul hükümetlerini çağırması Saltanatın kaldırılmasını gündeme taşıyan çok önemli bir gelişme oldu. İstanbul hükümetinin başında bulunan Tevfik Paşa 17 Ekim 1922 tarihinde Mustafa Kemal'e gönderdiği mesaj ile barış antlaşması için yapılacak müzakerelere İstanbul hükümeti adına bir görevli ile dahil olmak istemiştir. Mustafa Kemal 18 Ekim'de verdiği cevapta "Türk ulusu adına tek söz sahibinin TBMM olduğunu ve toplanacak Barış Konferansı'nda Türkiye'yi yine TBMM'nin temsil edeceğini belirterek, bu gerçek karşısında devletin siyasetine karışıl-

15 Cemil Koçak, "Siyasal Tarih 1923-1950" *Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye 1908-1980*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.89.

16 Suna Kili, *Atatürk Devrimi Bir Çağdaşlaşma Modeli*, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1995, s. 98.

17 Ahmet Demirel, *İlk Meclisin Vekilleri – Milli Mücadele Döneminde Seçimler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 162.

18 Aydemir, *a.g.e.*, s. 192.

masının büyük sıkıntı doğuracağını hatırlattı.”¹⁹ Aldığı olumsuz cevap üzerine 29 Ekim 1922 tarihli bir telgrafı da meclise göndermiştir. 30 Ekim 1922 tarihinde toplanan meclisin gündem konusu Tefik Paşa'nın meclise çektiği telgraf olmuş, çağrı 83 milletvekili imzalı, sultanlık yönetiminin halifelikten ayrılarak kaldırılmasını isteyen bir önergeye dönüşmüştür.²⁰ Meclis'te oylama sırasında çoğunluk oluşmadığından bu önerenin yasalaşması mümkün olmadı. Meclis görüşmelerinde İstanbul hükûmetini eleştiren konuşmalar yapıldı. Önergede 136 milletvekilinden 132 kabul, 2 red, 2 çekimser oy kullanılmış ve karar yeter sayının altında olduğu için 1 Kasım'da tekrar oylamaya karar verilmiştir.²¹ 31 Ekim'de Mustafa Kemal Müdafa-i Hukuk Grubu'nu toplayarak, Saltanatla Hilafetin birbirinden ayrılması gerektiği hususunda destek ister. 1 Kasım 1922'de Rıza Nur'un karşı teklifine Erzurum Milletvekili Hüseyin Avni Bey ve İkinci grup'tan 25 arkadaşı saltanatın kaldırılması ve hilafetin korunmasına yönelik bir teklifte bulunmuştur.²² Teklifler okunduktan sonra Mustafa Kemal yaptığı konuşmada, saltanatın ve hilafetin ayrılıp millî hâkimiyet ve saltanat makamının TBMM'nin olabileceğini anlatmıştır.²³

1 Kasım 1922 tarihli kanun gereğince hilafet ve saltanat birbirinden ayrılmış, saltanatın kaldırılarak halife herhangi bir hakka sahip olmadan bir süre daha bırakılmıştı.²⁴ 4 Kasım'da İstanbul hükûmeti'nin istifa ettiğini Tefik Paşa gazetecilere bildirmiştir.²⁵ Ertesi gün tüm gazeteler saltanatın kaldırıldığı haberini birinci sayfalarından vermişlerdir.

Meclisin 2 Kasım 1922 toplantısında Lozan Barış konferansı'na gidecek heyet ile bunlara verilecek ödenek için müzakereler başlamıştır.²⁶

19 Ergün Aybars, Türkiye Cumhuriyeti Tarihi I (Kuruluş), Zeus Kitapevi, İzmir, 2007, s. 340.

20 TBMM ZC, Devre: I, C.24, s. 292.

21 Ali Satan, Halifeliğin Kaldırılması, Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2008, s.145.

22 Ahmet Demirel, Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.485.

23 Seçil Karal Akgün, Halifeliğin Kaldırılması ve Laiklik (1924-1928), Temel Yayınları, İstanbul, 2006, s.78.

24 Mustafa Kemal Atatürk, Nutuk (1919-1927), Yayına Hazırlayan Zeynep Korkmaz, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000, s. 463.

25 Betül Aslan, “Saltanatın Kaldırılmasının İstanbul'daki yankıları,” Belleten, C. L.XVI, s. 245, TTK Yayınları, Ankara, 2002, ss. 103-104.

26 TBMM GCZ, Devre: I, C.3, s.980.

Lozan Müzakereleri Sonunda İmzalanan Barış Antlaşması

11 Ekim 1922 tarihli Mudanya Mütarekesi'nin ardından kesin barış 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Barış antlaşması ile sağlanmıştır. Konferans 20 Kasım 1922'de toplanmış, Konferans heyeti İsmet Paşa Başkanlığında Rıza Nur, Hasan Saka ile birlikte Genel Sekreter Reşit Saffet ve 8 kişilik grup, Tercüman Hüseyin, Basın Danışmanı Ruşen Eşref ve Yahya Kemal ve 21 kişiden oluşan danışma heyeti görevlendirilmiştir.²⁷ İsviçre Konfederasyonu Cumhurbaşkanı'nın açılış konuşmasıyla başlayan toplantıda ele alınan başlıca konular olan kapitülasyonlar, Osmanlı Borçları, İstanbul ve Boğazların Müttefik askerleri tarafından boşaltılması gibi konulardaki anlaşmazlıklar nedeniyle 4 Şubat 1923'te kesintiye uğradı.²⁸ Konferansın birinci safhasında antlaşmaya varılamaması üzerine Türk delegeleri 20 Şubat 1923'te Ankara'ya döndü. Türkiye Millî Mücadele'den galip bir devlet olarak çıkmasına rağmen, İtilaf Devletleri, Türklere yenilmiş bir millet olarak davranmak konusunda ısrarcıdır. Ancak İsmet Paşa, Misak-ı Millî'den taviz verilmemesi konusunda 14 maddelik bir talimatname almıştı.²⁹

TBMM, ilk olarak 21 Şubat 1923 tarihli gizli oturumunda Lozan Konferansında meydana gelen hadiseleri ve müttefiklere teklif ettiği sulh projesini görüşmeye başladı. Lozan görüşmeleri, milletvekilleri arasında çetin tartışmalara tartışmalara ve karşılıklı atışmalara sebep olmuştur. TBMM'nde muhalefet partisi rolünü üstlenen ikinci gruba mensup milletvekilleri Hüseyin Avni ve Ali Şükrü Bey başta olmak üzere bir çok milletvekili yaptıkları konuşmalarda "Misâk-ı Millî'den taviz veriliyor" iddiası ile endişelerini dile getirmişlerdir.³⁰ Bu arada Lozan görüşmelerinin devamını sağlamak amacıyla iki tarafı bir araya getirmek üzere hazırlanan taslak metin 8 Mart'ta müttefik devletlere bildirilmişti. 23 Nisan 1923'te Konferansın ikinci devresi başlamış, bu sırada İngiltere'yi temsilen Lord Curzon'un yerini Sir Horald Rumbold, Fransa'yı Bompard'ın yerine General Pellé, İtalya'yı ise Garroni'nin yerine Montagna temsil etmekteydi.³¹ İkinci dönem görüşmeleri çetin müzakerelerle geçmiş, Boğazlar sorunu, Türkiye-Irak sınırı, Hatay So-

27 Veysi Akın, **Lozan Barış Antlaşması 24 Temmuz 1923**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s.308.

28 Çağrı Erhan, **Lozan'ın Genel Çerçevesi**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003, s.12.

29 Bilal Şimşir, **Lozan Günlüğü**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2012, s.11.

30 E. Semih Yalçın, **Atatürk'ün Millî Dış Siyaseti**, Gazi Kitabevi, 2007, Ankara, s.139.

31 Bilâl N. Şimşir, **Lozan Telgrafları I**, 1922-1923, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1990, s. 271.

runu, Fransa ile dış borçlar sorunu, Türkiye ile Yunanistan arasında nüfus mübadelesi sorunu, yabancı okullar sorunu gibi sorunlar anlaşmaya varılamadığından çözümün daha sonraya bırakılması şartıyla tamamlanabilmiştir.³² 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Barış Antlaşması, TBMM'de 24 Ağustos 1923'te 227 milletvekilinden 213'ünün oyunu alarak, 340, 341, 342 ve 343 numaralı kanunlarla onandı. Lozan Barış Antlaşması'nın TBMM'de kabul edilmesiyle Misak-ı Millî sınırları belirlenmiş, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşunda önemli bir eylem daha gerçekleştirilmiştir. Mustafa Kemal Paşa, Meclis'te Lozan Konferansı'nı anlatan uzun bir konuşma yapmıştır. Konuşmanın sonunda Lozan Antlaşması'nın önemini şu sözlerle belirtiyordu:³³

“Muhterem Efendiler, Lozan Sulh Muhadenamesinin ihtiva ettiği esastı, diğer sulh teklifleriyle daha fazla mukayeseye mahal olmadığı fikrindeyim. Bu muhadename, Türk milleti aleyhine, asırlardan beri hazırlanmış ve Sevr Muhadenamesiyle ikmal edildiği zannedilmiş, büyük bir suikastın inhidamını ifade eden bir vesikadır. Osmanlı devrine ait tarihte emsali namesbuk bir siyasî zafer eseridir!”

Hariciye Vekili İsmet Paşa da bir konuşma yaparak Türkiye'nin kazanımlarını anlattı.³⁴ Antlaşmayı İtalya, İngiltere ve Japonya onay belgelerini 16 Ağustos 1924'te iletmesi üzerine antlaşma hukuki açıdan yürürlüğe girmiştir. Fransa Parlamentosu ise 26 Ağustos 1924'te onaylamıştır.³⁵

İkinci Meclis Dönemi

1923 yılının ilkbahar aylarında TBMM'nde, Meclisin kuruluş günlerinin zorunluluğundan kaynaklanan yasama ve yürütme güçlerini elinde toplamış olan sistemine karşı olan muhalefet giderek güçlenmiştir. 1 Nisan 1923'te Meclis'e sunulan 120 imzalı bir önerge ile Anayasa'nın ayrı maddesinin kaldırılması ve seçimlere gidilmesi isteniyordu.³⁶ Önergenin görüşülmesi oybirliği ile kabul edildikten sonra 3

32 İsmail Soysal, **Tarihçeleri ve Açıklamaları ile Birlikte Türkiye'nin Siyasal Andlaşmaları I. Cilt (1920-1945)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s.75.

33 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, Türkiye Cumhuriyeti'nin 75. Yıldönümüne armağan, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1997, s. 498-510.

34 Şenol Koray Sakınmaz, **Lozan Bir Milletten Yeniden Dirilişi**, Akademi Kültür Sanat Yayıncılık, 2008, İstanbul, s.267-298.

35 Funda Keskin, “Lozan Antlaşması'nın Hukuksal Etkileri,” **Yaşayan Lozan**, ed. Çağrı Erhan, Ankara, 2003, s.98.

36 Mete Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-**

Nisan 1339 (1923) tarih ve 320 sayılı Kanunla Geçici Seçim Yasasında bazı düzeltmeler yapılmıştı.³⁷ Seçimlere karar veren Meclis, seçim kanununda bazı küçük tadilat yapması yanında, 29 Nisan 1920 tarihli Hıyanet-i Vataniye Kanunu'na 1 Kasım 1922 tarihli Saltanatın kaldırılmasına dair karara muhalefet edenlerin de vatan haini sayılmalarına ilişkin hükmün bu kanuna ilavesini, muhalefetin itirazlarına rağmen kabul etmiştir.³⁸ Seçimlere ilişkin ARMHC'nin Seçim Beyannamesi olarak bizzat Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan 9 ümdelik metin 8 Nisan 1923'te yayınlanmıştır.³⁹ Beyanname'nin giriş kısmında kurulacak Halk Fırkası'ndan söz edilirken, aynı zamanda seçimlere gireceklerini beyan ediyordu. M. Kemal Paşa grubuna seçimleri kazanmanın önemini vurgulamakta ve yapılan inkılâpların halka en iyi şekilde anlatılmasını istemektedir. Seçim çalışmalarına 10 Nisan 1923 günü Ankara da M. Kemal Paşa başkanlığında başlamıştır.⁴⁰ Seçim hazırlıkları sürecinde Mustafa Kemal Paşa, Batı Anadolu gezisine çıkmıştır. Bunu fırsat bilen ikinci grup üyeleri 'İslam Hilafeti ve Türkiye Büyük Millet Meclisi' adlı bir risale yayınlamışlardır.⁴¹ M. Kemal Paşa ve Müdafaa-i Hukuk Grubu aleyhine çalışmalar yapmışlardır. Seçimler Ağustos 1923 tarihinde tamamlanmıştır. Seçim sonuçlarına göre 287 milletvekili seçilmiştir.⁴² Seçimlerden istediği sonucu alamayan ikinci grup mebusları meclise girememiştir. Yeni Meclis 11 Ağustos 1927'de, Abdurrahman Şeref Bey'in açılış konuşmasıyla ilk toplantısını yapmıştır.⁴³ Halk Fırkası adına seçilen mebuslar Mustafa Kemal Paşa'nın çağrısıyla bir araya gelerek Nizamname Komisyonu'nu seçmiş ve Komisyon Fırka Nizamnamesi'ni hazırlamıştır. Uzun görüşmelerden sonra 11 Eylül 1923'te toplanan Fırka Grubu hazırlanan Nizamnameyi kabul ederek, Fırka Umumî Reisliği'ne Mustafa Kemal Paşa'yı seçmişlerdir.⁴⁴

1931), Yurt Yayınları, Ankara, 1981, s. 50.

37 Türkiye İstatistik Kurumu, Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011, Ankara 2012, s 9 . (Bu seçimde 50.000 erkek oyun bir mebus çıkardığı madde değiştirilerek 20.000 erkek bir mebus çıkarabilir olarak kabul edilmiştir. Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 30 olarak karara bağlanmıştır).

38 TBMM ZC D:I, C.28, s.189.

39 Tunçay, a.g.e., ss.354-356.

40 Durmuş Yalçın vd., *Türkiye Cumhuriyeti Tarihi I*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2009, s 417.

41 Erol Kürkçüoğlu, "1923 Seçimleri", *Atatürk Dergisi*, C 1 , S 3 , 1989, s 127 .

42 TBMM ZC, Devre: II, C.3, s.44-46.

43 TBMM ZC Devre: II, C.I, ss.36-43; Ahmet Demirel, *Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

44 Tunçay, a.g.e., ss. 58-64.

Ankara'nın Başkent Oluşu

23 Nisan 1920'de TBMM'nin toplanmasıyla Ankara fiilen başkent işlevini üstlenmişti. Mustafa Kemal Paşa, o günün heyet-i Vekile'sinin de desteğini alarak, 28 Kasım 1920'de Ankara'yı resmen başkent yapmak için bir girişimde bulunmuştu.⁴⁵ 1921 yılında da Fransız Gazeteci Berthe Georges-Gaullis'e, "siyasi başkentimiz Anadolu'nun ortasında kalacaktır" demektedir.⁴⁶

Lozan Antlaşması'nın imzalanmasından sonra hükûmet merkezi sorunu ele alındı. Mustafa Kemal Paşa TBMM'de yaptığı konuşmada şu açıklamada bulunuyordu:

Efendiler, Lozan Muahedesi'nin mütemmimlerinden olan tahliye protokolü tatbik olunduktan sonra, kâmilen ecnebi işgalinden kurtulan Türkiye'nin fiilen tamamıyeti tahakkuk eylemişti. Artık yeni Türkiye devleti'nin makarr-ı idaresini, kanunen tespit eylemek icap ediyordu. Bütün mülahazat yeni Türkiye'nin makarr-ı idaresini Anadolu'da ve Ankara şehrinde intihap eylemek lüzumunu amirdi.

Mustafa Kemal Paşa konuşmasının devamında; başkent Ankara'ya nakledileceği üzerinde tereddütler ve münakaşalar bulunduğunu, başta Refet Paşa olmak üzere İstanbul mebuslarından bazılarının İstanbul'un başkent kalmasının lüzumunu bazı misallerle ispat etmeye çalışmasına karşılık, Ankara'nın "Coğrafi ve sevkulceyşî vaziyet en kat'î ehemmiyeti haizdi" diyerek Ankara'nın başkent olmasının gerekçesini savunuyordu.⁴⁷

9 Ekim 1923'te Hariciye Vekili İsmet Paşa ve 13 arkadaşı TBMM'ne bir kanun teklifi sunarak, 23 Nisan 1920'den beri fiilen yeni devletin merkezi olan Ankara'nın başkent olması için bir önerge verdiler.⁴⁸ Cumhuriyet'in ilanından on altı gün önce TBMM'ne verilen yasa önerisinin bir muhalif oya karşı "Türkiye Devleti'nin Makarr-ı idaresi Ankara Şehridir" tek bir maddesini kabulüyle 13 Ekim 1923'te yeni ku-

45 Bilal N. Şimşir, *Ankara...Ankara Bir Başkent'in Doğuşu*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988, s.427.

