



1921 ANAYASASI'NIN
KABUL EDİLİŞİNİN 100. YILI
ULUSAL SEMPOZYUMU





1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLİŞİNİN 100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU





1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLİŞİNİN 100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU

Editörler

Prof. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Yusuf TEKİN

**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİŐİŐİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

Yayın Sahibi

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Adına Yayınlayan

Mehmet Ali KUMBUZOĞLU

TBMM Genel Sekreteri

Yayın Koordinatörü

Dr. Necati SUNGUR

Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanı

Yayın Editörleri

Prof. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Yusuf TEKİN

Kapak Tasarımı

Gülcan ACARTÜRK

Sayfa Tasarımı

Hüseyin KILIÇER

Baskı

TBMM Basımevi - 1. Baskı Aralık 2022

ISBN:

978-605-2089-75-0

Baskı Adedi

1000

**1921 Anayasası'nın Kabul Edilişinin
100. Yılı Ulusal Sempozyumu Kurul Listesi**

ONUR KURULU

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP (TBMM Başkanı)

Prof. Dr. Yusuf TEKİN (AHBVÜ Rektörü)

Prof. Dr. Necdet ÜNÜVAR (Ankara Üniversitesi Rektörü)

Prof. Dr. Birol ÇETİN (Türk Tarih Kurumu Başkanı)

Prof. Dr. Adnan SOFUOĞLU (ATAM Başkanı)

DÜZENLEME VE İCRA KURULU

Düzenleme ve İcra Kurulu Başkanı

Prof. Dr. Yusuf TEKİN (AHBVÜ Rektörü)

Düzenleme ve İcra Kurulu

Prof. Dr. İlhan ÜZÜLMEZ (AHBVÜ Hukuk Fakültesi Dekanı ve AHBVÜ Rektör Yardımcısı)

Prof. Dr. Cumhuri ŞAHİN (AHBVÜ Hukuk Fakültesi Eski Dekanı, HSK Üyesi)

Prof. Dr. Muharrem ÖZEN (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı)

Prof. Dr. Ömer ANAYURT (AHBVÜ Hukuk Fakültesi)

Prof. Dr. Abdurrahman SAYGILI (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Prof. Dr. Yaşar SALİHPAŞAOĞLU (AHBVÜ Hukuk Fakültesi)

Doç. Dr. Şeref İBA (TBMM)

Doç. Dr. Ersoy KONTACI (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (TBMM Genel Sekreteri)

Dr. Necip Fazıl KURT (TBMM Başmüşaviri)



BİLİM VE DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Abdurrahman EREN (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ahmet MUMCU (Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Türk Hukuk Tarihi ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR (Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Genel Kamu Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ (AHBVÜ Hukuk Fakültesi/İdare Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Bertil Emrah ODER (Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Bihterin VURAL DİNÇKOL (Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Genel Kamu Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Devrim GÜNGÖR (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ece GÖZTEPE (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY (Özyeğin Üniversitesi Hukuk Fakültesi/İdare Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Engin YILDIRIM (Anayasa Mahkemesi Üyesi)

Prof. Dr. Enis ŞAHİN (Sakarya Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi/Tarih Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Erdal ONAR (Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (TÜBA Şeref Üyesi)

Prof. Dr. Hale Fatma ŞIVGIN (AHBVÜ Edebiyat Fakültesi/Tarih Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Haluk SELVİ (Sakarya Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi/Tarih Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU (Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. İzzet ÖZGENÇ (AHBVÜ Hukuk Fakültesi/Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (AHBVÜ İİBF Dekanı)

Prof. Dr. Mehmet AKAD (Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Genel Kamu Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Mehmet Akif AYDIN (İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Hukuk Tarihi ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER (AHBVÜ İİBF/SBKY Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Mehmet TURHAN (Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Meltem DİKMEN CANIKLIOĞLU (Ankara Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Mustafa EKİNCİKLİ (AHBVÜ Edebiyat Fakültesi/Tarih Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Mustafa KOÇAK (İstanbul Okan Üniversitesi Rektörü/Hukuk Fakültesi-Genel Kamu Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Neşe ÖZDEN (Ankara Üniversitesi DTCF/Tarih Bölümü Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Selma YEL (Gazi Üniversitesi/Gazi Eğitim Fakültesi Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Sevgi Gül AKYILMAZ (AHBVÜ Hukuk Fakültesi/Hukuk Tarihi ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Temuçin Faik ERTAN (Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Müdürü)

Prof. Dr. Tuncay ÖNDER (AHBVÜ İİBF/Kamu Yönetimi ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Yavuz ATAR (İbn Haldun Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi/Cumhurbaşkanı Başdanışmanı)

Prof. Dr. Yusuf SARINAY (TOBB ETÜ Rektörü/Fen Edebiyat Fakültesi-Tarih Bölümü ABD Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ (Anayasa Mahkemesi Üyesi)

Doç. Dr. Cavid ABDULLAHZADE (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Milletlerarası Hukuk ABD Öğretim Üyesi)



Doç. Dr. Necdet AYSAL (Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Müdür Yrd.)

*Doç. Dr. Ozan ERGÜL (Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD
Öğretim Üyesi)*

*Doç. Dr. Seda ÖRSTEN ESİRGEN (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi/Hukuk Tarihi
ABD Öğretim Üyesi)*

Doç. Dr. Yasin SÖYLER (ASBÜ Hukuk Fakültesi/İdare Hukuku ABD Öğretim Üyesi)

SEKRETARYA

Arş. Gör. Hikmet Berk TURHAN (AHBVÜ Hukuk Fakültesi/Anayasa Hukuku ABD)

Arş. Gör. Dolunay ŞAMA (AHBVÜ Hukuk Fakültesi/Genel Kamu Hukuku ABD)

İÇİNDEKİLER

TAKDİM • Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP	XIII
SUNUŞ • Prof. Dr. Yusuf TEKİN	XVII
TÜRK DEVRİMİ'NİN TARİHSEL KONUMU	1
<i>Ali Murat ÖZDEMİR</i>	
1921 ANAYASASI'NA ESİN KAYNAĞI OLAN CENÛB-I GARBÎ KAFKAS HÜKÛMETİ ANAYASASI	9
<i>Hale Fatma ŞIVGIN</i>	
ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE SELF- DETERMİNASYON PRENSİBİ IŞIĞINDA 1921 TEŞKİLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU	21
<i>Prof. Dr. Selma YEL - Zeynep İ. ESEROL</i>	
BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASI ANAYASACILIK HAREKETLERİ İÇERİSİNDE 1921 ANAYASASI'NIN YERİ.....	67
<i>Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ</i>	
HALKÇILIK PROGRAMINDAN ANAYASAYA: POPÜLİST ANAYASACILIĞA TARİHSEL BİR BAKIŞ	87
<i>Ozan ERGÜL</i>	
1921 ANAYASASI'NIN YÜZÜNCÜ YILINDA ANAYASA HUKUKUNUN TARİHLE İMTİHANI: BİR YÖNTEM DENEMESİ	95
<i>Serkan YOLCU</i>	
1921 ANAYASASI'NDA FRANSIZ İHTİLALİ DÜŞÜNCE AKIMLARININ ETKİSİ.....	117
<i>Murat KÖYLÜ</i>	
1921 ANAYASASI'NDA ROUSSEAU ETKİSİ.....	149
<i>Alper IŞIK</i>	
1920'LER VERTİGO ETKİSİ: TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA ANAYASAL DEĞİŞİMLER	165
<i>Sevil ZENGİN</i>	



ATATÜRK'ÜN NUTUK ADLI ESERİNDE 1921 ANAYASASI.....	177
<i>İsmail ÖZÇELİK</i>	
ATATÜRK DÖNEMİ TÜRK DİPLOMASİSİ VE 1921 ANAYASASI	197
<i>Ekrem Yaşar AKÇAY</i>	
MİLLÎ MÜCADELE'NİN AVUSTRALYA BASININDA İZLERİ.....	213
<i>Sinan KIYANÇ</i>	
100'ÜNCÜ YILINDA 1921 YILI ANAYASALARI: GÜRCİSTAN, POLONYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ	239
<i>Mehmet GÜNEŞ</i>	
MİLLETİN BAĞIMSIZLIĞINI, YİNE MİLLETİN AZİM VE KARARI KURTARACAKTIR: 1921 ANAYASASI VE 2005 IRAK ANAYASALARININ YAPIM SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI ÜZERİNE	261
<i>Ahmet EKİNCİ</i>	
1919 POLONYA ANAYASASI (KÜÇÜK ANAYASA) İLE 1921 TEŞKİLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU'NUN BENZERLİKLERİ.....	313
<i>Ceyhun ÖZ</i>	
1921 ANAYASASI: MİLLÎ EGEMENLİĞE DAYALI ULUS DEVLETİN KURULUŞU.....	329
<i>Derya DOĞRU</i>	
1921 ANAYASASI'NA GÖRE ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN YAPILIŞI	349
<i>Tuğçe İSAYEV</i>	
1921 ANAYASASI'NDA MİLLÎ EGEMENLİK ANLAYIŞI.....	377
<i>Bayram DOĞAN</i>	
1921 ANAYASASI'NIN DEĞİŞEN EGEMENLİK ANLAYIŞININ TÜRK DEMOKRASİSİNE ETKİSİ	405
<i>M. Hakan ÖZÇELİK</i>	

NİYET İLE KISMET ARASINDA SİYASAL İKTİDARIN KULLANIMI: 1921 ANAYASASI UYGULAMASINDA YASAMA ÜSTÜNLÜĞÜNDEN YÜRÜTME HÂKİMİYETİNE GEÇİŞ.....	429
<i>Abdulkadir SAKA</i>	
1921 ANAYASASI MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİNİN ÖZGÜNLÜĞÜ VE TARİHTEN GÜNÜMÜZE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ.....	453
<i>Sezen KAMA IŞIK</i>	
1921 ANAYASASI'NDA MECLİS BAŞKANININ YERİ.....	487
<i>Merve ALÇIK</i>	
1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE YÜRÜTME ORGANININ YASAMA ORGANINDAN AYRIŞMASI SÜRECİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI VE BAŞBAKANLIK MAKAMLARININ OLUŞUMU.....	507
<i>Yüksel METİN - Ayşe YAMAN KAPLAN</i>	
1921 ANAYASASI'NDA UMUMİ MÜFETTİŞLİK.....	525
<i>Gülden ÇAMURCUOĞLU</i>	
1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE VALİLİĞİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ VE SONRAKİ ANAYASALAR BAĞLAMINDA DEĞİŞİMİ.....	541
<i>Hulûsi Alphan DİNÇKOL</i>	
MERKEZDEN YÖNETİM / YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ BAKIMINDAN 1921 ANAYASASI'NIN ÖNGÖRDÜĞÜ İDARİ SİSTEM.....	575
<i>Ekin SEVİNÇ</i>	
1921 ANAYASASI MÜLKİLEŞMESİNİN HALKÇILIK İLKESİ İLE KAVRANIŞI: ŞÛRALAR.....	599
<i>Kardelen KAMILOĞLU</i>	
YARGI ERKİNİN 1921 ANAYASASI'NDA TEZAHÜRÜ VE İLK DÖNEM İSTİKLAL MAHKEMELERİ.....	625
<i>Ebru YAVUZ YAYLA</i>	



1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE İDARİ YARGI: OSMANLI'DAN
CUMHURİYET DÖNEMİNE BİR İDARİ YARGI MİRASI KALMIŞ MIDIR?641

Bahadır APAYDIN

OSMANLI'NIN SON DÖNEMİNDEN TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN
KURULUŞUNUN İLK YILLARINA KADAR GEÇEN SÜREÇTE
SİYASAL HAYATTA KADINLAR.....677

Halil Emre DENİŞ

1921 ANAYASASI'NIN YAPIM SÜRECİNDE TARTIŞMALARIN
ODAĞINDA YER ALAN MESLEKİ TEMSİL USULÜ.....695

İsmail YAZICIOĞLU

BİR YUMUŞAK ANAYASA ÖRNEĞİ OLARAK 1921 ANAYASASI.....717

Meriç KARAGÖZLER

TAKDİM

Egemenliğin kullanımını konusunda devlet ile millet arasında akdedilen sözleşme olarak nitelendirilebilecek olan anayasalar, yönetenlerle yönetilenlerin karşılıklı görev, yetki, hak ve yükümlülüklerini tespit ve tayin etmekte; devletin niteliklerini, üzerine inşa edildiği değerleri ve dayandığı temel ilkeleri yansıtmaktadır.

Tarihimizde modern anlamda ilk anayasal düzenleme 1876 yılında “Kanun-i Esasi” adıyla kabul edilmiş ve parlamento tecrübemiz de söz konusu düzenlemenin yürürlüğe girmesinden sonra başlamıştır. Kanun-i Esasi ile birlikte dönemin ruhuna uygun şekilde meşruti monarşiye geçilmiş ancak Meclis-i Mebusan’ın tatil edilmesi sebebiyle bu sürecin ömrü kısa olmuştur. Meclis-i Mebusan ikinci dönem çalışmalarına 1908 yılında yeniden başlamış ve bu çalışmalar 16 Mart 1920’ye kadar devam etmiştir.

Birinci Dünya Savaşı’nın aleyhimize neticelenmesi ve akabinde vatan topraklarımızın kaybı ve işgal edilmesiyle hürriyetimizi ve istiklalimizi kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kaldık. Maruz kaldığımız bu hayati tehlikeden kurtulmak için milletimiz topyekûn harekete geçmiş ve bu harekâtın idare merkezi de 23 Nisan 1920’de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi olmuştur.



Kurucu ve kurtarıcı vasıflarını haiz Türkiye Büyük Millet Meclisi, açılışından dokuz ay sonra, 1921 yılının Ocak ayında Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu kabul etmiştir. Böylece Gazi Meclisimiz, varlığını ve işleyişini hukuki bir belgeye dayandırarak meşruiyet zeminini sağlamlaştırmış; milletimizin 40 yılı aşkın parlamento tecrübesinin ışığında millî iradeyi temsil etmenin gereğini yerine getirerek, millet adına yetki kullanmanın usul ve esaslarını tevsik etmiştir. Kabul edilen yeni anayasa ile aynı zamanda İstiklal Savaşı sonrasında kurulacak olan yeni devletin hukuki ve siyasi kimliği ibraz edilmiştir.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulüyle Cumhuriyet rejimine fiilen geçilmiş, kanunun daha birinci maddesinde yer verilen “Hâkimiyet bilâkaydû şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” hükmüyle, hâkimiyetin kayıtsız şartsız milletimize ait olduğu ilan edilmiştir. Bugün ve bir asırdır Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin üzerine kurulu bulunduğu “egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu” şeklindeki anayasal temel, Millî Mücadele'nin devam ettiği günlerde yürürlüğe giren Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile atılmıştır.

2021 yılının, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabul edilmesinin 100'üncü yılı olması vesilesiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının himayeelerinde Ankara Üniversitesi ve Hacı Bayram Veli Üniversitesinin iş birliği ile düzenlenen 1921 Anayasası'nın Kabul Edilişinin 100. Yılı Ulusal Sempozyumu'nda çok sayıda kıymetli bilim insanımız, tarihî, siyasi, hukuki ve felsefi yönleriyle ilk anayasamızı çeşitli açılardan ele almışlardır. Söz konusu sempozyumda sunulan makalelerin bir araya getirilmesiyle ortaya çıkan bu çalışma ile de Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu hakkında bilim insanlarımızın yaptığı çok kıymetli değerlendirmelerin geniş kitlelerin istifadesine sunulması amaçlanmıştır.

Bu vesileyle Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu'nun kabul edilîşinin 100'üncü yılı anısına böyle kıymetli bir çalışmanın vücuda getirilmesinde emeği geçen herkese teşekkür ediyorum. İstiklal ve hürriyet mücadelemizin hukuki zeminini oluşturan, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin tarih sahnesinde yerini almasına temel teşkil eden ilk anayasamızı konu edinen bu kapsamlı çalışmanın okuyucuya faydalı olmasını diliyorum; başta Gazi Mustafa Kemal Atatürk olmak üzere, Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu'nu kabul eden Birinci Mecliste vazife üstlenen bütün mebusları hürmet ve rahmetle anıyorum.

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

SUNUŞ

1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu birçok bakımdan anayasal geleneğimizde ayrıksı bir öneme ve yere sahiptir.

İlk olarak, bir yönüyle Osmanlı Devleti'ni devam ettirip Kanun-u Esasi ile uyumlu bir form ortaya koymaya çalışırken diğer yönüyle yeni bir devletin kuruluşuna dair imalar içerir. Resmen sona ermemiş bir imparatorluk ve bu yapının hukuki düzeni devam ederken, onunla çelişmeden ulusal kurtuluş mücadelesini vermeyi başarabilen, hemen ardından yeni devletin inşasını temin eden bir anayasa metnidir.

İkinci olarak ise anayasayı yapan parlamentoya baktığımızda önemli bir farklılığı dikkat çeker. Geriye dönük olarak 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarını yapan kurum ya da parlamentoların demokratikliği tartışma konusu olmuştur. Oysa 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, tamamı seçimle göreve gelmiş bir parlamento tarafından yapılmıştır. İki farklı dönemin yasal düzenlemesine göre, 1324 (1908) tarihli İntihabat-ı Mebusan Kanunnamesi ve 19 Mart 1920'de yayımlanan "İntihap hakkındaki tebliğ" hükümlerine göre göreve gelmiş seçilmişlerden oluşan bir meclis tarafından hazırlanmıştır. Tek başına bu vasfı bile 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu farklı bir noktaya taşımaya yeterlidir. Ayrıca anayasayı yapan meclis temsil açısından da oldukça yüksek bir profile sahiptir. Yaklaşık 120'si serbest meslek erbabı, 40'ı tacir, 32'si çiftçi ve ziraatçı, 20'si dava vekili, 11'i gazeteci, 125'i devlet görevlisi, 53'ü asker, 12'sinin belediyece ve farklı dinî grupları temsil eden 53 din adamı olduğunu görürüz ki bu da temsil kapasitesinin ne denli yüksek olduğuna delalet eder.



Üçüncü olarak, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun yasalaşma sürecinin demokratikliği de kayda değer bir biçimde fark oluşturur. Metin, dönemin cari anayasa yapım usullerine göre titizlikle ele alınmış ve demokratik bir tartışma sürecinin sonunda yürürlüğe girmiştir.¹

Anayasa tarihimizde gerekli ilgiyi görmediğini düşündüğüm metinlerimizden birisi olan 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 100. yılı kapsamında, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi olarak böyle bir etkinlik gerçekleştirmiş olmaktan mutlu olduğumu belirtir, başta TBMM Başkanı Sn. Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP olmak üzere emeği geçen bütün arkadaşlara teşekkürlerimi sunarım.

Prof. Dr. Yusuf TEKİN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörü

1 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun yasalaşma sürecinde izlenen prosedür ve tartışmalar için bakınız: Yusuf Tekin-Şeref İba, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", Amme İdaresi Dergisi, C. 53, Sayı: 2, Haziran 2020, ss.1-18.

TÜRK DEVRİMİ'NİN TARİHSEL KONUMU

Ali Murat ÖZDEMİR

Prof. Dr.,

Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
alimuratozdemir@hotmail.com

Öz

Bu çalışma Türk Devrimi'ni gerçekleştirdiği dönemin özellikleri içerisinde değerlendirmek maksadına sahiptir. Klasik emperyalist çağ içerisinde gerçekleşmiş bulunan Türk Devrimi kendi döneminin uluslararası güç ilişkileri düzenini esaslı ölçüde etkilemiş ve sarsmıştır. Bir sömürge ülkesi olmasa da Türkiye'nin kendisini paylaşmaya yönelik sömürgeci planları geçersizleştirmesi, Türk toplumunun bütün enerjisinin yönlendirilmesini gerektirmiştir. Söz konusu teşebbüs, Türk toplumunun her daim merkezinde olduğu Türkiye'de, devlet iktidarının tek meşru kaynağının Türk Milleti olduğu yeni bir iktidar tasavvurunun doğmasına yol açmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin doğuşunda etkin olan unsurlar söz konusu cumhuriyetin gelişim süreci üzerinde sürekli bir etki doğurmuştur. Türk Cumhuriyet projesi doğuşundan sonra ortaya çıkan koşullar karşısında da kendisini yeniden ve yeniden üretmeyi başarmıştır.

Anahtar Kelimeler: emperyalizm, kalkınma, Türk Devrimi, bağımsızlık, egemenlik



Historical Position of the Turkish Revolution

Abstract

This study is aimed at evaluating the Turkish Revolution within the characteristics of the period in which it took place. The Turkish Revolution, which took place in the classical imperialist era, fundamentally affected and shaken the order of the international power relations of its period. Although it is not a colonial country, Turkey's invalidation of colonial plans to share itself, required the mobilisation of the energy of Turkish society at all. The initiative led to the emergence of a new vision of power in Turkey, where Turkish society has always been at the center, where the only legitimate source of state power is the Turkish Nation. The factors that were active in the birth of the Republic of Turkey had a lasting effect on the development process of the republic in question. In the following years the Turkish Republic project has managed to reproduce itself in the face of the conditions that emerged after its birth.

Keywords: imperialism, development, Turkish revolution, independence, sovereignty

Giriş

Emperyalizm 21. yüzyılda aynı anda hem büyük siyasetin hem de günlük yaşamımızın en temel belirleyenlerinden birisi olacak.

Ve Türk Devrimi de 21. yüzyılda kendi etkilerini üretmeye devam edecek. Türkiye Cumhuriyeti emperyalist müdahalelerin yarattığı karanlık dalgaları yara yara, 21. yüzyılda da ilerleyecek.

Dinlemekte olduğunuz konuşma,

“emperyalist güç ilişkileri bağlamında Türk Devrimi’nin kendi etkilerini üretmeye devam ediş sürecinin 1921’deki uğrağının yapısal belirleyenlerini ele alma” maksadını matuftur.

Söz konusu maksada ulaşmak için önce klasik emperyalizmin bizi doğrudan ilgilendiren unsurlarını irdeleyecek ardından emperyalizmle Türk Devrimi (dolayısıyla onun meclisi) arasındaki çatışmalı ilişkiyi ortaya koyacağız.

I. Klasik Emperyalizm

Emperyalizm kapitalizmin sürgünüdür. Kapitalist birikimin dinamiklerine bağlı olarak farklı görünümeler arz eder. Bu görünümeler arasında en iyi bilineni klasik emperyalizmdir.

Klasik emperyalizm Türk Devrimi’nin yeşerdiği dönemin hakim düzenidir.

Klasik emperyalizm,

- *Kapitalist dünyanın merkezi devletleri içinde –diğer toplumsal gruplar karşısında- ağırlıklı olarak temsil edilen tekelleşmiş sermaye gruplarının (dolayısıyla bunların hâkim fraksiyonları ekseninde biçimlenen tarihsel-blokların) siyasal iktidar başta olmak üzere iktidarının bütün veçhelerini kullanarak biçimlendirdikleri siyasal iktisadi ve ideolojik kararların toplam neticesine denk gelen düzenleme tarzıdır.*



Klasik emperyalizm,

bir ülkede başlayan “genişletilmiş yeniden üretim çevriminin” yarattığı hammadde, pazar ve işgücü arayışlarının ilgili devletin hâkimiyetini sömürge topraklarına taşınması neticesini doğurur. İlgili emperyalist devletin merkez ülkesinde başlayan çevrim, yine bu merkezde son bulur. Yani Londra’dan başlayarak kahredilen ve adı Rodezya yapılan Zulu Ülkesinin kaynaklarına “yatan” sermayenin realizasyonu yine Londra’da vuku bulur. Sömürülen toprakların kaynakları diğer emperyalist ülkelerin sermaye faaliyetine kapalıdır.

Klasik emperyalizm,

emperyalist ülkelerin kendi sınırları içinde biçimlenen (ve tarihsel bloklar dolayısıyla ulusal ölçekte somutlanan) hâkim kapitalist çıkarlar arası yapısal rekabeti içerir.

Klasik emperyalist uluslararası güç ilişkileri bağlamında, hükümetler arası geçici ve istikrarsız uzlaşmalar olabilir. Ancak ilgili emperyalist toplumda belirleyici olan ulusal menfaati biçimlendiren ve saptayan, siyasal iktidarın belirlenmesi sürecinde diğer toplumsal sınıflardan çok daha etkili olan farklı burjuvaziler arasındaki yapısal ve siyasi rekabettir. Söz konusu durumun neticesi olarak savaş klasik emperyalizmin temel uluslararası ilişkiler biçimidir.

Klasik emperyalizmin temel belirleyeni emperyalistler arası silahlı rekabet, [uluslararası] hukuku da savaş hukukudur.

Klasik emperyalizm,

söz konusu kapitalist ülkenin iç çelişkilerinin ihraç yoluyla ertelenmesi yordamını da içerdiğinden basitçe bir sermaye birikim siyaseti ya da stratejisi değildir. O kapsamlı bir düzenleme tarzı ve uluslararası ilişkiler sistemi üretir.

Klasik emperyalizm,

sömürgecilikten farklıdır. Kabaca söylersek, sömürgeci faaliyetin önemli bir kısmı burjuva sınıfının yarattığı baskıyla baş edebilmek için merkezileşen bir feodalitenin iç çelişkileri erteleme ve ihraç sürecinde biçimlenmişken, emperyalizm kapitalist sınıfın toplumsal iktidarını tesis ettiği bir dönemde, genişletilmiş yeniden üretim sürecinin çelişkilerini aşmak için bulunan yordamlar toplamıdır.

Klasik emperyalizm,

varlığını, emperyalistler arası rekabete rağmen, tahakküm altına alınan toplumların kurtuluş ya da başarı şansı olmadığı bir uluslararası ortamın tesisine dayandırır. Bu durum İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra esaslı olarak değişecek, o dönemin uluslararası dengeleri içerisinde sömürge ülkelerin biçimsel bağımsızlıklarını kazanma imkanı doğacaktır.

1.b. Türk Devrimi

Türk Devrimi,

klasik emperyalist dünya sisteminin Türk yurdunu kendi değerlendirme süreçlerinin nesnesi haline getirme teşebbüslerine karşı örgütlü bir isyandır. Osmanlı Devleti hiçbir zaman yalnızca bir ülkede başlayan “genişletilmiş yeniden üretim çevriminin” yarattığı hammadde, pazar ve işgücü arayışlarının tam bir uzantısı haline gelmemiştir. Bu hale gelmemiş olan birkaç devletten birisi olarak kalmayı başarmıştır, tökezlediği noktada da Türk Devrimi ve onun sürgünü olan Türkiye Cumhuriyeti bayrağı devralmıştır.



Türk Devrimi,

varlığını, emperyalistler arası rekabete rağmen, tahakküm altına alınan toplumların kurtuluş ya da başarı şansı olmadığı bir uluslararası ortamın tesisine dayandıran emperyalizme karşı gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda karşılaştığı zorluklar İkinci Dünya Savaşı sonrasında biçimsel bağımsızlık hareketlerinden çok ama çok daha ağırdır.

Türk Devrimi,

Anti-kapitalist değildir ancak kapitalizmin merkezine ve yıkıcı taleplerine direnmeden kendisini gerçekleştiremeyecek taahhütler içerir. Anılan bu gerçeklik bugün, yani, kolektif emperyalist yapılanmanın saldırgan kriz döneminde daha yakıcı bir şekilde kendisini diretmektedir.

Türk Devrimi

- *Kapitalistleşme süreçlerini olası kılan ilkel birikim için sömürgecilikçi dayalı kaynakları*
- *ve*
- *merkez kapitalist ülkelere ilişkin iç çelişkilerinin ihracat yoluyla ertelenmesi yordamını*

haiz olmaksızın, klasik emperyalist güç ilişkileri sistemi karşısında meclis üzerinden gerçekleştirilen ulusal temsili sürdürerek ayakta kalmıştır.

Türk Devrimi

karşılaştığı olağan üstü büyük zorlukları

- *Türk Ulusunun tarihsel birikimlerini, Mustafa Kemal Atatürk'ün ve Devrimi gerçekleştiren kadroların sınırsız yurt sevgilerini üstün yönetim becerilerini,*
- *Meclisinin yarattığı meşru zemini ve toplumsal enerjiyi,*
- *Anayasası'nın içerdiği özgün Cumhuriyet Projesini,*

- *Emperyalist ülkelerin kendi sınırları içinde biçimlenen hâkim kapitalist çıkarlar arası yapısal rekabeti,*

ve

- *Sovyet Devrimi'nin etkisini*

kullanarak kendisini kurumsallaştırmıştır. Türk Devrimi'nin kendini var edebilmek için gerçekleştirdiği bütün atılımlar bir ölçüde klasik emperyalist dünya sisteminin krizi esnasında ortaya çıkan güç boşluklarından yararlanma kabiliyetine dayanmıştır. Ancak O bundan, yani uluslararası konjonktürü değerlendirebilme kabiliyetinden fazlasıdır; Türk Devrimi koşullar değiştiğinde de kendisini var edebilecek imkânları söz konusu koşullar değişmeden önce atılan temeller üzerine inşa edilen bir cumhuriyet projesine ve söz konusu projeyi mümkün kılan kurtuluş ve kuruluş pratiklerine dayanarak üretmiştir. Türk Devrimi'nin Birinci Dünya Savaşı'ndan ve Sovyet Devrimi'nden bir asır sonra hala etkilerini üretebiliyor olması, söz konusu imkânları üretme kapasitesinin en açık kanıtıdır. Türk Devrimi dönüştürücüdür.

1921 ANAYASASI'NA ESİN KAYNAĞI OLAN CENÛB-I GARBÎ KAFKAS HÛKÛMETİ ANAYASASI

Hale Fatma ŞIVGIN

Prof. Dr.,

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi,

Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü,

hale.sivgin@hbv.edu.tr

Öz

30 Ekim 1918 Mondros Mütarekesi'yle Kafkasyadan Osmanlı orduları çekilince işgale uğrayacağını düşünen bölgenin Türk ve Müslüman halkı mücadeleye için kendi başlarına örgütlenmeye başladı.

29 Ekim 1918 Ahıska, 3 Kasım 1918 Aras, 5 Kasım 1918 Kars İslam Şûrası kuruldu. Karsta kurulan İslam Şûrası 17-18 Ocak'ta yaptığı büyük kongrede Batum'dan Nahcivan'a uzanan bütün millî şûraların birleşmesini sağlayarak Kars İslam Şûrası devletleşme yoluna gitti. Böylece Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmet-i Muvakkatesi kuruldu. Bu hükûmet bağımsız bir devletin sahip olması gereken bütün unsurlara sahipti. 18 Ocak 1919'da bir Anayasa hazırlanmış, seçimler yapılmış, 1 Mart 1919'da devletin parlamentosu açılmıştır. Bu hükûmet İngilizler tarafından tanınmıştır.

25 Mart 1919'da Cumhuriyet ilan edilmiş, devletin adı Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi olmuştur. İngilizler bu devlete fazla tahammül edememişler 12 Nisan 1919'da parlamentosunu basmış, bazı vekilleri ve mebusları tutuklayarak Malta'ya sürmüş ve devletin varlığına son vermişlerdir.



Cenûb-1 Garbî Kafkas Hükûmeti aşığı yukarı bir yıl sonra açılacak olan TBMM tarafından model olarak alınmıştır. Kongrelerin toplanılması, Sivas'ta Anadolu'da kurulmuş bulunan bütün Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin tek çatı altında birleşmesi, Heyet-i Temsiliye oluşturularak yetkili kılınması, mebus seçimlerinin yapılması, son Osmanlı Mebuslar Meclisinin İngilizler tarafından basılması, bazı mebusların tutuklanarak Malta'ya sürülmeleri Cenûb-1 Garbî Kafkas Cumhuriyeti ile büyük benzerlik gösterir.

1921 Anayasası'nın ruhu da Cenûb-1 Garbî Kafkas Cumhuriyeti'nin Anayasası ile aynıdır. Her iki anayasada da demokratiklik ve Türklük vurgusu çok belirgindir.

Bu çalışmada Cenûb-1 Garbî Kafkas Cumhuriyeti'nin Anayasası ile 1921 Anayasası arasındaki benzerlikler mukayeseli biçimde incelenecek 1921 Anayasası'nın en önemli esin kaynaklarından birisi ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cenûb-1 Garbî Kafkas Hükûmeti, 1921 Anayasası, Cenûb-1 Garbî Kafkas Cumhuriyeti Anayasası, Kars İslam Şûrası, Millî Mücadele

SOUTH-WESTERN CAUCASIAN REPUBLIC AS AN

INSPIRATION FOR THE TURKISH CONSTITUTION OF 1921

Abstract

When the Ottoman Army retreated from the Causasus after the Armistice of Mudros on 30 October 1918, the Turkish and Muslim population of the region started to organize in order to defend themselves.

The Islamic Shuras of Akhaltsikhe, Aras and Kars was founded respectively on 29 October, 3 Novmeber and 5 November 1918. The Islamic Shura of Kars held a major congress on 17-18 January 1919 which united all the national shuras from Batumi to Nakhchivan, thus transforming itself into an independent state. This was how the Provisional National Government of the Southwestern Caucasus formed. This government had every element an independent state would normally have. A constitution was drafted in 18 January 1919, elections were held and its parliament was opened on 1 March 1919. The government was recognized as an independent state by the British.

A republican regime was proclaimed in 25 March 1919 and the official title of the state was designated as the South-Western Caucasian Republic. The British did not tolerate this new developments and raided the parliament on 12 April 1919, arresting deputies an exiling them to Malta, thus ending the existence of the new republic.

South-Western Caucasian Republic was deemed as a model regime by the Turkish Grand National Assembly which was to be opened more or less a year after its demise. Holding of various congresses, uniting all the societies of Defence of National Rights which were spread around Anatolia under a single administration in Sivas, establishing and empowering a Committee of Representation, holding elections for deputies, the raiding of the last Ottoman Chamber of Deputies by the British, arrests of deputies and their exile to Malta are all similar to the events that took place during the short life of the South-Western Caucasian Republic



The spirit of the Turkish Constitution of 1921 is also similar to the constitution of South-Western Caucasian Republic. Both constitutions emphasize independence and Turkish nation.

This study focuses on the similarities between the Turkish Constitution of 1921 and the South-Western Caucasian Republic constitution, and discuss the latter as an inspiration for the former.

Key words: South-Western Caucasian Republic, Turkish Constitution of 1921, South-Western Caucasian Republic constitution, Islamic Shura of Kars, Turkish War of Independence

30 Ekim 1918'de Mondros Mütarekesi'nin imzalanması ile Kafkasya'da bulunan Osmanlı orduları mütareke gereğince çekilmek zorunda kalınca işgale uğrayacağını düşünen bölgenin Türk ve Müslüman halkı düşmanla mücadele etmek için kendi başlarına örgütlenmeye başladı. Bölgede kurulan pek çok örgüt içerisinde öne çıkanlar 29 Ekim 1918'de Ahıska, 3 Kasım 1918'de Aras, 5 Kasım 1918'de Kars İslam Şûrası oldu.¹

Kars'ta kurulan Kars İslam Şûrası 17-18 Ocak'ta yaptığı büyük kongrede Batum'dan Nahçıvan'a kadar uzanan bütün millî şûraların birleşmesini sağlayarak devletleşme yoluna gitti. Böylece Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Muvakkatesi kuruldu.² Bu hükûmet bağımsız bir devletin sahip olması gereken bütün unsurlara sahipti. Bu devletin 18 Ocak 1819'da hazırlanmış olduğu anayasaya göre seçimler yapılmış, 1 Mart 1919'da parlamentosu açılmıştır. Bu hükûmet, İngilizler tarafından da tanınmıştır.³ Kars İslam Şûrası sadece devlet kurmakla kalmamış, 25 Mart 1919'da kurulan devletin cumhuriyet olduğunu ilan etmiştir. Bundan sonra devletin adı "Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyeti" olmuştur. Bu cumhuriyet Anadolu topraklarında kurulmuş ilk cumhuriyettir.⁴ İngilizler bu devlete fazla tahammül edememişler, 12 Nisan

1 Gökdemir, Ahmet Ender, Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1998, s. 35.

2 Kızıoğlu, Fahreddin, "Cenûb-ı Garbî Kafkas Cumhuriyeti (Kars Milli Şûra Hükûmeti)", Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Sayı: 72, Yıl: 6, s. 961.

3 Bıyıkoğlu, Tevfik, 1919-1921 Atatürk Anadolu'da, Kent Basımevi, Ekim 1981, s. 30; Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasi Partiler, Doğan Kardeş Yayınları, İstanbul, 1952, s.488.

4 Kızıoğlu, s. 966.

1919'da parlamentosunu basmışlar, bazı vekilleri ve mebusları tutuklayarak Malta'ya sürmüşlerdir.⁵

Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti kendisinden aşağı yukarı bir yıl sonra açılacak olan TBMM tarafından birçok yönden model olarak alınmıştır. Önce yerel kongrelerin toplanması, daha sonra bu yerel kongrelerin birleştirilerek tek çatı altında toplanması, yetkili bir heyetin seçilmesi, mebus seçimlerinin yapılması, parlamentonun açılması, cumhuriyetin ilanı süreci gibi konular incelendiği zaman Cenüb-ı Garbî Kafkas Cumhuriyesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında büyük bir benzerlik olduğu görülmektedir.⁶

Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılmasına giden yolun başlangıcı Erzurum ve Sivas Kongreleridir. Mondros Mütarekesi'nden kısa bir süre sonra Elviye-i Selâse (Kars, Ardahan, Batum)'de olduğu gibi Vilâyât-ı Sitte (Elazığ, Diyarbakır, Van, Bitlis Erzurum, Sivas) diye adlandırılan bölgenin aydınları da "Vilâyât-ı Şarkıye Müdafa-yı Hukuk-ı Milliye Cemiyeti"'ni kurdular (4 Aralık 1918). Üç ay sonra 10 Mart 1919'da bu cemiyetin Erzurum şubesi kurulacaktır. Hem Elviye-i Selâse hem de Vilâyât-ı Sitte'de kurulan bu örgütler, bölgeyi Ermeni ve Gürcü saldırılarına karşı korumak amaçlıdır.⁷ Cemiyetin Erzurum şubesi 17 Haziran 1919'da Erzurum Vilayet Kongresi'ni yapacak⁸ daha sonra Trabzon Muhafaza-i Hukuk Cemiyeti ile birlikte Büyük Erzurum Kongresi'ni tertip edecektir.⁹ Erzurum Kongresi, bölgesel bütünleşmeyi sağlamıştır. Ülke çapındaki birleşme ise 4 Eylül 1919'da düzenlenen Sivas Kongresi ile gerçekleşmiştir. Anadolu'da kurulmuş bulunan bütün müdafa-i hukuk cemiyetleri Anadolu ve Müdafa-i Hukuk Cemiyeti çatısı altında birleştirilmiştir. Erzurum Kongresi'nde seçilen temsil heyeti yetkili kılınmış, bu heyet Sivas Kongresi'nde ilaveler yapılarak sayısı arttırılmıştır. Millî hâkimiyet ilkesi benimsenerek hükûmetleşme eğilimi başlamış, Sivas Kongresi Heyet-i Temsiliyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi açılıncaya kadar bir nevi hükûmet vazifesi görmüştür. Kars'taki kongreler Mustafa Kemal'in Samsun'a çıkmasından altı ay öncedir.

5 Kırzioğlu, Fahreddin, "Cihangiroğlu İbrahim Aydın (1874-1948)'daki Millî Mücadelede Kars ve Atatürk ile ilgili Belgeler", Belleten Dergisi, Cilt XL VIII, Sayı 189-190, s. 138-143.

6 Tanör, Bülent, Türkiye'de Kongre İktidarları 1918-1920, İstanbul, 1998, s. 227, 254255, 263.

7 Goloğlu, Mahmut, Erzurum Kongresi Millî Mücadele Tarihi 1. Kitap, Ankara, 1968, s. 12-13.

8 Dursunoğlu, Cevat, Millî Mücadele'de Erzurum, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2000, s. 67-72.

9 Tansel, Selahattin, Mondros'tan Mudanya'ya Cilt 1, MEB Basımevi, İstanbul, 1991, s.141-145. 10 Tunaya, s. 488.



1. Kars Kongresi 14 Kasım 1918, 2. Kars Kongresi 30 Kasım 1918 Büyük Kars Kongresi adı verilen 3. Kars Kongresi ise 17 Ocak 1919'da toplanmıştır. Büyük Kars Kongresi, Elviye-i Selâse'deki bütün millî kongrelerin birleşmesini sağlamıştır. Ardahan Kongresi dâhil Aras Türk Hükûmeti'de Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti'ne iltihak etmiştir.¹⁰ Batum'dan Nahçıvan'a kadar uzanan bölgenin bütün bölümlerinden gelen 131 temsilci Kars Kongresi çatısı altında birleşmiş ve Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Muvakkata-i Milliyesi'ni kurmuşlardır.¹⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti ile Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti'nin kuruluşu sırasındaki benzerlikler sadece bunlardan ibaret değildir. Meclisin açılması, hükûmetin kurulması, anayasanın ilanı ve cumhuriyetin ilanı aşamaları da birbirine çok benzemektedir. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti adeta Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna öncülük etmiş, rol model olmuştur.¹² Büyük Kars Kongresi'nin toplandığı gün (17-18 Ocak 1919) kongre "Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti'nin Esas Teşkilatı" başlıklı 18 maddelik bir anayasa ilan etmiştir. Bu anayasanın Türk İnkılab Tarihi Enstitüsü arşivinde bulunan nüshası şöyledir: 1334'te Kars'ta teşekkül eden Şurâ-yı Millî'nin kararıyla aşağıdaki 18 maddelik kanun kabul edilmiştir.

1. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti namını taşıyacaktır.
2. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti hududunu Batum'dan Nahçıvan'a kadar çizmiş ve hududun sulhun neticesine kadar muhafazasını bilfiil deruhte etmiştir.
3. Hükûmet'in bayrağı: Üç renk (Yeşil, Kırmızı, Beyaz) Türk Devleti'nin ay yıldızı havi bayrağını kabul etmiştir.
4. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti hudutları dâhilinde resmi dil Türkçe muamelât-ı resmiye ve gayrı resmi bütün tedrisât ve muhaberât Türkçe olacaktır.
5. Meclis-i Mebusan İntihabı: On bin nüfustan bir mebus seçilecek on sekiz yaşını ikmal eden her vatandaş intihaba iştirak edecektir.
6. Her vilayet ve kazalarda Şurâ-yı Millî şubeleri açılacak bunların faaliyetleri için her türlü müzaheret edilecektir.
7. Türk Millet ve Hükûmeti'ni rencide edici her türlü vaziyet ve muameleden kati surette ictinab edilecektir.

10 Kızıoğlu, "Cenûb-ı Garbî Kafkas Cumhuriyeti (Kars Milli Şura Hükûmeti)", s. 961. 12 Tanör, s. 202-203.

8. Umum Askerî Şube ve teşkilatlar Türk Devleti'nin kabul ettiği usul dairesinde tatbik, Türk Devleti'yle irtibatı temin için daimi bir heyet Türkiye'de bulunacaktır.
9. Mülkiye Teşkilatları: 8. Maddede zikredilen usul aynen tatbik edilecektir.
10. Komşu hükümetler ile daima dost ve iyi geçinmeyi Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükümeti düstur addedecek Meclis-i Mebusan İntihabından sonra bu husus hakkında bir kanun çıkarılacaktır.
11. Avrupa hükümetleri Vilâyât-ı Sitte-i Seniyyeyi Türkiye'den alıp ahar bir hükümete vermek kararını verirlerse hükümetimiz Türkiye'den ayrılmamayı katiyen kabul etmiştir.
12. Ekalliyetlerin hukuku muhafaza edilecektir.
13. Müslümanlar arasında olan dinî ayrılıklara hürmet edilecek ve dini ayinlerin ilerde birleştirilmesi için çalışılacaktır.
14. İntihabların namzetsiz demokrat ve bitaraf Türkün şan ve şerefine yakışacak surette yapılmasına azami surette dikkat edilecektir.
15. Vali ve kumandanların tayin ve azilleri meclisin kararı ile olacaktır.
16. Millî Şura Hükümeti Meclis-i Mebusan İntihabından sonra bazı kanun maddelerinin tebdiline salahiyettar olacaktır.
17. Mebusların sinleri yirmi beşten eksik olmayacaktır.
18. Bu kanunun icrasına Millî Şûra Reisi Cihangirzâde İbrahim Bey memur edilmiştir.¹¹

Bu anayasada dikkat çekici hususlar bulunmaktadır. Anayasa'nın genel ruhuna baktığımız zaman Türklük ve demokratiklik vurgusu göze çarpmaktadır.¹⁴ Anayasa'nın adı Osmanlı Anayasası'nın adı olan "Kanun-u Esasi" değil "Esas Teşkilat"tır. Daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde 1921'de kabul edilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanununa da isim babalığı yapmıştır. Hatta Türkçe yazım kurallarına daha uygun olarak Teşkilât-ı Esâsiye değil Esas Teşkilat Kanunu denilmiştir. Osmanlı Devleti'nden bahsedilirken Türkiye, Türk Devleti terimleri kullanılmıştır. Hâlbuki o tarihlerde devletin adı Devlet-i Osmaniye

¹¹ Tunaya, s. 488-489. ¹⁴ Tanör, s. 198.



ya da Devlet-i Âliye'dir. 1920'de kurulacak olan devletin adı da ilk olarak bu anayasada Türkiye olarak telaffuz edilmiştir.¹² Devletin resmî dilinin, tüm yazışmalarının, eğitim dilinin Türkçe olacağı ve Türkiye'ye bağlılık kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır. Barıştan sonra eğer bu bölge Türkiye'den başka yabancı bir devlete verilirse bu kesinlikle kabul edilmeyecektir denilmiştir. Bu anayasa oldukça demokratik ve millî bir anayasadır. Kars'taki örgütlenmede dikkat çeken bir başka özellik de çok uluslu imparatorluk ülküsünü dışlayan millî vatan kavramını açıkça ortaya koymasıdır. Millî egemenliğe dayalı bir devlet modeli ilk olarak Kars'ta ortaya konulmuş ve Türkiye Cumhuriyeti'ne bu anlamda da öncülük etmiştir. Seçimler adil ve dürüst yapılacak seçme yaşı 18 seçilme yaşı 25 olacaktır. Ermeni ve Gürcü tehdidinin en yoğun yaşandığı bir bölgede ve zamanda yapılan Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Anayasası'nda ekalliyetlerin (Azınlıkların) haklarının muhafaza edileceğinin söylenmiş olması çok kıymetlidir. Meclis olağanüstü yetkilerle donatılmış olup vali ve komutan tayin ve azilleri meclisçe yapılacaktır. Anayasa kendi Misak-ı Millîsini belirlemiş sınırlarını Batum'dan Nahçıvan'a kadar çizmiş ay yıldızlı bayrağını tespit etmiştir. Barışçı bir dış politika izleyeceğini belirterek Gürcistan ve Azerbaycan Hükûmetleri ile diplomatik ilişkiler kurmuş ve Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Azerbaycan Müsavat Hükûmeti tarafından tanınmıştır.¹³ Barışçılık ilkesi de Türkiye Büyük Millet Meclisinin Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti'nden tevarüs ettiği ilkelerden birisidir. Devlet kendisini Ermeni ve Gürcü tehlikesine karşı savunmak için 8000 kişilik bir ordu kurmuştur.¹⁴ Vükela heyeti meclis önünde sorumludur. Hükûmet Başkanı devlet başkanı sayılıyor. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti azaları 10 kişiden oluşmaktadır. Meclis hükûmeti bunun dışında Posta Telgraf Müdürlüğü, Demir Yolları Müdürlüğü, Polis Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlıkları gibi makamlara da atamalar yapmıştır. Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti bu yönüyle de kendisinden bir buçuk yıl sonra açılacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine örnek teşkil etmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi açılışının ertesi günü 24 Nisan'da Geçici İcra Vekilleri Heyeti oluşturmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisinin

12 Tanör, s. 196.

13 Dayı, Esin, Elviye-i Selâse'de (Kars Ardahan Batum) Milli Teşkilatlanma, Erzurum, 1997, s. 114.

14 Gökdemir, s. 93.

2 Mayıs 1920’de oluşturulan İcra Vekilleri Heyeti de 11 kişiden oluşmaktadır.¹⁵ Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Parlamentosu ilk toplantısını 1 Mart 1919’da yapmıştır. Parlamento 70 üyeden oluşmuştur. Meclis Başkanlığı’na Çıldır-lı Doktor Esat Oktay Bey seçilmiştir.¹⁶ Parlamento 25 Mart 1919’da geçicilik durumuna son vererek yani Hükûmet-i Muvakkatê’nin Hükûmet-i Daimi’ye dönüşmesini kararlaştırmıştır. Bununla da kalmayarak aynı gün bağımsızlık ve Cumhuriyet ilan edilmiştir. Devletin adı Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi, Hükûmet Reisi’nin sıfatı da Cumhur Reisi olmuştur. Bundan sonraki yazışmalarda devletin adı Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi olarak geçmekte Cihangiroğlu İbrahim Bey de Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi Reisi sıfatını kullanmaktadır.¹⁷

Aslında Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti daha kuruluşunda bir anayasa kabul ettiğinden fiilen cumhuriyettir. Cumhuriyetin ilanı var olan durumun adını koyuyordu. Dışişleri Bakanı Fahreddin Bey 17 Nisan 1919’da yayımladığı İntibahnâme adlı bildiride cumhuriyetin kuruluş tarihini 18 Ocak 1919 olarak yani Büyük Kars Kongresi’nin tarihini vermektedir. Dört yıl sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde ilan edilecek olan cumhuriyetin ilanında da benzer bir sürecin yaşandığı görülmektedir. Aslında Türkiye Büyük Millet Meclisinin açıldığı gün 23 Nisan 1920’den itibaren gerçekleştirilen bütün uygulamalar cumhuriyet uygulamalarıydı. Türkiye Büyük Millet Meclisinin mebusları seçimle iş başına gelmişlerdi. Meclis olağanüstü yetkilerle donatılmış, meclisten İcra Vekilleri Heyeti seçilmişti. Devletin adına henüz cumhuriyet denilmemişti. Ancak üç buçuk yıl sonra devletin adı konulmuştur. Önce saltanat kaldırılmış Millî Mücadele başarıya ulaşmış düşmanlar ülkeyi terk etmiş, savaş sona ermiş, Lozan Anlaşması imzalanmıştı. Tüm bu konular halledildikten sonra etap etap cumhuriyetin ilanına gelinmişti. Kafkaslarda daha önce de cumhuriyetler kurulmuştu. Nahçıvan merkezli Aras Cumhuriyeti ve Azerbaycan’da 28 Mayıs 1918’de Azerbaycan Cumhuriyeti kurulmuştu.¹⁸ Elviye-i Selâse’deki mini devletin adına da kurulur kurulmaz cumhuriyet denilmemiş şartların

15 Atatürk, Kemal, Nutuk 1919 – 1927, II. Cilt, Hazırlayan: Zeynep KORKMAZ, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1995, s. 301.

16 Kırzioğlu, M. Fahreddin, Kars Tarihi, Cilt I, Işıl Matbaası, İstanbul, 1952, s. 557.

17 Gökdemir, s. 125; Kırzioğlu, “Cenüb-ı Garbî Kafkas Cumhuriyeti (Kars Milli Şura Hükûmeti)”, s. 966. 21 Tanör, s. 201.

18 Tanör, s. 201.



uygun hale getirilmesi beklenmişti. Bu konuda da Türkiye Cumhuriyeti'ne örnek teşkil etmişti.

Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyeti ilk örgütlendiği 5 Kasım 1918 Kars İslam Şurası'ndan sonra ancak yaklaşık altı ay yaşayabilmiştir. Bu süre içerisinde millî devlet Ermeni ve Gürcü saldırılarına karşı koymuş, kendi imkânlarıyla kurduğu 8000 kişilik ordusuyla müthiş bir mücadele vermiştir. Bölge halkı Ermeni göçmenleri yerleştirmek isteyen İngilizlere karşı çıkmış, direnmiş ancak bu direniş İngilizleri çok tedirgin etmiştir. İngilizler bu devleti ortadan kaldırmaya karar vermişlerdir. İngilizler daha Mart başında bu kararı almıştı. İngilizlerin Kars, Erivan, Ahılkelek ve Nahçıvandıdaki valilerden ve diğer yerlerdeki temsilcilerinden gelen raporlardan edindikleri izlenim Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti'nin bölgede birlik bütünlüğü sağlayarak İtilaf Devletlerine karşı mukavemet edecek duruma getirdiği idi. İngilizlerin niyeti bölgeyi Ermeni ve Gürcüler arasından paylaştırmaktı. İngilizler Nisan başında Kars'taki İngiliz Garnizonu'nda bulunan askerlerinin sayısını arttırdılar. Gelen askerlerin çoğu İngiliz üniforması içindeki Ermeni askerleri idi. İngiliz kurmay subaylarından ikisi hükûmetin planlarını öğrenmek için Millî Meclisin 10 Nisan 1919'daki oturumuna katıldılar. Daha sonra İngiliz Yarbay Preston Millî Hükûmete mesaj göndererek 12 Nisan'daki meclis toplantısına katılacağını ve bir takım hayati bilgiler vereceğini söyledi.¹⁹ Bunun üzerine Posof'ta Gürcülerle mücadele etmekte olan Cumhurbaşkanı Cihangirzâde İbrahim Bey acele Kars'a geldi. Önce hükûmet üyeleri kendi aralarında toplantı yaptılar ve İngilizlerin ne yapmak istediklerini tartıştılar. İngilizler hakkında iyimserdiler. Hiçbirinin aklına İngilizlerin parlamentoyu basacağı fikri gelmedi. 12 Nisan 1919'da bütün hükûmet üyeleri parlamentoda toplanmıştı. Yarbay Preston yanında iki zabıt ve birkaç askerle geldi. Cumhurbaşkanı Cihangirzâde hükûmet üyelerini birer birer Preston'a takdim etmeye başladı. Bu sırada dışarıdan çatışma sesleri gelmeye başlayınca durum anlaşıldı. Meclis'in etrafındaki bütün cadde ve sokaklar İngilizlerce tutulmuş ve parlamento binasına girmek isteyen askerleri engellemek isteyen güvenlik polisi kapıda şehit edilmişti. Cihangirzâde İbrahim Bey hükûmet üyeleri ve bazı mebuslar olmak üzere on iki kişiyi tutuklayarak Tiflis'e oradan Batum yolu ile İstanbul'a ve daha sonra da Malta'ya

¹⁹ Kırzıoğlu, "Cihangiroğlu İbrahim Aydın (1874-1948)'daki Millî Mücadelede Kars ve Atatürk ile ilgili Belgeler", s. 138-139.

sürgün ettiler.²⁰ Kars işgal edilmiş parlamento binası basılmıştı. İngilizler altı Türk bir Rum ve bir Rus'tan oluşan kukla bir hükûmet kurdular. Hükûmet 14 Nisan'da resmen toplandı. Bundan bir hafta sonra kukla hükûmeti lağve-derek 30 Nisan 1919'da Kars'ı Ermenilere teslim ettiler.²¹ Böylece dünya çapında parlamentoculuğun öncülüğünü yapan İngilizler tıpkı Kars'ı işgal edip Cenüb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi Parlamentosunu bastıkları gibi aşağı yukarı bir yıl sonra İstanbul (16 Mart 1920)'ü işgal edip son Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nı bastılar ve bazı milletvekillerini tutuklayarak Malta'ya sürdüler. Yani İngilizler Parlamento basmanın provasını da bu mini devlet üzerinde gerçekleştirdiler.²²

Yeni Türk Devleti'nin ilk anayasası olan 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ülkenin ihtiyaçlarından doğan kısa bir anayasa idi. İlk Türkiye Büyük Millet Meclisinde İzmir Milletvekili daha sonra Adalet Bakanı ve İktisat Vekili olacak olan Mahmut Esat Bozkurt Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun görüşmeleri sırasında şöyle söylemektedir: "Bugünü anlamak için dünü bilmek gerekir. Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanları ile ortaya çıkan sistem Osmanlı Klasik Sistemi'ni bozmuştur. Tam bir taklitçiliktir. Oysa bir memlekette kendisine ihtiyaç hissedilen bir teşkilatın yine o memleketin iklim, tabiat, ahlak ve aneleri ile alakalı bir takım sebep ve şartlara bağlı olması gerekirdi."²³ diyor. Mahmut Esat Bey getirilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile kurulacak olan idari sistemin ülkenin ihtiyaç ve şartlarına uygun olduğu Türk halkının ilk defa Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile kendi geleceğinin egemeni olduğunu söylüyor. Yani Mahmut Esat Bey anayasanın kaynağının dışarıda aranmaması gerektiğini ülkenin kendi ihtiyaçlarına ve şartlarına göre kendi köklerinden kaynaklanması gerektiğini söylüyor ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun bunu sağladığını ifade ediyor. Mahmut Esat Bey'in dediği gibi Türkiye Devleti'nin ilk anayasası olan Teşkilât-ı Esâsiye ülkenin kendi ihtiyaçlarından ve öz kaynaklarından doğan yerli ve millî bir anayasadır.

20 Gökdemir, s. 135-136.

21 Gökdemir, s. 160.

22 Tanör, s. 203.

23 Halıcı, Şaduman, Yeni Türkiye Devleti'nin Yapılanmasında Mahmut Esat Bozkurt, ATAM, Ankara, 2004, s. 108-109.



Kaynakça

- Atatürk, Kemal, Nutuk 1919 – 1927, II. Cilt, Hazırlayan: Zeynep KORKMAZ, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1995.
- Bıykoğlu, Tevfik, 1919-1921 Atatürk Anadolu'da, Kent Basımevi, Ekim 1981.
- Dayı, Esin, Elviye-i Selâse'de (Kars Ardahan Batum) Milli Teşkilatlanma, Erzurum, 1997.
- Dursunoğlu, Cevat, Millî Mücadele'de Erzurum, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2000.
- Goloğlu, Mahmut, Erzurum Kongresi Millî Mücadele Tarihi 1. Kitap, Ankara, 1968.
- Gökdemir, Ahmet Ender, Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara 1998.
- Halıcı, Şaduman, Yeni Türkiye Devleti'nin Yapılanmasında Mahmut Esat Bozkurt, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2004.
- Kırzioğlu, Fahreddin, "Cenûb-ı Garbî Kafkas Cumhuriyeti (Kars Milli Şura Hükûmeti)", Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Sayı: 72, Yıl: 6, 948-968.
- Kırzioğlu, Fahreddin, "Cihangiroğlu İbrahim Aydın (1874-1948)'daki Millî Mücadelede Kars ve Atatürk ile ilgili Belgeler", Belleten Dergisi, Cilt: XL VIII, Sayı: 189-190, s.109-165.
- Kırzioğlu, M. Fahreddin, Kars Tarihi, Cilt: I, Işıl Matbaası, İstanbul, 1952. Tanör, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Tanör Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Tanör Bülent, Türkiye'de Kongre İktidarları 1918-1920, İstanbul, 1998.
- Tansel, Selahattin, Mondros'tan Mudanya'ya Cilt 1, MEB Basımevi, İstanbul, 1991.
- Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasi Partiler, Doğan Kardeş Yayınları, İstanbul, 1952.

ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE SELF- DETERMİNASYON PRENSİBİ İŐIŐINDA 1921 TEŞKİLÂT-I ESÂSİYE KANUNU

Prof.Dr. Selma YEL

Gazi Üniversitesi, Gazi Eğitim Fakültesi,
selmayel@gazi.edu.tr.

Bu çalışmada tarihi gelişim kısmını çalışmıştır.

Zeynep İ. ESEROL

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,
Yüksek Lisans Öğrencisi, zeynepidilyel@gmail.com.

Bu çalışmada anayasa ve arka plan çalışılmıştır.

Öz

20.yy başlarında dünyada görülen ilk istiklal hareketlerinden birisi olan Türk Millî Mücadelesi, gerek Mondros Mütarekesi'nin 7 maddesinin icra edilmesine mani olmak ve gerekse de uluslararası yükselen bir siyasi prensip olan self-determinasyon prensibine dayanarak hukuki bir dayanak elde etmek amacıyla, görünüşte bir halk hareketi şeklinde başlatılmıştır. Bu noktada Amerika Birleşik Devletleri başkanı Woodrow Wilson'ın 8 Ocak 1918 günü ABD Kongresi'nde yaptığı konuşmada ilk defa açıklamış olduğu ve tarihe Wilson İlkeleri olarak geçen 14 maddelik ilkelerden özellikle 12 maddenin dikkate alınmış olduğunu söylemek mümkündür. Böylece, özellikle Rumların ve Ermenilerin hak iddia etme ihtimaleri olan özellikle Türk nüfusunun fazla olduğu bölgelerde Wilson İlkelerine dayalı Müdafaa-i Hukuk cemiyetleri teşkil edilerek, self –determinasyon prensibi kapsamında siyasi mücadele süreci başlatılmış-



tır. Erzurum ve Sivas Kongreleri ile istiklal mücadelesinin amaç ve yöntemi netleştirilmiş ve son Osmanlı Mebusan Meclisinde bu kararlar Misakı Millî olarak kabul edilmiştir. Misakı Millî milletin isteklerinin resmîleşmiş olduğu kongre kararlarını kapsamakta olup, Türk Milletinin hangi sınırlar dahilinde, hangi gerekçeyle nasıl bir vatan istediği ve bu vatanın sınırları içinde idari, adli ekonomik ve kültürel bütün kapitülasyonların lagv edilmesini talep eden tam istiklal anlayışının prensiplerinin resmîleştirilmesidir. Elbette ki bu gelişmeler özellikle işgalci İngiltere'yi çok rahatsız etmiş ve müteakiben Fransa ve İtalya'yı ikna ederek 16 Mart 1920'de İstanbul'u resmî olarak işgal etmişlerdir. Bu gelişme sonrasında Temsil Heyeti Başkanı Mustafa Kemal'in çağrısı ile İstanbul'dan kaçabilen mebusların Ankara'ya intikali, gelemeyen ya da tutuklanmaların yerine de yenilerinin seçilmesiyle 23 Nisan 1920'da ilk TBMM Ankara'da açılmıştır. Artık iki ayrı siyasi temsil makamı olup, birisi İstanbul Hükûmeti, diğeri ise doğrudan doğruya self -determinasyon prensibi bağlamında Türk milletini temsil etmekte olan TBMM'dir. Hukuki varlığını bir anayasa ile devam ettirmek durumunda olan TBMM 20 Ocak 1921'de Teşkilât-ı Esâsiye Kanununu kabul etmiştir. İlgili Anayasa'nın maddeleri çok iyi incelendiği takdirde ilk birinci maddesinden itibaren "Hâkimiyet bilâkaydû şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstennittir" demek suretiyle, bundan sonraki mücadelenin de self-determinasyon prensibi etrafında devam ettirileceğinin ifade edilmiş olduğu görülecektir. Bu, aynı zamanda Erzurum ve Sivas kongresi kararları ile şekillendirilmiş olan Misak-ı Millî esaslarının da takibi anlamına geldiği gibi, gelecekte ülkenin hangi esaslara göre siyasi olarak tanzim edileceğinin de işareti olmuştur.

Bu çalışma ile İstiklal Savaşı'nın amaç ve yönteminin tespitinde ulusal ve uluslararası siyasi şartların nasıl dikkate alındığını ve bu amaç doğrultusunda Osmanlı Devleti'nden Türkiye Devleti'ne geçişin ilk anayasası olan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulü süreci tartışılmaya çalışacaktır. Kaynakça olarak dönemin anı ve biyografileri ve de Meclis Zabıtları ile dönemin yurt içi ve uluslararası basını incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: TBMM, Misak-ı Millî, Wilson İlkeleri, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Mustafa Kemal, Millet İradesi, Self-Determinasyon Prensibi

Giriş

Bilindiği gibi bir devletin tam bağımsız kabul edilmesi için başka devlet ya da devletlerin tesir ve kontrolü altında olmaması gerekmektedir. Bir devletin bunu tam olarak başarabilmesi için de millet egemenliğe dayalı millî güç unsurları arasında fikir ve ülkü birliği olması gerekmektedir. İstiklal Savaşı'nın başarıyla neticelenmesi başta lider ve kadrosunun bu prensibe sıkı sıkıya bağlı kalmalarının yanı sıra uluslararası güç dengelerinin gözetilmesi ve yeni dünya siyasi akımlarının takibi ile mümkün olabilmektedir.

Demokratik ya da beşeri egemenlik teorisi ve de teokratik egemenlik teorileri, 18. Yüzyıl sonlarına kadar yani Fransız İnkılabı sürecine kadar etkilerini devam ettirmişlerdir. Fransız inkılabı ile ortaya çıkan yeni fikir akımları ile birlikte iktidarın meşruiyet kaynağını toplumda aramak gerektiği düşüncesi güçlenmeye başlamış ve inkılabın fikir babalarından olan J.J Rousseau'ya ait olan millî egemenlik doktrinini bir anayasa ilkesi olarak önce Fransız pozitif hukukuna ve zamanla da Türkiye dahil birçok ülke anayasalarına yerleştirilmiştir.¹ Halk egemenliği fikri de aynı süreçler dahilinde Jean-Jacques Rousseau'nun "Sosyal Sözleşme (Toplum Sözleşmesi, Contrat Social)" isimli eserindeki fikirlere dayalı bir şekilde gelişmeye devam etmiştir. Bu noktada halkın varlığı somut bir gereklilik olarak öne çıkmaya başlamış olup, belli bir zamanda, sınırları belli bir ülke parçası üzerinde hâlihazırda yaşamakta olan vatandaşların toplamı halk olarak ifade edilmeye başlanılmıştır.² İstiklal Savaşı'nda sıkça telaffuz edilen "Millî Egemenlik (Hâkimiyet)" prensibi de 1789 Fransız inkılabına dayanmakta olup, Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin 3. maddesinde, "her egemenliğin temeli, esasen millettir. Hiçbir kuruluş, hiçbir birey, milletten kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaz."denilmektedir.³ Egemenliğin görünüşte de olsa millete geçişinde Fransa ve Rusya'da çok kanlı iç çatışmalar yaşanmış olmasına rağmen, Türk tarihinde millet egemenliğine geçiş süreci batılı ülkelerden çok farklı bir şekilde gelişme göstermiş ve I.ve II. Meşrutiyet dönemlerini takiben I.Dünya Savaşı sonrasındaki şartlar neticesinde olgunlaşmaya başlamıştır demek mümkündür.

1 Küçük, Adnan, "Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği Ve Millî Egemenlik Tartışmaları Ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm", <https://Dergipark.Org.Tr/Tr/Download/Article-File/155605>, s.322, (E.T.01.02.2021)

2 Küçük, s.336.

3 Küçük, s.323.



İstiklal Savaşı'nda millet iradesinin planlı ve programlı tecellisi için kongrelerin öne çıktığı görülmektedir. İlk ulaşılan bilgilere göre, kongre kavramı, Fransızca *congrès* “meclis, toplantı” sözcüğünden gelmekte olup, kökeni Latince'dir. Günümüzde aynı anlama gelen konferans, sempozyum, seminer, meeting gibi kelimeler de kullanılmaktadır. ABD'nde, parlamentonun bir bölümünün “kongre” olarak adlandırılması dolayısıyla uluslararası literatürde kongre kelimesi yerine “convention” ifadesi de kullanılmaktadır.⁴ Arkeolojik kazılara bakıldığında insanların var oluşundan beri kongre yönteminin uygulandığı görülmektedir.⁵

Uluslararası Dernekler Birliği (UIA) kayıtlarına göre, ilk uluslararası kongre 1681 yılında Roma'da tıp alanında yapılmıştır. Ancak, uluslararası kongreler literatüründe 1815'de yapılmış olan Viyana Kongresi, modern anlamdaki ilk ve dünyanın en uzun kongresi olarak bilinmektedir. Ancak adı geçen kongre, uluslararası siyasi problemlerin çözümü amacıyla yapılmış olup, bir istiklal hareketini başlatma amacına yönelik değildir.⁶ Hâlbuki bu tarihten önce istiklal kazanma amacına yönelik yapılan kongreler de mevcut olup, bu anlamdaki ilk kongre 1765 yazında Amerika'da gerçekleşmiştir. İngiltere'nin giderek vergileri artırmasına tepki olarak önde gelen kişiler tarafından “Sons of Liberty” (Özgürlük Çocukları) adı verilen ve Pul Vergisini protesto eden gizli örgütler kurularak, İngiltereye direnme kararı alınmıştır.⁷ Müteakiben

4 Delice, Kadriye, Kongre Turizmi ve Türkiye'deki Toplantılarda Katılımcı Algılarının İncelenmesi; Antalya Yöresinde Bir Uygulama, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, 2012, s.18

5 Dinçer, Eda, “İşletmelerin Düzenledikleri Kongrelerde Katılımcı Tutumları Farklılık Gösterir mi?”, Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi, 2020; 7(1), s.10

6 Sander, Oral, Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e, C.I, Ankara, 2003, Cilt.I, s.175, Dinçer, s.10.

7 Amerikan Tarihinin Ana Hatları, www.Amerikan Tarihinin Ana Hatlarusemb-Ankara.Org. Tr/Abdanahatlar/ Tarih.Htm, (E.T.,10.10.2020) Yiğit,Verda, 1648 Vestefalya Barışından 1815 Viyana Kongresine Kadarki Dönemde Uluslararası Sistemin Dönüşümü, T.C. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008, s.66,68. Dünyada ilk kongre ne zaman yapılmıştır kesin bilgilere ulaşmak mümkün olmamakla birlikte Napolyon'un nihai yenilgisinden sonra “yeni” imparatorluk kenti Viyana çok önemli ve ayrıca muhteşem bir etkinliğe sahne olmuştur: 1814/15 yıllarındaki Viyana Kongresi. Bu toplantıda Napolyon'u yenen güçler Avrupa'yı yeniden düzenlemek için bir araya gelmiş olup, toplantıya Avusturya Başbakanı Metternich başkanlık etmiştir. Metternich takip eden yıllarda Avusturya'daki yenilikçi siyasetin sembolü haline gelecektir. Eylül 1814-Haziran 1815 tarihleri arasında toplanan Viyana Kongresi bir barış anlaşması değildir. Müttefiklerle Fransa arasında 30 Mayıs 1814'te Paris Barış Anlaşması yapılmış ve bu anlaşmanın 32. maddesi gereği Viyana Kongresi'nin toplanma kararı alınmıştır Buna göre; “savaşın iki tarafında yer alan devletler, bu Anlaşmayı tamamlayacak çalışmaların Genel Kongrede yapılması amacı ile iki ay zarfında Viyana'ya tam yetkili temsilcilerini göndereceklerdir”. Yani kongre, uzun süren savaşlar sonunda ortaya çıkan

İkinci Kıtasal Kongre, Pennsylvania'nın Philadelphia şehrinde 10 Mayıs 1775'te toplanmış ve İngiltere'ye karşı 15 Mayıs'ta, savaşa karar verilmiştir. Gönüllü milis gruplarının kumandanlığına Virginialı Albay George Washington atandıktan sonra silahlı direniş aşamasına geçilmiştir.⁸ Bu mücadele başarıyla sonuçlandıktan sonra ve 4 Temmuz 1776'da kabul edilen Bağımsızlık Bildirisi, sadece yeni bir milletin doğumunu açıklamakla kalmamış, tüm dünyada etkili olacak olan insan özgürlüğü felsefesinin de gelişimine katkı sağlamıştır.⁹ Anayasa teşkilinde de özellikle halk egemenliği vurgusu çok önemli olup, Thomas Jefferson'un 1790'da söylemiş olduğu "*Dünyadaki her insanın ve her insan topluluğunun kendi kendini yönetme hakkı vardır*", ifadesi çok önemlidir.¹⁰ Avrupa'daki gelişmelere de tesir eden Amerika devrimi, 19. yüzyılın düşünce ikliminin daha demokratik hale gelmesine katkı sağlamış ve aydınlar artık model ülke olarak İngiltere'yi değil ABD'yi örnek almaya başlamışlardır.¹¹ 1789 Fransız İhtilali sonucunda oluşturulan "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi" de bu sebeple büyük ölçüde bu etkilenme sonucunda hazırlanmıştır.¹²

İkinci aşamada kongre teşkiline İngiliz sömürsüne karşı Hindistan'da rastlanılmaktadır. Kırım Savaşı'nda Rusya'ya karşı Osmanlı devletinin kazanmış olduğu zaferin haberi, İngiliz ordusundaki Hintli askerler vasıtasıyla

siyasi meselelerin çözümü için toplanmış olacaktır. Viyana Kongresi, Vestefelya ve Utrech anlaşmaları ile karşılaştırıldığında, bu iki kongrede de savaş devam ederken bir anlaşma yapılmış, ama Viyana Kongresi savaş bittikten ve barış anlaşmaları yapıldıktan sonra yeni bir Avrupa düzeni kurmak için toplanmıştır. Bu sebeple de alınan kararlar geleceğe yönelik olmuştur. Kongreye; bazı krallar bizzat katılırken, bazıları da üst düzey yönetici seviyesinde katılmışlardır. Rus Çarı I. Alexander, Avusturya İmparatoru I. François, Prusya kralı III. Frederick Wilhelm, Avusturya Başbakanı Clement Von Metternich, İngiltere Dış İşleri Bakanı Lord Castlereagh ve daha birçok diplomat bunlardan bazılarıdır.

8 Amerikan Tarihinin Ana Hatları,

9 Sander, s.155 156

10 AmerikanTarihininAna Hatları, Amerikanın bağımsızlık mücadelesine, çok değerli yazar ve düşünürler önderlik etmiştir. John Adams, Samuel Adams, Alexandre Hamilton, John Jay, John Scott, Benjamin Franklin, George Clinton, William Livingstone, Thomas Jefferson, John Dickinson, Richard Henry Lee, George Mason, Williw Jones ve John Rutledge gibi daha birçok değerli yazar bağımsızlığın öncüleri olmuşlardır. Adı geçen düşünür ve devlet adamları, yapılan toplantıda düşüncelerini yayarak bağımsızlık isteklerini bir kez daha belirtmişlerdir. İngiliz düşünür olan, John Locke'un fikirleri benimsenmiştir. Locke'a ait olan; "Devletin asıl görevi, her insanın hakkı olan yaşam, özgürlük ve mülkiyeti korumaktır. Siyasi otorite yalnız halkın yararı için emanet olarak elde tutulur. İnsanın doğal hakları tecavüze uğradığı zaman, halkın bu hükümete başkaldırmak ve değiştirmek hakkı vardır." aynı zamanda bu düşünceler bağımsızlık bildiresinin giriş kısmına konulmuştur.

11 Sander, s.157

12 Sander, s.64



Hindu halk arasında hızla yayılmış ve 1857 yılında, İngiliz hegemonyasına karşı büyük bir ayaklanma çıkmıştır. Fakat İngiltere'nin destek kuvvetler sevketmesiyle bu ayaklanma bastırılmıştır. Hint İsyanı, 1885'de Hint Millî Kongresinin Kalküta'da ilk toplantısını yaparak, Hint halkının taleplerini İngilizlere duyurmaya çalışmasıyla ikinci aşamaya geçmiştir. Bu kongre'nin yaygın çalışmaları sonucu, Hindistan'da millî bilinç yerleşmeye başlamış ve Hint bağımsızlık mücadelesinde liderlere yönelik halk desteği artmaya başlamıştır. Kongre kararlarının İngiltere tarafından dikkate alınmadığı görülünce siyasi mücadele safhasında 1906 yılında halkın da desteklemesiyle Hindistan için özerklik talepleri gündeme gelmiştir. Ancak, tek bir lider etrafında birleşmenin başarılabilmesi ve Müslüman halkın desteğinin temin edilememesi sonucunda başarılı olunamamıştır.¹³ Doğal olarak, İngilizler, tarihin her döneminde olduğu gibi bu durumu da sonuna kadar kullanıp, parçala, böl, hükmet stratejisi ile bu taleplerin millî bir direnişe dönüşmesine mani olmuşlardır.

Üçüncü aşamadaki kongre ve şura teşekküllerine Türkistan coğrafyasında rastlanılmaktadır. Rus Çarlığı'nın 1905 yılında Japonya'ya yenilmesi sebebiyle, Çarlık Hükümeti, hem saygınlık ve hem de askerî güç bakımından çok zayıflamıştır. Savaşın yürütülmesindeki beceriksizlik ve savaşın yarattığı özellikle ekonomik problemler halkın tepkisine yol açmış ve daha önceden gizlice faaliyette olan millî grupların ayaklanmasıyla 1905 Devrimi olmuştur.¹⁴ Çar II. Nikola, 17 (30) Ekim 1905'te bir manifesto yayınlayarak ülkede bulunan herkes için söz, ifade, dernek kurma ve toplantı özgürlüğünü tanımak zorunda kalarak, kısmi de olsa bu karışıklığı kontrol altına alabilmiştir.¹⁵ Bu, tam bir serbestlik olmasa da Rusya sınırları içerisindeki Türkler ve Müslümanlar ara-

13 Sander, s.279

14 Sander, s.267

15 Akşin, Sina, Kısa Türkiye Tarihi, İstanbul, 2007, s.62. "Bu yıllarda Uzakdoğu'da önemli gelişmeler olmaktadır. Kalkınma süreci içinde olan Japonya ile Rusya arasında Mançurya ve Kore'de nüfuz rekabeti baş göstermiştir. Bu rekabet savaşa yol açmıştır (1904-1905). Bir Asya ülkesinin bir Avrupa ülkesini asla mağlup edemeyeceğine inanılan bir süreçte Japonya hem karada hem denizde Rusya'yı mağlup etmiştir. Rus yenilgisi içte ilk Sovyet ihtilaline yol açmıştır. Çar, ihtilali bastırabilmek uğruna liberalleri, yani burjuvaziyi yanına almak mecburiyetini duyduğu için meşrutiyeti ilan etmiştir. 1906'da yapılan seçimler sonucunda ilk Rus Meclisi, Duma, toplanmıştır(1906). Rusya mutlakiyetin savunucusu olarak görüldüğü için bu düzen değişikliğinin uluslararası etkisi büyük olmuş, müteakiben 1906'da İran'da, 1908'de Çin'de ve Osmanlı Devleti'nde meşrutiyet ilan edilmiştir.

sında millî hareketlerin başlamasında önemli bir faktör olmuştur.¹⁶ Bu noktada birbirini takip eden kongrelerle siyasi olarak hak arama süreci başlamıştır. Seçilen temsilciler 1905-1917 yılları arasında beş kongre gerçekleştirmiştir. Bu kongreler “Müslüman kongreleri, Müslüman cemiyeti, Müslümanların resmî nedveleri, Müslümanların cığılışı” gibi adlarla anılmıştır.¹⁷ Ancak bunlardan sonuç almak çok da mümkün olamamıştır. Birinci Dünya Savaşı ile birlikte istiklal arayışları yeniden başlama ortamı bulduğunda Osmanlı Devleti’nin de bu sürece dâhil olduğu görülmektedir.