46 Bilâl N. Şimşir, "Ankara'nın Başkent Oluşu," *I. Uluslararası Atatürk Sempozyumu (Açılış Konuşmaları-Bildiriler) 21-23 Eylül 1987*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1994, s.508.

47 Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk (1919-1927)*, Türkiye Cumhuriyeti'nin 75. Yıldönümüne Armağan, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1997, s.477.

48 İsmet İnönü, *Hatıralar, C. II*, Haz. Sabahattin Selek, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2006, s.314.

rulacak devletin yasal olarak başkenti Ankara olmuştur.⁴⁹ 1923 yılının sonlarına doğru anayasanın tadili görüşleri gündemdeydi.

1921 TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNU TADİLÂTI

İkinci Dönem'in başında İsmet Paşa'nın Meclis'e sunduğu 9 Ekim 1923 tarihli teklifi dolayısı ile, Kanun-u Esasi'nin yerine geçeceği anlaşılan, bir Teşkilat-ı Esasiye ibaresi mevcuttu. Buradan yeni anayasa hazırlıklarının başlamış olduğunu anlamaktayız. Ayrıca Mustafa Kemal Paşa 22 Eylül 1923 günü Wieber Neue Freie Presse muhabiri Lazer'e verdiği demeçte yeni Türkiye Teşkilat-ı Esasiye Kanununun ilk maddelerini tekrar etmiş; "Cumhuriyet" dedikten sonra Teşkilat-ı Esasiye'nin inkişafının henüz kesin bir şekil almadığını, tadilat ve düzeltmeler yapılarak daha mükemmel bir hale getirmenin gerekli olduğunu, Türkiye'nin bugün fiilen almış olduğu şeklin kanunen de tespit edileceğini, Reis-i cumhur'dan, Reis-i hükûmetten ve mesul vekillerden bir hükûmet teşkil edileceğini, Türkiye Cumhuriyeti'nin payitahtının Ankara olduğunu" açıklayan bir demeç vermiştir.⁵⁰

Yeni dönem Türkiye Büyük Millet Meclisinin gündemindeki en önemli mesele yeni Türk devletinin şeklinin belirlenmesidir. Esasında henüz Birinci Meclis vekilleri tarafından da 30 Ekim 1922 tarihinde gerçekleştirilen 308 sayılı Meclis kararına ilişkin görüşmelerde, Osmanlı Devleti'nin 16 Mart 1920 tarihi itibarıyla yıkıldığını ve onun devamı olarak BMM halk hükûmetinin 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulüyle kurulduğunu ilan etmekteydi.⁵¹ Bu düşüncenin devamında II. Meclis'te muhalefet grubu önemli ölçüde tasfiye edilmiş fakat yapılan seçimler tam olarak istenilen sonucu vermemiştir. Falih Rıfkı Atay yeni meclise seçilenler için, "aralarında siyasi şöhretler, yarı veya tam aydınlar, Türkçüler, fakat bilhassa Osmanlılar vardır. Devrimci değildirler. Bunlar-bilâ kayd-ü şart hâkimiyet-i milliye- prensibini tutacaklar, Mustafa Kemal'in diktatör olmaması için dostça, muhalifçe uğraşacaklardır" demektedir.⁵² Saltanatın kaldırılmasıyla yeni bir Meclis hükûmeti sistemi oluşturulmuş, Lozan Antlaşması ile yeni devletin oluşumu, uluslararası alanda bağımsız ve egemen bir devlet

49 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, C. 2, s.665.

50 Mustafa Kemal Atatürk, *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri C. III*, Top. Nimet Arsan, Ankara, 1981, s. 63.

51 TBMM, ZC, Devre:I C.24, 30.10.1338.

52 Falih Rıfkı Atay, *Çankaya: Atatürk Devri Hatıraları*, Pozitif Yayınları, 2019, İstanbul, s.362.

olarak tanınmıştır. Ancak İkinci Meclisteki muhalefetle ortak hareket eden Rauf Bey (Orbay), Mustafa Kemal Paşa'nın, İsmet Paşa lehine tavır alması üzerine Bakanlar Kurulu Başkanlığından istifa etmişti. Kazım Karabekir, Ali Fuat ve Refet Paşalar gibi Kurtuluş Savaşı'nın önde gelen isimleri yeni seçimlerden sonra oldukça tedirgindirler. Esasında 24 Ekim 1923'te Ali Fethi Bey'in Dahiliye Vekilliğinden çekilmesinden sonra, Ali Fuad Paşa da Meclis II. Başkanlığından çekilerek, ordu müfettişliğine atanmak istemiştir. Kâzım Karabekir Paşa da daha evvel aynı gerekçe ile, hayatını askerlik mesleği ile devam ettirmek isteği ile Meclis'ten ayrılmış ve ordu müfettişi olarak, birinci ordunun başına geçmiş bulunuyordu.⁵³ 25 Ekim 1923'te yapılan Parti Grubunun toplantısında İçişleri Bakanlığına Erzincan Milletvekili Sabit Bey ve Meclis II. Başkanlığına da hükûmet adayının yerine Rauf Bey'in seçilmesi Mustafa Kemal'i memnun etmemiştir. Mustafa Kemal Nutuk'ta, "Sabit Bey'in Dahiliye Vekili olmasını münasip görmediğini ve Rauf Bey'in de Heyet-i Vekile reisliğini terkettiğinden bahisle, Heyet-i Vekilede Hariciye Vekili olarak bulunan İsmet Paşa'nın aleyhinde olarak bu görevden ayrılışın sebebini açıklıyor ve meclisteki hiziplerden memnuniyetsizliğini dile getiriyordu. Yeni Bakanlar Kurulu seçiminde, şimdiki bakanlar yeniden seçilirlerse; bunlar yine bakanlıktan çekilecekler ve Bakanlar Kurulu'na girmeyeceklerdir.⁵⁴ Yalnız, o zamanlar, bakanlar gibi seçilen ve Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi olan Genelkurmay Başkanı Fevzi Paşa bu karar dışında bırakıldı.

26 Ekim'de Heyet-i vekile uzun bir toplantıdan sonra istifa etmişlerdi. Üyeler daha sonra "kuvvetli bir hükûmet oluşturulmasına ortam hazırlamak için istifa ettiklerini ve başka bir amaçlarının bulunmadığını" açıklamışlardı. Ali Fethi Bey hükûmetinin istifasından sonra, bir başbakan adayı seçilmesi gerekiyordu. Halk Partisi Yönetim Kurulu Başkanı Fethi Bey, Parti Başkanı ve Millet Meclisi Başkanı Mustafa Kemal'i düzenledikleri aday listesini görmeleri için toplantıya çağırıldı. Düzenlenen liste ile bir sonuca varılamayacağı anlaşılınca kesin bir liste hazırlamaları gerektiğini söyleyen Mustafa Kemal toplantıdan ayrıldı. Artık yapılacak düzenleme ile yürütmeye hız kazandıracak, hükûmetin kurulmasını kolaylaştıracak yeni bir sisteme geçilmeliydi. Meclisin önündeki çözülmesi gereken sorunların büyüklüğü ve aciliyeti ise bir-

53 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk (1919-1927)**, Türkiye Cumhuriyeti'nin 75. Yıldönümü'ne Armağan, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1997, s.528.; **TBMM ZC**, Devre: II, C.3, s.10-11.

54 Atatürk, Nutuk, **a.g.e.**, s.530.

likte hareket etmeyi gerektiriyordu. Aynı günün gecesi Mustafa Kemal Atatürk, Çankaya'da birlikte olduğu arkadaşlarına Cumhuriyet fikrini nasıl paylaştığını Nutuk'ta şu şekilde anlatmaktadır:⁵⁵

İsmet Paşa, Kâzım Paşa, Fethi Bey, Rize Mebusu Fuat Bey, Afyonkarahisar Mebusu Ruşen Eşref Bey'lerin de bulunduğu bir ortamda yemek esnasında; "yarın cumhuriyet ilân edeceğiz!" Devamında ise; İsmet Paşa ile yalnız kaldıktan sonra bir kanun layihası müsveddesi hazırladıklarını ilave etmektedir: "Bu müsveddede 20 Kânunısani 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun şekl-i devleti tespit eden maddelerini şu suretle tadil etmiştim: Birinci maddenin nihayetine -Türkiye devleti'nin şekl-i hükûmeti cumhuriyettir- cümlesini ilave ettim. Üçüncü maddeyi şu yolda tadil ettim.-Türkiye devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur. Meclis hükûmetin inkısam ettiği şubat-ı idareyi İcra vekilleri vasıtasıyla idare eder.- Bundan başka Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun mevad-ı Esasiyesinin sekiz ve dokuzuncu maddeleri de tadil ve tavzih olunarak şu maddeler yazıldı:

Madde. Türkiye reiscumhuru Türkiye Büyük Millet Meclisi heyet-i Umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife-i riyaset, yeni reiscumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.

Madde: Türkiye reiscumhuru devletin reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclie ve heyet-i vekile'ye riyaset eder.

Madde: Başvekil, reiscumhur tarafından ve Meclis azası intihap olunduktan sonra heyet-i umumiyesi reiscumhur tarafından Meclisin tasvibine arz olunur. Meclis hal-i içtimada değilse, keyfiyeti tasvip Meclisin içtimasına talik olunur. Bu maddelere, encümen ve Mecliste, din ve lisana ait malûmunuz olan bir madde de ilave edilmiştir.

29 Ekim pazartesi günü saat on'da, Halk Partisi Grup Yönetim Kurulu Fethi Bey'in başkanlığında toplandı. Halk Fırkası Grubu, Bakanların seçilmesinde bir çözüme ulaşamayınca sorunun Genel Başkan Mustafa Kemal tarafından çözülmesini içeren bir önerge vermiştir. Bu önergenin kabul edilmesi üzerine Mustafa Kemal meclisten sorunun çözümü için bir saat süre istemiştir. Bu süre içerisinde meclisteki odasında bazı vekillerle bir gece önce hazırlanan yasa tasarısı üzerinde karşılıklı görüşmelerde bulunmuştur. Öğleden sonra saat 13.30'da toplanan Halk Fırkası Umumi Heyetinde kürsüye çıkan Mustafa Kemal, hükûmet bunalımı ve çözümüne yönelik şu açıklamaları yapmıştır:⁵⁶

55 Atatürk, Nutuk a.g.e., ss.533-534.

56 Atatürk, Nutuk, a.g.e., s.537.

Muhterem arkadaşlar, çözümlenmesinde güçlüğe uğradığınız sorunun nedeninin, bütün arkadaşlarca anlaşılmalı olduğu kanısındayım. Eksiklik ve kötülük, uygulamakta olduğumuz yöntem ve biçimdedir. Gerçekten yürürlükteki Anayasamız gereğince bir bakanlar kurulu kurmaya giriştiğimiz zaman, bütün arkadaşların her biri bakanları ve bakanlar kurulunu seçmek zorunda bulunuyor. Hepinizin birden bakanlar kurulu seçmek zorunda bulunmanızdan doğan güçlüğün giderilmesi zamanı gelmiştir. Geçen dönemde de, böyle güçlüklerle karşılaşılıyordu. Görülüyor ki bu yöntem kimi zaman birçok karışıklığa yol açıyor. Yüce kurulunuz, bu sorunun çözümlenmesi için beni görevlendirdi. Ben de bilginize sunduğum bu görüşten esinlenerek düşündüğüm biçimi saptadım. Onu önereceğim. Önerim kabul olursa güçlü ve tutarlı bir hükümet kurulabilecektir. Devletimizin biçimini ve niteliğini saptayan ve hepimiz için kutsal olan anayasamızın kimi yerlerini açıklığa kavuşturmak gereklidir. Öneri şudur: Dedikten sonra, bilinen tasarıyı okutmak üzere yazmanlardan birine uzatarak kürsüden ayrıldım.

Tasarıyı hazırlayan Anayasa Komisyonu İzmir Milletvekili Yunus Nadi (Abalıoğlu) Bey'in başkanlığında Gelibolu Milletvekili Celâl Nuri (İleri), Dersim Milletvekili Feridun Fikri (Düşünsel), Konya Milletvekili Refik (Koraltan), İzmit Milletvekili İbrahim Süreyya (Yiğit), Muş Milletvekili İlyas Sami Beyler ile Antalya Milletvekili Rasih Hoca (Kaplan)'dan meydana geliyordu. İkinci BMM normal usul izlenerek toplanmış olduğundan olağanüstü siyasi otoriteye sahip olan Birinci Meclis'ten farklı, olağan bir statüye sahiptir.⁵⁷

Anayasa Komisyonu Başkanı Yunus Nadi Bey açılış konuşmasında şu görüşleri paylaşıyordu:⁵⁸

Mondros Mütarekesini bizim ile imzalayanlar – tâbiki marufu ile henüz imzaları kurumadan - o mütareke mevaddının bütün ahkâm ve mevaddını payimal ederek Türkiye Devletini parçalamak üzere hareket ettiler. Memleket taraf taraf işgaller altında kaldı. Ve nihayet İstanbul'un işgaliyle Türkiye Devletinin hayatına hatime vermek suikastında bulundular ve bununla suikastlarını ikmal etmiş olduklarını zannettiler. Bu ahval ve şerait içinde Türk Milleti mâruz kaldığı suikaste tahammül etmeyerek, onların yeddi zaptlarına aldıklarını zannettikleri eski teşkilâtı Devleti, onların ellerinde bırakarak burada, Ankara'da selefi âliniz olan Büyük Millet Meclisini, Türkiye Büyük Millet Meclisini kurdu - Eşkâlinin ehemmiyeti yoktur - Türk Milleti; Ben varım ve Devletim diye bütün dünyaya bunu ilân etti. İşte bu Teşkilâtı Esasiye Türk Mille-

57 Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.1

58 **TBMM, ZC.**, Devre:I, C.24, s.91.

tinin hareketinin ifadesidir, bu gördüğünüz zaferleri istihsal ederek bu günkü mevcudiyeti gösteren heyet de; bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisine vücut vermiş olan Türk Milletidir.

Fırkada okunan teklif, Anayasanın 1, 2, 4, 10, 11, 12. maddelerinin değiştirilmesini ve hükümet şeklinin cumhuriyet olduğunu ve bununla ilgili diğer değişiklikleri öngörüyordu. Teklif bir süre Meclis'te tartışıldı. Özetle bazı vekillerin görüşleri şöyledir:

Erzincan Vekili Sabit Bey, Teşiklat-ı Esasiye kanunu ile o günkü buhranı halletmenin kabil olmadığını önce Heyet-i vekile reisinin tespit edilmesi görüşünü; Niğde Vekili Hazım Bey, Kanunun açık celsede ve serbestçe görüşülmesi gerektiğini, ancak öncelikle kabine buhranının çözülmesi gerektiğini; Karesi Vekili Vehbi Bey, Yeni kanundan gazeteler vasıtasıyla haberdar olduklarını, görüşülmesinin sonraya bırakılıp, buhranın halledilmesini; Halil Bey, Kanun metninin hukuk uleması tarafından izah edilmesine taraftar olduğunu, İstanbul Vekili Hamdullah Suphi Bey; Bu kanunun yeni olmadığını, dört yıl önce yapılan bir kanunun eksikliklerinin giderilmesi gerektiğini, üzerinde tartışılabileceğini ancak uzun zamana tahammül bulunmadığını; Kütahya Vekili Ragıp Bey, Kanunun tadilatına ihtiyaç olduğunu ve teklifin müzakeresine derhal geçilmesi gerektiğini; Adliye Vekili Seyit Bey, Teklif edilen şekilde bir yenilik olmadığını, millet ve memleket ihtiyaçları için mevcut şeklin daha açık olarak ifade edilmesi gerektiğini; Konya Vekili Sabri Efendi, Gazi Paşa Hazretlerini hakem yaptıklarını, Teşkilat-ı Esasiye Kanununun tadiline ihtiyaç bulunduğunu, Meclisin de buna yetkisi bulunduğunu ve hükümetin şeklinin de cumhuriyet olacağı, görüşünü ifade etmişlerdir.

Anlaşıldığı üzere itirazlar Cumhuriyet'in ilânına değil, kararın alınış biçimindedir. Rauf Bey Mustafa Kemal Paşa ile görüşmesinde bu konuda Gazi'nin kendisini aydınlattığından, 4 Kasım'da Ali Fuat Paşa'ya şu şekilde bahsetmiştir: "Kanun-i Esasi yerine geçecek yeni bir anayasa hazırlanması için İhtisas heyetlerinden başka mebus Ahmet Ağaoğlu, Yunus Nadi, Celal Nuri, Ziya Gökalp Beyler'den Türkiye Cumhuriyeti'nin Teşkilat-ı Esasiyesi hakkında birer proje hazırlamalarını istemiştim. Bunlar projelerini bana vermişlerdi. Bu projeleri çok uzun ve mufassal buldum. Mecliste yapılacak mücadelenin günlerce, haftalarca uzaması, bu yüzden Cumhuriyet'in ilânının bir karışıklığa gelmesi mümkündü. Bu sebeple Emirvaki ettim," demiştir.⁵⁹

59 Ali Fuat Cebesoy, **Milli Mücadele Hatıraları**, Temel Yayınları, İstanbul, 2007, s. 60.

Toplantıda söz alan İsmet Paşa da uzun bir konuşma yaparak, Avrupa diplomatlarının kendisini, “Devletin reisi yoktur” diyerek ikaz ettiklerini, Avrupa düşüncesinde devlet reisinin esasında Meclis Reisi olduğundan ve yeni hükûmet sisteminden söz eden bir konuşma yapmıştır. Sonrasında Abdurrahman Şeref Bey, Yusuf Kemal Bey, Abdullah Azmi Bey, teklifin kabulü lüzumuna ilişkin birer konuşma yapmıştır. Mecliste vekillerin konuşmasından sonra maddeler teker teker oylamaya tabi tutulur. Reis-i cumhur seçimi için meclisin oyuna müracaat olunmuş, sonucu İsmet Paşa heyet-i umumiyeye şu suretle tebliğ etmiştir:

“Türkiye Cumhuriyeti Riyaseti için yapılan intihabat ârasına, yüz elli sekiz zat iştirak eylemiş ve cumhuriyet riyasetine yüz elli sekiz aza müttefikan Ankara Meb’usu Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerini intihap eylemişlerdir.”⁶⁰

Ertesi gün gazeteler bu haberi birinci sayfalarından vermektedir.⁶¹ 364 numaralı “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerini Tavzihan Tâdiline Dair Kanun” Teklifi mecliste hiçbir engelle karşılaşmadan alkışlarla kabul edilmiştir.⁶² Anayasa Komisyonunun 1921 Anayasası’ndaki değişikliklerle tasarladığı ve Meclis’in 29 Ekim 1923 günü 43. Oturumunda kabul edilmesi ile Cumhuriyet ilan edildi.⁶³ Aynı gün TBMM Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Paşa’nın hükûmet hakkındaki tezkeresi okunmuştur.

Tezkere’de; “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun maddei mahsusası mucibince Başvekâlete Malatya Mebusu İsmet Paşa Hazretleri intihab olunmuştur” denilmektedir. 30 Ekim’de İsmet İnönü başkanlığında Cumhuriyetin ilk kabinesi kuruldu. Ertesi gün yeni hükûmet şekli bir nota ile, hariciye Murahhası Dr. Adnan (Adivar) imzası ile tüm devletlere bildirildi.⁶⁴ Yeni meclis aynı gün bir toplantı yaparak TBMM Başkanı olarak yüz elli sekiz mebustan, yüz elli birinin oyunu alan Ali Fethi Bey’i seçmiştir.⁶⁵

60 Atatürk, Nutuk, a.g.e., ss. 537-540.,

61 Ek 1, **Vakit Gazetesi**, Cumhuriyet’in İlânı, 30 Ekim 1923.

62 Ek.2, 364 numaralı “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerini Tavzihan Tâdiline Dair Kanun **Türk Parlamento Tarihi**, TBMM II Dönem 1923-1927, s. 197; TBMM ZC, D.2, C.3, ss.96-99.

63 Ek.3. Cumhuriyet’in İlânının Meclis Tutanağı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi.

64 **Tanin**, 31 Teşrin-i Evvel 1339 (Ekim 1923).

65 **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:II, C.3 , s.168.

Cumhuriyetin ilânından sonra yapılan ikinci büyük reform Halifeliğin kaldırılması olmuştur. Mustafa Kemal Paşa, 1919-1921 yıllarında savunmak zorunda kaldığı İslâmci-monarşik devlet anlayışından, laik bir anlayışa doğru yönelmiştir.⁶⁶ 1 Mart 1940 günü Meclisin 5. yasama yılının açılış konuşmasında Mustafa Kemal Cumhuriyet'in korunması ve her türlü tehlikeden arındırılması için yapılması gerekenleri işaret etmektedir. Üç ayrı kanun tasarısı haline getirilerek 3 Mart günü Meclis'te görüşülmüş ve aynı gün 429 sayılı “Şer’iye ve Evkaf Vekâleti ile Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletinin İlgasına Dair Kanun, 430 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu ve 431 sayılı Hilâfetin İlgasına ve Hanedân-ı Osmanîye'nin Türkiye Cumhuriyeti Memâliki Hâricine Çıkartılmasına Dair Kanun” kabul edilmiştir.⁶⁷ Saltanatın kaldırılmasında iktidar ve muhalefet aynı görüşü paylaşmışlardı ancak, halifeliğin bütün İslâm alemini ilgilendiren bir makam olması beraberinde büyük tartışmaları getirmiştir.

SONUÇ

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nde millî iradeyi temsil eden ilk anayasa olması nedeniyle çok önemli bir yere sahiptir. Bu anayasa ile “Egemenlik kayıtsız, şartsız ulusundur. Yürütme ve yasama yetkisi Türk ulusu adına TBMM’de toplanmıştır.” Hazırlanması, uygulanması, süresi açısından özgün olan bu anayasa, halkın oylarıyla seçilen kurucu meclisi ve Devlet’i kuran bir anayasadır. Bu özellikleriyle Türk Anayasa tarihinde özel bir yere sahip olduğu ve kendinden sonraki anayasaları etkilediği kabul edilmektedir. Ancak yeni oluşan devletin tüm kurum ve kuruluşlarıyla çağdaş dünyaya uydurulabilmesi için, meclis hükûmeti uygulamasından parlamenter sisteme doğru kaymayı gerektirmiştir.

İkinci Meclis 11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlamış, 29 Ekim 1923 tarihinde 364 sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile ilan edilmiştir. 1923 tarihli anayasa değişikliği ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun birinci, üçüncü, sekizinci ve dokuzuncu maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Anayasanın ilk maddesi Türkiye'nin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğunu ilan ederken aynı zamanda yeni bir devletin de kurulduğunu ilan ediyordu. Bu maddeye devletin dini olarak İslam ve resmi dil olarak Türkçe'nin

66 Kemal Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2016, s. 144.

67 **TBMM ZC.**, Devre: I, C.7, s.21-25.

kabulünü içeren yeni maddeler eklenmiştir. Yeni değişiklikte Anayasa “Türkiye Devleti” ve “Cumhuriyet” yönetimi ifadelerini ilk olarak ortaya koymaktadır. Yapılan değişiklik Türkiye Devleti’ne Cumhuriyet şeklini, Cumhurbaşkanlığı ile devlet başkanlığı ve kabine usulünü kazandırmıştır. Cumhuriyetin ilânı ile “Egemenlik kayıtsız, şartsız milletindir” ilkesi hayata geçerek, demokrasinin temel ilkelerinin, yenileşme ve reformların yerleşmesinin yolu açılmıştır.

KAYNAKÇA

Akgün, Seçil Karal, *Halifeliğin Kaldırılması ve Laiklik (1924-1928)*, Temel Yayınları, İstanbul, 2006.

Akın, Veysi, *Lozan Barış Antlaşması 24 Temmuz 1923*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002.

Aslan, Betül, “Saltanatın Kaldırılmasının İstanbul’daki Yankıları,” *Belleten*, C. L.XVI, s. 245, TTK Yayınları, Ankara, 2002, ss. 103-104.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri C. III*, Top. Nimet Arsan, Ankara, 1981.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, Türkiye Cumhuriyeti’nin 75. Yıldönümüne Armağan, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1997.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk (1919-1927)*, Yayına Hazırlayan Zeynep Korkmaz, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2000.

Atay, Falih Rıfki, *Çankaya: Atatürk Devri Hatıraları*, Pozitif Yayınları, İstanbul, 2019.

Aybars, Ergün, *Türkiye Cumhuriyeti Tarihi I (Kuruluş)*, Zeus Kitabevi, İzmir, 2007.

Aydemir, Şevket Süreyya, *Tek Adam, (1919-1922). C.II.*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995.

Cebesoy, Ali Fuat, *Milli Mücadele Hatıraları*, Temel Yayınları, İstanbul, 2007.

Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

Demirel, Ahmet, *İlk Meclisin Vekilleri – Milli Mücadele Döneminde Seçimler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, Orion Yayınevi, Akara, 2005.

Erhan, Çağrı, *Lozan'ın Genel Çerçevesi*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Metni ve II. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Turhan Yayınevi, Ankara, 2003.

İnönü, İsmet, *İnönü: Hatıralar, C. II*, Haz. Sabahattin Selek, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2006.

Karpat, Kemal, *Türk Demokrasi Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul, 2016.

Keskin, Funda, “Lozan Antlaşması'nın Hukuksal Etkileri,” *Yaşayan Lozan*, ed. Çağrı Erhan, Ankara, 2003, ss.98-106.

Kili, Suna, *Atatürk Devrimi Bir Çağdaşlaşma Modeli*, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1995.

Koçak, Cemil, “Siyasal Tarih 1923-1950” *Türkiye Tarihi 4*, Çağdaş Türkiye 1908-1980, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, ss.85-187.

Kürkçüoğlu, Erol, “1923 Seçimleri”, *Atatürk Dergisi*, C 1 , S 3 , 1989, ss.121-145.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Sakinmaz, Şenol Koray, *Lozan Bir Milletten Yeniden Dirilişi*, Akademi Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2008.

Satan, Ali, *Halifeliğin Kaldırılması*, Gökkuşbuca Yayıncılık, İstanbul, 2008.

Soysal, İsmail, *Tarihçeleri ve Açıklamaları ile Birlikte Türkiye'nin Siyasal Andlaşmaları I. Cilt (1920-1945)*,

Şapolyo, Enver Behnan, *Mustafa Kemal Paşa ve Milli Mücadelenin İç Âlemi*, İnkılap ve Aka Kitapevleri, İstanbul, 1967.

Şimşir, Bilâl N., "Ankara'nın Başkent Oluşu," I. Uluslararası Atatürk Sempozyumu (Açılış Konuşmaları - Bildiriler) 21-23 Eylül 1987, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1994, ss.491-524.

Şimşir, Bilal N., *Ankara ...Ankara Bir Başkentten Doğuşu*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988.

Şimşir, Bilâl N., *Lozan Telgrafları I, 1922-1923*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1990.

Şimşir, Bilal, *Lozan Günlüğü*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2012.

Tanin, 31 Teşrin-i Evvel 1339 (Ekim 1923).

Tanör, Bülent, *Lozan'a Giden Yıllarda Türk Anayasa Tezinin Doğuşu*, Lozan'ın 50. Yılına Armağan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1978.

Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye’de Siyasal Partiler - Mütareke Dönemi (1918-1929)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015.

Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye’de Siyasi Partiler (1859-1952)*, Arba Yayınları, İstanbul, 1995.

Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Yurt yayınları, Ankara,

1981. *Türk Parlamento Tarihi*, TBMM II Dönem 1923-1927.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). Birinci Devre, C.3, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). Birinci Devre, C. 24, Ankara: TBMM Matbaası. 30.10 1338.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). Birinci Devre, C.28, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). İkinci Devre, C. I, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). İkinci Devre, C.2, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). İkinci Devre, C.3, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1957). İkinci Devre, C.7, Ankara: TBMM Matbaası.

Türkiye İstatistik Kurumu, *Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011*, Ankara, 2012.

Vakit Gazetesi, Cumhuriyet’in İlânı, 30 Ekim 1923.

Yalçın, E. Semih, *Atatürk'ün Millî Dış Siyaseti*, Gazi Kitabevi, 2007, Ankara, s.139.

Yalçın, Durmuş, vd., *Türkiye Cumhuriyeti Tarihi I*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2009.

Yamaç, Müzehher, “Türkiye Devleti'nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu,” *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:22, S. TBMM 100.Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı, Kasım,2020, ss.204-220.

Ek.2

364 numaralı “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerini Tavzihan Tâdilîne Dair Kanun”⁶⁸

18 Rebiyülevvel 1342 ve 29 Teşrinievvel (Ekim) 1339 (1923).

1. Birinci madde; Hâkimiyet, bilâkaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. (Egemenlik kayıtsız şartsız ulusundur. Yönetim biçimi, halkın yazgısını doğrudan kendisinin eylemli yönetmesi esasına dayanır. Türkiye Devletinin yönetim biçimi cumhuriyettir.)

2. İkinci madde: Türkiye Devleti'nin dini İslam'dır, resmî lisanı Türkçedir.

3. Dördüncü madde; Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur. Meclis, inkisam ettiği şubâtı idareyi icra vekilleri vasıtasıyla idare eder.(Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilir. Meclis, hükûmetin çeşitli yönetim biçimlerini, İcra Vekilleri eli ile yönetir.)

4. Onuncu madde; Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife-i Riyaset, yeni reisicumhurun intihabına kadar devam eder, Tekrar intihap olunmak caizdir. (Türkiye Cumhurbaşkanı TBMM Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Başkanlık görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer, tekrar seçilmek olanaklıdır.)

5. On birinci madde; Türkiye Reisicumhuru devletin reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyet-i Vekiliye riyaset eder. (Türkiye Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla gerekli gördükçe, Meclis'e ve bakanlar kuruluna başkanlık eder.)

6. On ikinci madde; Başvekil Reisicumhur tarafından ve meclis azası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller başvekil tarafından yine meclis azası arasından intihap olunduktan sonra heyeti umumiyesi Reisicumhur tarafından meclisin tasvibine arz olunur. meclis hali içtimada değilse, keyfiyeti tasvip, meclisin içtimasına talik olunur. (Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilir, diğer bakanlar başbakan tarafından, yine meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, tümü Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur. Meclis, toplantı halinde değilse, onaylama işlemi meclisin toplanmasına bırakılır.)

68 **Türk Parlamento Tarihi**, TBMM II Dönem 1923-1927, s. 197.

Ek.3.Cumhuriyetin İlanına Dair Meclis Zabıtı

۲

تاریخ ۲۶۶
قانون نوزدی

تشکیلات اساسیه قانونیک بعضی موادینک تقدیمه در قانونه

بخوانده - حاکمیت ، بلا قید و شرط ملکتد - اداره اصولی خلقک مقدمتخ بالذات وبالفعول
 اداره ایمنی اساسیه مستند - توکیا دولتک اشکلی حکومتی جمهوریت در -
 ایکچینماده - توکیا دولتک دینی ، دینه اسلامدر - سکولاسی توکیا در -
 ۹ اوجینماده - توکیا دولتی بویوک ملت مجلس طرفنه اداره اولنور - مجلس ، کمونیک انقسام اینیک
 شعبات اداره و اجزا کیلدی واسطه سیر اداره اید -
 ۱۰ دینماده - توکیا رئیس جمهور ، توکیا بویوک ملت مجلس لکیت عومیه طرفنه ، و کتفی عظمای
 یاننده بر انتخاب دوهی ایچونه انتخاب اولنور - وظیفه - بات یکی رئیس جمهورک انتخابه شد -
 دوام اید - تکرار انتخاب اولنور جار د -
 ۱۱ بستماده - توکیا رئیس جمهور ، دولتک رئیسدر - بوجمله لزوم کور دکر مجلس
 ولکیت کیویه - بات اید -
 ۱۲ ایتماده - باسه کیلی رئیس جمهور - طرفنه و مجلس اعضای یاننده انتخاب اولنور - دکر
 و کیلد باسه کیلی طرفنه یه مجلس عظمای آره سندنه انتخاب اولوند قدنصکره لکیت
 عومیه رئیس جمهور - طرفنه بولند تقویینه عصبه اولنور - مجلس حال اجتماعده دکل اید
 کیفیت تقویه مجلس اجتماعده تقویه اولنور -
 ۱۸ تاریخ الاول ۱۹۲۱ د ۱۹۲۱ قتریه اول ۱۹۲۱

توکیا بویوک ملت مجلسین عظمای ساریب ییغ اراکین ، مقنن سوزورک تحریک جمهوریه
 مجلس
 ایتمک
 ۱۹۲۱

1921 ANAYASASI İLE DEĞİŞEN EGEMENLİK ANLAYIŞININ YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

Hatice Cemre AKYILMAZ*

ÖZET

Tıpkı diğer devletlerde olduğu gibi Türk devletlerinde de egemenliğin anlamına ve kaynağına yönelik yaklaşım zaman içinde değişimlere uğramıştır. İslamiyet'in kabulünden önceki Türk devletlerinde ve Osmanlı Devleti'nde egemenliğin kaynağının tanrısal olduğu kabul edilmiş, hükümdarın yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin sahibi olduğuna inanılmıştır. 1921 Anayasası ise yüzyıllar boyunca hâkim olan egemenlik anlayışı konusunda bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Zira 1921 Anayasası ile halen yürürlükte olan Anayasada da geçerliliğini koruyan millî egemenlik ilkesi benimsenmiş, egemenliğin kaynağı beşerîleştirilmiştir. Egemenlik anlayışındaki değişim yasama ve yürütme organlarının ilişkisini de ciddi anlamda etkilemiştir. Bu makalede ilk olarak 1921 Anayasası'ndan önce hâkim olan egemenlik anlayışı incelenecek, daha sonra 1921 Anayasası'nın egemenlik ile yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında getirdiği yeniliklere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Egemenlik, Millî Egemenlik, Meclisin Üstünlüğü

* Arş. Gör., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, hcakyilmaz@ybu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2480-7020.