I. Dünya Savaşı ve Self -Determinasyon Prensibine Göre Türk İstiklal Mücadelesi

Osmanlı Devleti yöneticileri Avrupada savaş başlayınca, 2 Ağustos 1914’te seferberlik ilan ederken, bir taraftan da Trablusgarp ve Balkan Savaşlarından alınan dersler istikametinde acil tedbirler almaya çalışmışlardır. Harbiye Nazırı Enver Paşa’nın yanı sıra Dâhiliye Nazırı Talat Paşa’nın bilgisi dâhilinde, öncelikli olarak Kafkas Cephesinde, gayri nizami savaş yürütmek üzere gönüllülerden oluşturulacak milis guruplarının teşkili ve sevki vb. işleri düzenlemek amacıyla “Teşkilât-ı Mahsusa Merkez-i Umumisi” teşkil edilmiştir.¹⁸ Öncelikle alınacak tedbirlerle Rusya’dan gelebilecek tehlikeler bertaraf edilerek, onu kendi ülkesi içinde meşgul etmek ve savaş dışı kalmaya mecbur etmek planlanmıştır. Bu amaçla 1914 yılı Ağustos ayında, Osmanlı Devleti daha resmî olarak savaşa girmeden önce, Teşkilâtı Mahsusa’dan Bahaaddin Şakir, Hilmi ve Ruşeni Bey ile Ömer Naci, beraberlerinde ikiyüz kadar küçük çaplı mavzer ve

16 Vahap, Kara, “ Türkiye Kamuoyunda ‘Dış Türkler’ Algısına Bir Katkı: Birinci Dünya Savaşına Kadar Türkistan Türkleri ile Türkiye Türklerinin İlişkileri ve Savaşta Türkistanlıların Desteği “, Çanakkale Araştırmaları Türk Yıllığı, Yıl: 12, Bahar 2014, Sayı: 16, s.164; Baymirza, Hayit, Türkistan Devletlerinin Millî Mücadeleleri Tarihi, Ankara, 1995, s. 249-251, Bayraktar, Rasim, “Türkistanlı Aydınlarımızın Siyasi ve Yayın Mücadelesi: Mustafa Çokayoğlu Ve Etrafındakiler”, Atatük Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 39, Erzurum 2013, s.311. Akşin, s.123

17 Türkoğlu, İsmail,“Müslüman Kongreleri”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/muslumankongreleri>, (E.T.01.10.2020)

18 Tetik, Ahmet, Teşkilat-ı Mahsusa (Umür-ı Şarkkiye Dairesi) Tarihi 1914-1916, Cilt.1, İstanbul.2014, s.167-181.,Bu konuda geniş ilgi için bkz:Yüksel, Çağdaş, “Birinci Dünya Savaşı’nda Osmanlı Devleti’nin Gerilla SavaşıDenemeleri” ,https://www.academia.edu/35618174/Birinci_D%C3%BCnya_Sava%C5%9F%C4%B1_S%C4%B1ras%C4%B1nda_Osmanlı%C4%B1_Devletinin_Gerilla_Sava%C5%9F%C4%B1_Denemeleri_docx, (E.T.10,10.2020)



yirmiye aşkın harita ile Kafkasya'ya hareket etmişlerdir.¹⁹ 93 Savaşı sonrasında Çarlık Rusyasının hâkimiyeti altına girmiş olan Elviye-i Selase(Kars-Ardahan –Batum) bölgesi de aynı şekilde Teşkilâtı Mahsususunun faaliyet sahasına dahildir. Osmanlı Devleti, I.Dünya Savaşı'na resmen girdikten sonra da özellikle Türkistan genelinde bu faaliyetlere devam etmeye çalışmıştır. Bu noktada, Çarlık Rusyasında meydana gelen Bolşevik İhtilali ile oluşan siyasi otorite boşluğu büyük bir fırsat olmuş, Kafkasya ve Türkistan'da ihtilal öncesinden itibaren mevcut olan istiklal hareketleri güçlenerek yeniden başlama imkânı bulmuştur.²⁰ Bu bölgelerde bulunan Teşkilâtı Mahsusa mensupları da aktif bir şekilde bu istiklal hareketlerinde yönlendirici rol üstlenmeye başlamışlardır.

27 Ekim 1917'de (8 Kasım 1917)'de Bolşevik devrim liderlerinden Halk Komiserleri Konseyi Başkanı Vladimir Ulyanov-Lenin tarafından ilan edilmiş olan dekret, özellikle eski Çarlık Rusyası dahilinde yaşayan başta Müslümanlar ve Türkler olmak üzere Gürcüler ve Ermeniler için zaten başlamış oldukları istiklal mücadelesine haklı bir zemin oluşturmuştur. Çünkü bu beyanname; Rusya'da yaşayan milletlerin bundan böyle kendi mukadderatlarını kendilerinin belirlemesinde tamamen bağımsız olacakları ve isterlerse Rusya'dan büsbütün ayrılacakları ifade edilmiştir.²¹ Aslında , *“İnqılaba və onun hökumətinə yardım edin”* denilmek suretiyle devrimin desteklenmesi

19 Balcıoğlu, Mustafa, Teşkilat –ı Mahsusa Yahut Umur-u Şarkie Dairesi, Ankara, 2011, s.:81: “Teşkilât-ı Mahsusa'nın kurulmasına, Mahmut Şevket Paşa'nın öldürülmesi, Edirne'nin geri alınması, Batı Trakya Geçici Hükûmeti'nin kurulması ve sözü edilen Hükûmetin dağılması gibi başta Enver Paşa olmak üzere İttihatçıların içinde oldukları bir dizi hadisenin yaşanmasından sonra karar verilmiştir. İslam ve Türk birliğini sağlamaya çalışmanın yanı sıra Osmanlı Devleti'nin bütün kurumlarını ele geçirmek, iktidarını pekiştirmek ve devam ettirmek amacıyla olan İttihat Terakki'nin önde gelen isimleri Talat, Enver, Cemal Paşalar için böyle bir örgüt son derece gerekli görülmüştür. Süleyman Askeri Bey'in başkanlığında kurulan Teşkilatın üyeleri İttihatçı sivil, asker fedailerdir. Teşkilatın kurulmasından sonra Enver Paşa Harbiye Nazırı, Cemal Paşa da önce Nafia, ardından Bahriye Nazırı olmuşlardır. Dolayısıyla İttihatçıların en önemli isimleri olan Talat, Enver ve Cemal Paşalar en önemli mevkileri ele geçirmişlerdir. “

20 Bu devrimle ilgili bkz: Sadıkov, Ramin, “Şubat Devriminden Sonra Rusya'da İktidar Mücadelesi: Ekim Devrimi'ne Giden Yol”, Tarih Araştırmaları Dergisi, C.29, Sayı 48, 2010, 20. Yüzyıl siyasi tarihinin en önemli devrimlerinden biri olan Ekim Devrimi'nin etkisi, daha sonraki yıllarda dünyanın değişik bölgelerine de yansımıştır. Özellikle geri kalmış olarak kabul edilen Doğu ve Uzakdoğu toplumlarında, yerel iktidarlara karşı gelen grupların Sovyet Rusya'ya özenerek isyan ettiği, hatta bazı devletlerde Komünist yönetimin sisteminin kurulduğu görülmüştür. Leyla Devrisheva, “Rusya'dan Türkiye'ye Göç Eden Aydınların Gözüyle Bolşevik İhtilali”, Akdeniz.edu.tr,IV/2, 2014, s.61.70, (E.T. 10.20.2020)

21 Yavuz, Nurcan, “Rusya'nın Barış Dekretinin Kafkas Cephesi'ndeki Olaylara Etkisi”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/20708>,(E.T.20.10.2020) Bu dekretle ilgili bkz: Декрет II Всероссийского съезда Советово мире 26 октября (8 ноября) 1917 г.

istenmektedir. Bu dekret ile Bolşevik Rusya 20. yüzyıl dünyasında son derece etkili olan ve mikro milliyetçiğin gelişimine de etki eden “Self-determinasyon” ilkesinin savunuculuğunu da üstlenmiştir.²² Sonucunda da başta Müslümanlar ve Türkler olmak üzere Gürcüler ve Ermeniler de bağımsız olabileceklerini sanarak iç savaşta Çarlık Rusyasını değil Bolşevikleri desteklenmeye başlamışlardır. İlgili dekrette “...**Yeni bir dünya – emekçilerin ve bağımsızlık isteyenlerin dünyası doğuyor. Lenin’e sadece işçi sınıfın önderi demek yetmez, ona tüm ezilenlerin önderi de demek yetmez, Lenin tüm insanlığın öğretmeni-dir.**” ifadeleri ile bu iş birliği süreci ifade edilmektedir.²³ Barış taraftarı oldukları iddiasında olan yeni yönetim 15 Aralık 1917’de Brest-Litovsk’ta mütareke yapmıştır.²⁴ Yani bir taraftan kendi hâkimiyet sahasındaki milletlere istiklal vaadinde bulunurken, bir taraftan da savaşa son vererek iç savaştan en az zararlı çıkmaya çalışmaktadırlar. Ancak bütün milletlere bağımsızlık vaadinde bulunuyor olmalarına rağmen fiiliyatta bu konuda hiçbir zaman samimi ve güvenilir olamayacaklardır.

Devrime giden iç karışıklıkların başladığı tarihlerde ilk kongrelerden birisi 5-10 Nisan 1917’de yapılan I. Kazak Kongresi olup, Bükey Han hedeflerinin millî kurtuluş olduğunu ilan etmiştir. Orenburg’da yapılan II. Kazak Kongresi’nde (21-26 Temmuz 1917) partinin adı “Alaş-Orda”olarak değiştirilmiştir.²⁵ Ancak iç savaşta olan Bolşevik Kızılordu ve Çarlık taraftarı Beyazordu bu noktada ittifakla hareket ederek Alaş-Orda Hükûmetine karşı çıkmışlardır. Rusların ve yerli Kazak iş birlikçilerin baskısına fazla dayanamayan Alaş-Orda mağlup olmuş ve Kızılordu birlikleri Kazakistan’ı işgal ederek Temmuz 1919’da Alaş-Orda Hükûmetini dağıtmışlardır. Yerine 20 Ağustos 1919’da Kızılordu merkezli Kazakistan Muhtar Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulmuştur.²⁶

22 Xalq Komissarları Sovetinin sədri: Ulyanov (Lenin)Millətlər Komissarı: Cuqaşvili (Stalin) 3 Dekabr, 1917-ci il”,<https://praksis01.wordpress.com/2018/09/14/rusiya-xks-nin-m%C9%99zlum-s%C9%99rq-xalqlarina-muraci%C9%99ti/>, Yavuz,Nurcan,” Rusya’nın Barış , (E.T.15.01.2020)

23 “Xalq Komissarları Sovetinin sədri: Ulyanov (Lenin)Millətlər Komissarı: Cuqaşvili (Stalin) 3 Dekabr, 1917-ci il”, Akşin, s.123

25 Kafkasyalı, Ali, “ Bağımsızlıklarının 20. Yılında Kazakların İstiklâl Mücadelesi Tarihine Bir Bakış “Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi/ Journal of TurkishWorld Studies, XII/1(Yaz2012),ss.178,179, Baymirza Hayit, Türkistan Devletlerinin Millî Mücadeleleri Tarihi, Ankara.1995, s.252.

26 Hayit, s.258, Kafkasyalı, s.179, 1927-1928 yılları arasında Kazakistan’ın yeni idare düzeni kurulmuş başkent 1929’da Almatı’ya nakledilmiştir. Komünist rejim, bütün zenginlerin mal varlıklarına el koyup, bütün işletmeler devletleştirilmiştir. Özellikle toprak mülkiyetine el konulmuş olması uzun yıllar çok ciddi acılara sebep olmuştur.



Yani Anadolu'daki İstiklal Mücadelesinden çok önce başlamış olan Kazak istiklal hareketi ne yazıkki tam Anadolu'daki mücadele güçlenirken Ruslar eliyle sona erdirilmiştir.

Türkistan'daki istiklal mücadelesinden bir diğeri de Hokand Muhtariyeti olup, Nisan 1917'de İslam Şûrası'nı kurarak başkanlığına Münevver Kari'yi getirmişlerdir Aynı yılın Mayıs ayında İslam Şûrası adı Türkistan Millî Merkez Şûrası olarak değiştirilmiş ve başkanlığına da Mustafa Çokayoğlu getirilmiştir.²⁷ Bu gelişmeler bize yine aynı önemli noktayı hatırlatmakta olup, bu da Lenin Dekretinin çok da tesadüfi olmadığı gerçeğidir. Esas amaç, başlamış olan bu istiklal mücadelelerine sözde destek verileceği izlenimi veren beyan ve ifadelerde bulunarak Çarlık rejimi taraftarı olan Beyaz Rus Ordusuna karşı destek temin edebilmektir. Beyaz Rus ordusu mağlup edildikten sonra da yeniden eski siyasi hâkimiyet sahasına dönüş başlayacak olup, 12 Şubat 1918'de Bolşevik Rus Birlikleri Hokand Millî Hükûmeti'ni zor kullanarak dağıtacaklardır.²⁸

Lenin'in Barış Dekreti'nin esir milletler ve de I.Dünya Savaşı'ndaki Müttefik cephe ülkeleri üzerinde oluşturmuş olduğu olumlu düşünceler elbetteki ABD'nin de dikkatini çekmekte gecikmemiştir, Müteakiben, ABD, Başkan Woodrow Wilson 8 Ocak 1918 tarihinde 14 ilkelik bir bildirge yayınlamıştır.²⁹ ABD'nin bu bildirgesi, ilk yayınlanmış olduğu tarihlerde I.Dünya Savaşı'nın mağlup devlet ve milletlerinde çok büyük umuda sebep olmuştur.³⁰

27 Bayraktar, Rasim "Türkistanlı Aydınlarımızın Siyasi ve Yayın Mücadelesi: Mustafa Çokayoğlu Ve Etrafındakiler", Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 39, Erzurum, 2013, s.310

28 Hayit, s. 249-251, Bayraktar, s.311

29 The Times, W. H. Dawson, "The Fourteen Points", Headington, Oxford, June 28 and G. A. Shakespeare. House of Commons, Westminster, S.W.1. June 29. (London, England), Saturday, Jun 30, 1923; pg. 13; Issue 43381. (747 words), Abadan, Nermin, Woodrow Wilson Seçme Parçalar, İstanbul, 1961, s.XIX

30 Selek, Sebhattin, Anadolu İhtilali- Mondros Mütarekesinden Türkiye Cumhuriyeti'nin Doğuşuna Kadar Ulusal Kurtuluş Savaşımızın Belgeseli, İstanbul, 1987, s.227.228, Çelebi, Mevlüt, "Bir İtalyan Gazetecinin Kaleminden İzmir'in İşgali", Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi Journal Of Modern Turkish History Studies XIX/ Özel Sayı: İzmir'in İşgali (2019), s. 131-154; Karabulut, Sezen, "Amerikan Basınında İzmir Şehrinin Yunanistan Tarafından İşgali", Belgi, Sayı 11, Kış 2016/I, s.4.9, "14 Temmuz'da Associated Press haber ajansı tarafından Londra'da duyurulan bir habere göre, Doğu dünyası uzmanı Marmaduke Pickthall'un yayımlandığı kendisine gelen bir mektuba göre, birkaç ay önce İzmir'e ayak basan Yunan işgal ordusu Türkleri öldürmüş ve yağmalamıştır. Mektubun yazarı, Pickthall tarafından "güvenilir bir muhabir" olarak tanımlanmış ancak kimliği açıklanmamıştır. Yazar, Yunan ordusu İzmir'e ayak bastığında Türk yetkililerin birliklerine kışlalarında kalmaları emrini verdiğini ve onların da kışlalarında kaldıklarını ancak Yunanlıların Türk subaylarını topladığı ve "Çok yaşa Venizelos" diye bağırmanın hepsinin bulunduğu yerlere zorla girildiğini belirtmiştir. Yazara göre çok sayıda kişi bu şekilde öldürülmüştür. İsmi açıklanmayan yazar, ayrıca şu açıklamalarda

Bu sebeple, Wilson İlkeleri yayınlandığı tarih ve içerdiği vaatler kapsamında değerlendirildiğinde, Lenin Dekretine karşı hamle olarak değerlendirmek mümkündür.³¹ Wilson ve Lenin'in programlarının en önemli özelliği, merkez olarak Avrupa'ya hiç dikkate almamış olmalarıdır. Gelecekteki hâkimiyet sahaları olarak gördükleri bölge halklarına seslenmektedirler. Her ikisi de, biri komünist ideoloji, ötekisi de liberal açılardan dünya hâkimiyetini temin etme hedefi doğrultusunda öncelikle İngiltere'ye ama sonrasında birbirlerine karşı rakiptirler. Sonunda da bu uğurda büyük bir rekabete girecekleri aşikâr olup, nitekim tarihi olaylar bunu teyit edecektir.³²

Milliyetçilik temeline ve milletlerin kendi kendilerini yönetme esasına dayanan Wilson İlkeleri'nin on ikinci maddesi, Osmanlı Devleti'nin tümüyle bağımsız bir devlet olarak kalmasını temin edecek gibi görünmekte olmasına rağmen, diğer taraftan da Türk hâkimiyetinde bulunan diğer milletlere de (azınlıklar) özerklik " hakkı vaad etmekte olması sebebiyle Rumluk ve Ermenilik ideallerine ivme kazandırıcı niteliktedir.³³ Ancak başlangıçta Türk aydınları bunu tahmin edememişlerdir. Tahmin edebilenler ise Anadolu'da Ermeni ve Rumların hak iddia etmekte oldukları bölgelerde nüfusun Müslümanlar lehine olduğunu bilmekte ve aynı zamanda da samimi olarak İtilaf Devletlerinin self-determinasyon ilkesine uyacaklarına inanmaktadırlar.³⁴ Bu noktada Wilson'un da aynen Lenin gibi bu ilkelerin uygulanışı hususunda ne kadar samimi olduğu sorusu akla gelmektedir. Lenin Dekreti ve Wilson İlkeleri

bulunmuştur; "İzmir valisi iskele boyunca sürüklendi ve Yunan bandıralı bir gemiye bindirildi. Eşi yaralıydı ve evi yağmalandı. Türk generallerden birinin yüzü süngüldü ve bir Yunan büyükbaş hayvan gemisinin hayvanlarla dolu ambarına atıldı. Türk kolordusunun uzman doktoru öldürüldü ve cesedi darp edildi. Yüzük takan Türk erkek ve kadınların parmakları toptan kesildi. Evler yağmalandı ve kadınların ziynetleri çalındı".

31 Abadan, s.XVIII, Kaymaz, İhsan Şerif, "Wilson Prensipleri ve Liberal Emperyalizm", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 2007, Cilt 23 , Sayı 67-68-69, s.26, Geniş bilgi için bkz:Boztaş, Asena, "Wilson İlkeleri'nin Türk Dış Politikasına Yansımaları: Realist ve Pragmatist Bir Perspektif Reflections on Contemporary Turkish Foreign Policy: Gazi Akademik Bakış , Cilt 7, Sayı 14 ,2014

32 Sander, C.I.S.398

33 Aimee Gennell, "Arguing Wilson's 12th Point in the Ottoman Empire, World War I in the Middle East and North Africa",<https://blogs.commonsgorgetown.edu/world-war-i-in-the-middle-east/seminar-participants/web-projects-2014/aimee-gennell-arguing-wilsons-12th-point-in-the-ottoman-empire/>, (E.T.,20.01.2020)

34 Bilgen, Deniz, " Wilson İlkelerine Türk Kamuoyunun Tepkisi ve Bunun Amerikan Basınına Yansımaları", Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 5, Sayı 18, s.126. Ata, Bahri, "Amerikalı İşadamı, Hayırsever ve Diplomat Charles R.Crane'in Türkiye'deki Kültür ve Eğitim Faaliyetleri ", Kuruluşundan 90.Yılına Türkiye Cumhuriyeti Uluslararası Sempozyumu 23-25 Ekim 2013,Ankara, 2016, s.863.



ışığında ilk kurulan devletler Rusya ile Osmanlı Devleti arasındaki muharebelerin sona ermesini müteakiben Ermenistan ve Gürcistan olup, bunları 28 Mayıs 1918'de de Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nin de istiklalini ilan etmesi takip etmiştir.³⁵ Yani bu devletlere yaklaşımları hem Bolşevik Rusya'nın ve hem de ABD'nin samimiyetini gösteren somut olaylar olacaktır.

Türk dünyasındaki ilk cumhuriyet olma özelliğine sahip olan Azerbaycan Halk Cumhuriyetinin benimsemiş olduğu hükûmet sistemini anlamak için öncelikle devletin kurucu belgesi olan 28 Mayıs 1918 tarihli Misak-ı Millî'nin, yani İstiklal Beyannamesinin incelenmesi gerekmektedir. İstiklal Beyannamesinin 6. maddesinde “Kurucu Meclis çağırılana kadar Azerbaycan'ın yönetimi başında halk oylaması ile seçilmiş Millî Şûra ve onun karşısında sorumlu Geçici Hükûmet bulunur ” ifadesi yer almakta olup, yine self-determinasyon prensibine göre hareket edileceği belirtilmiştir. Beyanname metninden görüldüğü gibi Azerbaycan Halk Cumhuriyeti egemenliğini halktan alan, kuvvetler ayırımına dayalı, demokratik parlamenter rejimi benimsemiş bir devlettir. Hükûmet sistemi parlamenter cumhuriyettir. Ancak, dönemin pek çok olumsuz şartları barındırması sebebiyle Azerbaycan Halk Cumhuriyeti döneminde her hangi bir anayasa düzenlemesi yapılamamıştır.³⁶

Ocak 1919'da başlamış olan Paris Barış Konferansı'nda Azerbaycan'ın bağımsızlığı konusu gündeme geldiğinde Wilson'un fikirlerinde samimi olmadığı açık bir şekilde anlaşılmaya başlanılmıştır. Zira Wilson ve Azerbaycan temsilcileri arasında 14 Mart 1919'dan 28 Haziran'a kadar birçok görüşme yapıлып,

35 Hasanov, Ali, Azerbaycanın Geosiyaseti, Bakü, 2015, s.42, Azerbaycan Xalq Cümhuriyyəti Parlamenti (1918-1920-ci illər) <https://meclis.gov.az/?/az/content/13>, Azerbaycan'ın istiklali şu ifadelerle ilan edilmiştir: “Azərbaycan Şura-i Milliyeyi-İslamiyyəsi bütün halka ilan ediyor ki: 1. Bu gündən etibarən Azərbaycan həlki hakimiyyətə hakına malik olduğu Cənubi Şarki Kafkasya'dan ibarət olan Azərbaycan'daki hukuku bütün olan müstəqil bir devlettir. 2. Müstəqil Azərbaycan dövlətinin şəkili-idarəsi Halk Cümhuriyyəti olaraq təqərrür ediyor. 3. Azərbaycan Halk Cümhuriyyəti bütün millətlər və bilxəssə komşu olduğu millət və dövlətlərlə münasibəti-Həsənətəsinə əzmedər. 4. Azərbaycan Halk Cümhuriyyəti millət, məzhəb, sinif, silk və cins fərqi olmadan bütün vətəndaşlarına hukuki-siyasiyyə və vətəniyyə təmin edər. 5. Azərbaycan Halk Cümhuriyyəti ərazisi daxilində yaşayan bircümlə millətlərə inkişafı üçün geniş sərbəstlik tanıyır. 6. Məclisi-müəssisən toplanıncaya qədər Azərbaycan idarəsinin başında arai-ümumiyyə ilə intihab olunmuş Şuray-Milliyə və Şuray-Milliyə qarşı məsul hökuməti-müvəqqəti durur. 1918-ci il iyunun 16-da Azərbaycan Milli Şurası və hökuməti Tiflisdən Gəncəyə taşınır”

36 Asker, Ali, “ Birinci Cumhuriyet Dönemi Azerbaycan'ın Benimsediği Hükûmet Sistemi: Yasama-Yürütme İlişkileri”, Müsəlman şdrqindd ilqparlamentli respublika, Azerbaycan Xalq Cümhuriyyətinin 100 illik yubileyinə hasr olunmuş beynalxalq elmi konfransın Materialları 21-23 may 2018, Bakı, s.123.124

Azərbaycan'ın istiklalinin kabul edilərək Mİlletler Cemiyetine kabul edilməsi ve iki devlet arasında diplomatik ilişkilerin başlatılması vb konular görüşülmüş olmasına rağmen olumlu hiçbir destek temin edilememiştir.³⁷ Aynı tarihlerde Türk istiklal savaşı da devam ediyor olduğu için Azərbaycan'ın var olma mücadelesine gerekli olan siyasi ve askerî destek verilememiş ve Bolşevik Kızıl Ordunun 27 Nisan ile 11 Mayıs 1920 tarihleri arasındaki işgali sonucunda Azərbaycan Halk Cumhuriyetinin varlığı sona ermiş, SSAC'a dönüşmüştür.³⁸ Yani Lenin söylemlerinde Bolşevik Rusya ancak bu kadar samimi olabilirken, her millete istiklal vadeden ABD de büyük bir kayıtsızlık içinde bu sonucu sadece seyretmiştir.

Bu gelişmelerden önce Osmanlı Devletinin de dâhil olduğu müttefik cep-hede savaşın sonu görünmüştür. Wilson İlkeleri'ne göre bir barış anlaşması yapılabilmesi için art arda müttefik devletlerde rejim değişikliğine gidilmiş ve Almanya ile Avusturya ile Macaristan'da cumhuriyet sistemine geçilmiştir.³⁹ Bulgaristan'da Kral Ferdinand tahttan çekilmiş, yerine oğlu Boris gelmiş ve Bulgaristan mütareke istemiştir.⁴⁰ Sanki savaşın suçlusu monarşi yönetimleri olup, bunların yerine halk egemenliğine dayalı cumhuriyet yönetimleri kuru-lursa ya da krallar değişirse durum düzelecek sanılmaktadır. Elbette az da olsa Wilson İlkeleri'ne güven duyulmaya devam edilmekte olunması bu siyasi de-ğişimlerde etkili olmuştur. Ancak Sultan Vahidettin'in savaşın sorumluluğunu alma ve sonuçlarına katlanarak tahttan çekilme vb düşüncesi olmayıp, doğru-dan doğruya bu konudaki bütün sorumluluğu İttihat ve Terakki Partisi yöne-ticilerine yöneltmiştir. Bu noktada İtilaf Devletleri'nin de benzer düşüncelere sahip olduğu anlaşılmakta olduğundan İttihat ve Terakki Partisi Hükümeti'nin istifa etmesi gerekmiştir.⁴¹

37 Hasanov, s.62, Quliyev, Vilayat, "AXC rəsmiləri ilə görüşən ABŞ prezidenti Vilson Azərbaycanı tanımayıb."Yerini soruşmağa risk etmədim, gizlicə xəritədə tapdım" (TARİX)", [https:// strateg.az/siyaset/257597/ axc,\(E.T.,01.12.2020\)](https://strateg.az/siyaset/257597/axc,(E.T.,01.12.2020))

38 Asker, s.124, Hasanov, s.83

39 Akşin, s.132, Müttefik cep-hedede birbirini takiben benzer gelişmeler olmuş ve Almanya'da İmparator II. Wilhelm 9 Kasım 1918'de tahttan feragat etmiş ve ülkede cumhuriyet kurulmuş, müteakiben de 11 Kasım 1918 'de Rethondes Mütarekesi imzalanmıştır. Avusturya-Macaristan İmparatorluğu 3 Kasım 1918 tarihinde Villa Giusti Mütarekesi ile savaştan çekilirken, Avusturya-Macaristan İmparatoru Karl da aynı şekilde tahttan feragat etmiş ve 13 Kasım'da Avusturya, 16 Kasım'da Macaristan cumhuriyetleri kurulmuştur

40 Selek, s.37.38, Akşin,Kısa..s.124

41 Selek, s.40



Talat Paşa kabinesinin zorunlu istifasını müteakiben 14 Ekim'de Ahmet İzzet Paşa Hükûmeti kurulmuştur.⁴² Enver Paşa hükûmetten çekilmiş olmalarına rağmen, tedbirli davranarak mütarekenin imzasından önce Teşkilât-ı Mahsusa mensubu olan Yenibahçeli Nail Bey Batum'a, İttihatçılardan Filibeli Hilmi Erzurum'a, tüccar Cafer Beyi kurye olarak Trabzon'a göndermiş ve bölgede millî teşkilatlanma sürecinin başlatılmasını istemiştir. Albay Halit Bey (Deli Halit Paşa), Erzurum'da olup, Topçu Albayı Rüstü, Albayrak Gazetesi Müdürü Süleyman Necati Bey Enver Paşa'nın emirlerini dikkate alarak bu bölgelerde millî teşkilatlar teşkiline başlayacaklardır. Bu esnada 4 Ekim'de mütareke talebinde bulunulurken, Ahmet İzzet Paşa, 19 Ekim 1918'de Osmanlı Mebusan Meclisinde okuduğu hükûmet programı ile göreve başlamış olup, ilk icraat olarak 21 Ekim 1918'de Kafkasya ve İran'da dağınık bir şekilde bulunmakta olan Osmanlı askerî birliklerinin geri çekilmesi emrini vermiştir.⁴³

Hükûmetten çekilmiş olmakla birlikte hala devlet ve millet konusunda İttihat ve Terakki yöneticileri kaygılanmaya devam etmektedirler. Sabahlara kadar yaptıkları toplantılarla gelecekte nasıl bir yol takip edileceğini tespitte çalışırken, 5 Kasım 1918'deki son toplantıda partinin lağvedilmesine karar vermişlerdir.⁴⁴ İşte böyle bir zamanda Enver Paşa, Talat Paşa, Cemal Paşa, Kara Kemal Bey ve Teşkilât-ı Mahsusa Başkanı Hüsamettin Ertürk ile Kuruçeşme'deki yalısında son bir toplantı gerçekleşmiştir. Hüsamettin Ertürk anılarına, asla tam olarak teslim olunmaması gerektiğini düşünen Enver Paşa'nın, ordunun terhis edimeyerek Doğu Anadolu'dan yeniden direnişe geçilmesi fikrinde olduğunu ifade etmektedir. Teşkilât-ı Mahsusa da lağvedileceği için

42 Akşin, Sina, 100 Soruda Jön Türkler ve İttihat ve Terakki, İstanbul.1980, s.284, Selek, s.54, Ahmet İzzet Paşa, Son Osmanlı devlet adamları ve kumandanları arasında çok sayılan ve kendisine güvenilen bir askerdir. Almanya'da tahsil görmüş, Alman Gollz Paşanın yardımcılığını yapmış, Erkânı Harbiye Riyasetinde ve Harbiye Nazırlığında bulunmuştur. Balkan Savaşında, Başkumandanlığa, Birinci Dünya Savaşında Kafkas Orduları Grubu Kumandanlığına getirilmesi, asker olarak kendisine ne derece değer verildiğini göstermektedir.

43 Akşin,Kısa..s.137, Yel, Selma, Yakup Şevki Paşa ve Askerî Faaliyetleri,Ankara, 2002, s.69

44 Akşin,100 Soruda..., s.284.285, Yeni partide eski partinin lekelenmemiş mensuplarının yeni bir kisve, gaye ve unvan altında çalışacakları belirtilmiş ve yeni partinin idare heyeti ve partiye giriş şartları tespit edilmiştir. 11 Kasım günü kurulan Teceddüt Partisinde ilk dikkati çeken husus 18 kişilik idare heyetinde eski Ziraat Müsteşarı Sason Efendi (Yahudi) yanında. Ayandan Mavrokordato Efendi, İstanbul Mebusu Orfanidis gibi Rumlara ve mebus Barsamyan Efendi gibi bir Ermeniyeye yer verilmesidir ki benzeri bir durum Kars'ta ilan edilecek Cuhuriyet yönetiminde de görülecektir.

eski mensupların özellikle ermeni ve rumların hak iddia edeceği bölgelere çekilerek millî direniş örgütleri kurmaları gerektiğini düşündüğünü, başta Halil ve Nuri Paşalar olmak üzere İstanbul'a dönülmemesi emrini verdiğini söylemektedir.⁴⁵ Enver Paşa'nın bu konuşmalarında, zayıf olmakla birlikte Wilson İlkeleri'ne umut bağladığı ve mücadele yöntemi olarak self-determinasyon prensibini düşündüğü anlaşılmaktadır. Ancak mütareke sonrasındaki haksız ve hukuksuz işgallerle bu umutlar tek tek yok olmaya başlayacaktır.

30 Ekim'de imzalanmış olan Mondros Mütarekesinden sonra 13 Kasım 1918'de müttefik donanması İstanbul'u fiilî olarak işgal etmiştir.⁴⁶ Müteakiben Osmanlı coğrafyası üzerindeki işgaller devam etmiştir. 21 Ekim'de Kafkasya'da başlamış olan geri çekilmeye, mütareke ile Evliye-i Selase de eklenmiştir. Bu sebeple tahliye bölgelerinde başlanılmış olan millî şuralar ve halktan milis grupları teşkiline, daha sonra da ara vermeden devam edilmiştir. Bu bölgelerden sorumlu olan IX. Ordu Kumandanlığına Harbiye Nezaretinden gelen emirler, self-determinasyon prensibinin dikkate alınmış olduğunu göstermekte olup, bölgede yapılan faaliyetleri iki grupta incelemek daha doğru olacaktır:

1. 21 Ekim tarihli emir gereğince Brest-Litovsk sınırlarının dışında kalan Aras havzasında (Kars'ın güneyinden Ordubad'a kadar devam eden bölge) yani Ahıska, Ahilkelek ve Nahçıvan, vb Osmanlı askerî birlikleri hızla çekilmeye başlarken Harbiye Nezareti, 27 Ekim 1918 günü Kafkas İslam Ordusu ile Şimali Kafkas Kumandanlığının kaldırılması ve Kafkasya'da, Azerbaycan'da hizmet etmek isteyenlerin orada kalabileceklerini bildirmiştir.⁴⁷ Mütareke im-

45 Tansu, Samih Nafiz, Teşkilât-ı Mahsusa İki Devrin Perde Arkası, İstanbul, 2012, s.165

46 Mütareke şartları için bkz: Sabis. Ali İhsan, Harp Hatıralarım, İstiklal Harbi ve Gizli Cihetleri, C.4. ss. 3321.324, İstanbul, 1993, s.84, Fransızlar 11 Aralık 1919'da Dörtyol, 17 Aralık 1918'de Mersin'i, 26 Aralık 1918'de Pozanti'ya kadar Çukurova'yı, 3 Şubat 1919'da Çiftehane'i, 16 Nisan 1919'da Afyonkarahisar istasyonunu, İngilizler 24 Aralık 1918'de Batum'u, 10 Ocak 1919'de Antep'i, 3 Ocak 1919'da Cerablus'u, 22 Ocak 1919'da Konya istasyonunu, 22 Şubat 1919'da Maraş'ı, 27 Şubat 1919'da Birecik'i, 24 Mart 1919 Urfa'yı, 13 Nisan 1919'da Kars'ı ayrıca 9 Mart'ta Samsun'a da bir müfreze çıkarmışlar ve birkaç gün sonra Merzifon'a bir kıta göndermişlerdir. İtalyanlar, 28 Mart 1919'da Antalya'yı, 4 Mayıs 1919'da Kuşadası'nı, 11 Mayıs 1919'da Fethiye, Bodrum ve Marmaris'i işgal ederek, 2 Nisan'da Konya'ya bir tabur ile ve 14 Mayıs'ta Akşehir'e bir müfreze göndermişlerdir. Yunanlılar, 9 Ocak 1919'da Uzunköprü - Hadımköy demiryolunu işgal ederken, İngilizler ve Fransızlar 1 Şubat 1919'da müşterek olarak Turgutlu - Aydın Demiryolunu kontrol altına almışlardır.

47 Selek, s.183



zalandığı gün karargâhı Bakü'de bulunan Kafkas İslam Ordusuna bağlı XV. Tümen Petrovsk'a (Dağıstan) taarruz etmekte, XXXVI. Kafkas Tümeni ve I. Azerbaycan Kolordu karargâhı, II. Azerbaycan Tümeni Bakü'de, I. Azerbaycan Tümeni Karabağ bölgesinde bulunmaktadır. Kars'taki IX. Ordunun birlikleri: II. Kafkas Tümeni Hoy (İran Azerbaycanında bulunmaktadır. IX. Kafkas Tümeni Kamarlı (Erivan'ın güneyinde,) XII. Tümen SerdarAbad (Erivan'ın batısında), XXXVI. Tümen, Gümrü'de, III. Kafkas Tümeni Ahıska'da, X. Kafkas Tümeni Batum (İstanbul'a gitmek üzere) mevkiindedir.⁴⁸ Harbiye Nezaretinden gelen bu emir dâhilinde tahliye edilecek bu geniş coğrafyada siyasi teşkilatlar teşkili ile bölge Müslüman halkı sancak ve kazalarla iş birliğine gidilmiş, gönüllü subaylardan isteyenlerin bölgede kalmasına izin verilerek, Ahıska ve Ahılkelek, Ardahan'da Ahıska'da, Nahcivan'da Şuralar ile milis grupları teşkiline başlanılmıştır.

2. Mondros Mütarekesi sonrasında da aynen Aras havzasında olduğu gibi IX. Ordu Kumandanlığına bir biri ardında gelen gizli şifre emirlerde öncelikle terhis efradından güvenilir subayların Elviye-i Selase bölgesinde görevlendirilmesi ve bunların milis grupları teşkil etmesi istenirken, ardından gelen emirlerde Ermeni ve Rumların hak iddia etmekte oldukları bölgelerde Müslüman halkın çoğunlukta olduğu ifade edilerek Müdafaa-i hukuk cemiyetlerinin kurulması tavsiye edilmektedir.⁴⁹ Elviye-i Selase'de Kars merkez olmak üzere Kars İslam Şurası/Kars Millî Şûrası, Ardahan'da Ahıska Hükümet-i Muvakkatası ve İğdır'da Aras Türk Hükümeti teşkil edilmiştir. Yine bunların emrinde kalmak isteyen subaylara ordudan ayrılmış görüntüsü altında izin verilmiştir.⁵⁰

Kars'a doğru çekilmekte olan IX. ordu kumandanının durumunu Kars mutasarrıfı Hilmi Uran anılarında: "...Erzurum yönünde çekilirken biz de Kars'ın mülki idaresini Kars Millî Şûrası adı ile yatansever Karşılılar tarafından kurulan bir teşekküle devrederek Kars'ı terk ettik", sözleri ile ifade etmekte-

48 Selek, s.184

49 Geniş bilgi için bkz. Yel, s.86-129

50 Bu konuyla ilgili geniş bilgi için bkz. Yel, Bölüm I, s.69-151, Ural, Selçuk, "Millî Mücadelenin Başlarında Doğu'da Millî Teşkilatlanma ve Hususiyetleri", Karadeniz İncelemeleri Dergisi, Yıl: 2012 Cilt: 7, Sayı: 13, s.61.62

dir.⁵¹ Burada „... bereket versin birçok subaylar Müdafaa-i Hukukla temaslarını kesmiyorlar, ordu içinde durmadan, dinlenmeden müdafaa propagandası yapıyorlardı” , ifadesi çok önemli olup,mütarekeye rağmen Harbiye Nezaretine bağlı zabıtların, kumandanların halkın teşkilatlanmasına ve müdafa-i millî cemiyetlerinin teşkiline destek vermeye devam edildiği doğrulanmaktadır.⁵² Bu da Osmanlı Harbiye Nazırlığını gizli de olsa müdafa-i millî cemiyetlerinin arkasındaki destekleyici güç olduğunu göstermektedir. İngiliz işgal kuvvetleri bu gizli faaliyetlerden kısmen haberdar olunca, art arda Osmanlı Devleti'ne baskı yapmaya başlamışlardır. Harbiye Nezareti bunun sonucunda 24 Kasım 1918 günlü emriyle, Kuzey Kafkasya'da ve Azerbaycan'da isteyen subay ve erlerin kalabileceğine dair 27 Ekim 1918 günlü ve 5887 sayılı emri iptal etmiştir.⁵³ Ancak bu emrin iptalinden sonra da başta Halit Paşa olmak üzere Evliye-i Selase bölgesinde ve Azerbaycan'da milis grupları ile mücadeleye devam edenler olacaktır. Diğer taraftan yine Harbiye Nezareti'nin, Erkânı Harbiyede görev yapan bazı vatansever askerlerin teşvikiyle, kıymetli ve tecrübeli kumandanların Anadolu'daki stratejik bölgelere tayinleri yapılmaya başlanılmıştır. Bunlardan başlıcaları Bekir Sami, Kazım Özalp, Kazım Karabekir, Ali Fuad, Refet, Cafer Tayyar, Galatlı Şevket ve Yusuf İzzet Beydir.⁵⁴

51 Selek, s.184-185

52 Selek, s.187

53 Selek, s.187, . Kuzey Kafkasya'da ve Azerbaycan'da bulunan bütün Osmanlı subay ve erlerinin en geç iki ay içinde IX. Orduya iltihak etmeleri ve itaat etmeyenler hakkında kanuni kovuşturma yapılacağı ilave edilmiştir. Hâlbuki ilk emre dayanarak Kafkas İslam Ordusu Kumandanı Nuri Paşa ve beraberinde birçok subay ile Azerbaycan Hükümeti ile bir anlaşma yapmış ve durumu 4 Kasım 1918 günü emriyle birliklere duyurmuş olduğu için birçok subay ve er Kafkasya'da, Azerbaycan'da kalmak üzere müracaat etmiştir. Nuri Paşanın tamim ettiği anlaşmanın önemli maddeleri şöyledir: Azerbaycan hizmetine girecek subaylar ve memurlar adı geçen hükümetin tebaası olacaktır. Ceza ve mükâfat hususunda Azerbaycan kanunlarına tabi olacaklardır ... “Subaylar taşındıkları rütbe ile kalacaklardır. Daha önce Osmanlı Ordusunda iken aldıkları kıdem ile terfi edenler burada bir üst rütbeyi kazanacaklardır.”. Her subaya senede gidiş ve dönüş dâhil olmak üzere 2 ay izin verilecektir. Bu 2 aya ait maaşı hareketinden evvel peşinen ve tamamen alacaktır. İzinli gidecek subay, izin başlangıcından 1 ay evvel üstüne bilgi verecektir.” Her subay 1 seneden evvel sözleşmesini feshetmek hakkına sahip değildir. Ancak, sıhhi sebeple ve meşru bir mazeret dolayısıyla daha evvel sözleşmesini feshi icab ederse 5 inci maddedeki tazminat ödenecektir ... “Hükümet sözleşmeyi feshetmek istediği takdirde 6 maaş nisbetinde tazminat verecektir. Ceza suretiyle fesihlerde tazminat verilmez ..” Maaşları, taşınan Osmanlı rütbesinin maaşı ..ile Azerbaycan'ın zamları toplamından aşağı olmayacaktır... Subayların Anadolu'daki ailelerine verilen erzak ve yardımların bundan sonra verilmesi için Azerbaycan Hükümeti'nce lüzumlu tedbirler alınacaktır. Bunun için sarf olunacak miktar, Azerbaycan hükümetinin borcu olacak ve hesabı yapılacaktır...

54 Kuran, Ahmet Bedevi, Osmanlı İmparatorluğunda İnkılap Hareketleri ve Millî Mücadele, İstanbul., 2010, s.711



Aynı tarihlerde İtilaf Devletleri arasındaki görüşmeler de devam etmekte olup, Wilson, Aralık 1918'de Paris'e gittiğinde, ilk günlerde sanki on dört prensip ve Milletler Cemiyeti'nin barış sürecine dahil edilmesine karar verilmiş gibi olduğu için bu durum umutlu bir ortamın doğmasına sebep olmuştur.⁵⁵ Ancak, söz konusu Osmanlı Devleti olduğunda Wilson da zaman içerisinde yine aynen Bolşevik Rusya gibi kendisinden beklenen tarafsız ve gerçekçi bir dış politikadan uzaklaşmaya başlamıştır. Özellikle de bu durum Mondros sonrasındaki haksız hukuksuz işgallere karşı ve de İzmir'in işgaline tepkisiz kalınmasıyla net bir şekilde görülmüştür.

Sonuç olarak Paris Barış Konferansı'nda alınan kararlar, belki dünyaya huzur getirememiş olsa da, Avrupa kamuoyu ve ülkelerinde "self determinasyon" hakkının kabul edilmeye başlanması hususunda kısmi de olsa olumlu bir sonucu olabilmıştır.⁵⁶ Bu da son derece önemli olup, Türk İstiklal Savaşının başlayabileceği hukuki zeminin oluşumuna katkı sağlamıştır.

Mondros Mütarekesi'nin aslında bütün maddeleri Osmanlı Devleti'nin bağımsızlığını yok etmeye yönelik olup, eğitim düzeyi düşük milletler ve toplumlar, açık bir askerî işgal olmadığı müddetçe bu gibi durumlarda bağımsızlığın tehlikede olduğunu çoğu zaman fark edememektedirler. Türk milleti de çok az aydın ve yurtseverinin haricinde başlangıçta manda ve himayenin tam olarak ne içermekte olduğunu ve de Mondros ile karşı karşıya kalınmış olunan tehlikeyi fark edememiştir. Hâlbuki Mütarekenin 7. maddesi ile açık olarak İtilaf Devletleri'ne güvenliklerini tehdit edecek bir durumun ortaya çıkması halinde istedikleri herhangi bir bölgeyi işgal etme hakkını verilmektedir. Bu da Osmanlı Devleti'nin açık olarak işgalleri kabul etmesi manasına gelmektedir. Tarih boyunca bağımsızlığına önem veren bir millet için bunun kabul edilmesi mümkün değildir. Ancak önce bunu hissetmesi ve idrak etmesi gerekmektedir. Bu sebeple İstiklal Mücadelesinde üç aşama olup, birincisi psikolojik olarak halkın mücadeleye hazırlık aşaması, ikincisi siyasi mücadele aşaması, üçüncü aşama ise askeri mücadele safhasıdır. Psikolojik ve siyasi hazırlık aşaması tamamıyla Wilson İlkeleri'ne uygun olarak müdafai millî, dernekleri ile self-determinasyon hareketi olarak başlatılmıştır. Ancak, Azerbaycan örneğinin çok iyi farkında olan başta Mustafa Kemal Paşa olmak üzere Müdafai-i Millî

55 Bozkuş, s.167

56 Sander, Oral, Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e, Cilt I, Ankara, 2003, s.404

Cemiyeti mensupları da çok daha ihtiyatlı hareket etme ihtiyacı hissetmişlerdir. Diğer taraftan özellikle Harbiye Nezaret ve Erkânı Harbiye Riyasetinde görevli olan pek çok isimsiz vatansever görünüşte harfiyen Mondros Mütarekesi şartlarını uygulamaya dikkat etmeye çalışırken, çok gizli kaydıyla özellikle Rum ve Ermenilerin hak iddia etme ihtimalleri olan bölgelerde Müdafai-Millî cemiyetlerinin teşekkülüne ve milis gruplarının teşkiline destek olmaya çalışmışlardır.⁵⁷

Giresun'da milis grupları kuracak kişi Pontusçulara en güçlü müdafayı yapan Topal Osman Ağa'dır, Samsun'da Mehmet Bey'le eski milletvekillerinden Emin, Sivas'ta teşkilatlanma sürecini başlatan Halit Turgut Bey'le Şekeroğlu İsmail Efendidir. Ahıska'daki teşkilatlanmaya Molla Nasreddin Gazetesi yazarlarından Ömer Faik Bey, Harput'ta Hacı Kaya, Morgül Örgütünü hazırlamaya Batum Milletvekili Edip Bey, Acara Örgütünü kurmaya Müyesser Paşa'yla, Milletvekili Ali Rıza Bey görevlendirilmişti demektedir Samih Nafiz Kansu. Ayrıca biri Erzurum'da Albayrak, diğeri Batum'da Sadayı Hak isimleri altında iki gazetenin yayınlanması kararının alınmasının da yine Teşkilât-ı Mahsusa'nın bilgisi dâhilinde gerçekleştiğini ifade etmektedir.⁵⁸ Yani Osmanlı devlet görevlilerinin ve aydınlarının Wilson İlkeleri'ne dayanarak başlatmış oldukları faaliyetler mütareke öncesinde başlamıştır demek mümkündür.

21 Ekim 1918'de Osmanlı Devleti 1914 sınırlarına çekilme kararı verdiğiğinde, 9 Ekim 1918'de Ahıska Hükûmet-i Muvakkatası kurulmuş durumdadır. Mütarekeyi müteakiben de 3 Kasım'da Aras Türk Hükûmeti, 5 Kasım'da Kars İslam Şûrasiteşkil edilmiştir. 15 Kasım'da Birinci Kars Kongresi düzenlenmiş ve sekiz kişilik Muvakkat Heyeti seçilmiştir. 30 Kasım 1918 tarihinde Kars'ta toplanan kongrede bu üç hükûmet yine self- determinasyon prensibine göre, Kars Millî İslâm Şûrası Merkez-i Umumisi adı altında birleşmiştir. Başkanlığına Cihangirzade İbrahim Bey seçilmiş olup, eski Teşkilâtı Mahsusa mensubudur. 60 bölge temsilcisinin katıldığı bu kongre ile Kars, Oltu, Kağızman, Iğdır, Sarıkamış, Ardahan ile Türk ve Müslümanların yaşadığı Ahılkelek, Ahıska ve Batum gibi şehirlerde yaşayan halk örgütlenirken, aslında bir yerde de istiklal savaşının büyük kongrelerine hazırlık yapılmaktadır. 17 Ocak 1919 ve 18 Ocak 1919 tarihlerinde Dr. Esat Oktay başkanlığında Kars'ta toplanan kongreye

57 Bu konuda geniş bilgi için bkz. Yel, s.69-150

58 Tansu, s.194



131 temsilci katılmış ve Kars Millî İslam Şûrası'nın adı Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmet-i Muvakkata-i Millî olarak değiştirilmiştir.⁵⁹ Başkanlığına yine Cihangirzade İbrahim Bey seçilmiştir. Bu geçici hükûmet, 18 maddeden oluşan anayasası ve yeşil ve kırmızı zemin üzerinde bulunan ay-yıldızlı bayrağı kabul edip; 12 üyeli bir bakanlar kurulu ve halkın oyu ile seçilen 131 milletvekili bir parlamento kurmuştur 25 Mart 1919 tarihinde bu meclis Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmet-i Cumhuriyesi adını almıştır. Hükûmet Kars'ın dışında Artvin, Ardahan, Batum, Gümrü, Sarıkamış, Nahcivan, Ordubad ve İğdır'ı sınırları içinde saymıştır.⁶⁰ Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmet-i Milliyesi adıyla kurulan yeni kurulan hükûmette aynı gün 18 maddelik bir anayasa da kabul edilmiş olup, daha sonra teşkilatı Esasiye'ye de zemin oluşturduğu görülmektedir. Özellikle 8 madde çok önemli olup, "Tüm askeri şube ve teşkilatlar Türk Devleti'nin kabul ettiği usul dairesinde tatbik edilecektir. Türkiye Devleti ile irtibatın sağlanması için daimi bir heyet Türkiye'de bulunacaktır" vurgusu yapılmaktadır.⁶¹ Oysa o tarihte bu adı taşıyan bir devlet yoktur, Osmanlı Dev-

59 Yel, s.86

60 Yel, s.131

61 Kırzioğlu, M.Fahrettin „Kars Tarihi, Cilt:I, İstanbul, 1953, s.18, Aydın, Nurhan, Ergün, Elif, "Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti Ve Bölgedeki Faaliyetleri", Tarih ve Günce Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Dergisi, Journal of Atatürk and the History of Turkish Republic, II/5, 2019 Yaz, s..314-315, Millî meclisin aldığı bu kararlar şu şekildedir. "1. Hükûmet, Cenub-i Garbi Kafkas Cumhuriyeti namını taşıyacaktır.2.Cenub-i Garbi Kafkas Cumhuriyeti, hududunu Batum'dan Nahcivan'a kadar ulaştırarak, bu sınır içerisinde barış sağlanıncaya kadar muhafazayı üstlenmiştir. 3. Hükûmetin bayrağı beyaz, yeşil ve siyahtan oluşan üç renkli zemin üzerine dikilen ay yıldızlı Türk Bayrağı olarak kabul edilmiştir. 4. Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti sınırları dâhilinde resmi dil Türkçedir. Bütün resmi ve gayri resmi muameleler ve öğretim Türkçe olacaktır. 5. Milletvekili seçimi: On bin nüfustan bir mebus seçilecek, 18 yaşını tamamlayan her vatandaş seçime iştirak edecektir. 6. Her vilayet ve kazada millî şuranın şubeleri açılacak, bunların faaliyeti için her türlü destek sağlanacaktır. 7. Türk millet ve hükümetini rencide edici her türlü muameleden kati suretle kaçınılacaktır. 8. Tüm askeri şube ve teşkilatlar Türk Devleti'nin kabul ettiği usul dairesinde tatbik edilecektir. Türkiye Devleti ile irtibatın sağlanması için daimi bir heyet Türkiye'de bulunacaktır. 9. Mülkiye teşkilatları babında sekizinci maddede zikredilen usul aynen kabul edilmiştir. 10. Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti, komşu hükümetlerle daima dost ve iyi geçinmeyi ilke edinecek, Meclis-i Mebusan seçiminden sonra bu husus hakkında bir kanun çıkarılacaktır. 11. Eğer Avrupa hükümetleri Vilayat-ı Sitte'yi (Erzurum, Sivas, Van, Bitlis, Elazığ, Diyarbakır) Türkiye'den alıp ahir bir hükûmete verme kararını alırlarsa, Hükümetimiz Türkiye'den ayrılmamayı kesin olarak kabul etmiştir. 12. Azınlıkların hukukları aynen muhafaza edilecektir. 13. Müslümanlar arasındaki mezhep ayrılıklarına hürmet edecek ve dini ayinlerin bir arada yapılması sağlanacaktır. 14. Seçimlerin namzedsiz, demokrat ve bi- taraf, Türk'ün şan ve şerefine yakışacak şekilde yapılmasına dikkat edilecektir. 15. Valiler ve kumandanların tayin ve azilleri meclisin kararıyla olacaktır. 16. Millî Şûra Hükümeti, milletvekillerinin seçiminden sonra bazı kanun maddelerinin tebdiline salahiyyetar olacaktır. 17. Milletvekillerinin yaşları 25'ten yukarı olacaktır. 18. Bu kanunun icrasına, Millî Şûra Hükümet Mümessilleri ile Hükümet Reisi memur edilmiştir."

leti vardır. Bu da her ne kadar o tarihlerde bir coğrafya adı olarak kullanılıyor olsa da, ilk defa devlet olarak “Türkiye Devleti” ifadesinin kullanılmış olmasının bir öngörü olmaktan ziyade, aslında dönemin önde gelen pekçok vatansever aydın ve devlet adamının kalbinde ve beyninde bu devletin şekillenmekte olduğunu düşündürmektedir.⁶²

Doğuda ve Batı Anadolu’daki bu gelişmelere paralel bir şekilde Trakya’da da benzer faaliyetler bulunmaktadır: Sadrazam Talat Paşa, son Almanya ziyaretinden dönerken, bölgedeki yetkililere teşkilatlanarak self-determinasyon kapsamında haklarını korumalarını öğütlemiştir.⁶³ Daha sonra İstanbul’da Edirne’nin önde gelenleri ile yaptığı görüşmede de en kısa sürede Müdafai Milli Cemiyeti teşkilini öğütlemiştir. Bunun sonucunda 2 Kasım 1918 de İstanbul’da Trakya - Paşaeli Müdafaa-i Hukuk Heyet-i Osmaniye Cemiyeti’nin temeli atılmıştır. Cemiyetin, 7 Kasım 1918 tarihinde kurulmuş olduğu sanılmakla birlikte, kuruluşu ancak 2 Aralık 1918’de resmen ilan edilebilmiştir.⁶⁴ Daha sonra Batı ve Doğu Trakya Paşaeli Müdafai Hukuk Cemiyetlerinin birleşme kararı alınmıştır.⁶⁵

Aynı zaman zarfında Trakya konusunda da İtilaf Devletleri arasında yoğun görüşmeler devam etmektedir. Mütareke yıllarında Doğu ve Batı Trakya’nın hangi ülkenin yönetiminde olacağı konusu İngiltere’yle Fransa’nın çatışma sebeplerinden birisidir. Fransızlar gizlice İstanbul Hükûmetine Trakya konusunda destek sözü vermişlerdir. İstanbul Hükûmetinin Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi, yaveri Kurmay Binbaşı Sadi Bey’i, Hüsamettin Ertürk’e göndererek, gizlice silahlı millî kuvvetlerin de bu konuda yardım etmesini ve gizlice asker gönderilmesini istemiştir. Artık Karakol Cemiyetine bağlı olan bu kişiler, Bakırköy’deki Fransızların askerî ambarlarından alacakları cephane ve silâhları, Edirne’deki kolorduya ve onun komutanı Kurmay Albay Cafer Tayyar Bey’e ve daha sonra bu kolorduya kumandan olacak olan Kurmay Albay

62 Tanör, Bülent:Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul, 2004 ,s.253-254, Narin, Serdar, “1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler Ve Siyasal Özerkliğin Reddi”, <https://www.izmirbarosu.org.tr/pdfsosya/1921-anayasasi-nin-genel-ozellikleri-baglaminda-yer-yonunden-yerinden-yonetimler-ve-siyasal-ozerkligin-reddi20194271722275.pdf>, (E.T.10.09.2020), s.88,

63 Keleş, Zülal, ” İstiklâl Savaşı’nda Trakya Bölgesi Ve Başarısızlık Nedenleri (Ekim 1918-Temmuz 1920)” , <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1662209> ,(E.T. 17.02.2020) ,s.1021

64 Keleş, s.1022

65 Keleş, s.1022



Muhittin Bey'e ulaştırmayı başarmışlardır. Bir süre sonra Cafer Tayyar Paşa, Trakya'daki Müdafaa-i Hukuk şubelerine genel başkan olunca, bu gizli taşıma işlerinin takalarla Çekmece sahillerine yapılması ve oradan kendi örgütünden kimseler ve araçlarla içerideki bölgelere gönderilmesi kararlaştırılmıştır.⁶⁶

Hukuki çabalarla bir sonuç alınamayarak, Osmanlı Devleti'ne bağlı kalınmasına izin verilmemesi halinde, aynen Kars'ta olduğu gibi Doğu Trakya'nın da bağımsız bir cumhuriyet olarak ilan edilmesi bu mücadelenin bir parçasıdır. Aynı süreçte Batı Trakya'da da istiklal için mücadele edilmekte ve bir cumhuriyet kurma mücadelesi yapılmaktadır.⁶⁷ Ancak Batı Trakya'nın bütün çabaları sonuçsuz kalmış ve 17 Ekim 1919'da Yunanlılar tarafından işgal edilmiştir. Bu sebeple Temsil Heyeti'nin isteği ile Doğu Trakya'yı temsilen Trakya Paşaeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyetine bağlanarak, Anadolu'nun bölünmez bir parçası olduğunu ortaya koymuştur. Ancak geçici de olsa Batı Trakya gibi burası da Yunan işgaline maruz kalmaktan kurtulamamıştır.⁶⁸ Bölgeden sorumlu olan I. Kolordu Kumandanı Cafer Tayyar Paşanın, diğer bölgelerdeki ilgililer gibi Mondros sonrasında askerinin tahliye sürecini yavaşlattığı ve de Müdafaa-i Millî Cemiyetine destek vermiş olduğu bilinmektedir.⁶⁹

Diyarbakır'da bulunan VI. Ordu Kumandanı Ali İhsan Paşa da mütareke sonrası tam teslimiyet fikrine karşı olup, mütareke şartlarının uygulanmasına mani olmak ve düşmana bu hususlarda fırsat ve imkân vermemek gerektiğine karar vermiştir. “..Mütareke oldu diye düşman karşısında atıl ve mütevekkil kalmak, vatanseverliğe aykırı idi” demekte ve “..Altı Şark vilayetinin İngilizler tarafından işgali, güya Ermenileri kurtarmak bahanesi altında, bu bölgenin muhtariyeti veya istiklal neticelerini doğurabilirdi... Hiç olmazsa, altı Şark vilayetini bu akıbetten kurtarmak için uğraşmak lazım idi...” demektedir.⁷⁰ Ali İhsan Sabis bu düşünce ile ilk önce, VI. Ordu'nun elinde ve menzil ambarlarında bulunan fazla silah ve cephaneleri süratle Elaziz, Malatya ve Sivas taraflarına nakletmeye çalışırken, diğer taraftan da altı vilayetin (Vilayeti Sitte)

66 Tansu, s.117

67 Tansu, s.116-117

68 Özkaya, Yücel, “Ulusal Bağımsızlık Savaşı Boyunca Yararlı ve Zararlı Dernekler“, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1171738>,(E.T. 01.010.2020), s.152

69 Keleş, s.1025

70 Sabis.Ali İhsan, Harp Hatıralarım, İstiklal Harbi ve Gizli Cihetleri ,C.5,İstanbul.1993, s.25

işgaline bahane vermemek için valilerle muhabere ederek asayişin muhafazası hususunda sıkı tedbirler almaya çalışmıştır. Müslüman halkın hukukunu muhafaza için, Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri ve mahalli milis teşkilatı kurmalarını valilerle müstakil mutasarrıflıklara tavsiye ederek, icap eden silah ve cephaneleri, Altıncı Ordu'nun elindeki kaynaklardan vereceğini bildirmiştir. Bu noktada IX. Ordu Kumandanı Yakup Şevki Paşa ile hemen hemen aynı kararları uyguladıkları görülmektedir. Askeri niçin terhis etmediğini “Harbiye Nezareti’nden gelen terhis emirlerini geciktirmek ve vakit kazanmak zarureti-ni hissettim” ,diyerek ifade etmektedir. Ancak Ali İhsan Paşa bu kararları şahsi iradesi ile aldığı ve uyguladığını ifade ederken,IX.Ordu Kumandanı Yakup Şevki Paşa bölge hakkında gelen benzeri talepleri Harbiye Nezaretine iletip gerekli izin ve desteği aldıktan sonra uygulanmasında aktif olarak görev almış olduğunu ifade etmektedir.. Ali İhsan Paşa'nın bu çabaları ne yazık ki çok fazla etkili olamamış ve İstanbul'a döndükten sonra tutuklanarak Malta'ya sürgüne gönderilmiştir.⁷¹

İzmir'in işgali karşısında Batı Anadolu halkı da Yunan işgaline karşı örgütlenmek ve silahla mücadele etmek gerektiğini anlamış ve Alaşehir ve Balıkesir'de kongre yapılarak Redd-i İlhak Cemiyet ve şubeleri kurulmuştur. Bölgede önde gelenlerin girişimleri ve maddi katkılarıyla Kuvayımilliyeye/milis birlikleri teşkil edilirken, Ayvalık'ta Ali (Çetinkaya) komutasındaki 172. Alay, Nazilli'de Şefik (Aker) komutasındaki 57. Fırka (Tümen), Yunan askerî birliklerine karşı mücadele ederek ya da Kuvayımilliyeye birliklerini destekleyerek, bölgedeki işgale karşı önemli bir güç oluşturmuşlardır. Yörük Ali Efe, Demirci Mehmet Efe gibi gibi efeler de halkın istiklal mücadelesine iştirak etmişlerdir.⁷² Böylece Wilson İlkeleri'ne göre hak arayışında olan halk tarafından Yunan işgaline karşı son derece hukuki olan meşru müdafaa cephesi teşkil edilmeye başlanılmıştır. Bir taraftan da İzmir'in işgalini protesto etmek için birçok yerde mitingler yapılmaya başlanılmıştır. İşgal kuvvetleri başlangıçta bunlara kontrollü yaklaşmayı tercih etmiştir. İzmir'in işgalini telin eden mitinglerin en büyüğü 23 Mayıs 1919'da İstanbul'da Halide Edip'in de konuştuğu ünlü Sulta-

71 Sabis, C.5, s.56

72 Akşin,Kısa..s.145



nahmet Mitingi'dir. Bu tepkilerin giderek yoğunlaşması üzerine Damat Ferit Hükûmeti istifa etmek mecburiyetinde kalmıştır.⁷³

Kısaca mütareke sonrasında İstanbul'da Millî Kongre Cemiyeti başta olmak üzere çoğu hemen Mondros sonrasında kurulan ve müteakiben işgal ve toprak taleplerinin genişlemesiyle birlikte yurt sathına yayılan faaliyetler kapsamında 1919 yılında da kurulmaya devam edilen cemiyetleri şu şekilde özetlemek mümkündür: Erzurum'da Şarkî Anadolu Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti, İzmir Müdâfaa-i Hukuku Osmaniye Cemiyeti ve Hareket-i Milliye ve Redd-i İlhak Teşkilatları, Manisâda İstihlâsı Vatan Cemiyeti, Milas Müdâfaa-i Vatan Cemiyeti, Edirne'de Trakya-Paşaeli Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti, Trabzon Muhafaza-i Hukuku Milliye Cemiyeti, Adana'da Kilikyalılar Cemiyeti, Adana Vilayeti Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti, Kozan Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti, Amasya Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti, Anadolu Kadınları Müdâfaa-i Vatan Cemiyeti (Niğde, Konya, Kayseri, Amasya, Pınarhisar, Erzincan, Kastamonu, Yozgat, Burdur ve Kongal Şubeleri) Diyarbakır Müdâfaa-i Hukuk Cemiyeti vb şeklinde bütün Anadolu ve Trakya'yı kapsayan millî teşkilatlanmalar aktif olarak faaliyete başlamıştır.⁷⁴ Görünüşte Wilson İlkeleri'ne göre self-determinasyon prensibine göre teşkil edilmiş sivil halktan oluşan siyasi teşekküller gibi görünmesine rağmen, arka planda Teşkilât-ı Mahsusa ve de bölgedeki askerî birimleri görmek mümkündür. Birinci aşamadaki teşkilatlanma süreci bu şekilde tamamlanmaya çalışılırken, ikinci aşamada siyasi ve hukuki olarak Türk milletinin haklarını talep etmeye sıra gelmiştir. Bu da milleti temsil edecek kongrelerle yapılacaktır.

Bu noktada Anadolu'da ilk şura ve kongre fikirlerinin kimlerden çıktığı ve uygulandığı sorusu akla gelmektedir. Öncelikle 30 Ekim'i, 31 Ekim'e bağlayan gece yarısından itibaren başlatılmış olan gizli şifre emirlerle eski Teşkilât-ı Mahsusa mensuplarının öncülüğünde ya da Kars'ta olduğu gibi ordu kumandanları riyasetinde kritik bölgelerde Müdâfaa-i Hukuk Cemiyetlerinin açılması için faaliyete başlanmış olduğunu söylemek mümkündür.⁷⁵

73 Akşin, Kısa..s.146

74 Milli Teşkilatlanmalar hakkında bkz: Özkaya, Yücel, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1171738>, (E.T. 01.010.2020)

75 Bu konuyu Samih Nafiz Tansu'nun Teşkilât-ı Mahsusa ve İki Devrin Perde Arkası adlı eserinden anlamak mümkün olduğu gibi, Yakup Şevki Paşa da kendi anılarında bunu doğrulamaktadır. Ayrıca Yakup Şevki Paşa ve Askerî Faaliyetleri adlı çalışmamızda ATASE belgeleri ile bu konu

Daha sonra da 19 Mayıs 1919'da Mustafa Kemal'in Samsun'a çıkmasıyla birlikte Amasya Genelgesi, Erzurum Kongresi ve Sivas Kongresi ile siyasi hazırlık aşaması ve merkezî bir teşkilatlanma sürecine geçilmiştir. Bu faaliyetlerde dikkat çeken nokta, İstiklal Savaşı'nın amacının, yönteminin açık bir şekilde tespit edilerek, tam bağımsızlık prensibinin kabul ve ilan edilmiş olmasıdır. Bu noktada daha önce de ifade edildiği üzere hareket noktası Wilson Prensipleri olmakla birlikte, Türk istiklal mücadelesinin planlanmasında etkin olan "Kongreler ile mücadele sürecinin başlatılması" fikrinin, Amerika istiklal hareketinden esinlenmiş olduğunu söylemek mümkündür.

Aslında mütareke sonrasında akıllı olan, geleceği görmüş tedbirler almaya çalışmaya başlamış, mücadele yöntemi büyük ölçüde şekillenmeye başlamıştır. Ama asıl mesele kimin baş ve lider olacağı noktasında düğümlenmektedir. Asıl zor olan da budur. 20. yy sonları ve 21. yy başlarında birçok bölgede istiklal hareketleri başlamış olmasına rağmen tek bir lider ve ekip etrafında toplanmak mümkün olmadığı için başarılı olamamışlar ve de iç savaş süreçlerine maruz kalmışlardır. Bu noktada aslında bir liderin ortaya çıkabileceği en uygun şartların 1918'de Kafkasya ve Elviye-Selase'de oluşmuş olduğu dikkate alındığında, bu bölgeden bir liderin çıkma ihtimalinin yüksek olduğu şeklindedir. Tahliye edilecek olan bu bölgelerde İngilizlerin himayesinde Ermenilerin büyük katliamlar yapma ihtimali son derece güçlü olup, bölge halkı kendi geleceklerini belirleme hususunda azimli ve kararlılırlar. Sadace başlarına geçecek birisine ihtiyaç vardır. O tarihlerde Kars mutasarrıfı olan Hilmi Uran'ın anılarında belirttiği üzere bölgedeki birçok aydın ve eşrafın kafasında böyle bir isim olup, o da. IX. Ordu Kumandanı Yakup Şevki Paşadır. Yakup Şevki Paşa vatanseverliği, doğruluğu ve kumandanlıkta yeteneği ile tanınmasının yanı sıra bölgedeki millî teşkilatlanmaları teşvik ve yardım etmiştir. Fakat Harbiye Nazırlığı tarafından IX. Ordu Kumandanlığı kaldırılmış ve Yakup Şevki Paşaya İstanbul'a dönmesi için emir verilmiştir. Bu durumda devreye Paşanın güvendiği dostları sokularak, kurulmuş olan Kars Şurasının başına geçmesi teklif edildiğinde Paşa, "yolunuz doğrudur. Size başarılar dilerim. Ben de mütareke şartlarını görünce burada kalarak milletle birlikte çalışmayı düşündüm. Fakat

ortaya konulmaya çalışılmış olup, bu konuda Yakup Şevki Paşanın yaveri Sadık Atak'ın da anıları önemlidir.1977 basımı Büyük Komutan Orgenal Harputlu Yakup Şevki Subaşı "1896 Harp Okulu Mezunu" adlı eserde bu konuyla ilgili bir çok belge ve bilgiye yer verilmektedir.



şimdi İstanbul'a dönmeye mecburum. Çünkü gözlerimden çok muztaribim. Tedavi ihtiyacıdayım. Burada kalsam size büyük bir yardımım olamaz. Belki de yük olurum” karşılığını vererek reddetmiştir. İtilaf Devletlerinin kendisini İstanbul'da bırakmayacakları hatırlatılarak ısrar edilmişse de, Paşa kararından dönmemiştir.⁷⁶

Ali İhsan Sabis de anılarında bu konuda Yakup Şevki Paşayı eleştirmekle birlikte, had safhaya gelmiş göz rahatsızlığı gerçek olup, o cepheden bu cepheye devam eden mücadele süreci sonunda gerekli tedaviyi yaptıramamış ve ömrünün son yıllarında görme yeteneğini tamamen kaybetmiştir.⁷⁷ Bu rahatsızlığına rağmen yine de dönüş tarihini geciktirmiş olduğunu birçok kaynak doğrulamakta olup, kazanılan bu zaman zarfında da bölgedeki millî teşkilatların gelişme imkânı olmuştur. Paşanın dönüş kararını vermesindeki mecburiyetlerden bir diğeri de Harbiye Nezaretinin, işgal kuvvetlerinin vermiş olduğu notaya göre, eğer dönmezse İstanbul'un resmî olarak işgal edileceğini öğrenmiş olmasıdır.⁷⁸

Tarih boyunca lider olmuş kişilerin hayatları incelendiğinde sadece çevrenin onu bu şekilde değerlendirmesi ile değil, kritik süreçlerde risk alıp, problemi çözebilme konusunda çevresindekileri aynı hedefe yöneltme, plan ve program tespiti ile uygulama cesareti ve aklı ile öne çıkmış oldukları görülmektedir.

Lider önce çevre tarafından farkedilip, kabul görmelidir diye düşünüldüğünde, mütarekenin dördüncü günü Adana'da Yıldırım Orduları Grup Kumandanı Mustafa Kemal ile görüşüğünü söyleyen Ali Fuat Cebesoy'un anıları önce çıkmaktadır. Mustafa Kemal ile Ali Fuat Paşanın tanışıklıkları Harp Okuluna başladıkları 1899 yılına kadar dayanmakta olup, 6 yıl birlikte okul arkadaşlığı yapmışlar ve 1908'de V. ve VI. Orduda beraber görev yapmışlardır.⁷⁹ Ankara'da XX. Kolordu Kumandalığına atanması sebebiyle görüştüğü Mustafa Kemal'in “eğer bu mümkün olmazsa Anadolu'da en güvendiği kumadanlardan birisinin yanına giderim” sözlerine karşılık olarak “ben ve kolordum emrinizdedir”⁸⁰, dediğini ifade ederken, daha ilk baştan Mustafa Kemal'in liderliğini

76 Selek, s.185

77 Yel, s.350

78 Yel, s.152-156

79 Yayına Hazırlayan, Kocahanoğlu, Osman, Selim, Ali Fuat Cebesoy'un Arşivinden Askeri ve Siyasi Belgeler, İstanbul, 2005, s.343

80 Cebesoy, Ali Fuat, Millî Mücadele Hatıraları, İstanbul, 1953, s.40

kabulleniş söz konusudur. Aynı zamanda bu görüşmeler sonucunda varmış oldukları mutabakatı anılarında şu şekilde aktarmaktadır: “Çıkar yegâne kurtuluş yolu bir millî mukavemet hareketi yaratmaktı. Ordu ile millet elele vermeli ve beraberce hareket etmeli idi. Bu mukavemetin nasıl yaratılabileceğini şöylece tesbit etmiştik: 1 - Terhisi derhal durdurmak. 2 - Yurdun müdafaasına en lüzumlu olan silah, cephane ve teçhizatı düşmana vermemek. 3 - Genç ve muktedir kumandanları kıtaları basında bulundurmamak, İstanbuldakileri de Anadoluya yollamak. 4 - Millî mukavemete taraftar idare amirlerinin yerlerinde bırakılmasını temin etmek. 5 - Vilayetlerde fırkacılık adı altında yapılan kardeş mücadelesine mani olmak, 6 - Halkın maneviatını yükseltmek.”⁸¹ Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere lider ve ekibi oluşmaya başlamış, problem tespiti yapılmış, çözüm planları yapılmaya başlanılmıştır.

Anadolu'daki en güçlü kolordunun kumandanı olan Kazım Karabekir için de benzeri bir durum söz konusu olup, aslında o günlerde kimin baş olacağı belli olmuş gibidir. Ali Fuat Cebesoy yine anılarında bu konuya da temas etmekte ve “...Kazım Karabekir Paşa anlattı. Mustafa Kemal Paşa dinledi. Son söz olarak kendisinin ve kolordusunun, Mustafa Kemal Paşanın emrinde olduğunu söyledi”,demektedir. “..Kazım Karabekir Paşa, ne yapmak mümkün ise ancak doğuda yapılabileceği inancında idi. Memleketin diğer bölgelerini millî hareket için elverişli bulmuyordu. Hesabı bu şekilde yapmasında, Erzurum'daki XV. Kolordunun kuvveti kadar duygularının da büyük etkisi olduğu muhakkaktır... Hâlbuki Mustafa Kemal Paşa, memleket şark ve garp diye ikiye ayırmak doğru değildir. Vatani bir bütün olarak mütalaa etme” ve kurtuluş için umumi çareler aranmalıdır.” diye düşünmektedir demektedir.⁸² Belki de liderin kabullenişinde 9. Ordu Kıtası Müfettişliği görevi ihdas edildiğinde, bu göreve oğlu Ali Fuat Paşayı değil de, onun arkadaşı Mustafa Kemal'i öneren İsmail Fazıl Paşanın tercih sebebinde de görebiliriz.⁸³ Gerçek vatanseverler, kritik süreçlerde karar mekanizmalarının başına o işi en iyi yapabilecek kişilerin atanması için çaba sarf ederler ki, bu olayda da aynı durum söz konusudur.

Liderin zor zamanlarda problem çözme becerisine sahip olması gerektiği esastan hareket edildiğinde, Mustafa Kemal'in, mütareke sonrasındaki

81 Cebesoy, Millî Mücadele... s.37

82 Cebesoy, Millî Mücadele... s.44

83 Cebesoy, Millî Mücadele... ss.60.62



karar ve icraatları önem kazanmaktadır. Mustafa Kemal Paşanın, kadrosu en genç erlerden doldurulmak üzere kuvvetli bir tümen teşkili ve jandarmanın takviyesini tavsiye ederken, askerî malzeme vb unsurların Toros kuzeyine nakil ve hiç bir suretle yok edilmesine meydan vermeyecek tedbirlerin alınmasını istediği görülmektedir. Ayrıca terhis efradının donatım, silah, cephane ve diğer araçlarının lüzumunda kullanılmak üzere toplanıp saklanması için terhipler alınmasını tavsiye etmiştir.⁸⁴ Sadrazam ve Harbiye Nazırı Ahmet İzzet Paşaya yazdığı gibi, cevap beklemeden, 3 Kasım 1918'de emrindeki II. ve VII. Ordulara mütareke sınırlarının korunması ve terhis efradından kalacak silah ve teçhizatın güvenilir depolara saklanması vb noktadaki emirlerini vermiştir.⁸⁵ Bütün bu tedbirler, bölgedeki Ermeni mezalimi karşısında bölge halkının direnişe geçmesinde etkili olmuştur ki, bu noktada ne kadar isabetli hareket edilmiş olduğunu ortaya koymaktadır.