THE EFFECTS OF THE NEW APPROACH TO THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY ON LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWERS WITH THE CONSTITUTION OF 1921

Abstract

The meaning and the source of sovereignty in different Turkish states have changed over time. In both pre-Islamic Turkish states and the Ottoman Empire, it was thought that the source of sovereignty was divine. According to that understanding, the sovereign had legislative, executive, and judicial powers. However, the Constitution of 1921 altered the approach to the origin of sovereignty and who the sovereign was because the Constitution of 1921 enacted the principle of national sovereignty which still remains in the Constitution of the Turkish Republic. This alteration has also seriously affected the relationship between the legislative and executive organs. This paper will firstly examine the approach to the concept of sovereignty before the Constitution of 1921, then the meaning of sovereignty and the relations between legislative and executive organs in the Constitution of 1921.

Keywords: The Constitution of 1921, Sovereignty, National Sovereignty, Supremacy of the Parliament.

GİRİŞ

Kamu hukukunun temel inceleme konularının başında gelen “devlet” kavramı, uzun yıllardır tartışmalara konu olmaktadır. Bu kavramın tanımı hususunda farklı yaklaşımlar bulunsa da devletin unsurları doğrultusunda yapılan açıklama, günümüzde geçerliliğini halen korumaktadır. Georg Jellinek’in “*üç unsur teorisi*” doğrultusunda yapılan tanıma göre “*devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlıktır*”¹. Diğer bir deyişle, bir devletten bahsedebilmek için insan, ülke ve egemenlik unsurlarına ihtiyaç vardır.

1 Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2017, sayfa (s.) 4; Karl Doehring, **Genel Devlet Kuramı** (çeviren (çev.) Ahmet Mumcu), İnkılâp Kitabevi, İstanbul 2014, s. 24.

Bu çalışmanın temel problemini oluşturan egemenlik hususu da tıpkı devlet kavramı gibi pek çok düşünür tarafından incelenmiştir. Nicolo Machiavelli'ye kadar egemenliğin kaynağının tanrısal olduğu düşüncesi hâkim olmuş, egemenlik, dünyevî olmayan, ilahî bir güç ile ilişkilendirilmiştir². Machiavelli ise her ne kadar açık bir egemenlik tartışması yapmasa da hükümdarın yetkilerini Tanrı'dan almadığını, bu yetkileri Tanrı'nın buyrukları doğrultusunda kullanma zorunluluğunun bulunmadığını belirterek egemenliğe farklı bir açıdan yaklaşmıştır³. Egemenlik kavramını sistematik bir şekilde ele alan ve tanımlayan ilk düşünür ise Jean Bodin'dir. Machiavelli gibi Bodin de öncelikle egemenliği tanrısal kaynaktan koparmıştır. Bodin, egemenliği “*en yüksek buyurma*” gücü olarak ifade etmiş ve “*devletin özü*” olarak görmüştür. Bu çerçevede, tüm iktidar odaklarının kaynağı, egemenliktir; tüm iktidarlar egemene tâbidir⁴.

Bodin'e göre egemenlik, mutlaktır, sınırsızdır, süreklidir, bölünmez ve devredilmezdir. Mutlaktır; çünkü egemen, bir başka kişinin ya da makamın onayı olmaksızın uyruklarına emir verebilir. Yani, egemen, herhangi bir makamdan izin olmaksızın yeni kanunlar yapabilir, mevcut kanunları değiştirebilir ya da ilga edebilir. Sınırsızdır; çünkü egemen kural koyarken kendisini sınırlayan bir başka organ ya da makam bulunmamaktadır. Hatta egemen, kendi koyduğu kurallarla dahi bağlı değildir ve egemenliğini kendi isteği ile sınırlandırması da mümkün değildir. Buna mukabil, Bodin'e göre egemenliğin mutlak ve sınırsız oluşu egemenin keyfi hareket edebileceği anlamına gelmemektedir. Bodin, mutlaklık ve sınırsızlık görüşüyle çelişkili kabul edilebilecek şekilde egemenin doğal hukuk ile bağlı olduğunu, egemen tarafından şekillendirilen pozitif hukukun da doğal hukuka uygun olması gerektiğini öne sürmüştür. Yine de mutlaklık ve sınırsızlık görüşüyle uyumlu olarak egemenin doğal hukuka uygun hareket edip etmediğini denetleyecek bir organ ya da makam öngörmemiştir. Benzer şekilde, Bodin uyarınca egemenliğin kaynağı Tanrı olmadığı için egemen, kilise de dâhil olmak

2 Bahtiyar Akyılmaz, “Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1-2, Ankara 1998, s. 3; Emin Memiş, “‘Milli Hakimiyet’ Kavramının Pozitif Belgelere Girmesi”, **İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, İstanbul 2013, s. 71.

3 Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 6. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2019, s. 185.

4 Mehmet Ali Ağaoğulları, **Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler** (editör (ed.) Mehmet Ali Ağaoğulları), 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2014, s. 405-407.

üzere kimseye karşı sorumlu değildir⁵. Egemenin sorumluluğu, yalnızca vicdanîdir⁶.

Egemenlik aynı zamanda Bodin'in teorisi doğrultusunda süreklidir, belirli bir süreyle sınırlandırılmaz. Sınırlandırılabilir olan egemenlik değil, iktidarı kullanan yöneticidir. Bu noktada, Bodin'in "egemen" ile "hükümdar" ayrımına gittiğinin altı çizilmelidir. Zira Bodin'e göre "egemen olan, devlettir"; hükümdar, egemenliği kullanan kişidir⁷. Sürekliliğe ek olarak egemenlik, bölünmez ve devredilmezdir. Egemenliğin bölünerek başka makamlar ya da kişilere dağıtılması ya da devri söz konusu değildir. Bu iki özellik esasen egemenliğin sınırsız ve sürekli olmasının bir sonucudur⁸.

Bahsi geçen niteliklerden yola çıkarak egemenin yetkilerinin başında "kanun yapmak, savaş ve barış ilan etmek, para basmak, vergi toplamak" geldiği söylenebilir⁹. Dolayısıyla, Bodin'e göre bir tanım yapılacak olduğunda egemenlik, devletin üç iktidarını -yani yasama, yürütme ve yargı iktidarlarını- bünyesinde barındıran devredilmez, bölünmez, en üstün buyurma gücüdür¹⁰.

Bodin'den sonra Thomas Hobbes, egemenlik tartışmalarına ayrı bir boyut kazandırmış ve Tanrı'dan koparılan egemenliği Bodin'den farklı olarak meşru bir kaynağa¹¹, sosyal sözleşmeye, bağlamıştır. Hobbes'un egemenlik anlayışı uyarınca egemenliğin kaynağı sosyal sözleşmeyi oluşturan bireylerdir¹²; fakat egemenlik, bu bireylere ait değildir. Hobbes'a göre insanlar, eşit yaratılmıştır. Bu nedenle, insanlar, her şey üzerinde eşit hakka sahiplerdir ve bu da insanların daima bir mücadele içinde olmasına sebep olmuştur. Devlet de tam bu noktada ortaya çıkmıştır. Zira sürekli savaş halinde olan insan, güvenliğini sağlamak adına sahip olduğu hakların bir kısmını sosyal sözleşme vasıtasıyla kendi-

5 Uygun, s. 196.

6 Mehmet Ali Ağaoğulları / Levent Köker, **Kral – Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2018, s. 26-31, 36-39.

7 Uygun, s. 193.

8 Ağaoğulları / Köker, s. 26-36.

9 Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 25. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 2010, s. 62.

10 Hatice Cemre Akyılmaz, **Yasama Yetkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, s. 3.

11 Uygun, s. 201.

12 Uygun, s. 233.

sinden üstün bir güce, egemene, devretmiştir¹³. Kendisine egemenliğin devredildiği kişi, kural koyma, koyduğu kuralları uygulama, uyuşmazlıkları çözme, ceza verme, savaş ve barışa karar verme yetkilerine sahiptir¹⁴. Ayrıca tıpkı Bodin gibi Hobbes'a göre de egemenlik, mutlak, sınırsız, sürekli, bölünmez ve devredilmezdir¹⁵. Egemeni sınırlayan bir güç bulunmamaktadır¹⁶.

Jean Jacques Rousseau ise sosyal sözleşme teorisini egemenlik bağlamında bir adım ileriye taşıyarak egemenliğin hem kaynağının hem de sahibinin toplumsal sözleşmenin tarafı olan halk olduğu sonucuna ulaşmıştır¹⁷. Rousseau da Hobbes gibi devlet öncesinde insanın savaş halinde olduğu kanaatindedir. Zira mülkiyetin ortaya çıkışıyla insanlar arasında eşitsizlik ortaya çıkmış ve bu da insanların devamlı mücadele içinde olmasına yol açmıştır¹⁸. Rousseau'ya göre insanlar, barışı tesis etmek üzere bir araya gelerek güçlerini birleştirmişler ve kendilerinden üstün bir kuvveti yaratmışlardır. Bu kuvvet, genel iradedir¹⁹. Egemenliğin kaynağı da genel iradedir²⁰. Genel irade, insanların bir araya gelip bir konu hakkında düşüncelerini belirtmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Çoğunluğun iradesi, genel iradedir²¹. Bu irade daima ortak iyiye, kamunun yararına yönelmiştir²².

Tıpkı öncülleri gibi Rousseau da egemenliğin bölünemez, devredilemez, mutlak ve sınırsız özellikte olduğunu belirtmiştir. Rousseau'ya göre genel irade, herkesin ortak iradesi olduğu için bölünmez yapıdadır²³. Bu durumun en önemli sonucu da egemenliğin farklı iktidarlara

13 Thomas Hobbes, **Leviathan**, Penguin Books, United States of America 1985, s. 183, 184, 192.

Bu aşamadan sonra insanlar egemenliği, egemene verdikten sonra geri alamamaktadır, Hobbes, s. 229.

14 Hobbes, s. 234, 235.

15 Hobbes, s. 236, 237, 246, 252, 253.

16 Hobbes, s. 311, 312.

17 Mehmet Ali Ağaogulları, **Ulus – Devlet ya da Halkın Egemenliği**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2010, s. 9.

18 Jean Jacques Rousseau, **İnsanlar Arasında Eşitsizliğin Köken ve Temelleri Üzerine Söylem** (çev. Aziz Yardımlı), İdea Yayınevi, İstanbul 2011, s. 63, 73-75.

19 Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi** (çev. Vedat Günyol), 9. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2012, s. 13-15.

20 Rousseau, 2012, s. 23.

21 Rousseau, 2012, s. 103, 104.

22 Rousseau, 2012, s. 26, 30.

23 Rousseau, 2012, s. 24.

ayrılmayıdır. Nitekim egemenliğe bağlı temel iktidar, yasama iktidarındır. Diğer düşünürlerin egemenlikle bağdaştırdığı savaş ve barışa karar vermek gibi yetkiler, yalnızca yasama iktidarının kullanılmasına ilişkin işlemlerdir²⁴. Bu tür yetkilerin kullanımı, “*egemenlik işi*” değil, “*yönetim işi*”dir²⁵. Rousseau bu doğrultuda egemenliğin devrini de mümkün görmemiştir²⁶. “*Egemenlik, halk oyununun yürütülmesinden başka bir şey olmadığı için*” devri mümkün değildir. Ayrıca bunun sonucu olarak, Rousseau, egemenliğin temsil kurumu ile bağdaşmadığını savunmuştur. O’na göre egemeni yalnızca kendisi temsil edebilir; çünkü egemenlik, genel iradedir. Genel irade de ancak herkesin katılımı ile ortaya çıkar²⁷. Bu özelliklere ek olarak egemenlik, mutlak ve sınırsızdır da; fakat mutlaklık ve sınırsızlık egemenin keyfiyeti anlamına gelmemektedir; çünkü egemenliğin kaynağı olan genel irade daima iyi ve doğruya yönelmiştir. Bu da keyfî davranışları önlemektedir²⁸.

Yukarıda görüşlerine yer verilen düşünürlerden yola çıkarak klasik egemenlik teorileri, egemenliğin kaynağına göre iki ana başlık altında toplanmaktadır. Tarihsel süreçte karşımıza çıkan ilk teoriler, teokratik teorilerdir. Teokratik teorilere göre, egemenliğin kaynağı tanrısaldir. Bu teoriler, egemenin belirlenme usulüne göre ikiye ayrılmaktadır. Doğüstü ilahî hukuk doktrinine göre egemenlik, Tanrı’ya aittir ve Tanrı, egemenliği yeryüzünde kullanacak kişi bizzat seçmektedir. Providansiyel ilahî hukuk doktrinine göre ise egemenlik Tanrı’ya ait olsa da egemenliği kullanacak kişi doğrudan Tanrı tarafından belirlenmemektedir. Tanrı, yalnızca görünmez bir el ile insanları yönlendirmekte ve egemenin seçimini sağlamaktadır²⁹.

Klasik egemenlik anlayışlarında ikincisi ise Fransız İhtilali ve Rousseau’nun fikirlerinin etkisi ile birlikte ortaya çıkan³⁰ ve kabul gören demokratik egemenlik teorileridir. Bunlara göre, egemenliğin kaynağı gökyüzünde değil, yeryüzündedir, beşeridir. Bu teoriler de egemenliğin sahibinin kim olduğu noktasında millî egemenlik ve halk

24 Rousseau, 2012, s. 25.

25 C. Akyılmaz, 2019, s. 56.

26 Ağaoğulları, s. 100.

27 Rousseau, 2012, s. 23, 90.

28 Ağaoğulları, s. 105.

29 Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2019, s. 247, 248; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2017, s. 104-107; Gözler, 2017, s. 88; Kapani, s. 74, 75.

30 B. Akyılmaz, s. 4.

egemenliği teoriler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır³¹. Bu bağlamda, halk egemenliği teorisine göre egemenlik, halka aittir. Halk ise bir devlette yaşayan insanların oluşturduğu topluluktur. Egemenlik üzerinde bu insanların hepsinin eşit payı bulunmaktadır. Bu nedenle de bir karar alınacağı vakit herkesin iradesini ortaya koyması gerekmektedir; çünkü genel irade ancak bu şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu anlayış, temsil ve vekâlet kurumlarına yaklaşımı da etkilemektedir. Halk egemenliğine göre egemenlik, halkı oluşturan herkesin iradesi olduğu için temsil ile bağdaşmamaktadır. Bununla birlikte, herkesin iradesini açıklamasının pratikte mümkün olmadığı durumlarda insanlar, vekiller belirleyebilir; ancak bu durumda da vekillerin emredici vekâlet anlayışı doğrultusunda hareket etmesi şarttır. Diğer bir ifadeyle, genel iradenin tecelli ettiği yasama organı için seçilen milletvekilleri, kendilerini seçenlerin emir ve talimatları doğrultusunda hareket etmek zorundadır. Aksi takdirde milletvekillerinin azli mümkündür³².

Millî egemenlik teorisi ise halk egemenliği teorisinden farklı olarak egemenliğin millete ait olduğunu savunmaktadır. Millet, geçmişte yaşamış olan, şu anda yaşayan ve gelecekte yaşayacakları da kapsayan bir varlıktır. Bu varlığın belirli bir dönemde belirli bir yerde yaşayan insanlarla sınırlandırılması söz konusu değildir. Millet, toplumu oluşturan bireylerin üzerinde, soyut bir varlıktır. Egemenlik de bu varlığa aittir. Bununla birlikte, millet, soyut bir varlık olduğundan bu varlığın iradesini açıklaması mümkün değildir. Onun yerine milletin iradesini açıklayacak temsilcilere ihtiyaç vardır, bunlar da milletvekilleridir. Halk egemenliği teorisinden farklı olarak, millî egemenlik teorisi, temsili vekâlet anlayışı üzerine kuruludur. Millet, onu oluşturan insan topluluğundan farklı olduğu için milletvekilleri kendilerine oy verenlerin değil, milletin iradesini açıklamaktadır. Dolayısıyla, seçmenlerin milletvekillerine emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır³³.

Günümüzde ise egemenlik anlayışı, egemenliği mutlak, sınırsız, bölünemez ve devredilmez gören klasik anlayıştan ayrılmaktadır. Klasik egemenlik teorileri, modern hukuk devletlerinde benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı iktidarları arasındaki denge ve denetleme mekanizmaları, federal ve bölgesel devlet yapıları

31 B. Akyılmaz, s. 6.

32 Anayurt, s. 249, 250; B. Akyılmaz, s. 7; Gözler, 2017, s. 91-94; Kapani, s. 79-81; Teziç, s. 108-110.

33 Anayurt, s. 250, 251; B. Akyılmaz, s. 7; Gözler, 2017, s. 89-91; Kapani, s. 77-79; Teziç, s. 110-115.

ile giderek ulusalüstü bir konuma taşınan uluslararası şirketler ve Avrupa Birliği gibi ulusalüstü yapılar düşünüldüğünde yetersiz kalmaktadır³⁴. Buna mukabil, çalışmamızın konusunu oluşturan dönem düşünüldüğünde gerek eski Türk devletleri ile Osmanlı Devleti gerekse 1921 Anayasası Dönemi'nde klasik egemenlik teorilerinin hâkimiyetini devam ettirdiğinin altı çizilmelidir. Bilhassa 1921 Anayasası, teokratik egemenlik anlayışından demokratik egemenlik anlayışına geçiş bağlamında büyük bir önem arz etmektedir. Zira egemenlik anlayışındaki bu değişim, yasama ve yürütme iktidarlarının kullanımına ve birbirleriyle olan ilişkilerine de yansımıştır.