Mustafa Kemal'in resmî olarak liderliğe kabulü Erurum Kongresi hazırlıkları sırasında gerçekleşmiş olup, Mazhar Müfit anılarında bilhassa iki nokta üzerinde durarak, bu büyük millî davayı organize edecek lideri tespit etmek, hususlarında sık sık kendi aralarında sohbetler yaptıklarını söylemektedir⁸⁶. Sonucunda, „.Kararımızı verdik. Gaye uğrunda ölmeye hazır olarak vazifeye hazırız dedik. Umumi temayül de Mustafa Kemal'i şef tanımak şeklinde tecelli buluverdi.” demektedir.⁸⁷

Belki de bu konuda en önemli tespiti Hüsamettin Ertürk yapmış olup, anılarında şöyle demektedir. “Millî Mücadele, Mustafa Kemal'in Anadolu'ya ayak basmasından önce başlamış, yer yer direniş istekleri belirmişti. Bu manzara, Türk milletinin başlı başına ne büyük bir varlık olduğunu kanıtlamaya yeterdi. Fakat bütün bunlar gelişigüzel yığılmış malzemeydi. Onu bir eser yapacak derecede güzellikte işleyen, dahi mimar Mustafa Kemal olmuştu. Tarih, bu dahi sanatkârı asla unutmayacaktır.”⁸⁸

Millî Mücadele başlangıcından itibaren Mustafa Kemal'in en yakınlarında bulunmuş olan ve sonraki süreçte de siyasi görüş farklılıkları sebebiyle arala-

84 Selek, s.171.172

85 Selek, s.172.173,

86 Kansu, Cilt I, s.33

87 Kansu, Cilt I, s.34

88 Tansu, s.186

rına kırgınlık girmiş olan ve dönemin en parlak lider karizmasına sahip kişilerinden olan Rauf Orbay da bu konuda : “Mustafa Kemal Paşa mücadeleye atılmasıydı bu memleket kurtulamazdı. Anadolu’nun tehlikeye düşen yerlerinde, Batıda, Doğuda ve Güneyde başlayan ve bir yurtsever düşüncenin mahsulü olan zayıf millî mukavemet hareketleri Mustafa Kemal Paşa tarafından birleştirilmeydi, her biri kolayca bastırılabilirdi”, yorumunu yapmaktadır. Bu tespit çok önemli olup, liderin birleştiricilik özelliğine vurgu yapılmaktadır.⁸⁹

Millî Mücadelenin problemi belli olmuş, çözüm yöntemi şekillenmeye başlamış ve lider kabulü gerçekleşmiştir. Artık, millet iradesinin tecelli edeceği kongrelerin gerçekleştirilme sürecine gelinmiş olup, bu noktada Türk milleti açısından büyük şans olarak nitelendirilebilecek olan Mustafa Kemal’in 9.Ordu Kıtası Müfettişliği görevine atanması süreci gerçekleşmiştir.⁹⁰ 19 Mayıs 1919 Anadolu’daki millî mücadelenin ikinci safhası olan planlı ve programlı siyasi mücadele aşamasına geçişin başlangıcı olacaktır bu. Mustafa Kemal Paşa, Anadolu’ya ilk ayak bastığı günden itibaren önde gelen askerî ve mülki erkânla görüşmüş ve Anadolu’daki durumun İstanbul’da gördüğünden çok daha vahim bir istikamette gelişmekte olduğunu tespit etmiştir.⁹¹

Mustafa Kemal Paşa, her ne kadar askerî yetkileri son derece geniş de olsa Anadolu’da askerî bir idare kurmak niyetinde değildir. Planlarının uygulama aşamasına geçişi için askerî güce ihtiyacı olduğunun farkında olmakla birlikte, liderliğini üstlenmiş olduğu hareketi, daha çok halka maalemet, yani self- determinasyon prensibine göre bir halk hareketi icrası ile uluslararası hukukta meşru göstermek istemektedir. Bu sebeple sivil halkın içinden kanaat önderlerinin de desteğine ihtiyacı olduğunun farkında olup, askerî ve sivil idareyi hiçbir zaman birbirine karıştırmamaya özen göstermeye çalışmıştır. En önemli vilayetlere bile askerî vali getirilmesine izin vermemiştir. Aşiret ağalarının ve de başta Bektaşî Dedesi olmak üzere pek çok kanaat önderinin çoğunun ziya-

89 Selek, s.147,148, 1919 Anadolu’sunda Rauf Beyin, şöhreti ve itibarı, Mustafa Kemal Paşanın isminden ve rütbesinden ağırdır. Balkan Savaşının Hamidiye kahramanı. 1. Dünya Savaşının Çanakkale kahramanından çok daha fazla tanınmaktadır. Fakat o bu süreçte asla öne geçmemiş, aksine Mustafa Kemal’in arkasında kalmaya özen göstermiştir.

90 T.C. Genelkurmay Başkanlığı, Atatürk’ün Not Defterleri, VIII,Ankara,2007,s.224

91 T.C.Genelkurmay Başkanlığı, Atatürk’ün Not... s.180; Mikusch, Dagobert Von, Avrupa ile Asya Arasındaki Adam Gazi Mustafa Kemal III, İst.2000,ss.27.28



retine bizzat giderek, birlik ve beraberlik ruhu içinde topyekûn bir Anadolu direniş i yapılmasını planlamıştır.⁹²

Mustafa Kemal Paşa'nın millî egemenlik ilkesine dayanan ilk açıklamas ı Samsun'dan Sadarete gönderdiği 22 Mayıs 1919 tarihli raporda belirtilmiş olup, “ Millet, millî hakimiyet esasını ve Türk milliyetçiliğini kabul etmiştir. Bunun için çalışacaktır” vurgusu yapılmıştır.Böylece ilk defa resmî olarak millî egemenlik ifadesi resmî bir evrakta dile getirilmiş ve millî egemenlik millet için bir hedef olarak gösterilmiştir.⁹³ Havza Genelgesi olarak XV. Kolordu Kumandalığına gönderilen 28 Mayıs 1919 tarihli telgrafında ise neden millet iradesine ihtiyaç duyulmuş olduğunu : “İzmir'in ve maalesef bunu takip eden Manisa'nın işgali tehlike-i müstakbeleyi daha aleni ihsas etmiştir. Tamamiyet-i mülkiyemizin muhafazası için tezahürât-ı milliyenin daha canlı olarak izhâr ve idâmesi lazımdır. Hayat ve istiklâl-i milliyi rahne-dâr eden işgal ve ilhak gibi hadiseler bütün milleti dil-hûn etmektedir. Teessürât zabt olunamıyor”,sözleri ile Anadolu'daki halkın muhtemel tepkilerindeki haklılığ a işaret etmeye çalışmıştır.⁹⁴

Mustafa Kemal 12 Haziran'da Amasya'ya gelmiş olup, aynı akşam, bir konuşma yapmış ve Onun isteğini müteakiben 13 Haziran'da Amasya Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti kurulmuştur.⁹⁵ Bilindiği gibi 22 Haziran 1919'da “..Vatanın tamamiyeti, milletin istiklâli tehlikededir. Hükûmeti merkeziyemiz itilâf devletlerinin tesir ve murakabesi altında mahsur bulunduğuandan deruhte ettiği mesuliyetin icâbâtını ifa edememektedir. Bu hal milletimizi ma'dum tanıttırıyor. Milletin istiklâlini yine milletin azim ve kararı kurtaracaktır. Milletin hal ve vaziyetini der-pîş etmek ve sadâ-yı hukukunu cihana işittirmek için her türlü tesir ve murâkabeden âzâdebir heyet-i milliyenin vücudu elzemdir. Bunun için bi'l-mühabere hertaraftan vaki olan teklif ve arzu-yı millî üzerine Anadolu'nun bi'l-vücuhen emin mahalli olan Sivas'ta millî bir kongrenin serian

92 Selek, s.61,

93 Eroğlu,Hamza,“Millî Egemenlik İlkesi ve Anayasalarımız” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1144563>,(E.T. 01.08.2020) ,s.140

94 GnK. ATASE Daire Başkanlığı Arşivi, Koleksiyon: Atatürk. Dolap No: Özel. Göz No:1. Klasör No: VI. Dosya No:13357.Fihrist No:1,11'den naklen,Der.Yazıcı,Sefer,Millî Egemenlik Belgeleri, Ank,2015, ss.6.7,TBMM , Ulusal Kongreler, [https:// www. tbmm. gov. tr/ kultursanat/ yayinlar/ yayin059/059_00_006.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin059/059_00_006.pdf), (E.T.01.02.2021),s22

95 Ulusal Kongreler, s. 21,

in'ikadı takarrür etmiştir"⁹⁶, kararı alınmıştır. Bu halk, yani millet kararıdır.⁹⁷ Bu tarihlerde millet ve halk kavramları eşdeğer olarak kullanılmakta olup, başlangıcı II. Meşrutiyet dönemine kadar gitmektedir.⁹⁸

Bu noktada da kimdir halk sorusuna cevap bulmak gerekmektedir. Felsefi temelini Rousseau'nun fikirlerinden alan halk egemenliği teorisine göre, egemenlik, toplu olarak halka ait olup, egemen güç halktır.⁹⁹ Bu sebeple egemenlik, halkı oluşturan her bir bireye ait olup, herkes, nispi olarak genel iradenin ve egemenliğin belli bir kısmına sahiptir. Halkın egemenliği de bu genel iradenin tecelli etmesi şeklinde tezahür etmektedir.¹⁰⁰ Mustafa Kemal'in kafasındaki halk egemenliği ve buna dayalı karar alınması gerektiği düşünüldüğünde de, halk egemenliği teorisinin kapsamını bilmek gerekmektedir. Demokratik zeminde çoğu konularda oy birliğinin sağlanabilmesi nerede ise imkânsız olduğu için, zorunluluklar neticesinde çoğunluğun iradesi, genel iradenin ortaya çıkması için yeterli görülmüştür.¹⁰¹ Bu noktada da çoğunluğun iradesinin yansıtılması açısından kongre yapılması düşünülmüştür. İşte İstiklal Savaşı'nda azmi ve kararı ile milletin ön plana çıkarılmasında halkçılık ilkesi etkili olmuştur. Mondros Mütarekesi'nin 7. maddesinin getirmiş olduğu tehdit çok geniş kapsamlı olup, İtilaf Devletleri kendi güvenliklerini tehlikede gördükleri anda Anadolu'nun istedikleri bir bölgesini işgal edebilecek oldukları için devlet iradesi ve kararı dışında bir başka güce dayanılması gerekmiştir. Bu sebeple de İstiklal Savaşı'nın amacının ve yönteminin millet iradesine bağlı bir şekilde tespitinde 20. asır başlarından itibaren geçerli olmaya başlamış olan self determinasyona göre meşru ve hukuki bir mücadele zemini oluşturulması kararı alınmış ve de uygulanmıştır.

Havza Genelgesi belli şahıslara yönelik hazırlanmış olup,etki alanı dar tutulmuştur.Ama 21-22 Haziran 1919'da ilan edilmiş olan Amasya Genelgesi açık ve net bir şekilde vatanın bütünlüğünün milletin istiklalinin tehlikede

96 Genelkurmay Atase Daire Başkanlığı Arşivi Koleksiyon: Atatürk. Dolap No: Özel. Göz No:1. Klasör No: VI. Dosya No: 1335-7.Fihrist No: 1, 11'den naklen Yazıcı, s. 9.10.11

97 Eroğlu, s.140

98 Geniş bilgi için bkz: Özden, Mehmet, "Türkiye'de Halkçılığın Evrimi (1908-1918)", Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 16, 2006,

99 Küçük, s.336

100 Küçük, s.337

101 Küçük, s.338



olduğunun resmen ilanını içermektedir. Ancak Amasya Genelgesi'nde ifade edilen vatanın sınırları çok muğlaktır. Hangi vatan? Sınırlar nerede başlıyor, nerede bitiyor? Neye göre bu sınırlar tespit edildi? Millet in istiklali denilirken, niteliği nedir? Nasıl bir istiklal bu? İşte Erzurum Kongresi'nde bunlara açık ve net cevaplar verilmiştir. Cumhuriyetin temeli Erzurum'da atılmıştır demek veya Teşkilât-ı Esâsiye'ye giden yolun taşları burada döşenmeye başlanılmıştır demek mümkündür. Hakikaten bu doğrudur. Çünkü bugünkü Misak-ı Milli sınırlarının belirlenmesi Erzurum Kongresi'nde gerçekleşmiştir. Mustafa Kemal Samsun'a doğru yola çıkarken gücünü uluslararası hukuktan almış ve Batılı devletlerin siyasi söylem ve vaatlerini yine onlara karşı silah olarak kullanmaya çalışmıştır. Mustafa Kemal, Erzurum'da Hoca Raif Bey ile görüştüğten sonra ki düşüncelerini ifade eden konuşmasında, “..Arkadaşlar, tek tedbir: Hâkimiyet-i Milliyeye müstenid bilakaydû şart müstakil bir Türk Devleti teşkil etmek ve bu hedefe behemehâl vasıl olmaktadır.”¹⁰² derken, bu esaslara işaret etmektedir. Bu faaliyetlerin arka planında pek çok askerî kişilik olduğu gibi öncelikle Ali Fuat ve Kazım Karabekir paşalar pekçok Teşkilât-ı Mahsusa eski üyeleri bulunmaktadır.¹⁰³

Anadolu'daki bu gelişmeler elbette İngiliz işgal kuvvetlerinin de dikkatinden kaçmamış ve Erzurum Kongresi'ni engellemek için her yolu denemişlerdir. Sonuçta bunların hiç birinde de muaffak olamayınca müfettişlik görevinden azledilmiş olan Mustafa Kemal de ordudaki bütün görev yetkilerinden istifa etmiştir.¹⁰⁴ Resmî olarak hiçbir görev ve yetkisi olmayan sivil Mustafa Kemal Paşanın çevresindekilerin hiçbirinin ayrılığı düşünmeyerek, onun etrafında birleşmiş olmalarının sırrı önceki satırlarda gizlidir.

23 Temmuz'da başlayan Erzurum Kongresi çok çetin tartışmalarla geçmiş olup, 14 günün sonunda 7 Ağustos 1919'da sona emiştir.¹⁰⁵ Kongrenin sona erdiği gün, yayımlanan ve Erzurum'da 10.8.1335 tarihinde “Türk Basımevi”nde tab edilen beyanname, bütün ülkeye telgrafla ilan edildiği gibi,

102 Kansu, Mazhar Müfit, Erzurum'dan Ölümüne Kadar Atatürk ile Beraber, C.II, Ankara, 1997, s.32

103 Aydın, Nurullah, Osmanlı İmparatorluğu'nda İstihbarat, İstanbul, 2010, s.254

104 Cebesoy, s.97-99

105 “Erzurum Kongresi Beyanname” , Genelkurmay Atase Daire Başkanlığı Arşivi Koleksiyon: Atatürk. Dolap No: Özel. Göz No: 1. Klasör No: 6. Dosya No: 1335/4-2.. Fihrist No: 12-8/12-9'den naklen, Yazıcı, s.16,17,18,19, Ulusal Kongeler,s.25, Kansu: Cilt I, s.110-112

matbu olarak da her tarafa binlerce nüsha halinde gönderilmiştir.¹⁰⁶ Kongre sonrasında alınmış olan kararların her biri çok önemli olmakla birlikte millet iradesini yansıtmaması ve de Teşkilât-ı Esâsiye'ye zemin oluşturması açısından 2. Madde çok önemli olup, "Osmanlı vatanının tamamıyeti ve istiklâl-i millimizin temini ve makam-ı saltanat ve hilafetin masuniyeti için Kuva-yı Milliye-yi amil ve irade-i milliyeyi hâkim kılmak esastır" hükmünü içermektedir¹⁰⁷. 6. Maddede de önemli bir tespit yapılmış ve "..Düvel-i itilafiyeye mütarekenin imza olunduğu 30 Teşrinievve 1334 tarihindeki hududumuz dahilinde kalan ve her mıntikasında olduğu gibi Şarki Anadolu vilayetlerinde de ekseriyet-i kahireyi İslamlar teşkil eden ve harsî, iktisadî tefevvuku Müslümanlara ait bulunan ve yekdiğerinden gayr-i kabil-i infikak öz kardeş olan din ve ırkdaşlarımızla meskun memalikiimizin mukasaması nazariyesinden bi'l-külliyeye sarf-ı nazarla mevcudiyetimize, hukuk-ı tarihiye, ırkiye ve diniyemize riayet edilmesine ve bunlara mugayir teşebbüslerin tervec olunmamasına ve bu suretle tamamıyla hak ve adle müstenid bir karara intizar olunur" denilerek, özellikle Doğu Anadolu Bölgesi sınırları dahilinde uluslararası savaş hukuna göre millet iradesi ön plana çıkarılmıştır.¹⁰⁸

Hattı zatında bütün maddeler çok önemli olmakla birlikte özellikle 8. madde doğrudan doğruya self-determinasyon hakkına müstenid olup, "Milletlerin kendi mukadderatını bizzat tayin ettiği bu tarihî devirde hükümet-i merkeziyemizin irade-i milliyeye tabi olması zaruridir. Çünkü İrade-i milliyeye gayr-ı müstenit herhangi bir heyet-i hükümetin ve şahsî mukarreratı milletçe muta' olmadıktan başka haricede muteber olmadığı ve olamayacağı şimdiye kadar mesbuk efal ve netayicile sabit olmuştur. Binaenaleyh; milletin içinde bulunduğu hal-izucret ve endişeden kurtulmak çarelerine bi'zzât tevesülüne hacet kalmadan, hükümet-i merkeziyemizin Meclis-i Millî'yi hemen ve bila-ifate-iân toplaması ve bu suretle mukadderât-ı millet ve memleket hakkında ittihaz eyleyeceği bi'l-cümle mukarreratı Meclis-i Millî'nin murakabesine arz etmesi mecburidir." denilmektedir.¹⁰⁹

106 Kansu, C.II. s. 113

107 Yazıcı, s. 20

108 Yazıcı, s.20-21, Ulusal Kongreler, s.31-40

109 Yazıcı, s.21



9. maddede ise “Vatanımızın maruz kaldığı âlâm ve hadisât ile ve tamamen aynı maksatla vicdan-ı millîden doğan cemiyetlerin ittihat ve ittifakından hasıl olan kitle-i umumiye bu kere (Şarkî Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti) unvanı ile tevsim olunmuştur. İşbu cemiyet her türlü fırkacılık cereyanlarından külliyyen âridir. Bi’l-cümle İslâm vatandaşlar cemiyetinaza-yı tabiiyesindedir¹¹⁰”, denilmek suretiyle bu faaliyetlerin her türlü devlet deteğinden azade millet iradesine dayalı cemiyetler vasıtasıyla yürütülmekte olduğu özellikle zikredilerek 2. ve 8. maddeler desteklenmiştir. “Milletlerin kendi kaderlerini kendilerinin tayin ettiği bu tarihî çağda, Merkezî Hükûmetimizin de, milletin iradesine uyması zorunludur. Çünkü millî iradeye dayanmayan herhangi bir hükûmetin kendiliğinden alacağı kararlara, milletçe itaat edilmeyeceği gibi; bu kararların, dışta da geçerli olmadığı ve olamayacağı, şimdiye kadar bu yoldaki davranışların olumsuz sonuçlarıyla ispatlanmıştır”. Kongre kararları arasında en kısa zamanda millet iradesinin tecellisi için seçimlerin yapılarak meclisin açılması gerektiğinin de karar altına alınmış olması önemli olup, alınan kararları uygulamak üzere Rauf Bey ve Bekir Sami Beyin de dahil olduğu sekiz üyeden oluşan Heyet-i Temsiliye” adıyla bir yürütme kurulu tespiti yapılarak, Mustafa Kemal Paşa başkanlığına seçilmiştir.¹¹¹

Bütün engellemelere ve baskılara rağmen 4 Eylül 1919’da başlayıp 11 Eylül Perşembe günü sona eren Sivas Kongresi, Erzurum Kongresinden çok daha çetin tartışmalara, manda talebinde ısrarlı olanlara rağmen başarıyla sonuçlanmıştır. Kongre açılışında Mustafa Kemal Paşa, bir kez daha millet iradesinden bahsederek, “Trakya’da, Kilya’da ve her tarafta millî cemiyetler teşekkül etti. Hulasa garpten ve şarktan yükselen sadayı millet, Anadolu’nun en ücra köşesinde nakes buldu. Binaenaleyh millî cemiyetler, düşmanların esaret boyunduruğuna girmek kastiyle millî vicdanın azim ve iradesinden doğmuş yeğane teşkilat oldu. Bu sayede asırlardan beri müstakil yaşayan milletimiz, mevcudiyetini âleme göstermeye başladı”¹¹², diyerek mevcut bu faaliyetlerin milletin iradesi olduğunu bir kez daha vurgulamış ve Heyeti Temsiliye vatanın

110 Yazıcı, s.21

111 Mikusch, s.50

112 Ulusal Kongreler, s.45

heyeti umumiyesini temsil eder”¹¹³, diyerek de, aslında gelecekte ülkenin siyasi olarak istikametinin nereye doğru gitmekte olduğunu ortaya koymuştur.¹¹⁴

Sivas Kongresi, Türk vatanının kurtuluşu, tam istiklali açısından bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çünkü, kongre kararları içinde en önemlilerinden birisi, Temsil Heyetine icraat yetkisinin verilmiş olmasıdır ki artık ,siyasi hazırlık aşamasından icraat aşamasına geçiş mümkün olacaktır.¹¹⁵ Bir diğer önemli karar Anadolu'nun farklı bölgelerindeki bütün cemiyetlerin Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Heyet-i Temsiliyesi olarak birleştirilmesidir. Temsil Heyeti, ilk icraatlardan birisi olarak “2 Ekim 1919'da Damat Ferit Paşa Hükûmeti ile resmi ilişkiler kesilmiştir. Bu gelişme üzerine Damat Ferit Paşa Hükûmeti istifa etmiş ve Ali Rıza Paşa yeni hükûmeti kurmuştur. İtilaf Devletleri de artık Temsil Heyeti ile farklı yollardan ilişki kurmaya çalışarak muhtemel bir barış anlaşması için zemin araştırmasına başlamak mecburiyetinde kalmışlardır.¹¹⁶

Ali Rıza Paşa Hükûmeti, Temsil Heyeti ile irtibat tesisi için çaba sarf etmeye başlayınca, taraflar yüz yüze görüşerek, prensip kararlarının alınmasına karar vermişlerdir. Bahriye Nazırı Salih Paşa, Albay Naci Bey ile 18 Ekim 1919 tarihinde bu amaçla Amasya'ya gelmiştir.¹¹⁷ Heyet-i Temsiliye Başkanı Mustafa Kemal Paşa da, Hüseyin Rauf ve Bekir Sami Beylerle birlikte, 18 Ekim'de Amasya'ya gelmiştir. Görüşmeler, 20 Ekim tarihinde başlayıp, 23 Ekim'de sona ermiştir.¹¹⁸ Askerler siyasetle iştigal etmemeli kaydı protokolün ön şartı olup, hala Mondros'un 7 maddesine dikat edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Üçü açık ve imzalı ikisi gizli ve imzasız olan bu anlaşma metni tarihte Amasya Protokolü olarak yer almıştır.¹¹⁹

Amasya Protokolü ile ağırlıklı olarak Temsil Heyetinin Erzurum ve Sivas'ta alınmış olan kararlarının İstanbul Hükûmeti'ne de benimsetilmiş olduğu görülmektedir. Öncelikle millî sınırların kabulü ve tam istiklal prensibinin kabul

113 Kansu, C. I, s.230

114 Kansu; C. I, s.151

115 Kansu, C. I, s.284

116 Selek, s.59

117 Amasya Protokolü süreci ile ilgili geniş malumat için bkz.Kansu, Mazhar Müfit, C. II, s.417-421

118 Geniş bilgi için bkz.Unat, Faik Reşit, "Tarih Vesikalari, Amasya Protokolleri". Yeni seri, I. Cilt, Mart 1961, 3 (18). Sayı, s.359,361-362

119 Kansu, C. II, s.419



edilmiş olması dikkat çekicidir. İstiklal mücadelesinin bir sonraki aşamasının tespiti açısından en kısa sürede seçimlerin yapılması ve Anadolu'da güvenli bir merkezde Mebusan Meclisi'nin açılması kararı da çok önemlidir.¹²⁰ Ancak, meclisin Anadolu'da güvenli bir merkezde açılması hükümet tarafından uygun bulunmadığı için daha sonra bu karar değiştirilecek ve meclisin İstanbul'da açılması kabul edilmek mecburiyetinde kalınacaktır.

Amasya Protoklüne göre seçimler yapıp 12 Ocak 1920'de İstanbul'da son Osmanlı Mebusan Meclisi açılmıştır. Erzurum ve Sivas Kongresi kararları ile tespit edilmiş olan kararlar, Misak-ı Millî adıyla 28 Ocak 1921'de İstanbul'da meclis onayından geçmiş ve 17 Şubat 1920'de de resmî olarak Türk ve Dünya kamuoyuna ilan edilmiştir.¹²¹ Birinci madde self-determinasyon prensibine göre tespit edilmiş olup, “Osmanlı Devleti'nin, özellikle Arap çoğunluğunun yerleşik olduğu, 30 Ekim 1918'de mütarekenin imzalandığı tarihte, düşman ordularının işgali altında kalan kesimlerin kaderi, halkının serbestçe verecekleri karara uygun olarak belirlenmesi gerekeceğinden, adı geçen mütareke hattı içinde ve dışında din, ırk ve soy bakımından birleşik ve birbirine karşı saygı ve fedakârlık duygularıyla dolu olarak soy ve toplum hakları ile çevre koşullarına tam uyan Osmanlı Müslüman çoğunluğunun yerleşmiş bulunduğu bölgelerin hepsi gerçekten veya hükmen hiçbir şekilde bölünmez bir bütündür”, kaydını getirmiştir. Üç sancak (Kars, Ardahan, Artvin) için “Gerektiğinde yeniden serbestçe halk oyuna başvurulmasını kabul ederiz.”denilmek suretiyle yine aynı ilkeye atıf yapılmaktadır. Bu durum Batı Tarkya için de geçerli olup, Üçüncü Madde ile “Türkiye ile yapılacak barışa bırakılan Batı Trakya'nın hukuki durumunun saptanması da, halkın tam bir serbestlik içinde açıklayacakları oylara uygun olarak yapılmalıdır”¹²² hükmü getirilmiştir. Ancak Anadolu işgalinde sömürgelerindeki propagandaları barış ve demokrasi getirmek olan İtilaf Devletlerinden özellikle İngiltere'nin bu hükümleri kabul etmek gibi bir niyeti yoktur. Wilson İlkeleri'nin mimarı ABD de pasif bir politika takibine başlamıştır. Aynı tarihlerde Maraş'daki işgal, sivil direniş ile sökülüp atılmış

120 Gürel, Şükrü, Sina, Amasya Mülakatından Sonraki Gelişmeler ,Amasya Mülakatının Siyasi ve Hukuki Niteliği, Amasya, 1987, s.26.27

121 Genelkurmay ATASE Daire Başkanlığı Arşivi Koleksiyon: Atatürk. Kutu:23. Gömlek: 50. Belge. 50-6,7'den naklen, Yazıcı, s.32, 37, 38

122 Kansu, C.II. s.541

olduğu için büyük bir güç kaybı yaşayan Fransa da İngiltere'nin yanında yer almıştır. Böylece 16 Mart 1920'de İstanbul resmî olarak işgal edilmiştir.¹²³

Bu işgal, millet iradesine ve dolayısıyla da self-determinasyon prensibine ciddi bir müdahale olup, Malta adasına sürgünler, Bekirağa Bölüğündeki hapis, baskı ve işkenceler, ciddi sonuçlar doğurmuştur. Hala İstanbul'da kalarak vatan için kurtuluş çözümleri bulabileceklerini sananlar için artık tek çözüm yolu kalmıştır, o da Ankara'ya giderek Temsil Heyeti ile birlikte hareket etmek. İşgal sonrasında İstanbul boşalmaya terk edilmeye başlanılmıştır. Milletvekillerinden bir kısmı tam zamanında kaçmayı başarmış olup, onları subaylar, memurlar ve millî harekete katılmaya karar vermiş olanlar takip etmeye başlamıştır. Örneğin Mehmet Akif, Halide Edip vb bu noktadan sonra Ankara'ya gidenler arasındadır¹²⁴, Temsil Heyeti'nin İstanbul'un işgaline tepkisi çok sert olmuştur. Harbiye nezaretindeki telgrafçının aracılığıyla İstanbul'da cereyan eden olayları öğrenen Mustafa Kemal Paşa, derhal misillemelere başlamış ve Anadolu'da bulunan İngiliz kontrol subayları tutuklanmaya başlamış ve kısa sürede İç Anadolu'nun ekseriyeti müttefiklerin bütün birliklerinden ve bütün denetim örgütlerinden temizlenmiştir.¹²⁵ Bir taraftan da Temsil Heyeti başkanı Mustafa Kemal, 19 Mart 1920'de valiliklere, bağımsız sancaklara ve kolordu komutanlarına gönderdiği bildiri ile “Devlet merkezinin korunmasını, milletin bağımsızlığını ve devletin kurtarılmasını sağlayacak tedbirleri düşünmek ve uygulamak üzere, millet tarafından olağanüstü yetkiler taşıyan (salahiyet-i fevkaladeyi haiz) bir meclisin Ankara'da toplantıya çağırılması” gerektiğini bildirmiştir. Bu yeni meclisin eskisiyle hiçbir ilişkisi olmayacak ve olağanüstü yetkilere sahip, hem yasa yapıcı, hem yasa uygulayıcı bir millet meclisi teşkil edilecektir.¹²⁶ Yani baştan beri Mustafa Kemal'in çok istemesine rağmen gerçekleştirilememiş olduğu Anadolu'da güvenli bir merkezde millet iradesini

123 Kansu. C.II. s.553-557.Mikusch, s. 81-82

124 Mikusch, s. 82-83

125 Mikusch, s. 85

126 Akçaoğlu, Güven, Müge, “Erken Cumhuriyet Döneminde Anayasa ve Anayasal Meşruiyet”, International Social Sciences Studies Journal, Vol:5, Issue:29, 2019/Ocak, s.28, Mustafa Kemal, bildirinin ilk taslağında “kurucu meclis” ifadesini kullandığını ancak, kolordu komutanlarıyla yaptığı görüşmelerde, komutanların kendisini amacını bu şekilde ifade etmesinin yanlış anlaşılabilceği yönünde uyardığını ve bu nedenle ifadeyi “olağanüstü yetkilere sahip bir meclis” ifadesi ile değiştirdiğini belirtmiştir. Bu çerçevede, Birinci Meclisin olağan bir meclis olarak değil, “gerektiğinde rejimi değiştirme yetkisiyle de donatılmış olağanüstü bir meclis olduğunu, yani bir kurucu meclis hüviyetiyle” ortaya çıktığını söylemek mümkündür.



temsil edecek böyle bir meclis açılması olayı, İngilizler'in İzmir'i Yunan işgaline açarak yapmış oldukları o büyük hatanın ikinci tekrarı olmuş ve millî mücadelenin artık daha güçlü bir şekilde devam etmesine katkı sağlamıştır.¹²⁷

I. TBMM ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu

23 Nisan 1920'de ilk TBMM Ankara'da açılmış ve toplanmasındaki temel amaç, Mondros Mütarekesi'nden sonra milletin ve devletin meşru müdafası olarak ilan edilmiştir. Mustafa Kemal Paşa açılış konuşmasında, yaşanan bütün süreçleri özetlerken özellikle şu ifadesi “..Meclis-i Mebûsan'ın feshi, kuvvetini millettten almayan hükûmeti merkeziyenin sık sık değişmesi ve halkın vicdanından doğan millî birlik uğrunda teşebbüsün maalesef ihtirasatı siyasiyeye kurban edilmesi yüzünden aleme karşı mevcudiyeti milliyemiz hisas edilemedi”¹²⁸ çok önemli olup, millet iradesini hakim kılmaya vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda da Meclisin ilk aldığı kararlardan birisi Hiyaneti Vataniye ve İstiklal Mahkemeleri kanunlarının çıkarılması olmuştur.¹²⁹ Kabul edilen şu esaslar da artık doğrudan doğruya millet iradesinin esas alınacağını net bir şekilde ortaya koymaktadır:

1 - Hükûmet teşkili zaruridir.

2 - Muvakkat kaydiyle bir hükûmet reisi tanımak veya bir padişah vekili ihdas etmek kabili tecvidir.

3 - Meclis'te mütekâsif iradei milliyeyi, bilfiil mukadderatı vatana vazıulyed tanımak umdei esasiyedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin fevkinde bir kuvvet mevcut değildir.

4 - Türkiye Büyük Millet Meclisi teşrii ve icrai salahiyetleri camidir. Meclis'ten tefrik edilecek bir heyet umuru hükûmeti rüyet eder, Meclis reisi bu heyetin reisidir.¹³⁰

TBMM'nin açılmasını müteakip İstanbul Hükûmeti ve İngilizler bir taraftan meclise karşı isyanları desteklerken, bir taraftan da Anzavur liderliğinde gönüllü birlikler teşkiline başlamışlardır. Aynı zamanda kendi aralarındaki gö-

127 Mikusch, s.86

128 Kansu, C. 2, s.588

129 Kansu, C. 2, s.590

130 Kansu, C.2, s.590.

rüşmeler sonunda Sevr Anlaşması da büyük ölçüde şekillenmeye başlamış olduğu için bir taraftan da Batı Anadolu'daki Yunan ilerleyişi hız kazanmıştır.¹³¹ İstanbul Hükûmeti de bu gelişmelere karşı elindeki son imkânları kullanarak Şeyhülislam Dürrizade Abdullah Efendiye fetva hazırlatmış, ellerinden gelen bütün imkânlarla Anadolu'ya dağıtmaya başlamışlardır.¹³²

1920'li yıllar çok zor geçmiştir. Ancak yine de kısa sürede toparlanma imkânı bulan TBMM düzenli ordular teşkili ile 6 Ocak 1921'de I. İnönü Zaferi'ni kazanmış ve bu moral ile hazırlıkları devam etmekte olan ilk anayasa 20 Ocak 1921'de Meclisin kuruluş tarihinden tam olarak 9 ay sonra, 85 sayılı Teşkilât-1 Esâsiye Kanunu olarak 23 madde ve bir tane de madde-i münferiden oluşan çerçeve ile kısa bir Anayasa olarak TBMM tarafından kabul edilmiştir.¹³³

Teşkilât-1 Esâsiye olağanüstü şartlarda hazırlanmış olduğu için gerçek bir anayasa görüntüsünden uzak olup, temel hak ve özgürlükler ile yargılama gibi temel anayasa konuları düzenlenmemiştir. En önemli özelliği; Amasya Genelgesinden itibaren ifade edilmekte olan millet iradesini esas alması olmuş, devlet ve egemenlik anlayışlarına yeni ve köklü değişiklikler getirmiştir. Aynı zamanda iktidarın düzenlenişi açısından kuvvetler birliği ve Meclis Hükûmeti sistemini benimsemiştir. 1921 Anayasası'nın özü sayabileceğimiz 24 Nisan 1920 tarihli Meclis kararı Hıyaneti Vataniye Kanunu, Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti Intihabına Dair Kanun ve Nisab-ı Müzakere Kanunu, İstiklal Savaşındaki siyasi örgütlenme çabalarının devlet olma yolundaki gelişiminin nirengi noktalarıdır. Profesör Hüseyin Nail Kubalı, bu gelişimi şöyle belirtmektedir: "... Türkiye Büyük Millet Meclisi, belirttiğimiz kararlar ve organik kanunlarla yeni bir devlet kurma iradesini açıkça ortaya koymuş ve bunu tatbika geçmiştir."¹³⁴ 1921 Anayasası, millî egemenlik anlayışının yanı sıra, kendisine felsefi dayanak olarak halkçılık ilkesini seçmiştir. Bu ilke, uy-

131 Kansu, C. 2, s.575-579 Mikusch, s.95 ,Sevr ile ilgili olarak 30 Mayıs 1920 tarihli "Time"de şu yorumlara yer verilmiştir: "Bu belge galiplerin açgözlülüğünün açıkça onaylanmasından başka bir şey değildir. Ortakların her biri sadece olabildiğince büyük lokma kapmayı ve diğerlerine de olabildiğince az şey vermeyi düşünmüştür. Bu barış maddelerinden hiçbiri, eğer yürürlüğe girecek olursa, üç yıldan daha fazla yaşamayacaktır. Bu açıdan antlaşma Versaille barışından çok daha şanlıdır".

132 Kansu, C. 2, s.580

133 Yılmaz,Faruk, Türk Anayasa Tarihi 1808-2010, İstanbul, 2012, Narin,Serdar, "1921Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler Ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmirBarosu| www. izmirbarosu. org.tr ,s.84

134 Selek, s.527



gulamada halk idaresi ya da demokratik yönetim anlamında kullanılmaktadır. Özellikle Meclisin kendisiyle birlikte, yerel yönetim birimleri olarak şuralar da bu sistemin mahalli yapılarıdır. 1921 Anayasası'nın başlangıcına temel oluşturulan Halkçılık Programı ile bu metnin komisyondan geçen şeklinde, metinde siyasal sistemin adı Türkiye Halk Hükûmeti olarak ifade edilmiştir.¹³⁵

Bu çalışmaya temel teşkil etmesi açısından Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun özellikle şu maddeleri çok önemlidir.¹³⁶

Yeni bir devlet:

Madde 3: “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur.” Devletin adının Türkiye Devleti olarak belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bu ibare; etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun Misak-ı Milli sınırları içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesinin en üst noktası olan yeni bir devletin kucaklayıcılığını ifade eder.

Egemenlik

Madde 1: “Hâkimiyet bila kaydu şart milletindir.” Bu ilke Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içinde keskin bir dönüm noktasıdır. Zira, egemenlik hakkını monarktan alıp kayıtsız ve şartsız bir şekilde millete vermesi bakımından yepyeni bir egemenlik anlayışı getirmiştir. “idare

135 Tanör, s.258. Narin, s.89, Karpat'a göre; “1920 Sonbaharında milliyetçilik, halkçılık ve maddi kalkınma, birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturmuştur. İstiklal Savaşı'nda kazanılan imenin, bu üç ideolojinin karışımı olduğunu söylemek mümkündür. Bu karışım, yerinde bir deyimle halkçı program olarak adlandırılan 13 Eylül 1920 tarihli hükümet programında çok iyi ifade edilmiştir. Programın ikinci maddesi şöyledir: “Büyük Millet Meclisinin yegâne ve mukaddes gayesi, Türk halkını emperyalizmin ve kapitalizmin tahakküm ve zulmünden kurtararak kendi irade ve hâkimiyetinin hakiki sahibi kılmaktır.” Dördüncü maddede, TBMM'nin birinci yükümlülüğünün “halkın maruz bulunduğu sefalet sebeplerini gidererek tarım, eğitim, yargı, maliye, ekonomi ve tüm sosyal alanlarda halkın gerçek ihtiyaçlarını karşılamak üzere gereken yenilikleri uygulamak, kalkınmayı başarmak ve böylece saadet ve refaha giden yolu açmak” olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede milli birlik ve beraberliğin gerekli olduğu özellikle vurgulanırken, “Siyasi ve toplumsal ilkelerini milletin ruhundan almaya önem veren TBMM'nin bu ilkelerin uygulanmasında milletin gerçek eğilim ve ihtiyaçlarını göz önünde bulunduracağı” bilhassa vurgulanmıştır. SETA, Panel, Erdem, Fazıl Hüsnü, Yeni Anayasaya Doğru: Vatandaşlık, Ankara, 2012, s.8

136 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile ilgili geniş bilgi için bkz. Gözler,Kemal, ”Türk Anayasa Hukuku Sitesi, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu”, <https://www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm>, (E.T. 01.02.2020)

usulü halkın mukadderatını bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.” (madde 1) ifadesi *doğrudan demokrasi* çağrışımları uyandırır.

Buna karşılık “Büyük Millet Meclisi milletin yegane ve hakiki mümessillidir” (madde 2); “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur” (madde 3) ifadeleri *temsili demokrasiye* işaret eder.

Sonuç olarak, Fransız İnkılabından sonra bütün dünyada etkili olmaya başlamış olan milliyetçilik akımlarının yanı sıra millet/ halk egemenliğine geçiş süreçleri Anadolu’da sessiz ve derinden gelen bir istiklal arayışı mücadelesi sonucunda Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile resmîleşmiştir. Benzeri değişimler önce Azerbaycan istiklal mücadelesi sonucunda görülürken, müteakiben I.Dünya Savaşı sonunda yine Wilson İlkelerine dayanma amacıyla Almanya, Avusturya ve Macaristan örneklerinde de görülmektedir. Daha sonra yine self-determinasyon prensibinin uygulanması ile Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmet-i Muvakkate-i Milliyesi kuruluşunda da benzer durumlar tespit edilmektedir. Sonuç itibarıyla 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Sivas’ta temelleri atılmış olan “kuvayı milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak” düsturunun anayasal metin haline dönüştürülmesidir. Bunu sağlayan irade asli kurucu iktidarın iradesidir. Bu iradenin sahibi TBMM’dir. Bütün devlet erklerini uhdesine alarak kurtuluşu sağlayan bu meclis, yeni bir devlet kurmuştur. Bu devletin adı Türkiye Devletidir.¹³⁷ Yeni anayasa yapım sürecinin mümeyyiz vasıflarından biri, toplumun bütün kesimlerinin katılımına ve katkı sunmasına imkân tanıyor olmasıdır. Osmanlı-Türkiye Anayasaları -1921 Anayasası hariç- yukarıdan aşağıya yöntemlerle topluma dayatılan anayasalar olmasına karşın, 1921 ve 1924 anayasalarını yapan vekillerin, meclis kararlarını milletin tek ve gerçek temsilcileri oldukları varsayımından hareketle kendinden menkul bir meşruiyete büründürdüklerini söylemek mümkündür. Geçerlilik iddiaları istiklal mücadelesinin yarattığı olağanüstü şartlar ile Meclisin milleti temsil etme yetkisine dayanarak devlet ve milletin meşru müdafaası üzerine odaklanması olmuştur.¹³⁸ Bu da başlangıçtan itibaren İstiklal Savaşı’nın plan ve programının, yönteminin self-determinasyon prensibi üzerinden yürütülmesine dayanmaktadır.

137 Akın, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye... s,605

138 Akçaoğlu, s,44



Anayasa tartışmalarında Mustafa Kemal Paşanın şu sözleri çok önemlidir: “Bir defa birinci maddede vuku bulan ifadenin manası, hâkimiyetin bilâkaydû şart millete ait olduğudur. Fakat ondan sonra da halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesine müstenit bir usulü idarenin de takip edileceği söylenmektedir. Halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil deruhte etmesinde gayet şümüllü bir mana vardır. Bunların her birini ayrı ayrı tâyin ve tehdit etmek lâzım gelir ve bu tâyin ve tahdide başladığımız zaman bunun mebdei Meclisi Âlinizdir. Onun için Meclisi Âlinizin dahi salâhiyeti gayet bariz bir surette bütün milletçe bilinmek lâzımdır. Yoksa alel ıtlak ve bilâkaydûşart kelimesi ile başlayan cümle Meclisi Âlinizin salahiyetini ifadeye kâfi değildir.”¹³⁹

Millet iradesine bağlı görüntü altında devam edilmiş olan mücadele sonucunda Türk İstiklal Savaşı zaferle bitirilmiş ve 24 Temmuz 1923’de Lozan Anlaşması imzalanmıştır. Müteakiben yapılan inkılaplarla saltanat kaldırılarak 29 Ekim 1923’de cumhuriyet ilan edilmiştir.¹⁴⁰ Böylece Teşkilât-ı Esâsiye ile üstü örtük olarak ifade edilmekte olan millet eğemenliğinde ikinci safhaya geçilmiş ve sistem sorunu aşılmıştır.

Türk İstiklal mücadelesinden önce başlamış olan Çin ve Hindistan’daki mücadelenin o dönemlerdeki başarısızlığının açıkça gösterdiği gibi, bir istiklal mücadelesinin başarıya ulaşması için öncelikle uluslararası hukukun çok iyi takip edilmesi ve de mutlaka bir plan ve program ekseninde ve de bir lider ve kadrosu ile hareket edilmesi gerekmektedir. Mücadele aşamasında bütün ayrılıklara mani olunması ve halkın lider ve ekibi etrafında kenetlenmesi de aynı derecede önem arz etmektedir. Bu noktada bütün parçala böl hükmet politikaları sonuçsuz kalmış olan Avrupa devletleri ilk kez bilinçli ve kendi silahlarıyla savaşıyor bir mücadeleyle karşı karşıya kalmışlardır. Türk İstiklal mücadelesi aynı zamanda batılı değerler sistemini reddetmeyen, bu değerler sistemi içinde ama onun üstünlüğüne karşı bir mücadele olarak özel bir yapıya sahiptir.¹⁴¹ Dönemin öteki devlet kurucularına, örneğin bir Lenin’e bakacak olursak, başlangıçta güçlü örgütsel yapıya sahip olmadıkları gibi, düşünce ve ideal noktasında da halk arasında bir birlik temin edemedikleri için ülke içinde birkaç yıl ciddi bir iç savaş süreci yaşanmıştır. Mustafa Kemal Paşa ise, bunlara göre,

139 Akçaoğlu, s.45

140 Yılmaz, Türk Anayasa..., s.107.109

141 Sander, C.I, s.415

Osmanlı devletinden gelişmiş bir örgütsel yapı devralmış (ordu, Teşkilât-1 Mahsusa vb)ve bu yapıyı daha da geliştirerek etkili hale getirmiş, güçlü bir ekip teşkili ile başarıya ulaşmıştır.¹⁴² Hep bir öncekinden ders alma ve daha da geliştirme durumu söz konusudur. İşte Teşkilât-1 Esâsiye ile gerçekleşen de budur. Kars'taki ilk cumhuriyetin ilânı ve anayasasının oluşumundaki tecrübe ve akıl, Ankara'da kurulan rejime ve daha sonra da hem Teşkilât-1 Esâsiye Kanunu'nun oluşumuna ve hem de devletin adının Türkiye Devleti olarak tespitine isim babalığı yaparak katkı sağlamıştır.¹⁴³ 1921 Teşkilât-1 Esâsiye Kanunundan sonra birçok defa anayasa değişiklikleri yapılmış da olsa hiç değişmeyen hükmü, "Hâkimiyet Kayıtsız Şartsız Milletindir" ifadesi olmuştur ve olmaya da devam edecektir.

142 Sander, C.I, s.417-418

143 Tanör, s. 253-254, Narin,Serdar, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler Ve Siyasal Özerkliğin Reddi ", <https://www.izmirbarosu.org.tr/> ,(E.T.10.09.2020) s.88,



Kaynakça

- Abadan, Yavuz, Woodrow Wilson Seçme Parçalar, İst.1961
- Akçaoğlu, Güven, Müge, “Erken Cumhuriyet Döneminde Anayasa ve Anayasal Meşruiyet” International Social Sciences Studies Journal, Vol:5, Issue:29, 2019/Ocak
- Akşin, Sina, Kısa Türkiye Tarihi, İst., 2007
- Akşin, Sina, 100 Soruda Jön Türkler ve İttihad ve Terakki, İst. 1980
- Aimee Gennell, Arguing Wilson’s 12th Point in the Ottoman Empire, World War I in the Middle East and North Africa, <https://blogs.commons.georgetown.edu/world-war-i-in-the-middle-east/seminar-participants/web-projects-2014/aimee-gennell-arguing-wilsons-12th-point-in-the-ottoman-empire/>
- Asker, Ali, Birinci Cumhuriyet Dönemi Azerbaycan’ın Benimsediği Hükümet Sistemi: Yasama-Yürütme İlişkileri, Müsdlman şdrqindd ilkparlamentli respublika, Azarbaycan Xalq Cümhuriyyatinin 100 illik yubileyina hasr olunmuş beynalxalq elmi konfransın Materialları 21-23 may 2018, Bakı
- Ata, Bahri, “Amerikalı İşadamı, Hayırsever ve Diplomat Charles R.Crane’ın Türkiye’deki Kültür ve Eğitim Faaliyetleri”, Kuruluşundan 90.Yılına Türkiye Cumhuriyeti Uluslararası Sempozyumu 23.25 Ekim 2013, Ank.2016
- Amerikan Tarihinin Ana Hatları, Www. Amerikan Tarihinin Ana Hatlarısemb-Ankara. Org.Tr/Abdana-hatlar/Tarih. Htm,
- Aydın, Nurhan, Ergün, Elif, “Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti Ve Bölgedeki Faaliyetleri”, Tarih ve Günce Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Dergisi Journal of Atatürk and the History of Turkish Republic II/5, (2019 Yaz),
- Aydın, Nurullah, Osmanlı İmparatorluğu’nda İstihbarat, İst, 2010,
- Balcioglu, Mustafa, Teşkilat –ı Mahsusa Yahut Umur-u Şarkıye Dairesi, Ank., 2011
- Baymirza Hayit, Türkistan Devletlerinin Millî Mücadeleleri Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1995
- Bayraktar, Rasim, “Türkistanlı Aydınlarımızın Siyasi Ve Yayın Mücadelesi: Mustafa Çokayoğlu Ve Etrafındakiler”, Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 39 • Erzurum 2013,
- Bilgen, Deniz, “Wilson İlkelerine Türk Kamuoyunun Tepkisi ve Bunun Amerikan Basımına Yansımaları”, Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 5, Sayı 18
- Bilgin, Mehmet, Teşkilat-ı Mahsusa’nın Kafkasya Misyonu ve Operasyonları, Ank., 2014
- Bozkuş, Asena, “Wilson İlkeleri’nin Türk Dış Politikasına Yansımaları: Realist ve Pragmatist Bir Perspektif Reflections on Contemporary Turkish Foreign Policy: A Realist and Pragmatist Perspective Akademik Bakış Cilt 7 Sayı 14 Yaz 2014
- Cebesoy, Millî Mücadele Hatıraları, İst., 1953
- Cemil, Arif, I. Dünya Savaşında Teşkilatı Mahususa, İsti. 1997
- Celebi, Mevlüt, “Bir İtalyan Gazetecinin Kaleminden İzmir’in İşgali”, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi Journal Of Modern Turkish History Studies XIX/ Özel Sayı: İzmir’in İşgali (2019),
- Delice, Kadriye, “Kongre Turizmi Ve Türkiye’deki Toplantılarda Katılımcı Algılarının İncelenmesi; Antalya Yöresinde Bir Uygulama”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ant, 2012
- Devrisheva, Leyla, “Rusya’dan Türkiye’ye Göç Eden Aydınların Gözüyle Bolşevik İhtilali”, mih. Akdeniz. edu.tr, IV/2, 2014, S.61.70

- Dinçer, Eda, İşletmelerin Düzenledikleri Kongrelerde Katılımcı Tutumları Farklılık Gösterir Mi? Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi, 2020; 7(1): 9-20,S.10
- Erdem, Fazıl Hüsnü, “ Yeni Anayasaya Doğru: Vatandaşlık”, SETA, Panel, Ankara,2012.
- Eroğlu,Hamza,“Milli Egemenlik İlkesi ve Anayasalarımız” Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1144563>
- Gözler,Kemal,Türk Anayasa Hukuku Sitesi, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, <https://www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm>,
- Güneş, Gönül, “Teşkilat-I Mahsusa Ve Birinci Dünya Savaşı Yıllarındaki Faaliyetleri” <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/676149>
- Gürel, Şükrü, Sina “ Amasya Mülakatından Sonraki Gelişmeler “, Amasya Mülakatının Siyasi ve Hukuki Niteliği, Amasya, 1987
- Quliyev, Vilayət, AXC rəsmiləri ilə görüşən ABŞ prezidenti Vilson Azərbaycanı tanımayıb:“Yerini soruşmağa risk etmədim, gizlicə xəritədə tapdım” (TARIX)”, <https://strateq.az/siyaset/257597/axc->
- Xalq Komissarları Sovetinin sədri: Ulyanov (Lenin)Millətlər Komissarı: Cuaşvili (Stalin)* 3 Dekabr, 1917-ci il”, <https://praksis01.wordpress.com/2018/09/14/rusiya-xks-nin-m%C9%99zlum-s%C9%99rq-xalqlarina-muraci%C9%99ti/>,
- Hasanov,Ali,AzərbaycanınGeosiyasəti,,Bakü,2015,S.42,Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti Parlamenti (1918-1920-ci illər) <https://meclis.gov.az/?/az/content/13>
- Kafkasyalı, Ali, “ Bağımsızlıklarının 20. Yılında Kazakların Azakların İstiklâl Mücadelesi Tarihine Bir Bakış “, Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi / Journal of Turkish World Studies, XII/1 (Yaz 2012)
- Kansu,Mazhar Müfit, Erzurum’dan Ölümüne Kadar Atatürkle Beraber, C.II.,Ank.1997
- Karabulut, Sezen,” Amerikan Basımında İzmir Şehrinin Yunanistan Tarafından İşgali”, Belgi, Sayı 11 (Kış 2016/I)
- Kaymaz, İhsan Şerif, Wilson Prensipleri ve Liberal Emperyalizm, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi Yıl 2007, Cilt 23, Sayı 67-68-69,
- Keleş, Zülal,” İstiklâl Savaşı’nda Trakya Bölgesi Ve Başarısızlık Sebepleri (Ekim 1918-Temmuz 1920)” , <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1662209>
- Kırzioğlu, M.Fahrettin, Kars Tarihi, Cilt I, İst, 1953
- Kuran, Ahmet Bedevi, Osmanlı İmparatorluğunda İnkılap Hareketleri ve Millî Mücadele, İst., 2010
- Küçük, Adnan, “ Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği Ve Millî Egemenlik Tartışmaları Ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”,<https://Dergipark.Org.Tr/Tr/Download/Article-File/155605,s.322>
- Mikusch, Dagobert Von, Avrupa ile Asya Arasındaki Adam Gazi Mustafa Kemal III,İst.2000,
- Narin, Serdar, “1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler Ve Siyasal Özerkliğin Reddi”, <https://www.izmirbarosu.org.tr/>
- Osman ,Selim , Ali Fuat Cebesoy’un Arşivinden Askeri ve Siyasi Belgeler, İst.,2005,
- Özden, Mehmet, “Türkiye’de Halkçılığın Evrimi (1908-1918)”,Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 16, 2006,
- Özkaya, Yücel, Ulusal Bağımsızlık Savaşı Boyunca Yararlı ve Zararlı Dernekler“, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/1171738>
- Sabis. Ali İhsan, Harp Hatıralarım, İstiklal Harbi ve Gizli Cihetleri ,İst.,1993,C.5
- Sander,Oral,Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918’e, Cilt I,Ank.,2003



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLiŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Sadıkov, Ramin,” Şubat Devriminden Sonra Rusya’da İktidar Mücadelesi: Ekim Devrimi’ne Giden Yol”,
TARİH Araştırmaları Dergisi, C.29,sayı 48,Yıl,2010
- Selek, Sebahattin ,Anadolu İhtilali,İst.,1987,C.I
- Tanör, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İst., 2004
- Tansu, Samih Nafiz, Teşkilât-ı Mahsusa İki Devrin Perde Arkası,İst.2012
- T.C. Genelkurmay Başkanlığı, Atatürk’ün Not Defterleri, VIII, Ank,2007
- TBMM, Ulusal Kongreler, [https:// www. tbmm. gov. tr/ kultursanat/ yayinlar/ yayin059/ 059_00_006. pdf](https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin059/059_00_006.pdf),
- Tetik, Ahmet, Teşkilat-I Mahsusa (Umür-1 Şarkkiye Dairesi) Tarihi Cilt I: 1914-1916,Cilt. I,İst.2014
- Türkoğlu, İsmail,“Müslüman Kongreleri”, [https://islamansiklopedisi.org.tr/ muslumankongreleri](https://islamansiklopedisi.org.tr/muslumankongreleri)
- Ural, Selçuk, “ Millî Mücadelenin Başlarında Doğu’da Millî Teşkilatlanma Ve Hususiyetleri” ,Karadeniz
İncelemeleri Dergisi, Yıl: 2012Cilt: 7,Sayı: 13,
- Vahap, Kara, “ Türkiye Kamuoyunda “Dış Türkler” Algısına Bir Katkı: Birinci Dünya Savaşına Kadar
Türkistan Türkleri ile Türkiye Türklerinin İlişkileri ve Savaşta Türkistanlıların Desteği “,Çanakkale
Araştırmaları Türk Yıllığı Yıl: 12, Bahar 2014, Sayı: 16,
- Yavuz, Nurcan, “Rusya’nın Barış Dekretinin Kafkas Cephesi’ndeki Olaylara Etkisi”, [https://dergipark.org.
tr/tr/download/article-file/20708](https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/20708)
- Yazıcı, Sefer, millî Eğemenlik Belgeleri, Ank,2015
- Yel, Selma, Yakup şevki Paşa ve Askeri Faaliyetleri,Ank.,2002
- Yılmaz, Faruk, Türk Anayasa Tarihi 1808-2010-İst.2012,
- Yiğit ,Verda, 1648 Vestefalya Barışından 1815 Viyana Kongresine Kadar Ki Dönemde Uluslararası Sistemin
Dönüşümü , T.C. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi ,İst.,2008,
- Yüksel,Çağdaş,“Birinci Dünya Savaşı’nda Osmanlı Devleti’nin Gerilla Savaşı Denemeleri”,[https://www.
academia.edu/35618174/Birinci_D%C3%BCnya_Sava%C5%9F%C4%B1_S%C4%B1ras%C4%B1nda_Osmanl%C4%B1_Devletinin_Gerilla_Sava%C5%9F%C4%B1_Denemeleri_docx](https://www.academia.edu/35618174/Birinci_D%C3%BCnya_Sava%C5%9F%C4%B1_S%C4%B1ras%C4%B1nda_Osmanl%C4%B1_Devletinin_Gerilla_Sava%C5%9F%C4%B1_Denemeleri_docx)
- Декрет II Всероссийского съезда Советово мире 26 октября (8 ноября) 1917 г.

BİRİNCİ DÜNYA SAVAŞI SONRASI ANAYASACILIK HAREKETLERİ İÇERİSİNDE 1921 ANAYASASI'NIN YERİ

Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ

Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
safakevran@yahoo.com

Öz

Bildiride temel olarak 1921 Anayasası'nın yapıldığı dönemdeki anayasal iklimi anlayabilmek adına o yıllarda yapılan anayasalar incelenecektir. O dönemin anayasal metinlerindeki benzerlikler üzerinden bir tahlil yapılmaya çalışılacaktır. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da bazı devletlerin bağımsızlık kazanması ve sonuç olarak yeni anayasaların kabul edildiği görülmektedir. Özellikle 1917-1922 yılları arasında Orta ve Doğu Avrupa'da anayasacılık faaliyetinin büyük bir hızla devam ettiği izlenmektedir. Bu dönemde 1920 tarihli Estonya, Macaristan, Arnavutluk, Polonya, Avusturya, Prusya; 1922 tarihli Litvanya, Letonya ve 1923 tarihli Romanya Anayasası'nın kaleme alınması tesadüf değildir. Hans Kelsen'in önemli bir etkisinin olduğu 1920 tarihli Avusturya Anayasası'nın önemli bir model olduğunu söylemek mümkündür.

Bir inşa döneminden geçen Avrupa'da temel değerlerin yeni anayasalar ya da anayasa değişiklikleri yoluyla güçlendirildiği görülmektedir. 1920 ve 1921 yıllarında değişikliğe uğrayan Belçika Anayasası, 1915'te yapılan ve 1920'de değişikliğe uğrayan Danimarka Anayasası, 1919'da yapılan ve 1922'de değişikliğe uğrayan Finlandiya Anayasası, 1917 ve 1922'de değişikliğe uğrayan Hollanda Anayasası, 1916-1921 yılları arasında Portekiz Anayasası'ndaki yapılan



değişiklikler yine 1920'lerde devam eden İsveç ve İsviçre'deki anayasal değişiklikler bu sürece örnek olarak verilebilir. Bu tarihlerde hangi değişikliklerin hangi etkenlerle yapıldığı önem arz etmektedir. Büyük imparatorluklardan ulus-devlete geçişin görüldüğü bu yıllarda, bilhassa egemenlik ve vatandaşlık formülasyonları anayasalarda farklılaşmakta ve belirginleşmektedir. Çalışmada sadece egemenlik ve vatandaşlık değil bu bağlamda temel hak ve özgürlükler, yasama-yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişki de karşılaştırmalı olarak ele alınmaya çalışılacaktır. Bu örnekler değerlendirilirken aslında anayasacılığın modern devletlerdeki anlamı ele alınacak ve imparatorluklardan ulus-devlete evrimde anayasacılığın hangi unsurları ihtiva ettiği tartışılacaktır. Sadece Orta ve Doğu Avrupa'daki anayasacılık faaliyeti içerisinde değil 1923 tarihli Afganistan ve Mısır Anayasası bağlamında da 1921 Anayasası'ndaki benzerlikler ve etkiler değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Anayasa yapımı, anayasacılık, karşılaştırmalı anayasa hukuku, egemenlik, vatandaşlık

The Position of the 1921 Constitution Among Constitutional Movements of Post-World War I

Abstract

In this paper, the constitutions made in those years will be examined in order to understand the constitutional climate in the period when the 1921 Constitution was made. An analysis will be made on the similarities in the constitutional texts of that period. After the World War I, it is seen that some states in Europe gained independence and as a result new constitutions were adopted. Especially between 1917-1922, it is observed that the constitutionalism movement continued at a great pace in Central and Eastern Europe. During this period, The Constitutions of Estonia, Hungary, Albania, Poland, Austria, Prussia and It is not a coincidence that the 1922 Constitution of Lithuania, Latvia and the Romanian Constitution of 1923 were drafted. It is possible to say that the Austrian Constitution of 1920, in which Hans Kelsen had an important influence, was an important model.

In Europe, which is going through a construction period, it is seen that the core values are strengthened through new constitutions or constitutional amendments. Belgian Constitution was amended in 1920 and 1921, Danish Constitution was made in 1915 and amended in 1920, Finnish Constitution was made in 1919 and amended in 1922, Dutch Constitution was amended in 1917 and 1922. Between 1916 and 1921 the amendments made in the Portuguese Constitution and the constitutional changes in Sweden and Switzerland, which continued in the 1920s, can be given as examples to this process. It is important that which changes were made on these dates and by what factors. In those years, when the transition from great empires to nation-states is observed, especially the formulations of sovereignty and citizenship differentiate and become evident in the constitutions. In this study, not only sovereignty and citizenship, but also fundamental rights and freedoms, the relationship between legislative-executive and judicial powers will be discussed comparatively. While evaluating these examples, the meaning of constitutionalism in modern states will be discussed and what elements constitutionalism contains in the evolution from empires to nation-states will be discussed. It will be tried to evaluate the similarities and effects in the 1921 Constitution not only within the constitutionalism activity in Central and Eastern Europe, but also in the context of the Afghanistan and Egypt Constitutions of 1923.

Keywords: Constitution making, constitutionalism, comparative constitutional law, sovereignty, citizenship

I. Anayasacılık Dalgaları İçinde Anayasal Metinler

Her anayasa yapımının kendine özgü bir tecrübeye sahip olması; içeriği, hedefleri ve beklentileriyle farklılık göstermesi beklenir ancak bunu her zaman söyleyebilmek mümkün değildir. Çünkü anayasa yazımı, her zaman 'biricik' özelliği ile kök salmaz; çoğu kez eklemeli olduğu, etkilendiği hatta bir şekilde savrulduğu bir anayasal harekete dahildir. Kaldı ki 'biricik', 'bambaşka', 'eşsiz' anayasa yapım yöntemi veya anayasal hükümlerin varlığı da ilgili anayasanın bütününe aynı niteliklerle anılması sonucunu da doğurmaz. Anayasal olanı hakiki, öz, duru, kendine özgü gibi sonsuz sıfatla niteleme tercihi, asli kurucu iktidarların meşruiyet zeminini belirleme telaşdır. Ancak bu telaş, yapılmakta olan anayasayı görece daha az önemli ve sıradan da kılmaz. Özetle, siyasi



olaylar dönüşürken öncü iktidar değişiklikleri ve tercihleri vardır. Anayasal hareketler içinde ilgili dönemin anayasalarına bakıldığında tüm tercihlerin tomografisini çekebilmek mümkün hale gelir. Belirli bir dalga veya gelişim içerisinde tek bir anayasayı incelemek, karşılaştırmalı anayasa hukukunun “seyahat” amacıyla da çelişir. Metinler arası seyahat, halihazırda incelenen bir anayasa metninin farklı noktalardan değerlendirilmesini ve anlaşılmasını sağlar; sonuç olarak öze dair bir fikir sunabilir. Bir döneme ait anayasal metinler toplamı, anayasal hareketleri de özetler niteliktedir ve dolayısıyla belirlenen siyasi tercihleri ortaya koymaktadır. Ya da tersten bir okumayla anayasal hareketler içindeki ortak noktaları belirleyebildikçe anayasaların ayırt edici nitelikleri belirginleşebilecektir.

Birinci Dünya Savaşı ise bu anlamda siyasi tercihlerin belirlenmesinde önemli dönüm noktalarından birini oluşturmaktadır. Birinci Dünya Savaşı'nın tarihi, siyasi, iktisadi etkileri toplumları biçimlendirmiştir. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa yenilenmektedir. Bu dönemin kendine özgü yeni tercihleri evrilmektedir. Yeni devletlerin ortaya çıkmasıyla yeni anayasalar kaleme alınmaktadır. Bu anayasaların çoğunun, 1917 ve 1922 yılları arasında yapıldığı görülmektedir.¹

Anayasacılık hareketlerinin dinamiği farklılık arz etmektedir. Anayasal hareketleri belirleyen ölçütler ve ayrımlar literatürde farklılık göstermektedir. Örneğin Elster'e göre anayasal dalgalar, 1780-1791 arasında kaleme alınan ABD, Polonya ve Fransa Anayasaları ile başlar. Ardından Avrupada 1848 Devrimleri sonrası anayasacılık hareketleri, ikinci dalgayı oluşturur. Sonrasında Birinci Dünya Savaşı sonrası yapılan anayasalar içinde Polonya ve Çekoslovakya anayasaları öncü bir role sahiptir. İkinci Dünya Savaşı sonrası yapılan anayasalar özellikle Almanya'nın Anayasası önemli bir yere sahiptir. Yine Fransız ve Britanya sömürgelerinin bağımsızlaşmasıyla ortaya çıkan bir anayasacılık akımı söz konusudur. Ardından 70'li yıllarda diktatörlüklerin çöküşü ve Portekiz, Yunanistan ve İspanya gibi ülkelerin anayasa yapımı dikkat çekmektedir. 1989 sonrasında ise rejimin el değiştirmesi nedeniyle Orta ve Doğu Avrupada yeni devletlerin ortaya çıkışı ve anayasa yazımı dikkat çekmektedir.²

1 Papuashvili, George, “Post-World War I Comparative Constitutional Developments in Central and Eastern Europe”, I•CON 15 (2017), s. 137.

2 Elster, Jon, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, Duke Law Journal , Nov., 1995, Vol. 45, No. 2 (Nov., 1995), s. 368-370.

Belirli olaylar anayasal hareketleri dönüştürürken bazen de anayasa yapım yöntemi de hareketlerin belirlenmesinde bir kıstas olarak kullanılmaktadır. Anayasaları yapan aktörler ve işlevleri incelendiğinde ise üç tip anayasacılıktan söz edilmektedir.³ Birinci döneme sözleşme anayasacılığı adı verilmektedir. Bu tip anayasacılık, yeni bir sistemin inşasını ve iktidarın kullanılmasyla ilgili temel siyasi çerçeveyi çizer ki Amerikan Anayasacılığı ilk akla gelen örnektir. Devrim anayasacılığı ise ekonomik ve sosyal değişimlerin ardından siyasi yapının da devrim yoluyla değişmesini ifade etmektedir. 1789 Fransız Devrimi, 1917 Bolşevik Devrimi, 1979 İran Devrimi ardından yapılan anayasalar, bu sürece örnek olarak verilebilir. Üçüncüsü ise daha çok Fransa dışındaki 19. Yüzyıl Kıta Avrupası anayasacılığını ifade etmektedir. Burada Fransız ve Amerikan örnekleri karşısında, “anayasacılık hareketlerinin dışında kalmamak veya kalınmadığını göstermek için yine kendi hazırladıkları anayasa metinlerini ilanen ferman yoluyla topluma dayatmaları sürecini anlatır.”⁴

Literatürde anayasal hareketleri veya tipolojiyi belirleyecek farklı ölçütler kullanılmaktadır. Birinci Dünya Savaşı sonrasındaki anayasacılık serüvenini belirleyecek ana hat ise yeni devletlerin doğuşu, milliyetçilik ve kendi kaderini tayin ilkesidir. Bu süreçte ortaya çıkan devletler, demokratik anayasa yapım yöntemleriyle kurumlarını meşrulaştırmaya çalışmaktadır ve bunu da parlamentaryer demokrasileri inşa ederek güçlendirmektedir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında anayasalar, temsili demokrasi kurumlarına yer vermektedir. Yine insan hakları standartlarını yükseltmektedir; özellikle güçlü seçim hakları, daha net güçler ayrılığı ilkesi ve ulusal bağımsızlığın güçlendirilmesi gibi noktalarda önemli düzenlemeler getirmektedir.⁵

3 Can, Osman, Kurucu İktidar, Alfa, İstanbul 2013, s. 32-33

4 Can, s. 32-33. Lerner ise iki ideal tip anayasacılıktan bahseder. Birincisi, ulus devlet anayasalarıdır. İkincisi ise liberal-yöntemsel anayasalarıdır. Ulus devlet modeli, özellikle başlangıç bölümünde kesin ulusal istekleri ve ortak siyasi birlik anlayışını yansıtır ve anayasal hükümlerle devletin ulusal ya da dini karakteristik özelliklerini ve sembolik unsurlarını koruma altına alır. Bu anayasa, sembolik özelliklerle ve diğer tikel uygulamalarla ve kurumlarla, tek kültür, tek ulus, tek din ve tek dil özelliklerini yansıtmaya çalışır. Diğerinde ise “halk”, anayasanın yapımında veya kabul edilmiş aşamasında bir araya gelebilir. Diğer bir ifadeyle anayasa yapımı, en azından usul konusunda uzlaşmaya varmış, devleti oluşturan ve siyasi bütünlüğü sağlayan bir “halk” tarafından oluşturmaktadır. Uygulamada, Amerikan Anayasası'nın, liberal-yöntemsel anayasanın ideal biçimine en yakın örnek olduğunu belirtir. Lerner, Hanna, “Derinden Bolunmuş Toplumlarda Anayasa Yazımı: Aşamalı Yaklaşım”, (Çeviren: Burak Çağ/ Elif Eren Koç), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXIII, S. 1, İstanbul 2015, s. 488.

5 Hatta Papuashvili'ye göre bu anayasalar, modası geçmiş mutlak monarşi sistemlerini açıkça ortadan kaldırmıştır. Bu konudaki değerlendirme için bkz. Papuashvili, s. 137.



II. Kuruluş ve Kurtuluş Arasında Birinci Dünya Savaşı Sonrası Anayasalar

1921 Anayasası'nın hem 'çerçeve' hem de 'yumuşak' anayasa olması, 'Kanun-u Esasi ile aynı anda yürürlükte olması', 'egemenliğin formüle edilmesi' bakımından önemli bir yere sahip olması, yönetim organizasyonu ile dikkat çekmesi gibi bir nefeste sıralanan özellikleri mevcuttur. Bir çırpıda sıralanan bu özelliklerinin özellikle son yıllarda literatürde tekrar büyük titizle değerlendirildiği görülmektedir. Sevinç ve Demirkent'in de çalışmasına bu noktada değinmek gerekecektir. Çünkü '1921 Anayasası ve Tutanakları' için kullandıkları 'Kuruluş'un İhmal Edilmiş İstisnası' nitelendirmesi çok önemli bir özeti içinde barındırmaktadır.⁶ 1921 Anayasası'nın hem kurucu niteliğini vurgulaması bakımından hem de ihmal edilen yönünü vurgulaması bakımından son derece önemli bir tanımlamadır. Kitabın önsözünde de belirtildiği üzere "1921 Anayasası Türkiye'de yayımlanan anayasa tarihi ve anayasa hukukuna dair kitaplarda hemen her zaman ihmal edilmiş, genellikle önemsenmemiş, yalnızca belli niteliklerine değinilerek geçiştirilmiş bir metin⁷" olarak karşımıza çıkmaktadır. 1921 Anayasası, 'kuruluş ve kurtuluş' sürecinde çok önemli bir yere sahiptir. Ayrıca modern anayasaların kökenine bakıldığında, pratikte istisnasız hepsinin halkın hükümet sistemiyle ilgili olmak üzere yeni bir başlangıç yapmak istemeleri nedeniyle yapıldığı görülmektedir.⁸ 1921 Anayasası'nın içine doğduğu dünya ise böylesi başlangıçlara hazır inşa siyasetidir. Bu süreçte, coğrafi yakınlığıyla Bolşevizm rüzgârı, Birinci Dünya Savaşı'yla biçimlenen Orta ve Doğu Avrupa'nın değişimi ve 'bağımsızlığına' kavuşmanın getirdiği coşkuyu metnine yansıtmaya çalışan liberal anayasacılığın tüm unsurlarını deneyimlemeye çalışan Mısır, Tunus, Afganistan anayasa yazım süreçleri göze çarpmaktadır.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında ulus-devlet sınırlarının belirlendiği, yeni devletlerin iktidar şemasının belirginleştiği, vatandaşın isimlendirildiği ve ulusal unsurlara bilhassa vurgu yapılan anayasaların yazıldığı görülmektedir. Çünkü her savaş dönemi beraberinde bir barış dönemini getirmektedir ki bu

6 Sevinç, Murat/Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, İstanbul 2017.

7 Sevinç/Demirkent, Önsöz, s. 9.

8 Wheare, K.C., Modern Anayasalar, 2. Baskı, Değişim Yayınları, Ankara 1985, s. 7.

aşamada anayasacılık faaliyeti artmaktadır. Çağlar'ın da belirttiği gibi anayasacılığın özü, “barış, kimin barışı olacaktır?” sorusunun yanıtıdır. “Toplum, devlet ve hukuk, anayasa biliminin üç kilit kavramıdır. Hukuk tekniği kamu otoritelerinin normlar aracılığıyla yönetme tekniğidir ve nihai amacı düzen ve güvenliğin korunması, kısaca Site'nin barışlandırılmasıdır. Anayasacılık hareketlerini başlatan soru, barışın kimin barışı olacağı sorusudur.”⁹

Birinci Dünya Savaşı sonrasında da barışa kimin “sahip” olacağı ve barış sonrası biçimlenen sınırlarda ve siyasi iktidarlarda dönüşümün nasıl korunacağı belirleyici ana hattı oluşturacaktır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında anayasacılık faaliyeti aslında iki tezat üzerinden ilerleyecektir: İlki, belirttiğimiz üzere savaşın ve barışın tarafları, savaşın ve barışın biçimlendirdiği çoğurfayalar; diğeri ise azınlık ve çoğunluk karşıtlığıdır. Bu dönemde, azınlık ve çoğunluk üzerinden sınırlar belirlenmeye çalışılacak ve merkezileşme hız kazanacaktır. Merkezileşme savaş, ekonomik kriz, refah devletinin gelişmesi gibi çeşitli nedenlere bağlı ortaya çıkarken¹⁰ bu süreçte de bu etkenlerin bir sonucu olarak merkezileşme görülmektedir. Savaş sonrasında ABD Başkanı Woodrow Wilson'un 14 prensibi ile self determinasyon ilkesi, Birinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerde bir siyasi çözüm yöntemi ve Avrupa'da siyasi sınırların belirlenmesinde self determinasyon ilkesinin etkileri görülmüştür.¹¹ Wilson İlkeleri'nin belirginleştirdiği self determinasyon ilkesi ve ulus-devleti inşa etmenin yeni ilkeleri yine bu dönemin etkileyici unsurlarıdır. Wilson İlkeleri, politik tercihleri biçimlendirmektedir. 20. yüzyılda üç ulusal self determinasyon dalgası görüldüğü belirtilmektedir. 1918'den sonraki Wilson İlkeleri'nin yarattığı dalga, 1945'ten sonraki dekolonizasyon dalgası ve 1989'dan sonraki post-komünist dalgadır.¹²

8 Ocak 1918'de Wilson İlkeleri'nin kabulü, 30 Ekim 1918'de Mondros Ateşkes Antlaşması imzalanması, 18 Ocak 1919 Paris Barış Konferansı'nda Versay taslaklarının oluşturulması ve 10 Ocak 1920'de Versay Antlaşması'nın

9 Çağlar, Bakır. Anayasa Bilimi-Bir Çalışma Taslağı, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 6.

10 Wheare, s. 92-104; Gönenç, Levent, “Anayasal Değişim”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 62, Sayı 4, s. 1065.

11 Koçak, Mustafa, “Self Determinasyon Hakkı ve Self Determinasyon Hakkı Teorileri”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, DÜHFD, Cilt: 23, Sayı: 38, Yıl: 2018, s. 92-93.

12 Koçak, s. 92-93.



yürürlüğe girmesi¹³ bu dönemin anayasacılık hareketlerini derinden etkilemiştir. Boztaş'a göre Wilson İlkeleri, savaştan çıkmış mağlup devletler, özellikle de dağılmış imparatorlukların mirasçıları tarafından olumlu karşılanmıştır ancak "ilkelerin öngördüğü sürecin aslında çıkar amacına yönelik kullanılabileceği ihtimali daima göz ardı edilmiştir."¹⁴ Wilson İlkeleri'nin yayınlanmasından bir yıl sonra Paris Barış Konferansı 18 Ocak 1919'da gerçekleştirilmiştir. 'Bu konferansın diğer önemli bir özelliği de ABD ve Avrupa devletleri gibi uluslararası sistemdeki büyük güçlerin birbirini karşısına almaktan çekindiği realist bir yapılanmanın olduğudur. Halbuki mağlup ve uluslararası sistemde güç sahibi olmayan devletlere Wilson İlkeleri'yle idealist bir perspektif çizilmiştir.¹⁵ Wilson İlkelerinin 1. maddesi, antlaşmaların açık olması, gizli antlaşmaların olmaması düzenlenmektedir. Wilson İlkeleri'nin 5. maddesinde ise "Tüm sömürgecilik savları, ilgili halkların çıkarlarını ve egemenlik istemlerini dikkate alacak biçimde eşitlikçi ve hakkaniyete uygun düzenlemelere tabi tutulmalıdır." düzenlemesi yer almaktadır. Mağlup devletler başta olmak üzere tüm uluslararası sistemde yer alan devletlerin gözetildiğini ifade eden Wilson, bu maddede sömürgecilığe karşı olduğunu ve halkların kendilerini yönetebileceklerini ifade ederken self-determinasyon ilkesine vurgu yapmaktadır.¹⁶

III. Dönemin Anayasalarına Bakış

Birinci Dünya Savaşı sonrasında anayasa yapımı hızla artmaktadır. Bu süreçteki tüm örnekler detaylı bir şekilde yer verebilmek çalışmanın kapsamını aşacağı için belirli örnekler üzerinden bu değişim ele alınmaya çalışılacaktır. Örneğin Rusya Sosyalist Federatif Sovyet Cumhuriyeti'nin 10 Haziran 1918 tarihli Anayasası 90 maddeden oluşmaktadır, Rusya Sosyalist Federatif Sovyet

13 Oluşumuna giden süreç hakkında bkz. Şirin, Sinem, "1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:16, Yıl:2019, s. 369.

14 Boztaş, Asena, "Wilson İlkeleri'nin Türk Dış Politikasına Yansımaları: Realist ve Pragmatist Bir Perspektif", *Akademik Bakış*, Cilt 7 Sayı 14 Yaz 2014, s. 165.

15 "(...) Bu bağlamda 1918 yılında ilan edilen Wilson İlkeleri'ne ters düşmek istemeyen İngiltere ve Fransa, savaş tazminatı yerine savaş onarımı, sömürgecilik yerine manda himaye sistemi kavramlarıyla konferansta yer almışlardır." Boztaş, s. 165.

16 Boztaş, s. 167-170. Wilson her şeyden önce Amerikan kamuoyuna mesaj veriyordu: "Biz Avrupa devletlerinin kendi aralarında yaptıkları gizli paylaşım antlaşmalarını onaylamıyoruz; barışçı ve adil amaçlar uğruna savaşıyoruz" demek istiyordu. Kaymaz, İhsan Şerif. "Wilson İlkeleri ve Liberal Emperyalizm", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Yıl 2007, Cilt 23, Sayı 67-68-69, s. 151.

Cumhuriyeti'nin işçi, asker ve köylülerin oluşturduğu bir Cumhuriyet olduğunu beyan etmektedir. Emekçi ve Sömürülen Halkın Hakları Beyannamesi (Ocak 1918'de Tüm Rus Sovyetleri Üçüncü Kongresinde onaylanan), Anayasa ile birlikte Beşinci Kongre tarafından onaylanan Sovyet Cumhuriyeti, tek bir Rusya Sosyalist Federe Sovyet Cumhuriyeti'nin temel yasasını oluşturmaktadır.¹⁷ Tomba'ya göre 1789'daki olaylar, ulus-devleti ve insan haklarının evrensellliğini ortaya çıkarırken; Emekçi ve Sömürülen Halkın Hakları Beyannamesi ve ilk Sovyet Anayasası alternatif bir siyasi ve ekonomik tercihi ifade etmektedir.¹⁸ Anayasa'nın birinci maddesinde, Rusya'nın "işçilerin, askerlerin ve köylülerin" temsilcilerinin Sovyetler Cumhuriyeti olarak ilan edildiğini; tüm merkezi ve yerel iktidarın Sovyetlere ait olduğu belirtilmektedir. Rus Sovyet Cumhuriyeti'nin Sovyet Ulusal Cumhuriyetleri Federasyonu olarak, özgür ulusların özgür birliği temelinde örgütlendiği düzenlenmektedir. 'İnsanlığı dünyayı kana boğan emperyalizmden ve sermayeden kurtarmak' için mutlak kararlılık dile getirilmektedir (m. 4). Ayrıca Yerel Sovyetlerde yabancı işçiler de vatandaşlık tanımına dahildir. Anayasa'nın 20.maddesine göre tüm ulusların emekçilerinin dayanışmasının bir sonucu olarak, Federal Sovyet Cumhuriyeti topraklarında yaşayan ve emekçi sınıfı içinde yer alan yabancılar siyasi haklara sahiptir. Bu düzenleme, emekçi sınıfların dayanışması anlayışının bir sonucudur. Karmaşık bir formalite olmaksızın yerel Sovyetlerin bu tür yabancılara vatandaşlık verme hakkı da bu maddede düzenlenmektedir. Dönemindeki anayasal düzenlemelerinden bir diğer farkı ise mülkiyettir. Anayasa'nın 3.maddesine göre özel mülkiyet yasaklanmaktadır ve tüm arazi, ulusal mülkiyet olarak ilan edilmektedir. Ayrıca 1918 Anayasası, bireysel özne haklarını değil, grupların özgürlüğünü garanti etmektedir.¹⁹ Örneğin "vicdan özgürlüğü" (m.13), "ifade özgürlüğü" (m. 14), "toplanma özgürlüğü" (m.15), "dernek özgürlüğü" (m. 16) maddelerinde hakkın öznesi, liberal anayasacılık akımından farklı olarak "herkes" değil "emekçi kitleler", "emekçiler", "işçiler", "köylüler" olarak belirtilmektedir.

17 Anayasa metni için bkz.: https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_1918.pdf?lang=en (erişim tarihi 10.04.2021)

18 Tomba, Massimiliano, "Politics beyond the state: The 1918 Soviet Constitution", *Constellations*. 2017; 24, s. 503-504.

19 Grup haklarının Anayasada düzenlenişi hakkında bkz. Tomba, s. 506.



Mısır ise 1922 yılında bağımsızlığını kazanır ve 'Mısır Devleti İçin Bir Anayasa Sistemi İnşa Etme Hakkında 1923 tarihli 42 sayılı Kraliyet Kararnamesi' 1923 yılında kaleme alınır.²⁰ Hem siyasi tercihlerde hem de ekonomide İngiliz sömürge etkisi görülürken Mısır'a özgü modern monarşik bir Mısır Devleti inşa edilmek istenmektedir.²¹ Anayasa, 170 maddeden oluşmaktadır. Anayasa'nın 1. maddesinde Mısır'ın egemen, özgür ve bağımsız bir ülke olacağı; monarşinin bölünmez ve devredilemez olacağı belirtilmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde ise Mısır tabiiyetinin kanunla belirleneceği düzenlenmektedir. Yine kanun önünde eşitlik, konutun kutsallığı, mülkiyet hakkı, ceza hukukuna ilişkin temel prensipler, eğitim hakkı Anayasa'da düzenlenen haklardır. Üçüncü maddede eşitlik ilkesi vurgulanmaktadır. Mısırlıların kanun önünde eşit olduğu; sivil ve siyasi yaşamdan yararlanmada eşit haklara sahip olduğu belirtilmektedir. Haklar, ödevler ve vergiler bakımından dil, din veya orjin farkı gözetilmeyeceği vurgulanmaktadır. Mısırlıların kamu, sivil veya askerî istihdama erişimi olduğu; kanunla belirlenen bazı istisnai durumlar hariç olmak üzere, yabancıların kanunla belirlenen istisnai durumlarda böylesi pozisyonlara atanamayacağını düzenlemektedir. Anayasa'nın 149. maddesine göre İslam, Devlet'in resmî dini; Arapça ise resmî dili olacaktır.

1923 tarihli Afganistan Anayasası ise 73 maddeden oluşmaktadır. Anayasa'da Afganistan'ın iç ve dış ilişkilerinin yönetiminde bağımsız olduğu ve tüm bölgelerin kralın yetkisinde olduğu belirtilmektedir.²² Ülkenin bütün bölgeleri, kralın yetkisi altındadır ve ülkenin farklı bölgeleri arasında ayrımcılık yapılmadan tek bir birim olarak muamele edilmelidir (m. 1). Afganistan'ın resmi dini İslam'dır. Ancak Afganistan'da ikamet eden Yahudiler ve Hindular gibi diğer din mensupları, kamu huzurunu tehlikeye düşürmemek ve rahatsız etmemek koşuluyla Devlet tarafından korunacaktır (m. 2).²³ Kabil, Afganistan'ın başkentidir ancak tüm Afganistan halkı, hükümetten eşit muamele

20 Mısır Anayasası için bkz. https://constitutionnet.org/sites/default/files/1923_-_egyptian_constitution_english_1.pdf (erişim tarihi 10.01.2021)

21 Kayla, Sivak-Reid, "Tracing a State and its Language from Province to Republic: Translations of Modern Egypt's Constitutions", (2016), Classics Honors Projects. 22, Macalester College., Spring 4- 2016, s. 6-11.

22 Afganistan Anayasası için bkz. <http://www.afghangovernment.com/Constitution1923.htm> (erişim tarihi 20.03.2021)

23 Arjomand, Said Amir, "Constitutional Developments In Afghanistan: A Comparative And Historical Perspective", Drake Law Review, Vol: 53, 2005, s. 945-946.

görme hakkına sahiptir ve Kabil halkı, ülkenin diğer şehir ve köylerinin halkına tanınmayan özel ayrıcalıklara sahip değildir (m. 3). Kral, Afganistan'daki tüm tebaanın hükümdarı ve kralıdır. (m. 5) Afganistan Krallığı'nda, dinî veya mezhep farklılıklarına bakmaksızın ikamet eden herkes Afganistan'ın tebaası olarak kabul edilmektedir. Afgan vatandaşlığı, ilgili kanunun hükümlerine göre elde edilebilir veya kaybedilebilir (m. 8). Ayrıca temel hak ve özgürlükler kataloğu mevcuttur. Örneğin kişi özgürlüğü, kölelik yasağı, basın ve yayım özgürlüğü, işkence yasağı düzenlenmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa da bu süreçten etkilenmekte ve anayasa yazımı hız kazanmaktadır. Gürcistan, Letonya, Litvanya, Estonya, Ukrayna, Finlandiya, Polonya, Çekoslovakya, Yugoslavya ve Romanya bağımsızlık sürecini tecrübe etmektedir. Gönenç'in de belirttiği üzere Balkan ülkelerinde, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra dahi, ne tam anlamıyla yerli bir aristokrasi ne de bir orta sınıf mevcuttur. Dolayısıyla, söz konusu ülkelerde liberal demokratik anayasacılık hareketlerine genellikle güçlü milliyetçi duygulara sahip köylü kökenli bir entelektüel sınıf öncülük etmektedir. "Her ne kadar bu ülkelerdeki entelektüel sınıf köylü kökenliyse de bu sınıfla alt sınıflar arasındaki uçurum, entelektüel sınıfların soylu kökene sahip olduğu Macaristan, Polonya veya bir ölçüde Romanya gibi ülkelerde alt ve üst sınıflar arasındaki uçurum kadar derindir. (...) Sağlam ve pekişmiş bir orta sınıf altyapısı ve istikrarlı bir alt sınıf desteğinden yoksun olan Doğu Avrupadaki liberal demokratik anayasal sistemler çatışan sınıflar arasında gittikçe artan gerilimin baskısı altında kalır."²⁴

Sadece gerçekleşen olaylar değil fikrî öncüler de anayasacılığa yön vermektedir. Örneğin Avusturya modern anayasal düşüncesi ve 1920 Anayasası, Hans Kelsen'in fikirlerinden büyük ölçüde etkilenmiştir.²⁵ 1867 ve sonrasın-

24 Gönenç, Levent, "Anayasal Değişim", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 62, Sayı 4, s. 1072. Örneğin Finlandiya ve Çekoslovakya dışında, söz konusu ülkelerin çoğunluğunun, radikal köylü hareketlerinin artan popülaritesinin tadını çıkardığı neredeyse tamamen tarım-kır toplumları olduğu gerçeğine dayanıyordu. Bunlar ideolojik hareketler, vazgeçilmez olarak görülen ekonomik ve toprak reformu için aktif olarak kampanya yürüttüler. Ayrıca, bu yeni oluşturulan devletlerin bazıları, azınlık nüfusu ile ilgili sorunlar yaşadı. Papuashvili, s. 146.

25 Kelsen'in düşüncesinin Macaristan'da hiçbir zaman gerçekten kabul edilmediği ileri sürülmektedir. Çünkü hukukun bu "saf" pozitivist anlayışı, Macar monarşisi veya komünist rejim ile uyumlu değildir. Macar anayasal düşüncesi daha az kavramsal ve daha bağlam yönelimliydi. Bağlam, monarşi sırasında stilize bir değer yüklü Macar tarihi, komünizm sırasında resmi olarak onaylanmış bir sosyal-ekonomik değer yüklü dogmalar dizisi anlamına geliyordu. Vincze Attila/ Jakab András & Schweitzer Gábor,



da Avusturya-Macaristan Monarşisi'nin mevcut olduğu dönemde, yazılı bir anayasa kabul edilmemiştir. Macaristan'ın kısa süre yürürlükte kalan 1919 Anayasası hariç olmak üzere, 1945 yılına kadar yazılı bir anayasası olmamıştır. Monarşi döneminde, Macaristan devlet yapısına ilişkin düzenlemeler ve temel hakların korunması bağlamında Avusturya'dan bağımsızdır²⁶. Yüksek Devlet Denetleme Ofisi ve Yüksek İdare Mahkemesi önemli kurumlar olarak temel hakların korunmasında önemli bir yere sahiptir. Versay ve Trianon Barış Antlaşmaları'ndan sonra 1920'de Avusturya modern, yazılı bir anayasayı kabul etmiştir. 1920 tarihli Avusturya Anayasası'nın birinci maddesine göre Avusturya demokratik bir cumhuriyettir. İkinci maddede ise federal bir devlet olduğu düzenlenmektedir.²⁷ Federal bölge, üniter bir para birimi, ekonomik ve gümrük bölgesi oluşturmaktadır (m. 4/1). Avusturya Cumhuriyeti için tek bir milliyet vardır (m. 6). Tartışmalı bir diğer konu da kapsamlı bir haklar bildirgesinin dahil edilmesidir. Yeni bir haklar kataloğu üzerinde bir anlaşmaya varılamadığından, temsilciler 1867 Vatandaşların Genel Hakları Temel Yasası'nda yer alan hakları kabul etmeye karar vermişlerdir.²⁸

Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde sivil katılım, güçler ayrılığı, daha geniş siyasi temsil ve eşit oy hakkı göze çarpmaktadır. Özellikle, Gürcistan, Estonya ve Ukrayna, mutlak parlamenter otoriteye sahip güçlü parlamento sistemleri kurarken; Finlandiya, Polonya, Çekoslovakya, Yugoslavya ve Romanya parlamenter modeli benimsemiştir. Bazı devletler anayasalarında insan hakları kataloglarına yer vererek medeni ve siyasi haklar ile sosyal ve ekonomik hakları da dahil etmiştir. Özellikle Gürcistan, Estonya, Finlandiya, Romanya ve Çekoslovakya kuruluş belgelerinde insan haklarını güçlendirmiştir. Ceza yargılamasında usuli haklar, mülkiyet hakkı, oy kullanma, ifade ve örgütlenme hakkı yoluyla bu güvenceleri pekiştirmiştir. Örneğin sosyal haklar konusunda

“The Influence of The 1920 Austrian Constitution and Austrian Constitutional Thinking”, <https://blog-iacl-aide.org/2020-posts/2020/10/29/the-influence-of-the-1920-austrian-constitution-and-the-austrian-constitutional-thinking-on-hungary-mn4gkon> Hungary, October 29, 2020 (erişim tarihi 03.03.2021).

26 Trócsányi, László, “The Creation of The Basic Law of Hungary”, Basic Law Of Hungary (A First Commentary), Edited By Lóránt Csink/Balázs Schanda/ András Zs.Varga, s. 31-32.

27 1920 tarihli Avusturya Anayasası 1945 yılında tekrar yürürlüğe konulmuş ve 2009 yılında da değişikliğe uğramıştır. Anayasa metni için bkz. https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20FULL_%20Constitution.pdf (erişim tarihi 27.03.2021)

28 Vincze/ Jakab/ Schweitzer, <https://blog-iacl-aide.org/2020-posts/2020/10/29/the-influence-of-the-1920-austrian-constitution-and-the-austrian-constitutional-thinking-on-hungary-mn4gkon>

Gürcistan ücretsiz eğitim, sağlık, barınma gibi benzeri görülmemiş garantileri kabul etmiştir.

Bu dönemde Avrupa'da yapılan yine en önemli anayasalardan biri 1919 tarihli Weimar Anayasasıdır. Başlangıç bölümünde iç ve dış barışın sağlanması; daha fazla sosyal ilerleme vurgusu göze çarpmaktadır. Anayasa'nın 1.maddesinde, Alman İmparatorluğu'nun bir Cumhuriyet olduğu ve devletin gücünü halktan aldığı belirtilmektedir. Egemenlik halktan doğmaktadır. Yine ikinci maddede başka topraklarda yaşayanların kendi kaderini tayin hakkı nedeniyle isterlerse İmparatorluk statüsüyle imparatorluğa katılabileceği belirtilmektedir. Anayasa, 181 maddeden oluşmaktadır. Temel hak ve özgürlükler düzenlenmektedir. Eşitlik ilkesi (m. 109), seyahat ve yerleşme özgürlüğü (m. 111), kişinin vazgeçilmez ve devredilmez hakları (m. 114), özel hayatın gizliliği (m. 115), haberleşme hürriyeti, ifade hürriyeti (m. 117) ve basın özgürlüğü (m. 118), çocuklara ilişkin haklar, toplantı ve örgütlenme özgürlüğü, seçimlerin özgürlüğü ve gizliliği (m. 125), dilekçe hakkı (m. 126) düzenlenmektedir.²⁹

IV. 1921 Anayasası'nın Özgünlüğü

Devletlerin çoğunun anayasaya sahip olmasının temel nedeni, yeni bir başlangıçta bulunmak ve hükümet sistemiyle istediklerini ve temel planlarını yazıya geçirmek istemeleridir.³⁰ 1921 Anayasası da bu anlamda bir kurtuluş manifestosudur. 19 Mart 1920 İntihabat Hakkındaki Tebliğ'de 'selâhiyeti fevkaladeyi haiz meclis' nitelendirmesi yer almaktadır ve 'kurucu meclis' ifadesine yer verilmemiştir. İstanbul'un işgal edildiği 16 Mart 1920 tarihinden sonra Anadolu'daki kumandanlara, valilere ve Müdafaa-i Hukuk teşkilatlarının merkezlerine gönderilen tamimde, "Meclisi Müessisan" için toplantı çağrısında bulunulmuştur. Ancak sonrasında bu ifade yerine 'selâhiyeti fevkaladeyi haiz meclis' ifadesi tercih edilmiştir.³¹ Millî Mücadele döneminde İstanbul Hükûmeti'yle yaşanan ilişkilerle biçimlenen ifade tercihleri silsilesi ortaya çıkmaktadır. Meclis'in açıldığı ilk gün ise 1 sayılı TBMM'nin Suret-i Teşekkülü Hakkın-

29 Weimar Anayasası metni için bkz. https://www.constituteproject.org/constitution/Germany_1919?lang=en, (erişim tarihi 29 Ağustos 2019).

30 Wheare, s. 8.

31 Şirin, s. 374-375.



da Heyet-i Umumiye Kararı'nın isminde ve içeriğinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi" ifadesi kullanılmaktadır.

Olağanüstü yetkilere sahip Meclis'ten, Kurucu Meclis'e oradan da Türkiye Büyük Millet Meclisine geçiş aşlında bu inşa sürecinin karşılık bulan ifadele-ridir. Kurucu iktidar ile bir devletin inşası arasında doğrudan bir bağ bulun-maktadır. Kuruculuk sıfatı buradan kaynaklanmaktadır; anayasal devletin ku-rucu işlemi anayasadır ve bu işlemi ortaya koyan irade de kurucu iktidardır.³² Akın'ın belirttiği üzere, 1921 Anayasası Sivas'ta temelleri atılmış olan "kuvayı milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak" düsturunun anayasal metin haline dönüştürülmesidir. Bunu sağlayan irade asli kurucu iktidarın iradesidir. Bu iradenin sahibi TBMM'dir. Bütün devlet erklerini uhdesine alarak kurtu-luşu sağlayan bu meclis, yeni bir devlet kurmuştur ve bu devletin adı Türkiye Devleti'dir.³³

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu yeni bir sınır (misak-ı milli), bu sınır içinde yeni bir siyasal birlik (ulus/halk) yaratma çabası olması itibarıyla siyasal ve bunu kurumsallaştıracak düzenlemeler bakımından anayasal bir kurma ey-lemidir.³⁴ Böylece Türkiye Devleti'nin sınırlarının Misak-ı Millî ile saptanmış sınırlar olduğu kabul edilmektedir. 1920'nin siyasal ikliminde Wilson'un mil-liyetler ilkesi bağlamındaki 'ulusların kendi kaderine tayin hakkı' değil açık-ça antiemperyalizm vurgusuna dayalı ulusların kendi kaderini tayin hakkı ve halkçılığın Bolşevizmle iç içe geçmiş bir yorumu bulunmaktadır ve bu yorum, sınıflar çatışmasının sonucu olarak bilince çıkan bir ideolojiden değil kurtu-luşu sağlayacak yeni bir düzen kurma tartışmasından kaynaklanmaktadır.³⁵

32 Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020, s. 151.

33 Akın, Rıdvan, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi", I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildiriler, s. 605.

34 Demirkent, Dinçer, Bir Devlet İki Cumhuriyet Türkiye'de Özyönetim ve Merkeziliğin Anayasal Dinamiği, Ayrıntı, İstanbul 2017, s. 14. Birinci Dünya Savaşı sonrasında işgallerin başlamasıyla toprakları üzerinde egemenlik yetkisini kullanamayan Osmanlı İmparatorluğu, burada iktidar boşluğu bırakmıştır. Boşluk, yerel ve ulusal kongre iktidarlari tarafından doldurulmuş ve iktidar çoğullaşmasının ardından yeni bir siyasal birliğin kuruluş süreci yaşanmıştır. Demirkent, s. 14.

35 Demirkent, s. 119. Kongreleri örgütleyen yapılar dernekler biçiminde kurulmuştur ve dernekler yoluyla örgütlenmenin temelinde Wilson İlkelerinin getirdiği ulusların kendi kaderini tayin hakkı yer almaktadır. Tüzüklerinde bütün Türk ve Müslümanların doğal üye olduğu yazan bu dernekler millet hakimiyetini her fırsatta dile getirmekte, barış koşullarının oluşturulacağı Paris Konferansı için raporlar hazırlamakta ve başlangıçta barışçıl bir biçimde milli hakların korunmasına yönelik çalışmalar yapmaktadırlar. Demirkent, s. 97.

1921 Anayasası'nın özünde halkçılık düşüncesi yer almaktadır.³⁶ Halkçılık programı, biçimlendiği dönemin izlerini taşımaktadır. Bu dönem bir anlamda halkçılık çağının ürünüdür. Yani çok milletli imparatorlukların yerini cumhuriyetlere bıraktığı bir dönemde, yönetimler halka geçmektedir ve Rusya'da yaşanan devrim ve kurulmakta düzen, halk, halkçılık ve halk hükümeti kavramlarının tartışılmasına neden olmuştur.³⁷ Mustafa Kemal Atatürk, "biz memleket ve milletimizin mevcudiyetini ve istikbalini kurtarmak için karar verdiğimiz zaman kendi nokta-i nazarlarımıza tabi bulunuyorduk ve kendi kuvvetimize istinad ediyorduk. Hiç kimseden ders almadık hiç kimsenin muğfil mevaidine aldanarak işe girişmedik. Bizim nokta-i nazarlarımız bizim prensiplerimiz cümlece malumdur ki Bolşevik prensipler değildir ve Bolşevik prensiplerini milletimize kabul ettirmek için şimdiye kadar hiç düşünmedik ve teşebbüste bulunmadık" diyerek tavrını ortaya koymaktadır.³⁸

Wilson İlkeleri'ne ilişkin inanç, işgaller sonrasında ulusların kendi kaderini tayin hakkına olan inanca dönüşecektir. Bu noktada meşruiyet arayışı, ulus egemenliği fikrine dayanacaktır.³⁹ Türkiye Devleti'nin Büyük Millet Meclisi tarafından yönetileceği ve hükümetine de Büyük Millet Meclisi Hükümeti denileceği vurgulanıyordu.⁴⁰ Böylece gerek adı gerekse siyasi yapısı itibarıyla

36 Sevinç/Demirkent, s. 21. Marcou'ya göre Jakobenzimden ve Mustafa Kemal'in Batı emperyalizmiyle mücadele etmek için yakınlaştığı Sovyetler Birliği'nden etkilenen 1921 Anayasası, 1793- 94'deki eski Fransız rejimine oldukça benzer bir meclis rejimiyle doğrudan demokrasi denemesine girişmektedir. Marcou, Jean, "Anayasacılık ve Türkiye'de Anayasal Hareketler", (Fransızcadan çeviren Gülten Kurt. Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 1 / Sayı:1 / Yıl:2012, s. 9. Heyeti Vekile layihasının 8. maddesinde anlamlı bir şekilde Türkiye Halk Hükümetinden söz edilmektedir. Bu ifade, Encümen layihasında da korunmuştur. Ancak yasanın müzakerelerinde bu ifadenin çıkarılarak, Türkiye Devleti ifadesinin konulduğunu görüyoruz. Bunun arkasında dönemin Bolşevizm rüzgarları aranabilir. Belki de Meclis, Ankara rejimin sınırını bu şekilde çizmeyi tercih etmiştir. Akın, s. 601.

37 Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Dönemi'nde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 50.

38 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, c.1, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1961, s.101.

39 Demirkent, s. 98.

40 18 Kasım 1920'de Meclis İkinci Başkan Vekili Hasan Fehmi Bey, Encümeni Mahsusu raporunun müzakeresine geçiyoruz sözleriyle Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu tartışılmaya başlanmıştır. Güneş, İhsan. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 20 - Sayı/No: 2, s. 240. Bastırılarak milletvekillerine dağıtılmış olmasına rağmen Encümen raporu bir kez daha okunarak Meclis zabıtlarına geçirilmiştir. İlk sözü encümen hazırlanış sürecini, amaçlarını anlatmıştır. İsmail Suphi Bey, "bu gayeleri bütün cihan nazarında bağıra bağıra ilân etmeliğimize hiç bir şey mâni değildir. Bunlar gayet meşrudur" dedikten sonra, bunun nedenlerini de şöyle açıklamıştır: "(...) Binaenaleyh nasıl ki, İstanbul'da toplanan Meclis ilân etmişse, biz de ilâna mecburuz ki; bizim gaye ve hedefimiz, ancak meşru emellerdir. Millî hudutlarımız dâhilinde kalmak istiyoruz. Zulme, tahakküme karşı isyan ediyoruz. Binaenaleyh bunu beyanname şeklinde neşretmek" yararlı olacaktır. İlgili yorum için bkz. Güneş, s. 240.



yeni bir yapılanmaya gidileceğinin işareti veriliyordu. Bu da Osmanlı İmparatorluğu'ndan kopuşun somut bir göstergesiydi.⁴¹ Yeni bir yapılanma, yeni bir anayasayı ve nihayetinde de yeni bir egemenlik formülasyonunu ve vatandaşlık düzenlemesini gerektirecekti.

Marcou'ya göre 1921 Anayasası, erkler ayrılığını içermeyen merkezîyetçi bir millî egemenlik tanımı yapmaktadır. Egemenlik sadece yasama gücüyle değil aynı zamanda yürütme gücü ve hatta yargı gücüyle de donatılan tek yapılı bir meclis olan TBMM'ye aittir.⁴² TBMM, bu dönüşümün merkezini oluşturmaktadır. "Kurtuluş Dönemi'ndeki kurtarıcı slogan anayasa değil irade-i milliye ya da hakimiyet-i milliye"⁴³ olmasının bir sonucudur. "1921 Anayasası'nın ilk dokuz maddesindeki cumhuriyetçi ruh halkçı söylemle meşrulaştırılmış, yakın gelecekte ilan edilecek olan siyasal rejimin habercisi olmuştur."⁴⁴ Burada iktidarın düzenlenmesi açısından kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkesinden söz edilmektedir. 1. maddedeki "hakimiyet bila kaydû şart milletindir" ifadesi, monarkla iktidarın paylaşıldığı meşrutiyetin artık olmadığını kanıtlar niteliktedir.⁴⁵

41 Güneş, s. 245.

42 Marcou, s. 9.

43 Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara 2016, s. 215.

44 Akın, s. 605.

45 Caniklioğlu'nun belirttiği üzere, feodal dönemde iktidar, yerel güç odaklarınca özerklikler halinde paylaşılmıştır ve ekonomi de bu yapıya uygun bir tarzda biçimlenmiştir. Feodalizmin batıya özgü bu özelliği, farklılıkları ve çeşitlilikleri beslemiştir ve feodalitenin tasfiyesinde sonra da bu coğrafyada ulus-devlet biçiminde merkezi iktidarlar tekrar kurulurken bütün bu farklılık ve çeşitlilikleri uyumlulaştırmak için çaba sarf edilmiştir. Osmanlı ise kuruluşundan itibaren yerelliğin gelişmesine izin vermemiştir. Dikmen Caniklioğlu, Meltem. Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisindeki İzduşümleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 119. "(...) Her türlü yöneticiyi, merkezden ve merkezin taşeronu olarak atamış, ayrıca belli bir yerellik bilincinin oluşmasını engellemek üzere, hiçbir merkez unsurunu hiçbir yerde uzun süre istihdam etmemiştir. Böylece yerellik, Osmanlı sisteminde ancak bir gelenek esareti olarak belirebilmiş ve Batı'da ulusallığın garantisi olan yerellikler, bizim coğrafyamızda birleşmenin önüne engeller olarak dikilmişlerdir. Bu koşullar, Osmanlı'da ve onun kültürel mirasını devralan Türkiye'de, yurttaşlık olgu ve bilincinin yer almadığı, ilişkilerin önce kulluk ve tabiiyet terimleriyle belirlendiği siyasetsiz bir toplum yaratmıştır. Bu toplumda siyaset, seçkinlerin işi ve ayrıcalığıdır." Dikmen Caniklioğlu, s. 119.

Sonuç

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra anayasalar detaylı bir şekilde kaleme alınmıştır. Bu gelişme, değişen siyasi koşullara bir cevaptır çünkü yeni siyasi aktörler ortaya çıkarken sosyal hayat da karmaşıklaşmaktadır. 1921 Anayasası kendi dönemindeki anayasalarla karşılaştırıldığında görece kısadır, başlangıç bölümü yoktur. Yumuşaktır. Temel hak ve özgürlükler kataloğuna sahip değildir. Erdoğan'a göre vatandaşların temel hak ve hürriyetleri siyasi otoriteye karşı güvence altına almadığı için 1921 Anayasası'nı maddi anlamda bir anayasa olarak değerlendirmek zordur.⁴⁶ Can'a göre ise temel hak kataloğunun eksikliği, Anayasa'yı yetersiz ve eksik kılmamaktadır. Hatta aksine bu Anayasa, tüm unsurların birlikte yaşamasına imkân veren ve bu sayede bireysel ve kolektif özgürlüklerin yaşanabilir en geniş çerçevesini sunan tek anayasa olmuştur.⁴⁷ 1921 Anayasası ile benzer zamanlarda kaleme alınan anayasalarda yer alan özellikler, 1924 Anayasası'nda daha net bir şekilde görülecektir. 1921 Anayasası yönetim anlayışında köklü dönüşümlerin habercisidir; açıkça adı konmasa da Türkiye'yi demokratik sisteme taşıyacak önemli zemine sahiptir.⁴⁸

1876 Anayasası, Osmanlı'nın ulus-devlete evrilme denemesiydi. 1921 Anayasası ise bu girişimin tekrar denemesine ilişkin bir niyet beyanı olarak ortaya çıkmaktadır. Milli Mücadele Dönemi belgelerinde ve 1921 Anayasası'nda, vatandaşlığın tanımlanmadığı ancak tüm etnik, dinî ve mezhepsel farklılıklara kapsayıcı gönderme yapan ifadelerin tercih edildiği görülmektedir. Çünkü dönemin öncelikli meselesi, İmparatorluk mirası üzerine kurulacak ulus-devletin meşruiyet zeminini ve toplumsal mutabakatı sağlamaktır.⁴⁹ 1921 Anayasası özgün bir anayasal metindir çünkü Milli Mücadele'nin özgünlüğü metne yansımaktadır. Kurtuluş mücadelesi, yeni bir anayasa ile sürdürülerek "hukukilik eğilimi taçlandırılmaktadır."⁵⁰

46 Erdoğan, Mustafa, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, 4.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s. 47.

47 Can, s. 40.

48 Güneş, s. 245.

49 Evran Topuzkanamış, Şafak, Vatandaşlık Üstüne Bir Tez Türk Hukukunda Anayasal gelişmeler Işığında Vatandaşlık, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 210-215.

50 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 2004, s. 247.



Kaynakça

- Afghanistan Government, <http://www.afhangovernment.com/>
- Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildiriler, s. 599-605.
- Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020.
- Arjomand, Said Amir, “Constitutional Developments In Afghanistan: A Comparative And Historical Perspective”, Drake Law Review, Vol: 53, 2005, s. 943-962.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, c.1, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1961.
- Boztaş, Asena, “Wilson İlkeleri'nin Türk Dış Politikasına Yansımaları: Realist ve Pragmatist Bir Perspektif”, Akademik Bakış, Cilt 7 Sayı 14 Yaz 2014, s. 163-176.
- Can, Osman, Kurucu İktidar, Alfa, İstanbul 2013.
- ConstitutionNet: <https://constitutionnet.org/>
- Çağlar, Bakır, Anayasa Bilimi-Bir Çalışma Taslağı, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.
- Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara 2016.
- Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Dönemi'nde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Demirkent Dinçer, Bir Devlet İki Cumhuriyet Türkiye'de Özyönetim ve Merkeziliğin Anayasal Dinamiği, Ayrıntı, İstanbul 2017.
- Dikmen Canıklıoğlu, Meltem, Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisindeki İzdüşümleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- Elster, Jon, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, Duke Law Journal, Nov., 1995, Vol. 45, No. 2 (Nov., 1995), s. 364-396.
- Erdoğan, Mustafa, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, 4.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2003.
- Evrar Topuzkanamış, Şafak, Vatandaşlık Üstüne Bir Tez Türk Hukukunda Anayasal Gelişmeler Işığında Vatandaşlık, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.
- Gönenc, Levent, “Anayasal Değişim”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 62, Sayı 4, s. 1063-1086.
- Güneş, İhsan, “Teşkilati Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 20 - Sayı/No: 2, s. 233-256.
- Kayla, Sivak-Reid, “Tracing a State and its Language from Province to Republic: Translations of Modern Egypt's Constitutions”, (2016), Classics Honors Projects. 22, Macalester College., Spring 4- 2016, s. 1-122.
- Kaymaz, İhsan Şerif. “Wilson İlkeleri ve Liberal Emperyalizm”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Yıl 2007, Cilt 23, Sayı 67-68-69, s. 145-174.
- Koçak, Mustafa, “Self Determinasyon Hakkı ve Self Determinasyon Hakkı Teorileri”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, DÜHFD, Cilt: 23, Sayı: 38, Yıl: 2018, s. 85-148.
- Lerner, Hanna, “Derinden Bolunmuş Toplumlarda Anayasa Yazımı: Aşamalı Yaklaşım”, (Çeviren: Burak Çağ/ Elif Eren Koç), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXIII, S. 1, İstanbul 2015, s. 485-504.

- Marcou, Jean, “Anayasacılık ve Türkiye’de Anayasal Hareketler”, (Fransızcadan çeviren Gülden Kurt. Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 1 / Sayı:1 / Yıl:2012, s. 1-24.
- Papuashvili, George, “Post-World War I Comparative Constitutional Developments in Central and Eastern Europe”, I•CON 15 (2017), s. 137-172.
- Sevinç, Murat/Demirkent Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, İstanbul 2017.
- Şirin, Sinem, «1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 8, Sayı:16, Yıl:2019, s. 359-408.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 2004.
- Tomba, Massimiliano. “Politics Beyond The State: The 1918 Soviet Constitution”, Constellations. 2017;24: s. 503–515.
- Trócsányi, László, “The Creation of The Basic Law of Hungary”, Basic Law Of Hungary (A First Commentary), Edited By Lóránt Csink/Balázs Schanda/ András Zs.Varga, National Institute of Public Administration, Clarus Press Ltd, UK 2012.
- Vincze Attila/ Jakab András & Schweitzer Gábor, “The Influence of The 1920 Austrian Constitution and Austrian Constitutional Thinking”, <https://blog-iacl-aicd.org/2020-posts/2020/10/29/the-influence-of-the-1920-austrian-constitution-and-the-austrian-constitutional-thinking-on-hungary-mn4gkon> Hungary, October 29, 2020 (erişim tarihi 03.03.2021).
- Wheare, K.C. Modern Anayasalar, 2. Baskı, Değişim Yayınları, Ankara 1985.

HALKÇILIK PROGRAMINDAN ANAYASAYA: POPÜLİST ANAYASACILIĞA TARİHSEL BİR BAKIŞ

Ozan ERGÜL

Doç. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
ozan.ergul@atilim.edu.tr

Öz

Popülizm ve popülist anayasacılık terimleri son yıllarda genellikle çoğulcu demokratik bir yönetim tarzından sapmanın işareti olarak olumsuz anlamda kullanılmaktadır. 1921 Anayasası ise, bir popülist anayasacılığın nasıl da demokratik egemenliğin temellerini atabileceğinin çok ilginç ve güzel bir örneğini oluşturmaktadır. İlk olarak bu anayasanın temelini halk egemenliği ilkesini savunan bir halkçılık programı oluşturmuştur ve bu program 1920'de kurulan Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Bu programın en önemli özelliği halk egemenliği ilkesini ve halkın kendi kendini yönetmesini savunmuş olmasıdır. Bu özelliği yanında, ulus devlet tasarımının temelleri de atılmış olmaktadır ve bu da 1923 yılında Cumhuriyetin kuruluşu ile taçlanmıştır. Diğer taraftan bu anayasa, kanunların halkın iradesinin olması ilkesinin de yerleşmesini sağlamıştır. Bu anayasa ile anayasal devletin bir gereği olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin de ilk temelleri atılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Popülizm, Popülist Anayasacılık, 1921 Anayasası.



Abstract

The terms populism and populist constitutionalism are mostly referred as a sign of deviation from pluralistic and democratic style of governance. However, 1921 Constitution of Turkey is a good and interesting example of those populist constitutions that paves the way for democratic sovereignty. First of all, the constitution was first drafted as a “Declaration of Populism” and submitted to the National Assembly that was established in 1920. The most important character of this Declaration was its defense of popular sovereignty and popular rule. This way it also helped to consolidate the notion of nation state which underpinned the establishment of Republic in 1923. It was also very important for those who accepted the Constitution in the Assembly that the Constitution was the will of the people. On the other hand, the separation of powers which is a prerequisite of constitutional state was first introduced by this constitution.

“Popülizm” bağımsız bir kavram olarak kullanılabildiği gibi, “siyasal popülizm”, “popülist anayasacılık” gibi bağlamlarda sıklıkla kullanılmaya başlanmış bir kavramdır. Bununla birlikte, “popülizmin”, ya da “popülistin” çok net bir tanımını vermek kolay görünmemektedir. Bu durumun başlıca nedenlerinden birisi, popülizmin hem sağ hem de sol siyasette örneklendirilebilmesinin mümkün olmasıdır. Bunun yanında, popülizm mevcut anayasal demokrasi veya liberal demokrasi tasarımı açısından hem destekleyici görülebilmekte, ama bir yandan da tehdit olarak gösterilebilmektedir. Örnek vermek gerekirse, bir yazara göre, popülizm olumlu anlamda bir uyarıcı görevi üstlenebilir. Şöyle ki, popülizm temsili siyasi sistemin kusurlarını vurgulayarak elitlere bir uyarıda bulunmaktadır, elitlere halk yararına siyaset gütmeleri konusunda bir hatırlatma işlevini yerine getirmektedir.¹ Hatta kimi araştırmacılara göre popülizm demokrasinin tutulmamış vaatlerine dikkat çeken bir dışı vurumdur. Yine benzer şekilde, popülizmin siyasete uzak kalmış, seyirci durumuna düşmüş kesimleri sistem içine çekmek gibi bir faydasına da dikkat çekilebilmektedir. Popülizmin karakteristik özellikleri arasında sayılan elit karşıtlığının, yine demokrasiyi halka yaymak, halkın yönetimini sağlamak açısından olumlu bir yön olarak öne çıkarılması mümkündür.²

1 Fassin, Eric, Popülizm: Büyük Hınç, Heretik Yayınları, İstanbul, 2017, s. 23 vd.; Mouffe, Chantal, Sol Popülizm, İletişim Yayınları, 2019, s. 21 vd.

2 Müller, Jan-Werner, Popülizm Nedir?, İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s. 32.

Buna karşılık, popülizmin anayasal demokrasi ile bir tezatlık yarattığı yönünde kaygılar da bulunmaktadır. Özellikle temsili demokrasi modelini, çoğunlukçu demokrasi kalıbına eşleyen bir anlayışın, çoğulculuk karşıtlığı üzerinden dışlayıcı bazı sonuçlara sebebiyet vermesi kaçınılmaz görünmektedir. Bunun yanında, anayasacılığa ve modern anayasal sistemlere içkin kuvvetler ayrılığı ve denge denetim sistemlerine yine bu çoğunlukçuluk üzerinden itiraz edilmesi ve anayasal düzenin sınırlarının ihlal edilmesi tehlikesine dikkat çekilmektedir. Liberalizmin bireyci yaklaşımına karşı, popülizmin grupsal yaklaşımı, birey hak ve özgürlüklerini, anayasa ile güvence altına alınmış teminatları etkisiz kılma potansiyeli taşımaktadır.

Popülist anayasacılığın üç temel dinamiği olduğu iddia edilmiştir: Bunlar 1) mevcut siyasal sistemin yeniden inşası, 2) önceki anayasal düzenin hatalarının üstesinden gelmek için ideolojik bir eleştiri işlevi görmesi ve 3) popülist liderin iktidarının pekişmesinin sağlanması olarak gösterilmektedir. Son on yılda, dünya üzerinde pek çok ülkede bu anlamda bir popülist anayasacılık dalgasından söz etmek mümkün hale gelmiştir. Özellikle yukarıda belirtilen amaçlara ulaşma gayesi güden kapsamlı anayasal değişiklikler yapılan ülkelere Avrupa kıtası dahil birçok yerde rastlanabilmektedir. Bu anayasacılık türünde en büyük tehlike, çoğunluk diktasının önünün açılması ve anayasal sınırları etkisizleştiren bir otokrasi anlayışının mümkün kılınmasıdır.³

Kısaca değindiğimiz bu olumlu ve olumsuz yönler bağlamında 1921 Anayasası'nın ortaya çıkışına ve sağladığı çıktılara eğilecek olursak, nasıl bir bilançoyla karşılaştığımız sorusu oldukça anlamlı bir soru gibi durmaktadır.

Öncelikle, Nutuk'ta bizzat Gazi Mustafa Kemal tarafından belirtildiği gibi, 1921 Anayasası'nın özü bir Halkçılık Programı'dır. Mustafa Kemal Nutuk'ta aynen şöyle söylemektedir: "Yeri geldiğinde arz etmişim ki, ilk Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'muza kaynaklık eden, 13 Eylül 1920 tarihli bir programı Meclis'e takdim etmişim. Bu programın, mecliste 18 Eylül'de okunan kısmından başka, buna da esas olmak üzere, Büyük Millet Meclisinin esas mahiyetini ve idare usulü hakkındaki görüşleri tespit eden ve meclisin açılışından sonra, okunup

3 Landau, David, "Populist Constitutions", The University of Chicago Law Review, Vol. 85, 2018, s.521 vd.



kabul edilen tavrımı de bu kısım ile beraber, Halkçılık Programı adı altında bastırılmış ve yayımlanmıştı.”⁴

Bir ünlü tarihçimiz bir eserinde ortada bir Halkçılık Programı olmadığını iddia etmişse de, yakın tarihli bir başka eserinde bu görüşünü terk ettiği anlaşılmaktadır.⁵ Gerçekten de, gerek anayasal tarihimize ilgilenecek ve 1921 Anayasası üzerine monografik çalışma yapmış olan bir anayasa hukukçumuzun, gerekse 1921 Anayasası'nı yapmış bulunan birinci meclis üzerine çalışması ile tanınan bir tarihçimizin de eserlerinde gösterdiği gibi, böyle bir program vardır ve mecliste üzerine tartışılmış ve çalışılmıştır.⁶ Hatta bu programın, daha çok hükümet programı gibi kabul gören kısmı meclisin bir beyannamesi olarak ayrıca yayımlanmış ve hukuki bir çerçeve olma özelliğini taşıyan kısımları ise ilgili komisyon çalışmalarından sonra 1921 Anayasası'nın özünü oluşturmuştur. Dolayısıyla, 1921 Anayasası'nın halkçılık ve dolayısıyla popülizmle doğrudan bir ilişkisini kurmak bu yönden de mümkündür.

Peki 1921 Anayasası'nın hangi yönleriyle popülist anayasacılık örneği oluşturduğu söylenebilir? Ve daha da ileri giderek, günümüz popülizm değerlendirmeleri ışığında bu alandaki tespitler popülizmin aydınlık yönüne mi, yoksa karanlık yönüne mi denk düşer? Şimdi bu sorulara eğilmeye çalışalım.

Öncelikle belirtmeliyiz ki, 1921 Anayasası açık bir “halkın yönetimini” sağlama çabasının ürünüdür ve bu yönüyle demokratik egemenliğin, Büyük Millet Meclisinin açılışı olayından ayrı olarak, en önemli hukuki beyanıdır. Bu yönüyle de “popülizm – demokrasi” ilişkisinde halkın egemenliğini hâkim kılmak açısından olumlu ve devrimsel bir ana karşılık gelmektedir. Bu özelliği, merhum Bülent Tanör hoca şöyle ifade etmiştir:

“Anayasal gelişmeleri yapısal etkenler ve tabandan gelen zorlamalarla açıklama yöntemi, M. Kemal'in Millî Kurtuluş Dönemi başındaki anayasal gelişmelerle ilgili görüşlerinde de kendini açıkça belli ediyor. Gerçekten de M. Kemal gerek Erzurum ve Sivas kongrelerini gerekse TBMM'nin toplanışını ve 1921 Anayasası'nın yapılışını, bir yönetici azınlığın değil, milletin bağımsızlık

4 Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Alfa Yayınları, 59. Basım, İstanbul, 2020, s. 491.

5 Toprak, Zafer, Türkiye'de Popülizm, Doğan Kitap, İstanbul, 2013, s. 401. Krş. Toprak, Zafer, Atatürk – Kurucu Felsefenin Evrimi, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2020, s. 130.

6 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara, 1992, s. 19; Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, İstanbul Baha Matbaası, 1963.

isteğinin, millî iradenin eseri olarak açıklamaya özel bir dikkat gösteriyor (5) Kurtuluş Savaşının önderi, Kurtuluş Savaşı'nın anayasasını, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu şu sözlerle tanıtıyor: '... Bu Kanun doğrudan doğruya yalnız bizim kafalarımızdan, ilmimizden çıkmış bir kanun değildir! Bu kanun doğrudan doğruya her ferdi milletin kalbi vicdanında kendiliğinden tecelli etmiş ve bi-naenaleyh heyeti içtimaiyemizin vicdanı ulvisi levhasında merkez [yaratılışından beri var] olmuş ve ondan sonra mevki meriyete geçmiştir [yürürlüğe girmiştir] ... Kanun-ı hakiki yalnız böyle olur! Taklit ile kanun olmaz... Kanun, kanun-ı hakiki olmak lazımdır, kanun-ı tabii olmak lazımdır. Yani kanun-ı İlahi olmak lazımdır [alkışlar], İşte efendiler! Teşkilât-ı Esâsiyemiz böyle bir kanun-ı hakikidir [gerçek bir kanundur]. Çünkü milletimizin vicdanından, kanaatinden çıkmıştır.'⁷

Görüldüğü gibi, Mustafa Kemal Teşkilât-ı Esâsiye'nin milletin iradesi ürünü olmakla gerçek bir kanun olma niteliğini kazandığını belirtmekte ve bu anlamda demokratik egemenlik teorisinin anayasal düzene yansımalarının bir ürünü olduğunu beyan etmektedir. Bu yönüyle, 1921 Anayasası ulus devlet tasarımının da önemli bir göstergesidir. Diğer bir deyişle, Türk ulusalcılığının doğması da büyük ölçüde 1921 Anayasası ile sağlanmıştır. Bu durum, demokratik yönetimin bir önkoşulunun erken bir dönemde sağlanmasına ve ulus bilinciyle millî mücadelenin bağımsızlık vurgusu ile sürdürülmesine de eşsiz bir katkı sunmuştur.

Diğer yandan, 1921 Anayasası'nda somutlaşan popülizm, "elit karşıtlığı" özelliği de taşımaktadır. Özellikle, Osmanlı bürokrasinin memur otokrasisi olarak anılan ceberrut yönetim tarzının devlet ve iktidarla, vatandaş ve halk arasında yabancılaşmaya sebep olduğu bilinmektedir. Birinci Mecliste yapılan konuşmalarda, bundan böyle halkın yönetimi geçerli olacak beklentisi dile getirilirken, altı çizilen bir gerçek, devletin ve memurlarının olması gerektiği gibi vatandaşın hizmetkarına dönüşeceği vurgusudur. 1921 Anayasası'nın hazırlanmasında ve kabulündeki temel motiflerden birisinin de bu olduğu gerçeğini dikkate aldığımızda, yine popülizmin olumlu sayılabilecek bir işlevine karşılık bulduğumuzu iddia etmek mümkün olabilmektedir.⁸

7 Tanör, Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, Yapı Kredi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2010, s. 16.

8 Güneş, İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2009, s. 216 vd.



1921 Anayasası'nın bir diğer popülist karakteri, yönetim sisteminde halkçılığı sağlama açısından sonraki hiçbir anayasada görülmeyen ölçüde ileri gitmiş olmasıdır. Kısa bir metin olan 1921 Anayasası'nda en dikkat çeken düzenlemelerden birisi, halkın yönetimini ve demokrasiyi yerele yaymayı sağlamak için kabul edilmiş olan muhtariyet ilkesidir. Bir tür özerklik şeklinde karşımıza çıkan bu özellikle, halkın yerelde kendi kendisini yönetme yeteneğine sahip olarak egemenliğini sürekli kılmayı amaçladığı anlaşılmaktadır.

Bu özellikler yanında, bugünkü popülist pratiklerin karanlık değilse de gri alanına girdiği düşünülebilecek bazı özelliklere de rastlamak mümkündür. Ancak bu değerlendirmelerin büyük ölçüde anakronik olma tehlikesi taşıdığı da bir gerçektir. Diğer bir deyişle, bu bağlamdaki olumsuz değerlendirmeler, anayasal demokrasi tasarımında kronolojik olarak daha sonra yerleşen bazı prensipleri, bu ölçüde yerleşik olmadığı bir geçmişte arama hatasına düşebilir. Peki nedir bunlar?

1921 Anayasası bilindiği gibi, kuvvetler ayrılığını benimsemeyen bir iktidar haritasına sahiptir. Bu durum, bizzat Mustafa Kemal tarafından da arzu edilmiştir. Zira Mustafa Kemal'e göre, kuvvetler ayrılığı meşrutiyet fikrinden kaynaklanır. Mustafa Kemal'e göre, gerçek halk egemenliği ancak kuvvetler birliği ile sağlanabilir. Bu inanış, 1921 Anayasası'nda hükümet sistemi olarak bir kuvvetler birliği sistemi olan meclis hükümeti sisteminin benimsenmesine sebep olmuştur. Gerçi bir Anayasa hukukçumuzun eserinde gösterdiği gibi, sistem zaman zaman parlamenter hükümet sistemi gibi işlemişse de, hukuki çerçeve daha sonra yapılan 1924 Anayasası'na da yansıtacak biçimde bir kuvvetler birliği şeklinde oluşturulmuştur.⁹

Bu durumu anayasacılık fikri açısından olumsuzlamak, dönemin koşullarını ve özellikle de halk egemenliğini geçerli kılma temel gayesini dikkate almadan değerlendirmek, sanırız kabul edilemez bir haksızlık olacaktır.

Popülizmin gri alanına denk geldiği iddia edilebilecek diğer bir boyut, halkçılığın bireycilikten ziyade toplumsal dayanışma ve solidarizm biçiminde kendisini göstermesidir.¹⁰ Ne var ki, bu durumu da dönemin koşulları içinde

9 Özbudun, 1992.

10 Toprak, Zafer, Atatürk Kurucu Felsefenin Evrimi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s. 123-4.

bir ulus devlet inşa sürecine ve halk egemenliğini geçerli kılma kaygısına bağlamak hakkaniyetli bir değerlendirme olacaktır.

Tüm bu özellikleri ile birlikte değerlendirildiğinde, 1921 Anayasası'nın günümüz popülist anayasacılık değerlendirmelerinde, halkın kendi kaderini ve yönetimini tayin hakkını sağlamasına güzel bir örnek oluşturduğunu ve eşine az rastlanır bir “olumlu popülizm” sağladığını iddia etmek mümkündür.

Beni dinlediğiniz için teşekkür eder, saygılar sunarım.



Kaynakça

- Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, İstanbul Baha Matbaası, 1963.
- Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Alfa Yayınları, 59. Basım, 2020
- Fassin, Eric, Popülizm: Büyük Hınç, Heretik Yayınları, 2017.
- Güneş, İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Yayınları, 3. Baskı, 2009.
- David Landau, "Populist Constitutions", The University of Chicago Law Review, Vol. 85, 2018.
- Mouffe, Chantal, Sol Popülizm, İletişim Yayınları, 2019.
- Müller, Jan-Werner, Popülizm Nedir?, İletişim Yayınları, 2016.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, 1992.
- Tanör, Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, Yapı Kredi Yayınları, 2. Baskı, 2010.
- Toprak, Zafer, Türkiye'de Popülizm, Doğan Kitap, 2013.
- Toprak, Zafer, Atatürk – Kurucu Felsefenin Evrimi, Türkiye İş Bankası Yayınları, 2020

1921 ANAYASASI'NIN YÜZÜNCÜ YILINDA ANAYASA HUKUKUNUN TARİHLE İMTİHANI: BİR YÖNTEM DENEMESİ

Serkan YOLCU

Dr. Öğr. Üyesi,

İzmir Ekonomi Üniversitesi Hukuk Fakültesi,

serkan.yolcu@ieu.edu.tr

Öz

Bu çalışma 1921 Anayasası'nı yüz yıl sonra yeniden incelemenin anayasa tarihi çalışırken tutarlı bir yöntem benimsenmesi ile mümkün olacağını ileri sürmektedir. Bu bakımdan çalışmanın amacı Türkiye'de anayasa tarihi çalışmanın önemine ve değerine 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılı vesilesi ile dikkat çekmektir. Bunun için 1921 Anayasası'nın belirgin bir anayasa tarihi perspektifi ile doktrinde yeterince işlenmediği açıklanarak bir yöntem olarak tarihsel yaklaşımın 1921 Anayasası üzerinde yapılacak çalışmalar açısından önemi gösterilmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın iddiası 1921 Anayasası'nın bıraktığı mirasın yüz yıl sonra hakkıyla incelemesi için anayasa tarihini *nasıl* çalışmak gerektiği üzerine daha çok düşünmek gerektiğidir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa tarihi, 1921 Anayasası, Anayasal Miras, Hukuk Tarihi, Yöntem.



Testing of Constitutional Law with History in the Centenary of the 1921 Constitution: An Essay on Method

Abstract

This article argues that re-examination of the 1921 Constitution a hundred years later is possible by adopting a consistent method while studying constitutional history. In this respect, the aim of the article is to draw attention to the importance and value of the study of constitutional history in Turkey on the centennial of the 1921 Constitution. For this, the article tries to show the importance of the historical approach as a method for the studies to be done on the 1921 Constitution by explaining that the 1921 Constitution is not adequately covered in the doctrine with a distinct perspective of constitutional history. The claim of the study is that it is necessary to think more about *how* to study the constitutional history in order to properly examine the legacy left by the 1921 Constitution a hundred years later.

Keywords: Constitutional history, 1921 Constitution, constitutional heritage, legal history, method.

I. Giriş

1921 Anayasası'nın, sonraki anayasalarımıza kıyasla hak ettiği akademik ilgiyi görmediği aşikâr. Bu ilk kurucu metin üzerine düşünmenin çeşitli açılardan eksik kaldığı söylenebilir. Özellikle 1921 Anayasası üzerinde bir takım kalıplaşmış bilgiler uzun yıllardır sorgulanmadan anayasa hukuku doktrininde varlığını sürdürmektedir. Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılı vesilesi ile bu anayasa üzerine yapılan tartışmalar yüz yılda bir gelen bir şansın kullanılması olarak görülebilir. Ancak günümüzün anayasal olgularına yönelik gerçekçi bir kavrayış, günümüz anayasacılığının üzerine inşa edildiği tarihsel birikimi yılda sadece birkaç gün süren anma törenleri ya da yıl dönümü etkinliklerinde değil, anayasa hukuku disiplininin her daim dikkate alması ile edinilebilir.

Anayasalar laboratuvarında üretilmez. Aksine belirli toplumsal, siyasi ve tarihsel koşullar altında ortaya çıkar. Öyleyse anayasa kurallarını bu koşullardan sıyrarak kavramaya çalışmak yararsızdır. Bu bağlamda 1921 Anayasası'nı yeniden irdeleme isteği, anayasa hukukunun çalışma sınırının ne olduğu sorununu ve tarihle ilişkisini gündeme getirmektedir. 1921 Anayasası Türkiye'de Cumhuriyet anayasacılığının ilk ve en önemli durağıdır. Çünkü tüm çalkantılarına rağmen Türkiye'de anayasa hukukunun yüz yıldır değişmeyen yüzü millî egemenliğe dönüktür ve bu seçim kurucuların anayasa tarihimize aşladığı en önemli miras olarak görülebilir. Peki, bu miras sadece klasik anayasa hukuku imkânları ile hakkıyla anlaşılabilir mi? 1921 Anayasası bir *anayasa tarihi* konusu olarak incelendiğinde, bu incelemenin 'anayasa' ve 'tarih' boyutları arasındaki ilişki nasıl kurulmalıdır?

'Yüzüncü yıl' temasının altında yatan bir hukuk kuralı olduğuna göre, bu kuralın normatif sonuçları üzerine yapılacak açıklamaların ve analizlerin yüz yıl önce veya sonra yapılması arasında bir fark olmadığı söylenebilir. Çünkü bu durumda yapılan kurala anlam vermek ve normatif içeriğini tespit etmektir. Oysa yüz yıl öncesi üzerine kafa yoran araştırmacının bir yandan tarih, bir yandan anayasacılık doktrini üzerine çalıştığı ile ileri sürülebilir. Öyleyse 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılında yapılan şey nedir? Tarih çalışmak mı? Anayasa hukuku çalışmak mı? Yoksa her ikisi birden mi? 1921 Anayasasını en iyi hu-



kukçular mı çalışır? Yoksa tarihçiler daha mı beceriklidir? Peki ya anayasacılar? Sahi, 'anayasacılar' ne çalışır?

Bu sorulara yanıt aramak için önce 1921 Anayasası üzerinde çalışmanın 'anayasa tarihi' çalışmak olduğu açıklanarak, genel olarak anayasa tarihi çalışmanın barındırdığı yapabilirlikler açıklanacaktır. Ardından anayasa tarihi çalışmak için nasıl bir araştırma tasarımına ihtiyaç duyulabileceği, bu husustaki yöntem tartışmaları ışığında irdelenecektir. Bir sonraki başlıkta ise 1921 Anayasası'nın yüzüncü yaşında yüz yıllık gelişimin kaç yaşında olduğu sorgulanacaktır. Sonuçta Cumhuriyet Türkiye'si'nin kurucu anayasası üzerine kafa yormanın hiçbir disiplinin tekelinde olmadığı, aksine hukukçuların daha çok *anayasa tarihi* çalışmasının bu sorunu da ortadan kaldıracağı savunulacaktır.

II. Anayasa Tarihi Çalışmak

Bülent Tanör, anayasacılığımızın ilk yüzüncü yıl temalı etkinliği için hazırladığı ve ancak ölümünden sonra yayınlanan *Anayasal Gelişme Tezleri*'nde yüz yıllık anayasal gelişmeye (1876-1976) toplu bir bakış sunmaya çalıştığını belirtirken *anayasal* olanın ne olduğunu hatırlatır. Tanör'e göre *anayasal* ifadesinin "Anayasayı aşan, siyasal gelişmeleri de içine alan bir anlamı ve kapsamı vardır."¹ Öyleyse 'anayasal' olan, *anayasayı aşan* bir niteliği ifade eder. Bu aşkınlık onun tarihine yönelmeyi de başka bir açıdan özel kılar.

Anayasa tarihi çalışmak, çalışılan olay, olgu ya da kurumu yabancı dünyaya aralar, yani karşılaştırmacıların inceleme konusu yapar. Çünkü tarihsel olgu, ne sadece tarihçilerin ne de anayasacılarındır. O herkesin inceleme konusudur. Öyleyse 1921 Anayasası sadece Türk anayasa hukukçularının değil, tüm anayasa hukukçularının inceleme konusudur. Öyleyse anayasa tarihi karşılaştırmalı hukukçuların ilgi odağı ile dirsek teması halindedir. Çünkü anayasacılığın zaman ve mekân boyunca içerdiği unsurları ve söylemi birçok ortak özellik göstermektedir ve bu nedenle karşılaştırılabilir.²

1 Bülent Tanör, *Anayasal Gelişme Tezleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2010, s. 12.

2 Ran Hirschl, "Comparative Methodologies" içinde *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Roger Masterman & Robert Schütze (ed.), Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2019, s. 16

Karşılaştırmalı hukuk çalışmalarında tarih kritik bir öneme sahiptir. Çünkü karşılaştırmalı hukukun kalitesi, araştırmacının sadece yabancı hukuka ilişkin bilgiye değil, aynı zamanda tarih gibi hukuk dışı alanlara uzanmayı gerektiren derinlemesine bir düşünme yeteneğine sahip olmasına da bağlıdır. Ayrıca karşılaştırmada hem kitaplardaki hem de pratikteki hukuku anlamak için tarihsel etmenlere hakim olmak gerekir. Yani karşılaştırma tarihi de içerir ve tarihsel perspektif her hukuk sisteminin ruhunu anlamak için hayati öneme sahiptir. Öyleyse bir anayasal düzeni anlamak için de tarihsel bir hassasiyet gereklidir.³

Anayasa tarihinin hukuk tarihi ile karşılaştırmalı hukukun keşişim kümesinde yer aldığı iddia edilebilir. Örneğin genellikle 1921 Anayasası'nın Türkiye tarihinin en demokratik anayasası olduğu kabul edilir. Çünkü onun Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nde millî iradeyi layıkıyla temsil eden bir meclis tarafından yapılmış tek anayasa olduğu üzerinde neredeyse bir oydaşma bulunmaktadır.⁴ Bu kabulü sorgulamak için nasıl bir yöntem belirmeliyiz? Çıkış noktamız tarih mi yoksa hukuk mu olmalı? Öte yandan belki de daha öncelikli soru şu: tarihsel olanı sadece hukukla açıklamak mümkün mü? Yoksa “dönemin siyasal-toplumsal gelişmelerinin anayasal metinlere nasıl yansıdığını”⁵ dikkate almadan yapılacak değerlendirilmelerin eksik kalacağı iddia edilebilir mi? Buna yanıt verebilmek için önce “biz kimiz?” sorusuna yanıt aramak gerekir. Anayasa hukukunun artık tek bir araştırmacı tipine sahip olduğunu söylemek mümkün değil. Ran Hirschl'in vurguladığı gibi çalışma alanının *anayasa* sözcüğünü içeren farklı türde araştırmacıların var olduğunu biliyoruz. Tüm bu farklı türdeki araştırmacıları kapsayacak bir tabir olarak bunların hepsini *anayasacı* olarak nitelenebiliriz. Öyleyse farklı ‘anayasacılar’ ne yaparlar?

Bir kere mahkeme kararlarına odaklanan geleneksel anayasacılar var ki bunları klasik anayasa *hukuku* çalışmaları için ‘anayasa hukukçusu’ olarak adlandırmak mümkün. Daha ziyade anayasa hükümleri ve anayasal ilkelerin yargısal yorumuna odaklanan anayasa hukuku, kendi iç mantığı, hiyerarşisi ve yorumsal uyum ile çalışır. Bu yönüyle çoğunlukla bu alan hukukçu akademisyenler, yargıçlar ve hukuk öğrencilerine hitap etmektedir. Öte yandan

3 Francesco Biagi, Justin O. Frosini ve Jason Mazzone, “Introduction” içinde Comparative Constitutional History, Francesco Biagi et al. (ed.), Leiden/Boston: Brill, 2020, s. 1-2.

4 Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 2.

5 Burak Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 1.



bir başka anayasacı grubu anayasa *kuramı* ile ilgilenmektedir. Anayasa kuramı anayasal bilgi alanına rehberlik edecek kurucu ilkeler ve normatif gözlemleri keşfetmeye çalışır. 'Anayasa kuramcıları' anayasa hukukunun ortak sorunlarına etik ve ahlaki olarak gerekçelendirilebilir yaklaşımlar geliştirmeye çalışır. Dolayısıyla anayasa kuramı hukukçu çevrelerin ötesine, özellikle de felsefe ve siyaset teorisi ile uğraşanlara hitap edebilmektedir. Nihayet bir de bunların her ikisine de indirgemenin mümkün olmadığı anayasa *çalışmaları* var. Bu çalışmalar anayasaları ve anayasal gelişmeyi sosyal bilim yaklaşımı ve metotları ile ele almaya odaklanmaktadır. 'Anayasa çalışmacıları' anayasal bilgi alanını daha geniş bir siyasal bağlamın ayrılmaz bir parçası olarak görmektedir. Dolayısıyla anayasa çalışmaları, anayasa metinleri, anayasal ilkeler ve anayasa yargısının ötesine uzanarak; anayasal kurumlarla etkileşim içindeki tarihsel yönelimler, siyasal çıkarlar, ekonomik tedbirler, stratejik tercihler ve güç mücadelelerini de dikkate alır. Gelişmekte olan bu alanın pek çok uygulayıcısı, tarih, sosyoloji, siyaset bilimi veya ekonomi gibi disiplinlerde eğitim almış ya da bu alanlarda bir geçmişi olan araştırmacılarıdır.⁶

Bu farklı anayasacıların yöntemsel zenginliği, anayasa tarihini nasıl çalışmak gerektiği ile ilgili bir fikir verebilir. Çünkü 1921 Anayasası'na bakıp yüz yıl öncesine dönmek bu farklı anayasacıların hepsinden biraz olmayı gerektiriyor.⁷ Çünkü dönemin hukuksal gelişmeleri öylesine girift ve çok yönlü ki, ancak bu farklı anayasacı şapkaları giyilerek izah edilebilir. Bir başka deyişle, 1921 Anayasası üzerine yüz yıl sonra yapılan bir araştırmada, bu anayasanın ortaya çıkışı, yaşamı ve ortadan kalkması sadece hukuk ile açıklanamaz. Bu aslına bakılırsa, 1921 Anayasası'nın yaşam süresinin aynı zamanda Türkiye'nin ulusal Kurtuluş Savaşı ile çakışmasından da kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan ulusal Kurtuluş Savaşı Dönemi'nin anayasal gelişmelerinin incelenmesi siyasal tarih ve hukuksal açıdan yapılabilir. Birincisinin ikincisine oranla daha zengin olduğu da iddia edilebilir. Öyleyse siyasal tarih ve anayasal boyutun sınırlarının nerede başlayıp nerede biteceğine ilişkin bir öngörümüzün olması gerekir.

6 Hirschl, s. 13-15

7 1921 Anayasası'nın "anayasa tarihi bakımından kurucu ve istisnai bir metin" olarak gören ve ihmal edildiğini vurgulayan bir çalışmanın ülkemizin anayasacılarının 1921 Anayasası ile ilgili görüşlerini büyük ölçüde derleyerek anayasa tarihi bakımından önemli bir katkı sağladığını belirtmek gerekir. Bkz. Murat Sevinç ve Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası: 1921 Anayasası ve Tutanakları, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017.

Açıkçası 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılı üzerine yoğunlaşan araştırmaların yanıtlaması geren ilk sorun şudur: anayasa tarihi çalışmaları siyasal tarihe anayasal bir bakış mı sunmaktadır yoksa anayasal olan siyasal tarih ile iç içe mi geçmiştir?

Bu soruya verilecek yanıt, hukuku nasıl algıladığımızla ilgilidir. Çünkü hukuk, *saf bir entelektüel sistem ya da uyumlu bir kurallar bütünü üretme amacındaki bilim insanları tarafından oynanan bir oyun* olarak görülemez. Aksine hukuk toplumda çok daha pratik bir seviyede işler. Bu bağlamda hukukun bu sosyal fonksiyonunun iki veçhesi olduğu ileri sürülebilir. Birincisi uyumsuzlukların ortaya çıkmasını engellemeyi amaçlayan kurallar belirlemek, ikincisi ortaya uyumsuzluk çıkması halinde bunları çözmek için bir normatif çerçeve belirlemek. Öyleyse hukukun iki seviyesi olduğu söylenebilir: hukuk doktrini (kitaplardaki hukuk) ve hukuki sonuçlar (gerçek olaylardaki kararlar).⁸

Bu bağlamda 1921 Anayasası'nı yapan gücün, yani kurucu iktidarın da sadece hukukla açıklanamayacak olduğunu dikkate almak gerekir. 1921 Anayasası'nın ortaya çıkması, 1920'de toplanan Büyük Millet Meclisinin aynı zamanda bir 'kurucu meclis' niteliğinde olması ile açıklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, Birinci Meclis diğer niteliklerinin yanında aynı zamanda bir 'kurucu iktidar' biçimidir. Kurucu iktidar ise hem hukuk içi hem de hukuk ötesi bir olgudur. Çünkü kurucu iktidarı gerçek dünyada belirli bir dönemde beliren bir hakiki bir varlık olarak değil, bir anayasanın gücünün normatif temelini açıklamaya yardım eden bir kavram olarak kabul etmek gerekir.⁹ Bu bakımdan kurucu iktidar bir anayasa öncesi siyasal kapasiteyi ifade eder.¹⁰ Bu durumda kurucu iktidarı sadece hukukla açıklamaya çalışmak bu satırların yazıldığı çağın gerçeklerine uygun değildir. Kuşkusuz 1921 Anayasası'nın görüşme ve yasa-yama yöntemi gibi teknik hususlar, bu sürecin Osmanlı hukukunu devraldığı ve böylelikle anayasal kopuşun aslında bir anayasal devamlılıkla başladığına

8 Davi Ibbetson, "Comparative Legal History: A Methodology" içinde Making Legal History: Approaches and Methodologies, Anthony Musson & Chantal Stebbings (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 135.

9 Mark Tushnet, Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2014, s. 15.

10 Tamara El Khoury, "Pouvoir Constituant", Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (December 2017), § 15 (<http://oxcon.oupplaw.com>).



yönelik tespitler anlamlıdır.¹¹ Ancak 1921 Anayasası'nın ve onu yaratan kurucu atalarımızın entelektüel mirasını bugün yeniden hakkıyla değerlendirmek için onu sadece hukukla açıklayamayacağımızı da kabullenmek gerek.

1921 Anayasası'nın etrafını ören hukuksal ağına girift bir yapı olduğunu resmetmek için dönemin kurucularına değinmek yardımcı olabilir. Hüseyin Avni Bey 24 Nisan 1922'de "devlet daireleri kadrolarının vekaletlere mukabil encümenler tarafından tesbit edilmesine dair takrir" vermiştir. Bu önergeyi ilginç kılan, Hüseyin Avni Bey'in önergesinde *anayasanın ruhundan* bahsetmesidir. Ulusal bağımsızlık mücadelesinin orta yerinde, kuruculardan birinin 1921 Anayasası'nın bir 'ruhu' olduğunu vurgulaması bu anayasayı çalışmak isteyenler için dikkat çekicidir. Hüseyin Avni Bey önergesinde devlet kadrolarının "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun ruhuna muvafık olacak veçhile" düzenlenmesini teklif ederken, iki üç sene evvel Teşkilât-ı Esâsiye ruhunu kimsenin anlamadığını bugün ise halkın da yüzde sekseninin anladığını vurgulamıştır.¹² Bu iddia bile tek başına bir araştırma konusu olabilir.

Nihayet anayasa tarihi çalışmanın çeşitli açılardan gerçek ve somut katkısının olduğu söylenebilir. Ama özellikle Amerikan anayasa hukukunda görüldüğü şekliyle anayasa tarihi yargısal yoruma yön verdiği sürece bambaşka bir önem kazanmaktadır. Yargıçlar çeşitli sebeplerle kendi anayasa tarihlerinin içerdiği özellikleri bir ölçü norm olarak kullanabilirler. ABD anayasa hukukunda süregelen orijinalizm tartışmasında, bir taraf Amerikan federal anayasasının kurucuların (anayasa yapıcılarının) niyeti ya da onlar için ifade ettiği anlama uygun olarak yorumlanması gerektiğini ileri sürmekteyken, diğer kesim ise demokratik gelişme içinde sonraki kuşakların ihtiyaçları ışığında yorumlanması gerektiğini savunmaktadır. Bu tartışmada anayasa tarihi belirleyicidir. Çünkü orijinalistler tarihsel analize meyillidir ve dolayısıyla bunun yarattığı metodolojik sorunlarla karşılaşmaktadır.¹³

11 Yusuf Tekin & Şeref İba, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18.

12 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 19, 33. İçtima 24.4.1922.

13 Michel Rosenfeld ve András Sajó, "Introduction" içinde *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld & András Sajó (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 16.

Anayasayı yorumlarken tarihe odaklanan orijinalizm yaklaşımı esasen Amerikan hukukuna özgü bir olgudur.¹⁴ Bunun ABD'de mümkün olması dünyanın en yaşlı anayasasının bu ülkede hala yürürlükte olması bakımından anlaşılabilir. Ancak anayasa tarihinin yargısal yorumdaki etkinliği dünyanın başka yerlerine de gözlemlenmektedir. Nitekim başka hukuk sistemlerinde de (Ör. Almanya, Avustralya) yargıçların anayasayı yorumlarken anayasa yapıcılarının niyetlerini tartıştığı belirtilmekle birlikte, Amerika'da anayasa iki yüzyıldan daha eski olmasına rağmen orijinalizme başvurulması, daha yeni anayasalara sahip ülkelerdeki yargıçların ise yorumladıkları anayasanın kurucuları ile belki de aynı kuşaktan olmalarına rağmen bundan imtina etmelerinin bir paradoks olduğu belirtilmektedir.¹⁵ Türkiye de bu paradoksun yoğun olarak gözlemlendiği bir örnektir.

III. Anayasa Tarihinin Araştırma Tasarımı: Bir Başlangıç

Anayasal tarih yazımı veya anayasa tarihçiliği hem bugünden geçmişe yapılan bir zaman yolculuğu, hem de dünün ve bugünün kavramlarını karşılaştırmayı mümkün kılan bir faaliyet olarak görülmelidir. Bu bağlamda gerçekten de “oluşum halindeki yapıların ya da fikirlerin tarihsel seyrini izlemenin” araştırmacı için heyecan verici olduğuna şüphe yok.¹⁶ Çünkü bu şekilde araştırmacı bugün adeta bir ‘seyir defteri’ yazarken, daha sonra onun seyir defterini okuyacak kuşak için ise aslında geleceğe hitap etmektedir. Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın yapım sürecini incelemenin bugüne ve geleceğimize dair bir faaliyet olarak görülmesi anlaşılabilir.¹⁷ Ancak bu incelemenin sınırlılıklarının ne olduğu belli değil. Bu başlıkta ‘karşılaştırmalı hukuk tarihi’ çalışmalarının sunduğu yöntemsel zenginlik dikkate alınarak, yüz yıl sonra yapılacak incelemenin yöntem sorunu üzerinde durulacaktır.

Karşılaştırmalı hukukun yirminci yüzyılın başından beri geçirdiği gelişim çizgisi, Paris'teki ilk karşılaştırmalı hukuk kongresinde (1900) ortaya çıkan ‘karşılaştırmalı hukuk’ ve ‘kurumların karşılaştırmalı tarihi’ ayrımı ile açık-

14 Bu tartışmanın detayları için bkz. Norman Dorsen et al, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, Third Edition, St. Paul: West Academic, 2016, s. 230–238.

15 Dorsen et al, s. 236.

16 Dinçer Demirkent, “Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu Layihası Müzakereler”, *Toplumsal Tarih*, Sayı 325, s. 30.