Bu çalışma, iki bölümden oluşmaktadır. İlk olarak Osmanlı Devleti öncesindeki eski Türk devletlerinde ve Osmanlı Devleti'nde hâkim olan egemenlik anlayışına yer verilecek ve bu anlayışın yasama ve yürütme iktidarları arasındaki ilişkiye etkisi irdelenecektir. Daha sonra, 1921 Anayasası ile birlikte benimsenen egemenlik anlayışı tespit edilecek, 1921 Anayasası'nın egemenlik anlayışında yarattığı değişikliğin etkileri yasama ve yürütme yetkileri ile bu yetkileri kullanan makamlar arasındaki ilişki üzerinden ele alınacaktır.

I. 1921 TEŞKÎLAT-I ESASÎYE KANUNU'NDAN ÖNCE TÜRKLERDE EGEMENLİK ANLAYIŞI

1921 Anayasası'nın egemenlik anlayışı bakımından getirdiği yenilikleri ve etkilerini kavrayabilmek için öncelikle Türklerin tarih boyunca benimsemiş oldukları egemenlik anlayışını tespit etmek gerekmektedir. İslamiyet'in kabulü, Türklerin egemenlik anlayışı bağlamında farklılıklara yol açtığı için ilk olarak İslamiyet'in kabulünden önceki hâkim anlayış ele alınmalıdır.

İslamiyet'in kabulünden önce Türk devletlerinde egemenliğin kaynağı tanrısaldir. Eski Türklerde devletin başında “*hakan*”, “*kağan*”, “*han*” gibi isimler verilen bir erkek bulunmuş ve bu kişinin egemenliğini Gök Tanrı'dan aldığı kabul edilmiştir³⁵. Eski Türk inancına göre Gök Tanrı, bir aileye “*kut*” (siyasî hâkimiyet) bahşetmiştir ve bu ailenin bir mensubu olan hakan da bu sebeple egemenlik sahibidir. Bununla birlikte, Gök Tanrı'nın “*kut*”u doğrudan bir kişiye değil, bir aileye verdiği inandırıldığı için söz konusu ailenin tüm erkek üyelerinin egemen-

34 Ayrıntılı bilgi için bkz. Uygun, s. 256-262.

35 Gül Akyılmaz, “Osmanlı Devletinde Egemenlik Kavramının Gelişimi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, Konya 1999, s. 133.

lik konusunda eşit hakkı bulunmaktadır. Hatta bu aileden bir kişi hakan olduktan sonra dahi ailenin diğer erkek üyelerinin egemenlik hakkının devam ettiği kabul edilmiştir. Bu yüzden, devletin başında bir hakan bulunsa da ülke zaman zaman bölümlere ayrılmış ve ailenin hakan dışındaki diğer erkekleri bu bölümlerde görevlendirilmiştir³⁶.

Eski Türklerdeki egemenlik anlayışının niteliklerini tespit edebilmek için öncelikle hakanın yetkilerini incelemek gerekmektedir. Bu çerçevede, hakan, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin sahibidir. Nitekim hakanın kanun koyma, ülkeyi yönetme, devlet görevlilerini belirleme, suçluları yargılama gibi yetkileri vardır³⁷. Kural olarak, hakanın bu yetkileri mutlak ve sınırsız görülse de hakanın yetkilerini kullanırken “töre”ye riayet etmesi gerektiğine inanılmıştır. Ayrıca zaman zaman hakanın karar alım süreçlerine farklı makamların müdahil olması söz konusu olmuştur³⁸. Bu noktada, bilhassa Kurultay’ın³⁹ hakanın kararları üzerinde oldukça etkili bir organ olduğunun altı çizilmelidir⁴⁰. Zira Kurultay’da alınan kararların bağlayıcı nitelikte olduğu kabul edilmiştir. Benzer şekilde, kanun yapımı esnasında hakanın Kurultay’a danışması ilkesi benimsenmiştir⁴¹. Bunun haricinde, hakanın ülkeyi farklı bölümlere ayırıp ailenin erkek üyeleri arasında paylaştırdığı durumlarda, söz konusu bölümlerin yöneticileri, kendi bölümleri üzerinde devletin üç iktidarına sahip olmuştur⁴². Dolayısıyla, teorik olarak hakanın egemenliği mutlak ve sınırsız olsa da uygulamada farklı durumlarla karşılaşmıştır.

İslamiyet öncesi eski Türklerde hâkim olan egemenlik anlayışı ile Bodin’in klasik egemenlik teorisi mukayese edilecek olduğunda, mutlaklık ve sınırsızlık noktasında bir benzerliğin bulunduğu görül-

36 Halil Cin / Gül Akyılmaz, **Türk Hukuk Tarihi**, 9. Baskı, Sayram Yayınları, Konya 2017, s. 23; Gürbüz Özdemir, “Türkler’de Egemenlik Anlayışı ve Yöneten – Yönetilen İlişkisi (Osmanlı Dönemi’ne Kadar)”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, Bursa 2006, s. 105; G. Akyılmaz, s. 134.

37 Sadri Maksudi Arsal, **Türk Tarihi ve Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1947, s. 201; Cin / Akyılmaz, s. 25.

38 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye’nin Siyasî Gelişmeleri**, Baha Matbaası, İstanbul 1970, s. 27.

39 Kurultay, hakan ile hakanın mensup olduğu ailenin bireylerinden ve “bey”lerden oluşan meclislerdir. Belirli amaç ve dönemlerde toplanan Kurultay’da “siyasî, askeri, ekonomik, sosyal ve kültürel” meseleler görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır, Cin / Akyılmaz, s. 26.

40 Aybars Pamir, “Osmanlı Egemenlik Anlayışında Sened-i İttifak’ın Yeri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 53, Sayı 2, Ankara 2004, s. 64.

41 Arsal, s. 269.

42 C. Akyılmaz, 2019, s. 62.

mektedir. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere, Bodin'e göre egemenin yetkileri mutlak ve sınırsız olsa da bu durum keyfiyet anlamına gelmemektedir; çünkü egemen doğal yasalarla sınırlıdır. Eski Türklerde de hakanın töre ile bağlı olduğu, âdil davranması gerektiği, keyfi hareket edemeyeceği kabul edilmiştir⁴³. Buna mukabil, eski Türklerdeki egemenlik anlayışı, Bodin'in egemenliğin bölünmezliği ve devredilmezliği özellikleri ile bağdaşmamaktadır; çünkü eski Türklerde hakan tek kişi olsa da kut sahibi olan ailenin tüm erkeklerinin egemenlik sahibi olduğu kabul edilmiş, ülke zaman zaman farklı bölümlere ayrılmış ve farklı kişilerce yönetilmiştir.

Türklerin İslamiyet'i kabulü, hâkim olan egemenlik ve devlet anlayışında ciddi değişimlere yol açsa da eski Türk devletlerindeki anlayışın etkilerini Osmanlı Devleti de dâhil olmak üzere İslamiyet'i kabul eden Türk devletlerinde sürdürdüğünü görmek mümkündür⁴⁴. Öncelikle, İslamiyet'in kabulünden sonra da egemenliğin kaynağının tanrısal olduğu inancı değişmemiştir. Tıpkı eski Türklerde egemenliğin kaynağı olarak Gök Tanrı görüldüğü gibi İslamiyet'in kabulünden sonra da egemenliğin Allah'a ait olduğu inancı söz konusu olmuştur. Zira İslam dinine göre egemenliğin tek ve esas sahibi Allah'tır. Allah, insanları yeryüzünde "halife" adı verilen bir vekil vasıtasıyla yönetmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, halifenin egemenliğin sahibi değil, "zilyedi" olmasıdır⁴⁵. Yani halife, sadece "toplumu yöneten devlet başkanı"dır; çünkü egemenlik, yalnızca Allah'a aittir ve bunun bir insana devri mümkün değildir. Bu bağlamda, halifenin kullandığı yetki de salt "yönetim yetkisi"dir⁴⁶. Ayrıca egemenliğin sahibi tek olduğu için yönetim yetkisi de tek bir kişiye aittir⁴⁷. Eski Türk devletlerindeki anlayışın etkisi de tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Eski Türk devletlerinde egemenliğin kaynağı Gök Tanrı olsa da Gök Tanrı, bir kişiye değil, bir aileye kut vererek o aileye egemenlik bahşetmiştir. Bu aileye mensup erkek üyeler de Gök Tanrı'nın bir "vekili", Gök Tanrı'nın egemenliğini yeryüzünde yöneten kişiler olmanın ötesinde egemenliğe sahip kişilerdir. Yine İslam inancından farklı olarak İslamiyet'i kabul eden Türklerde egemenliğin tekliği ilkesi değil, egemenliğin bölünebilirliği prensibi

43 Özdemir, s. 110, 111.

44 C. Akyılmaz, 2019, s. 63; Özdemir, s. 114; Pamşır, s. 65.

45 Tunaya, 1970, s. 114.

46 Tunaya, 1970, s. 117.

47 Coşkun Üçok / Ahmet Mumcu / Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 200, 201; G. Akyılmaz, s. 136.

varlığını devam ettirmiştir⁴⁸.

Eski Türk devletlerindeki anlayışın etkileri Fatih Sultan Mehmet'e⁴⁹ ve sonrasında Yavuz Sultan Selim'in halifelik unvanını kazanmasına kadar sürmüştür. Nitekim Osmanlı Devleti'nde egemenliği Osmanogulları ailesine ait olduğu, bu nedenle de Osmanogulları ailesinin mensubu olan tüm erkeklerin egemenlik konusunda eşit hakka sahip olduğu düşünülmüştür. Fatih Sultan Mehmet'in Teşkilat Kanunnamesi'ndeki kardeş katline olanak tanıyan hükmünü de bu durumun göstergelerindedir. Zira Osmanogulları'ndan her erkeğin padişahlık konusunda eşit hakkı bulunduğundan ve kimin padişah olacağına dair önceden belirlenmiş bir kural olmadığından bu ailenin her erkek üyesinin egemenlik üzerinde hak iddia etmesinin önüne geçilmek istenmiştir⁵⁰. Ayrıca Fatih Sultan Mehmet Dönemi'nde egemenliğin bölünebilirliği ilkesi varlığını devam ettirse de bir kişi tahta çıktıktan sonra egemenlik sahibi kişinin artık tahta çıkan kişi olduğu, Osmanogulları ailesinin diğer erkek üyelerinin yalnızca tahta çıkış konusunda haklarının devam ettiği, egemenlik üzerinde başka hak iddia edemeyecekleri kabul edilmiştir⁵¹. Yavuz Sultan Selim'in halifelik unvanını ele geçirmesi ise padişahın makamının kutsallaşmasına, iktidarının mutlaklaşmasına ve tekleşmesine yol açmıştır. Bununla birlikte, egemenliğin bölünebilirliği prensibi kural olarak I. Mustafa'nın tahta çıkışına dek devam etmiştir. I. Mustafa'nın aklî dengelerinin yerinde olmaması bu hususa dair bir önlemin alınması ihtiyacını doğurmuştur. Bu nedenle, Osmanlı Devleti'nde I. Mustafa'dan sonra kural olarak hanedanın en yaşlı erkek üyesinin padişah olmasını öngören ekberiyet usulü uygulanmaya başlamıştır⁵².

Osmanlı Devleti'nde 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'nin 1909 yılında geçirdiği değişikliklere dek padişahın egemenlik yetkisinin mutlak, sınırsız ve devredilmez olduğu kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, Osmanlı Devleti'nde egemenliğe içkin üç iktidar olan yasama, yürütme ve yargı iktidarlara da padişaha ait olmuştur. Buna mukabil, bir kişinin tüm devlet faaliyetlerini tek başına yürütmesi pratikte mümkün olmadığından bu yetkiler çeşitli organlar vasıtasıyla kullanılmıştır; fakat söz konusu

48 G. Akyılmaz, s. 138; Pamir, s. 65; Tunaya, 1970, s. 173; Üçok / Mumcu / Bozkurt, s. 201.

49 Mehmet Okur, "Milli Egemenlik ve Teşkilât-ı Esasiye Kanunu", *Atatürk Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 2000, s. 291.

50 Cin / Akyılmaz, s. 114, 116.

51 Pamir, s. 66.

52 G. Akyılmaz, s. 146, 147; Üçok / Mumcu / Bozkurt, s. 203, 204.

organlar hiçbir zaman egemenliğin bir parçası olarak düşünülmemiştir. Bu organlar birer “danışma kurulu” niteliğindedir; “*son sözü söyleme yetkisi*” daima padişaha aittir. Bu çerçevede, hiçbir organ ya da makamın padişahın yetkilerini sınırlandırması söz konusu olmadığı gibi padişahın, yetkilerini bir organ ya da makama devri de olanaklı görülmemiştir⁵³. Dolayısıyla, 1909 değişikliklerine kadar Osmanlı Devleti’nde Bodin’in klasik egemenlik anlayışı hüküm sürmüştür. Ayrıca tıpkı Bodin’in egemenlik anlayışında egemenin doğal yasalarla sınırlı olması durumu gibi padişahın da İslam hukukundan kaynaklanan çeşitli sınırlamalara tâbi olduğuna inanılmıştır⁵⁴. Bu sınırlar, bilhassa yasama yetkisi bağlamında kendisini göstermiştir. Zira İslam dini uyarınca egemenlik Allah’a ait olduğu için kimsenin “kural koyma” yetkisi bulunmamaktadır. Yönetici kişi yalnızca şeriatı uygulamakta, yeni düzenlemeler getirememektedir. Mamafih Osmanlı Devleti de dâhil olmak üzere Türk devletlerinde hükümdarların bu kuralı esnettiği görülmektedir. Osmanlı Devleti’nde de padişahın şer’i hukukun çizdiği sınırlar içinde kalkmak kaydıyla yasama yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir. Diğer bir deyişle, padişaha şer’i hukuka aykırı olmamak kaydıyla düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, padişahların zaman zaman şer’i hukukun sınırları dışına taşan düzenlemeleri de olmuştur⁵⁵. Bu durum, İnalcık’ın da ifade ettiği üzere hem pratik bir zorunluluğun sonucudur hem de egemenliğin tesisi arzusunun kaynağlanmaktadır. Zira şeriatın her soruna çözüm getirmesi uygulamada mümkün değildir. Bunun yanı sıra, egemenliğin kurulması için de “*bağımsız bir kanun yapıcı otorite*”ye ihtiyaç vardır⁵⁶. Böyle bir durumda, yani padişah şeriate uygun olmayan kurallar koyduğu takdirde ise ne olacağı net değildir. Bodin’in egemenlik anlayışında egemenin yalnızca Tanrı’ya karşı sorumlu olması gibi Osmanlı Devleti’nde de padişahın sorumsuz olduğuna, tek sorumluluğunun salt Allah’a karşı bulunduğuna inanılmıştır. Bundan dolayı, padişahın sorumluluğunu harekete geçiren bir mekanizmaya sıklıkla başvurulmamıştır⁵⁷. Sadece bazı durumlarda padişahların şeriate aykırı davrandıkları gerekçesiyle şeyhülislamların

53 Recai Galip Okandan, **Umumî Amme Hukukumuzun Ana Hatları Birinci Kitap: Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İnkırazına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1948, s. 22.

54 Okandan, s. 25.

55 Üçok / Mumcu / Bozkurt, s. 222, 223.

56 Halil İnalcık, **Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adâlet**, 6. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul 2017, s. 52, 53.

57 Okandan, s. 26.

fetvalarıyla tahttan indirilmeleri söz konusu olmuştur. Bu nedenle de sorumsuz olsalar da padişahlar, şer'i hukuk sınırları içinde hareket etmeye özen göstermişlerdir⁵⁸.

1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-ı Esasi ile birlikte padişahın egemenliği ve egemenliğinin nitelikleri anayasal bir metinle güvence altına alınmıştır⁵⁹. Anayasanın hazırlanışından kabulüne dek geçen süreç de padişahın egemenliğinin mutlak, sınırsız ve devredilmez oluşunu teyit etmiştir. Zira anayasa, üyeleri bizzat dönemin padişahı II. Abdülhamit tarafından atanan bir komisyonca hazırlanıp II. Abdülhamit'in kabul ve onayıyla yürürlüğe girmiştir. Bu şekilde hazırlanan Kanun-ı Esasi, padişahın egemenliğinin mutlak, sınırsız, devredilmez ve kutsal oluşunu, padişahın sorumsuzluğunu anayasal bir zemine taşımıştır⁶⁰. Bu çerçevede, Kanun-ı Esasi'nin 3'üncü maddesi, egemenlik hakkının Osmanoğulları ailesinin en yaşlı erkek üyesine ait olduğunu hüküm altına almıştır⁶¹. Benzer şekilde, 4'üncü maddede padişahın İslam'ın koruyucusu ve Osmanlı tebaasının hükümdarı olduğu düzenlenmiştir⁶². 5'inci maddede ise padişahın kutsal ve sorumsuz olduğu ifade olunmuştur⁶³.