17 Demirkent, s. 33.



lanabilir. Bu başlangıç ile birlikte yasama faaliyetlerinin karşılaştırılması ile karşılaştırmalı tarih arasında belirgin bir ayrım ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda *karşılaştırmalı hukuk tarihi* hukuku bir yandan tarihsel yani dikey bir eksen- de incelerken aynı zamanda onu yatay yani karşılaştırmalı boyutu içeren bir perspektif kapsayacak biçimde çalışmayı ifade eder. Bir başka ifadeyle karşılaştırmalı hukuk tarihi, hukuk çalışmalarında zaman ve mekân sınırının ötesine geçen bir projeksiyonu ifade eder.¹⁸

Hukuk tarihi ve karşılaştırmalı hukuk başından beri birbirleri için kritik öneme sahip olmuş, hatta bunlar “ikiz kardeşler” olarak nitelendirilmiştir.¹⁹ Hukuk tarihi ve karşılaştırmalı hukukun bu birlikteliğinde, araştırmacı belirli bir normu tarihsel bir perspektiften incelemeye ek olarak, bu normun nereden geldiğini araştırmaya, kodifikasyon zamanına dönerek başka ülkelerde aynı normun nasıl geliştiğini araştıran karşılaştırmalı bir yaklaşıma girer. Böyle bir tarihsel araştırma en az iki hukuk sistemini kapsadığında, hukuk tarihi ve karşılaştırmalı hukukun bir kombinasyonu vardır. Nihayet karşılaştırmalı hukuk tarihinin ‘karşılaştırmalı’ yönü geçmişi veya bugünü ya da her ikisini birden kapsayabilir. Bu ise hukukun toplumların gelişimi üzerindeki etkisinin ne olduğunu sorgulamayı mümkün kılabilir. Bunun için, geleneksel olarak kabul edilen hukukun dogmatik ve pragmatik tanımının ötesine geçmek, zamanda geriye ve başka yerlere bakmak gerekir.²⁰

Pek çok ülkede hukuk tarihi, ‘nostaljik’ bir faaliyet olarak görülmektedir.²¹ Öyleyse benzer bir önerme anayasa tarihi için de ileri sürülebilir mi? Anayasa tarihi çalışmak da anayasa raylarında nostaljik tramvayla gezintiye çıkmak mıdır? Hayır. Anayasa tarihi çalışmak bir nostaljik faaliyet değildir, hukuk tarih yazımında meydana gelen gerçek bir değişimi gözlemlemektir. Bu gözlem geçmişte belirli andaki bir hukuksal soruna içerden ya da dışarıdan bakmak veya bir hukuksal kurumun zaman içindeki gelişimini incelemek şeklinde olabilir.

18 Aniceto Masferrer, Kjell Å. Modéer and Olivier Moréteau, “The Emergence of Comparative Legal History” in *Comparative Legal History*, Olivier Moréteau, Aniceto Masferrer and Kjell A. Modéer (ed.), Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2019, s. 6-7.

19 Hein Kötz, “Was Erwartet Die Rechtsvergleichung Von Der Rechtsgeschichte?” *JuristenZeitung*, vol. 47, no. 1, 1992, ss. 20–22, s. 20’den aktaran Felix Lange, “Methodologies of Comparative Constitutional Law: Historical Approach”, *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, September 2018, Oxford Constitutions (<http://oxcon.ouplaw.com>), § 13.

20 Masferrer, Modéer ve Moréteau, s. 7, 10

21 Masferrer, Modéer ve Moréteau, s. 12.

Hukuk sistemlerini karşılaştırabilmek için ise her bir sistemin gelişimini analiz edebileceğimiz bir ortak çerçeveye ihtiyaç var. Bu bağlamda anayasa tarihinin araştırma tasarımı ilk bir hukuk tarihi araştırması yapıldığında göre önce hangi yaklaşımın benimsendiği belirlenmelidir.

Genel olarak hukuk tarihi çalışırken mutlaka bir başlangıç noktasının var olması gerekir. Bu bir hukuk imgesini ifade eder. Bu hukuk imgesi ise bir alanda çalışan bilim insanlarının çalışma konuları hakkında paylaştıkları birtakım karineleri ifade eder. Bir başka deyişle ile hukuk tarihi yazımı birtakım varsayımlara dayanan bir hukuk imgesine dayanır. Bu varsayımlar tıpkı trafik levhaları gibi araştırmacıya rehberlik eder. Bu karinelerin rehberlik etme gücü ise hukuk hakkında soyut ve genel fikirler üzerinde çalışmak yerine, belirli bir hukuk imgesi ve bir dizi varsayımla ilgileniyor olmaktan kaynaklanmaktadır.²² Öyleyse anayasa tarihinin hukuk imgesi nedir? Anayasa tarihçisi kimdir? Tarihçi şapkası takmış anayasa hukukçuları mı? Anayasa tarihi, zamanın ötesine geçerek geçmişini veya bugünü veya her ikisini birden kapsayabilir. Hukukun ne olduğunu anlamak zamanda geriye giderek başka yerlere bakmayı gerektirir. Bu bağlamda anayasa tarihçisi de zaman ve mekân ile ilgili bakış açısını değiştirerek hukukun ne olduğu hakkında daha derin bir anlayış elde eden araştırmacıdır. Bu anlayış belirgin bir araştırma tasarımı ile sağlanabilir.

Anayasa tarihinin araştırma tasarımını açıklayabilmek için karşılaştırmalı anayasa hukukunun yöntem tartışmaları yol göstericidir. Geçmişe uzanan bir anayasa hukuku araştırmasının, farklı tarihsel deneyimlerin genel çıkarımlara ulaşmak için öğrenmeye katkı sundukları ölçüde karşılaştırmalı anayasa hukukunun araştırması niteliğine büründüğü de dikkate alındığında, anayasa tarihinin yöntem sorunu için karşılaştırmalı anayasa hukukuna başvurmakta bir sakınca olmadığını söylemek mümkün. Öte yandan karşılaştırmalı anayasa hukukunun karşısına aldığı yöntem sorunlarının büyük çoğunluğu yerel anayasa hukukunun karşılaştığından çok da farklı değildir. Dolayısıyla karşılaştırmalı anayasa hukukundaki yöntem çeşitliliği, iç hukukta anayasa hukuku için de evleviyetle geçerlidir.²³

22 Adolfo Giuliani, "What is comparative legal history? Legal historiography and the revolt against formalism, 1930–60", in *Comparative Legal History*, Olivier Moréteau, Aniceto Masferrer and Kjell A. Modéer (ed.), Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2019, s. 30-33, 43-44.

23 Rosenfeld ve Sajó, s. 16.



Bir yöntem olarak 'tarihsel yaklaşım' karşılaştırmalı anayasa hukukunda araştırmacının bilgi edinmek için kullandığı belirli bir süreci ifade eder. Buna göre anayasa hukuku bağlamında tarihsel perspektif, anayasal düzenlerde hukukun zaman içindeki evrimini analiz ederek bir araştırma alanı olarak anayasa hukukuna bakışın bir yoludur. Bu bağlamda 'anayasa hukukuna tarihsel yaklaşım' sayesinde anayasal düzenler hakkında bilgi edinilen özel bir süreçtir.²⁴ Bu süreç bakımından Birinci Meclisin kurucularının sosyal ve fikri yapısındaki çeşitlilik sayesinde, ulusal mücadelenin sürmesini sağlayacak ve hiç değilse bir süre daha birlikte yaşayabilmeyi mümkün kılacak formüller üzerinde uzlaşırken, siyasi rejimin temel niteliği sorununun çözümünü daha ileri bir tarihe erteleyebilmiş olmaları, dünyanın başka yerlerinde anayasa yapma süreçleri ile karşılaştırıldığında daha da ilgi çekicidir. Araştırmalar derinden bölünmüş toplumların yirminci yüzyıldaki anayasa yapma deneyimlerinin, bu ülkelerde temel toplumsal tercihlerdeki uzlaşmazlıkların ileriye ötelendiğini ve erteleme anayasa yapım sürecinin tıkanmaması için bilinçli bir tercihin sonucu olduğunu göstermektedir. Bu ülkelerde kullanılan yöntem ise 'aşamalı yaklaşım' olarak tanımlanmaktadır.²⁵ Anayasa yapımında aşamalı yaklaşımın öğrettiği gibi anayasalarda zaman her zaman her konuda net ve kesin olmak gerekli olmayabilir. Hatta bunu tercih etmek kimi durumlarda faydalı olabilir. Türkiye'de 1922'ye kadar saltanatın kaldırılmasının, halifeliğin kaldırılmasının ise 1924'e kadar ötelenmesini bu bağlamda düşünmek gerekir. Öyleyse 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu sadece kimi sorunlara hiç değinmediği ya da bazılarını bilerek ötelelediği için bir *anayasa* olmaktan çıkmaz. 1921'de beliren kurucu gücün, dönemin koşullarına bağlı olarak kimi hususlarda anlaşmamakta anlaşacağını kabullenmek gerek.

1921 Anayasası'na yüz yaşındayken yakından bakmak, yani 1921 Anayasası'nı hem hukuk tarihinin hem de karşılaştırmalı hukukun bir inceleme konusu olarak görmek, onu aynı anda hem geçmişimiz hem de geleceğimiz kılabilir. Zaten bu nedenle 1921 Anayasası'nı araştırmak bugünü anlamak ve anlamlandırmak bakımından önemlidir.²⁶ Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın yü-

24 Lange, §1-4, 10.

25 Hanna Lerner, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge & New York: Cambridge University Press 2011.

26 Çelik, s. 2.

züncü yılı üzerine yapılan araştırmaların, bu anayasadan hareketle Türk anayasa hukukunun tarihsel dönüşümüne mi yoksa özel bir bilgi edinme tekniği ile bizatihi 1921'de yürürlükte olan anayasal düzeni ya da bu anayasal düzenin bir unsurunu incelemeye mi odaklandıklarını açıklamaları gerekir. Çünkü bu iki olgu anayasa tarihi çalışmalarında kimi zaman iç içe geçebilmekte ve ikisi arasındaki ayırım yer yer silikleşmektedir. Oysa yüz yıllık bir anayasa hakkında analitik bilgi ortaya çıkarma, bu yöntem sorununu en başta çözmeyi gerektirir.

IV. Yüz Yıl Önce, Yüz Yıl Sonra?

Yüzüncü yılında 1921 Anayasası'nı çalışmanın, savaşın ve yıkımın orta yerinde 1921'in çorak Ankara'sında olup bitene, Mars'ta koloni kurma planları yapan bir dünya vatandaşı gözünden bakan araştırmacılar için daha kolay olacağı varsayılabilir. Zira yüz yıl önce meydana gelen bir anayasal gelişmeyi günümüzde incelemenin, eldeki kaynakların zenginliği ve teknolojik gelişmelerin sunduğu imkanlar karşısında daha elverişli bir araştırma iklimi içinde gerçekleştiği iddia edilebilir. Örneğin Mustafa Kemal Atatürk'ün 1923 yazında bizzat üzerinde çalıştığı bir anayasa taslağının varlığı 1998'e kadar bilinmiyordu.²⁷ Bir tesadüf eseri ortaya çıkan bu metin yokken, 1921 Anayasası'nın geçirdiği tek değişikliğin (29 Ekim 1923 değişikliği) ve 1924 Anayasası'na uzanan sürecin önemli duraklarından birinin bizzat Mustafa Kemal tarafından ne biçimde saptandığını bilmiyorduk.²⁸

Tanör, ülkemizde gözlemlenen anayasal tezleri bir tasnife tabi tutmaktadır ve bunları 'dinamikleri' ile 'yönleri' bakımından incelemektedir. İncelediği tezleri ise seçtiği yazarların düşünceleri ile açıklamaktadır. Bunlar arasında Kemalist anayasal tezleri açıklamaya Mustafa Kemal'in anayasal tezi ile başlamaktadır. Tanör, 1921 Anayasası'nı yapan kurucu atalarımızın en azından birinin anayasal tezini şöyle açıklamaktadır:

“Atatürk, sadece bizim toplumumuzun anayasal gelişmesinin ana yönleri konusunda birtakım görüşler belirtmekle kalmamış, bundan

27 Türkiye Cumhuriyeti İlk Anayasa Taslağı, Tıpkıbasım, İstanbul: Boyut Yayın Grubu, 1998.

28 Oysa tartışmanın bu yönü hala anayasa tarihçiliğimizin çok dikkatini çekmemektedir. Bu konuda bir istisna için bkz. Burak Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara: Yetkin, 2016, s. 74-83.



da önce, genel olarak toplumların anayasal gelişmelerini incelemiş ve bunlardan kendine göre birtakım sonuçlar, söz yerindeyse, bir “anayasal tarih tezi” çıkarmıştır. Atatürk’ün bu genel bakışı, Türk toplumunun anayasal gelişmeleriyle ilgili görüşlerinin de iyice kavranması açısından ele alınması gerekli olan bir açıdır. M. Kemal’in genel tarih (anayasa) tezinin özü, insan toplumlarındaki siyasal ilişkilerin esas yönünün uyum (ahenk) ve iyi geçinme değil, çatışma olduğu noktasında toplanır.”²⁹

Buna karşın anayasa tarihi çalışmanın barındırdığı güçlükler hala yok değil. Aynı tarihsel veri yüz yıl sonra yeni bir tartışmanın kapısını aralayabilmektedir. Böylesi bir sorun çok yakın zaman önce Atatürk’ün kuvvetler ayrılığı teorisi hakkındaki görüşleri üzerinde yaşanan bir tartışmada belirmiştir. Zafer Toprak ile Levent Köker arasında Mustafa Kemal Atatürk’ün 1 Aralık 1921 günü TBMM’de Heyet-i Vekile’nin vazife ve salahiyetinin tayinine ait kanun layihası münasebetiyle yaptığı konuşmasında söyledikleri ile ilgili yaşanan tartışma, anayasa tarihimizin hala ne denli bulanık olduğunu göstermektedir. Ergun Özbudun Birinci Meclis döneminde meclis hükümeti sisteminin özelliklerini değerlendirirken, Atatürk’ün bu konuşmada “kuvvetler birliği lehindeki görüşlerini kuvvetle savunduğunu” belirtmektedir.³⁰ Dolayısıyla Özbudun açısından bu konuşmanın içeriğinde bir muğlaklık yer almamaktadır. Oysa aynı konuşma Özbudun’dan neredeyse otuz yıl sonra başka bir tartışmayı alevlendirmiştir. Toprak’ın Atatürk’ün Rousseau ile ilgili ifadesini bilerek kitabına almadığını ve bunu da belirgin bir amaçla yaptığını iddia eden Köker’e³¹, Toprak Osmanlıca bilmeden yapılan bu iddianın hatalı olduğunu belirterek yanıt vermiştir.³² Cevaba cevapta ise iki kişinin aynı meclis tutanaklarını okuyup da dönemin kuvvetler birliği tasavvuru üzerinde nasıl böylesi farklı sonuçlara vardıklarına ‘hayret’ edilmektedir.³³

29 Tanör, s. 19-20.

30 Özbudun, s. 60.

31 <https://birikimdergisi.com/guncel/10480/ataturkun-tercihi-kuvvetler-birligi-elhak-rousseauun-da-oye-o-zaman-ataturk-otomatikman-rousseaucu-mu-oluyor> (Erişim: 1 Haziran 2021).

32 <https://birikimdergisi.com/guncel/10526/ataturk-ve-rousseau-levent-koker-e-cevap> (Erişim: 1 Haziran 2021)

33 <https://birikimdergisi.com/guncel/10541/zafer-toprakin-cevaplarina-cevap> (Erişim: 1 Haziran 2021)

1921 Anayasası'nın kuvvetler birliği esasına dayanan bir meclis hükûmeti istemi kurduğu Türkiye'de bir genel kabul görmüştür.³⁴ Oysa bu kabulü ilk defa etraflıca sorgulayan Özbudun, yürütme organının yasama organına bağımlılığı bakımından sisteminin kuvvetler birliği üzerine inşa edildiğini belirtirken, yüz yıl sonra bir tartışmayı alevlendirecek Mustafa Kemal'in aynı konuşmasını zikretmektedir.³⁵ Ancak bunu yaparken Atatürk'ün Rousseau ya da Montesquieu ile ilgi fikirlerini ayrıca ve özellikle zikretme ihtiyacı duymamıştır. Oysa yaklaşık otuz yıl sonra alevlenen tartışma, 1921 Anayasası'nın hükûmet sistemini tartışırken aynı meclis tutanağındaki ifadeler üzerinden bir siyasi rejim tartışmasına dönüşebilmektedir. Tartışmanın sonuçları bir yana, bir başına bu durum 1921 Anayasası'nın üç yıllık ömrü boyunca var olduğu siyasi iklimi tasvir etmesi bakımından yüzüncü yıl yaklaşımı için oldukça değerlidir.

1921 Anayasası'nın yüzüncü yılı vesilesi ile yayınlanan araştırmalarda bu metnin Anayasal niteliğinin sorgulanması da dikkat çekicidir. Öyle ki 1921 Anayasası'nın yapılışı ve içeriği itibarıyla gerçekten bir anayasa olmadığı, içinde bulunulan istisnai şartların üstesinden gelebilmek için gerekli olan olağanüstü tedbirlere imkân veren bir geçiş dönemi düzenlemesi niteliğinde olduğu, dolayısıyla yüz yaşına basan bu metnin başlı başına bir anayasa değil yürürlükteki anayasal düzeni önemli ölçüde değişikliğe uğratan bir tadil belgesi niteliğinde olduğu ileri sürülmüştür.³⁶

Bu iddia çok yeni olduğu için kabul görüp görmeyeceğini zaman gösterecek. Ancak 1921 Anayasası'nı kabul eden meclisin 'kurucu meclis' niteliğinde olduğuna yönelik kabul ve bunun dönemin kurucuları tarafından da ikrar edilmiş olması karşısında 1921 Anayasası'nın ancak "saltanatın kaldırılmasından sonra bir anayasa haline geldiği" iddiası da sorgulanmalıdır. Çünkü

34 Yüzüncü yıl vesilesi ile yazılan bir aksi görüş için bkz. Mert Duygun & Işıl Kurnaz "Does the Government System of the 1921 Constitution Qualify as an Assembly Government System? The Controversial Government System of the 1921 Constitution", IACL-AIDC Blog (16 March 2021), <https://blog-iacl-aide.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/16/does-the-government-system-of-the-1921-constitution-qualify-as-an-assembly-government-system-the-controversial-government-system-of-the-1921-constitution-5x4nn>

35 Özbudun (1992), s. 60.

36 Mustafa Erdoğan, "Anayasacılık ve Demokrasi Açısından 1921 Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu", Toplumsal Tarih, Sayı 325, Ocak 2021, s. 56-62. Erdoğan, Bülent Tanör'ün aksine 1921 Anayasası'nı "devlet ve iktidar düzeninin kurallarını gösterecek yeni bir anayasadan ziyade, içinde bulunulan istisnai şartların üstesinden gelebilmek için gerekli olan olağanüstü tedbirlere imkân veren hukuki bir düzenleme" olarak görmektedir. (s. 57)



yanıtlanması gereken ilk soru, *Birinci Meclisin Türk tarihinde halkın serbest iradesiyle seçilmiş tek kurucu meclis olduğu* iddiasının³⁷ doğru olup olmadığıdır. Zira eğer bu bir anayasa değilse, neden sürekli olarak Kanun-u Esasi ile bir kıyaslamaya gidildiği ve çıkan onca tartışmada Kanun-u Esasi'nin ilgili hükümlerinin dikkate alınıp alınmayacağı üzerinde patlak veren tartışmalar nasıl açıklanabilir? Anayasa görüşmeleri esnasında Kütahya Milletvekili Ragıp Bey “biz burada şimdiye kadar olduğu gibi, bundan sonra da herhangi bir meseleyi, herhangi bir şekilde karara iktiran ettirirsek ve Kanun-u Esaside buna muhalif bir madde varsa keenlemyekundur” dediğine göre³⁸, mevcut hukuk düzeninin emirlerinin yok hükmünde kılan bir yasama işleminin herhalde ortaya çıkarıldığı şeyi *anayasa* olarak nitelemekten başka bir çözüm gözükmemektedir.

1921 Anayasası yapılırken benimsenen yöntemin, yani özel bir usulle görüşülmemiş olmasının, sonradan ortaya çıkardığı bir ilginç sonuç da bu anayasanın kabul edilmesinden dört gün sonra yaşanan bir gelişmede gözlemlenebilir. Anayasa 20 Ocak 1921 günü parmak kaldırmak suretiyle oylanarak kabul edilmiştir ve üyelerin hiçbiri buna itiraz etmemiştir. Son toplantıda Meclis Başkanı anayasanın kabulünü şöyle açıklamıştır: “Kanunun heyeti umumiyesini kabul edenler lütfen el kaldırsın. Kanunun heyeti umumiyesi kabul edildi. Kabul etmeyenler el kaldırsın, o halde kabul edildi.”³⁹ Ancak dört gün sonra Meclis İkinci Başkanı ve Adalet Bakanı Celaleddin Arif Bey “anayasanın bazı noktalarını siyasi ve vicdani kanaati ile bağdaştırmadığı” gerekçesini içeren bir dilekçe ile Bakanlıktan; “anayasanın üçte iki çoğunluk aranmadan oylanmasına hemen karşı çıkmadığı için kendisi cezalandırdığı” gerekçesiyle de şifahen Meclis İkinci Başkanlığından istifa etmiştir.⁴⁰ Celaleddin Arif Bey'in anayasa görüşmelerinin yapıldığı bazı oturumlara kendisinin başkanlık etmesine rağmen bu tür bir usul itirazını hiç dile getirmemiş olması, ancak bu bahaneyle istifa etmesi Mustafa Kemal ile arasında giderek beliren gerginliğin bir emaresi olarak görülmektedir.⁴¹ Oysa Celaleddin Arif Bey 1921 Anayasası'nın görüşülmesinde çok önce milletvekilliği ile memurluğun bağdaşıp bağdaşmadığı üzerindeki tartışmanın yapıldığı gün mecliste şöyle diyordu:

37 Özbudun, s. 49.

38 Özbudun, s. 50.

39 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 135. İçtima, 20.01.1921

40 Mahmut Goloğlu, Cumhuriyete Doğru, Başnur Matbaası, Ankara, 1971, s. 67

41 Özbudun, s. 49.

“Fakat yalnız şurasını arz etmek istiyorum ki biz öyle bir meclis meydana getirdik ki, kanunu esasımızla zerre kadar alâkası yoktur. ... Sonra efendim, elimizdeki Kanun-u Esasi ile biz merbut (bağlı) değiliz. Çünkü o kanun arz eylediğim veçhile bu Meclisi içtima ettiremez.”⁴²

Öyleyse Celaleddin Arif Bey'in istifasına itiraz eden Mehmet Şükrü Bey haksız sayılmaz. Çünkü Mehmet Şükrü Bey, Celaleddin Arif Bey'in daha önce ileri sürmediği bir gerekçeyi anayasa kabul edildikten dört gün sonra ileri sürmesinin doğru olmadığını, kendisi istifasının arkasında başka bir sebep olmadığını da ifade ettiğine göre bu durumda ya istifasını geri almasını ya da istifa etmesinin gerçek sebebini belirtmesini istemiştir.⁴³ Mahmut Esat Bey ise aynı gün istifanın görüşüldüğü esnada Kanun-u Esasi'nin anayasayı değiştirme kuralı hakkında şunları söylemiş ve istifa sorununu Celaleddin Arif Bey'in davranışları üzerindeki tartışmadan uzaklaştırarak, nazik ancak bir o kadar da rafine bir ikaz ile meclisin 'kurucu' niteliğini hatırlatmıştır:

“Efendiler, meselenin düğümü, meclisin şekindedir. Bendeniz öyle zannediyorum ki, Büyük Millet Meclisi fevkalâde bir Meclis-i Mebûsan değildir. Binaenaleyh elimizdeki Kanun-u Esasi'nin bu hususata müteferri maddesi bizi takyit edemez. Meclisimizin şekli bir Meclisi müessandır ve binaenaleyh Meclis Kanun-u Esasi'nin herhangi bir maddesini tadil etmek salâhiyetini haizdir. Meclisimizin alelade bir meclis olmadığını ve bir meclisi müessesan şeklini haiz olduğunu sureti intihap pekâlâ gösterir. Buna yalnız bizim intihap Kanunname-sinin iki dereceli münthepleri iştirak etmedi. Vatan batarken bütün millet iştirak etti ve salâhiyeti fevkalâde ile bizi buraya gönderdiler. Binaenaleyh biz Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu yapmakla Kanun-u Esasi-nin haricine çıkmış olmayız. Belki Kanun-u Esasi yapmak kudretini haiz olan bu Meclisi Âli, memlekete karşı aynı zamanda ve vazife vataniyesini ancak hukuk nazariyatına istinaden yapmış olur zannındayım. Bundan ibarettir sözüm.”⁴⁴

42 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 2, 24. İctima, 05.06.1920, s. 77-78.

43 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 137. İctima, 24.1.1921, s. 364

44 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 137. İctima, 24.1.1921, s. 366.



Bu olay ve etrafında yaşanan tartışma, anayasa tarihinin araştırma tasarımını için yol göstericidir. Anayasa hukukunda tarihsel yaklaşım, mevcut kaynakları belirli bir bağlamda kullanarak araştırmacının araştırma konusu ile empati kurmaya ve geçmişteki atmosferi anlamaya çalıştığı bir süreç olarak görülmektedir.⁴⁵ Bu bağlamda 1921 Anayasası üzerine yapılacak araştırmalar bakımından yüz yıl önceki atmosferi anlayabilmek için TBMM'nin 'kurucu' kimliği, 1921 Anayasası'nı çevreleyen kişiler ya da olaylar ile kurulacak empati bakımından belirleyicidir.

45 Uwe Kischel, *Rechtsvergleichung*, CH Beck (2015)'den aktaran Lange, § 17. Yazara göre hermenötik yaklaşım bizden, yabancı bir hukuk sistemine girmemizi, onun tarzını, atmosferini hissetmemizi ve bunu yaparak onu kendi içinde anlamaya çalışmamızı ister. Aleksander Grebieniow, "Comparative Law by Uwe KISCHEL Oxford: Oxford University Press, 2019, 960 pp. Hardcover: £150." *Asian Journal of Comparative Law* 15, no. 1 (2020): 191–94, s. 193.

V. Sonuç

Bu kısa yazı, 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılında ne yaptığımızdan ziyade bunu 'nasıl' yaptığımız sorununa odaklandı. Bunun için tarih ve hukukun 'anayasa tarihi' çatısı altında nasıl bir araya geldiğini sorguladı. Kuşkusuz bu sorgulama bir nihai çözüm değil, daha ziyade sonraki sorular için bir başlangıç olarak görülmelidir. Hiç kuşkusuz anayasal birikimimiz üzerine yürütülen araştırmalar 2021'de başlamadı. Ancak anayasa tarihimizin araştırma yöntemi henüz sorgulanmaktadır. Bu bağlamda bakış açımızı daha çok zamandan ve mekândan bağımsız hale getirdikçe, hukukun ne olduğu hakkında daha derin bir anlayış kazanabiliriz.⁴⁶

Türkiye'de yürürlükteki anayasanın yorumunda kurucuların niyetlerinin tartışılması anayasanın madde gerekçeleri üzerinden yapılmakta, kurucu meclisin sorunlu antidemokratik kimliği ise tarihsel yaklaşıma çok yer bırakmamaktadır. Oysa 1921 Anayasası anayasa hukukumuzda tarihsel yaklaşım yoluyla kurucuların niyetlerinin sorgulanabileceği bir örnektir. Bu anayasanın sonraki anayasalarda görüldüğü gibi bir madde gerekçesi yoksa da anayasasının 'esbab-ı mucibesi'nin bizzat Mustafa Kemal Atatürk tarafından ilan edildiği dikkate alındığında⁴⁷, kurucuların niyetlerini okumanın mümkün olduğu söylenebilir.

Öte yandan anayasa tarihi karşılaştırmalı analizde ortak noktaları vurgulamak için kullanılabilir. Bir başka deyişle anayasa hukukunda tarihsel yaklaşım farklı hukuk sistemlerindeki anayasal fikirlerin çeşitliliği ve benzerliğine ışık tutmayı mümkün kılar.⁴⁸ Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılı, aynı zamanda anayasal mirasımızı karşılaştırmalı hukuk araştırmalarına açmak için de en elverişli bir fırsat olarak görülmelidir.

Bülent Tanör anayasal gelişmelerimize muazzam bir bakış sağladığı eşsiz çalışması *Anayasal Gelişme Tezleri*'ni '1976-1977 Yunus Nadi Armağanı Yarışması' için hazırlamıştı. Cumhuriyet gazetesinde yer alan yarışma ilanı "1876-1976: Türkiye'de Anayasal Düzenler" başlığını taşımaktadır ve "yüz yıllık anayasal tarihimize" ayrıldığı belirlenen yarışmanın amacı şöyle açıklanmaktadır:

46 Masferrer, Modéer ve Moréteau, s. 12.

47 Zafer Toprak, Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020, s. 19.

48 Lange, § 21.



“yüz yıllık anayasal uğraşımızın günümüz kuşaklarının gözleri önüne sergi-
lenmesi, aynı zamanda, güncel sorunlarımıza ışık tutacak, Anayasal bilincin
kamuoyunda yaygınlaşmasına yardım edecektir.”⁴⁹ Kanun-u Esasisi'nin yü-
züncü yılında ilan edilen güncel sorunlarımıza ışık tutma ve anayasal bilincin
yaygınlaşmasına yardım etme gayesinin, 1921 Anayasası'nın yüzüncü yılında
da benimsendiğini söylemek mümkün. Ancak bu amaç, her yüz yıllık döne-
meçte aynı isteği tekrarlamaktan öteye gidemediğinde bir kısır döngüye yol
açma tehlikesini de beraberinde getirir. Dolayısıyla yüz yıllık anayasal biriki-
min 1921'den bugüne ne ölçüde ve ne tür bir bilinç ya da bilinçsizlik hali ya-
rattığı sorgulanmalıdır. Türkiye'nin bitmek bilmeyen bir 'yeni' anayasa yapma
girişimleri de dikkate alındığında, 1921 Anayasası'nı bir mite dönüştürmek ye-
rine onu hukuk tarihinin ve karşılaştırmalı hukukunun bir öznesi olarak sağ-
lam ve tutarlı bir yöntemsel bilinçle analiz etmekte fayda olduğu söylenebilir.

49 Cumhuriyet, 2 Temmuz 1976, <https://gpa.eastview.com/cumhuriyet/newspapers/cumh19760702-01.1.1>

Kaynakça

- Biagi, Francesco, Justin O. Frosini ve Jason Mazzone. "Introduction" içinde Comparative Constitutional History, Francesco Biagi et al., (ed.), Leiden/Boston: Brill, 2020, s. 1-2.
- Cumhuriyet, 2 Temmuz 1976.
- Çelik, Burak. Kurucu İktidar, Hükûmet Sistemi, Vatandaşlık ve İdarî Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara: Yetkin, 2016.
- Çelik, Burak. Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Demirkent, Dinçer. "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihası Müzakereler", Toplumsal Tarih, Sayı 325, s. 30-33.
- Dorsen, Norman et al, Comparative Constitutionalism: Cases and Materials, Third Edition, St. Paul: West Academic, 2016.
- El Khoury, Tamara. "Pouvoir Constituant", Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (December 2017) (<http://oxcon.ouplaw.com>).
- Erdoğan, Mustafa. "Anayasacılık ve Demokrasi Açısından 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu", Toplumsal Tarih, Sayı 325, Ocak 2021, s. 56-62.
- Giuliani, Adolfo. "What is comparative legal history? Legal historiography and the revolt against formalism, 1930-60", in Comparative Legal History, Olivier Moréteau et al., (ed.), Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2019, s. 30-77.
- Goloğlu, Mahmut. Cumhuriyete Doğru: 1921-1922, Ankara: Başnur Matbaası 1971.
- Grebieniow, Aleksander. "Comparative Law by Uwe KISCHEL Oxford: Oxford University Press, 2019, 960 pp. Hardcover: £150." Asian Journal of Comparative Law 15, no. 1 (2020), ss. 191-94.
- Hirschl, Ran. "Comparative Methodologies" içinde Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law, Roger Masterman & Robert Schütze (ed.), Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2019, sa. 11-39.
- Ibbetson, David. "Comparative Legal History: A Methodology" içinde Making Legal History: Approaches and Methodologies, Anthony Musson & Chantal Stebbings (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 135.
- Lange, Felix. "Methodologies of Comparative Constitutional Law: Historical Approach", Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, September 2018, Oxford Constitutions (<http://oxcon.ouplaw.com>), § 13.
- Lerner, Hanna. Making Constitutions in Deeply Divided Societies, Cambridge & New York: Cambridge University Press 2011.
- Masferrer, Aniceto, Kjell Å. Modéer ve Olivier Moréteau. "The Emergence of Comparative Legal History" in Comparative Legal History, Olivier Moréteau et. al. (ed.), Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2019, s. 1-28.
- Özbudun, Ergun. 1921 Anayasası, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.
- Rosenfeld, Michel ve András Sajó. "Introduction" içinde The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Michel Rosenfeld & András Sajó (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1-21.
- Tanör, Bülent. Anayasal Gelişme Tezleri, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2010.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 19, 33. İçtima, 24.4.1922
- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 2, 24. İçtima, 05.06.1920



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 135. İçtima, 20.01.1921

TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 137. İçtima, 24.1.1921

TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, 137. İçtima, 24.1.1921

Tekin, Yusuf & İba, Şeref. “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18.

Toprak, Zafer. Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2020.

Tushnet, Mark. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2014, s. 15.

Türkiye Cumhuriyeti İlk Anayasa Taslağı, Tıpkıbasım, İstanbul: Boyut Yayın Grubu, 1998.

<https://birikimdergisi.com/guncel/10480/ataturkun-tercihi-kuvvetler-birligi-elhak-rousseauun-da-oy-le-o-zaman-ataturk-otomatikman-rousseaucu-mu-oluyor>

<https://birikimdergisi.com/guncel/10526/ataturk-ve-rousseau-levent-koker-e-cevap>

<https://birikimdergisi.com/guncel/10541/zafer-toprakin-cevaplarina-cevap>

1921 ANAYASASI' NDA FRANSIZ İHTİLALİ DÜŞÜNCE AKIMLARININ ETKİSİ

Murat KÖYLÜ

Doç. Dr., Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
muratkoylu@cag.edu.tr

Öz

1921 Anayasası birinci maddesi “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim şekli, halkın mukadderatını bizzat ve fiili olarak yönetmesi ilkesine dayanır” ve üçüncü maddesi “Yürütme kuvveti ve yasama yetkisi, milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde belirir ve toplanır” dir. Diğer taraftan 1789 Fransız İhtilali öncesi aydınlarından Jean Jacques Rousseau tarafından yazılan “Toplum Sözleşmesi” eserinde; “Egemenlik hangi nedenlerden ötürü olursa olsun başkasına bağlanamaz, bölünemez, egemenlik, bir tek zümrenin ya da bir tek kişinin tekelinde değildir. Egemenlik, bütünüyle halka aittir” demektedir. Ayrıca Rousseau; “güç elde etme ve gücü koruma dürtüsünün kuvvetler birliği (yasama, yürütme, yargı) prensibini yoğurduğu görüşü” ile kuvvetin tek olduğu onunda millete ait olduğu fikriyle “kuvvetler birliğini” işaret etmektedir. Diğer bir düşünür olan Montesquieu “Kanunların Ruhu Üzerine” adlı eserinde ise; “cumhuriyeti halkın tümünün ya da bir parçasının egemen gücü elinde bulundurması” olarak tanımlamıştır. Mustafa Kemal ise Nutuk’ ta Türk Milleti için düşünülen kurtuluş çarelerini sıraladıktan sonra kendi düşüncesini; “milli egemenliğe dayanan kayıtsız ve şartsız bağımsız yeni bir Türk Devleti kurmak!” düşüncesiyle ifade etmiştir. Dolayısıyla 19 Mayıs 1919’ da işgallere karşı başlatılan “Anadolu İhtilali” ana fikrini 170 yıl önce Fransız İh-



tilalini ateşleyen fikir akımlarından esinlendiği ve bu düşünürlerin fikirlerini, millet egemenliğinin hâkim olduğu ilk anayasaya yansıttığını söylemek hatalı olmayacaktır. Ayrıca bu anayasa aynı zamanda zaferden sonra kurulacak yeni Türk Devleti'nin yönetim şekli olacak olan “*Cumhuriyetin*” ilk basamağıdır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Fransız İhtilali, Millet, Egemenlik, Cumhuriyet

Abstract

The first article of the 1921 Constitution is “Sovereignty belongs to the nation unconditionally. The mode of administration is based on the principle of managing the destiny of the people personally and actually” and the third article is “Executive power and legislative power appear and convene in the Grand National Assembly, which is the only and real representative of the nation.” On the other hand in the “Social Contract” written by Jean Jacques Rousseau, one of the intellectuals before the 1789 French Revolution; “Sovereignty, for whatever reasons, cannot be attached to another, cannot be divided, sovereignty is not under the monopoly of a single group or a single person. Sovereignty belongs entirely to the people.” Also Rousseau; He points to the “unity of powers” with the idea that “the impulse to obtain and maintain power molds the principle of unity of powers (legislative, executive, judicial)” and the idea that power is one and belongs to the nation. Another philosopher, Montesquieu, in his work “On the Spirit of Laws”; He defined the republic as “the holding of the sovereign power of all or part of the people”. Mustafa Kemal, on the other hand, after listing the salvation remedies for the Turkish Nation in Speech; “To establish a new independent and unconditionally independent Turkish State based on national sovereignty!” had expressed with the thought. Therefore, it would not be wrong to say that the main idea of the “Anatolian Revolution”, which was launched against the invasions on May 19, 1919, was inspired by the intellectual currents that sparked the French Revolution 170 years ago and reflected the ideas of these thinkers into the first constitution dominated by nation sovereignty. In addition, this constitution is also the first step of the “Republic”, which will be the regime of the new Turkish State to be established after the victory.

Keywords: 1921 Constitution, French Revolution, Nation, Sovereignty, Republic

Giriş

Mustafa Kemal, Samsun'a ayak bastığında cebinde iki karar vardı. Birincisi; halkı, işgallere karşı topyekün bir mücadele için hazırlamak. Diğeri ise; “temellerinden çökmüş bir İmparatorluk ile içi boş laflardan ibaret olan padişah, halife ve hükümet gibi anlamını yitirmiş yönetimin temel faktörleri” yerine “milli egemenliğe dayanan, kayıtsız ve şartsız, bağımsız yeni bir Türk Devleti kurmak!”¹, dı. Dolayısıyla bu ifadeden anlaşılacağı üzere Mustafa Kemal'in aklında kurulacak “Yeni Türk Devleti” için temel kuruluş felsefesi ve teşkilat yapısının tüm faktörleriyle Samsun'a çıkmadan önce planladığı, ancak yine kendi ifadesiyle bu planı; “Samsun'a çıktığı ilk günden itibaren bütün gereklerini açıklayıp, ifade etmek doğru olmayacaktı. Uygulamayı birtakım evrelere ayırmak, olaylardan yararlanarak milletin duygu ve düşüncelerini hazırlamak ve adım adım yürüyerek hedefe ulaşmaya çalışmak” gerekiyordu.² “Milletin vicdanında ve geleceğinde hissettiği bu gelişme kabiliyetini, bir milli sır gibi vicdanında taşıyarak, yavaş yavaş bütün bir topluma uygulamak mecburiyetinde³” olduğunu düşünüyordu. Bu nedenle hedef; önce “Milleti hazırlamak”, sonra “Meclisi kurmak”, en sonunda ise “Orduyu” hazırlayıp, işgallere son verdikten sonra yıkılan Osmanlı yönetiminin yerine milli iradenin tecelli ettiği yeni bir yönetimle Türk Milleti'ni medeni dünya içinde geleceğe taşımak olacaktır.

Mustafa Kemal, planın ilk aşamasını, 600 yıllık Osmanlı hanedanının “soysuzlaşmış, sadece şahsını ve tahtını düşünen”⁴ ve milletin mukadderatını İngilizlerin çıkarlarında gören bir sultan ve “aciz, haysiyetsiz ve korkak”⁵ Damat Ferit Paşa hükümetinin “üzerine aldığı sorumluluğu yerine getirememesinden” cihetle, “Milletin bağımsızlığını, yine milletin azim ve kararı kurtarması”⁶ gerektiği, kısaca milletin kaderini ve mukadderatını aciz ve yetersiz yöneticilerden ziyade, kendi eline alması gerektiğini Amasya'da tüm dünyaya ilan ediyordu.

Temel anlamada Amasya Genelgesi ile “bütün illerin her sancağından milletin güvenini kazanmış üç delegenin katılımıyla Anadolu'nun her bakımdan

1 Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Fark Yayınları, Ankara, 2016, s. 14.

2 Kemal, s. 15.

3 Kemal, s. 16.

4 Kemal, s. 7.

5 Kemal, s. 7.

6 Kemal, s. 26.



*en güvenli yeri olan Sivas`ta,*⁷ toplanacak kongre ve onun seçeceği bir heyet marifetiyle “*milletin bağımsızlı, vatanın bütünlüğü*” tehlikeden kurtarılacak, korunacaktı.

İstanbul`un 16 Mart 1920`de işgali ve sonrasında Mebusan Meclisinin kapatılarak, üyelerinin tutuklanması, “*millî iradenin*” Anadolu`nun ortasında Ankara`da, Büyük Millet Meclisi çatısı altında milletin temsilcileri vasıtasıyla tekrar zuhur etmesi ile artık yeni kurulacak “*Türk Devleti`nin*” ilk ve en önemli organı, kuvveti kurulmuş oldu. Türk Parlamentosu ilk defa hanedan ve onun atadığı üyeler olmaksızın sadece seçim yoluyla halktan gelen kişilerden oluşuyordu.⁸

Devlet olmanın temel şartı, gücünü millettten alan millî iradenin temsilcisi vekillerden oluşan Büyük Millet Meclisi tarafından alınacak kararlarla (kannunlarla) ülkeyi yönetmek olacaktır. Henüz vatanın büyük bir bölümü işgal altında bile olsa devlet olma geleneği ve medeni dünyada söz sahibi olabilmesi için teşkilatı yasalara dayanan milletin meşru temsilcilerinin oylarıyla kabul edecekleri bir temel yasaya ihtiyaç vardı. Bu yasa, kamu düzenini sağlamak adına daha sonra çıkartılacak tüm yasaların esaslarını ve sınırlarını belirleyecek nitelikte ve aynı zamanda hangi yönetim gelirse gelsin devleti her türlü kötü niyetlerden koruyabilecek güç ve kudrete sahip, milletin tüm hak ve hukukunun teminatı niteliğinde bir temel bir yasa olmalıydı. Dolayısıyla devletin temel kurum kuruluşlarını yani teşkilatını, vatandaşların hak ve özgürlükleri ile devletin değişmez temel niteliklerini içinde barındıran ilk “*Anayasası*” 20 Ocak 1921`de kabul edildi.

Her ne kadar kabul edilen “*Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu*” yeni Türk Devleti`nin ilk “*Anayasası*” olarak görülse de 10. maddesinde⁹ anlaşılacağı üzere yeni getirilen hükümlere ters düşmeyen 1908 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu`nu tadil edilmiş haliydi. Yeni eklenen 9 madde ile yönetim ve kudret erki; saltanat ve hilafetten alınarak halkın temsilcilerinin teşekkül ettiği Büyük Millet Meclisi`nde toplanmıştır. Dikkati çeken ilk iki maddesi 150 yıl önce dünya tarihinin en önemli kırılma noktalarından biri olan Fransız İhtilali`ni hazırlayan fikir

7 Kemal, s. 26-27.

8 Enver Bozkurt, Birleşmiş Milletler Sisteminde Kuvvet Kullanımı. (Birinci Baskı). Ankara, Nobel Akademi Yayıncılık, 2003, s.175.

9 Kemal, s. 401.

akımlarının ruhunu taşımış olmalarıydı. “*Hâkimiyetin, kayıtsız ve şartsız millete ait olması (md.1) ve yürütme ve yasam kuvveti milletin temsilcileri olan Büyük Millet Meclisinde toplanması (md 2)*”¹⁰.

Zaferden sonra 29 Ekim 1923`deki Anayasa değişikliği ile halkın iradesinin, en iyi yansıtan yönetim şekli olan Cumhuriyet`in ve sonrasında hazırlanan 1924, 1960 ve 1982 Anayasalarının özünü bozmadan değiştirilerek temelini oluşturan bu iki maddenin doğumu, gelişimi ve yeni Türk Devleti`nin kurucu mimarı Mustafa Kemal Atatürk`ün henüz Samsun`a çıkmadan önce planladığı düşüncelerinin temelini oluşturması bakımından önemlidir. Bu, Padişah ve Halifenin varlığını sürdürdüğü 1876 ve 1908 Teşkilât-ı Esâsî`lerden, “*halkın kaderini bizzat ve fîli olarak yönetmesi ilkesine dayanması (Md.1)*” düşüncesine dönüşmesidir.

Mustafa Kemal, “Ulusal Kurtuluş Savaşı” devam ederken kurulacak yeni devlet yapısının esaslarını, milletin temsilcilerinin oluşturduğu “Millet Meclisi” kararlarıyla bir yasaya bağlamanın gerekliliği konusunda çalışmalarını başlatmıştı. 1876 ve 1908 Teşkilât-ı Esâsî`lerle başlatılan anayasal düzenin devamı olacak bu çalışma, onlardan farklı olarak gücünü ve kudretini millettten aldığı “halkçılık” esaslarına dayalı, modern anayasaların kuramsal temelini oluşturan Fransız İhtilali fikir akımlarının felsefi altyapısından etkilenmesi ve Türk Milleti`nin bünyesine uygun hale getirilmesi esas alınmıştır.

1. 1921 Anayasası'nın 1. Maddesi: Millî Egemenlik (Hâkimiyet) Kavramı.

Türkçede egemenlik olarak ifade edilen bu kavramın etimolojik yönden incelendiğinde Avrupa kökenli olduğu ve Batı dillerinden dilimize geçtiği görülmektedir. Fransızcadaki “souveraineté” sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmakta ve kökünü Latince’de “en üstün iktidar” anlamına gelen “superanus” sözcüğünden almaktadır.¹¹ Ayrıca dilimizdeki egemenlik kavramının diğer karşılığı “hâkimiyet” kelimesidir. Arapçadan dilimize geçen bu kelime “ken-

¹⁰ Kemal, s. 400.

¹¹ Münci Kapani, Politika Bilimine Giriş. (Yirmi Beşinci Baskı). İstanbul: Bilgi Yayınevi, 2010, s. 60.



di dışındaki tüm kudret ve güç sahiplerine engel ve üstün olma” anlamını da taşır.¹²

Jean Bodin “Devletlerin Altı Kitabı” (1576) eserinde bu üstün güce atfen Latinlerin “Maiestatem”, Yunanlıların “akran exuosian” (en üstün iktidar), “kurian arkho” (en üstün yönetim) ve “kurion politeuma” (en üstün hükümet), İtalyanların “Segnorìa”, İsrailoğulları'nın ise Mukaddes Kitabı'nda “Tomah Şevet” (en büyük buyurma gücü) denildiğine dikkat çekerek eskiden beri egemenlik kavramına ilişkin sözcüklerin kullanıldığını belirtmektedir.¹³

Roma'nın İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde, egemenlik kavramı her ne kadar yeterince tartışılmasa da bu sözcüğün ifade ettiği üstün kudret düşüncesi, Romalılar tarafından ortaya atılmıştır. Bu olgu “imperium” sözcüğüyle belirtilmiştir. “Imperium” kavramı, Romalı yöneticilerin ve imparatorlarının yetkilerini anlatmak için kullanılmasının yanı sıra, 17. yüzyıldaki egemenlik kavramının ifade ettiği bütün unsurları kapsamaktadır.¹⁴

Bodin, “superanus” teriminden yola çıkarak “bir devletin mutlak ve sürekli gücünü” anlatmak gayesiyle “souverainete” yani egemenlik kavramını ortaya atmıştır. O, eserini Fransızca'dan Latinceye çevirirken “egemenlik” terimine karşılık olmak üzere “maiestas” ve “potestas” terimlerini kullanmış, Hobbes’ da Leviathan isimli yapıtında bu kavramları “egemenlik (sovereignty)” nitelendirmesiyle tek bir kelimeyle tanımlamıştır.¹⁵

Diğer yandan, devletin üstün gücünü ifade etmesi bakımından kullanılacak terim hususunda yazarlar arasında bir fikir birliği bulunmamaktadır. Kamu hukukçuları tarafından “hâkimiyet”, “emretme gücü”, “amme kudreti”, “amme iktidarı”, “devlet gücü”, “devlet iktidarı”, “otorite”, “siyasi güç” gibi terimler kullanılmaktadır.¹⁶ Bu terimlerden “devlet gücü (kudreti)” veya “devlet iktidarı” terimlerinin tercih edilmesinin yerinde olur.

12 Talip Türcan. Devletin Egemenlik Unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri. (1. Baskı). Ankara: Ankara Okulu Yayınları, 2011, s. 78.

13 Mete Tunçay. Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi. (İkinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.183.

14 Leon Duguit. Kamu Hukuku Dersleri. (Çev. S. Derbil). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (AÜHF). 1954, s. 56.

15 Hamit Emrah Beriş, Küreselleşme Çağında Egemenlik. Ankara: Lotus Yayınevi 2006, s.19.

16 Recai G. Okandan, Umumi Amme Hukuku. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (İÜHF), 1947, s.743-747.

Devletin ülke sınırları içerisindeki egemenliği olan iç egemenliğin iki boyutu bulunmaktadır. İlk boyut devlet iktidarının asli, en üstün, sınırsız, bölünemez ve devredilemez gibi niteliklerinden oluşmaktadır. İkinci boyutta ise, devlet iktidarının içeriği, diğer bir deyişle sahip olduğu yetkileri yer almaktadır. Bunlar egemenliğin kullanımından doğan yetkileri olup devletin kanun yapması, yasaklar getirmesi, vergi koyması, para basması gibi hususlar örnek olarak verilebilmektedir.¹⁷

İlk boyut çerçevesinde egemenliğin orijinal (asıl) anlamı devlet iktidarının asli,¹⁸ mutlak, en üstün, sınırsız, bölünemez ve devredilemez olması gibi belirli karakteristik niteliklerini ifade etmektedir.¹⁹ Zaten, Bodin egemenliği kavramsallaştırırken yukarıda sayılan nitelikleri kullanımı ve egemenin en üstün, mutlak olma, devredilmez ve bölünmez nitelikte olduğunu belirtmiştir.²⁰ Bu nitelikler şöyle açıklanabilmektedir:

Egemenlik Asli İktidardır: Devlet iktidarının kendisi dışında bir başka iktidara ihtiyaç duymaksızın doğrudan doğruya egemen güce sahip olabilmesini ifade eder.²¹ Ülkede faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşlar yetkilerini devletten alırken, devlet ise bu yetkilerini başka bir egemenden almamaktadır.²² Egemenlik, devletin zatına mahsus olup, bizatihi kendisinde bulunmaktadır.

Egemenlik En Üstün İktidardır: En üstün iktidar olma hali devletin asli olmasının bir sonucudur. Egemen gücün ülkesinde kendisinden daha üstün bir iktidarı kabul etmemesini ve aynı zamanda kendisine eşit bir otoriteye de imkan tanımamasını ifade etmektedir.²³ Bununla beraber, en üstün iktidarın emreden ve kendi hareket sahasını kendisinin belirlediği bağımsız bir irade gücünü temsil ettiği de belirtilmektedir.²⁴

17 Kemal Gözler. Genel Devlet Teorisi. (Dördüncü Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları. 2007, s.79.

18 Kemal Gözler. Anayasa Hukukuna Giriş. (İkinci Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları. 2002, s. 82.

19 Gözler. Genel Devlet Teorisi, s.82.

20 Kapani, s.60: Okandan, s. 526.

21 Gözler, Genel Devlet Teorisi, s.82.

22 Mustafa Koçak, Batı'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi, Devlet ve Egemenlik. Ankara, , Seçkin Yayınevi. 2006, s.125; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku. (Dördüncü Baskı). İstanbul: Beta Yayınevi. 1997, s.118.

23 Yahya Kazım Zabunoğlu. Kamu Hukukuna Giriş. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (Sevinç Matbaası), 1973, s.117.

24 Duguit, s. 57-58.



Egemenlik Mutlaktır: Mutlaklık, egemenlik kavramının doğduğu döneme ait pratik ihtiyacın bir sonucu olarak belirtilebilir. Zira o dönemdeki merkez krallıkların güçlenmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.²⁵ Klasik egemenlik yaklaşımında, bu nitelik sınırsızlıkla aynı manaları taşımaktadır. Egemen iktidar üstün ve sınırsız bir güç olması nedeniyle hiçbir kuralla sınırlandırılmaz. Zaten bir iktidar sınırlandırılmışsa onun egemen olduğu söylenemez.²⁶ Ayrıca, bu nitelik egemenliğin aidiyetine işaret etmektedir. Zira egemenlik, dışarıdan ve daha önceden var olan hiçbir normdan kaynaklanmamaktadır.²⁷ Ancak, bu yaklaşımdaki sınırsızlık anlayışının bir sonraki bölümde yaşanan gelişmeler ve etkenler neticesinde dönüşüme uğrayarak sınırlı bir egemenlik yetkisine dönüştüğü gözlemlenmektedir.

Egemenlik Tektir ve Bölünemezdir: Klasik egemenlik yaklaşımından kalan ve bir bakıma geçerliliğini devam ettiren bir niteliktir. Egemenliğin tek ve bölünmez olması ülke sınırları içerisinde halka karşı yöneltilen birden fazla egemenlik olamayacağını, ancak tek bir egemen gücün söz sahibi olacağını belirtmektedir.²⁸ Devlet, aynı zamanda sahip olduğu toprak parçası üzerindeki otorite ve gücünü kimseyle paylaşmaz ve üstünlük niteliği gereğiyle de var olabilecek başka otoriteleri ve rakipleri kesinkes dışlamaktadır.²⁹ Ayrıca, devletin yasa yapma, vergi salma, ceza koyma gibi değişik yetkilerinden oluşan yasama, yürütme ve yargı erklerinin bir araya gelerek egemenliği oluşturdukları düşüncesini reddetmektedir. Zira bu parça yetkilerin ana iktidar kaynağından bölündüğü anlamı çıkmamaktadır. Sadece bir çeşit görev ayrımı yapılmak suretiyle devlet adına kullanılması söz konusudur. Nitekim egemen irade bu yetki parçalarının kullanımını dilediği şekilde başkalarına devredebilmektedir.³⁰

Egemenlik Devredilmezdir: Egemenlik, başkasına temlik edilemez ve vazgeçilemez. Aksi takdirde egemen olunamaz ve devletin sonu gelmiş olur. Zira bu nitelik devletin tüzelkişiliğinin sürekliliğinin bir gereği olarak öne çıkmak-

25 Yusuf Şevki Hakyemez, Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı. Ankara: Seçkin Yayınları 2004, s.81.

26 Gözler, s. 83.

27 Teziç, s. 118.

28 Duguıt, s. 58.

29 Hakyemez, s. 81.

30 Zabunoğlu, s. 119.

tadır.³¹ Egemenliğin halk adına temsilciler vasıtasıyla kullanılması egemenliğin devri ve bölünebilirliği anlamına gelmemektedir. Temsilde egemenlikten vazgeçme gibi bir husus söz konusu olmakta, sadece belli bir süreliğine egemenliğinin sahibinden alınan yetkinin onun adına kullanılması icra edilmektedir.³² Ancak, günümüzde bu devredilemez niteliğinin de aşındığını belirtmekte yarar vardır. Uluslar üstü ve özgün bir yapı sergileyen Avrupa Birliği bu aşınmaya örnek teşkil etmektedir.

İç egemenliğin ikinci boyutuna göre ise egemenlik, devlet iktidarının doğrudan doğruya kendisidir. Bir başka deyişle, devlet iktidarının içeriğini, kapsamını ve sahip olduğu kendine özgü yetkileri ifade etmektedir. Nitekim Bodin'in egemenlik tanımlamasında bu boyutu görmek mümkündür. Çünkü ona göre egemen güç (egemenlik) kanun koyma, savaş ve barışa karar verme, para basma ve vergi salma gibi yetkilere sahiptir. Bu boyutta egemen iktidara özgü niteliklerden ziyade somut içeriği önem arz eder.³³ Devlet iktidarının içeriği ve kapsamını oluşturan yetkilerin sayısı ve mahiyeti bakımında bir kesinlikten söz edilememekte, anılan yetkiler zamanla değişmekte ve sayıları da artıp azalabilmektedir. Bu bağlamda, zaman analizleri yerinde olacaktır. Geleneksel anlamda devlet iktidarının kapsamını oluşturan yetkileri olan yasa- ma, yürütme ve yargı olarak üç grupta ele alınmaktadır. Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere egemenliği bu ana yetkilerin toplamı ya da bu ana yetkileri egemenliğin bir parçası olarak değerlendirmek hatalı bir yorum olacaktır. Zira egemenlik bölünemez ve sadece ana iktidar kaynağını oluşturan egemenlik adına kullanılmaktadır. Daha doğru ifadeyle, bir çeşit görev ayrımı neticesinde ona sahip olan adına kullanılma durumudur.³⁴

31 Gözler, s. 83.

32 Hakyemez, s. 85.

33 Kapani, s. 62.

34 Zabunoğlu, s. 119-122.



2. Fransız İhtilalini Etkileyen Düşünce Akımları

2.1. Montesquieu

Charles de Secondat baron de la Brede et de Montesquieu asil bir ailenin çocuğu olarak 18 Ocak 1689 yılında La Brédé'de doğmuştur. Fransız aydınlanmasının en eski temsilcilerindendir. İyi bir eğitim görmüş, hukuk ve doğa bilimleriyle ilgilenmiştir. Aydınlanmanın zirveye yaklaştığı 1755 yılında Paris'te vefat etmiştir.³⁵ 1734 yılında kaleme aldığı "Roma İmparatorluğu'nun Yükselişi ve Çöküşü" adlı yapıtında devletlerin ayakta kalabilme, yükselme ve çöküşlerinin genel ilkelerini belirtmiştir. Ona göre Roma İmparatorluğu'nun yükseliş sebebi olarak şunları tespit etmiştir: Özgürlük aşkı, vatanseverlik, çalışkanlık, disiplin, iç çatışmalara mahal vermemek. İmparatorluğun çöküş sebeplerini ise devletin büyümesi, devletin sınırlarındaki çatışmalar sonucu kuvvetlerin bölünmesi, yenilmiş milletlere yurttaşlık hakkının geç verilmesi, cumhuriyetin sonu, kayzerlerin egemenliği ve imparatorluğun parçalanmasıyla merkezîyetçiliğin yok olması olarak belirtir.³⁶ 1734-1748 yılları arasında yazdığı en önemli eseri "De l'espritdeslois (Yasaların Ruhü Üzerine)" adlı yapıttır. Türkçeye "Kanunların Ruhü" olarak çevrilmiştir. Montesquieu bu eserinde yasaların ruhunu araştırmaya girişmiştir. Toplumsal kurumların, sözleşmelerin, yasaların oluşumunda çevresel, geleneksel öğeleri ise baş etmenler olarak görmektedir. Mesela Locke, Rousseau gibi aydınlanma düşünürleri özgürlük sorununu doğal haklara dayandırarak çözmeye çalışırken Montesquieu bu sorunun daha somut şekilde mutlak monarşinin kral ile halk arasındaki aracı kurumları kaldırarak çözülebileceğini belirtmiştir. Montesquieu yasaların, anayasanın, siyasal düzenin, siyasal kurumların biçimini sadece coğrafya (iklim, çevre) etmenlerinin belirlediğini söylemez. Bunlar yanı sıra maddi, soyut birçok öğeler, din, gelenek, ekonomide, yasaları belirleyen etmenler arasındadır.

35 Mithat Atabay, Aydınlanma Çağı ve Avrupa, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 26.

36 Oskar Ewald, Fransız Aydınlanma Felsefesi, (Çeviren: Gürsel Aytac), Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2013, s.50.

Montesquieu kral ile halk arasında aracı kurumların bulunmamasından ötürü monarkın yasa sayılması, keyfi hareketleri, özgürlükleri çiğnemesi despotluğa yol açmıştır. Özgürlüklerin korunması için İngiliz anayasasına benzer bir anayasal düzenin gerekli olduğu görüşüne varmıştır. İngiliz anayasasının gizi yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerin ayrılmış olmasındadır. Fransada da hak ve özgürlüklerin güvence altına alınarak korunabilmesi, despotluğun önlenmesi için bu kuvvetlerin monarkın elinden alınarak ayrı organlara verilmesi gereklidir. O bu üç kuvvetin ayrılması gerektiğini savunmuştur. Ancak yasamanın hangi görevleri, yürütmenin hangi görevleri yargının hangi görevleri üstleneceğini belirtmemiştir.³⁷

2.2. Diderot

Denis Diderot, 1713 yılında Langres'de doğmuştur. İtibarlı ve dindar bir ailenin çocuğudur. Babası papaz olmasını istediği için onu Cizvit kolejine yerleştirmiştir.³⁸ Diderot Ortodoks inançlara sahip bir birey olarak 1726 yılında kilisede küçük bir görevde bulunmuştur. Daha sonra dini yaşamı terk ederek 1743 yılına kadar bir avukatın yanında kâtip olarak görev yapmıştır. Bunun yanı sıra da edebiyat işleriyle uğraşmış. İngilizceden çevirilerle geçimini sağlamıştır.³⁹ Diderot, Hristiyanlık ve diğer dinlerin boş inançlar, hurafeler barındırmaları ve akıl ile temellendirilememesinden ötürü insanları dinden soğuttuğunu ve Tanrı'yı tanımamalarına neden olduğunu düşünmüştür.⁴⁰ Ayrıca Diderot ilahi yönetme gibi teolojik kökenli egemenliğe karşı çıkar. Rousseau'da olduğu gibi toplum sözleşmesini öne sürer. Siyasal otoritenin kaynağının Tanrı olmadığını, yönetici veya iktidarın otoritesini sadece yönetilenlerin onayından alacağını savunur.⁴¹ Diderot da aydınlanmanın var olabilmesi için din ve dinin koyduğu kurallarla savaşmanın gerekliliğini vurgulamıştır. Gerçek bir filozofun ancak bu şekilde olabileceğini söyler.⁴² O Tanrı'nın yönetme yetkisine kar-

37 Alaaddin Şenel, Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1995, s.354-355.

38 Ewald, s. 73.

39 Dorinda Outram, Aydınlanma, (Çeviren: Sevdâ Hamit Çalışkan), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005, s.172.

40 Lucien Goldmann, Aydınlanma Felsefesi, Doruk Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 100.

41 Ahmet Cevizci, Felsefe Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, 2015, s. 408.

42 Afşar Timuçin, , "Aydınlanma Düşüncesi", Toplum Bilim Aydınlanma Özel Sayısı, Bağlam Yayınları, Sayı: 11, İstanbul, 2000, s.53.



şı çıkararak siyasal otoritenin kökeninin Tanrı olmadığını iddia etmiştir. Siyasal otoritenin kökenini halkın egemenliğine dayandırmıştır.

Diderot, halkları yönetme yetkisinin Tanrısal bir hak olduğu görüşüne karşı çıkar: “Hiçbir insan, doğadan, başkalarına hükmetmek yetkisini almamıştır. Özgürlük tanrının bir armağanıdır. Her insan, akıldan yararlanmaya başlar başlamaz, özgürlükten de yararlanmaya hak kazanır.” O iktidarın sadece kendileriyle yetkiyi verdikleri kimseler arasında var olan sözleşmeye bağlanmış kimselerin ortaklaşa isteği ile oluşur. Yönetme yetkisini iktidar halktan alır diyerek ilahi yönetme yetkisine karşı çıkar. Bundan ötürü, “iktidar adı geçen yetkenin kendisine verilmesini sağlayan sözleşmeyi çiğneyemez. Ulusun oyununu almadan iktidarını ve uyruğunu canının istediği gibi kullanamaz. Yönetim bir kamu malıdır ve dolayısıyla mülkiyeti tümüyle halkındır, ondan alınamaz. Devlet iktidara değil, iktidar devlete bağlıdır. Ancak, devlet içinde hükümeti yürütme hakkı iktidarındır. Çünkü devlet bu iş için iktidarı seçmiştir. İktidar, hükümet ve kamu yetkisi, ulusun sahipliğindeki mallardır. İktidarlar bu malların koruyucuları, bakıcıları ve kullanıcılarıdır.” Diderot’a göre akla uygun siyasetin unsurları bunlardır. Diderot, doğa yasaları ile dinin yasalarının birbirinden ayrılması gerektiğini savunur. Ona göre dinsel yasalar çağını doldurmuş, gülünçleşmiş boş inançların ürünüdür. Bu yasaların yerine doğa yasalarının geçmesi gereklidir.⁴³

2.3. Jean Jacques Rousseau

Seleflerine göre daha ileri bir zaman diliminde yaşamını sürdüren Jean Jacques Rousseau 1712-1778 yılları arasında yaşamıştır. Fransız aydınlanmasının en önemli filozofları arasında sayılan Voltaire’den etkilenen⁴⁴ Rousseau, 1789 Fransız İhtilali’ne fikirsel manada zemin hazırlamıştır. Fransız İhtilali, “özgürlük, eşitlik, kardeşlik (Liberté, égalité, fraternité)” düşüncesi bağlamında yeni bir milliyetçilik terimiyle toplumların algılarını etkilemiştir. Farklı uluslardan, geçmişlerden, dinlerden, mezheplerden ve kültürlerden gelen insanlarla bir imparatorlukta yaşama yaklaşımlarındaki değişim, devrim sonrasında

43 André Cresson, Diderot, (Çeviren: Asım Bezirci), De Yayınevi, İstanbul, 1984, s. 51-52.

44 Halil İbrahim Aydın ve Veysel Ayhan, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi Perspektifinden İktidarın Sınırlandırılması Tartışması”. CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2004, 5(1), 67-84. s. 79.

da derinden sarsılmıştır. Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi imparatorlukların çöküş dönemini ortaya çıkarmıştır. Neticesinde yeni, merkezi ve ulus temelli daha çok kimlik odaklı bir devlet örgütü tesis edilmiştir.

Rousseau, 1762'de yayımladığı “Toplumsal Sözleşme” adlı eserinde toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan demokratik bir hükümet biçimi ortaya koymaya çalışmıştır.⁴⁵ Kendisinden önceki düşünürler genellikle iktidara yakın ve iktidarın gücünü sağlamlaştırmaya çalışan fikir adamlarıyken, Rousseau siyasi iktidarlardan uzak durmuştur. Bu niteliğiyle diğer düşünürlerden ayrılan Rousseau, dönemindeki mevcut siyasi otoritelerden ve güç ilişkilerinden yola çıkarak bunlara meşruiyet kazandırmaya çalışmamıştır. Aksine mevcut iktidarlara tenkit etmiş ve ortaya yepyeni bir tez koymuştur. Bu yaklaşımıyla da kendi dönemindeki düşünür ve filozoflardan ayrılmıştır.

Rousseau, modern çağda siyasi iktidarın meşru kaynağı olan halkı egemenliğin asıl sahibi olarak tanımlamıştır.⁴⁶ Düşünürüne göre, her birey egemenlikten belli bir pay sahibidir. Bu payların birleşmesi neticesinde “egemen güç” meydana gelmektedir. Bu çerçevede egemen gücün sahibi olarak yurttaşları yani halkı işaret eder. Ancak düşünürden önceki dönemler için egemenlik, genel olarak monarşiyle bütünleşen kralla bütünleşmiş vaziyettedir. Rousseau ise yerleşen bu tabuyu kaldırarak egemenliğin sahibinin kral yahut hükümdar gibi tek bir şahıs olmayıp halkın tamamı olduğunu belirtir.⁴⁷ Başka bir deyişle egemenliği halka vermektedir.

Düşünür açısından egemenlik, genel iradenin hayata geçirilerek kullanılmasıdır. Bahse konu edilen genel irade, toplumsal sözleşme için anlaşan bireylerin iradelerinin birleşmesi neticesinde meydana gelen kolektif varlıktır. Siyasal organizasyonu oluşturan devletin varlığı da bu kolektif iradeye yani yurttaşların özgür iradelerinin birleşmesi esasına dayanmaktadır. Bu şekilde egemenlik yasal bir hal alır. Anılan egemenlik; “devredilmez, yanılmaz, bölünmez ve mutlaklık” olmak üzere dört temel özelliğe sahiptir.⁴⁸

45 Jean. J. Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*. (Çev. V. Günyol). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2012, s. 13-15.

46 William Ebenstein, *Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri*. (Çev. İ. Özel). İstanbul: Şule Yayınları. 1996, s. 250-251.

47 Okandan, s.583.

48 Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, *Genel Kamu Hukuku*. (Onuncu Baskı), İstanbul: Der Yayınları, 2014, s.152; Okandan, s. 584.



Rousseau'da devredilemezlik, iktidarların el değıştirebilmesine karşın genel iradenin kısa bir süreliğine dahi asla devredilememesi ve terk edilememesidir. Bununla birlikte temsil edilememesi de kapsam dahilinde değerlendirilir.⁴⁹ Arada herhangi bir aracı bulunmaksızın halk eliyle ve halkın bizzatı kendisinin alacağı kararlarla yönetilmesidir. Bu itibarla milletvekilleri, halkın temsilcisi olarak kabul edilmeyip yalnızca görevlileri olarak görülür.⁵⁰ Dolayısıyla kesin kararlar alamazlarken yaptıkları sadece hazırlıktır. Çünkü onların yapacağı tüm işlemler halkın onayından geçer.

Aydınlanma fikirleriyle beraber mevcut imparatorluk ve krallık düzenlerine yönelik eleştiriler ve memnuniyetsizlikler iyice belirginleşmiştir. Bu durum beraberinde çözümler sunabilecek alternatif fikirleri doğurmuştur. Düşünceleriyle çağının çok ilerisinde olan Rousseau, bireyin doğuştan hür olduğunu ve hür kalma hakkının varlığını dikkate almıştır. O, insana dair özün kötü olmadığını aksine doğuştan hür ve barışçıl olduğunu düşünmektedir.⁵¹

2.4. Voltaire

François Maire Arouet Voltaire, aydınlanma düşünürleri içerisinde kilise ve din adamlarını en çok eleştiren filozoflardan biri olmuştur. Ancak bu eleştirileri onun Tanrı inancını kabul etmediği anlamına gelmemektedir. Onun eleştirileri dini kendi çıkarları için kullanan kilise ve din adamlarınadır. Onun amacı kilise ve din adamlarını ortaya çıkardığı batıl inançlar, hurafeler ve önyargıların ortadan kalkmasını sağlamaktır. Çünkü din adamlarının yaydığı hurafeler, insan aklını geri plana atarak, onu sorgulamadan kabul eden bir varlık olmasını istiyordu ki bu onun kendi çıkarlarına hizmet etmesini de sağlıyordu. Ancak Voltaire, aydınlanmaya verdiği önemi insan aklıyla bağdaştırmış ve insanın dinin basmakalıp düşüncelerinden uzaklaşarak dünyasını sorgulamasını istemiştir.

Voltaire'e göre Tanrı'yı tanımak kadar doğal bir şey yoktur. Evrendeki varlıkların tümüne bakıldığında bunların büyük bir ustalıkla oluşturulduğundan kimse şüphe edemez. Yıldızların güneş etrafındaki dönüşü, hayvanlar, bitkiler,

49 Rousseau, s. 91; Mehmet Ali Ağaoğulları ve Levet Köker, Tanrı Devletinden Kral Devlete. (Altıncı Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2013, s.101.

50 Akad ve diğerleri, s.152.

51 Rousseau, s. 23-24.

madenler evrendeki her şey öyle düzenli ve ölçülüdür ki hayran kalmamak elde değildir. Böyle hayran olunası bir evreni yaratana nasıl olur da inanmaktan mahrum kalabilir, insan. Ona göre, insanlar bağınazlık edenlerin tavırları yüzünden Tanrı'ya inanmaktan vazgeçmektedirler. Voltaire, tabiatı yaratan ve evrenin sahibi olan Tanrı dururken, kendi icat ettiği tanrılara tapanların acınacak halde olduğunu söyler. Voltaire, okunması gereken gerçek İncil'in, tabiatın büyük kitabı olduğunu düşünmektedir. "Bir tek Tanrı'ya inanmaktan başka yol yoktur. Tek din, Tanrı'ya inanmak ve namuslu yaşamaktır. Böyle saf bir dinin insanlara kötülük getirmesi düşünülemez "şeklindeki deyimle Voltaire'in ahlakının, hümanist bir anlayışa dayandığı belirtilmektedir. Ayrıca, Voltaire: "Ben Tanrı için çalışıyorum, çünkü vatanımı severim, çünkü her Pazar kiliseye gider, dua ederim, çünkü okullar ve bir hastane yaptırım, benim yanımda fakir yoktur. Ben Tanrı'ya inanıyorum ve ona hizmet ediyorum." Demektedir. Buradan hareketle, Voltaire'in inançta Tanrı'nın varlığını kabul eden, amelde ise hümanist olduğunu görmekteyiz. O ahlak kurallarının toplum için gerekliliğine vurgu yapmıştır. Nasıl ki Tanrı her yerde hazır ve nazır olduğuna göre tabiatta ahlak da vardır diye vurgular.⁵²

Voltaire, İngiltere'de karşılaştığı anayasal monarşiye hayranlık beslemiştir. Fakat Fransa'ya döndüğünde mutlakiyetçiliğin despotizme doğru yöneldiğini görünce mutlak monarşinin savunuculuğunu yapmıştır. Voltaire için bir devlette olması gereken özgürlük ve hoşgörü ortamı, adil yargılanma, kilise iktidarının yıkılması, batıl inanç ve hurafelerin ortadan kaldırılması gibi aklın öngördüğü şeyler. Voltaire, Fransa monarşisinin tüm bunları gerçekleştirebileceği inancını taşımaktadır. O kral ile halk arasında hiçbir sınıfın girmemesi gerektiğini savunur. Voltaire'in idealindeki yönetim biçimi aydınlanmış monarşidir.⁵³

Voltaire sözlükte, "bir devletin kuralı akıl olmalıdır" der. Bu zamana kadar birçok akıllı, uslu, devlet işlerini yönetmeye layık inşalar Fransa'da, İspanya'da İngiltere'de birçok eserler kaleme almıştır. Bu kitaplar bugün resmi görevlerde bulunanlar için bir fayda sağlamaz, onların düzelmesi, değişmesi beklenemez. Bu eserler gelecek dönemlerde yönetimde yerini alacak olan gençler ve prensleri güzel bir biçimde yetiştirebilir. Voltaire, dünya üzerinde yalnızca birkaç

52 Andre Maurois, Voltaire, (Çeviren: Cenap Yazansoy), Kastaş Yayınları, İstanbul, 2001, s. 73-75.

53 Ahmet Cevizci, Felsefe Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul 2015, s. 400.



tane cumhuriyet yönetimi olması gerektiğini düşünür. İnsanlar kendi kendilerini yönetmeye nadir olarak layıktırlar. Bu mutluluğa yalnızca adalar da ya da dağlar arkasında kalmış küçük toplulukların sahip olması gerekir ki artık ona göre bu da imkânsızdır. Çünkü insanoğlu artık bu alanlara da ulaşmış, yok etmiştir.⁵⁴

3. Osmanlı Devleti'nde Egemenlikle İlgili Gelişmeler

Osmanlı siyasi yapısı ne feodal özellikler taşıyan ne de tam anlamıyla teokratik bir yapılanmadır.⁵⁵ Halifelikğin Osmanlılara geçmesinden sonra yönetim anlayışında dini değerlerin ağırlığı artmıştır. Ancak yine de devletin teokratik bir devlet olduğu söylenemez.⁵⁶ Zira Osmanlı padişahlarının halifelikği iktidarlarına teokratik bir anlam katmak yerine “gaza” anlayışı bağlamında İslam koruyuculuğunun üstlenilmesidir.⁵⁷ Osmanlı'nın padişah-halife olan hükümdarında ve devlet ağında devletçi özellikleri ağır basar.⁵⁸ Osmanlı'nın uzun yıllar iktidarını sürdürmesinde saltanatın intikali kuralları ve nihayetinde saltanatta tek şehzadenin söz sahibi olabilmesi büyük önem taşır. Bu saltanat yasaları sayesinde devlet tek bir hükümdarın söz sahibi olduğu merkezi bir yapı olarak şekillenir ve iktidarın sürekliliği kısmen sağlanmış olur.⁵⁹ Padişah tek ve mutlak iktidarını kendinden sadır olan yasayla kullanmıştır. Bu yasaların tamamına örfi hukuk denir. Türk geleneğinden gelen bu anlayışa göre padişahın egemenliği ve koyduğu yasalar bir bütündür.⁶⁰

54 Voltaire, Felsefe Sözlüğü, (Çeviren: Lütfi Ay), İnkılap Yayınları, İstanbul, 2014, s.190.

55 Bihterin Dinçko, 1982 Anayasası Çerçevesinde ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Laiklik, İstanbul, 1992, s.24.

56 Niyazi Berkes, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Ahmet Kuyaş (haz.), 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s.30.

57 Halil İnalçık, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), Ruşen Sezer (çev.), 1.baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003, s.63.

58 Şerif Mardin, Türk Modernleşmesi, 26.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s.82.

59 Cemal Kafadar, “Osmanlı Siyasal Düşüncesinin Kaynakları Üzerine Gözlemler”, Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce - Cumhuriyet'e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi, 8.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.27.

60 İnalçık, s.76-77.

3.1. Tanzimat Fermanı ile Değişen Süreçte Egemenlik Anlayışı

1789'da III. Selim'in padişah olmasıyla devlet devletin eski gücüne kavuşması için Batılılaşmanın gerekli olduğu anlayışı üzerine temellenmiştir. Osmanlı ve hatta Türkiye, batılılaşma ve modernleşme olarak ifade edilen kavramlarla esas olarak kapitalistleşmeye çalışmıştır.⁶¹ 18. ve 19. yy. Osmanlı'nın çeşitli reformlarla ve anayasal gelişmelerle ayakta tutulmaya çalışıldığı dönem olmuştur.

19. yy Osmanlı'nın çok uluslu yapısının Fransız Devrimi'nin etkileriyle çözüldüğü ve özgürleşme, uluslaşma gibi siyasal-ulusal gelişmelerin yaşandığı önemli bir zaman dilimidir.⁶² Devletin farklı din, dil, ırk özellikleri olan gruplar kendilerine din dışı yeni kimlikler inşa edecekler ve oluşan kozmopolit yapısı zarar görecektir. Nihayetinde Birinci Dünya Savaşı'nın yaşanmasıyla Osmanlı yıkılacak, uluslaşma ulus devletlerin kurulması tamamlanacaktır. İmparatorluğun bütüncül yapısının korunması amacıyla gerçekleşen hukuksal gelişmelerden ilki II. Mahmut ile devletin ileri gelen ayanları arasında imzalanan Sened-i İttifak'tır. Sened-i ittifak'ın niteliğiyle ve Magna Carta'yla karşılaştıran görüşler doktrinde yer almakla birlikte Osmanlı ve devam eden dönemde Türkiye'nin demokratik gelişimi bağlamındaki önemi yadsınamaz.⁶³ Sened-i İttifak Osmanlı'da padişahın kısıtlı da olsa bağitlandığı anayasal düzene bu bağlamda hukuk devleti ve sınırlı devlet anlayışlarının yerleşmesi yolunda bir adımdır.⁶⁴

3 Kasım 1839'da Mustafa Reşit Paşa'nın Gülhane Parkı'nda okuduğu Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu) devlette yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Zira kendinden önce gerçekleşen tüm reformlardan çok daha Batıcıdır. Osmanlılık düşüncesiyle İmparatorluğun bir arada tutulması amaçlanmış, ferman da bu amaca yönelik bir gelişme olmuştur. Ferman ile birlikte Osmanlı toprakları üzerinde yaşayan tüm reyanın kardeş olduğu anlayışına dayanan Osmanlılık düşüncesi devlet politikasına hâkim olmuştur.