Yasama, yürütme ve yargı iktidarlarının düzenlenişi incelendiği de padişahın özellikle yasama ve yürütme yetkileri bakımından üstün tutulduğunu görmek mümkündür. Zira her ne kadar yasama faaliyetini yürütmek üzere Meclis-i Umûmî isimli bir organ teşekkül ettirilmiş olsa da yasama yetkisinin kullanımında padişahın ciddi bir etkisi bulunmaktadır⁶⁴. Öncelikle, Meclis-i Umûmî, Heyet-i Meb'usan ve Heyet-i Âyân'dan oluşan çift meclisli bir yapıyı haizdir⁶⁵. Heyet-i Meb'usan, iki dereceli ve sınırlı oy prensibine göre seçilen milletvekillerinden oluşsa

58 Pamir, s. 69, 70.

Yine de unutulmamalıdır ki şeyhülislamı atayan da padişahtır. Bu nedenle, şeyhülislamın kendisini atayan bir padişah hakkında bu tür bir hüküm vermesi sık rastlanan bir durum değildir; çünkü padişahın şeyhülislamı görevden alıp yeni bir şeyhülislam belirleme yetkisi vardır, Pamir, s. 70.

59 Üçok / Mumcu / Bozkurt, s. 335.

60 Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2017, s. 333; Okandan, s. 147, 149.

61 Kanun-ı Esasi madde (m.) 3, Kanun-ı Esasi metni için bkz. Tarhan Erdem, **Anayasalar ve Belgeler 1876-2012**, Doğan Kitap, İstanbul 2012, s. 29.

62 Kanun-ı Esasi m. 4, Erdem, s.29.

63 Kanun-ı Esasi m. 5, Erdem, s. 29.

64 Berkes, s. 333, 334; Okandan, s. 153, 156.

65 Kanun-ı Esasi m. 42, Erdem, s. 33.

da⁶⁶ Heyet-i Âyân üyeleri padişah tarafından ömür boyunca görev yapmak üzere atanmaktadır⁶⁷. Bu şekilde kurulan Meclis-i Umûmî'nin en önemli vazifesi kanun yapmaktır; fakat bu görev, padişaha bağımlı bir şekilde yerine getirilmiştir. Nitekim Kanun-ı Esasi'nin 53'üncü maddesi kanun yapmayı "izin usulü"ne bağlamıştır. Bu madde uyarınca, Heyet-i Meb'usan ve Heyet-i Âyân, görev alanlarına giren konularda kanun yapmaya yetkili kılınmıştır; ama söz konusu iki meclisin hangi konularda görevli olduğu belirtilmemiştir⁶⁸. Bunun için ayrı bir düzenleme yapmak yerine padişahın izin alma usulü getirilmiştir. Padişahın yasama yetkisine müdahalesi yalnızca bir konuda kanun yapılmasına izin vermekle sınırlı değildir. Padişah tarafından izin verilen kanun tekliflerinin öncelikle üyeleri padişah tarafından belirlenen Şûra-yı Devlet'e gönderilmesi, bunun üzerine de Şûra'yı Devlet'in ayrı bir kanun tasarısı hazırlaması gerekmektedir⁶⁹. Bu aşamadan sonra Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan kanun tasarısı, Meclis-i Umûmî'ye gönderilmekte ve oylanmaktadır. Bir kanun teklifinin kabulü için hem Heyet-i Meb'usan'ın hem de üyeleri padişahça belirlenen Heyet-i Âyân'ın kabulüne ihtiyaç vardır. Ayrıca kanun tasarısı kabul edildikten sonra padişahın onayına sunulmaktadır⁷⁰. Padişahın onay konusunda yetkisi mutlaktır. Diğer bir ifadeyle, padişah, önüne gelen kanun teklifini onaylamak zorunda değildir. Şayet padişah teklifi onaylamazsa kanun yürürlüğe girmemektedir. Padişahın yasama yetkisinin kullanımı konusunda yetkileri bununla sınırlı tutulmamıştır. Padişaha kanun kuvvetinde bir düzenleyici işlem olan muvakkat kanun yapma yetkisi de tanınmıştır⁷¹.

Kanun yapımı haricinde Meclis-i Umûmî'nin toplanması ve fesih konusunda da padişahın güçlü yetkileri bulunmaktadır. Meclis-i Umûmî, padişahın çağrısı ile toplanmakta ve padişah istediği takdirde tatile girmektedir⁷². Benzer şekilde, Kanun-ı Esasi ile padişaha meclisi fesih yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla, padişahın hem meclisin oluşumunda hem de çalışmasında önemli yetkileri bulunmaktadır.

Kanun-ı Esasi'nin ilk şekline göre padişah, yürütme yetkisi bağ-

66 Kanun-ı Esasi m. 65, Erdem, s. 36.

67 Kanun-ı Esasi m. 60 ve m.62, Erdem, s. 36.

68 Kanun-ı Esasi, m. 53, Erdem, s. 35.

69 Kanun-ı Esasi, m. 53 ve m. 54, Erdem, s. 35.

70 Kanun-ı Esasi, m. 54, Erdem, s. 35.

71 Kanun-ı Esasi, m. 36, Erdem, s. 32, 33.

72 Kanun-ı Esasi, m. 43 ve m. 44, Erdem, s. 33, 34.

lamında da üstün konumdadır. Yürütme organı, Kanun-ı Esasi’de iki başlı olarak tasarlanmıştır. Bir tarafta padişah, diğer tarafta Heyet-i Vükelâ bulunmaktadır. Heyet-i Vükelâ’yı bakanlar kuruluna benzetmek mümkündür. Buna mukabil, modern parlamenter sistemlerden farklı olarak, Kanun-ı Esasi’ye göre Heyet üyeleri padişah tarafından belirlenmekte ve padişah tarafından görevden alınmaktadır⁷³ Yani Heyet-i Vükelâ üyelerinin sorumlulukları yalnızca padişaha karşıdır, Meclis-i Umûmî’ye karşı herhangi bir sorumlulukları yoktur⁷⁴. Buna ek olarak, padişahın iradesi neticesinde teşekkül ettirilmiş bu organın yasama yetkisi bağlamında da önemi bulunmaktadır. Zira Kanun-ı Esasi, Heyet-i Vükelâ’ya kanun tasarısı sunma yetkisi bahşetmiştir⁷⁵. Dolayısıyla, padişah yalnızca yasama organında değil, yürütme organında da üstün konumdadır.

1909 yılında Kanun-ı Esasi’de yapılan değişiklikler ise hem hâkim olan egemenlik anlayışını hem de devlet yönetimini etkilemiştir⁷⁶. Egemenliğin kaynağı bakımından bir değişiklik söz konusu değildir. Gerçi 1909 değişikliklerinde etkili olan İttihat ve Terakki Cemiyeti, beyannameler ya da söylevler vasıtasıyla zaman zaman “*millî egemenlik*” prensibine değinmiştir. Hatta bu dönemde, bir Heyet-i Âyân Kararnamesi’nde “*millî hâkimiyet*”e atfa da rastlanmaktadır⁷⁷; ancak bu ilke hukukî olarak benimsenip uygulamaya konmamıştır. Egemen, 1909 değişikliklerinden sonra da padişaktır ve egemenliğinin kaynağı tanrısaldir. Padişahın devlet iktidarlarının kullanımındaki rolü azalsa da tamamen ortadan kaldırılmamıştır⁷⁸. Mamafih padişahın egemenliğinin mutlak, sınırsız, bölünmez ve devredilemez olduğunu söylemek de artık mümkün değildir. Bunun temel sebebi, yasama ve yürütme yetkilerini kullanan organların padişahıtan bağımsızlaştırılması ve bu doğrultuda, bu organların yetkilerinin artırılmasıdır. 1909 değişiklikleriyle birlikte Meclis-i Umûmî’nin yapısında bir değişikliğe gidilmese de meclisin

73 Kanun-ı Esasi, m. 27, Erdem, s. 31.

74 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2019, s. 55.

75 Kanun-ı Esasi, m. 53, s. 35.

76 Değişiklikleri içeren “7 Zilhicce Tarihli Kanun-ı Esasi’nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun” için bkz. Erdem, s. 49-54.

77 İbrahim İnci, “Millî Mücadele Yıllarında İzmir – Balıkesir Ekseninde Oluşan Kongre Siyasal İktidarlarının Millî Egemenliğe Dayalı Demokratik Yapıları”, **Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı, 1, Manisa 2017, s. 456; Memiş, s. 81.

78 Okur, s. 292, 293.

yetkileri ciddi ölçüde artmış ve yetkilerini kullanmada padişahın ari kılınmıştır. Nitekim kanun teklifi için aranan izin usulü ve kanun yapım sürecinde Şûra-yı Devlet'in rolü tamamen ortadan kaldırılmıştır. Padişahın sahip olduğu mutlak veto yetkisi de geciktirici ve güçleştirici veto yetkisine dönüştürülmüştür⁷⁹. Dolayısıyla, egemenlik yetkilerinin başında gelen yasama yetkisinde padişahın rolü ciddi ölçüde azalmıştır. Yürütme yetkisi açısından da padişahın yetkilerinde zayıflama görülmektedir. Zira padişahın yetkilerinin bir kısmını kullanırken karşı-imza kuralına uygun olarak kullanması, yani bazı yetkileri kullanmada başka makamlara bağımlı hale gelmesi söz konusu olmuştur. Heyet-i Vükelâ'nın padişaha karşı sorumluluğuna da son verilmiş, Heyet, Meclis-i Umûmî'ye karşı sorumlu hale getirilmiştir⁸⁰.

II. 1921 ANAYASASI'NDA BENİMSENEN EGEMENLİK ANLAYIŞI

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan ve “1921 Anayasası” olarak anılan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, pek çok hususta olduğu gibi egemenlik konusunda da bir “ilk” teşkil etmektedir. Zira bu anayasayla birlikte eski Türk devletlerinden bu yana kabul edilmiş olan teokratik egemenlik anlayışı yerini ilk kez demokratik bir egemenlik anlayışına bırakmış, egemenliğin kaynağı gökyüzünden yeryüzüne indirilmiştir⁸¹. 1921 Anayasası'nın benimsediği egemenlik anlayışının özelliklerini incelemeyen önce bu değişime yol açan hususları ele almak gerekmektedir. Bunun için de ilk olarak 1921 Anayasası'nın hazırlandığı dönemden bahsedilmelidir.

1. 1921 Anayasası'nın Hazırlandığı Dönem⁸²

Birinci Dünya Savaşı, Osmanlı Devleti için yenilgiyle sonuçlanmıştır. Mondros Ateşkes Anlaşması'nı takiben İtilâf Devletleri, ülkenin çeşitli bölgelerini işgal etmiştir. Yerel halk ise işgallere direnmek üzere “kongre” adı verilen örgütlenmeler vasıtasıyla toplanmaya başlamıştır.

79 Gözler, 2019, s. 60.

80 Gözler, 2019, s. 60, 61.

81 Murat Sevinç / Dinçer Demirkent, **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları**, İletişim Yayınları, İstanbul 2017, s. 32.

82 Ayrıntılı bilgi için bkz. Hatice Cemre Akyılmaz, “100. Yılında ‘1921 Anayasası’nın Ruhü’: 20 Ocak 1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Öngördüğü Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Mukayesesi (Mümkün Mü?)”, **Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Konya 2021, s. 125-130.

Tanör'ün "*Kongreler Dönemi*" olarak adlandırdığı dönemde yaklaşık otuz adet yerel kongrenin toplandığı düşünülmektedir. Kongreleri sivil toplum örgütlerine benzetmek mümkün olsa da kullandıkları yetkiler, kongrelerin sivil toplum kuruluşlarının ötesinde örgütlenmeler olduğunu göstermektedir. Zira bu kongreler, Tanör'ün ifade ettiği üzere "*temsilî güce sahip, ülkenin ya da bölgenin siyasi ve idarî geleceğiyle ilgili kararlar alan, bunların gerçekleşmesini sağlamak için gerekli yapıları kuran organizmalar*"dır⁸³. Diğer bir deyişle, kongreler, sivil toplum örgütlerinden farklı olarak yasama ve yürütme yetkisi benzeri yetkiler kullanmıştır⁸⁴. Hatta bazı kongrelerde bu yetkilerin kullanıldığı açıkça ifade olunmuştur. Örneğin, bir kongre niteliğinde olan Şarkî Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti, "*güvenilir bir yasama meclisinin toplanmasına kadar*" yasama yetkisini haiz olduğunu nizamnamesinde hüküm altına almıştır. Benzer şekilde, Birinci Nazilli Kongresi'nde Kongre'nin "*iç güvenliği sağlama, ceza koyma, yaptırım uygulama, vergi salma*" gibi yetkilere sahip olduğu kararlaştırılmıştır⁸⁵.

Kongrelerin yapısı incelenecek olduğunda, kongre üyelerinin bölge halkı arasından seçimle belirlendiği görülmektedir. Yani kongreler, millî irade temellidir⁸⁶. Bu durum, egemenlik anlayışında bir dönüşümün başladığının en önemli göstergesidir. Zira seçimle işbaşına gelen kongreler, egemenliğe içkin üç yetkiye benzer yetkiler kullanmıştır ve bu durum halk tarafından da benimsenmiştir. Kongre üyelerinin seçimle belirlenme sebeplerinin başında da işgallere direnişi meşru bir zemine taşımak ve halkın kongrelere desteğinin devamını sağlamak gelmektedir⁸⁷. Bu noktada altı çizilmelidir ki, kongrelerle birlikte teokratik egemenlik ve meşruiyet anlayışı değişmeye başlasa da doğrudan genel oya dayalı demokratik bir egemenlik anlayışının özümsemiği sonucuna varılmamalıdır⁸⁸. Her ne kadar bir seçim söz konusu olsa da bu seçimler, tıpkı Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi sınırlı oy prensibine uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucu olarak, kongrelerde

83 Bülent Tanör, *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920)*, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002, s. 110.

84 Tanör, 2002, s. 133.

85 Tanör, 2002, s. 152, 153.

86 Ahmet Demirel, *İlk Meclis'in Vekilleri*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2017, s. 37; Bülent Tanör, *Kurtuluş Kuruluş*, 8. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul 2007, s. 67.

87 İnci, s. 473.

88 C. Akyılmaz, 2021, s. 126.

“varlıklı” ve “okur-yazar” “orta sınıf”ın hâkimiyeti görülmektedir⁸⁹. Buna ilaveten, kongreler, yerel direnişte galip gelip ayrı bir devlet kurmayı da amaçlamamışlardır. Amaç, bölgesel direnişlerle işgalci güçlerden ülkeyi kurtarmak ve Osmanlı Devleti’nin varlığını devam ettirebilmektir. Nitekim bazı kongrelerde Kanun-ı Esasi’ye bağlı olduğu zaman zaman vurgulanmıştır⁹⁰. Dolayısıyla, kongreler farklı bir anlayış üzerine kurulu yeni bir devlet kurmayı amaçlamamıştır; fakat millî irade fikrinin yayılmasında ve millî egemenliğe geçiş noktasında önemli bir görev üstlenmişlerdir.

Mustafa Kemal Atatürk’ün başını çektiği bir grup direnişi ise bölgesel direnişlerle ülkenin işgalden kurtulamayacağını bilincinde olmuştur⁹¹. Bu nedenle, Amasya Tamimi ile direnişlerin ulusal bir çatı altında toplanması süreci başlamıştır⁹². Bu süreç, egemenlik anlayışı bakımından da önemlidir. Zira Amasya Tamimi’nde sarîh şekilde “*millîtin istiklâlini, yine millîtin azim ve kararı kurtaracaktır*” ülküsüne yer verilmesi, üyeleri ülkenin tüm livalarından seçilecek kişilerce Sivas’ta bir kongrenin toplanacağını belirtmesi⁹³ millî egemenlik anlayışına doğru yönelindiğini göstermektedir⁹⁴. Nitekim Sivas’ta bu şekilde toplanan Kongre’de Amasya Tamimi’nden bu yana hedeflendiği üzere ulusal düzeyde kararlar alınmış ve direniş nihayetinde ulusal ölçüğe taşınmıştır⁹⁵.

Mustafa Kemal Atatürk, ulusallaşan direnişi millî irade temelli meşru bir zemine oturtmak amacıyla Anadolu’da yeni bir meclisin toplanması arzusunda olmuştur; fakat yukarıda da ifade edildiği üzere henüz İstanbul’a ve Kanun-ı Esasi ilkelerine bağlı kalmak isteyenler bulunduğu için bu amacı, İstanbul’un işgali üzerine son Osmanlı Mebusan Meclisi’nin dağıtılmasına kadar gerçekleştirememiştir⁹⁶. İstanbul’daki meclis, süresiz şekilde faaliyetlerine ara verdikten sonra ise

89 Tanör, 2002, s. 143, 150, 152.

90 İnci, s. 458; Tanör, 2002, s. 240, 250.