61 Tefik Çavdar, Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950), 5.baskı, İmge Kitapevi, İstanbul, 2013, s.22.

62 Bülent Tanör, Osmanlı İmparatorluğu'nda Anayasal Gelişmeler, 1. baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1991, s.13.

63 Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, 11.baskı, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997, s.19.

64 Çavdar, s.24.



Fermanda tüm Osmanlılara halk olarak “birlik olma çağrısı” söz konusudur.⁶⁵ Reşit Paşa söz konusu Ferman’la tebaasının aynı ve eşit haklardan yararlandığı, dini ilişkilerin etkin olmadığı bir vatandaşlık anlayışına sahip bir Osmanlı ulusu amaçlamıştır.⁶⁶ Siyasal bağlılık Osmanlı ulusu ve vatani anlayışıyla temellendiğinden bu anlayışın “Batı tipi vatancılık” olduğu belirtilir.⁶⁷ Ancak Ferman’da Osmanlılık düşüncesiyle İslami referansların kabulü arasında bir belirsizlik söz konusudur.⁶⁸ Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesi devletin batılılaşması bakımından kayda değer olmakla birlikte fermanın hukuki niteliği tartışmalıdır.

3.2. 1876 Tarihli Kanun-u Esasi’nin Egemenlik Anlayışı

I. Meşrutiyet dönemi 1876’da Kanun-u Esasi’nin kabulü ile başlar. İki yıl sonra anayasanın askıya alınmasıyla II. Abdülhamit’in otuz yıl sürecek istibdat rejiminden sonra II. Meşrutiyet ilan edilecektir. Tanzimat’tan sonra gelişen ortamdan,⁶⁹ dış baskılardan ve Balkanlar’daki uluslaşma sürecinden etkilenerek hazırlanan Kanun-u Esasi 23 Aralık 1876’da Heyet-i Vükelâdan geçerek padişah tarafından onaylanmış ve ilan edilmiştir. Kanun-u Esasi’nin yapımında güçlü şekilde savunulan siyasi ve hukuki görüş ve düşünceler etkili değildir.⁷⁰ Üyeleri padişah tarafından atanan bir kurul tarafından hazırlanan Kanun-u Esasi’nin yapımı ve kabulü sürecinde halkın dâhili olmadığından⁷¹ Kanun-u Esasi Tanör’ e göre bir “ferman anayasadır.” Doktrinde işaret edilen hâkim görüşe göre ise bir anayasa değildir. Kanun-u Esasi’ye göre “Devlet-i Osmaniye bölünmez bir bütündür.” (md.1)⁷² Bu madde ile Osmanlı’nın ulu-

65 Mardin, s.197.

66 Şerif Mardin, Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, 13.baskı, İletişim Yayınları, İstanbul,2017, s.21.

67 Bernard Lewis, Modern Türkiye’nin Doğuşu, 8.baskı, Metin Kıratlı(çev.), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000, s.332.

68 Cansu Koç Başar, “Osmanlı Millet Sisteminden Ulusa Geçiş”, MÜHF HAD, c.23, s.1, s. 201, 200. <http://static.dergipark.org.tr/article-download/6fd9/3cff/b22c/598442e426a38.pdf?>, E.T.:14.01.2021.

69 Tanör, s.131.

70 Okandan, s.146.

71 Ergun Özbudun, Ömer Faruk Gençkaya, Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapım Politikası, 1.Baskı, Doğan Kitap, İstanbul, 2010, s.18.

72 1876 Tarihli Kanun-u Esasi md:1 “Devleti Osmaniye memalik ve kıtaati hazırayı ve eyalati mümtüzeyi muhtevi ve yekvücut olmakla hiçbir zamanda hiçbir sebeple tefrik kabul etmez.” Kemal Gözler (ed.), Türk Anayasaları, www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm, E.T.: 22.01.2021.

sal bir devlet olmadığı anayasa ile sabit hale getirilmiştir.⁷³ “Saltanat ve hilafet hakkı ve makamı Osmanoğulları'nın soyuna ve bunun en büyük evladına aittir.” (md. 3) Buna göre devletin monarşi ve teokratik niteliği korunmuştur.⁷⁴

Meclis ve yürütmenin ayrı kurumsallaşmış olmasıyla görünürde bir kuvvetler ayrılığı vardır. Padişah yürütme organının ve Meclis-i Vükela'nın başı olarak kabul edilmiştir ve Padişaha Meclis-i Vükela'yı oluşturan sadrazam, şeyhülislam ve vekillerini istediği zaman azletme hakkı tanınmıştır. Padişahın üstün iradesi korunmuştur. Meclis-i Umumi adında bir meclis kurulmuş olmakla birlikte “Heyet-i Ayan” ve “Heyet-i Mebusan” olmak üzere iki ayrı bölümlenmeden oluşur.⁷⁵

Heyet-i Ayan padişahın seçtiği ve öbür boyu bu görevde kalacak seçkin kişilerden oluşurken Heyet-i Mebusan üyeleri “her elli bin erkek nüfusa bir temsilci” olmak üzere dört yıl için seçim yoluyla belirlenirler (md. 65,66,69).⁷⁶ Kanun-u Esasi'nin egemenlik anlayışını belirleyen açık bir hüküm yoktur. Fakat egemenliğin saltanat sahibi padişaha ait olduğu açıktır. Öncelikle egemenliğin ulusa ait olduğunu açıklayan bir düzenleme olmamakla birlikte saltanatın padişahın hakkı olduğu, padişahın asli organ olduğu ve saltanat ve hilafet hakkının nasıl intikal edeceği düzenlenmiştir.⁷⁷

Bu bağlamda Osmanlı'nın klasik anlayışı geçerliliğini korumuştur. Egemenlik ulusa dayanmamakla birlikte ulusun padişahın egemenliğine dâhil olduğuna dair bir emare de yoktur. Egemenlik padişahıta toplanmıştır dahası padişahın egemenliğini güçlendirdiği dahi söylenebilir.⁷⁸ Padişah lehine birçok düzenleme olmasına karşın kişilere tanınan hak ve özgürlüklerin güvencesi olacak mekanizmalar öngörülmemiştir. Kanun-u Esasi'nin kendisi Padişah'ın iradesine bağlanmıştır.

73 Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)- Kanun-u Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, 4.baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, s.9.

74 Tunaya, s.11.

75 Sina Akşin, Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi 1789-1980, 8.Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012, s.35.

76 Tunaya, s.11.

77 Tanör, s.136.

78 Tanör, s.136.



3.3. 1876 Tarihli Kanun-u Esasi'nin 1909 Değişikliklerinden Sonra Egemenlik Anlayışı

II. Abdülhamit'in otuz bir yıllık istibdat rejiminden sonra "Hürriyetin İlanı" olarak nitelendirilen II. Meşrutiyet dönemi 23 Temmuz 1908'de başlar.⁷⁹ II. Meşrutiyet ile meşruti yönetim tam anlamıyla kurulduğundan saltanat yönetimini fiilen yıktığı, cumhuriyete bir hazırlık olduğu belirtilir.⁸⁰ Ancak bu dönemdeki siyasal düşüncenin ulusal egemenlik temelinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira bu düşünce İmparatorluğun siyasi geleceğiyle çelişir niteliktedir.⁸¹

İttihat ve Terakki'nin etkin olduğu bu dönemde saltanat muhafaza edilmiş, saltanatın gücünü kırarak reformlarla yetinilmiştir. Zira İttihat ve Terakki merkezî yönetimin sağlanması, bunun da seçilmiş meclisin denetiminde olmasını amaçlamıştır. Yine de II. Meşrutiyet İmparatorluğu oluşturan unsurların bir arada demokratik hak ve özgürlük temelli giriştikleri ilk ve son teşebbüs olması bakımından önemlidir. Hareketin ortaya çıkmasında dış unsurlar önemli olmakla birlikte Tanzimat'tan sonra gelişen tabaka ve düşünceler Meşrutiyet'in ilanında etkilidir.⁸² Temelde Osmanlı'nın çok uluslu yapısını koruma düşüncesi II. Meşrutiyet'in gerçekleştirilme amacıdır.⁸³

II. Meşrutiyet ilan edildikten sonra henüz meclis toplanmadan dahi padişahın otoritesinde hissedilir bir gerileme olmuş, siyasal alanda etkinlik İttihat ve Terakki'ye geçmiştir ve Ahmet Rıza Bey meclis başkanlığına atanmıştır. Ahmet Rıza Bey'in Meclis'in açılışında yaptığı konuşmada "Hâkimiyet-i milliye"den söz etmesi önemlidir.⁸⁴ Bu konuşmanın devamında Ahmet Rıza Bey II. Meşrutiyet ile yasama ve yürütmenin birbirinden ayrıldığını ve her birinin Padişah'tan bağımsız olduğuna işaret eder.⁸⁵

31 Mart olayının Hareket Ordusu tarafından bastırılmasından sonra toplanan Meclis-i Mebusanda (tek meclis halinde toplanılmaya başlanmıştır.) II.

79 Tunaya, s.18.

80 Sina Akşin, Sarp Balcı, Barış Ünlü (ed.), 3.baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s.3.

81 Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)-Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk, s.132.

82 Sarp Balcı, Barış Ünlü (ed.), 3.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s.15.

83 Tanör, s.178.

84 Okandan, s.270.

85 Tanör, s.185.

Abdülhamit'in yerine Mehmet Reşat'ın padişah olmasına karar vermiştir. Böylece ilk defa ulusun temsilcilerinin iradesiyle saltanatta değişiklik yapılmıştır. Mehmet Reşat'ın Cülus-ı Hümayun Münasebeti ile Babıali'de Kıraat Olunan Hatt-ı Hümayun'da padişah şu açıklamayı yapmıştır: “Kanun-u Esasi'miz ahkâmı ve alelumum milleti Osmaniye'nin icma ve arzusu üzerine cülusumuz vuku buldu”.⁸⁶ Dahası Padişah hükûmet önünde and içmiş olsa da Meclis üyelerinin talebiyle padişahın Meclis-i Umumi'nin önünde de and içmesi sağlanmıştır.⁸⁷ Padişahın değişikliğin ulus iradesiyle gerçekleştiğini açıklaması ve meclis önünde and içmesi ulusal egemenliğin inşa edilmesi bağlamında dikkate değerdir.⁸⁸

Kanun-u Esasi'nin 1909 yılındaki değişiklikleri II. Meşrutiyet döneminin anayasal bakış açısını yansıtması bakımından önemlidir. Zira bu değişikliklerin odak noktası egemenliğin padişahın uhdesinden sıyrılarak ulusal egemenlik ile klasik egemenlik arasında bir geçiş ve paylaşımı ifade etmesidir. II. Meşrutiyet'in ilanıyla Kanun-u Esasi'de önemli değişiklikler yapılmıştır. Meclis-i Umumi tarafından Kanun-u Esasi'nin “hâkimiyet-i milliye” yi (ulusal egemenliği) kuracak şekilde değiştirilmesinin amaçlandığı ancak Meclis-i Umumi'nin kurucu meclis olmaması dolayısıyla yeni bir anayasa yapamaya çağından ve temelde Kanun-u Esasi'nin padişah ihsanı olmasından bu amacın gerçekleştirilemediği belirtilir.⁸⁹

Ancak yapılan değişiklikler maddi açıdan yeni bir anayasa niteliğindedir. Bundan böyle meclis herhangi bir izne tabi olmaksızın yasa teklifinde bulunabilecektir. Yasa tekliflerinin Şurâ-yı Devlet'te görüşülmesi usulünün kaldırılmasıyla yasamanın tam teşekkülü sağlanmıştır.⁹⁰ Parlamenter sisteme yaklaşan şekilde yasama-yürütme ayrımı tesis edilmiş, yürütme yasama organına karşı sorumlu hale getirilmiştir. Padişahın mutlak olan otoritesi nihayet sınırlandırılmıştır.⁹¹ 3.maddede değişiklik ile padişaha “Meclis-i Umumi

86 Suna Kili, Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri- Sened-i İttifaktan Günümüze, 1.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985, s.72.

87 Cem Eroğul, “1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, 100.Yılında Jön Türk Devrimi, Sina Akşin, Sarp Balcı, Barış Ünlü (ed.), 3.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s.87.

88 Tanör, s.191.

89 Eroğul, s.85-86.

90 Tanör, s.194.

91 Tunaya, s.21.



önünde, şeriat ve anayasa hükümlerine uyma, vatan ve millete sadakat etme yönünde and içme” yükümlülüğü getirilmiştir. Padişah anayasaya ve şeriata, ülkesine ve halkına bağlı olduğu ve bu şekilde yemin ettiği takdirde egemenliğe sahip olabilecektir.⁹² Bu madde ile ulusun temsilcisi olan meclis padişahın önüne geçmiş olmakta, padişah meclise bağlı olmaktadır.⁹³

Padişahın yetkileri tek başına kullanılamayacak şekilde düzenlenmiştir. Buna paralel olarak padişah hukuken sorumsuz kabul edilmiştir.⁹⁴ Kanun-u Esasi'ye birtakım hakların eklenmesiyle birlikte padişahın sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmıştır. Bununla birlikte yürütmenin Bakanlar Kurulu kanadının da meclise karşı sorumlu olması meclisin etkin organ olarak tasarlandığını gösterir.⁹⁵

Yürütmenin padişahattan Bakanlar Kurulu'na kayması ve meclis ile yürütmenin organik olarak ayrılmasıyla kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sisteme bir geçiş olduğu söylenebilir. Böylelikle egemenliğin kullanılması da demokratikleşmiştir. Tüm bu değişikliklerle padişahın mutlak egemenliği gerçek anlamda sınırlandırılarak meşruti monarşiye geçilmiştir. Bu durum ilk defa bu dönemde siyasal arenada dillendirilen ulusal egemenliğin sağlanması için önemli bir adım olmuştur.⁹⁶

4. 1921 Anayasası'nda Fransız İhtilali Düşünce Akımlarının Etkisi

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihası'nın oylanmasına geçildiğinde egemenlik anlayışını ve egemenliğin kullanımının düzenlendiği ilk üç maddede ciddi tartışma yaşanmaksızın bu maddeler kabul edilmiştir. İlk iki madde aynen kabul edilmiş olmakla birlikte 3.madde layihada “Türkiye Halk Hükûmeti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti” unvanını taşır” şeklindedir. Bu madde tadil edilerek “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti” unvanını taşır.” şeklinde kabul edilmiştir. Layihada

92 Feroz Ahmad, İttihat ve Terakki (1908-1914), Nuran Yavuz (çev.), 5.baskı, Kaynak Yayınları, 1999, s.82.

93 Eroğul, s.92.

94 Tanör, s.193.

95 Ahmad, s.83.

96 Tanör, s.197.

TBMM'nin Türkiye Halk Hükûmeti'ni idare ettiği düzenlenmişken onaylanan maddede yeni Türk devleti resmîyet kazanmış, TBMM'nin Türkiye Devleti'ni idare ettiği açıkça düzenlenmiştir. Ulusal egemenlik anlayışının ve kuvvetler birliği esasının benimsendiği ilk iki maddenin tartışmasız şekilde kabul edilmesi Meclis'in kuruluşundan itibaren bu esaslara bağlı olduğunu kanıtlar.⁹⁷

Kanun'un 1.maddesi yapılan yeni devletin ve meclisin egemenlik anlayışını açık bir şekilde düzenlemiştir. Buna göre "Hâkimiyet; kayıtsız, şartsız milletindir."⁹⁸ Mustafa Kemal'e göre ulusal egemenliğin yürütme kuvveti padişahın tekelinde olduğu sürece gerçekleşmesi mümkün değildir.⁹⁹ Padişahın ya da hanedanın egemenliğinden söz edilemez.¹⁰⁰ Meşrutî yönetim de söz konusu değildir. Mustafa Kemal TBMM'deki bir konuşmasında şöyle demiştir: "...Bizim hükûmet şeklimiz tam bir demokrat hükûmetidir. Ve lisanımızda bu hükûmet 'halk hükûmeti' diye yad edilir."¹⁰¹

Mustafa Kemal'in halk hükûmeti olarak tanımladığı ulusun egemenliğine dayanan merkezi, üniter devlettir. Bağımsız yeni Türk devletinin kurucu unsurlarından biri Türk ulusudur. Fransız Devrimi etkisiyle Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasıyla uluslaşma sürecine giren Türkler bağımsız devletlerinin egemen unsurudur. Millî Mücadele döneminden itibaren kabul edilen ulusal egemenlik anlayışı 1921 Anayasasıyla anayasal ilke haline gelmiştir. 1922'de saltanatın kaldırılmasıyla ulus egemenliği perçinlenmiştir.¹⁰²

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 2.maddesinde yasama ve yürütme erklerinin esasen TBMM'de olduğu belirtilmiştir.¹⁰³ Ulusun iradesiyle meclisin iradesi bir seçim dönemi boyunca özdeştir, millî irade mecliste tezahür eder.

97 Ergun Özbudun, 1921 Anayasası 1.Baskı, Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2008, s.24.

98 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu md. 1 : " Hakimiyet bila kaydu şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfil idare etmesi esasına müstenittir." Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri- Sened-i İttifaktan Günümüze, 1.baskı, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985, s.91.

99 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I-III, 5.baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 2006, s.110-126.

100 Tunaya, s.84.

101 Tunaya, s.98.

102 Bülent Tanör, Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920), 2.Bası, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2002, s.96.

103 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu md 2: "İcra kudreti ve teşrii salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." Kili, Gözübüyük, s.91.



Böylece Osmanlı Devleti'nde kurumsallaşan demokratik olmayan egemenlik anlayışından demokratik egemenlik anlayışına geçilmiştir. Egemenlik anlayışı dünyevileşmiştir. Bu laikliğin kabulünde bir adım olarak değerlendirilir. Aynı hüküm gereği yürütme de meclisin içinden çıkar yani ayrı bir erk değildir.¹⁰⁴

Meclis kurucu anayasal vasıfları ve yasama yetkisiyle birlikte yürütme yetkisini kendi bünyesinde barındırır. Böylece devlet iktidarının yönetimi tamamen Meclis'e aittir ve Meclis millî iradenin yegâne temsilcisidir.¹⁰⁵ 3.maddede Türkiye devletinin TBMM tarafından idare edildiği düzenlenmiştir.¹⁰⁶

Hükümet anlayışına uygun olarak meclis sürekli çalışır vaziyettedir. İcra heyetininse TBMM'nin çalışmasını kısaltma, tatil etme, erteleme, feshetme gibi yetkileri söz konusu değildir.¹⁰⁷ 1.maddenin ikinci cümlesinde "İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir." Denilmiştir. Böyle bir düzenlemenin varlığına rağmen ulusal egemenlik ilkesinin özellikleri gereği egemenliğin ulusun temsilcileri tarafından kullanılması esası kabul edilmiştir. Bu temsili demokrasi anlayışının kabul edilmesi anlamındadır.

TBMM'nin kurucu meclis özelliği kabul edilen bu yeni anayasa ile netleşmiştir. Bu kanun Anadolu direnişinin yasallığını göstermesi açısından önemlidir. Egemenliğin kaynağının değişmesiyle nitelik değiştiğinin kanıtlandığı, ulusal egemenliğin tezahür ettiği ilk anayasal metindir.¹⁰⁸

Millî Mücadele'nin başından beri Misak-ı Millî ve Amasya Genelgesi'yle dışa vurulan, Erzurum ve Sivas Kongreleriyle olgunlaşan milli irade ve ulusal egemenlik anlayışı 1921 ve sonrasında hazırlanan anayasaların en temel ilkesi olarak kabul edilecektir.¹⁰⁹ 23 Nisan 1920'de meclisin açılmasıyla pratikte kabul edilen ulusal egemenlik ilkesinin hukukileşmesi 1921 Anayasası ile gerçekleşmiştir.¹¹⁰

104 Rıdvan Akın, TBMM Devleti (1920-1923) 1.baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s.217.

105 Kemal Karpat, Türk Siyasi Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Ceren Elitez (çev.), İstanbul, Timaş Yayınları, 2011, s.23.

106 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu md 3: "Türkiye Devleti; Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" unvanını taşır." Kili, Gözübüyük, s.91

107 Tanör, s.260.

108 Akın, s.201.

109 Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilat Hukuku, I. Cilt, Baha Matbaası, İstanbul, 1960. s.113.

110 Murat Sevinç, Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilen İstisnası-1921 Anayasası ve Tutanakları, 1.Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2017, s.31.

Sened-i İttifak'tan bu yana Osmanlı Devleti içinde egemenliğin sınırlandırılması maksadıyla hareket edilirken TBMM'nin kurulmasıyla padişahın demokratik olmayan egemenliğinin sınırlandırılmasında son noktaya gelinmiştir. Kurulan kurucu nitelikteki Meclis marifetiyle Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildiris'i'nin egemenlik anlayışı olan ulusal egemenlik tesis edilmiş ve anayasal ilke haline getirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin demokratik olmayan egemenlik anlayışı reddedilmiş, egemenlik anlayışında demokratik yönde esaslı bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Kuvvetler birliğinin ve millî iradeni Meclis'te vücut bulduğu anlayışının kabul edilmesi Rousseau'nun egemenlik anlayışıyla bağlantılıdır. Bu anlayış genel iradenin hâkim olmasına dayandığından meclisin üstünlüğünü sonuçlar. 1921 Anayasası'yla meclis hükûmeti sistemi inşa edilmiştir.¹¹¹

Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkinin belirleyici olduğu kuvvetler birliği esasına dayanan meclis hükûmeti sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organı olan mecliste toplanmıştır.¹¹²

“Konvansiyonel sistem” olarak da nitelenen bu sisteme göre meclis yasama, yürütme ve yargı işlerinin tamamını kendisi ve kendi üyelerinden oluşturulan heyetler aracılığıyla görür.¹¹³ Bu yönetim şekli yasamanın üstünlüğüne dayanır.¹¹⁴ Yasamanın üstünlüğü Locke' un teorisinde kabul ettiği şekliyle ayrılan erklerden biri olan yasamanın üstün olması anlamında değil, Rousseau'nun teorisindeki genel iradenin mecliste tezahür etmesi anlayışıyla benzeşmektedir.

111 Okandan, s.27.

112 Özbudun, s.51.

113 Tarık Zafer Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, 1.Baskı, İstanbul, Baha Matbaası, 1964, s.10.

114 Taha Parla, Türkiye'de Anayasalar, 1.Basım, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s.13.



Sonuç

Günümüzde birçok demokrasinin felsefi altyapısını oluşturan Fransız İhtilali düşünce akımları, Osmanlı İmparatorluğu'nun anayasal hareketlerinin başladığı 19. Yüzyıllardan itibaren Türk aydınları için de ilham kaynağı olmuştur. Genç Osmanlıların liderlerinde olan Ziya Paşa, Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi" eserini Türkçeye tercüme ederek 1876 Teşkilât-ı Esâsî'in ilanına kadar giden süreçte önemli bir basamak olarak kullanıldığı bilinmektedir. Ancak Osmanlı Yönetimi Avrupa'dan yayılmaya başlayan "Millî Hâkimiyet" esaslarına dayanan "ulusçuluk" akımını kendi varlığına yönelik bir tehdit olarak görmesi, Osmanlı ülkesinde yaşayan gayri müslimler için yapılan ıslahatlarla (reformalar) bu tehdidi azaltmaya yönelik çalışmasından başka bir şey olmamıştır. Diğer taraftan bu durum, başta Rusya olmak üzere batılı emperyalist devletlerin de Osmanlı ülkesinde yaşayan ırkdaş ve dindaşlarını bahane ederek, Osmanlı İmparatorluğu'nun iç işlerine karışmasının da yolunu açmıştır.

Tanzimat ve Islahat Fermanı'yla başlayan 1876 Teşkilât-ı Esâsî ile devam eden anayasalaşma hareketleri, gerçek anlamda toplumun ihtiyaçlarını karşılama yerine Batı'dan gelen baskıya azaltma yönünden olduğundan 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 askerî okullardan (Harbiye, Tıbbiye) mezun subayların oluşturduğu gizli örgütler tarafından 1908'de, 1876 ilan edilen Teşkilât-ı Esâsî, 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 de devlet işgallerle başlayan dağılma sürecine girmiştir.

Millî Mücadele'nin öncülüğü ve önderliğini üzerine alan ve Anadolu'da işgallere karşı bir kurtuluş hareketi başlatan Mustafa Kemal Paşa için de Osmanlı siyasal 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.

Mustafa Kemal, yeni devletin kuruluş felsefesi ve temel esaslarını Fransız İhtilali düşünce akımlarının ruhundan ve özünden ilham alması Türk Milleti'ni, medeni dünyanın asil bir üyesi yapma çabasından başka bir şey değildi. Montesquieu'dan, Cumhuriyet fikri ile kuvvetler ayrılı düşüncesinin esas alındığı bir yönetim şeklini, Voltaire ve Diderot gibi düşünürlerden, dinin devlet yapısından çıkartılarak, bağınazlıktan kurtarılmasını amaçlayan laiklik düşüncesini, Rousseau'dan ise özgürlükler başta olmak üzere milli iradenin ve hâkimiyetinin üstünde bir gücün olmadığı düşüncesini, Samsun'dan itibaren tüm faaliyetlerine yansıtmış, başta 1921 Teşkilât-ı Esâsi olmak üzere ilke ve devrimlerinin özünde ve ruhunda yaşatmıştır. Bu konudaki düşüncelerini, 1 Aralık 1921 tarihli TBMM görüşmelerinde yaptığı konuşmada şöyle ifade etmektedir:

*"...Bu Meşrutiyet kuramlarını bulan en büyük filozofların, bu kuramları kurmak için çalıştıkları esasları inceledim, bunların içeriğini anlamaya çalıştım. Benim gördüğüm şudur: Düşünmüşler ve nasıl yapalım da bu zorba kuvvet, o toplumsal ve ulusal iradenin aşağısında kalabilsin ya da sıfıra ulaşabilsin diyorlar. Ve bunu başaramamak yüzünden büyük ve derin bir ıstırap duyuyorlar. Jean Jacques Rousseau'yu baştan sona kadar okuyunuz! Ben bunu okuduğum vakit, gerçek olduğuna inandığım bu kitap sahibinde iki esas gördüm. Biri bu ıstırap, diğeri bir cinnettir. Merak ettim, özel durumunu inceledim. Anladım ki, bu adam mecnun idi ve cinnet durumunda bu eserini yazmıştır. Dolayısıyla çok ve pek çok dayandığımız bu kuram, böyle bir dimağın ürünüdür."*¹¹⁵

Sonuç olarak, Fransız İhtilali'nin felsefi alt yapısını oluşturan fikirler başta Fransa olmak üzere birçok ülkenin kaderini değiştirmiş gibi gözükse de; gerçekte Emperyalist devletler bu fikirleri lafzı ve ruhuyla uygulamak yerine, siyasi ve ekonomik amaçlarını tahakkuku maksadıyla kullanmışlardır. Onlar için milli hâkimiyet, insan hakları gibi kavramlar kendi çıkarlarının ötesinde bir anlam ifade etmemiştir. Bu nedenle Millî Mücadele "tam bağımsızlık" temeli üzerine inşa edilerek Samsun'dan başlatılırken, Fransız düşünürlerin kuramsal düşünceleri "milli hâkimiyet" esasıyla, Türk Milleti'nin özüne

115 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, s.216.



uygun olarak yeniden tasarlanmış 1921 Anayasası başta olmak üzere Cumhuriyet`le başlayan ilke ve devrimlerde vücut bulmuştur. 1921 Anayasası'nı da esasını oluşturan Fransız İhtilali fikri altyapısı aynı zamanda zaferden sonra kurulacak "Medeni Dünya`nın asil bir üyesi olacak şekilde tasarlanan Türkiye Cumhuriyeti`nin ilke ve devrimlerinin de esasını oluşturmuştur.

Kaynakça

- Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Levet Köker, Tanrı Devletinden Kral Devlete, Altıncı Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2013.
- Ahmad, Feroz, İtihat ve Terakki (1908-1914), Nuran Yavuz (çev.), 5.baskı, Kaynak Yayınları, 1999.
- Akad, Mehmet, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, Genel Kamu Hukuku, Onuncu Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2014.
- Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923) 1.baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001.
- Akşin, Sina, Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi 1789-1980, 8.Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012.
- Akşin, Sina, Sarp Balcı, Barış Ünlü (ed.), 3.baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019.
- Atabay, Mithat, Aydınlanma Çağı ve Avrupa, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2015.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I-III, 5.baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 2006.
- Aydınlı, Halil İbrahim ve Veysel Ayhan, "Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi Perspektifinden İktidarın Sınırlandırılması Tartışması". CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2004, 5(1), 67-84.
- Balcı, Sarp, Barış Ünlü (ed.), 3.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019.
- Başar, Cansu Koç, "Osmanlı Millet Sisteminden Ulusa Geçiş", MÜHF HAD, c.23, <http://static.dergipark.org.tr/article-download/6fd9/3cff/b22c/598442e426a38.pdf?>, E.T.:14.01.2021
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku, I. Cilt, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.
- Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Ahmet Kuyaş (haz.), 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.
- Beriş, Hamit Emrah, Küreselleşme Çağında Egemenlik. Ankara: Lotus Yayınevi 2006.
- Bozkurt, Enver. Birleşmiş Milletler Sisteminde Kuvvet Kullanımı, Birinci Baskı, Ankara, Nobel Akademi Yayıncılık, 2003.
- Cevizci, Ahmet, Felsefe Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, s. 2015.
- Cresson, André, Diderot, (Çeviren: Asım Bezirci), De Yayınevi, İstanbul, 1984.
- Çavdar, Tevfik, Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950), 5.baskı, İmge Kitabevi, İstanbul, 2013.
- Dinçko, Bihterin, 1982 Anayasası Çerçevesinde ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Laiklik, İstanbul, 1992.
- Duguit, Leon., Kamu Hukuku Dersleri. (Çev. S. Derbil). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (AÜHF). 1954.
- Ebenstein, William, Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri. (Çev. İ. Özel). İstanbul: Şule Yayınları. 1996.
- Eroğul, Cem, "1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri", 100.Yılında Jön Türk Devrimi, Sina Akşin, Sarp Balcı, Barış Ünlü (ed.), 3.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019.
- Ewald, Oskar, Fransız Aydınlanma Felsefesi, (Çeviren: Gürsel Aytaç), Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2013.
- Goldmann, Lucien, Aydınlanma Felsefesi, Doruk Yayıncılık, İstanbul,1999.
- Gözler, Kemal, Genel Devlet Teorisi. (Dördüncü Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları. 2007.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş. (İkinci Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları. 2002.



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLiŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Hakyemez, Yusuf Şevki, Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı. Ankara: Seçkin Yayınları 2004.
- İnalçık, Halil, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), Ruşen Sezer (çev.), 1.baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Kafadar, Cemal, Osmanlı Siyasal Düşüncesinin Kaynakları Üzerine Gözlemler, Modern Türkiye’de Siyasal Düşünce - Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi, 8.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- Kapanı, Münci. Politika Bilimine Giriş. (Yirmi Beşinci Baskı). İstanbul: Bilgi Yayınevi, 2010.
- Karpat, Kemal, Türk Siyasal Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Ceren Elitez (çev.), İstanbul, Timaş Yayınları, 2011.
- Kemal, Gazi Mustafa. Nutuk, Fark Yayınları, Ankara, 2016.
- Kili, Suna, Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri- Sened-i İttifaktan Günümüze, 1.baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985.
- Koçak, Mustafa, Batı’da ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi, Devlet ve Egemenlik. Ankara, , Seçkin Yayınevi. 2006, s.125; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Dördüncü Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi. 1997.
- Lewis, Bernard, Modern Türkiye’nin Doğuşu, 8.baskı, Metin Kıratlı(çev.), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000.
- Mardin, Şerif, Türk Modernleşmesi, 26.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.
- Mardin, Şerif, Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, 13.baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.
- Maurois, Andre, Voltaire, (Çeviren: Cenap Yazansoy), Kastaş Yayınları, İstanbul, 2001.
- Parla, Taha, Türkiye’de Anayasalar, 1.basım, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.
- Rousseau, Jean. J., Toplum Sözleşmesi. (Çev. V. Günyol). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2012.
- Okandan, Recai G., Umumi Amme Hukuku. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (İÜHF), 1947.
- Outram, Dorinda, Aydınlanma, (Çeviren: Sevdâ- Hamit Çalışkan), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası 1.baskı, Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2008.
- Özbudun, Ergun, Ömer Faruk Gençkaya, Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapım Politikası, 1.baskı, Doğan Kitap, İstanbul, 2010.
- Sevinç, Murat, Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilen İstisnası-1921 Anayasası ve Tutanakları, 1.Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2017.
- Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa’nın Anlamı, 11.baskı, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1997.
- Şenel, Alaaddin, Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1995.
- Talıp Türcan. Devletin Egemenlik unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri, 1. Baskı, Ankara: Ankara Okulu Yayınları, 2011.
- Tanör, Bülent Osmanlı İmparatorluğu’nda Anayasal Gelişmeler, 1.baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1991.
- Tanör, Bülent, Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920), 2.Bası, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2002.

- Timuçin, Afşar, “Aydınlanma Düşüncesi”, Toplumbilim Aydınlanma Özel Sayısı, Bağlam Yayınları, Sayı: 11, İstanbul, 2000.
- Tunaya, Tarık Zafer Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)- Kanun-u Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, 4.baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016.
- Tunaya, Tarık Zafer, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, 1.baskı, İstanbul, Baha Matbaası, 1964.
- Tunçay, Mete, Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi. (İkinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.
- Voltaire, Felsefe Sözlüğü, (Çeviren: Lütfi Ay), İnkılap Yayınları, İstanbul, 2014.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım, Kamu Hukukuna Giriş. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (Sevinç Matbaası), 1973.

1921 ANAYASASI'NDA ROUSSEAU ETKİSİ

Alper IŞIK

Dr. Öğr. Üyesi,

Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi,

alper@sakarya.edu.tr

Öz

Ünlü Fransız düşünür Jean-Jacques Rousseau *Toplum Sözleşmesi* isimli eserinde yasaların genel iradenin ifadesi olduğu, genel iradenin sınırlanamayacağı ve egemenliğin bölünemeyeceği fikirlerini ortaya atmıştır. Rousseau'nun bu fikirlerinin, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nı başlatan Mustafa Kemal Atatürk'ün de kurucularından olduğu, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 1921 Anayasası'nda somutlaştığı genel olarak kabul edilmektedir. Makalede bu somutlaşmanın ne düzeyde olduğu araştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Jean-Jacques Rousseau, Kuvvetler Birliği, Genel İrade, Meclis Hükûmeti Sistemi

The Rousseau Effect in the 1921 Constitution

Abstract

In his book *The Social Contract*, the famous French philosopher Jean-Jacques Rousseau put forward the idea that laws are the expression of the general will, that the general will cannot be limited and that sovereignty cannot be divided. It is generally accepted that these ideas of Rousseau were embodied in the Constitution of 1921 adopted by the Grand National Assembly of



Turkey in which, Mustafa Kemal Atatürk, the initiator of the War of National Independence, was one of the founders. The level of this concretization is explored in the article.

Key Words: The 1921 Constitution, Jean-Jacques Rousseau, Unification of Powers, General Will, Parliamentary Government System

Abstrait

Dans son ouvrage *Du contrat social*, le célèbre philosophe français Jean-Jacques Rousseau a avancé l'idée que les lois sont l'expression de la volonté générale, que la volonté générale ne peut être limitée et que la souveraineté ne peut être divisée. Il est généralement admis que ces idées de Rousseau ont été incarnées dans la Constitution de 1921 adoptée par la Grande Assemblée Nationale de Turquie au sein de laquelle, Mustafa Kemal Atatürk, le déclencheur de la Guerre d'Indépendance nationale, était l'un des fondateurs. Le niveau de cette concrétisation est exploré dans l'article.

Mots Clés : Constitution de 1921, Jean-Jacques Rousseau, Unification des pouvoirs, Volonté générale, Système de gouvernement parlementaire

I. Jean-Jacques Rousseau ve Toplum Sözleşmesi

Jean-Jacques Rousseau hem çağdaşlarını hem Fransız Devrimi'ni hem de sonraki dönemdeki Anayasa Hukuku literatürünü etkileyen bir düşünürdür. Düşünürün, siyasal iktidar ve siyasal toplum üzerine görüşleri de *Toplum Sözleşmesi (Du Contrat Social)* isimli eserinde yer almaktadır.¹ Rousseau, 1712 yılında Cenevre yurttaşları Isaac ve Suzanne Bernard'ın çocukları olarak Cenevre'de dünyaya gelmiştir.² Devletler ve toplumlar konusunda kapsamlı bir eser verebilmek için uzun yıllar toplum ve politika konusunda okumalar yapmıştır. *Toplum Sözleşmesi* eseri, hiç tamamlanamayan uzun bir kitabın küçük bir parçasıdır.³ Rousseau'nun tasarladığı bu uzun eser *Politik Kurumlar (Institutions*

1 Akad, Mehmet/ Vural Dinçkol, Bihterin/ Bulut, Nihat, Genel Kamu Hukuku, 16. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2020, s. 151.

2 Rousseau, Jean-Jacques , Les Confessions I, Garnier-Flammarion, Paris, 1968, s. 44.

3 Damrosch, Leo, Jean-Jacques Rousseau, Çev: Özge Özköprülü, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s. 348.

Politiques) adını taşımaktadır. *Toplum Sözleşmesi*, bu yapıtın bir bölümüdür. Bu eser, kısa bir eser olmasına rağmen siyasal düşünceyi derinden etkilemiştir. Rousseau bu eserinde, devletin temeli, egemenlik, temsil, genel irade, yasa gibi temel kavramlara bir çerçeve çizer. Bu bağlamda öncelikle Rousseau ve *Toplum Sözleşmesi* eserinde çizmiş olduğu ideal devlet portresine ana hatlarıyla değinilecektir. Belirtmek gerekir ki Rousseau'nun kavramlara yüklediği anlam günümüzden farklıdır. Dolayısıyla Rousseau'nun teorisine ilişkin bir yorum getirmeden önce onun kavramlar dünyasına göz atmak ve kavramlara onun penceresinden bakmak gerekir.

A. Jean-Jacques Rousseau'da Egemen

Egemen ve egemenlik kavramları Rousseau'nun teorisinde en önemli fenomenlerdendir. Bu kavramlar Rousseau'nun teorisine kapı aralayan bir anahtar gibidirler. Çünkü Rousseau'ya göre egemenliğin tezahürü yasa yapmaktır. Egemen dediğimiz zaman bundan halkın kendisini anlamak gerekir. Halkın ortaya koyduğu irade ise genel iradedir. Rousseau, genel iradenin sadece yasa koyma görevi olduğunu vurgular.⁴ Kuşkusuz bu belirleme günümüzde kullanılan egemenlik kavramından çok farklıdır. Çünkü günümüzde egemenlik dediğimiz zaman devletin halk ve ülke ile birlikte üç temel unsurundan biri anlaşılmalıdır.⁵ Egemenlik günümüzde çoğu alanda kullanımdan kalkan bir kavram olsa da anayasalar devlet iktidarını hala egemenlik kavramı üzerinden tanımlamaktadır.⁶ Çünkü egemenlik, yeni bir siyasi iktidar tipini düşünmeyi mümkün kılan bir kavramdır.⁷ Ancak klasik egemenlik kavramının günümüz gerçeklerine uymadığı ve çağ dışı bir kavram olduğu da iddia edilmektedir.⁸ Çünkü hukuk devleti ve insan haklarının gelişmesiyle, egemenlik kavramı sınırlandırılmaktadır.⁹ Rousseau'ya göre; "Egemen varlık isteyince, her yurttaş devlete yapabileceği hizmetleri hemen yapmak zorundadır ama egemen varlık

4 Rousseau, Jean-Jacques , *Du Contrat Social*, Flammarion, Paris, 2001, s. 96.

5 Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I*, Güncellenmiş 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020, s. 497;

6 Uygun, Oktay, *Devlet Teorisi*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 197.

7 Akal, Cemal Bali, *İktidarın Üç Yüzü*, 6. Baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013, s. 72.

8 Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, 23. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 141.

9 Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 258.



yurttaşları topluluğa yararlı olmayan hiçbir işe zorlayamaz, hatta böyle bir şeyi isteyemez.”¹⁰

Buna göre genel istem kişisel ve belirli bir konuya yöneldiği zaman doğruluğunu yitirir. O artık genel istem olmaktan çıkıp özel istem haline gelir çünkü topluluğa yararlı olmayan şey özel istemdir. Bu noktada bireylerin insan olmalarından kaynaklanan hak ve özgürlüklerinin egemenin sınırı olduğu söylenmektedir.¹¹ Ancak Rousseau, özellikle devletin varlığı tehlikeye girdiğinde; “Hükümdar devlet için çıkar yol senin ölmendir dediği zaman yurttaş ölmek zorundadır” der.¹²

Kuşkusuz bu belirleme bizi egemen varlığın sınırı konusunda düşünmeye zorlar. Ancak Rousseau’ya göre yasalara boyun eğen halktır. Yasaları koyan da halkın kendisidir. Bu sebeple yasalar, bireyleri devlete karşı koruyan bir mekanizma olarak görülebilir.¹³ Bu noktada Bertrand Russell, Rousseau’nun hükümdarının toplum için neyin yararlı neyin yararsız olduğuna karar veren yegâne yargıç olduğunu söyler. Ancak hükümdar, kral ya da hükümet anlamına gelmez. Hükümdar, kolektif ve yasama yeteneği içindeki topluluktur.¹⁴

Rousseau, egemen varlığın yalnızca genel istemin yansıması olduğunu ve özel istemlere yurttaşları zorlayamayacağını söylemektedir. Genel istemler söz konusu olduğunda da yurttaşın gerekirse ölmekten kaçınmaması gerektiğini açıklıkla ifade etmektedir. Bu noktada cevaplanması gereken önemli bir soru karşımıza çıkmaktadır. Bu soru, egemen varlığın çıkardığı yasanın topluluğa yararlı olup olmadığını kimin belirleyeceği. Bu noktada karşımıza Rousseau’da önemli bir kavram olan yasacı çıkmaktadır.

Rousseau’ya göre yasalar yurttaşları bir bütün, davranışları da soyut olarak ele alır. Bir kişinin kendi başına verdiği buyruklar, hiçbir zaman yasa olmaz. Olsa olsa kararname olur. Rousseau’ya göre iyi yasaları kalabalıkların da yapması zordur. Halk iyiliği ister ama göremez. Bu yüzden yasacı ismini verdiği bir figür ortaya atar. Yasacı en iyi kuralları bulup ortaya çıkarır. Böylelikle

10 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 70.

11 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 155.

12 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 74.

13 Mızrak, Dilan, “Toplum Sözleşmesi Kuramlarında Siyasi İktidarın Sınırı Olarak Kişi Hak ve Özgürlükleri Meselesi”, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2019, Cilt: 9, Sayı: 17, s. 40.

14 Russell, Bertrand, *Batı Felsefesi Tarihi III*, Çev: Muammer SENCER, Say Yayınları, İstanbul, 2004, s. 280

toplumun aydınlanmasını sağlamış olur.¹⁵ Tutkularının etkisi altında kalmamak için, yasacı insanlara değil yasalara hükmetmelidir.¹⁶ Bu yüzden yasacı neredeyse tanrısal nitelikler taşımak durumundadır. Çünkü yasacı halkın konuştuğu dili kullanmayan ama bir yandan da insanları sürükleyen ve hatta onları tanrısal gücünü kullanarak inandırmanın da ötesinde bir ikna gücüne sahip olmalıdır.¹⁷ Ancak yasacının yasama yetkisi yoktur. Çünkü yasacı iyi yasaları kaleme alır ama yasayı yasa yapan halktır.¹⁸ Yasacı toplumun içinden çıkar ve ideal yasaları ortaya koyup onların yasalaşmasını sağladıktan sonra diğer yurttaşlarla eşit statüde bir yurttaş olarak topluma geri döner. Waldman, Rousseau'nun bu belirlemesine örnek olarak Philadelphia'da toplanan Amerikan Anayasası'nı hazırlayan Anayasa Konvansiyonu üyelerini örnek verir.¹⁹ Yine de bu kavramın günümüzde bir karşılığı olduğunu söylemek güçtür.

B. Jean-Jacques Rousseau'da Hükûmet

Hükûmet konusuna gelince de Rousseau'nun belirlemelerinin günümüzdeki sistemlerden yalnızca birine tekabül etmediğini görmek mümkündür. Öncelikle Rousseau için yasal bir hükûmetin, egemen varlıkla aynı olması değil, onun vekili olması gerekir.²⁰ Egemenden aldığı emirleri halka aktaran hükûmet, egemene bağımlıdır.²¹ Böylelikle meclis aracılığıyla insanları iktidarın sahibi yapmak düşüncesi, Rousseau'nun aslında meclis hükûmeti sistemini öngördüğü şeklinde yorumlanmaktadır.²²

15 Fireside, Harvey F. "The Concept of The Legislator in Rousseau's Social Contract", *The Review of Politics*, Cilt 32, Sayı 2 (Nisan 1970), s. 192.

16 Guichet, Yves, *Histoire des idées politiques Tome 1: De l'Antiquité à la Révolution française*, Armand Colin Éditeur, Paris, 1995, s. 404.

17 Tosun, Cengiz Mesut, "Toplum Sözleşmelerindeki Yasacı", *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi* 26. Kitap, Hazırlayanlar: Hayrettin Ökçesiz/Gülriiz Uygur/Saim Üye, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2014, s. 439.

18 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 79-81.

19 Waldman, Theodore, "Rousseau on General Will and The Legislator", *Political Studies*, Cilt VIII, Sayı 3, 1960, s. 229.

20 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 78.

21 Ağaoğulları, Mehmet Ali, *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010, s. 140.

22 Ardant, Philippe/ Mathieu, Bertrand, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 20e édition, Lextenso Éditions, Paris, 2008, s. 331.



Rousseau'nun yürütme kavramına ilişkin görüşleri de bu açıdan önemlidir. Yürütme çoğunluğun elinde olamaz. Çünkü yürütme sadece özel davranışlara dayanır. Bu yüzden yürütme yani hükümet, egemen varlığın bir aracıdır.²³ Ancak hükümet bir kralın eline verilse dahi bu yetki, halkın geçici bir hükümet haline gelerek o görevi krala vermesiyle, yani demokratik bir kararla sağlanır.²⁴ Kuşkusuz bu noktada kuvvetler birliğinin söz konusu olduğu düşünülebilir.

Rousseau'nun kavramlar dünyasında yasa koyma yetkisinin özel bir yeri vardır. Yasa koyma yetkisi, hükümet şekli monarşi, aristokrasi veya demokrasi olsa da her zaman halktadır. Bu durum Rousseau'nun teorisine farklı bir açıdan yaklaşmak gerektiğini göstermektedir. Rousseau, egemenliğin bölünmezliğinden bahsederken, egemenlikten yalnızca yasa yapma yetkisi olarak bahsetmektedir.²⁵ Dolayısıyla Rousseau için bölünmez olan, yasa yapma yetkisidir.

Rousseau, hükümetin birlik içinde davranabilmesi, amacını gerçekleştirebilmesi ve mevcudiyetini koruyabilmesi için kendine özgü bir varlığa sahip olması gerektiğini de söyler.²⁶ Bu yüzden hükümetin kuruluş amacından uzaklaşmadan, egemen varlıktan ayrılan noktaları olabilir. Bu tespit Rousseau'nun parlamenter sistemle uyum içinde olduğu noktalardan biridir. Ancak Rousseau için hükümetin nasıl olması gerektiği sorusunun cevabı çok farklıdır. Çünkü Rousseau'ya göre hükümet farklı formlarda olabilir. Bir hükümette ne kadar çok yönetici varsa hükümet o kadar güçsüz olur. Hükümet çok sayıda kişiden oluşursa özel istemler de ortaya çıkar. Özel istem, doğası gereği genel istemi etkilemek ister. Özel istemin genel isteme yaptığı bu baskı toplum sözleşmesini bozacak ve politik bütünü ortadan kaldıracaktır. Bu durumda devlet eriyip gidecek ve hükümet üyelerinin kurduğu başka bir devlet ortaya çıkacaktır. Bu yüzden hükümetlerin en etkin bir kişinin elinde olanıdır.²⁷ Ancak belirtmek gerekir ki Rousseau açısından monarşi, aristokrasi ve demokrasi, hükümet biçimleri olarak meşru modellerdir. Çünkü meşruluğun sağlanması için hükümetin egemene itaat etmesi gerekir. Bu koşulu sağlayan bir

23 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 96.

24 Ağaoğulları, s. 144.

25 Uygun, s. 252.

26 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 100.

27 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 102.

hükûmet, şekli ne olursa olsun meşrudur.²⁸ Çünkü bu hükûmet biçimlerinin hepsi halkın isteği doğrultusunda oluşmaktadır. Rousseau için önemli olan nokta halkın egemen olmasıdır. Halkın egemen olduğu bir devlet, hükûmet sistemi ne olursa olsun, bir cumhuriyettir.²⁹

Hükûmet yasama gücüyle birleşirse herkes yönetici olur ve bu demokrasidir. Bu durumda özel istemler daha güçlü hale gelir ve hükûmetin etkinliği en aşağıya düşer.³⁰ Bu yüzden Rousseau, yasamayla yürütmenin birleşmesinin iyi olduğunu düşünmenin yanlış olduğunu söyler. Bu durumda hükûmetsiz bir hükûmet kurulmuş olur. Yasaları yapanın aynı zamanda onları yürütmesi iyi olmadığı gibi, halkın tümünün birden dikkatini kamu işlerinden çevirip özel işler üzerinde toplaması da doğru değildir. Bu belirleme bizi Rousseau'da kuvvetler ayrılığının benimsendiği fikrine getirmektedir. Rousseau'ya göre bu yönetim biçimi demokrasidir ama böylesi gerçek demokrasi hiç var olmamıştır. Ancak tanrılar, insanları bu şekilde yönetebilir. Böyle bir yönetim insanların harcı değildir.³¹

C. Jean-Jacques Rousseau'da Temsil

Egemen gücün basit ve tek olduğunu, onu parçalamanın aslında onu yok etmek anlamına geldiğini söyleyen Rousseau, temsil kurumuna da şüpheyle yaklaşır. Çünkü Rousseau'ya göre halkın onamadığı şey yasa değildir. Bu yüzden egemenlik temsil edilemez. Rousseau, temsilcilerin halk iradesini değil kendi özel iradelerini ortaya koyduğuna ve herkesi buna bağımlı kıldıklarına inanır. Bu da genel iradenin yerini özel iradenin alması ve halk egemenliğinin ortadan kalkması anlamına gelir.³² Bu yüzden egemen varlık yalnızca halk bir araya geldiğinde iş görür. Bu durumda milletvekilleri de milletin temsilcileri değildirler ve olamazlar.³³ Rousseau temsilci seçme düşüncesinin feodal sistemin bir ürünü olduğunu ve bu fikre dayanarak aristokratik egemenliklerin

28 Pr lot, Marcel/ Lescuyer, Georges, Histoire des id es politiques, 12e  dition,  ditions Dalloz, Paris, 1994, s. 315.

29 Ağaoğulları, s. 148.

30 Rousseau, Du Contrat Social, s. 102.

31 Rousseau, Du Contrat Social, s. 107.

32 Ağaoğulları, s. 101.

33 Rousseau, Du Contrat Social, s. 134.



ortaya çıktığını söylemektedir.³⁴ Ancak eklemek gerekir ki temsili demokrasi-leri seçilmiş aristokrasiler olarak gören Rousseau, ılıman iklimli, lükse yol açmayacak orta verimlilikte ve ekonomik eşitsizlik yaratmayacak koşullara sahip ülkelerde temsili demokrasilerin uygulanabileceğinden söz eder.³⁵

Hükûmet kurma işi ise bir yasa işidir. Yürütme gücünü elinde tutanlar halkın görevlileridir. Onların işi egemene boyun eğmektir.³⁶ Bu yüzden yürütme düzeyinde halkın temsili mümkündür.³⁷ Rousseau'nun bu tespitleri, temsil konusunu dışarıda bırakırsak, meclis hükûmeti sistemi ile paralellik göstermektedir. Ancak Rousseau, bu sistemin müstakbel tehlikelerinin de farkındadır. Ona göre dünyadaki bütün hükûmetler, kamu gücünü bir kez eline geçirdikten sonra aynı yoldan egemen otoriteyi de ellerine geçirirler.³⁸ Dolayısıyla bu durum zamanla yürütmenin fiilen üstünlüğü ele alması sonucunu doğurur.

II. 1921 Anayasası'nda Rousseau Etkisi

1921 Anayasası I. Dünya Savaşı sonrasında başlatılan Ulusal Kurtuluş Mücadelesi'nin hukuki ayağını oluşturan Büyük Millet Meclisi ("BMM") tarafından kabul edilmiştir. BMM, oluşumu ve çalışma koşullarına bakıldığında Türk siyasi hayatının en demokratik parlamentolarından biri olarak kabul edilmektedir.³⁹

BMM tarafından kabul edilen 1921 Anayasası, Osmanlı İmparatorluğu geleneğinden de derin bir kopuşu simgelemektedir. Ulusal Kurtuluş Mücadelesi'nin lideri Mustafa Kemal, 23 Nisan 1920'de BMM'nin açılışının ardından, 1921 Anayasası'nın temelini oluşturan ve Umde-i Esasiye adı verilen önergeyi Meclis'e sunmuştur. Bu önerge BMM tarafından kabul edilmiştir. Bu karar yeni siyasi rejimin ana ilkelerini belirlediği için anayasal düzeyde bir belge niteliğindedir.⁴⁰ Mustafa Kemal, Nutuk eserinde BMM ve İcra Vekilleri Heyeti (Ba-

34 Ağaoğulları, s. 101.

35 Şenel, Alaeddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 11. Basım, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2004, s. 364.

36 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 139.

37 Marini, Frank, "Popular Sovereignty but Representative Government: The Other Rousseau", *Midwest Journal of Political Science*, Cilt 11, Sayı 4 (Kasım, 1967), s. 465.

38 Rousseau, *Du Contrat Social*, s. 140.

39 Tekin, Yusuf/ İba, Şeref, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 2.

40 Tekin/İba, s. 6.

kanlar Kurulu) tarafından bu ilkelerin pratik olarak ilk günden itibaren uygulandığını belirtmektedir. Bir yandan da Hukuk-i Esasiye Encümeni (Anayasa Komisyonu), bu önergeyi esas alarak bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarı üzerine yapılan tartışmalar sonucunda Mustafa Kemal, 13 Eylül 1920 tarihinde BMM'ye bir siyasi, toplumsal, idari ve askeri görüşlerle birlikte yönetim örgütünü içeren bir program sunmuştur. Bu belgenin başlığı “*Halkçılık Programı*”dır.⁴¹ Mustafa Kemal, bu programdan yaklaşık dört ay sonra yürürlüğe giren 1921 Anayasası'nın bu programdan doğduğunu ifade etmektedir.⁴² Tanör'e göre Mustafa Kemal, 1921 Anayasası'nı tanıttığı konuşmalarında anayasayı “*milli iradenin eseri*” olarak açıklamaya özel bir önem vermiştir. Bu özellik, 1921 Anayasası'nı kendisini yaratan dinamikler bakımından önceki anayasalar ve anayasal belgelerden farklı bir konuma getirmektedir.⁴³

Rousseau'nun fikirleri de hiç kuşkusuz 1921 Anayasası'nda beliren kurucu iradeyi belirli açılardan etkilemiştir. Çünkü Rousseau'nun *Toplum Sözleşmesi* eserinin Türkçeye ilk çevirileri 20. yüzyılın başlarında yapılmıştır.⁴⁴ Dolayısıyla, Rousseau'nun Türk aydınları tarafından takip edilen bir düşünür olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki; Rousseau'nun fikirleri farklı akımlara kapı aralayan niteliktedir ve ancak kendine özgü bir kavramlar bütünüyle kavranabilir.

Özellikle 1921 Anayasası'na göre millet egemenliğini temsil eden BMM'ye bir sınır çizilmemiş olması, Rousseau'nun sınır çizmemiş olduğu ya da sınırlarını kendisinin belirlediği egemen kavramıyla örtüşmektedir. Bu noktada 1921 Anayasası'nın 7. maddesinin bir sınır oluşturduğu da iddia edilmektedir. Bu maddeye göre; “*kanun ve nizamların oluşturulmasında zamanın ihtiyaçlarına en uygun fıkıh ve hukuk hükümleri ile usul kuralları esas alınır.*”⁴⁵ Bu noktada, Rousseau'nun egemeninin toplum yararı ile sınırlı olduğu düşüncesine benzer bir düşüncenin 1921 Anayasası'nda da yer aldığı sa-

41 Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2011, s. 500

42 Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, 12. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2016, s. 383-385.

43 Tanör, Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 16.

44 Detaylı bilgi için bkz. Akkaya Kia, Rukiye, “J. J. Rousseau'nun Sosyal Sözleşme Eserinin Osmanlı Türkçesine İlk Tercümeleleri”, Türkiyat Mecmuası C. 27/2, 2017, s. 17-32.

45 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 262.



vunulabilir. Ayrıca, bu noktada 1921 Anayasası'nın Rousseau'nun çoğunlukçu demokrasi anlayışıyla benzerlik gösterdiği de iddia edilebilir.⁴⁶

1921 Anayasası'nın ilk maddesi egemenliğin kayıtsız, şartsız milletin olduğunu vurgular. Devamında ise; “idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” ifadesi yer alır.⁴⁷ Bu düzenlemede yer verilen “bizzat” ve “bilfiil” vurguları, doğrudan demokrasi çağrışımını yapabilecek kavramlardır. Ancak, 2. ve 3. maddelerde yer verilen BMM'nin milletin tek temsilcisi olduğu ve Türkiye Devleti'nin BMM tarafından idare edilmesi ilkesi, benimsenen sistemin temsili demokrasi olduğunu göstermektedir.⁴⁸ Vekaletin niteliği ise emredici değil, temsili vekalettir.⁴⁹ Rousseau ise yukarıda açıklandığı üzere egemenliğin temsil edilemeyeceğini vurgulamaktadır.

Fransız Devrimi'nde somutlaşan, halkın istediği anayasayı kendisine vermekte özgür olduğu, dogmaya, düzene ve otoriteye karşı durarak kendilerini egemen ilan etme düşüncesi de kaynağını Rousseau'da bulmaktadır.⁵⁰ Bu noktada Rousseau ile özdeşleşen genel irade kavramına da değinmek yerinde olacaktır. Genel irade kavramı, Rousseau'nun Fransız Devrimi'ne en büyük düşünsel katkılarından biridir. Yasanın, genel iradenin ifadesi olması, halk egemenliği ilkesine de kapı aralar. Dolayısıyla, egemenliğin kaynağını halkta gören anlayış, Rousseau ile doğrudan ilgilidir. Genel irade kavramı Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 6. maddesinde de yer almaktadır.⁵¹ Bu maddede yapılan yasa tanımı Rousseau'dan ödünç alınmıştır.⁵² Unutulmamalıdır ki, Rousseau'nun genel irade teorisi etrafında şekillenen Fransız Devrimi'nin ardından yaşanan Konvansiyon Dönemi de temsil düşüncesi ile Rousseau'yu bir araya getirmesi bakımından önemlidir. Ancak belirtmek gerekir ki, Rousseau, Fransız Devrimi'nin tek sebebi ya da Devrim'in liderleri tarafından

46 Hakyemez, Yusuf Şevki, “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 52, Sayı 4, 2003, s. 82.

47 1921 Anayasası metni için bkz. Kili, Suna/ Gözübüyük, Şeref, Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2006, s. 105-108.

48 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 257.

49 Teziç, s. 117.

50 Miquel, Pierre, La Grande Révolution, Librairie Plon, Paris, 1988, s. 8.

51 “Kanun genel iradenin ifadesidir. Tüm yurttaşların, bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla, kanunun oluşumuna katkıda bulunma hakkı vardır”. Çev: Alper Işık, Bildiri metni için bkz; Akad/ Vural Dinçkol/ Bulut, s. 411-412.

52 Hamon, Francis/ Troper, Michel, Droit Constitutionnel, 39e édition, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2018, s. 358.

aranan düşünürü değildir. Rousseau, var olan sebeplerden sadece biridir ve fikirleri Devrim programının oluşturulmasında bir nebze etki sahibidir.⁵³ Özellikle bu dönemde yaşanan olumsuzluklarla Rousseau'nun teorisi arasında doğrudan bir bağ kurmanın doğru olmadığı, Rousseau'nun Fransız Devrimi'nin bilinç ve kültürel malzemesinin hazırlayıcısı olduğu ama sorumlusu olmadığı ifade edilmektedir.⁵⁴

1921 Anayasası'nın 2. maddesi, yasama ve yürütme kuvvetlerini BMM'de toplayarak kuvvetler birliği ilkesini benimsemiştir. İcra Vekilleri Heyeti, BMM'ye bağlı ve onun denetiminde çalışan bir organdır. Kuvvetler birliği, BMM için bir ihtiyaçtır. Çünkü Tanör'ün deyimiyle, bu durum Ulusal Kurtuluş Mücadelesi için bir "enerji tasarrufu" sağlamaktadır.⁵⁵ Bu tercih Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda kararların alınmasında ihtiyaç duyulan hız ve kararlılığı sağlayarak bağımsızlık mücadelesinin başarıya ulaşmasını sağlamıştır.⁵⁶ Kuvvetler BMM'de toplandığı için burada çoğunlukçu bir demokrasi anlayışı egemendir ve bu anlayış da Rousseau'nun iktidara bir sınır çizemeyen anlayışıyla benzerlik gösterir. Ancak Rousseau'nun teorisinde yoğun tartışmalara konu olan kuvvetler birliği-kuvvetler ayrılığı tartışması bu konuda kesin bir benzerlik kurmayı zorlaştırmaktadır. Çünkü Rousseau, egemenliğin bölünemez olduğunu söylerken, egemenlikten sadece yasama gücünü anlamakta ve yürütmeyi bir egemenlik yetkisi olarak değil, onun bir aracı olarak görmektedir. Bu durum 1921 Anayasası'yla paralellik arz etmektedir. Ancak Rousseau'nun yürütmenin ayrı bir varlığı olmasına ilişkin yaptığı belirlemeler, 1921 Anayasası'nın metniyle değil, uygulamasıyla benzerlik göstermektedir.

Tunaya, bu dönemde İcra Vekilleri Heyeti'nin BMM içinde kaldığını ve onun karşısına geçemediğini belirtse de zaman zaman İcra Vekilleri Heyeti'nin belirli konularda takdir yetkisi istediğini ve Mustafa Kemal'in de görüşlerinin bu yönde olduğunu belirtmektedir.⁵⁷ Özbudun'a göre ise bu dönemde meclis hükümeti sistemi, uygulamada önemli sapsmalara uğramış ve yürütme organına

53 Runkle, Gerald, A History of Western Political Theory, The Ronald Press Company, New York, 1968, s. 333.

54 Furet, François, Devrimin Yorumu: Fransız Devrimi'ne Üç Yaklaşım Biçimi, 2. Baskı, Çev: Ahmet Kuyuş, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 2013, s. 61.

55 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 262.

56 Hakyemez, s. 84.

57 Tunaya, Tarık Zafer, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 275.



daha fazla alan bırakmıştır. Yürütme üyelerinin siyasal sorumluluğunun kabul edilmesi, hükümet dayanışması, kolektif sorumluluk, İcra Vekilleri Heyeti'nin bir politika ve program sahibi olması bu dönemin öne çıkan özellikleridir.⁵⁸ Dolayısıyla hükümet sistemi fiiliyatta, parlamenter rejim özellikleri göstermiştir. Bu durum Rousseau'nun zamanla yürütme organının egemenliği fiilen kullanır hale geldiğine ilişkin tespitiyle de paralellik göstermektedir. Rousseau'ya göre kamu gücünü bir kez eline geçiren yürütme, sonra aynı yoldan egemen gücü de eline geçirir. Bu duruma çözüm olarak Rousseau, hükümetin kendine özgü bir varlığa sahip olması gerektiğini söylemektedir. Bu ayrı varlık, hükümetin birlikte davranabilmesi, amacını gerçekleştirebilmesi ve varlığını koruyabilmesi için gereklidir. Hükümetin bu varlığı yine de başka bir varlığın yani egemen varlığın eseridir. Ancak bu durum hükümetin güçlü ve çabuk bir biçimde davranmasına engel değildir. Dolayısıyla hükümetin, kuruluş amacından uzaklaşmadan, egemen varlıktan ayrılan noktaları olabilmektedir. 1921 Anayasası döneminde de bu durum yaşanmıştır.

58 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 63-74.

Sonuç

Jean-Jacques Rousseau'nun *Toplum Sözleşmesi* eserinde yer verdiği görüşlerin ilk bakışta 1921 Anayasası'nı etkilediği düşünülmektedir. Bu bağlamda 1921 Anayasası'nda öngörülen meclis hükûmeti sistemi ile Rousseau'nun yasa yapma sürecine ilişkin belirlemeleri paralellik arz etmektedir. Ancak Rousseau'nun genel iradenin temsilinin mümkün olmadığına ilişkin görüşlerinin günümüz yönetim sistemlerinden keskin biçimde ayrıldığını da ifade etmek gerekir. Ayrıca bazı yazarlar Rousseau'nun *Toplum Sözleşmesi* eserinde kuvvetler birliğini savunduğunu, bazı yazarlar da kuvvetler ayrılığı öngördüğünü söylemektedirler. 1921 Anayasası'nda kuvvetler birliğine dayanan meclis hükûmeti sisteminin de uygulamada aslında kuvvetlerin yumuşak biçimde ayrıldığı parlamenter sisteme yaklaşan yönlerinin olduğu görülmektedir. Bu tespitler hem Rousseau'nun fikirleri, hem de 1921 Anayasası açısından bir fikir birliği olmadığını bize göstermektedir. Egemenliğin millete ait olması başta olmak üzere, Rousseau'nun öngördüğü ilkelerin 1921 Anayasası ile hayata geçmiş olduğu düşünülmektedir. Ancak bu durum da tartışmaya açıktır. Çoğunlukçu demokrasi, kuvvetler birliği, meclis hükûmeti sistemi, egemenliğin bölünmezliği gibi ilkeler 1921 Anayasası'na ruhunu vermektedir. Bunun yanı sıra 1921 Anayasası'nın uygulandığı dönemde, meclis hükûmetinden ve yukarıda saydığımız ilkelerden sapma niteliğinde olan bazı uygulamalara rastlamak da mümkündür. Özellikle zamanla yürütme kanadının yasama üzerinde kurduğu etki, yürütme kanadının ayrı bir siyasal programa sahip olarak siyasal sorumluluk üstlenmesi, kanun teklif edebilmesi gibi uygulamalar 1921 Anayasası'nın ruhundan sapmalara işaret etmektedir. Bu durum anayasada öngörülen meclis hükûmeti sistemi ve dolayısıyla Rousseau etkisini tekrar değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Temel bir tespit olarak 1921 Anayasası'nın, teorik boyutta ve doktrinde genel kabul gören Rousseau yorumları dikkate alınarak, bir Rousseau etkisi taşıdığını kabul etmek gerekir. Ancak gerek Rousseau'nun teorisine getirilen farklı yorumlar gerekse de 1921 Anayasası'nın pratik uygulamaları bu etkiye mutlak bir anlam yüklemeyi zorlaştırmaktadır.



Kaynakça

- Ağaoğulları, Mehmet Ali, Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010.
- Akad, Mehmet/Vural Dinçkol, Bihterin /Bulut, Nihat, Genel Kamu Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul, 2020.
- Akal, Cemal Bali, İktidarın Üç Yüzü, 6. Baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013.
- Akkaya Kia, Rukiye, “J. J. Rousseau'nun Sosyal Sözleşme Eserinin Osmanlı Türkçesine İlk Tercümeleleri”, *Türkiyat Mecmuası*, Cilt 27, Sayı 2, 2017, s. 17-32.
- Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- Ardant, Philippe/Mathieu, Bertrand, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 20e édition, Lextenso Éditions, Paris, 2008.
- Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, 12. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2016.
- Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2011.
- Tosun, Cengiz Mesut, “Toplum Sözleşmelerindeki Yasacı”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi* 26. Kıtıp, Hazırlayanlar: Hayrettin Ökçesiz/Gülriiz Uygur/Saim Üye, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2014, s. 423-443.
- Damrosch, Leo, Jean-Jacques Rousseau, Çev: Özge Özköprülü, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017.
- Fireside, Harvey F., “The Concept Of The Legislator in Rousseau's Social Contract”, *The Review Of Politics*, Cilt 32, Sayı 2 (Nisan 1970), s. 191-196.
- Furet, François, Çev: Ahmet Kuyaş, Devrimin Yorumu: Fransız Devrimi'ne Üç Yaklaşım Biçimi, 2. Baskı, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 2013.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I, Güncellenmiş 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020.
- Guchet, Yves, Histoire des idées politiques Tome 1: De l'Antiquité à la Révolution française, Armand Colin Éditeur, Paris, 1995.
- Hakyemez, Yusuf Şevki, “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 4, 2003, s. 69-92.
- Hamon, Francis/ Troper, Michel, Droit Constitutionnel, 39e édition, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2018.
- Kili, Suna/ Gözübüyük, Şeref, Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2006.
- Marini, Frank, “Popular Sovereignty but Representative Government: The Other Rousseau”, *Midwest Journal of Political Science*, Cilt 11, Sayı 4 (Kasım, 1967), s. 451-470.
- Mızrak, Dilan, “Toplum Sözleşmesi Kuramlarında Siyasi İktidarın Sınırı Olarak Kişi Hak Ve Özgürlükleri Meselesi”, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 17, 2019, s. 21-44.
- Miquel, Pierre, La Grande Révolution, Librairie Plon, Paris, 1988.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.
- Prélot, Marcel/Lescuyer, Georges, Histoire des idées politiques, 12e édition, Éditions Dalloz, Paris, 1994.

- Rousseau, Jean-Jacques, *Du Contrat Social*, Flammarion, Paris, 2001.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Les Confessions I*, Garnier-Flammarion, Paris, 1968.
- Runkle, Gerald, *A History of Western Political Theory*, The Ronald Press Company, New York, 1968.
- Russell, Bertrand, *Batı Felsefesi Tarihi Cilt III*, Çev: Muammer Sencer, Say Yayınları, İstanbul, 2004.
- Şenel, Alaeddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 11. Basım, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2004.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Tanör, Bülent, *Anayasal Gelişme Tezleri*, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2010.
- Tekin, Yusuf / İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası’nın Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, 23. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2019.
- Tunaya, Tarık Zafer, *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk Ve Atatürkçülük*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Uygun, Oktay, *Devlet Teorisi, On İki Levha Yayıncılık*, İstanbul, 2014.
- Waldman, Theodore, “Rousseau On General Will and The Legislator”, *Political Studies*, Cilt VIII, Sayı 3, 1960, s. 221-230.

1920'LER VERTİGO ETKİSİ: TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA ANAYASAL DEĞİŞİMLER

Sevil ZENGİN

Dr. Öğr. Görevlisi,

Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
sevil.zengin@yobu.edu.tr

Öz

1920'li yıllar dünya genelinde kültürel, siyasal ve ekonomik alanlarda; “kükreyen yirmiler”, “değişim yılları”, altın devir” ya da “jazz çağı” gibi sıfatlarla anılan bir on yıllık dönemi işaretlemektedir. Bu kapsamda değişimin başlangıcı, 1919'da Amerikan Kongresi'nde Başkan Woodrow Wilson'ın savaşları sona erdirmeyi amaçladığı ‘14 İlke’yi sunması ile gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda 1920'ler; Birleşmiş Milletler'in kuruluşuna giden yolu açmış, Kuzey Amerika'da kadınların oy hakkı kazanmasına olanak tanımış, Amerikan Federal Anayasası'nda değişiklikler yapılmasını gündeme getirmiş, kitlesel iletişim araçları ortaya çıkarmış, komünizm ve faşizm gibi ideolojilerin doğuşuna sahne olmuştur. Türkiye'de de 19 Mayıs 1919 tarihi ile millî mücadele yılının başlaması ve sonrasında Büyük Millet Meclisi tarafından 1921 Anayasası'nın benimsenmesi ile değişim başlamıştır. 1921 Anayasası, niceliksel manada kısa bir anayasa olsa da niteliksel açıdan gerek ademimerkeziyetçi bir yapıyı benimsemesi gerekse de millî egemenlik kavramını kullanması açısından önemli bir hukuki belgedir. Bununla birlikte 1922'de saltanatın kaldırılması, 1923 cumhuriyetin ilanı, 1923 Anayasa değişiklikleri ve çeşitli konularda çıkarılmış kanunlarla Türkiye'de yeni bir devlet kurulmuştur. Bu çalışmanın amacı, tarih-



sel bir perspektifle 1920'li yıllarda dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler ışığında, anayasal altyapıdaki dönüşümü ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: 1920'ler, Anayasa, Dönüşüm, Devlet, Yasa

1920s Vertigo Effect: Constitutional Changes In Turkey And In The World

Abstract

In the 1920s, the paradigm of cultural, political and economic area around the world was marked a decade that is referred to as “roaring twenties”, “the years of change”, “the golden age” or “jazz age”. For this context, the beginning of the change took place at the American Congress in 1919, when President Woodrow Wilson presented the ‘14 Principles’ that he aimed to end wars. Accordingly, 1920s witnessed the way for the establishment of the United Nations, enable d women to gain voting rights in North America, brought up changes in the American Federal Constitution, created mass media, and also witnessed the birth of ideologies such as communism and fascism. In May 19th 1919 the change started with the national struggle in Turkey and then it continued with the adoption of 1921 Constitution by the Grand National Assembly. Although the 1921 Constitution is a brief constitution in terms of quantitative terms, it is an important legal document in terms of both adopting decentralized structure and using the concept of national sovereignty. Having said that the abolition of the sultanate in 1922, proclamation of the republic in 1923, 1923 constitutional amendments and law issued on various topics was established a new government in Turkey. The purpose of this study thanks to the historical perspective to put forward the transformation of the constitutional frameworks in 1920s in the light of the developments in both for the world and Turkey.

Key Words: 1920s, constitution, transformation, government, law

Giriş

I. Dünya Savaşı, ülkeler genelinde özellikle de Avrupa merkezli ülkelerde, ekonomik ve yönetsel anlamda önemli yapısal değişikliklere kaynaklık etmiştir. İlk değişim, ekonomik alanda görünür olmuştur. 1920'li yıllar, Henry Ford'un otomobil endüstrisinde kitlesel üretim teknikleri ve montaj hattı ile daha ucuz- daha fazla- daha hızlı üretim gerçekleştirerek özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde ekonomik bir 'patlama' yaratmıştır. Diğer bir deyişle, bu on yıllık özel periyod aynı zamanda, dünyada görece refah seviyesinin arttığı bir dönemi de ortaya çıkarmıştır. Örneğin, Henry Ford ile özdeşleşen 'T Model' araç sadece 1929 yılında 23 milyonluk bir satış başarısı yakalamıştır. Bununla birlikte, 1920'li yıllarda elektrik sanayi gelişmiş ve elektrikli makinaların kullanımının artışıyla üretim- tüketim ilişkisinin boyutunu değiştirmiştir. Zincir mağazaların açılması, tüketim kalemlerinde çeşitlenmenin yaşanması ve köyden kente doğru bir göç hareketinin başlaması da bu yıllara denk düşmüştür. Benzer bir şekilde kitle iletişim araçları da yaygınlaşmaya başlamıştır. Radyo istasyonlarının artışı ve televizyonun 1923'te icat edilmesi sinema ve edebiyat alanını da etkilemiştir. 1920'lerde gerçeküstücülük ya da sürrealizmin bu alanlarda ortaya çıkması bir tesadüf değildir. Yönetsel değişimlerin başlangıcı ise Amerika Birleşik Devletleri'nde üç Başkan'ın- Warren Harding, Calvin Coolidge ve Herbert C. Hoover'ın devlet müdahalesinin olabildiğince azaltılması ve özel sektörün de bu ölçüde genişlemesini savunan *laissez-faire* politikalarını uygulamaya almalarıdır.

Bütün bu değişiklikler, ülkelerin hukuki düzenlerini de dönüştürmeye zorlamıştır. Bu kapsamda dünya genelinde, 1920'ler boyunca birçok anayasal ve yasal düzenleme yapılmıştır. Toplumsal yaşam standartlarını değiştiren bu türden bir değişim, ülkeleri yeni yasal düzenlemeleri hayata geçirme konusunda hızlandırmıştır. Bu doğrultuda ilk adım, anayasa yapma ya da mevcut anayasada düzenleme yapma şeklinde gerçekleşmiştir. Bu çalışmada, 1920'li yıllarda dünya genelinde yürürlüğe giren anayasalar, genel hatlarıyla incelenecektir. Bu kapsamda Türkiye'deki 1921 Anayasası'nın yanı sıra kronolojik olarak; 1920 Avusturya Anayasası, 1921 Polonya Anayasası, 1922 İrlanda Anayasası, 1923 Mısır Anayasası, 1925 Şili Anayasası ve 1927 Azerbaycan Anayasası dikkate alınacaktır. Söz konusu tarih aralığında başka ülkelerde de anayasaya



ilişkin gelişmeler yaşanmış olup bundan sonraki çalışmalarda bu anayasalar¹ da incelenebilir. Ancak bu çalışma sadece bir çerçeve çizmeyi amaçladığından bütün ülkelerdeki anayasalar analiz edilmemiştir.

I. Türkiye'den Anayasa Çalışması

Türkiye'de dünya genelindeki etkilerle paralel olarak anayasa çalışmaları başlatılmıştır. 1920'ler boyunca iki anayasa (1921 ve 1924 Anayasa'ları) ve çok çeşitli konulara ilişkin resmî gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4,807² adet mevzuat (yasa, kararname, yönetmelik gibi) oluşturulmuştur. I. Meşrutiyet döneminden Cumhuriyet dönemine kadar Osmanlı- Türk anayasal gelişmeleri izlendiğinde, kendi içinde türdeş olmayan hukuki düzenlemelerin olmasının yanı sıra 1921 Anayasası gerek hazırlandığı tarihsel koşullar gerekse de içerik bakımından farklılaşmıştır. Özellikle merkezîyetçiliğin ve merkezîyet yetkilerinin sınırlı ve istisnai olmasına karşın ademimerkezîyetin asli olduğu bir anayasal örgütlenme görünümü çizerek bu farklılaşmayı kanıtlamıştır.³ Devlet olarak Türkiye'nin ilk anayasası olan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ya da literatürde kullanılan diğer adıyla 1921 Anayasası, Ankara'da 23 Nisan 1920 tarihinde önemli yetkilerle donatılmış bir kurucu meclis olan Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir.⁴ 1921 Anayasası'nın bağımsızlık mücadelesi içinde; millî egemenlik, halkçılık ve milliyetçilik esaslarının benimsenmesi,⁵ kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti sistemini başlatması,⁶ birinci maddede devletin şeklinin Cumhuriyet ve üçüncü maddede Büyük Millet Meclisi tarafından Türkiye Devleti'nin idare olunacağı hükümlerinin yer alması,⁷ anayasanın döneme ilişkin en radikal değişiklikleri içerdiğini kanıtlar niteliktedir.

1 Başka çalışmalarda; 1921 Gürcistan Anayasası, 1922 Nijerya Anayasası, 1923 Afganistan Anayasası, 1923 Romanya Anayasası, 1923 Çin Anayasası, 1924 Sovyet Anayasası, 1925 Gana Anayasası, 1925 Irak Anayasası ve 1926 Lübnan Anayasası bu kapsamda analiz edilebilir.

2 Resmî gazete arşivi taramasına göre bunlardan örneğin 1,384 tanesi kanun; 7 tanesi milletlerarası anlaşma; 179 tanesi tüzük; 282 tanesi Bakanlar Kurulu Kararı ve 30 tanesi tebliğ şeklinde yayınlamıştır.

3 Narin, Serdar, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, 2018, s. 80.

4 Yamaç, Müzehher, "Türkiye Devleti'nin İlk Anayasası 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 22, Özel Sayı, 2020, s. 204.

5 Şirin, Sinem, "1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 8, Sayı 16, 2009, s. 408.

6 Yamaç, s. 208.

7 Narin, s. 87.

II. Dünyadan Anayasa Çalışmaları

1920 tarihli Avusturya Anayasası, Birinci Cumhuriyet dönemi olarak anılan 1918- 1938 yılları arasında öncelikle oldukça radikal bir parlamenter sistem kurmuştur. Bu sebeple 1920 Avusturya Anayasası 'Birinci Cumhuriyet Anayasası' olarak da adlandırılmıştır.⁸ Federal hükümetin Ulusal Konsey tarafından seçildiği, Cumhurbaşkanı'nın ise parlamentonun her iki kamarasını oluşturan Federal Meclis tarafından seçildiği parlamenter sistem ile katı bir kanunilik ilkesinin birlikte çalıştığı bir yönetim yapısı oluşturmuştur.⁹ Dolayısıyla bu anayasa ile birlikte Avusturya federal sistemi, merkezîyetçiliğin güçlendiği bir yöne doğru kaymıştır.¹⁰ Diğer bir deyişle, Avusturya eyaletleri (*Länder*), federal devlete (*Bund*) karşı anayasal olarak güç kaybetmiştir. Bu dengeyi bozan en önemli araç yine 1920 Anayasası ile kurulan Anayasa Mahkemesidir. Federal Anayasa Mahkemesi (*Verfassungsgerichtsh*), federal devlet ve federe devletlerin mevzuat anlamında arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarını çözen bir tür hakem rolü ile donatılmıştır.¹¹ Anayasa'nın 137- 148. maddeleri, Anayasa Mahkemesi adı altında kurulan bu özel yetkili mahkemeyi, merkezileşmeyi yargı denetimi altına almayı da sağlayan bir yetki tanımıştır.¹² Ayrıca bu anayasa sadece kanunların değil aynı zamanda yönetmeliklerin de anayasaya uygunluğunun güvence altına alınmasını sağlamıştır.¹³ Bu açıdan bakıldığında, 1920 Anayasası bir federatif sistem kurmuş ancak *de facto* üniter bir devlet yapılanması görünümü çizmiştir.

I. Dünya Savaşı ve II. Dünya Savaşı aralığında bağımsızlığını kazanan ülkelerden olan Polonya'da da anayasa yapımı çalışmaları 20. yy başında hız kazanmıştır. Yeniden bağımsız Polonya'nın (İkinci Polonya Cumhuriyeti) ilk anayasası olarak kabul edilen 1921 Polonya Anayasası, (Mart ayında yürürlü-

8 Bakırcı, Fahri, "Avusturya Parlamentosu Üzerine", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 1 & 2, 2013, s. 1188.

9 Öhlinger, Theo, "The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation", Ratio Juris, Cilt 16, Sayı 2, 2003, s. 208.

10 Erk, Jan, "Austria: A Federation without Federalism", The Journal of Federalism, Cilt 34, Sayı 1 (Kış, 2004), s. 1.

11 Öhlinger, s.212.

12 Kelsen, Hans, "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution", The Journal of Politics, Cilt 4, Sayı 2, 1942, s.186.

13 Kelsen, s. 183.



ğe girdiği için ‘Mart Anayasası’ olarak bilinir¹⁴) aynı zamanda, temel hak ve özgürlüklerin (ekonomik ve sosyal haklar da dahil olmak üzere) anayasal olarak güvenceye alındığı ilk anayasadır.¹⁵ Bu sebeple, altı bölümden oluşan bu anayasanın beşinci bölümü tamamen vatandaşlara tanınan temel hak ve hürriyetlere ayrılmıştır. Mart Anayasası’nın, temel hak ve özgürlükler bakımından incelendiğinde oldukça demokratik bir yönetim oluşturmaya çalıştığı söylenebilir. Bununla birlikte 1921 Anayasası, yasama organına önemli yetkiler tanıyan ve güçlü bir parlamenter sistem oluşturan bir anayasa şeklinde değerlendirilmiştir. Parlamenter sistemin Polonya versiyonu, belirgin bir güç dengesinde dayanmamakta ve bu dengede, Polonya Temsilciler Meclisi (*Sejm*) yetkilerini güçlendirirken buna karşılık ise Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini sınırlandıran bir anayasa görünümündedir.¹⁶ Böyle bir sistem, hükümet içinden de eleştiri almıştır. 1921 Anayasası bu haliyle, dönemin Devlet Başkanı Mareşal Józef Pilsudki (savaş kahramanı olarak da bilinen) tarafından hükümetin sebep olduğu yolsuzluk ve ardından gelen siyasi ve iktisadi kaosun sebebi olarak görülmüştür.¹⁷ 1921 Anayasası sonuç olarak uygulamada, istikrarlı bir yönetim geleneği oluşturmaya çalışırken iktidarsız bir rejim sistemi oluşturmuştur.¹⁸

1922 tarihinde Özgür İrlanda Devleti (*Saorstát Éireann*) Anayasası yürürlüğe girmiştir. 1922 Anayasası; biri halkın, devlete ait olanlar üzerinde devredilemez haklara sahip olduğuna inananlar, bir diğeri ise yalnızca güçlü bir merkezi devletin azınlık haklarını koruyabileceğine ve vatandaşların haklarını güçlendirebileceğine inanan iki farklı gelenekten gelen görüşten beslenmiştir.¹⁹ Bu anayasanın en önemli özelliği ise bütün vatandaşlara eşit haklar ve eşit fırsatları anayasal güvence altına almış olmasıdır. Örneğin 21 yaş üzerinde-

14 Skowyra, Jarosław, “Right to Privacy in the March Constitution of Poland of 1921 and Its Bills”, *Ius Novum*, Cilt 12, Sayı 3, 2018, s. 189.

15 Cholewinski, Ryszard, “The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution”, *Cilt 22*, Sayı 2, 1998, s. 241.

16 Garlicki, Leszek Lech, “The Presidency in the New Polish Constitution”, *East European Constitutional Review*, Cilt 6, Sayı 2 & 3, 1997, s. 88.

17 Cholewinski, s. 242.

18 Demirci, H. Aliyar, “1921 Polonya Anayasası’nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 26, 2017, s. 5.

19 Kissane, Bill, “Defending Democracy? The Legislative Response to Political Extremism in the Irish Free State, 1922- 39”, *Irish Historical Studies*, Cilt 34, Sayı 134, 2004, s. 157.

ki kadınlar, parlamentoya girme hakkı tanınmış böylece kadınlar ve erkekler eşit siyasi haklarla donatılmıştır.²⁰ İlgili anayasa, 1937 yılına kadar yürürlükte kalmış²¹ ve aynı zamanda, İrlanda ulusunun ve İrlanda vatandaşlığının da başlangıç noktasını oluşturmuştur. Bu açıdan bakıldığında 1922 Anayasası'nın üç farklı tasarıdan ortaya çıkmasına rağmen bütün tasarıların, Parlamento ya da Kraliyet egemenliğinde değil de halkın egemen güç olması konusunda hemfikir olmasının şaşırtıcı olmadığı söylenebilir.²² Dolayısıyla bu anayasa, egemenlik yetkisini büyük ölçüde herhangi bir hükümet organı yerine halkın kendisine vermiştir. Ancak 1922 Anayasası bu denli önemli özelliklere sahip olsa da birkaç çalışma dışında literatürde çok fazla tartışılmamıştır. Bunun sebepleri arasında anayasanın iç savaş dönemine denk gelmesi ve bugün hala anayasadaki temel haklar ile olağanüstü hâl yetkileri arasındaki gerilimin sürmesi yer almıştır denebilir.²³

Yirminci yüzyılın başı ile Nasır'ın Cumhurbaşkanlığı'nın sonu arasında, Mısır'ın en az dört temel ve (sözde) ihlal edilemez hukuk belgeleri vardı.²⁴ Daha sonra bu belgeler, 1923 Anayasası ile somutlaştı. 1923 Anayasası, Mısır'ın yeni kurulan anayasal monarşi altında İngiliz emperyal denetiminden yarı bağımsızlığına giden yasal çerçeveyi hazırlamıştır.²⁵ Bu anayasada öncelikle dikkat çeken, eşitliğin üçüncü maddede ele alınmasıdır. Ancak ilgili maddede eşitlik konusunda cinsiyete dair özel bir cümle olmayıp yasalar karşısında genel bir eşitlikten bahsedilmiştir.²⁶ Eğitime dair maddeler de bu anayasa kapsamında hüküm altına alınmıştır. 1923 Anayasası 19. maddesinde "İlköğretim, tüm Mısırlı erkekler ve kızlar için zorunludur ve bu eğitim, kamu

20 Beaumont, Caitriona, "Women, Citizenship and Catholicism in the Irish Free State, 1922- 1948", *Women's History Review*, Cilt 6, Sayı 4, 1997, s. 565.

21 Cahillane, Laura, "An Insight into the Irish Free State Constitution", *American Journal of Legal History*, Cilt 54, Sayı 1, 2014, s. 1.

22 Cahillane, s. 16.

23 Kissane, s. 157.

24 Heliotis, Nicolas, "A Textual Analysis of Presidential Policy under the 2014 Egyptian Constitution", *International Lawyer*, Cilt 48, Sayı 2, 2014, s. 129.

25 Shechter, Relli, "The 1923 Egyptian Constitution- Vision and Ambivalence in the Future of Education in Egypt", *History of Education*, Cilt 48, Sayı 5, 2019, s. 630.

26 Tolino, Serena, "Gender Equality in the Egyptian Constitution: From 1923 to 2014", *Oriente Moderne*, Sayı 98, 2018, s. 147.



kurumlarında tamamen ücretsiz olarak sunulmaktadır”²⁷ Bununla birlikte, 1923 Anayasası ikili bir meclis yapısı oluşturarak seçilmiş bir parlamento olan Temsilciler Meclisini görevlendirmiştir.²⁸ Söz konusu anayasanın önemli sayılabilecek etkilerinden birisi de Mısır’da bu tarihten sonra yapılan anayasalar 1923 Anayasa’sının bir model oluşturmasıdır. Diğer bir deyişle, 1923 Anayasası pek çok açıdan sorunlu olsa da demokratikleşme yönünde önemli bir adım olarak görülmüştür.²⁹

1925’de ise Amerika kıtasında yeni bir anayasa yürürlüğe girmiştir. 1920 ile 1930’ların ortaları arasında Şili’nin temsili siyasi rejimi, egemen bir yasama organının yürütmeyi yarı parlamenter mekanizmalar aracılığıyla kontrol ettiği bir sistemden, yürütmenin daha güçlü bir hükûmet erki olarak yeniden yapılandırıldığı bir başka rejime dönüştü.³⁰ Öncelikle 1925 Anayasası, hiçbir başkan adayının halk oylarının salt çoğunluğunu elde edememesi halinde yasama organının kazananı belirlediği bir sistem oluşturmuştur.³¹ Diğer bir ifadeyle, 1925 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle Şili’de hukuken parlamenter sistem sona ermiş ve siyasi oyunun yeni kurallarına geçişi kolaylaştırmak için çaba sarf edilmiştir denebilir.³² Dolayısıyla böyle bir rejim değişikliği kendini ilk olarak 1925 Şili Anayasası’nda gösterdiği ifade edilebilir. İlgili anayasanın en önemli konusu mülkiyetin toplumsal işlevi olmuştur. Ancak tek önemli konu bu değildir. Parlamenter sistemden kaynaklanan yapısal sorunlar, sistemin siyasi durağanlığı, kilise ve devlet arasındaki ilişki ile bir seçim mahkemesinin oluşturulması bu anayasada ele alınan diğer önemli konular arasındadır.³³

27 Shechter, s. 640.

28 Feuille, James, “Reforming Egypt’s Constitution: Hope for Egyptian Democracy”, Texas International Law Journal, Cilt 47, Sayı 1, 2011, s. 239.

29 Örtlek, Muhammet, Mısır’da Yeni Anayasa Referandumu: İhvan ve Darbe Anayasası’nın Karşılaştırmalı Analizi, Referandumu Destekleyenler ve Karşıtları, Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2014.

30 Stanton, Kimberly, “The Transformation of a Political Regime: Chile’s 1925 Constitution”, Ponencia Presentada en el XX Congreso Internacional de la Association de Estudios Latinoamericanos, 1997, s. 17.

31 Rabkin, Rhoda, “Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989-1995”, Comparative Political Studies, Cilt 29, Sayı 3, 1996, s. 338.

32 Kimberly, s. 18

33 Mirow, M. C., “Origins of the Social Function of Property in Chile”, Fordham Law Review, Cilt 80, Sayı 3, 2011, s. 1188.

Azınlık haklarına ilişkin olarak 1920'lerin özelliği itibarıyla büyük ölçüde radikal düzenlemeler barındıran³⁴ 101 maddelik 26 Mart 1927 tarihli Azerbaycan Anayasası, ırk ve etnik kimliğe bakılmaksızın eşitlik ilkesini benimsemiştir. Diğer bir deyişle 1927 Anayasası, azınlıkların kendi dillerinde eğitim alabilmelerini de hükme bağlamıştır. Buna ek olarak 1927 tarihli bu anayasa, Azerbaycan'ın SSCB'ye dahil olduktan sonra yürürlüğe koyduğu yazılı ikinci (ilki 19 Mayıs 1921 tarihi anayasa) anayasa niteliğindedir. Beşinci Azerbaycan Genel Sovyet Kongresi tarafından kabul edilen 1927 Anayasası, Azerbaycan'ın bağımsızlığını sağlayamadığı gibi yoğun olarak ideolojik bir çerçeveye sahip bir görünüm çizmiştir.³⁵ Ancak 1927 Anayasası'nın önemli bir özelliği vardır. Bu anayasa Dağlık Karabağ Bölgesi özerkliği yasal statüsü hususunda düzenlemeler içermekte ve buranın Azerbaycan'ın bir parçası olduğuna ilişkin bilgiler içermektedir.³⁶

34 Hekimoğlu, Merdan Mehmet, "Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmeler Tarihine Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, Cilt 7, Sayı 8, 2020, s. 7.

35 Hasanova, Sara, "Azerbaycan'da Anayasa Yapım Süreci", *İzmir Barosu Dergisi*, 2019, s. 132.

36 Paşayeva, Gülşen/ Bağirova, İrada/ Makili Aliyev, Kamal/ Mehdiyev, Ferhad, "SSCB'de Yarı Özerkliğin Hukuki Durumu: Dağlık Karabağ Özerk Bölgesi Örneği", *Uluslararası Suçlar ve Tarih*, Sayı 14, 2013, s. 80.



Sonuç

Dünya genelinde yaşanan dönüşümler, Türkiye özelinde de görünür olmuştur. Anayasal ve yasal mevzuattaki dönüşümler ise ülkelerin gelişmişlik seviyelerinden toplumsal dinamiklerin belirlenmesine kadar genişletilebilecek bir spektrumda etki göstermiştir. Bugünden bakıldığında, Türkiye'de 1921 Anayasası ile getirilen değişiklikler ve diğer ülkelerdeki benzer değişim çizgileri, birçok yönden ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda hala anlamlı veriler olarak analiz edilebilmektedir. Bununla birlikte, bu veriler geleceğe ilişkin de dikkate değer öneriler içerebilmekte ve bu şekilde devlet yönetimleri için birer politika önerileri olarak altyapı sağlayabilmektedirler. Bu gelişmelerin ışığında, 1920'li yıllarda dünyanın farklı ülkelerinde birçok anayasal değişikliğe gidilmiş ve bu dönemde yürürlüğe giren birçok anayasa, daha sonraki tarihlerde yapılacak yasal ve anayasal düzenlemeleri de etkilemiştir. Türkiye'de 1921 Anayasası bu açıdan incelendiğinde oldukça etkili ve devrimsel niteliklere haiz olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra 1920 tarihli Avusturya Anayasası ile kurulan ve özel yetkili mahkeme sıfatıyla anılan Federal Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, daha sonra diğer ülkelerde de benzer yapılanmanın oluşmasına öncülük etmiştir. Benzer bir şekilde, 1921 yılında Polonya'da yapılan anayasa, parlamentonun gücünü artırması açısından Avrupa'da büyük ölçüde farklı bir anayasa niteliğinde konumlanmıştır. Özgür İrlanda Devleti'nin 1922 tarihinde yürürlüğe aldığı anayasa ile birlikte ise egemenliğin halka tanınması ve eşitlik hükümlerinin anayasada yer bulması, Avrupa kıtasında bu ülkeyi de farklı bir konuma getirmiştir. Dünyanın diğer kıtasından ise köklü bir değişimin temeli olabilecek 1925 tarihinde yeni bir anayasa yapılmıştır. Özgür İrlanda Devleti anayasal anlayışının aksine 1925'de Şili'de yeni bir anayasa yürürlüğe girmiştir, halkın yetkisinin güçlü bir sistemi yönetme gücü yerine daha güçlü bir hükümet yetkisi başlatarak bir başka rejime dönüşümü görünür kılmıştır. Söz konusu 1925 tarihli Şili Anayasası'nda böyle bir değişimin kalıntıları gözler önüne serilmiştir denebilir. Bunun yanı sıra 1923 Mısır Anayasası'nın ise eşitlik esasını anayasal hüküm altına almış olması, bu coğrafyada yapılacak/ yapılması planlanan anayasalara örnek teşkil ettiği ifade edilebilir. Dolayısıyla, 1920 dönemi boyunca yaşanan bütün gelişmeler, ülkelerin hukuki düzenlemelerini de etkilemiş ve oldukça hızlı dönüşümleri başlatan bir dinamige sahip olmuştur.

Kaynakça

- Bakırcı, Fahri, “Avusturya Parlamentosu Üzerine”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 1 & 2, 2013, s. 1181- 1242.
- Beaumont, Cairtriona, “Women, Citizenship and Catholicism in the Irish Free State, 1922- 1948”, Women’s History Review, Cilt 6, Sayı 4, 1997, s. 563- 585.
- Cahillane, Laura, “An Insight into the Irish Free State Constitution”, American Journal of Legal History, Cilt 54, Sayı 1, 2014, s. 1- 38.
- Cholewinski, Ryszard, “The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution”, Cilt 22, Sayı 2, 1998, s. 236- 291.
- Demirci, H. Aliyar, “1921 Polonya Anayasası’nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri,” Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 26, 2017, s. 1- 11.
- Erk, Jan, “Austria: A Federation without Federalism”, The Journal of Federalism, Cilt 34, Sayı 1, 2004, s. 1.
- Feuille, James, “Reforming Egypt’s Constitution: Hope for Egyptian Democracy”, Texas International Law Journal, Cilt 47, Sayı 1, 2011, s. 237- 260.
- Garlicki, Leszek Lech, “The Presidency in the New Polish Constitution”, East European Constitutional Review, Cilt 6, Sayı 2 & 3, 1997, s. 81- 89.
- Hasanova, Sara, “Azerbaycan’da Anayasa Yapım Süreci”, İzmir Barosu Dergisi, 2019, s. 127- 159.
- Hekimoğlu, Merdan Mehmet, “Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmeler Tarihine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD), Cilt 7, Sayı 8, 2020, s. 1- 19.
- Heliotis, Nicolas, “A Textual Analysis of Presidential Policy under the 2014 Egyptian Constitution”, International Lawyer, Cilt 48, Sayı 2, 2014, s. 127- 152.
- Kelsen, Hans, “Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution”, The Journal of Politics, Cilt 4, Sayı 2, 1942, s. 183- 200.
- Kissane, Bill, “Defending Democracy? The Legislative Response to Political Extremism in the Irish Free State, 1922- 39”, Irish Historical Studies, Cilt 34, Sayı 134, 2004, s. 156- 174.
- Mirow, M. C., “Origins of the Social Function of Property in Chile”, Fordham Law Review, Cilt 80, Sayı 3, 2011, s. 1183- 1218.
- Narin, Serdar, “1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi”, İzmir Barosu Dergisi, 2018, s. 79- 110.
- Öhlinger, Theo, “The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation”, Ratio Juris, Cilt 16, Sayı 2, 2003, s. 206- 222.
- Örtlek, Muhammet, Mısır’da Yeni Anayasa Referandumu: İhvan ve Darbe Anayasası’nın Karşılaştırmalı Analizi, Referandumu Destekleyenler ve Karşıtları, Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi, Ankara, 2014.
- Paşayeva, Gülşen/ Bağirova, İrada/ Makili Aliyev, Kamal/ Mehdiyev, Ferhad, “SSCB’de Yarı Özerkliğin Hukuki Durumu: Dağlık Karabağ Özerk Bölgesi Örneği”, Uluslararası Suçlar ve Tarih, Sayı 14, 2013, s. 69- 103.
- Rabkin, Rhoda, “Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989- 1995”, Comparative Political Studies, Cilt 29, Sayı 3, 1996, s. 335- 356.



- Shechter, Relli, “The 1923 Egyptian Constitution- Vision and Ambivalence in the Future of Education in Egypt”, *History of Education*, Cilt 48, Sayı 5, 2019, s. 630- 645.
- Skowrya, Jarosław, “Right to Privacy in the March Constitution of Poland of 1921 and Its Bills”, *Ius Novum*, Cilt 12, Sayı 3, 2018, s. 182- 193.
- Stanton, Kimberly, “The Transformation of a Political Regime: Chile’s 1925 Constitution”, *Ponencia Presentada en el XX Congreso Internacional de la Association de Estudios Latinoamericanos*, 1997, s. 17- 19.
- Şirin, Sinem, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 2009, s. 359- 408.
- Tolino, Serena, “Gender Equality in the Egyptian Constitution: From 1923 to 2014”, *Oriente Moderne*, Sayı 98, 2018, s. 140- 165.
- Yamaç, Müzehher, “Türkiye Devleti’ nin İlk Anayasası 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 22, Özel Sayı, 2020, s. 204- 220.

ATATÜRK'ÜN NUTUK ADLI ESERİNDE 1921 ANAYASASI

İsmail ÖZÇELİK

Prof. Dr.,

İstanbul Aydın Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü,
iozcelik@aydin.edu.tr

Öz

Nutuk, “Cumhuriyet Halk Fırkası Umumi Reisi” sıfatıyla Gazi Mustafa Kemal Atatürk’ün hazırlayıp okuduğu önemli bir eserdir. 15-20 Ekim 1927 tarihlerinde, 1919’dan 1927’ye kadar kendisi ve silah arkadaşlarının Millî Mücadele yılları ve sonrasındaki faaliyetlerinin ele alındığı bir metnidir.

“Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” adıyla 20 Ocak 1921 gün ve 85 sayılı olan bu kanun, aynı zamanda Türkiye Devleti’ni de kuran bir ihtilal anayasasıdır. “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun gündeme gelmesi, 18 Eylül 1920 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti’nin Meclis Genel Kuruluna, “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Önergesi”ni sunmasıyla oldu. Bu Önerge, “Encümen-i Mahsus” isimli özel bir komisyona havale edildi. Komisyon anayasaya ilişkin raporunu hazırlamak üzere, 18 Kasım 1920’den Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun kabulüne kadar, iki ay sürecek çalışmalarına başladı. Nihayet 20 Ocak 1921 tarihinde “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” TBMM’ce kabul edildi.

Nutuk’u incelediğimizde 20 Ocak tarihli “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” ve bu kanunun nasıl hazırlandığı hakkında ayrıntılı bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak, Sevr Antlaşması’nın bazı maddelerinin tadilini öngören İtilaf Devletlerinin önerileri ile Londra’da bir konferans toplamak istemeleri üzerine “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” Nutuk’ta gündeme gelmiştir.



Bu bildirimizde 18 Eylül 1920 tarihinde İcra Vekilleri Heyetinin Meclis Genel Kuruluna verdikleri “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Önergesi” ile bu Önerge için oluşturulan “Encümen-i Mahsus” isimli özel komisyon ele alınacaktır. Ayrıca komisyonun anayasaya ilişkin raporu ile söz konusu tarihten sonra Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun kabulüne kadar geçen ve iki ay sürecek görüşmeler araştırılacaktır. Sonuçta TBMM’ce 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Nutuk’taki ele alınış şekli incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Atatürk, Nutuk, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, TBMM, Milli Mücadele

The Constitution of 1921 In Atatürk's Work Named Nutuk

Abstract

Speech is an important work prepared and read by Gazi Mustafa Kemal Atatürk with the title of "The General Head of the Republican People's Party". It is a text that deals with the activities of her and her comrades in arms from 1919 to 1927 during the years of the National Struggle and afterwards, between 15-20 October 1927.

"Main Organization Law" with the name of the law, which dated January 20, 1921 85 days and, at the same time establishing the Constitution is a revolution in the State Turkey. "The Constitutional Law was brought to the agenda on September 18, 1920, when the Board of Deputies submitted the" Proposal on the Principles of Organization "to the General Assembly of the Assembly. This proposal was referred to a special commission named "Encümen-i Mahsus". The commission started its work for two months to prepare its report on the constitution, from 18 November 1920 until the adoption of the Teşkilât-ı Esâsiye Law. Finally, on January 20, 1921, the "Fundamental Organization Law" was accepted by the Turkish Grand National Assembly.

When we examine the Nutuk, there is no detailed information about the "Constitutional Organization Law" dated January 20 and how this law was prepared. However, upon the proposal of the Entente States, which foresees the amendment of some articles of the Treaty of Sevres, they wanted to convene a conference in London, and the "Constitutional Law" was brought to the agenda in the Speech.

In this declaration, the "Teşkilât-ı Esâsiye Law" and the special commission called "Encümen-i Mahsus" which was formed for this proposal, submitted to the General Assembly of the Board of Deputies on September 18, 1920, will be discussed. In addition, the commission's report on the constitution and the negotiations that will last two months until the adoption of the Organization Law will be investigated. As a result, the way the "Organization-work Fundamentalism Law", which was adopted by the Turkish Grand National Assembly on January 20, 1921, was handled in the Speech will be examined.

Keywords: Atatürk, Speech, Fundamental Organization Law, TBMM, National Struggle



Giriş

Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün “Cumhuriyet Halk Fırkası Umumi Reisi” sıfatıyla kaleme aldığı önemli eseri olan Nutuk, Cumhuriyet Halk Fırkası Büyük Kongresi'nin toplandığı 15-20 Ekim 1927 tarihlerinde kendisi tarafından okunmuştur. Nutuk'un metninde Atatürk, 1919'dan 1927'ye kadar kendisi ve arkadaşlarının Millî Mücadele ve sonrasındaki faaliyetlerini ele almıştır. Söz konusu eser, Türkiye'nin bu dönemle ilgili en temel resmî tarih kaynaklarından birisi olma niteliğini taşır. Aslında Nutuk, ekindeki belgeleri ile Mustafa Kemal Atatürk'ün tarihçi kimliğini de ortaya koyan önemli bir eserdir. Zira Atatürk, yaşanan olaylarla ilgili resmî kayıtları toplamış ve Nutuk'u yazarken bu belgelere dayanarak yaptığı icraat ve gelişmeleri belgelendirmiştir.¹

Gazi Mustafa Kemal Atatürk, Nutuk'ta geçmişini anlatıp, aynı zamanda gelecekte olabilecek olumsuzlukların önceden anlaşılması için alınması gerekli dersleri de anlatmıştır. Nitekim Nutuk'un bazı sayfalardaki “Sonraki yıllarda durumun kolay ve açıkça değerlendirilmesi için bu kadar ayrıntıya yer verilmiştir.” şeklindeki ifadeleri ile Atatürk, bir bakıma ileri görüşlülüğünü de ortaya koymuştur.

Nutuk'ta kullanılan dil, Atatürk'ün yetiştiği dönemde kullanılan söz dağarcığı ve cümle yapısı bakımından millî edebiyat dönemini temsil eden dildir. Günün Türkçesi kullanılırken duruma göre bazen kısa ve keskin tümceler, bazen de uzun ve hareketli ifadelere yer verilmiştir. Nutuk, ilk defa 1927 yılında, biri asıl metin, diğeri belgeler olmak üzere eski harfleriyle iki cilt olarak yayımlanmıştır. Aynı yıl, tek cilt hâlinde lüks bir baskısı daha yapılmıştır. 1927'de eski harflerle basılan ilk Nutuk'un, 543 sayfa, bez ciltli, 19x27 cm ebatlarında, başta Gazi Mustafa Kemal'in portresi ve sonda da 7 tabaka hâlinde 10 ayrı harita eki mevcuttur. Sonraki yıllarda Nutuk'un birçok kurum ve kitabevi tarafından çok sayıda baskıları yapılmıştır.

Nutuk'ta Millî Mücadele'nin gelişme süreci 19 Mayıs 1919'dan başlamak üzere, ayrıntılı olarak işlenmiş, Lozan Konferansı, saltanatın kaldırılması, Cumhuriyetin ilanı, halifeliğin kaldırılması, iç siyasi çekişmeler, Takrir-i Sükûn

1 Nutuk'un objektifliği hususunda başta Halide Edip ve Kâzım Karabekir olmak üzere birçok kişinin eleştirileri de söz konusu olmuştur. Ancak bununla beraber Nutuk, Atatürk'ün Kurtuluş Savaşı döneminin birinci ağızdan aktardığı, Cumhuriyet tarihi açısından vazgeçilmez önemli bir eserdir.

Kanunu gibi başlıklar ele alınmış ve nihayet, “Türk Gençliğine Bıraktığım Emanet” başlığıyla eser son bulmuştur. Bu başlıkların dışında eserde pek çok konu da ayrıntılı olarak, belgelerle desteklenip yazılmıştır. Tabii ki bildirimizin konusu olan “1921 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” da Nutuk’ ta yer almıştır.

“Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” adıyla 20 Ocak 1921 gün ve 85 sayı ile kabul edilen anayasanın hazırlanış süreci Nutuk’ a göre, 18 Eylül 1920 tarihinde “İcra Vekilleri Heyeti”nin Meclis Genel Kuruluna, bir “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Önergesi” hazırlayarak sunması ile başlamıştır.² Bunun ardından da bu önerge, “Encümen-i Mahsus” isimli özel bir komisyona havale edilmiş ve komisyon Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’na ilişkin raporunu hazırlamak için çalışmalarına başlamıştır. Bunun ardından hazırlanan rapor tasarısı 18 Kasım 1920’de Mecliste ele alınmış ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun kabulüne kadar iki ay süren çalışma ve görüşmeler yapılmıştır.³ Nihayet Meclis söz konusu Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nu 20 Ocak 1921 tarihinde kabul etmiştir. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun görüşülmesi ve kabulünde katı anayasalar için öngörülen özel kurallar yani “Nitelikli çoğunluk vs.” uygulanmamış, sıradan kanunlar için daha önceden var olan usuller izlenmiştir. 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun kabulünde 1876 tarihli Kanun-u Esasi’nin değiştirilme usulünü öngören 116’ncı maddesindeki üçte iki çoğunluk kuralına da uyulmamıştır. Hazırlanma ve şekli yapısı, Türk Kurtuluş Savaşı’nın olağanüstü şartlarını yansıtan ve 23 madde ile bir ek “Madde-i Münferide” den oluşan 1921 Anayasası, diğer anayasalara göre çok özel, öz ve kısa bir anayasa olmuştur.⁴

Söz konusu anayasada, hâkimiyetin kayıtsız, şartsız millete ait, yönetim usulünün halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayanmıştır. Bu husus temel ilke olarak ele alınmıştır. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun ilk kabul ediliş şeklinde, devlet başkanlığı makamı yer almamıştır. Ancak daha sonra 29 Ekim 1923 gün ve 364 sayılı “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Tevzihan Tadiline Dair Kanun” ile yapılan değişiklik sonucunda, anayasa metninin 1. maddesine “Türkiye Devletinin şekli hükümeti

2 Türk Anayasa Hukuku Sitesi, www.anayasa.gen.tr (13.01.2021. Saat 15.00)

3 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: (1789-1980), Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş., 1998. s. 20.

4 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000. s.57-74.



Cumhuriyettir” cümlesi eklenmiş ve Cumhuriyet ilan edilerek, Cumhurbaşkanlığı makamı anayasadaki yerini almıştır.

Konumuzu oluşturan 1921 Anayasası'nın Nutuk'ta ilk defa gündeme gelmesi, İstanbul'da bulunan Sadrazamı Tevfik Paşa ile BMM Reisi Mustafa Kemal Paşa arasındaki “Londra Konferansı”na ilişkin olarak yapılan telgraf haberleşmeleri vesilesiyle olmuştur.

Bilindiği gibi, “Londra Konferansı” öncesinde “Ankara Hükümeti” ve ona bağlı olan Kuvayımilliyeye, Millî Mücadele sırasında bir taraftan “Güney Cephesi”nde Fransızlara karşı başarılı olmuş,⁵ diğer taraftan da Türk-Sovyet görüşmelerini başlatmış ve Batı Cephesi'nde Yunan ilerleyişini İnönü'de durdurmuştu. Birinci İnönü başarısı üzerine, İtilaf Devletleri, “Sevr Antlaşması”nda bazı değişiklikler yapmak üzere, Yunanistan ve Türkiye'nin de katılacağı bir konferansı 21 Şubat 1921'de Londra'da toplamaya karar vermişlerdi.⁶

Ancak henüz İtilaf Devletleri TBMM⁷ ve hükümetini tanımadıkları için, konferansa sadece İstanbul'daki Osmanlı Hükümeti'ni davet etmişlerdi. Bununla beraber İtilaf Devletleri, Anadolu'da TBMM Hükümeti Başkanı ve Millî Mücadele'nin lideri olan Mustafa Kemal Paşa'nın da Londra Konferansı'na delege olarak katılabileceğini, ya da bir temsilcisini oraya yollayabileceğini Osmanlı Hükümeti'ne bildirmişlerdi. Osmanlı Hükümeti adına Sadrazam Tevfik Paşa da telgrafla İtilaf Devletlerinin bu önerisini TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa'ya iletmişti. Ancak, TBMM lideri Mustafa Kemal Paşa, bu teklifi kabul etmemiş ve resmen davet edilmedikleri bir konferansa, taraf olarak katılacaklarını kesin olarak bildirmişti. Bunun üzerine İtilaf Devletleri, İtalya'nın aracılığı ile TBMM'den bir heyeti resmen Londra Konferansı'na davet etmişlerdi. Konferans, 23 Şubat'ta Londra'da açılmış, İtilaf Devletleri, konferansta Sevr Antlaşması'nda küçük bazı değişiklikler yapmak istemiş, ancak Türk heyeti bu duruma şiddetle karşı çıkmıştı.

Sadrazam Tevfik Paşa, konferans esnasında söz sırası kendisine gelince, “Ben sözü Türk Milletinin gerçek temsilcisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi

5 Özçelik, İsmail, Millî Mücadelede Güney Cephesi Urfa, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2002.

6 Geniş bilgi için bkz: Tansel, Selahattin, Mondros'tan Mudanya'ya Kadar, 4 Cilt, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2019.

7 TBMM adı ilk defa 08 Şubat 1921 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesinde de yazılı olarak, “Türkiye Büyük Millet Meclisi” şeklinde kullanılmış ve ondan sonra da “TBMM” adı kalıcılık kazanmıştır.

baş delegesine bırakıyorum” diyerek, konuşmayı TBMM Hükûmeti’nin Hariciye Reisi olan Heyet Başkanı Bekir Sami Bey’e⁸ bırakmıştı. Bunun üzerine İtilaf Devletleri temsilcileri görüşmeleri TBMM heyetiyle yapmak zorunda kalmışlardı.⁹

Nutuk’ta Londra Konferansı Nedeniyle 1921 Anayasası’nın Gündeme Gelmesi

Atatürk, Nutuk’ta 1921 Anayasasına değinmeden önce İstanbul’daki Tevfik Paşa ve arkadaşlarının Anadolu’daki Kuvayimillîye hareketini İstanbul Hükûmeti’ne bağlamaya çalıştıklarından söz etmiştir.¹⁰ İşte Atatürk, Nutuk’un bu kısmında 27 Ocak 1921 ile 8 Şubat 1921 tarihleri arasında yaşanan haberleşmelere ilişkin çeşitli telgraf metinlerini konuşmalarının arasına serpiştirmiştir.

“Sadrazam Tevfik Paşa Benimle Temas Kuruyor” başlığıyla bir telgraf metnini veren Atatürk’ün, “Geyve İstasyonu, 26.1.1921” başlıklı bu telgraf metnini buraya yerleştirdiği görülüyor.

“Efendiler, bu tarihten bir hafta kadar sonra, Kocaeli Komutanlığından şöyle bir telgraf aldım: İstanbul’dan Adapazarı’na telgraf ve oradan da Geyve’ye askerî makamların kontrolü altında bulunan telefon hattı vardı. Tevfik Paşa’nın benimle kapalı olarak görüşmek istemesi üzerine, İstanbul teli Ankara’ya bağlandı. Tevfik Paşadan açık olarak şu telgrafı aldım.”

Şeklindeki ifadesiyle aldığı telgrafa yer vermiştir. 27.1.1921 tarihli ve İstanbul’dan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine” başlıklı bu telgrafta Tevfik Paşa, 25 Ocak’ta Paris’te toplanan konferans tarafından alınan kararlar gereğince, Doğu meselesinin çözümünü

8 Bekir Sami Kunduh.

9 Bekir Sami Kunduh. TBMM delegeleri, Misâk-ı Millî’ye dayanarak Sevr Antlaşması’nı hiçbir şekilde kabul etmeyeceklerini dile getirmiş ve zorlu tartışmalardan sonra konferans herhangi bir sonuç alınmadan dağılmıştı. Bekir Sami Bey, Londra Konferansı’nın dağılmasından sonra, savaş esirlerinin karşılıklı geri verilmesi ile ilgili olarak, 11 Mart’ta Fransızlarla, 12 Mart’ta İtalyanlarla ve 16 Mart’ta İngilizlerle ayrı ayrı antlaşmalar imzaladı. Ancak, TBMM tarafından onaylanmayan bu antlaşmalar hiçbir zaman yürürlüğe girmemiştir.

10 Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Editörler: Nejat Bayramoğlu-Kurtuluş Güran, Kaynak Yayınları, Ankara, 2015, s. 416-431.



görüşmek üzere, 21 Şubat'ta Londra'da İtilaf Devletleri ile Osmanlı ve Yunan Hükümetleri delegelerinden oluşan bir konferansın toplanacağını ve buna göre Osmanlı Hükümeti ile beraber Ankara'dan da temsilcilerin bulunmasının istendiğini ve bu hususta telgraf başında Mustafa Kemal Paşadan haber beklemekte olduğunu bildirmiştir.¹¹ Söz konusu bu telgrafa ek olarak ayrıca, "İstanbul, 27.1.1921 Saat 20.00" tarihli şifrede de yine Tevfik Paşa "Tevfik" imzasıyla "Londra Konferansı'nda güçlü konuşabilmek için Yunanlıların bir kolorduyu İzmir'e göndermekte, Trakya'daki kuvvetlerini de Anadolu'ya kaydırmakta ve on güne kadar bir taarruz hareketine başlayacakları, inanılır kaynaklardan haber alınmıştır." şeklinde ayrı bir şifre ile Mustafa Kemal Paşa'ya bilgi vermiştir.¹²

Bundan sonra Atatürk Nutuk'ta, "Tevfik Paşa'ya Verdiğim Resmi ve Hususi Cevaplar" başlığı altında, "Ankara, 28.1.1921, Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal" imzasıyla, "Tevfik Paşa Hazretleri'ne" başlıklı bir telgraf yollamıştır. Bu telgrafında Mustafa Kemal Paşa, kendisine gelen telgrafi ilgi tutarak, millet ve memleket adına söz söyleme yetkisinin Ankara Hükümeti'nde olduğunu, kendilerinin resmen davet edilmedikleri bir konferansa katılmayacaklarını, ancak davet edilmeleri gerektiğini ve doğrudan yapılacak bir davetin müspet karşılanacağını bildirmiştir.

Bu telgrafa bir de Mustafa Kemal Paşa kendi adına ve özel olarak aynı gün (28.1.1921) Ankara'dan "İstanbul'da Tevfik Paşa Hazretleri'ne" başlıklı bir telgraf daha yollamıştır. Daha ayrıntılı olan bu telgrafında da Mustafa Kemal Paşa, Sadrazam Tevfik Paşa'ya İstanbul ile tam bir birlik içinde hareket etmek istediğini, Londra'da ayrı ayrı iki heyetin bulunmasının sakıncalı olacağını, tam bağımsızlığımızı haklı göstermek yolunda güç birliği yapmak gerektiğini ve bunun için de tek temsilci ve muhatabın Ankara'daki Meclisin olduğunu ve onu temsil edecek delegelerle bağımsızlığın daha iyi savunulacağını, kendisinin de bunu kabul edip desteklemesini, bu konuda vicdani ve tarihî bir

11 Atatürk, Kemal, Nutuk 1919-1927, Haz: Zeynep Korkmaz, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2006. s.377.

12 Korkmaz, s.378. Atatürk, Kemal, Nutuk, Haz: Şarika Gedikli/İsmail Özer/ İsmet Türkmen, Berikan Yayınları, Ankara, s. 379-386.

sorumluluk ve görevi olduğunu hatırlatarak, Tevfik Paşadan bu konuda kesin ve açık fikir ile bilgi istemiştir.¹³

Aynı gün Mustafa Kemal Paşa, Tevfik Paşa'ya üçüncü bir telgraf daha yollamıştır. Bu telgrafında da “Ankara, 28 Ocak 1921 İstanbul'da Tevfik Paşa Hazretleri'ne” başlığını kullanan Mustafa Kemal Paşa, dört madde hâlindeki bir dizi tekliflerini Tevfik Paşa'ya sunmuştur. Bunlardan ilki padişahın Türkiye Büyük Millet Meclisini tanıdığını kısa bir hattı hümayun ile kamuoyuna ilan etmesi, ikincisi, padişahın eskisi gibi İstanbul'da ikamet etmesi ve salahiyet ile mesuliyet sahibi olup her türlü tecavüzdten korunmuş ve her türlü bağımsızlık şartlarını kendisinde toplamış olan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve hükûmetinin şimdilik Ankara'da bulunması, İstanbul'da artık kabine namı altında bir heyetin kalmasına gerek olmadığı şeklindedir. Üçüncüsü de İstanbul şehir ve havalisi idare işlerinin nasıl tanzim edileceği ondan sonra düşünülüp tatbik olunur. Nihayet son maddede de Büyük Millet Meclisince tasdik olunmuş bütçede mevcut padişah tahsisatıyla beraber, bütün lüzumlu memurlar ve diğer maaş sahiplerinin tahsisatlarını vermek için gerekli paraların hükûmetçe temin edilip ödeneceği şeklindedir.¹⁴

Atatürk, “Tevfik Paşa'nın bu uzunca telgrafımıza gece verdiği cevap çok kısa oldu. Tevfik Paşa'nın cevabı şuydu:” diyerek, gelen cevabı yazmıştır. Cevap, “Telgrafınızı aldım. Yarın kabineyi toplayarak, saat 18.00'de bilgi sunarım.” şeklinde olup, gayet kısadır.¹⁵

“Tevfik Paşa kabinesini toplamış, cevap verdi. Bunu da olduğu gibi bilgimize sunacağım:” diyen Atatürk, Tevfik Paşadan gelen cevabi telgrafi ifadelerine eklemiştir. “Dersaadet, 29.1.1921 Ankara'da Mustafa Kemal Paşa Hazretleri'ne” başlığını taşıyan ve “Sadrazam Tevfik” imzasıyla gelen bu uzun metinli telgraf şöyleydi:

“28 Ocak 1921 tarihli üç kıta telgrafnamelerinize cevaptır: Bugünkü hükûmet, İstanbul ve Anadolu'nun birliği hususundaki menfaattarı öteden beri takdir eylediğinden, bu maksatla işbaşına gelmiş ve şimdiye ka-

13 Korkmaz, s.379. Bayramoğlu/Güran, s. 416-431.

14 Korkmaz, s.380. Gedikli/Özer/Türkmen, s. 379-386.

15 Korkmaz, s.381. Bayramoğlu/Güran, s. 416-431.



dar bu uğurda mesai sarf eylemiştir. Milletın hakimiyet haklarını muhafaza arzusuyla sarf ettiğıniz emeklerin ve verdiğıniz kurbanların, karşısında bulunduğumuz müsait vaziyeti meydana getirdiğine, çok tesiri olduğuna kaniyiz. Dolayısıyla bir milli fayda temin edecek tekliflerinizi kabule hazırız. Bu bakımdan bildirimleriniz hakkındaki görüşümüzü aşağıda izah eyliyorum: Konferansa dolaylı davet edilmeniz tabiidir. Çünkü İtilaf hükümetlerinin temsilcileri buradadır. Dolayısıyla İstanbul'da bulunan ve sizinle iş birliğine çalışan bir hükümet vasıtasıyla tebligat yapılması pek tabii görülmelidir. Şimdiye kadar Anadolu'yu tanımaya bile lüzum görmeyen Avrupa hükümetlerinin, bilhassa Anadolu delegelerinin Konferans'ta bulunmasını şart kabul eylemeleri memnuniyet vericidir. Bu bakımdan, bir şekil meselesi tasavvuruyla bu mesut değışimden istifade etmemek, millete karşı üstlendiğıniz vazife ile asla bağdaşmaz. Zaten aramızda birlik olduğumuz ilan edildikten sonra delegelerimiz ayrı gayrı değil, yekvücut demek olur. Kabul olunan esaslar dairesinde konuşacaklarına göre bu konuda bir sakınca tasavvur edilemez. Dolayısıyla devlet ve millete karşı mükellef olduğumuz vazife, bu tarihi anda bize uzatılan elden istifade edilmesini katiyen emretmektedir. Bundan kaçınmanın, Yunan iddialarına karşı müdafisiz kalınmasına ve memleketimizin daha ne kadar müddet harp felaketlerine sahne olmasına sebep olacağı düşünölmelidir. Esasen taleplerimizi Konferans huzurunda öne sürmek ve hakkımızı Avrupada duyurmak, farz edelim Konferans neticesiz bile kalmış olsa, zarar getirmez. Zatiialileri ve arkadaşlarınızın vatanperverlikleri bu fırsatın kaçırılmayacağını teminatıdır. Şimdiye kadar eski kabineler tarafından alınmış ve her iki taraf için fena netice vermiş olan kararların kaldırılması tabii bulunduğundan, ayrılık ve gayrılık kalmamıştır. Ancak İstanbul'un işgal altında bulunması sebebiyle burasının icra kuvvetinden yoksun kalması, hükümet idaresinin büsbütün ve tamamen İtilaf devletleri eline geçmesine ve dolayısıyla antlaşmada yer alan İstanbul hakkındaki kayıtların tatbik mevkiine konulmasına sebebiyet verilmiş olacağı gibi, harp halinde bulunduğumuz Yunan askerinin şimdiki halde İstanbul ve havalisinde mevcudiyeti dahi bu teklifleri icra edilemez bir hale koymuştur. Heyetimizce makam muhafazası fikrinin bu görüşlerde varit olmadığını temine bile

lüzum görmem. Esasen bugün en ziyade acil olarak halli icap eden mesele, vakti yaklaşmakta bulunan Konferansa delegelerimizi yetiştirmekten ibaret olduğundan ve biz Konferansta bulunmadığımız takdirde Yunanlılar iştirak ederek Konferansta gıyabi hüküm giydirmek ve dolayısıyla davamızı kaybetmek tehlikesinde kalacağımızdan, bu konuda tarafımızdan mesuliyet kabul edilemeyeceğini beyan ve Konferansta vaktinden evvel bulunmak menfaatimiz icabı olacağından, delegelerinizin süratle buraya gönderilmesini rica ederim.”¹⁶

Tevfik Paşa ve Arkadaşları Millî Hareketi İstanbul Hükûmeti'ne Bağlamak İstiyorlar

Bütün bu yazışmalardan her iki tarafın da yani İstanbul ve Ankara'nın birbirlerine karşı bir üstünlük mücadelesi yürüttüğü anlaşılıyor. Nitekim Atatürk de bu durumu “Tevfik Paşa ve Arkadaşları Anadolu'yu İstanbul Hükûmetine Bağlamaya Çalışıyorlar”¹⁷ başlığı altında ele almış ve bu gelişmeleri;

“Saygıdeğer Efendiler, Tevfik Paşa ve hükûmeti, İstanbul ve Anadolu'nun birleşmesi için çalışmış olduğunu söylüyor, doğrudur. Bizde aynı şey için çalışmaktaydık; şu farkla ki Tevfik Paşa ve arkadaşları, Anadolu'yu eskiden olduğu gibi İstanbul'a bağlamak ve tutsak etmek istiyordu. Hem de düşman kuvvetlerinin işgali altında bulunan İstanbul'a...”

Şeklindeki ifadeleriyle değerlendirmiştir.¹⁸

Sözlerinin devamında da:

“Öyle bir hükûmete ki, cihanda mevcudiyetine itiraz olunmuyorsa, düşman emellerini kolaylaştırmaya vesile olacak mahiyette görüldüğü içindi. Tevfik Paşa ve arkadaşlarına göre müsait vaziyetin ortaya çıkmasında Anadolu mücadelesinin çok tesiri vardır. Ama vaziyeti meydana getiren yalnız Anadolu mücadelesi değildir. İhtimal ki bu ihtiyar diplomat, bu kerameti kendisinin iktidar mevkiine gelmesinde hayal ediyordu. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun esas maddelerini Tevfik Paşa'ya bildirdim.”

16 Bayramoğlu/Güran, s. 421.

17 Korkmaz, s.381. Gedikli/Özer/Türkmen, 379-386.

18 Bayramoğlu/Güran, s. 423.



Diyerek bundan sonra kararlılığını sürdüren Mustafa Kemal Paşa, telgraflarla Tevfik Paşa'ya yeni cevaplar vererek, Londra Konferansı'na davet edilmeleri konusundaki ısrarlı direnişini sürdürmüştür.

1921 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Temel Maddelerinin Yer Aldığı Telgraf

Yukarıda açıkladığımız Londra Konferansı öncesinde, Konferansın düzenlenmesi ve çeşitli konulara ilişkin olarak yer alan haberleşmeler ile bir dizi telgraflar ve bu konulara ilişkin süreç, sonunda Mustafa Kemal Paşa'nın Sadrazam Tevfik Paşa'ya gönderdiği 30 Ocak 1921 tarihli telgraf metninde, 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu yerini almıştır. Ancak bu telgrafta Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun temel maddelerini oluşturan on madde bulunmaktadır. Söz konusu telgrafta yer alan on maddenin ilk dokuz maddesi sırasıyla bahse konu Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun ilk dokuz maddesidir. 10. madde ise “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun bu maddelere aykırı düşmeyen hükümleri eskisi gibi yürürlüktedir.” kaydıyla telgrafa derç edilmiştir.

Böylece Mustafa Kemal Paşa, yukarıda sözünü ettiğimiz telgraf haberleşmelerinden 30 Ocak tarihli olanına Meclisin hazırlamış ve kabul etmiş olduğu ilk Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 9 maddesini metin olarak telgrafa yerleştirip Tevfik Paşa'ya yollamıştır.¹⁹ Bu yolla Tevfik Paşa'ya bir yandan kararlılığını gösterirken, diğer taraftan Meclisin üzerinde bir gücün olmadığı mesajını da vermiştir.

Bu gelişmeyi de “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun esas maddelerini Tevfik Paşa'ya bildirdim. Tevfik Paşa'ya şu suretle cevap verdim:” diyerek, Mustafa Kemal Paşa, telgraf metnine yer vermiştir. Söz konusu telgraf metni şöyledir:

“Ankara, 30.1.1921, İstanbul'da Tevfik Paşa Hazretleri'ne

1) 27.1.1921 ve 28.1.1921 tarihlerinde yazdığım üç telgrafname ile zatlılerine icap eden ve tatbiki ve desteklenmesi zaruri olan bütün hususları açıklık ve katiyetle bildirmiş olduğuma kaniyim. Buna rağmen 29 Kanunusani 1921 tarihli telgrafnamenizle vaziyetin henüz lüzumu derecede vukuf ve isabetle değerlendirilememekte olduğunu gördüm. Vaziyetin ehemmiyeti ve zama-

¹⁹ Korkmaz, s.380, Bayramoğlu/Güran, s. 416-431.

nın nezaketi, zatı samileriyle beraber değerli arkadaşlarınızın ve bilhassa Zatı Şahane'nin her hususta bir defa daha aydınlatılmasına aracılığımızı bir vazife hükmüne koyuyor. Görüş ve muhakemelerinizden isabetli neticeler çıkarılmasını kolaylaştırmak maksadıyla Türkiye Büyük Millet Meclisince konulan ve tatbik edilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun esas maddelerini aşağıda aynen tebliğ ediyorum:

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Esas Maddeler

1. Hakimiyet kayıtsız şartsız milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayanır.

2. İcra kudreti ve kanun yapma salahiyeti, milletin yegâne ve hakiki temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde tecelli eder ve toplanır.

3. Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti" unvanını taşır.

4. Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca seçilmiş üyelerden meydana gelir.

5. Büyük Millet Meclisinin seçimi iki senede bir kere icra olunur. Seçilen üyelerin üyelik müddeti iki seneden ibaret olup, fakat tekrar seçilmek caizdir. Eski heyet, yeni heyetin toplanmasına kadar vazifeye devam eder. Yeni seçim icrasına imkân görülmediği takdirde toplantı devresinin yalnız bir sene uzatılması caizdir. Büyük Millet Meclisi üyelerinin her biri kendini seçen vilayetin ayrıca vekili olmayıp bütün milletin vekilidir.

6. Büyük Millet Meclisinin Genel Kurulu, Teşrinisani başında davetsiz toplanır.

7. Şer'i hükümlerin tatbiki, bütün kanunların konulması, değiştirilmesi, feshi ve antlaşma ve barış yapılması ve vatan müdafaası ilanı gibi esas haklar Büyük Millet Meclisine aittir. Kanunlar ve nizamlar tanziminde, halkın işlerini en kolaylaştırıcı ve zamanın ihtiyaçlarına en uygun fıkıh ve hukuk hükümleri ile adap ve muameleler esas alınır. Heyeti Vekile'nin vazife ve mesuliyeti özel kanunla tayin edilir.

8. Büyük Millet Meclisi, hükûmetin kısımlara ayrılan dairelerini, özel kanun icabınca seçilmiş olan vekilleri vasıtasıyla idare eder. Meclis, icrai hususlar için vekillere yön tayin eder ve ihtiyaç görüldüğünde bunları değiştirir.



9. Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından seçilen reis, bir seçim devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi'dir. Bu sıfatla Meclis namına imza koymaya ve Heyeti Vekile kararlarını tasdike salahiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis seçerler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi, Vekiller Heyetinin de tabii reisi'dir.

10. Kanun-u Esasi'nin işbu maddelerle çelişmeyen hükümleri eskisi gibi yürürlüktedir.

Bizce saydığım esas maddelere aykırı hareket etmeye imkân ve salahiyet olmadığını nazarı dikkati samilerine ehemmiyetle arz ederim. Meclis Riyaseti'yle başlayan haberleşmenin lüzumlu kıldığı muamelenin takibi İcra Vekilleri Heyetine verilmiştir, Efendim.”

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal”

Böylece Atatürk, “Bizce saydığım esas maddelere aykırı hareket etmeye imkân ve salahiyet olmadığını nazarı dikkati samilerine ehemmiyetle arz ederim. Meclis Riyaseti'yle başlayan haberleşmenin lüzumlu kıldığı muamele- nin takibi İcra Vekilleri Heyetine verilmiştir, Efendim.” demek suretiyle ke- sin kararını güçlü bir şekilde Tefik Paşa'ya bildirmiş ve buna göre de Londra Konferansı'nda temsil hak ve yetkisinin milletin gerçek temsilcisi olan TBMM Hükümeti'ne ait olduğunu son kez ve kesin olarak bildirmiştir.

Atatürk, telgrafın altında “Saygıdeğer Efendiler, bu telgrafımda temel maddeleri bildirilmiş olan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, bu tarihten henüz on gün önce, yani 20 Ocak 1921'de Meclisten çıkmıştı. Bu kanun, Meclisin ve Millî Hükümet'in durum ve yetkisini, şekil ve niteliğini tespit ve ifade eden ilk kanundur.” şeklinde bir de değerlendirme yapmıştır.

Nutuk'a Göre 1921 Anayasası'nın Tarihçesi

Bundan sonra Atatürk, Nutuk'ta bu telgraf içine derç etmiş olduğu 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun hazırlanış sürecinin nasıl seyrettiği ile buna ilişkin gelişmeler konusunu ele almış ve “İlk Teşkilât-ı Esâsiye Kanu- nu'muzun Tarihçesi” başlığı altında Anayasa'nın hazırlanış sürecini anlatmaya başlamıştır.

“Saygıdeğer Efendiler, bu telgrafımda temel maddeleri bildirmiş olan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, bu tarihten henüz on gün önce, yani 20

Ocak 1921'de Meclisten çıkmıştı. Bu kanun, Meclisin ve Millî Hükûmetin durum ve yetkisini, şekil ve niteliğini tespit ve ifade eden ilk kanundur.

Diyen Atatürk, sözlerine su şekilde devam etmiştir:

“Meclis, 23 Nisan 1920'de açıldığına göre, bu ana kanunun Meclisten çıkarılabilmesi için dokuz ay kadar bir zamanın geçmesi zaruri olmuştur. Bu zaruretten nereden doğduğu hakkında bir fikir verebilmek için, müsaade buyurursanız kısa bir açıklamada bulunayım:”²⁰

“Bilindiği üzere, Meclisin açılmasından hemen sonra, pek gerekli esasları içine alan bir önerge vermiştim. Meclis ve onun Bakanlar Kurulu, bu esasları ilk günden yürürlüğe koymuş ve uygulamaya başlamıştı. Bir yandan da kurulmuş olan Temel Haklar Komisyonu, bu önerge metnini esas almak üzere, bir kanun tasarısı hazırlamaya başladı. Nihayet dört aylık bir süre sonunda bu Komisyon, ‘Büyük Millet Meclisinin kuruluş ve işleyişi ile ilgili kanun maddeleri’ başlıklı sekiz maddelik bir tasarıyı Meclise getirdi.”

18 Ağustos 1920 tarihinde çok acele görüşülmesi kararıyla gündeme alınan bu kanun maddelerinin uzunca bir gerekçesi vardır.

Komisyon tutanağının, Büyük Millet Meclisinin tarifini yapan satırları arasında şu cümleler yazılıydı:

“Halife ve Padişahın esareti ve diğer olayların da buna eklenmesi ile ortaya çıkan güçlük karşısında, kurulan Meclisimizin sonsuza kadar bugünkü şekli ile devam etmesini kabul etmek aşırı ve özel durumlara tabii bir şekil vermek olur. Hâlbuki, olağan dışı durumların süreklilik kazanmayacağı bir kuraldır. Buna göre, çiğnenen hilafet ve saltanat hakkı ile millet ve vatanın istiklali yeniden kazanılınca ve kabul ettirilinceye kadar bu durumun devamı, ancak ana hedef olan bu kutsal gayelerin gerçekleşmesiyle Meclisin tabii bir duruma girmesi uygun görülmüştür. Onun için ikinci maddenin birinci fıkrası ‘amacın gerçekleşmesine kadar şartına bağlanmıştır’.

²⁰ Korkmaz, s.384, Bayramoğlu/Güran, s. 416-431.



Gerçekten de Meclisin ne zamana kadar toplanmakta devam edeceği konusunda belirli bir süre ve sınır konmamıştı.

Bu sebepler ve bu görüş detaylarıyla, daha 1920 Ağustos'unda Türkiye Büyük Millet Meclisinin durum ve niteliği bakımından devamı olmadığı inancının hâkim olduğu anlaşılıyor.

Kanun maddelerinin birincisi de: 'Büyük Millet Meclisi, yasama ve yürütme güçlerini kendinde toplar, devlet idaresini doğrudan doğruya ve tek başına ele almıştır.' şeklindeydi. Bu madde ile Meclise verilen yetkinin bile, gerekçeye göre geçici olması lazım geleceği tabiiydi. Niteliği bakımından geçici olan bir kuruluşun yetkisi de var olduğu sürece mevcuttur.

Temel Haklar Komisyonunun görüş ve kararı, Mecliste de böylece benimsendi. Hatta Meclis üyelerinden birçoğu, maksadın açıklanmasında, Komisyonun ifadelerini eksik bularak, bu ifadelere açıklık getirilmesi teklifinde bulundular. Dediler ki: 'Birinci maddenin başına 'Hilafet ve saltanat ile vatan ve milletin istiklali kurtarılincaya kadar...' şeklinde açıklık verecek ibareyi eklemek gerekir. İkinci maddedeki: 'Amacın gerçekleşmesine kadar' ifadesi yerine de aynı açıklamanın yapılması gerektiği ileri sürüldü. Bu konu hayli tartışmalara yol açtı.

Bazı milletvekilleri: 'Yalnız 'hilafet' kelimesini koyalım, 'saltanatı da içine alır' dediler. Bazı hocalar, efendiler, buna razı olmadılar. 'Hilafet manevi bir görevdir' görüşünü ileri sürdüler. 'Hilafette ruhbanlık yoktur' itirazına, hoca efendiler: 'Saltanat, yalnız hükmettiği ülkeleri içine alır. Hilafet ise bütün dünyadaki Müslümanları kapsar' diye cevap verdiler.

Bu tartışmalar günlerce devam etti. Çatışan görüşlerden biri açıkltı: "Hilafet ve Padişah vardır ve var olacaktır. O var olunca, bugünkü durum, şekil ve yetki geçicidir. Hilafet ve saltanat makamı otoriteyi ele alıp faaliyete geçme fırsatını bulunca, siyasi teşkilatla ilgili esasların ne olduğu bellidir, bilinmektedir. O bakımdan yeni bir şey düşünmek söz konusu değildir. Hilafet ve saltanat makamı yeniden işler duruma gelinceye kadar Ankara'da toplanmış olan birtakım insanlar, geçici tedbirlerle çalışacaklardır."²¹

21 Korkmaz, s.384, Bayramoğlu/Güran, s. 416-431.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Ele Alınırken Hilafet ve Saltanat Konusu Üzerine Mustafa Kemal Paşa'nın TBMM'de Görüşlerini Dile Getirmesi

Atatürk, Nutuk'ta bundan sonra Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Mecliste görüşülürken saltanat ve hilafet konuları ile ilgili TBMM'de ileri sürülen görüşler ve kendisinin yaptığı konuşma ve beyan ettiği görüşlerini anlatmıştır. İfade ettiğine göre bu konuya ilişkin yaşanan gelişmelerin seyri ve yaşananlar şöyleydi:

“...Buna karşı olan fikirde açıklık yoktu. Saltanat millete intikal etmiştir; saltanat kalmamıştır. Hilafet de saltanat demektir; dolayısıyla onun da mevcudiyetinin hikmeti yoktur” tarzında açık ve kesin konuşulamıyordu. Otuz yedi gün sonra, 25 Eylül'de bir gizli celsede Meclise bazı izahatta bulunmayı faydalı gördüm. Cereyan eden fikir ve hisleri tatminden sonra başlıca şu görüşleri ileri sürmüştüm:²²

“Türk milletinin ve onun yegâne temsilcisi bulunan yüce Meclisin, vatan ve milletin bağımsızlığını, hayatını temin için çalışırken, hilafet ve saltanatla, halife ve sultanla bu kadar çok meşgul olması sakıncalıdır. Şimdilik, bunlardan hiç bahsetmemek yüksek menfaatler gereğidir. Eğer maksat, bugünkü halife ve padişaha bağlılık ve sadakatin muhafaza edilmesini ifade ve teyit etmekse, bu zat haindir. Düşmanların, vatan ve millet aleyhinde vasıtasıdır. Buna ‘halife ve padişah’ deyince, millet, onun emirlerine itaat ederek düşman emellerini yerine getirmek mecburiyetinde kalır. Hain veyahut makamının kudret ve salahiyetini kullanmaktan yasaklanmış olan zat, zaten padişah ve halife olamaz. ‘O halde onu tahttan indirip yerine derhal diğerini seçeriz’ demek istiyorsanız, buna da bugünün vaziyet ve şartları müsait değildir. Çünkü tahttan indirilmesi lazım gelen zat, milletin nezdinde değil, düşmanların elindedir. Onun mevcudiyetini yok sayarak diğer birine biat edilmek tasavvur olunuyorsa, bugünkü halife ve sultan haklarından feragat etmeyerek İstanbul'daki kabinesiyle, bugün olduğu gibi makamını muhafaza ve faaliyetini sürdürmeye devam edebileceğine göre, millet ve yüce Meclis, asıl maksadını unutup halifeler davasıyla mı uğraşacak? Ali ile Muaviye devrini mi yaşayacağız? Özetle, bu mesele geniş, nazik ve mühimdir. Halli, bugünün işlerinden değildir.

22 Bayramoğlu/Güran, s. 425.



Meseleyi esasından halle girişecek olursak, bugün içinden çıkamayız. Bunun da zamanı gelecektir. Bugün koyacağımız kanuni esaslar, mevcudiyet ve bağımsızlığımızı kurtaracak olan Millet Meclisini ve millî hükûmeti takviyeye yönelik mana ve salahiyeti temin ve ifade etmelidir!”

“Efendiler, bu izahatımdan bir hafta evvel, ben de Meclise bir proje vermiştim. 13 Eylül 1920 tarihli olup siyasi, toplumsal, idari, askerî, görüşleri özetleyen ve idari teşkilat hakkındaki kararları ihtiva eden bu program, Meclisin 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okundu. İşte, bu tarihten, daha dört ay geçtikten sonra kararlaştıran ilk Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu bu programdan çıkmıştır.”²³

Yukarıdaki anlatımdan anlaşıldığına göre, 1921 Anayasası'nın TBMM'deki hazırlanış ve kabul ediliş seyri bir hayli zaman almış ve Meclisi uğraştırmıştır.

Atatürk, bu uzun izahatından sonra Nutuk'ta Tevfik Paşa ile haberleşmesi ile ilgili konulara geri dönmüş ve Londra Konferansı'na iştirak hususundaki telgraflardan söz etmiştir.

“Şimdi arzu buyurursanız İstanbul ile haberleşmeye devam edelim. Londra Konferansı'na iştirak edecek delegeler, doğrudan doğruya millî iradeyi temsil eden Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmelidir.” şeklindeki görüşünü öne çıkaran Mustafa Kemal Paşa'nın Londra Konferansı'na katılma ile ilgili İstanbul ile haberleşmesine ilişkin gelişmeleri ve telgraf örneklerini sunmaya devam etmiştir.

Atatürk, haberleşme ve yazışmalar sonucunda “Londra Konferansına Katılmamız” başlığı altında aşağıdaki hususları ifade ederek konuya ilişkin görüşlerini tamamlamıştır.

“Efendiler, Dışişleri Bakanı olan Bekir Sami Bey'in başkanlığı altında ayrıca ve müstakil bir delege heyeti kuruldu. Heyet, Londra Konferansı'na özel olarak davet edildiğimiz takdirde katılmak üzere ve bu arada geçecek zamandan da yararlanmak maksadıyla, Antalya üzerinden Ro-

23 Bayramoğlu/Güran, s. 426.

ma'ya hareket ettirildi. Heyetimiz, İtalya Dışişleri Bakanı Kont Sforza vasıtasıyla, Konferansa resmen davet edildikleri kendilerine bildirildikten sonra Londra'ya geçmiştir. Londra Konferansı, 27 Şubat 1921'den 12 Mart 1921'e kadar devam etti. Hiçbir olumlu sonuç vermedi.”²⁴

Sonuç

Görüldüğü gibi 1921'de, daha Millî Mücadele sürerken, resmî olarak “Türkiye” adının kullanılmadığı, Büyük Millet Meclisinde Anayasa'nın karşılığı olan “Kanun-u Esasi” değil; “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” adıyla bir anayasa hazırlanmıştır.²⁵ hazırlanma ve şekli yapısı, Türk Kurtuluş Savaşı'nın olağanüstü şartlarını yansıtan 1921 Anayasası'nın kabul süreci tam da Ankara'daki TBMM Hükûmeti'nin dış dünya ve devletlerarası hukuk bakımından tanıma-ya çalıştığı bir süreç içerisinde gündeme gelmiş ve yasalaşmıştır.

Bu bağlamda Atatürk Nutuk'ta icraatlarını anlatırken kronolojik sıra içinde gelişen olayların seyrine göre bu anayasayı gündeme getirmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi ve hükûmetine iç ve dış kamuoyu nezdinde hukuki meşruluk kazandırmak ve tanıtmak için icraatlarında bu temel metne bağlı kalmıştır.

1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, uzun tartışmalar ve farklı görüşlerin teatisi neticesinde kabul edilmiştir. Başka bir ifade ile Mecliste saltanat ve hilafet makamına bağlı olanlarla, parlamenter sistem ve millî hâkimiyet esasına dayalı bir düzene geçişi isteyenlerin fikri mücadelesi yaşanmış ve ikinci taraf başarı sağlamıştır. Bu anayasanın kabulü ile adı konmamış Cumhuriyet idaresinin resmileştirilmesi için zemin hazırlanmış ve saltanata son verileceği işareti de artık ortaya çıkmıştır. Nitekim bu anayasa üzerine kısa bir süre sonra saltanat kaldırılmış ve ardından 29 Ekim 1923 gün ve 364 sayılı “Teşkilat Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Tevzihan Tadiline Dair” başlıklı bir madde ve yapılan değişiklikle Cumhuriyet ilan edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak, anayasada yerini almıştır.

²⁴ Korkmaz, s.392. Bayramoğlu/Güran, s. 416-431

²⁵ Tekin, Arslan, Yeniçağ Gazetesi, 01.03.2021.



Kaynakça:

- Atatürk, Kemal, Nutuk, 2.Cilt (1920-1927), 9. Basılış, (3Cilt), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul,1970.
- Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Cilt I-II, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1994.
- Atatürk, Kemal, Nutuk 1919-1927, Haz: Zeynep Korkmaz, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2006.
- Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Haz: E. Semih Yalçın, Gazi Kitabevi, Ankara 2006.
- Atatürk, Kemal, Nutuk, Haz: Gedikli, Şarika – Özer, İsmail- Türkmen, İsmet, Nutuk, Berkan Yayınları, Ankara
- Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Editörler: Nejat Bayramoğlu-Kurtuluş Güran, Kaynak Yayınları, Ankara, 2015.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: (1789-1980). Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş. Ankara, 1998.
- Tansel, Selahattin, Mondros'tan Mudanya'ya Kadar, 4 Cilt, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2019.
- Tekin, Arslan, “Yeni Anayasa Çıkmaz Yol!”, Yeniçağ Gazetesi, 01.03.2021.
- Özçelik, İsmail, Millî Mücadelede Güney Cephesi Urfa, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2002.
- Türk Anayasa Hukuku Sitesi, www.anayasa.gen.tr (13.01.2021. Saat 15.00)

ATATÜRK DÖNEMİ TÜRK DİPLOMASİSİ VE 1921 ANAYASASI

Ekrem Yaşar AKÇAY

Doç. Dr.,

Hakkari Üniversitesi İktisadi ve

İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,
ekremyasarakcay@hakkari.edu.tr

Öz

Devletler arasındaki ilişkileri barışçıl yollarla yürütme sanatı olarak tanımlanan diplomasi, köklü bir geçmişe sahip olup çok eski zamanlardan beri devletlerin dış politikalarında kullandıkları önemli bir araç olmuştur. Türkiye de diplomasiyi kurulduğu andan bu yana her dönemde aktif bir şekilde kullanan devletlerden biri olmuştur. Millî Mücadele döneminden itibaren diplomasiyi yoğun bir şekilde kullanan Türkiye, günümüzde de diplomasiyi farklı şekillerde kullanmaya devam etmektedir. Millî Mücadele döneminde bir yandan Batı devletlerine karşı bağımsızlık mücadelesi verilirken diğer yandan da Batı tarzı bir devlet oluşturulacağıının sinyalleri verilmiştir. Bu durumun hukuki dayanaklarından biri de 1921 Anayasası olmuştur. 1921 Anayasası'nda egemenliğin millete ait olduğu belirtilmiş ve Türkiye devleti kavramı kullanılmıştır. Şubat 1921'de Londra Konferansı'na hem Ankara hem de İstanbul Hükümeti'nin davet edilmesinden sonra Mustafa Kemal, sadece Türkiye devletinin olduğunu ve İstanbul'da bir yönetimin olmadığını söylediği yazısına 1921 Anayasası eklenerek diplomatik bir cevap verilmiştir. Yeni devletin kurucu antlaşması olan Lozan Antlaşması'nın da askerî başarısı Büyük Taarruz iken anayasal olarak hukukiliği ise 1921 Anayasası olmuştur. Bu kapsamda söz



konusu bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk dönemi Türk diplomasisi incelenecektir. Çalışma iki başlık altında ele alınacaktır. Birinci başlık altında Millî Mücadele dönemi Türk diplomasisi, ikinci başlıkta ise Millî Mücadele sonrası Türk diplomasisi anlatılacaktır. Çalışmada karşılaştırmalı bir metot kullanılacaktır. Millî Mücadele dönemi Atatürk'ün uygulamış olduğu diplomasi ve politikalar ile Millî Mücadele sonrası uygulamış olduğu diplomasi ve politikalar karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır. Bu sayede Atatürk'ün dış politikasını ve diplomasisini etkileyen 1921 Anayasası gibi unsurlar da analiz edilmeye çalışılacaktır. Sonuç olarak bir yandan Batı'yla savaşan diğer yandan Batı tarzı bir devlet kurmaya çalışan Atatürk'ün, barışçıl ve uzlaşmacı bir diplomasi ile hareket ettiği, Millî Mücadele döneminde savaş ve diplomasiyi bir arada kullandığı, Millî Mücadele sonrası Yurtta Sulh Cihanda Sulh ilkesi ile hareket ederek barışçıl bir diplomasi izlemeye devam ettiği vurgulanacaktır. Çalışmada kaynak olarak kitaplar, makaleler, tezler, raporlar, tutanaklar gibi kaynaklar kullanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Atatürk, Türkiye, Diplomasi, 1921 Anayasası, Millî Mücadele Süreci.

Turkish Diplomacy Under Ataturk and the 1921 Constitution

Abstract

Diplomacy, which is defined as the art of conducting relations between states peacefully, has a long history and has been an important tool used by states in their foreign policies since ancient times. Turkey also, since it was founded, has been one country that uses diplomacy actively at all times. Since the War of Independence period using diplomacy intensively Turkey, even today continues to use diplomacy in different ways. During the War of Independence, on the one hand, a struggle for independence against Western states was given, on the other hand, it was signaled that a Western-style state would be established. One of the legal bases of this situation was the 1921 Constitution. In the 1921 Constitution, it stated that sovereignty belongs to the nation and Turkey are the concept of the state. After both Ankara's and Istanbul' government invited to London Conference, it was answered diplomatically adding 1921 Constitution to Mustafa Kemal's letter that there was only government of Turkey and there wasn't a government in Istanbul. While the military success of the Treaty of Lausanne, which is the founding treaty of the new state, was the Great Offensive, its constitutional form was the 1921 Constitution. In this context, said the founder of the Republic of Turkey, Mustafa Kemal Ataturk, the period of this study will examine Turkish diplomacy. The study will be discussed under two chapters. Under the first chapter, Turkish diplomacy during the war of Independence, and in the second chapter, Turkish diplomacy after the national struggle will be explained. A comparative method will be used in the study. The diplomacy and policies of Atatürk during the National Struggle period and the diplomacy and policies implemented after the National Struggle will be dealt with comparatively. In this way, factors such as the 1921 Constitution that affect Atatürk's foreign policy and diplomacy will also be analyzed. As a result, Atatürk, who was fighting with the West on the one hand and trying to establish a Western-style state acted with a peaceful and conciliatory diplomacy, used war and diplomacy together during the national struggle, and acted with the principle of Peace at Home Peace in the World It will be emphasized that he continues to pursue diplomacy. In the study, sources such as books, articles, theses, reports and minutes will be used.