91 Demirel, 2017, s. 18.

92 Tanör, 2002, s. 231.

93 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, Alfa Yayınları, İstanbul 2017, s. 37.

94 Memiş, s. 83.

95 Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 27. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2016, s. 227; Tanör, 2007, s. 79.

96 Demirel, 2017, s. 37, 69.

Atatürk, Heyet-i Temsiliye⁹⁷ adına her liva⁹⁸ ve kolordu komutanlığına bir tamim göndermiştir. Bu tamimde Ankara’da bir meclisin toplanacağı belirtilerek bu meclis için yapılacak seçimlerde izlenecek usul bildirilmiştir. Bunun üzerine, yapılan seçimler doğrultusunda 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da olağanüstü yetkileri haiz bir meclis toplanmıştır⁹⁹.

2. 1921 Anayasası’nda Benimsenen Egemenlik Anlayışı

23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da toplanan meclisin yaptığı işlerden ilki bir anayasa çalışmasına başlamaktır. Yoğun tartışmalar ve müzakereler sonucunda hazırlanan ve kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun kamu hukuku açısından en önemli yanı, yüzyıllardır benimsenmiş olan egemenlik anlayışını tamamen değiştirmesidir. Bu çerçevede, 1921 Anayasası’nın ilk maddesi “*Hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir*”¹⁰⁰ ifadesine yer vererek tanrısal kaynağa dayalı egemenlik anlayışını açıkça reddetmiştir.

Meclisin yapısı düşünüldüğünde 1’inci maddenin, üzerinde neredeyse hiçbir tartışma gerçekleştirilmeksizin kabul edilmesi, meclisin millî iradeye verdiği önemin en iyi göstergesidir. Zira Birinci Meclis, çok farklı sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik seviyeden gelen, farklı ideolojilere sahip insanlardan teşekkül etmiştir¹⁰¹. Bu durum, 1921 Anayasası’nın hazırlık aşamasına da yansımıştır¹⁰². Pek çok madde günlerce görüşülmüş; fakat

97 Heyet-i Temsiliye, Sivas Kongresi’nin yürütme organıdır, Tanör, 2007, 89, 90.

98 Livalar, Osmanlı Devleti taşra teşkilatının en büyük birimi olan eyaletten sonra gelen taşra örgütüdür. Bugünkü yapı düşünülecek olduğunda, livaları illere benzetmek mümkündür. Osmanlı Devleti merkez ve taşra teşkilatı için bkz. Cin / Akyılmaz, s. 112-161.

99 Süreçle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ayferi Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, 4. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 1993, s. 95-98.

Seçimler Osmanlı seçim mevzuatına uygun yapılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, her liva bir seçim bölgesi kabul edilmiş ve her livadan beş milletvekilinin seçileceği öngörülmüştür. Ayrıca Osmanlı hukukundan farklı olarak seçimlerin hızlı tamamlanabilmesi için seçim tek dereceli olarak gerçekleştirilmiş, önceden belirlenmiş ikinci seçmenlere ek “*liva, il idare ve belediye meclisi üyeleriyle Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yönetim kurulu üyeleri*”nin de seçime katılması kararlaştırılmıştır. Bunun yanı sıra, son Osmanlı Mebusan Meclisi için seçilmiş milletvekilleri de Ankara’daki meclise çağırılmıştır, Atatürk, s. 318-319; Ahmet Demirel, **Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup**, 2. Baskı, İstanbul, 2020, s. 65.

100 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, m. 1, Erdem, s. 73.

101 Meclisin yapısına dair ayrıntılı bilgi için bkz. İhsan Güneş, **Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 1997, Ahmet Demirel, **Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup**, 2. Baskı, İstanbul, 2020, Akyılmaz, 2021, s. 127-130.

102 Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 27. Baskı, Yapı Kre-

bazı konular üzerinde uzlaşmamıştır. Buna rağmen, egemenliğe ilişkin maddenin tartışma olmaksızın oybirliğiyle kabulü¹⁰³ egemenlik anlayışına ilişkin tereddütlerin büyük ölçüde giderildiğini¹⁰⁴, demokratik egemenlik anlayışının benimsendiğini göstermektedir. Yine de egemenliğin millete ait olduğu kabul edilip hukuken vurgulanmış olsa da bu dönemde teokratik egemenlik anlayışının bir ürünü olan Kanun-ı Esasi'nin de halen yürürlükte olduğunun kabul edildiği unutulmamalıdır¹⁰⁵. Ayrıca 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önce kabul edilen Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda, Büyük Millet Meclisi amacının “*Hilâfet ve Saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret*” olduğu ve Meclis'in bu amaç gerçekleşene dek çalışacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, tıpkı Kongreler Dönemi'nde olduğu gibi 1921 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde de padişahın makamı ve yetkileri hususunda bir kafa karışıklığı mevcuttur¹⁰⁶. Bununla birlikte, bu durumu yadırgamamak gerekir. Zira Birinci Meclis, çok farklı kesimden gelen insandan oluşmuştur. Bunlar içinde hilâfet savunucuları da bulunmaktadır. Söz konusu kesimin Millî Mücadele'ye olan desteğinin devamı hedeflendiğinden bu tür düzenlemelere gidilmiştir¹⁰⁷. Dolayısıyla, kanımızca millî egemenlik ilkesinin hukuken kabulü egemenlik anlayışının değişimi açısından bir dönüm noktası olsa da teokratik egemenlik anlayışından tam manasıyla kopuşun 1924 yılında hilâfet makamının ilgası ile gerçekleştiğini söylemek

di Yayınları, İstanbul 2016, s. 232.

103 1921 Anayasası'nın ilk maddesinin kabulüne ilişkin 21.10.1920 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanağı için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 93

104 Ahmet Demirel, **Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup**, 2. Baskı, İstanbul 2020, s. 156.

105 Gerçi Sevinç / Demirkent'in ifade ettiği üzere Kanun-ı Esasi'nin geçerliliğini hukuken güvence altına almak isteyenler olsa da Atatürk, bu durumun kabulüne mani olmuştur. Ayrıca 1921 Anayasası'nda hüküm bulunmayan hallerde de çoğunlukla Kanun-ı Esasi hükümlerini uygulamak yerine Meclis'in konuyla ilgili karar alması yoluna gidilmiştir, Sevinç / Demirkent, s. 28 (dipnot: 34).

106 Meclis üyeleri ise bu durumu bir ikilem olarak görmemişlerdir. Özbudun'un belirttiği üzere milletvekillerine göre “*kayıtsız şartsız millî egemenlik ilkesi*”, “*şeriat hükümleri ile sınırlı*”dır ve bunda bir çelişki yoktur, Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara 1992, s. 37.

107 Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003, s. 71.

Bu durumu elbette bir “*aldatma*” olarak algılamak gerekmektedir. Sezgin'in de ifade ettiği gibi “*nesnel koşulların zorladığı bir uzlaşma*”, “*ortak düşmana karşı, ortak amaçları gerçekleştirebilmek için bir birleşme*” söz konusudur, Ömür Sezgin, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu**, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara 1984, s. 62.

mümkündür¹⁰⁸.

Egemenlik anlayışının ifade olunduğu 1'inci madde, demokratik egemenlik teorilerinden hem millî egemenlik teorisini hem de halk egemenliği teorisini içermektedir. İlk cümle ile egemenliğin millete ait olduğunu açıkça ifade edilerek millî egemenlik teorisi benimsense de ikinci cümlede “halk”a gönderme yapılarak halk egemenliğine uygun bir düzenlemeye yer verilmiştir. 1921 Anayasası'nın diğer maddelerinde de her iki anlayışla da bağdaştırılabilecek hükümlerin bulunmaktadır. Örneğin 2'nci maddede yasama ve yürütme yetkilerinin sahibinin milletin tek ve gerçek temsilcisi Büyük Millet Meclisi olduğu¹⁰⁹, 5'inci maddede milletvekillerinin kendilerini seçenlerin değil, tüm milletin temsilcisi olduğu¹¹⁰ hüküm altına alınmıştır. Her iki madde de millî egemenlik anlayışıyla doğrudan örtüşmektedir. Benzer şekilde, halk egemenliği ile bağdaşan; fakat millî egemenlik ile bağdaşmayan halkın kanun teklifi ya da halkın vetosu önerileri de anayasa görüşmeleri sırasında reddedilmiştir¹¹¹. Yine halk egemenliğini anımsatan meslekî temsil önerisi de uzun tartışmaların sonucunda kabul edilmemiştir¹¹². Buna mukabil, uygulama hükmüyle birlikte yirmi dört maddeden oluşan bir anayasanın on üç maddesinin yerel yönetimlere ayrılması ve yerel yönetimlere pek çok konuda önemli yetkiler tanınması bu anayasanın halk egemenliği anlayışı ile de bağdaştırılabileceğini göstermektedir¹¹³.

Gözler'e göre, 1921 Anayasası da dâhil olmak üzere tüm anayasalarımızda millî egemenlik ilkesi ile halk egemenliği ilkesini birbirinden tamamen farklı iki anlayış olarak kabul eden değil, bu iki teoriyi birleştiren bir egemenlik anlayışı hâkimdir. 1921 Anayasası'nda aynı maddede iki anlayışa da yer verilmesi bu durumun en önemli göster-

108 Goloğlu, Birinci Büyük Millet Meclisi Dönemi'ni “Üçüncü Meşrutiyet Dönemi” olarak adlandırmıştır; çünkü hilafet ve saltanatın ilgasına dek Kanun-ı Esasi de yürürlükteydi ve savaşla tekrar bağımsızlığına kavuşturulmak istenen Osmanlı Devleti'dir, Mahmut Goloğlu, **Millî Mücadele Tarihi – III 1920 Üçüncü Meşrutiyet Birinci Büyük Millet Meclisi**, 2. Basım, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2014, s. 159. Tanör ise millî egemenlik ilkesinin anayasal güvence altına alınmasının “*saltanat ve hilafetin yoklanması*” anlamına geldiğini, yalnızca bunun açıkça belirtilmesi için Kurtuluş Savaşı'nın sonucunun beklendiğini belirtmiştir, Tanör, 2016, s. 255.

109 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 2, Erdem, s. 73.

110 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 5, Erdem, s. 73.

111 Sevinç / Demirkent, s. 50; Tanör, 2016, s. 251, 257.

112 Tanör, 2016, s. 251.

113 Akyılmaz, 2021, s. 135.

gelerindedir¹¹⁴. Benzer şekilde, Akyılmaz da millî egemenlik ile halk egemenliği anlayışını teoride “uzlaştırmanın” güç olduğunu; fakat günümüz anayasalarında iki teorinin “kaynaştırıldığını” ifade etmiştir¹¹⁵. Kanaatimizce de 1921 Anayasası’na millî egemenlik teorisi hâkim olsa da halk egemenliği teorisi, millî egemenlik teorisinin karşısında, ona zıt bir anlayış olarak yer almamış, millî egemenlik teorisiyle harmanlanmıştır.

3. Egemenlik Anlayışının Yasama ve Yürütme İlişkilerine Etkisi

1921 Anayasası’yla değişen egemenlik anlayışı, yasama ve yürütme iktidarlarının kullanımını ve bu iktidarların yürütücüsü organların birbirleriyle olan ilişkilerini doğrudan doğruya etkilemiştir. Zira 1876 Kanun-ı Esasisi’nin ilk hali mutlak monarşiyi anayasal güvence altına alsa da 1909 yılında yapılan değişikliklerle sistem, kuvvetler ayrılığının esas alındığı parlamenter monarşiye yaklaştırılmıştır. Bununla birlikte, 1921 Anayasası ile birlikte egemenliğin millete ait olduğunun kabulü ve milletin “yegâne ve hakiki mümessili” Büyük Millet Meclisi’nin yetkili tek organ kabul edilişi, sistemi kuvvetler birliğinin benimsendiği bir meclis hükûmeti sistemine dönüştürmüştür.

Mustafa Kemal Atatürk’e göre millî egemenliği gerçekleştirebilmek için kuvvetler birliğine dayalı bir yönetim modelinin benimsenmesi zardır. Zira Atatürk, millî egemenlik ilkesini cumhuriyet ile, kuvvetler birliği rejimini ise cumhuriyetin karşıtı meşrutiyet ile bağdaştırmıştır¹¹⁶. Bu doğrultuda, kuvvetler, Büyük Millet Meclisi’nde toplanmalıdır; çünkü millî egemenliğin tecelligâhı “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üstünde bir kuvvet mevcut değildir”. Dolayısıyla yasama ve yürütme kuvvetleri Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ait kılınmalıdır¹¹⁷. Atatürk’e göre Büyük Millet Meclisi yalnızca yasama yetkisini haiz bir organ olmakla sınırlı kalmamalıdır; çünkü kanun yapma yetkisi, o kanunu yürütme yetkisini içermektedir. Oysa “her şey kanun yapmaktan ibaret değildir. Bilâkis her şey o kanunları tatbik etmek ve ettirmekten ibarettir”; “tatbik eden, icra eden, karar verenden daima daha kuvvetlidir”¹¹⁸.

114 Gözler, 2017, s. 96, 97.

115 B. Akyılmaz, s. 8.

116 İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara 1965, s. 46, 47, 50.

117 Atatürk, s. 330.

118 Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri I-III**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1997, s. 228.

Mustafa Kemal Atatürk'ün kuvvetler birliği modelini savunmasının farklı sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Atatürk'ün Rousseau'nun görüşlerinden ve Fransız İhtilâli'nden etkilenmesidir. Bunun yanı sıra Atatürk, kuvvetler birliği modeli ile sıcak savaşın çok daha kolay yönetilebileceğinin bilincinde olmuştur¹¹⁹. Ayrıca padişahın ayrı bir devlet başkanı ve bakanlardan oluşan bir kurulun Meclis'te var olan padişah yanlılarının tepkisini çekmesi ihtimali Atatürk'ün daima dikkate aldığı bir husustur. Bunlara ek olarak, Atatürk'e göre şayet kuvvetlerin ayrılığına dayanan bir parlamenter sistem tercih edilecek olursa padişahın makamının korunacağı peşinen kabul edilmiş olacaktır. Atatürk, savaş sonrası saltanatı ve halifelîği tamamen ortadan kaldırmak istediği için böyle bir tercihte bulunmak istememiştir. Bu nedenlerle de Atatürk, kuvvetler birliğine dayanan meclis hükûmeti modeline dayanan bir sistemin 1921 Anayasası'nda güvence altına alınması sağlamıştır¹²⁰.

Büyük Millet Meclisi üyelerinin de Atatürk ile kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğü noktasında benzer kanaati taşıdıkları söylenebilir. Bu durumu 1921 Anayasası'nda Meclis'in yetkilerine dair maddeye ilişkin yaşanan tartışmada görmek mümkündür. 1921 Anayasası'nın 7'nci maddesinde meclisin yetkilerinin teker teker sayılmasına bazı milletvekilleri karşı çıkmıştır. Bu vekillere göre, egemenliğin sahibi millet olduğundan ve egemenlik, Meclis tarafından kullanıldığından meclisin yetkilerinin ayrıca zikredilmesine gerek yoktur; çünkü Meclis, her şeyi yapmaya kadir bir organdır. “*Mukadderatı milletin, hâkimiyetin üzerine kanun olmaz*”¹²¹. Hatta bu milletvekillerine göre meclis, padişahın sahip olduğu yetkilere de sahiptir; çünkü anayasanın 1'inci maddesiyle egemenliğin millete ait olduğu kabul edilmiştir. Eğer açıkça meclisin yetkileri sayılacaksa padişahın yetkilerinden de bahsedilmelidir¹²².

Atatürk ve milletvekillerince millî egemenlik ile bağdaştırılan kuvvetler birliği ilkesi doğrultusunda, 1921 Anayasası'nda meclis hükû-

119 Tanör, 2016, s. 262.

120 Yavuz Aslan, **TBMM Hükümeti Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2001, s. 32.

121 TBMM Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 407.

Özbudun, millî egemenlik ilkesinin Atatürk'e muhalefet edenler tarafından da savunulmasının nedeninin muhaliflerin bu ilke vasıtasıyla Atatürk'ü sınırlandırabileceklerini ve saltanatı koruyabileceklerini düşünmeleri olduğunu belirtmiştir, Özbudun, s. 24.

122 TBMM Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 413.

meti sisteminin pek çok özelliğini barındıran bir model benimsenmiştir. Bu sisteme göre milletin iradesi, yani egemenlik bölünmezdir. Millî irade de yasama organında tecelli ettiği için Meclis, tüm iktidarları bünyesinde toplamıştır¹²³. Yasama ve yürütme yetkileri de 1921 Anayasası'nda bu doğrultuda düzenlenmiştir. Anayasanın 2'nci maddesinde yasama ve yürütme yetkilerinin Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır¹²⁴. Bazı milletvekillerinin yukarıda belirtilen itirazlarına karşın Meclis'in yetkilerinin ne olduğu da 7'nci maddede sayılmıştır. Bu maddeye göre ahkâm-ı şeriyenin tenfizi, kanunların yapılması, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması, savaş ve barışa karar verilmesi gibi kararları alma yetkisi Büyük Millet Meclisi'ne aittir¹²⁵. Bununla birlikte, bu sayım tahdidi değildir¹²⁶. Kanımızca millete ait egemenlik meclis eliyle kullanıldığı ve yasama yetkisi de egemenliğin bir parçası olduğu için sınırlandırılması uygun görülmemiştir.

Yürütme yetkisi ise Büyük Millet Meclisi'ne ait kabul edilse de yürütme yetkisine bağlı bazı faaliyetlerin 1921 Anayasası'ndan önce kurulmuş olan İcra Vekilleri Heyeti'nce gördürülmesi usulü benimsenmiştir. Nitekim 1921 Anayasası'nın 8'inci maddesine göre “*Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanun-ı mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icra-i hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”¹²⁷. Buna mukabil, İcra Vekilleri Heyeti'nin parlamenter sistemlerdeki bakanlar kurulu ile eşdeğer olduğunu söylemek mümkün değildir; çünkü İcra Vekilleri Heyeti'nin meclisten bağımsız bir varlığı yoktur. Yürütme yetkisi, egemenliğin bir parçası olarak görüldüğünden bu yetkinin milletin egemenliğini kullanan meclisten bağımsız bir organca kullanılması uygun bulunmamıştır. Dolayısıyla, İcra Vekilleri Heyeti meclisten ayrı düşünülemeyen, meclise bağımlı bir organ olarak tasarlanmıştır¹²⁸. Bu doğrultuda da İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin tek tek ve mutlak çoğunlukla meclis tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Benzer şekilde, vekillerin görevine son verilmesi de yine Meclis'in yetkisinde

123 Aslan, s. 35; Teziç, s. 499.

124 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 2, Erdem, s. 73.

125 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m.7, Erdem, s. 73.

126 Bunu madde metninin lafzından anlamak mümkündür; çünkü maddede birtakım yetkiler sıralandıktan sonra “*gibi*” edatına yer verilmiştir.

127 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 8, Erdem, s. 74.

128 Tanör, 2016, s. 237; Tunaya, 2003, s. 95.

görölmüştür¹²⁹.

İcra Vekilleri Heyeti'ne ilişkin Meclis'in yetkileri yalnız heyet üyelerinin belirlenmesi noktasıyla sınırlı değıldir. Heyetin çalışması üzerinde de Meclis'in önemli yetkileri bulunmaktadır. Öncelikle Meclis, Heyet'e yön gösterme yetkisini haizdir. 1921 Anayasası'nın 8'inci maddesi uyarınca “*Meclis icra-i hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”¹³⁰. Bu maddeye paralel olarak “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun”un 3'üncü maddesinde vekillerin kendi görev alanlarına giren konularda mensubu oldukları meclis encümenine danışabilecekleri belirtilmiştir¹³¹. Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere İcra Vekilleri Heyeti ile Büyük Millet Meclisi arasında yürütme yetkisinin kullanımı bağlamında bir “emredici vekâlet ilişkisi” kurulmuştur¹³²; ancak uygulamada farklı durumlarla karşılaşıldığı da olmuştur. Nitekim pratik ihtiyaçlar ve Meclis'te giderek çoğunluğu sağlayan gruptan teşekkül eden İcra Vekilleri Heyeti çoğunlukla yürütme yetkisini meclisten ayrı şekilde yürütmüş, Meclis'in yürütme işlerine müdahalesi sınırlı tutulmuştur¹³³.

1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemine uygun olarak bir devlet başkanlığı makamı da öngörmemiştir. Bununla birlikte, 9'uncu maddede “Meclis Reisi” ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca Meclis Reisi, bir seçim dönemi için Meclis tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda Meclis Reisi, İcra Vekilleri Heyeti'nin de tabii başkanı olarak görev yapmaktadır. Meclis Reisinin yetkileri incelenecek olduğunda, Reisin parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının yetkilerine benzer yetkilere sahip olduğu görölmektedir. Nitekim 9'uncu maddeye göre Meclis Reisinin meclis adına imza yetkisi ile İcra Vekilleri Heyeti'nin kararlarını onama yetkisi vardır¹³⁴. Bu makam, 23 Nisan 1923 tarihindeki değışiklik ile “Cumhurbaşkanlığı” sıfatını kazanmıştır¹³⁵. İlgili

129 Özbudun, s. 61, 62.

130 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 8, Erdem, s. 74.

131 Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, m. 3, Erdem, s. 70

132 Söz konusu heyete İcra Vekilleri Heyeti adının verilmesi ve üyelerinin “vekil” olarak adlandırılması bilinçli bir tercihin ürünüdür. Meclis'te yapılan görüşmelerde Heyet vekillerinin halkın vekili değıl, Meclis üyelerinin vekili olduğu ifade olunmuştur. Milletvekillerine göre “*hükümetin aslı*” Meclis'tedir, Heyet üyeleri de Meclis'in vekilleridir, Aslan, s. 30.

133 Özbudun, s. 64-66.

134 Kanun-ı Esasi m. 9, Erdem, s. 74.

135 “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun” için bkz. Erdem, s. 81.

değişikliğe göre tıpkı değişiklikten önceki gibi Reisicumhurun Meclis tarafından seçilmesi esasî öngörülmüştür. Ayrıca seçilecek kişinin meclis üyesi olması şartı aranmıştır. İlgili şart, meclisin üstünlüğü ilkesinin 1923 yılından sonra da devam ettiğinin bir göstergesidir. Bunun yanı sıra, Reisicumhurun gerekli gördükçe meclise ve İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık edebileceğinin öngörülmesi de kuvvetler birliği ilkesinin etkisinin devamının bir sonucudur¹³⁶.

SONUÇ

Tarih boyunca hükümdarlar egemenliklerini farklı kaynaklara dayandırarak meşruiyetlerini sağlamaya çalışmışlardır. Bu bağlamda, önceleri hükümdarların egemenliklerini göksel bir güce borçlu oldukları inancı kabul edilmiş, kimi devletlerde hükümdarın Tanrı'nın bizzat belirlediği bir vekili olduğuna inanılırken kimilerinde hükümdarın Tanrı'nın yardımıyla egemenliğini elde ettiği düşünülmüştür. Türk toplumlarında da yirminci yüzyıla dek benzer bir anlayış hâkim olmuştur. İslamiyet öncesi Türk toplumları, hükümdarın egemenliğinin kaynağının Gök Tanrı olduğuna inanmıştır. İslamiyet'in kabulüyle birlikte Gök Tanrı'ya olan inanç yerini Allah'a bırakmıştır. Osmanlı Devleti de dâhil olmak üzere İslamiyet'i kabul eden devletlerde hükümdarın hükmetme yetkisini Allah'tan aldığı, Allah tek ve mutlak olduğu için hükümdarın yetkilerinin de mutlak ve sınırsız olduğu düşüncesi benimsenmiştir. Bu anlayış, Batı'da Bodin'in formüle ettiği egemenlik anlayışı ile örtüşmüş, hükümdarın yasama, yürütme ve yargı iktidarlarının tek sahibi olduğu kabul edilmiştir. Yine Bodin ile benzer şekilde, hükümdarın başka insanlara ve makamlara karşı sorumsuz olduğu, tek sorumluluğunun Allah'a karşı olduğu fikrine inanılmıştır.

Fransız İhtilâli ile birlikte egemenlik anlayışında bir değişim baş göstermiştir. On sekizinci yüzyıldan itibaren egemenliğin Tanrı'dan insana devri söz konusu olmuştur. Bu bağlamda egemenlik, Tanrı'dan alınarak millete ve/veya halka verilmiştir. Egemenliğin kaynağındaki değişim, egemenliğin niteliklerinde büyük bir farklılığa yol açmamıştır. Yalnızca Tanrı'nın egemenliğini artık bir hükümdarın değil, yasama organının kullanması esasına geçilmiştir. Bu değişim, etkilerini Tanzimat Dönemi ile Osmanlı Devleti'nde de göstermeye başlasa da egemenlik açısından dönüm noktası Millî Mücadele ile olmuştur. Zira Millî Mücadele'yi meşru bir zemine oturtmak ve savaşı yönetmek için toplanan

136 Tanör, s. 284.

Meclis, hazırlamış olduğu anayasa ile egemenliğin millete ait olduğunu açık bir düzenleme ile güvence altına almıştır. Bu süreçte her ne kadar padişahlık makamının varlığının devam ettiği kabul edilse de millî egemenlik ilkesi, Meclis'in benimsemiş olduğu hükûmet sistemini doğrudan etkilemiştir. Egemenliğin millete ait olduğu düşüncesi egemenliğe bağlı yetkilerin milletin temsilcisi olan Meclis tarafından kullanılması gerektiği fikrini doğurmuştur. Bu nedenle de 1921 Anayasası'nda yasama ve yürütme yetkilerinin Meclis'e ait olduğu açıkça ifade olunmuştur. Yargı yetkisine dair anayasada bir hükme rastlanmasa da Meclis üyelerinden oluşan İstiklâl Mahkemeleri yargı yetkisinin de meclise ait bir yetki olarak kabul edildiğini göstermektedir.

1921 Anayasası'nda millî egemenlik ilkesinin kabulüyle doğrudan ilişkili olan meclisin üstünlüğü anlayışı günümüz açısından da yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki bağlamında çok önemlidir. Zira Soysal'ın ifade ettiği üzere 1921 Anayasası'na dek daima yasama organı, yürütme organından yetkiler koparmaya çalışan bir organ olmuştur; fakat 1921 Anayasası ile durum, yasama organı lehine tersine dönmüştür. Meclis, sahip olabileceği tüm yetkileri bünyesinde toplamıştır. Bu tarihten sonra da yürütme organı yasama organından yetkiler toplama-ya, güçlenmeye çalışmıştır¹³⁷.

137 Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1979, s. 35.

KAYNAKÇA

Ağaoğulları, Mehmet Ali, **Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler** (ed. Mehmet Ali Ağaoğulları), 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

Ağaoğulları, Mehmet Ali, **Ulus – Devlet ya da Halkın Egemenliği**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2010.

Ağaoğulları, Mehmet Ali / Köker, Levent, **Kral – Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2018.

Akyılmaz, Bahtiyar, “Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1-2, Ankara, 1998.

Akyılmaz, Gül, “Osmanlı Devletinde Egemenlik Kavramının Gelişimi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1-2, Konya, 1999, ss. 129-159.

Akyılmaz, Hatice Cemre, **Yasama Yetkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.

Akyılmaz, Hatice Cemre, “100. Yılında ‘1921 Anayasası’nın Ruhu’: 20 Ocak 1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Öngördüğü Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Mukayesesi (Mümkün Mü?)”, **Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Konya, 2021, ss. 123-146.

Anayurt, Ömer, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.

Arsal, Sadri Maksudi, **Türk Tarihi ve Hukuk**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1947.

Arsel, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları**
Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Mars Matbaası,
Ankara, 1965.

Aslan, Yavuz, **TBMM Hükümeti Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve**
Sorumluluğu, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001.

Atatürk, Mustafa Kemal, **Nutuk**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2017.

Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma
Merkezi, **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I-III**, Türk Tarih
Kurumu Basımevi, Ankara, 1997.

Berkes, Niyazi, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 25. Baskı, Yapı Kredi
Yayınları, İstanbul, 2017.

Cin, Halil / Akyılmaz, Gül, **Türk Hukuk Tarihi**, 9. Baskı, Sayram
Yayınları, Konya, 2017.

Demirel, Ahmet, **İlk Meclis'in Vekilleri**, 3. Baskı, İletişim
Yayınları, İstanbul, 2017.

Demirel, Ahmet, **Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup**, 2.
Baskı, İstanbul, 2020.

Doehring, Karl, **Genel Devlet Kuramı** (çev. Ahmet Mumcu),
İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 2014.

Erdem, Tarhan, **Anayasalar ve Belgeler 1876-2012**, Doğan
Kitap, İstanbul, 2012.

Goloğlu, Mahmut, **Milli Mücadele Tarihi – III 1920 Üçüncü**
Meşrutiyet Birinci Büyük Millet Meclisi, 2. Basım, İş Bankası
Kültür Yayınları, İstanbul, 2014.

Göze, Ayferi, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, 4.
Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1993.

Gözler, Kemal, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2017.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2019.

Güneş, İhsan, **Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1997.

Hobbes, Thomas, **Leviathan**, Penguin Books, United States of America, 1985.

İnalçık, Halil, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adâlet**, 6. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul, 2017.

İnci, İbrahim, “Milli Mücadele Yıllarında İzmir – Balıkesir Ekseninde Oluşan Kongre Siyasal İktidarlarının Milli Egemenliğe Dayalı Demokratik Yapıları”, **Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, Manisa, 2017, ss. 449-478.

Kapani, Münici, **Politika Bilimine Giriş**, 25. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2010.

Memiş, Emin, “‘Milli Hakimiyet’ Kavramının Pozitif Belgelere Girmesi”, **İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, İstanbul, 2013, ss. 70-97.

Okandan, Recai Galip, **Umumî Amme Hukukumuzun Ana Hatları Birinci Kitap: Osmanlı Devletinin Kuruluşundan İnkırazına Kadar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1948.

Okur, Mehmet, “Milli Egemenlik ve Teşkilât-ı Esasiye Kanunu”, **Atatürk Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 2000, ss. 289-304.

Özbudun, Ergun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özdemir, Gürbüz, “Türkler’de Egemenlik Anlayışı ve Yöneten – Yönetilen İlişkisi (Osmanlı Dönemi’ne Kadar)”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, Bursa, 2006, ss. 103-124.

Pamir, Aybars, “Osmanlı Egemenlik Anlayışında Sened-i İttifak’ın Yeri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 53, Sayı 2, Ankara, 2004, ss. 61-82.

Rousseau, Jean Jacques, **İnsanlar Arasında Eşitsizliğin Köken ve Temelleri Üzerine Söylem** (çev. Aziz Yardımlı), İdea Yayınevi, İstanbul, 2011.

Rousseau, Jean Jacques, **Toplum Sözleşmesi** (çev. Vedat Günyol), 9. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2012.

Sevinç, Murat / Demirkent, Dinçer, **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.

Sezgin, Ömür, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu**, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara, 1984.

Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1979.

Tanör, Bülent, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920)**, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.

Tanör, Bülent, **Kurtuluş Kuruluş**, 8. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2007.

Tanör, Bülent, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 27. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2017.

Tunaya, Tarık Zafer, **Türkiye'nin Siyasî Gelişmeleri**, Baha Matbaası, İstanbul, 1970.

Tunaya, Tarık Zafer, **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Uygun, Oktay, **Devlet Teorisi**, 6. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2019.

Üçok, Coşkun / Mumcu, Ahmet / Bozkurt, Gülnihal, **Türk Hukuk Tarihi**, 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

2020 ve 2021 yılları Türkiye'nin tarihi için önem arz eden yıl dönümlerini içinde barındırmaktadır. 2021 yılı da, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun TBMM tarafından kabulünün 100. Yıldönümüne tekabül etmektedir. Bu eser de Merkezimiz tarafından yıldönümü kutlama etkinlikleri kapsamında hazırlanmıştır.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 24 maddelik kısa bir anayasadır. TBMM, Millî Mücadele sırasında çok önemli gördüğü temel esasları ele alan bir çerçevede metni kabul etmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte en önemli hukuki belge niteliği taşımaktadır ve "Kuvayı Millîye'yi Amil ve İrade-i Millîye'yi Hâkim Kılmak" hedefinin somut bir sonucu olduğu muhakkaktır. Millî iradenin sembolü olan TBMM tarafından yapılmış olması dahi onun önemini ortaya koymak için yeterlidir.

Bilindiği üzere Türk Anayasa tarihi iki asra yaklaşan tarihsel süreci ve birikimi ile köklü bir geçmişe sahiptir. 1921 Anayasası, farklı boyutlarıyla pek çok açıdan ele alınmayı hak eden özgün niteliklere sahip bir belgedir.

Çalışmada, Tanzimat Dönemi'nden Teşkilat-ı Esasi'ye kadar anayasal gelişmeler, yapılış süreci, Millî Mücadele'de anayasa tartışmaları, iki anayasalılık sorunu ve eski rejimin tasfiye süreci, özellikleri, düşünsel temelleri, diğer anayasa metinleri ile karşılaştırılması, egemenlik anlayışının değişimi ile yasama ve yürütme ilişkilerine etkisi gibi farklı bilimsel makaleler mevcuttur.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulünün 100. yılı münasebetiyle hazırlanan elinizdeki bu çalışma ile bu kutlu tarihi mirası anlaşılması amaçlanmış ve alanında önde gelen akademisyenlerin yazdığı makaleler ile kapsamlı, nitelikli bir eser meydana getirmeye çalışılmıştır.