Keywords: Atatürk, Turkey, Diplomacy, 1921 Constitution, The War of Independence.



I. Giriş

Devletlerin faaliyetlerini, eylemlerini, oluşumunu, şeklini düzenleyen metin olarak tanımlanabilecek anayasa, devletin yapısını kuran, yönetim şeklini oluşturan, işleyişini belirleyen, temel hak ve özgürlükleri tespit ederek sınırlarını çizmektedir.¹ Devletin iç yapısını belirleyen anayasa, aynı zamanda devletin iç ve dış politikasının da sınırlarını çizen, hukukilik ve meşruiyet kazandıran bir metin olarak devletlerin gerçekleştireceği tüm faaliyetlerde büyük önem taşımaktadır.

Bir devletin dışa dönük ilişkileri olarak bilinen dış politikanın ve devletlerarası ilişkilerin barışçıl yollarla yürütülmesi sanatı olarak ifade edilen diplomasi de oluşturulması ve uygulanmasında anayasa önemli dinamiklerden biri durumundadır. Etkisi, görevleri ve yetkileri anayasa ile belirlenmiş bir devletin kurumlarının dış politika konusundaki faaliyetleri ve devletin uluslararası sistemdeki yerinin belirlenmesinde anayasanın ciddi biçimde etkisi olduğu görülmektedir.²

Anayasa bir devletin iç politikasını şekillendirdiği gibi dış politikasını da şekillendiren temel metinlerden biri durumundadır. Uluslararası sistemde yer alan aktörler arasındaki uluslararası antlaşmaların yapılması, imzalanması ve onaylanması gibi bazı konular devletin anayasası tarafından belirlenmektedir.³ Örneğin Türkiye Cumhuriyeti'nde milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak Cumhurbaşkanının yetkisindedir, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak ya da bir devlete savaş ilan etmek Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılmaktadır. Bu yetki TBMM'ye Anayasa ile verilmiştir.⁴ Dolayısıyla bir devletin dış politikasında yapacağı uygulamalar anayasa ile belirlendiği için devletin karar alıcılarının da anayasaya aykırı bir dış politika izlememesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda bu durum devletin dış politikasının ve diplomatik hamlelerinin de hukuki ve

1 Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Temel Esasları. Ekin Kitabevi, Bursa, 2017, s. 6

2 Emiroğlu, Hüseyin, "Türk Dış Politikasının Oluşturulması Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkileri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Cilt 54, Sayı 3, 1999, s. 42-43.

3 Gözler, Kemal, "Uluslararası Antlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi. Cilt 56, Sayı 2, 2001, s. 73-75.

4 TBMM, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf Erişim: 20.01.2021.

meşru zeminini oluşturmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk de dış politikasını oluşturup diplomatik hamlelerini gerçekleştirirken 1921 Anayasası temel dinamiklerden biri olmuştur.

Bu çalışmada Mustafa Kemal Atatürk dönemi Türk diplomasisi ve 1921 Anayasası'nın etkileri incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde Millî Mücadele döneminde Türk diplomasisi incelenecektir. İkinci bölümde Millî Mücadele dönemi sonrası Türk diplomasisi ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise 1921 Anayasası'nın Türk diplomasisine etkileri analiz edilecektir. Çalışmanın temel varsayımı 1921 Anayasası'nın Atatürk dönemi Türk dış politikasına ve Türk diplomasisine hukukilik ve meşruluk kazandırdığıdır. Çalışmada yöntem olarak karşılaştırmalı metot kullanılacaktır. Çalışma sonuç ve kaynakça bölümleriyle sona erecektir.

II. Millî Mücadele Dönemi Atatürk ve Türk Diplomasisi

Mustafa Kemal Atatürk, Millî Mücadele döneminde de Millî Mücadele dönemi sonrasında da belirli bir program çerçevesinde hareket etmiştir. Atatürk, Osmanlı Devleti'nin yıkılmak üzere olduğunu fark edince millî bir devlet kurmak istemiştir.⁵ 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisinin açılması ulusal egemenliğe dayalı, demokratik, laik bir devletin habercisi niteliğinde olmuştur. Londra Konferansı süreci, yeni rejimin karakteri ve halk egemenliğinin anlamı konusundaki tartışmaları daha da alevlendirmiş ve bunun üzerine Ankara Hükûmeti, anayasal bir meşruiyet temeli elde etme ihtiyacı karşısında 20 Ocak 1921'de yeni bir anayasa yayımlayarak rejim değişikliğine doğru kesin bir adım olan 'Teşkilât-i Esâsiye' kabul edilmiş halk egemenliği fikri anayasal bir ilke hâline gelmiştir.⁶ Bununla birlikte 1921 Anayasası'nın birinci maddesinde egemenliğin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğunun belirtilmesi kurulacak devletin hukuki ve meşru dayanağı olmuştur.⁷

5 Yetim, Fahri, "Atatürkçü Dış Politika Bağlamında 1919-1922 Dönemi Türk Dış Politikası", Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 8, Sayı 3, 2006, s. 207.

6 İçduygu, Ahmet/ Kaygusuz Özlem, "The Politics of Citizenship by Drawing Borders: Foreign Policy and the Construction of National Citizenship Identity in Turkey", Middle Eastern Studies. Vol. 40, No. 6, 2004, p. 42

7 Bozkurt, Gülnihal, "Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası", <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/G%c3%bcInihal-BOZKURT-Atat%c3%berk-D%c3%b6nemi-T%c3%berk-D%c4%b1%c5%9f-Politikas%c4%b1.pdf> Erişim: 20.01.2021.



Millî Mücadele döneminde Atatürk'ün temel amacı tam bağımsız yeni bir devlet kurmak olmuştur. Ancak Atatürk'ün bağımsızlık düşüncesi sadece siyasi bağımsızlık değil, ekonomik, kültürel, askerî olmak üzere pek çok alanı içine almıştır.⁸ Bu nedenle manda ve himaye reddedilmiştir. Bu çerçevede hazırlanan 'Misak-ı Millî' de Atatürk'ün dış politikasını şekillendirmiştir.⁹ Atatürk dış politikayı uygularken bu politikaların iç politikaya da uygun olmasını gerekli görmüştür. Yani millî güce dayalı millî bir politika olmasını istemiştir. Çünkü Atatürk'e göre, bir devletin iç politikası ne kadar güçlü olursa dış politikası da o kadar güçlü olacaktır.¹⁰

Atatürk döneminde savaş ve diplomasi bir arada kullanılan önemli iki araç olmuştur. Millî Mücadele döneminde savaş ve diplomasi birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlayan unsurlar olmuşlardır.¹¹ Ankara Hükûmeti Yunanistan ile savaş hâlindeyken diplomatik manevralar yapmaktan da geri kalmamıştır.¹² Örneğin bu süreçte Ankara Hükûmeti İtilaf Devletlerine karşı dengeleyici unsur olarak Sovyetler Birliği ile ilişki kurmuştur.¹³ Sovyetler Birliği ile 16 Mart 1921'de Moskova Anlaşması imzalanmıştır. Moskova Antlaşması sayesinde Ankara Hükûmeti İngiltere karşısında Misak-ı Millî'yi tanıyan bir gücü yanına çekmiştir. Bunun yanında Ankara Hükûmeti Millî Mücadele döneminde müttefikler arasında yaşanan anlaşmazlıklardan da olabildiğince yararlanmışır. Böylece Yunanistan'ı yalnız bırakmayı hedeflemiştir.¹⁴ Diğer yandan Fransa ile İngiltere arasındaki anlaşmazlıklardan faydalanan Ankara Hükûmeti'nin Millî Mücadele'de başarılı bir yol izlemesi ile Fransa 20 Ekim 1921'de Ankara Anlaşması'nı imzalamıştır. Türkiye kendi dış politikasına uygun bir anlaşma yaparak ilk kez Batılı bir devlet olarak Fransa'nın da Misak-ı Millî'yi tanımasını sağlamıştır. Bu anlaşmalarla Sovyetler Birliği doğu cephesini Fransa ise

8 Girgin, Kemal, Hariciye Tarihimiz. Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1994, s. 116.

9 Bolat, Mahmut, "Genel Hatlarıyla Atatürk Dönemi Türkiye'nin İkili İlişkileri", Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi. Cilt 7, Sayı 1, 2006, s. 46.

10 Bolat, s. 48

11 Sönmezoğlu, Faruk, "Kurtuluş Savaşı Diplomasisi", Türk Dış Politikasının Analizi. Faruk Sönmezoğlu (der), Der Yayınları, İstanbul, 2004, s. 86.

12 Çalış, Şaban / Bağcı, Hüseyin, "Atatürk's Foreign Policy Understanding and Application", Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. Cilt 3, Sayı 6, 2003, s. 199.

13 Yetim, s. 219.

14 Melek, Kemal, "Doğu Sorunu ve Millî Mücadelenin Dış Politikası, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları", İstanbul, 1978, s. 117.

güney cephesini boşaltmıştır. Bu sayede Ankara Hükûmeti tüm askerî gücünü batı cephesine kaydırarak askerî olarak başarıya ulaşmıştır.¹⁵ Millî Mücadele döneminde Ankara Hükûmeti Müslüman ülkelerle ilişkilerini sıcak tutmuş ve önemli diplomatik girişimler için büyük çaba sarf etmiştir.¹⁶ Ankara Hükûmetinin Müslüman ülkelerle ilişkilerini sıcak tutmak istemesinin nedeni İngiltere'nin bölgedeki faaliyetlerine engel olmak olmuştur.¹⁷

Bununla birlikte Mustafa Kemal Atatürk dış politikasında ve diplomatik manevralarında Batı devletlerine karşı bir savaş verse de, Batı karşıtı bir politika da izlememiş ve Batılı devletlerle iyi ilişkiler kurmuştur.¹⁸ Çünkü Atatürk, Batı'yı bir coğrafi alandan çok değerler sistemi ve çağdaşlaşma olarak görmüştür.¹⁹ Bu çerçevede Batı tarzı bir devlet ve Batı tarzı bir dış politika oluşturmayı çalışmıştır. Aslında 1839'da yapılan Tanzimat Fermanı'ndan itibaren Batı tarzı modernleşmeye açılmış Osmanlı Devleti'nin seçkin tabakasının Batılılaşması devlet içinde Batılı bir sistemi ve Batılı değerleri üstün kılmıştır.

Bunun yanında Atatürk, dış politikasını uluslararası ilişkileri geliştirecek bir çerçeveye oturtmaya çalışmış, Turancı ve İslamcı görüşlere de karşı olmuştur. Bu tür düşüncelerle devletin gücünü tüketmenin yanlış olacağını dile getirmiştir. Bu çerçevede Atatürk gerçekçi ve maceradan uzak bir dış politika izlemiştir. Üstelik bu gerçekçilik millî çıkarları gerçekleştirmek için her şeyi yapacak cesaretle bir gerçekçilik olmuştur.²⁰

III. Millî Mücadele Sonrası Atatürk ve Türk Diplomasisi

Mustafa Kemal Atatürk özellikle Millî Mücadele dönemi sonrasında dış politikasının temel unsuru olarak diplomasiyi kullanmış ve savaşı sorunların barışçıl yollarla çözülememesi durumunda barışı sağlamak için kullanılacak

15 Selek, Sabahattin, "Anadolu İhtilali", Cilt 2, Kastaş Yayınları, İstanbul, 2000, s. 73.

16 Erdal, İbrahim "Atatürk Dönemi (1923-1938) Türk-İran İlişkileri ve Sadabat Paktı", Karadeniz Araştırmaları Dergisi. Sayı 34, 2012, s. 79.

17 Türkdoğan, Berna, "Atatürk Dönemi Türkiye Devletinin Dış Politikası", Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000, s. 297.

18 Gönübol, Mehmet "Atatürk'ün Dış Politikası Amaç ve İlkeler.", Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1995, s. 27.

19 Uzun, Hakan, "Atatürk'ün Nutuk'unun İçerik Analizi", H. Ü. AİT Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, 2005, s. 195.

20 Bolat, s. 50.



bir yol olarak görmüştür.²¹ Atatürk Türkiye'nin güvenliğini esas alan ve hiçbir ulusun karşısında olmayan barışçıl bir politika izlemiştir.²² Bunun için “Yurtta Sulh Cihanda Sulh” ilkesiyle hareket edilmiştir. Bu politika çerçevesinde yayılmacılıktan uzak durmuş ve taraf olduğu uyumsuzlukları barışçıl yollarla çözüme yanlısı olmuştur.²³ Türkiye, tam bağımsız ve egemen bir devlet olarak kendisine eşit davranılmasını istemiş, barış ve denge politikalarına dayalı bir siyaset izleyerek hem bölge devletleriyle hem de diğer devletler ve uluslararası sistemdeki aktörlerle ilişkiler kurmuştur.²⁴ Örneğin Türkiye, savaşın uluslararası politikanın bir aracı olarak kullanılmasını yasaklayan ‘Briand-Kellog Paktı’ni imzalamış, 18 Temmuz 1932’de Milletler Cemiyetine katılmış ve uluslararası ilişkilerde dostça ve uzlaşmacı bir politika izleme hususundaki samimiyetini bir kez daha göstermiştir.²⁵ Atatürk, devletler arasında dostluk ve barış ortamının sağlanmasıyla barışın kalıcı olarak sağlanabileceğine inanmıştır. Lozan Antlaşması sonrasında önemli bir konu olan Musul sorunu olumsuz sonuçlanınca, ‘Lokarno’ sürecinin ortaya çıkardığı barış ortamının bozulması için Musul’a ilişkin kararı kabul etmiş ve bu olayı barışçıl yollarla çözmek için çatışmadan kaçınmıştır. Musul sorununa ilişkin tepkisini de diplomasi yoluyla çözmeye çalışmıştır. Bunun için Batılı devletler karşısında bir dengeleyici unsur olarak Sovyetler Birliği ile 17 Aralık 1925’te Dostluk ve Tarafsızlık Antlaşması imzalamıştır.²⁶

Atatürk, devletlerin mevcut durumlarının iyileştirilmesinin kalıcı barışı sağlama konusunda katkı sağlayacağını düşünmüştür. Ona göre insanlar kinden ve kıskançlıktan eğitilirse devletlerin durumlarının iyileştirilmesi de kolay olacaktır. Türkiye'nin Milletler Cemiyetine katılması da bu gereklilikten ötürü

21 Şahin, İsmail, “Lokarno ve Musul Kıskaçında Türk Dış Politikası”, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi. Cilt 5, Sayı 4, 2016, s. 650

22 Çelik, s. 39.

23 Öncü, Ali Servet, “İki Savaş Arası Dönemdeki Olayların Diplomasinin Gelişimine Etkileri”, Barış Özdal ve R. Kutay Karaca (Ed.), Diplomasi Tarihi II. Dora Yayınları, Bursa, 2020, s. 109.

24 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs. “Turkish Foreign Policy During Ataturk’s Era”, <http://www.mfa.gov.tr/turkish-foreign-policy-during-ataturks-era.en.mfa> Erişim: 22.01.2021.

25 Ayla Göl, “A Short Summary Of Turkish Foreign Policy: 1923-1939”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Cilt 48, Sayı 1, 1993, s. 58.

26 Alacakaptan, Aydın Güngör, Türk-Sovyet İlişkileri (1921-1945), Çağdaş Türk Diplomasisi 200 Yıllık Süreç. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s. 282.

olmuştur.²⁷ Ayrıca Atatürk'e göre sömürgecilik ve emperyalizm de uluslararası yapıyı bozmakta ve devletler arasındaki iş birliğini engellemektedir. Emperyalizm ve sömürgecilik sona erdiğinde devletler arasında uyum ve iş birliği olacak ve barış ortamı sağlanacaktır.²⁸

Yeni devlet kurulduktan sonra devletin güvenliğini sağlama konusunda tek başına yeterli olmaması durumuna karşın devletin güvenliğini sağlamak için komşu devletlerle güvenlik paktları yapmıştır. Bu paktları yaparken devletin bağımsızlığını, şeref ve haysiyetini her şeyin üstünde tutmuştur. Bu kapsamda da 9 Şubat 1934'te 'Balkan Antantı', 8 Temmuz 1937'de ise 'Sadabat Paktı' imzalanmıştır.²⁹ Örneğin Sadabat Paktı'nın amacı büyük devletlerin Ortadoğu'daki emellerine engel olmak ve Ortadoğu ülkeleriyle iyi ilişkiler geliştirmek olduğu gibi Sadabat Paktı Türkiye'nin Ortadoğu'da kurduğu güven ve denge politikasının bir parçası olmuştur.³⁰

Atatürk, dış politikasında zaman zaman caydırıcı diplomasiyi de kullanmıştır. Hatay'ın anavatana katılma süreci önemli bir örnektir. Bu süreçte Türkiye İskenderun sancağından vazgeçemediğini ısrarla dile getirmiştir.³¹ Fransa'nın 1936'da Suriye ile manda rejimini sona erdiren ve Suriye'ye bağımsızlığını veren anlaşmayı imzalamasından sonra Türkiye konuyu Milletler Cemiyetine getirerek benzer bir anlaşmanın İskenderun ile de yapılmasını istemiştir. Türkiye caydırıcı, uluslararası hukuku ve uluslararası konjonktürü de dikkate alan diplomasisi ile Fransa'nın farklı bir adım atmasını engelleme çalışmıştır.³² Bu konuda bir gelişme sağlanamaması durumunda Atatürk, Fransa Büyükelçisine Hatay'ın ciddi ve önemli bir konu olduğunu ve Fransa ile

27 Köni, Hasan, Atatürk'ün Dış Politika ile İlgili Görüşleri ve Uygulamaları, 100. Yıl Atatürk Konferansları. Ankara, 1981, s. 134.

28 Gevgilili, Ali Halil, Atatürkçü Dış Politika ve NATO ve Türkiye, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1968, s. 21.

29 Altuğ, Yılmaz, Atatürk'ün Dış Politikası, Uluslararası Atatürk Konferansı Tebliğleri. İstanbul, B.Ü. Yayınları, 1981, s. 486.

30 Bayraktar, Bayram, "Atatürk'ün Ortadoğu Politikası", <https://www.avk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/BAYRAKTAR-Bayram-ATAT%c3%9cRK%e2%80%99%e3%9cN-ORTA-DO%c4%9eU-POL%c4%b0T%e4%b0KASL.pdf> Erişim 19.01.2021.

31 Sökmen, Tayfur, Hatay'ın Kurtuluşu İçin Harcanan Çabalar, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 40.

32 Şener, Bülent, "Atatürk Dönemi Türk Dış Politikasında Çok Yönlü Bir İnce Diplomasi Uygulaması: Siyasal, Hukuksal ve Askeri Boyutlarıyla Hatay'ın Türkiye'ye Katılma Süreci (1921-1939)", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi. Cilt 34, Sayı 1, 2018, s. 153.



tek meselenin bu konu olduğunu belirterek konunun ne kadar ciddi olduğunu vurgulamış ve bu söylemlerin bir nutuk değil daha çok ulti matom olduğunu söylemiştir.³³ Daha sonrasında bu konu Fransa tarafından Milletler Cemiyetine havale edilmiş ve Türkiye de bu durumu kabul etmiştir.³⁴ Bunun yanında uluslararası konjonktür nedeniyle İngiltere Türkiye'nin önemini farkında olduğu için Fransa'ya sorunun çözülmesi için baskı uygulamıştır. Türkiye ise yapılacak bir ittifak anlaşmasının Hatay sorununun çözümüne bağlı olduğunu söyleyerek bir yandan caydırıcı bir yandan da ince bir diplomasi uygulayarak 1939'da Hatay'ın anavatana katılmasını sağlamıştır.³⁵

IV. Atatürk Diplomasisinde 1921 Anayasası'nın Yeri

20 Ocak 1921'de kabul edilen 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) Türkiye'nin ilk Anayasası olup içeriği ile hem iç politikanın hem de dış politikanın çerçevesini çizen, şekillendiren, hukukilik kazandıran bir metindir.³⁶ Aynı zamanda 1921 Anayasası olağanüstü dönemde ihtiyaçları karşılayan ve geçiş dönemini düzenleyen temel bir metin olmuştur. Atatürk'ün dış politikasında ve diplomasisinde 1921 Anayasası ile hukukilik kazanan birçok unsur bulunmaktadır. Atatürk dış politikanın iç politikaya uygun olmasını millî güce dayalı millî bir politika olması gerekliliği üzerinde durmuştur.³⁷ Anayasa'nın birinci maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması millî güce dayalı bir dış politikayı ortaya çıkarmıştır. Bu madde aynı zamanda egemenliğin millette olduğu Batı tarzı demokratik bir devletin de habercisi olmuştur.³⁸ Millî Mücadele sonrasında 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilan edilmesiyle devletin yönetim şekli Cumhuriyet olarak değiştirilmiş, Türkiye'nin Batı tarzı bir devlet olması ve Batı tarzı bir dış politika benimsemesi de Anayasa'ya göre

33 Karakoç, Ercan, "Atatürk'ün Hatay Davası", Bilig, Sayı 50, s. 113.

34 Eraslan, Cezmi, "Understanding of Atatürk's Foreign Policy: Peace at Home, Peace in the World and Accessin of the Hatay to Turkey", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 17, Sayı 49, 2001, s. 95

35 Sönmezoğlu, Faruk, İki Savaş Sırası ve Arasında Türk Dış Politikası (1914-1945), Der Yayınları, İstanbul, 2015, s. 334.

36 Cook, Steven A., "RIP Turkey, 1921 - 2017", <https://foreignpolicy.com/2017/04/16/rip-turkey-1921-2017/> Erişim: 21.01.2021.

37 Eisenstadt, S. N., "The Kemalist Regime and Modernization: Some Comperative and Analytical Remarks", Jacob M. Landau (Ed). Atatürk and The Modernization of Turkey. Westview Press, Colorado, 1984, p. 3-4.

38 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku. Yetkin Yayınları Ankara, 2017, s. 12.

oluşturulmuştur.³⁹ Yani Anayasa Batılılaşmanın, Batı tarzı bir dış politikayı ve Cumhuriyetçi fikirleri içinde barındıran önemli bir metin olmuştur.⁴⁰

1921 Anayasası'nın üçüncü maddesinde 'Türkiye Devleti' ibaresi geçmektedir. Türkiye Devleti ile kastedilen etnik kökeni, dili, dini, kültürü ne olursa olsun belli bir siyasi coğrafya içinde yaşayan insanların oluşturduğu bir devlet olup bu devletin sınırları ise Misak-ı Millî olmuştur. Atatürk de dış politikasını ve diplomasisini Misak-ı Millî üzerine oturtmuştur.⁴¹ Anayasa'nın ikinci maddesine göre yürütme gücü ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan 'Büyük Millet Meclisi' (BMM) belirlenmektedir.⁴² Olağanüstü dönemde Meclis hükûmeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkeleri ile kararların daha hızlı alınması amaçlanmış Anayasa'nın üçüncü maddesi ile Türkiye Devleti'nin idaresi de BMM'ye bırakılmıştır.⁴³ Atatürk bu dönemde uygulayacağı iç ve dış politikasını Anayasa ile güvence altına almıştır. Aynı zamanda devletin idaresi Atatürk ve milliyetçilere Anayasa'ya uygun ve yasal temellere dayalı bir şekilde devredilmiştir.⁴⁴

Millî Mücadele sürecinin kazanılması ve Lozan görüşmeleri sırasında BMM'de yapılan tartışmalarda ile Lozan görüşmelerine gidecek temsil heyetinin hiçbir şekilde Misak-ı Millî'den taviz vermemesi gerektiği belirtilmiştir. Bu durum da 1921 Anayasası ile dolaylı olarak güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte milliyetçi ve halkçı bir Anayasa olan 1921 Anayasası ile Atatürk, macedardan uzak, gerçekçi, barışçıl, ön yargı ve saplantılardan uzak millî menfaatlere ve tarih bilincine dayalı Turancılık ve İslamcılıktan uzak duran dış politikasını ve diplomasisini meşrulaştırmıştır.⁴⁵

39 Daily Sabah, "Republic Day celebrated with fervor across the country", <https://www.dailysabah.com/turkey/republic-day-celebrated-with-fervor-across-the-country/news> Erişim: 22.01.2021.

40 Ortaylı, İlber, "Modern Türkiye'nin İlk Anayasası", <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/modern-turkiye-nin-ilk-anayasasi-1342859> Erişim: 21.01.2021.

41 Güneş, İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce ve Yapısı (1920-1923), 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1997, s. 199.

42 İnalçık, Halil, Atatürk ve Demokratik Türkiye. Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 42-43.

43 Budak, Mustafa, Misak-ı Millî'den Lozan'a İdealden Gerçeğe Türk Dış Politikası. Küre Yayınları, İstanbul, 2014, s. 287

44 Kinross, Lord, Atatürk: Bir Milletten Yeniden Doğuşu. Necdet Sander (Çev.), Altın Kitapları, İstanbul, 1994, s. 324.

45 Meydan, Sinan, Atatürk ve Türklerin Saklı Tarihi. İnkılap Yayınları, İstanbul, 2007, s. 18.



Bununla birlikte Anayasa'nın yedinci maddesine göre muahede ve sulh akdi BMM'ye bırakılmıştır.⁴⁶ Bu açıdan 1921 Anayasası Türkiye'nin kuruluş senedi olan Osmanlı Devleti'nin son bulup yeni bir devletin kurulmasını sağlayan Lozan Antlaşması'nı onaylayan ve Antlaşma'nın kanunlaşmasını sağlayan önemli bir metin olmuştur.⁴⁷ Bir başka deyişle Lozan Antlaşması ile Osmanlı İmparatorluğu son bulmuş ve yeni devlet Misak-ı Milli'ye göre yeniden belirlenmiş, 1921 Anayasası ile bu durum kanunlaşmış meşrulaşmıştır.⁴⁸

V. Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk, tüm politikalarını belli bir sistem ve program çerçevesinde kurup uygulamaya çalışmıştır. Temel amacı tam bağımsız bir devlet kurmak olan Atatürk, uluslararası sistemin bütün imkânlarından faydalanmaya çalışmıştır. Bunun için de Misak-ı Millî Atatürk'ün temel dış politikası olmuştur. Millî Mücadele döneminde savaş ve diplomasiyi bir arada götüren Atatürk, bir yandan Batı ile savaşırken diğer yandan da Batı tarzı bir devlet kurmaya çalışmıştır. Atatürk Batı ile savaş hâlindeyken hem SSCB'den hem de müttefikler arasındaki anlaşmazlıklardan faydalanmıştır.

Millî Mücadele sonrasında ise Atatürk diplomasiyi dış politikasının temel unsuru olarak kullanmış, savaş sorunlarının çözümü için gerekli tüm yollar denedikten sonra kullanılacak en son araç olarak görmüştür.

Atatürk dönemi boyunca uluslararası hukuka saygılı, demokratik, barışçıl, gerçekçi, millî menfaatleri her şeyin üstünde tutan bir dış politika ve diplomasi oluşturmuştur.⁴⁹ Bu politikaları oluşturma ve uygulama sürecinde Misak-ı Milli, Lozan Antlaşması önemli metinlerse 1921 Anayasası da önemli bir metin olarak göze çarpmıştır. Bir devletin şeklini, işleyişini, yapısını belirleyen, devletin politika ve uygulamalarına hukukilik kazandıran temel metin olarak

46 "1921 Anayasası", <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> Erişim: 22.01.2021.

47 Başa, Şafak, "90 Yıl Sonra Cumhuriyetin İlk Anayasasını Hatırlamak: 1924 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu", Denetim Dergisi. Cilt 27, Sayı 125-126 2014, s. 7.

48 Güvenç Akçaoğlu, Müge, "Erken Cumhuriyet Döneminde Anayasa ve Anayasal Meşruiyet", Social Sciences Studies Journal. Cilt 5, Sayı 29, 2019, s. 33.

49 İnan, Ali Mithat, Atatürk'ün Not Defterleri. Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2008, s. 205.

tanımlanabilecek olan anayasa devletin dış politikası ve diplomasisi için de önemli bir metin olarak görülmektedir. Bu anlamda 1921 Anayasası Ankara Hükûmeti'nin yapısını, işleyişini, uygulamalarını ve politikalarını meşrulaştıran onlara hukuki zemin hazırlayan bir metin olmuştur.

1921 Anayasası ile egemenlik millete bırakılarak demokratik bir yapının önü açılmıştır. Aynı zamanda Anayasa'daki Türkiye Devleti Osmanlı'dan başka yeni bir devletin kurulacağına habercisi olmuştur. Millî egemenliğin ve Türkiye Devleti'nin idaresi ise milletin tam ve gerçek yetkilisi BMM tarafından idare edilmiş ve Meclis hükûmet sistemi kurulmuştur. Atatürk iç yapıda kurmak istediği devletin unsurlarını 1921 Anayasası ile hukuki bir zemine oturtmuştur. Aynı şeyi dış politikasını uygularken de yapmıştır. Anayasa'da yer alan Türkiye Devleti'nin sınırları dış politikanın temelini oluşturan Misak-ı Millî olmuştur. Bir anlamda Misak-ı Millî Anayasa ile hukuki ve meşru bir anlam kazanmıştır. Bununla birlikte Millî Mücadele sürecinde Londra Konferansı'na katılacak heyetin BMM tarafından belirlenmesi, Millî Mücadele'yi bitiren ve yeni devletin kurucu metni olan Lozan Antlaşması ile ilgili görüşmelere katılacak heyetin Misak-ı Millî'den taviz vermemesi gerektiği Anayasa'da belirtilmiş ve güvence altına alınmıştır. Diğer yandan Anayasa'da belirtildiği gibi anlaşma yapma ve savaş ilanı gibi yetkileri olan BMM, Millî Mücadele sürecini bitiren Lozan Antlaşması'nı onaylayarak bağımsızlık elde edilmiştir.

Bu nedenle 1921 Anayasası diğer metinler gibi yeni devletin kurtuluş mücadelesinde, bağımsızlık savaşında ve bağımsızlık sonrası süreçte hem Atatürk'ün politika ve uygulamalarını hem de BMM'nin uygulamalarını meşrulaştırmış ve Atatürk'ün hukuka saygılı, demokratik, barışçıl politikalarla hareket ettiğini göstermiştir.



Kaynakça

- Alacakaptan, Aydın Güngör, “Türk-Sovyet İlişkileri (1921-1945)”. Çağdaş Türk Diplomasisi 200 Yıllık Süreç. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1999.
- Altuğ, Yılmaz, “Atatürk’ün Dış Politikası”. Uluslararası Atatürk Konferansı Tebliğleri. İstanbul, B.Ü. Yayınları, 1981.
- Başa, Şafak, “90 Yıl Sonra Cumhuriyetin İlk Anayasasını Hatırlamak: 1924 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu”. Denetim Dergisi. Cilt 27, Sayı 125-126 2014, s. 7-13.
- Bayraktar, Bayram, “Atatürk’ün Ortadoğu Politikası”. <https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/BAYRAKTAR-Bayram-ATAT%c3%9cRK%e2%80%99%c3%9cN-ORTA-DO%-c4%9eU-POL%c4%b0T%e4%b0KASI.pdf> Erişim 19.01.2021.
- Bolat, Mahmut, “Genel Hatlarıyla Atatürk Dönemi Türkiye’nin İkili İlişkileri”. Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi. Cilt 7, Sayı 1, 2006, s. 45-74.
- Bozkurt, Gülnihal, “Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası”. <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/G%c3%bcnlihal-BOZKURT-Atat%c3%bcrk-D%c3%b6nemi-T%c3%bcrk-D%c4%b1%c5%9f-Po-litikas%c4%b1.pdf> Erişim: 20.01.2021
- Budak, Mustafa, Misak-ı Milli’den Lozan’a İdealden Gerçeğe Türk Dış Politikası. Küre Yayınları, İstanbul, 2014.
- Cook, Steven A., “RIP Turkey, 1921 – 2017”. <https://foreignpolicy.com/2017/04/16/rip-turkey-1921-2017/> Erişim: 21.01.2021.
- Çalış, Şaban and Bağcı, Hüseyin “Atatürk’s Foreign Policy Understanding and Application”, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. Cilt 3, Sayı 6, 2003, s. 195-228.
- Çelik, Edip, Türkiye’nin Dış Politika Tarihi. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1969.
- Eisenstadt, Shmuel N., “The Kemalist Regime and Modernization: Some Comperative and Analytical Remarks”. Jacob M. Landau (Ed). Atatürk and The Modernization of Turkey. Westview Press, Colorado, 1984, p. 3-16.
- Emiroğlu, Hüseyin, “Türk Dış Politikasının Oluşturulması Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkileri”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Cilt 54, Sayı 3, 1999, s. 41-69
- Eraslan, Cezmi, “Understanding of Atatürk’s Foreign Policy: Peace at Home, Peace in the World and Accessin of the Hatay to Turkey”. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi. Cilt 17, Sayı 49, 2001, s. 91-106.
- Erdal, İbrahim, “Atatürk Dönemi (1923-1938) Türk-İran İlişkileri ve Sadabat Paktı”. Karadeniz Araştırmaları Dergisi. Sayı 34, 2012, s. 77-88.
- Gevgilili, Ali Halil, Atatürkçü Dış Politika ve NATO ve Türkiye. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1968.
- Girgin, Kemal, Hariciye Tarihimiz. Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1994.
- Göl, Ayla, “A Short Summary Of Turkish Foreign Policy: 1923-1939”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Cilt 48, Sayı 1, 1993, s. 57-71.
- Gönlübol, Mehmet, Atatürk’ün Dış Politikası Amaç ve İlkeler Atatürk Yolu. Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1995.
- Gözler, Kemal, “Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”. Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi. Cilt 56, Sayı 2, 2001, s. 71-101.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Temel Esasları. Ekin Kitabevi, Bursa, 2017.
- Güneş, İhsan, Birinci TBMM’nin Düşünce ve Yapısı (1920-1923). 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1997.

- Güvenç Akçaoğlu, Müge, “Erken Cumhuriyet Döneminde Anayasa ve Anayasal Meşruiyet”. *Social Sciences Studies Journal*. Cilt 5, Sayı 29, 2019, s. 27-48.
- İçduygu, Ahmet, and Özlem Kaygusuz, “The Politics of Citizenship by Drawing Borders: Foreign Policy and the Construction of National Citizenship Identity in Turkey”. *Middle Eastern Studies*. Vol. 40, No. 6, 2004, p. 26-50.
- İnalçık, Halil, *Atatürk ve Demokratik Türkiye*. Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2008.
- İnan, Ali Mithat, *Atatürk’ün Not Defterleri*. Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2008.
- Karakoç, E. (2009). “Atatürk’ün Hatay Davası”. *Bilgi*. Sayı 50, s. 97-118.
- Kinross, Lord, *Atatürk: Bir Milletten Yeniden Doğuşu*. Necdet Sander (Çev.), Altın Kitapları, İstanbul, 1994.
- Köni, Hasan, “Atatürk’ün Dış Politika ile İlgili Görüşleri ve Uygulamaları”. 100. Yıl Atatürk Konferansları. Ankara, 1981.
- Melek, Kemal, *Doğu Sorunu ve Millî Mücadelenin Dış Politikası*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1978.
- Meydan, Sinan, *Atatürk ve Türklerin Saklı Tarihi*. İnkılap Yayınları, İstanbul, 2007.
- Ortaylı, İlber, “Modern Türkiye’nin İlk Anayasası”. <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/modern-turkiye-nin-ilk-anayasasi-1342859> Erişim: 21.01.2021.
- Öncü, Ali Servet, “İki Savaş Arası Dönemdeki Olayların Diplomasinin Gelişimine Etkileri”. Barış Özdal ve R. Kutay Karaca (Ed.), *Diplomasi Tarihi II*. Dora Yayınları, Bursa, 2020.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları Ankara, 2017
- Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs. “Turkish Foreign Policy During Ataturk’s Era”. <http://www.mfa.gov.tr/turkish-foreign-policy-during-aturturks-era.en.mfa> Erişim: 22.01.2021.
- Selek, Sabahattin, *Anadolu İhtilali*. Cilt 2, Kastaş Yayınları, İstanbul, 2000.
- Sökmen, Tayfur, *Hatay’ın Kurtuluşu İçin Harcanan Çabalar*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.
- Sönmezoğlu, Faruk, “Kurtuluş Savaşı Diplomasisi”. *Türk Dış Politikasının Analizi*. Faruk Sönmezoğlu (der), *Der Yayınları*, İstanbul, 2004.
- Sönmezoğlu, Faruk, *İki Savaş Sırası ve Arasında Türk Dış Politikası (1914-1945)*. *Der Yayınları*, İstanbul, 2015.
- Şahin, İsmail, “Lokarno ve Musul Kışkırcısında Türk Dış Politikası”. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. Cilt 5, Sayı 4, 2016, s. 641-676.
- Şener, Bülent, *Atatürk Dönemi Türk Dış Politikasında Çok Yönlü Bir İnce Diplomasi Uygulaması: Siyasal, Hukuksal ve Askeri Boyutlarıyla Hatay’ın Türkiye’ye Katılma Süreci (1921-1939)*. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi. Cilt 34, Sayı 1, 2018, s. 139-178.
- Türkdoğan, Berna, *Atatürk Dönemi Türkiye Devletinin Dış Politikası*. Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2000.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, “1921 Anayasası”. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1921-anayasasi/> Erişim: 22.01.2021.
- Uzun, Hakan, *Atatürk’ün Nutuk’unun İçerik Analizi*. H. Ü. AİİT Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, 2005.
- Yetim, Fahri, *Atatürkçü Dış Politika Bağlamında 1919-1922 Dönemi Türk Dış Politikası*. *Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt 8, Sayı 3, 2006, s. 203-226.

MİLLÎ MÜCADELE'NİN AVUSTRALYA BASININDA İZLERİ

Sinan KIYANÇ
Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi,
sinankiyanc@gmail.com

Öz

Bu çalışmada Millî Mücadele'nin Avustralya basınında izleri ele alınmaktadır. Millî Mücadele hareketi başlangıcından kısa süre sonra dünya kamuoyunda büyük yankı uyandırmıştı. Bu ülkelerden birisi de kilometrelerce uzaklıkta olan Avustralya'dır. Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi üzerine sömürgesi olduğu İngiltere yanında savaşa katılan Avustralya, onlarca askeri Avrupa'ya, İngiltere safında savaşıma göndermiştir. Bu savaşlardan en dikkat çekenini hiç şüphe yok ki Çanakkale Savaşları'dır. Çanakkale Savaşları'na katılan on binlerce Avustralyalı asker sayesinde, Avustralya'da Osmanlı Devleti ilgi odağı olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'nda olduğu gibi savaş sonrasında da bu topraklarda yaşananlar basında geniş yer tutmuştur. Bir zamanlar savaştıkları bu topraklardaki kurtuluş mücadelesi Avustralya basınında ilgiyle karşılanmıştı. Kilometrelerce uzaklıktaki bir ada ülkesinde gelişmelerin bu kadar yakından takip edilmesi dikkat çekicidir. Haberlerin çoğu Londra merkezli olsa da bunun dışında farklı merkezlerden de tarafsız haberler de yer almıştır. Haberlerin bir kısmı İngiltere tarafından yürütülen propaganda etkisinde olsa da Millî Mücadele'ye büyük saygı duyulmuştur. Bunun temel nedeni Çanakkale Savaşları'dır. Mustafa Kemal Paşa, mücadelenin başından itibaren Çanakkale Kahramanı, atılan adımlar da haklı bir mücadele olarak tanımlanmıştır.



Avustralya basın arşivinde Milli Mücadele tarihi açısından zengin bir içerik sunmaktadır. Milli Mücadele hakkındaki haberler olumlu ve olumsuz haberler olarak ikiye ayrılarak haber kaynakları ele alınmaktadır. Böylece Avustralya'da Milli Mücadele'nin nasıl yankı ettiği sorusuna cevap verilmektedir. Bu kapsamda birinci el kaynaklar ve araştırma eserleri ele alınarak çalışmanın odak noktası olan Avustralya basınının Milli Mücadele'ye tavrı ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Ankara, Türkiye, Mustafa Kemal Paşa, Avustralya.

Traces Of The National Struggle In The Australian Press

Abstract

In this study, the traces of the National Struggle in the Australian press are discussed. Shortly after the beginning of the National Struggle movement, it had a great impact in the world public opinion. One of these countries is Australia, which is kilometers away. Upon the outbreak of the First World War, Australia, which joined the war on the side of England, which was a colony, sent dozens of soldiers to Europe to fight on the side of England. The most striking of these wars is undoubtedly the Dardanelles Wars. Thanks to tens of thousands of Australian soldiers who participated in the Dardanelles Wars, the Ottoman Empire in Australia became the center of attention. As in the First World War, what happened in these lands after the war had a wide coverage in the press. The struggle for liberation in these lands they once fought was met with attention in the Australian press. It is remarkable that developments are followed so closely in an island country miles away. Although most of the news is based in London, there were also unbiased news from different centers. Although some of the news was under the influence of propaganda carried out by England, the National Struggle was highly respected. The main reason for this is the Çanakkale Wars (The Battle of Gallipoli). Mustafa Kemal Pasha was defined as the hero of Çanakkale from the beginning of the struggle, and the steps taken as a just struggle.

It offers a rich content in terms of the history of the National Struggle in the Australian press archive. The news about the National Struggle is divided into two as positive and negative news and news sources are discussed. Thus, the question of how the National Struggle resonated in Australia is answered. In this context, the attitude of the Australian press, which is the focus of the study, to the National Struggle is revealed by considering first-hand sources and research works.

Key Words: The Grand National Assembly of Turkey, Angora, Turkey, Mustapha Kemal Pasha, Australia



Giriş

Avustralya Birinci Dünya Savaşı'na kadar fiziki uzaklığının yanı sıra siyasi olarak da Avrupa'dan uzaktaydı. Keşfedilmesiyle dünyanın birçok yerinden göç almış, çok dilli ve çok dinli bir nüfusa sahip olmuştu. Avustralya'nın bu yapısı Birinci Dünya Savaşı ile değişmişti. İngiltere, bu zorlu süreçte sömürgelelerinden yararlanmıştı. Bu kapsamda İngiltere ordusu dünyanın birçok yerinden gelen askerlerden oluşan bir ordu hâlini almıştı. Kut'ül Amare'de Hintliler, Çanakkale'de Anzaklar İngiltere ordusunda savaşmaktaydı.¹

Avustralya, Çanakkale Savaşları ile Anadolu'yu âdeta keşfetmişti. O güne kadar Türk-Osmanlı ifadeleri İngiltere'nin etkisiyle basında sık sık yer bulmuştu. Ancak Çanakkale Savaşları ile İngiltere'nin ikinci el haberleri yerini insanlara dokunan daha kapsamlı haberlere bırakmıştı. Bu haberlerde her ne kadar İngiltere etkisi devam etse de farklı haber kaynakları ile bu tekel kırılmıştı. Düşman-Türk imajı üzerinden şekillenen haberlerde savaşın boyutu anlatılmaya çalışılmıştı. Bu durum Avustralyalıların bölgeye ilgisini artırmıştı. Anadolu'daki gelişmeler basında daha sık yer bulmaya başlamıştı.

Millî Mücadele yılları aynı zamanda Avustralya basınında Osmanlı tarihi hakkında makalelerin sıkça görüldüğü bir dönemi kapsamaktadır. Osmanlı tarihinde ilginç olayların yer aldığı makaleler ilgiyle takip edilmişti. Buna örnek olarak Timur'un, Yıldırım Beyazıt ile karşılaştığı 1402 yılındaki Ankara Savaşı detaylı bir şekilde anlatılırken, savaşın nedenleri ve sonuçları belirtilmiştir. Bir başka makalede ise Osmanlı Devleti'nin kuruluşu, Süleyman Şah'ın hikâyesini ele almış, "Vanguards of Turks-Türklerin Öncüleri" başlığıyla yayımlanmıştı.²

Avustralya basınında TBMM çatısı altında yürütülen Millî Mücadele için farklı yorumlar yapılmıştır. 1920'nin hemen başında asi ve isyancı olarak nitelenen Millî Mücadele, İngiltere destekli Yunan kuvvetlerinin ilerleyişi karşısında TBMM'nin kısa sürede direncinin kırılacağı beklentisinde olan basında bunun aksine gelişmeler yaşanması nedeniyle bakış açısından da değişkenlik görülmeye başlamıştır. İstanbul Hükûmeti'nin Anadolu'daki otoriteyi tamamen

1 Kut'ül Amare savaşında Avustralya askerleri de yer almıştır. Detaylı bilgi için bakınız: Sinan Kıyanç, "Avusturalya Basınında Kut'ül Amare Zaferi", 100. Yılında Uluslararası Bağdat (Medînetü's-Selâm) ve Kütü'l-Amâre Sempozyumu, 27-29 Kasım 2017, Türk Tarih Kurumu, İstanbul, 2007.

2 Toovoomba Chronicle, "Vanguards of the Turks", 13 Şubat 1920.

kaybetmesi ve Ankara Hükûmeti'nin güçlenmesi bakış açısının değişmesinde bir başka neden olmuştur. Ankara Hükûmeti, Ermeni Demokratik Cumhuriyeti ile imzaladığı Gümrü Antlaşması ile meşruiyetini uluslararası arenaya taşımış, diplomatik faaliyetlerini hızlandırmıştı. Ankara Hükûmeti'nin diplomatik başarısı aynı zamanda Sevr Antlaşması'nı tanımadığını dünyaya bir kez daha duyurmasını sağlamıştır. The Age gazetesinin 8 Ocak 1921 tarihinde verdiği haberde İstanbul Hükûmeti ile Ankara Hükûmeti'ni karşılaştırmıştı. İstanbul Hükûmeti'nin Sevr Antlaşması'nın yumuşatılması için İngiltere'ye çağrıda bulunduğu dikkat çeken haberde Ankara Hükûmeti'nin ise Sevr Antlaşması'nı reddettiğini ve dayatmalara karşın tek amaçlarının Anadolu'nun özgürlüğü olduğuna dikkat çekmiştir.³

Avustralya basınında Millî Mücadele günlerinde Anadolu'da durum hakkında da haberler yer almıştır. Bu haberler içinde en dikkat çekenlerinden birisi de The Queenslander gazetesinde 13 Kasım 1920 tarihinde yayımlanan haberdir. Haberde Millî Mücadele'de işgaller karşısında kadınların üstlendiği rol üzerinde durulmuştur. Bolu'da (Boli) kadınların işgaller karşısında tutumuna değinmiştir. Kadınların savaşa hazır olduğuna değinen gazete erkeklerin işgalleri engelleyememesi ya da yetersiz kalmaları durumunda kadınların da savaşa hazır olduklarını ifade etmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın Anadolu'da büyük desteğe sahip olduğunu belirtilen haberde işgaller karşısında büyük bir tepkinin ortaya çıktığını ifade edilmiştir.⁴

Araştırmada Avustralya basını taranmıştır. Avustralya basınında Millî Mücadele, TBMM ve Mustafa Kemal Paşa hakkında geniş bir kaynağa sahip olduğu tespit edilmiştir. Gelişmelerin farklı gazetelerde, farklı başlıklar altında olsa da aynı perspektifle ele alındığından dolayı haberler arasında en geniş ve detaylı olanlar kullanılmıştır.

Kuvayimilliyeye

Birinci Dünya Savaşı Avrupa sınırlarında yaşansa da etkisi dünyaya yayılmıştı. İngiltere'nin Almanya'ya savaş ilan etmesiyle sömürgelerine yönelik uyguladığı baskı ve propaganda faaliyetleri neticesinde bu coğrafyalarda yaşa-

3 The Age, "Turkey Seeks Friendship", 08 Ocak 1921.

4 The Queenslander, "Turk Women to Fight", 13 Kasım 1920.



yanlar da savaşın seyrinde yer almıştı. Bu nedenle Avustralya'da Osmanlı Devleti'ne savaş ilan etmişti. Çanakkale Savaşları'nın yanı sıra Mezopotamya'daki mücadeleye katılan Anzaklar, savaş ile Osmanlı Devleti'ne bakışları değişmiş. Kilometrelerce uzaklıkta savaşan evlatlarının kaygısıyla yaşayan aileler İngiltere'nin propagandaları karşısında savunmasız bırakılmışlardı.⁵

İstanbul'un İngiltere tarafından işgali Avustralya'da memnuniyetle karşılanmıştı. İngiltere'de olduğu gibi Avustralya'da da Osmanlı Devleti'nin geleceği görüşülürken, sürecin seyrinin Anadolu'daki direniş ile değişeceği tahmin edilmiyordu. Daily Standard gazetesinin haberinde işgal altındaki başkentin geleceği kaleme alınmıştı. Türkiye'nin geleceği konusunda İngiltere'nin karar vermediğini belirten gazete sürece devam edileceğini ifade etmiştir. Haberde dikkat çeken ayrıntı ise Müslümanlara karşı tavırdı. İngiltere sömürgesinde bulunan onlarca Müslüman halkın etkilenmemesi için Müslüman halkın hassasiyetlerinin bu süreçte gözetilmesi ve İstanbul'da buna dikkat edilmesi uyarısı yapılmıştı.⁶

Avustralya basınında Kuvayimilliyeye yer bulmamıştır. Bu süreçte bölgenin işgallerini görmezden gelen Avustralya basını İstanbul'un geleceğine önem vermiştir. Bunun en önemli nedeni Avustralya basınına göre Türkiye'nin geleceği İttifak Devletlerinin kararlarıyla şekillenecekti. Anadolu'daki mücadelenin bu süreçte etkin bir rol oynayacağına inanmamışlardır. Ankara Hükümeti'nin askerî başarıları sonrasında değişen bu tutuma karşın Millî Mücadele'nin hemen başında şans vermemiştir.

Millî Mücadele'nin Uluslararası Etkisi

Mustafa Kemal Paşa'nın 19 Mayıs 1919 tarihinde Samsun'a çıkışı Millî Mücadele'nin de başlangıcıdır. Bu tarihten önce Anadolu'da işgaller karşısında direniş örgütleri kurulmuştur. Bu örgütler Kuvayimilli adıyla bölgesel ba-

5 Bu duruma en iyi örneklerden birisi de Broken Hill Saldırısıdır. 1 Ocak 1915 yılında Avustralya'nın Broken Hill kasabasından Silvertown'a giden tamamı sivillerden oluşan trene saldırı düzenlenmişti. Bu saldırı aynı zamanda Avustralya Tarihine ilk terör saldırısı olarak geçmiştir. Saldırıyı gerçekleştirenlerin Türk yalanı kısa sürede ülkede büyük tepkiye neden olurken, ülkenin Birinci Dünya Savaşı'na katılmasına neden olmuştur. Broken Hill Saldırısı hakkında detaylı bilgi için bakınız: Kıyanç, Sinan, "Propagandanın Gerçeği: Broken Hill Saldırısı, Tarih Araştırmaları Dergisi, 2020, Cilt 39, Sayı 67, s. 529-549.

6 Daily Standard, "I'll Punish England!", 30 Nisan 1920.

şarılar kazanmıştır. Mustafa Kemal Paşa ve silah arkadaşları İstanbul'un işgal edilmesi üzerine mücadelenin Anadolu'da yürütülmesine karar vermişlerdi. Anadolu'ya geçen bu isimler burada direnişi örgütlemişlerdir. Bu örgütlenme Mustafa Kemal Paşa liderliğinde güçlenmiş ve teşkilatlanmıştı. Samsun'da başlayan hareket Erzurum'a, oradan Sivas'a ve nihayetinde Ankara'ya ulaşmıştı. Ankara, Millî Mücadele'nin bölgesel kimliğinden millî kimliğine ulaşmasına neden olmuştu. 23 Nisan 1920 tarihinde kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bünyesinde yürütülen mücadele askerî ve diplomatik başarılar elde etmiştir.⁷

Anadolu topraklarında verilen bu mücadele kısa süre sonra uluslararası arenada yankı bulmuştu. Bu yankı Avrupada nefret ile şekillenirken, sömürge coğrafyaları için tam bir umut olmuştu. Birinci Dünya Savaşı sonrasında başkentinin yanı sıra topraklarının büyük kısmı İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmiş ülkede tüm imkânsızlıklara rağmen verilen mücadele bu coğrafyalarda umuda neden olmuştur. Avustralya basınında önemli rol oynayan gazetelerden Daily Examiner Anadolu'da yaşanan gelişmelerin Hindistan'daki etkilerine yer vermiştir. Haberde Hindistan'da İngiltere aleyhine havanın hâkim olduğuna dikkat çekilmiştir. İngiltere'nin Türkiye ile savaşmasının Hindistan'da Müslümanları tedirgin etmişti. İngiliz mallarına yönelik kapsamlı boykot uygulandığını ifade etmişti.⁸

Millî Mücadele'nin Hindistan'da etkisi gerek İngiltere'de gerekse Avustralya'da kaygıya neden olmuştu. Hindistan'daki Müslümanlar her ne kadar Birinci Dünya Savaşı'nda İngiltere adına savaşmış olsalar da savaş sonrasında Osmanlı Devleti'nin düştüğü durumdan son derece rahatsızlardı. İngiltere'nin İstanbul'u işgali bu rahatsızlığı en üst seviyeye çıkarmıştı. Böylece başta halife olmak üzere dünyadaki tüm Müslümanlar işgal altına alınmıştı. Bu karanlık tablo karşısında Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının başlattığı mücadele Hindistan'da büyük heyecana neden olmuştu. Mohammed Sadıq'ın belirttiğine göre Millî Mücadele, Hindistan'da farklı dinlere mensup toplulukları bir araya getirmiş ve özgürlük fikirlerinin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.

7 23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisi (BMM) adıyla açılan meclis, 8 Şubat 1921 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesi sonrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) olarak adlandırılmıştır.

8 Daily Examiner, "Turkey' Tribulations, Position in Anatolia", 16 Nisan 1920.



Her ne kadar bu birliktelik bir süre sonra bozalsa da İngiltere'ye karşı başkaldırı için Millî Mücadele önemli bir rol model olmuştur. Avustralya basınında Muhammed Sadıq'ın bu ifadelerine paralel haberler yayımlanmıştır. Yukarıda verilen örnek haber dışında bu etkiyi belirten haberler basında yer almıştır.⁹

Millî Mücadele Ankara'ya Taşınıyor

Samsun'da başlayan hareket, Havza, Amasya, Erzurum ve Sivas'a uğramıştı. Bu süreçte şekillenmiş ve güçlenmişti. Sivas Kongresi'nde alınan kararlar sonrasında yeni merkez Ankara belirlenmişti. Meclis-i Mebûsan'ın İngilizler tarafından basılıp, mebusların Malta'ya, sürgüne gönderilmesi üzerine Anadolu'da yeni bir meclis kurulmasına karar verilmişti. Ankara, stratejik konumu nedeniyle ön plana çıkmıştır. Bunun üzerine Mustafa Kemal Paşa, 27 Aralık 1919 tarihinde Ankara'ya gelmişti.¹⁰ Ankara'da gittikçe güçlenen Millî Mücadele hakkında Daily Examiner propaganda haberlerinden birisini kaleme almıştır. Reuters haber ajansına dayanarak verdiği haberde Milliyetçi Mustafa Kemal Paşa'nın yeni harekât merkezi Ankara'da işlerin iyi gitmediğini belirterek, mücadelenin Ankara'da zayıfladığını iddia etmiştir.¹¹ The Newcastle Sun, İstanbul'dan aldığı habere yer vermişti. Anzavur İsyanı'nın etkisinin arttığına dikkat çeken gazete isyanı bastırmakla görevlendirilen Yusuf İzzet Paşa'nın isyancılara teslim olduğu iddia edilmiştir. Bursa ve Bandırma'yı alan isyancıların hızla ilerlediğini ve durumun Ankara'da korku ve endişeye neden olduğu belirtilmişti.¹²

Anzavur İsyanı, Anzavur Ahmet tarafından çıkarılmıştı. İlk isyan 1 Ekim 1919 tarihinde Biga, Gönen ve Manyas'ta Kuvayimilliy'e karşı başlamıştı. Kasım ayının ortasına kadar süren isyan Çerkez Ethem tarafından bastırılmıştı. İkinci isyan ise belirtilen haberde ifade edildiği üzere Şubat 1920'de çıkarılmış, Gönen, Manyas, Ulubat, Susurluk, Bandırma ve Karacabey'e kadar yayılmıştı. Bu isyan yeniden Çerkez Ethem tarafından bir kez daha bastırılmıştı.¹³

9 Sadıq, Mohammed, *The Turkish Revolution: A Perspective on Ideological Change in Turkey*, Macmillan Publishing, New Delhi, 1997.

10 Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2007, s. 227-228.

11 Daily Examiner, "Turkey' Tribulations, Position in Anatolia", 16 Nisan 1920.

12 The Newcastle Sun, "Turkish Disruption Naitonlist Defeat", 16 Nisan 1920.

13 Hülâgü, Orhan, "Anzavur İsyanı", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 40, 1998, s. 49-67; Atatürk, s. 269.

Meclis-i Mebûsan'ın İngiliz işgali ile İstanbul'da faaliyetlerini sürdürmesi son derece zorlaşmıştı. Buna karşın Misak-ı Millî kararlarını almayı başarmıştı. Bu kararlar başta İngilizler olmak üzere İtilaf Devletleri'ni rahatsız etmişti. Ali Rıza Paşa Hükûmeti, Misak-ı Millî kararları sonrasında yapılan baskılar nedeniyle istifa etmişti. İtilaf Devletleri 16 Mart 1920 tarihinde Meclis-i Mebûsan'ı dağıtmışlardı. Milletvekillerinin ve aydınların bir kısmı gözaltına alınarak Malta'ya sürgün edilmişlerdi. Meclis-i Mebusan baskını Ankara'da geniş yankı uyandırmıştı. Millî iradenin oluşturulması için Ankara'da yeni bir meclis kurulacağı duyurulmuştu.¹⁴

TBMM'nin temellerinin Ankara'da atıldığı günlerde San Remo'da Osmanlı Devleti'nin kaderini şekillendirecek kararlar görüşülmekteydi. San Remo Konferansı'na Birleşik Krallık Başbakanı Llyod George, Fransa Başbakanı Alexandre Millerand, İtalya Başbakanı Francesco Nitti ile Japonya, Yunanistan ve Belçika'dan temsilciler katılmıştı. Sevr Antlaşması'nın son hâlinin verildiği konferans, Kalgoorlie Miner gazetesi tarafından haber yapılmıştı. Yukarıda ifade edildiği üzere Avustralya'nın en büyük kaygısı, imzalanacak antlaşma karşısında Hindistan'dan gelecek tepkiydi. İngiltere'nin savaş sonrasında Osmanlı Devleti tutumu Hindistan'daki Müslümanlar tarafından sert bir şekilde tepki çektiğinden, yeni antlaşmada Halife'nin durumuna dikkat çekilmişti. Halife'nin sınırlı bir bölgede yaşamına devam etmesinin Hindistan'daki tepkiyi ortadan kaldırılabileceği belirtilmişti. Haberde İstanbul Hükûmeti'nin antlaşmayı imzalamasına karşın Türk milliyetçilerin bu antlaşma karşısında tepki göstereceğini belirtmişti. Milliyetçilerin Ankara'yı veya Konya'yı merkez yapacağını iddia eden gazete, Millî Mücadele'nin Bolşeviklerle yakınlığına dikkat çekmiştir. Millî Mücadele'nin Bolşevik etkisiyle güçlendiğine dikkat çeken gazete antlaşma sonrasında Türk milliyetçilerine karşı askeri operasyon düzenleneceğini ifade etmişti.¹⁵

Mustafa Kemal Paşa'nın *Evening News* muhabirine (İngiltere basını) verdiği röportaj Avustralya'da da yayımlanmıştı. Mustafa Kemal Paşa, Meclisin kuruluşundan hemen sonra verdiği röportaj kısa ancak son derece etkili ifadeler barındırmaktadır. Gazete röportajı, "İngiltere'yi Cezalandıracağım" başlığı ile

14 Armaoğlu, Fahir, "İngiliz Belgelerinde İstanbul'un İşgali (16 Mart 1920), Belleten, Cilt 62, Sayı LXII (234), 1998, s. 467-494.

15 Kalgoorlie Miner, "The Turkish Problem", 22 Nisan 1920.



verdi. İfadelerin sansürden etkilenmemesi son derece dikkat çekicidir. Mustafa Kemal Paşa, İngiltere'nin yaşananlardan sorumlu olduğunu belirtmektedir. Mustafa Kemal Paşa İstanbul Hükûmeti'nin İngiltere ile birlikte İslamiyete zarar verdiğini belirtmektedir. Ermeni katliamına (?) (massacres) İngiltere'nin neden olduğu ve onların silahlarının Ermenilerde olduğunu vurgulamıştı. Millî Mücadele'nin tahmin edilenden çok daha etkili olduğunu belirten Mustafa Kemal Paşa, direnişin İngiltere sömürülerinde etkili olacağını belirterek geniş kapsamlı bir devrim hareketinin ortaya çıkacağını eklemiştir. Bunun yanı sıra Türklerin asıl temsilcisinin kendileri olduğuna vurgu yapmıştı.¹⁶

Mustafa Kemal Paşa'nın röportajı 1 Mayıs 1920 tarihinde The Mail gazetesinde yayımlanmıştı. Ancak röportajın yanı sıra Millî Mücadele aleyhine ekler bulunmaktaydı. Yine Evening News'ten alınan habere göre İstanbul Hükûmeti tarafından Mustafa Kemal Paşa taraftarlarına yönelik kapsamlı bir askeri hareket gerçekleştirildiği ifade edilmişti. Milliyetçilere karşı yapılan saldırılar sonrasında Mustafa Kemal Paşa'nın Sivas'a geri döndüğü iddia edilmiştir.¹⁷ Mustafa Kemal Paşa'nın ifadeleri Avustralya basınında geniş yer bulmuş ve birçok tartışmaya neden olmuştu. Mustafa Kemal Paşa'nın İngiltere'yi tehdit etmesi ve Millî Mücadele'nin sömürgelerde isyanlara neden olacağını ifade etmesi kaygıyla karşılanmıştı.

Ankara Hükûmeti

TBMM, 23 Nisan 1920 tarihinde açıldı. 25 Nisan'da Muvakkat (geçici) İcra Encümeni sıfatıyla başkanlığını TBMM Reisi Mustafa Kemal Paşa'nın yaptığı hükûmet kuruldu. İcra Encümeni 3 Mayıs, hükûmet kurulana kadar devam etti. Böylece İstanbul'daki hükûmetin dışında Anadolu'da yeni bir hükûmet oluşturuldu. Avustralya basınında Millî Mücadele, TBMM kurulduktan sonra bile milliyetçiler olarak adlandırılmaya devam etmişti. Hükûmetin kuruluşu sonrasında bu bakış açısı değişmişti. Avustralya basınında Ankara Hükûmeti ifadesi ilk olarak 12 Mayıs 1920 tarihinde geçmektedir. Recorder Gazetesinin 12 Mayıs 1920 tarihinde "Mutsuz Ermeniler" başlığıyla verdiği haberde Ermeni çetelerinin Bolşevikler ve Ankara Hükûmeti arasında kaldığına dikkat

¹⁶ Daily Standard, "I'll Punish England!", 30 Nisan 1920.

¹⁷ The Mail, "I Will Punish England", 1 Mayıs 1920.

çekmiştir. Haberde dikkat çeken unsur ise Ankara Hükûmeti ifadesinin kullanılmasıydı.¹⁸

Ankara Hükûmeti ve Mustafa Kemal Paşa'nın siyasi gücünün asıl ortaya konulduğu haber ise 14 Mayıs 1920 tarihinde The Maitland Daily Mercury gazetesinde yayımlanmıştı. San Remo Konferansı'na rağmen Osmanlı Devleti ile antlaşma masasına oturulamaması eleştirilmişti. Gelişmeler karşısında antlaşmanın imzalanamamasının bölgedeki dengeleri alt üst ettiğine dikkat çekilmişti. Ermeni ve Yunanlıların antlaşmayı dört gözle beklediğine değinilmişti. Haberde dikkat çeken en önemli unsur ise Mustafa Kemal Paşa'nın her geçen gün güçlenmesiydi. Ankara Hükûmeti'nin kurulmasıyla siyasi bir güç hâline gelen Mustafa Kemal Paşa'nın Anadolu'da en önemli güç olduğuna vurgu yapılmıştır. Bu nedenle İstanbul'daki kukla hükûmete antlaşma maddeleri kabul ettirilse de uygulanmasında Ankara Hükûmeti kanadından sert bir direnişle karşılaşılacağı vurgulanırken, bu direnişin antlaşmanın başarı şansını önemli oranda azalttığına dikkat çekilmişti.¹⁹ Reuters, İngiltere sömürgelerine, Avustralya'ya Ankara'da Mustafa Kemal Paşa başkanlığında bir hükûmetin kurulduğunu duyurmuştu. Bu haber sonrasında Osmanlı Devleti hakkındaki gelişmelerde Ankara ekseninde değerlendirilmeye başladığı görülmektedir. Avustralya basını TBMM bünyesindeki Ankara Hükûmeti'nin etkinliğine dikkat çeken birçok haber yapmıştır.

Avustralya basınında Haziran 1920'de haberlerin büyük kısmı Sadrazam Damat Ferit Paşa'ya suikast planı hakkındaydı. 1920 Haziran'ının hemen başında İstanbul basınında geniş yer tutan olayda Bursa'daki Kuvayımillîye ileri gelenleri tarafından Sadrazam Damat Ferit Paşa'ya ve devletin ileri gelenlerine yönelik suikast planı yaptıkları ve eylemin son anda engellendiği ifade edilmişti. Olayla ilgili derhal soruşturma başlatılmış, İstanbul Birinci İdare-i Divan-i Harbi yargılamaları yapılmıştır. Üç duruşma sonrasında yargılananlardan 16'sına idam diğerlerine ise hapis cezası verilmişti. Avustralya basınında yayımlanan haberde milliyetçiler (Ankara Hükûmeti) tarafından düşman ilan edilen Damat Ferit Paşa'ya karşı bildirimler yayımlandığına dikkat çekilmiştir. Yayımlanan bildirimlerde Damat Ferit Paşa'yı öldürene 45.000 Sterlin ödül verileceği bildirilmiştir. Burada ilk dikkat çeken nokta para miktarının son derece

18 Recorder, "Unhappy Armenies", 12 Mayıs 1920.

19 The Maitland Daily Mercury, "The Turkish Treaty", 14 Mayıs 1920.



fazla olduğudur. O günün koşulları göz önüne alındığında böylesine bir miktarın abartı olduğu gözden kaçmamaktadır.²⁰

Mücadele Yılları

Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıkışında Anadolu'da işgaller olanca hızla devam etmiş, İzmir'in işgali bunun en tepki çekenini olmuştur. İşgallerle etkili mücadele etmek için o güne kadar sürdürülen Kuvayımilliyeye örgütleri yerine düzenli ordu kurulmuş ve birçok cephede zaferler alınmıştır. Bu süreçte Kazım Karabekir komutanlığındaki Doğu Cephesindeki başarıların yanı sıra bölgesel direnişlerle Fransızlara karşı başarılar elde edilmişti. Bunun yanı sıra düzenli ordu ile İngiliz destekli Yunan kuvvetlerine karşı zaferler de alınmıştı. Bu süreç Avustralya basınında yer almıştır. Millî Mücadele zaferleri, Avustralya basınından bazı tarihi ve olay farklılıklarına göre verilmiştir.

Ankara Hükümeti'nin varlığını güçlendirmesi ve Mustafa Kemal Paşa'nın İngiltere'ye açık açık meydan okuması İtilaf Devletleri'nin kaygılarını artırmıştı. 21 Haziran 1920 tarihinde İngiltere, Fransa ve İtalya; Boulogne Konferansı düzenlemişlerdi. Konferansta dikkat çeken karar ise Yunan kuvvetlerine ileri hareket izni verilmesiydi. İngiltere Başbakanı D. Lloyd George kararı "Yunan Kuvvetleri'ne güveniyorum" ifadeleri ile duyurmuştu. Avustralya basını haberi "Türklerin Ölüm Sancısı" başlığı ile duyurmuştu. İlgili haberlerde bir başka dikkat çeken konu ise İngiltere'nin Yunan ilerleyişine verdiği askerî ve lojistik destektir. Türklere bu süreçte hiçbir şekilde şans tanımayan basın, İngiltere'nin Yunanlıların zafer kazanması için elinden geleni yaptıklarını duyurmuştu.²¹ National Advocate gazetesi saldırıyı "Türklere Karşı İngiliz Operasyonu" başlığıyla duyurmuştu. İngilizlerin Mudanya'yı işgalinin Yunan kuvvetlerinin Ankara'ya doğru ilerlemesini sağladığını ve Yunanların arkasındaki güç olarak belirtmiştir.²²

20 The Telegraph, "To Kill Grand Vizier, Dardanelles Raided", 7 Haziran 1920; The Daily Telegraph, "General Cables", 7 Haziran 1920; Damat Ferit Paşa'ya suikast girişimi hakkında detaylı bilgi için bakınız: Akandere, Osman, "Damat Ferit Paşaya Karşı Düzenlenen Bir Suikast Girişimi-Nedeni ve Sonuçları-", Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Sayı 25-26, 2000, s. 73-117.

21 Recorder, "Turkey's Death Throes", 2 Temmuz 1920; The Herald, "British at Mudania Advancing Towards Brusa", 6 Temmuz 1920.

22 National Advocate, "Against the Turks British Operations", 7 Temmuz 1920.

Yunan kuvvetlerinin İngiltere'nin desteği ile işgalleri Avustralya basınında geniş yer bulmuştu. Bu süreçte TBMM faaliyetlerine daha fazla yer verilmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın TBMM kürsüsünden işgaller karşısında konuşmaları basında geniş yer bulmuştur. TBMM'nin İtilaf Devletleri'ne meydan okuduğunu belirten basın bu durumu Swagging Turk (Havalı Türk), Turkish Bombast ifadeleri ile duyurmuştu.²³ Bu süreçte İngiltere propagandasının ağır etkisi görülmektedir. Ankara Hükûmeti'nin direniş çağrısının geniş yer aldığı Avustralya basınında bu haberlerin hemen ardından kapsamlı karalama politikası yürütülmüştür. Mustafa Kemal Paşa'nın Ankarada bir sultan gibi yaşadığı yönünde propaganda haberleri görülmeye başlamıştır. Gerçekten son derece uzak olan bu haberlerde Mustafa Kemal Paşa'nın gösteriş içerisinde yaşadığı ve hakarete varan ifadeler kullanılmıştır. Bu durum İngiltere'nin propagandalarında ne kadar ileriye gittiğini ve ne kadar ağır iftiralar atıldığını göstermektedir.²⁴

Mustafa Kemal Paşa Suikasta Uğruyor

İngiltere'nin Mudurnu'yu işgali ve Yunan kuvvetlerinin işgallerini sürdürmesi karşısında Ankara Hükûmeti'nin direniş çağrısı kısa süreliğine cesaret algısı üzerinden ele alınmıştı. Ancak bu çağrı İngiltere'yi ve dolayısıyla Avustralya basınına etkilemişti. Bunun üzerine Ankara Hükûmeti'ne ve Mustafa Kemal Paşa'ya yönelik çeşitli karalama kampanyalarına bırakmıştı. Mustafa Kemal Paşa'nın Ankarada bir sultan gibi yaşadığı yalanının geniş yer tuttuğu basında bu kez Mustafa Kemal Paşa'nın Tokat ziyareti sırasında suikasta uğradığı propaganda haberi yer almıştı. Avustralya basınında geniş yer tutan haberde Mustafa Kemal Paşa, Erzurumlu bir isim tarafından suikasta uğradığı ifade edilmiştir. Suikasta uğrayan Mustafa Kemal Paşa'nın kolundan yaralandığı ve yanındaki isimlerin bazılarının hayatını kaybettiği yönünde haberlerde yer almıştı. Haberi birçok gazete yayımlamıştı. Oysa belirtilen tarihte Mustafa Kemal Paşa Ankarada çalışmalarını sürdürmekteydi. Suikast,

23 Cairns Post, "Swagging Turk", 15 Temmuz 1920; Darling Downs Gazette, Greeks and Turks, Mustapha Kemal's Bombastic Speech", 15 Temmuz 1920; Mustafa Kemal Paşa'nın bu dönemde TBMM'de yaptığı konuşmalar hakkında detaylı bilgi için bakınız: Neziroğlu, İrfan / Yılmaz, Tuncer, Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları, C.1, TBMM Yayınları, Ankara, 2014, s. 58-63.

24 The Sun, "Mustapha Living Like a Sultan", 17 Ağustos 1920; The Ballarat Star, "Turkish Nationalist Leader a Life of Luxury", 17 Ağustos 1920.



İngiliz basını tarafından propaganda haberi idi. Bunun nedeni Anadolu'da Mustafa Kemal Paşa'ya karşı isimlerin olduğunu gösterme çabasıydı. Mustafa Kemal Paşa karşıtlarını bu haberle harekete geçirmeye çalışmışlardı.²⁵ Barrier Miner gazetesi suikast haberinin detayını verirken saldırının Erzurum'da yaşayan bir Ermeni olduğunu belirtmişti.²⁶

TBMM'nin Uluslararası İlişkileri

Ankara Hükümeti'nin önündeki en büyük problemlerden birisi hiç şüphe yok ki işgaller karşısında uluslararası destek bulabilmektir. Sovyet Rusya, Millî Mücadele'nin daha ilk günlerinden itibaren Millî Mücadele ile irtibata geçmişti. TBMM bünyesinde bu ilişkiler son derece güçlü bir şekilde yürütülmüştü.²⁷ TBMM ile Sovyet Rusya arasında yakınlaşma diplomatik açıdan son derece önemliydi. İttifak Devletleri'nin yok saydığı ve gücünü küçümsediği TBMM, Sovyet Rusya ile diplomatik ilişkiler kurmuştu. Avustralya basınında TBMM ile Sovyet Rusya arasındaki ilişkiden duyulan rahatsızlık birçok kez vurgulanmıştı. Kimi zaman TBMM'nin Bolşevik etkisinde kaldığını ve Anadolu'da Bolşevik fikirleriyle bir ülke kurmaya çalıştığı bile iddia edilmişti. Avustralya basınında her ne kadar bu ilişki eleştirilse de İttifak Devletleri'nin diplomatik ilişki kurmasından kaçınması da desteklenmişti. Ancak Gümrü Antlaşması bu durumu tersine çevirmiş ve Avustralya basınında hayal kırıklığına neden olmuştur. Millî Mücadele'nin Sovyet Rusya ile ilişkilerinin yanı sıra Ermenistan Demokratik Cumhuriyeti ile 3 Aralık 1920 tarihinde imzalanan Gümrü Antlaşması TBMM'nin uluslararası arenada imzaladığı ilk antlaşmadır. TBMM ve Ermenistan Demokratik Cumhuriyeti arasında imzalanan antlaşma aynı zamanda Sevr Antlaşması'nı uluslararası arenada geçersiz kılan ilk antlaşmadır. Bu başarı Avustralya basınında geniş yer tutmuştu.²⁸ Avustralya basını Gümrü Antlaşması'nı uzun bir sürede gündemde tutmuştur. TBMM'nin böylece Sevr

25 The Sun, "Mustapha Kemal Wounded in Leg", 2 Eylül 1920; The Newcastle Sun, "Attack on Kemal", 2 Eylül 1920.

26 Barrier Miner, "Attempt to Assassinate Turks' National Leader Mustapha Kemal Shot Attack By Armenian", 2 Eylül 1920.

27 Perinçek, Mehmet, Atatürk'ün Sovyetler'le Görüşmeleri Sovyet Arşiv Belgeleriyle, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2014.

28 The Maitland Daily Mercury, "Turco-Armenian Armistice", 2 Aralık 1920.

Antlaşması karşısında önemli bir hamle yaptığına dikkat çekildiği gibi büyük umutlar bağlanan Ermenilerin ateşkes imzalamasına karşı tepkiyi de ortaya koymuştur.²⁹

TBMM, Sovyet Rusya ilişkilerine son derece önem vermişti. Sovyet Rusya'nın diplomatik yardımlarının yanı sıra ekonomik yardımları da son derece önemliydi. The Telegraph gazetesinin "Turks and Soviet" başlığıyla kaleme aldığı haberde Türk-Rus ilişkilerine değinmişti. Haberde Sovyet Rusya'nın desteği nedeniyle Türk milliyetçilerin güç kazandığını belirtmiştir. Sovyet Rusya'nın bu desteği sayesinde Kafkaslardaki gücünü korumayı başarmıştı. Bu karşılıklı kazanma politikası her iki taraf içinde olumlu sonuçlara neden olmuştu.³⁰

Mustafa Kemal Paşa'nın TBMM kürsüsünden işgallere karşı direniş çağırısı ve meydan okuması birçok kez Avustralya basınında yer bulmuştu. İngiltere destekli Yunan kuvvetlerinin ilerlemesi karşısında Gümrü Antlaşması İtilaf Devletleri arasında endişeye neden olmuştu. Doğu sınırını güvence altına alan TBMM tüm gücünü Batı Cephesi'ne kaydırmıştı. Avustralya basını bu süreçte elde edilen başarıları görmezden gelmiş ve Yunan kuvvetlerinin Anadolu'nun içlerine kadar hızla ilerlediğini belirtmiştir. Eskişehir'e doğru ilerleyen Yunan kuvvetlerinin bu şehri almasıyla Ankara'nın büyük tehlikeye düşeceği ve kısa süre sonra Ankara'nın da işgal edileceği haberleri basında geniş yer tutmuştur.³¹

Avustralya basınında dikkat çeken bir başka gelişme ise TBMM ile Fransa arasında 20 Ekim 1921 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşmasıdır. Ankara Antlaşması ile Fransa işgal ettiği topraklardan çekilmişti. Bu durum TBMM için İtilaf Devletleri üyeleri karşısında alınan önemli bir başarıydı. İngiltere desteğiyle Yunan kuvvetlerine karşı mücadelenin devam ettiği günlerde Fransa ile ateşkes antlaşması imzalanması, Avustralya basınında olağan karşılanmıştır. Gümrü Antlaşması'na yönelik tepkiler Ankara Antlaşması sonrasında da görülmektedir. Ankara Antlaşması âdeti görmezden gelinmiştir. Avustralya basının geniş bir kesimi haberi çok kısa vermiştir. Bunun nedeni mücadelenin devam ettiği günlerde TBMM'nin böylesine önemli bir diplomatik başarısını

29 Northern Star, "Armenian and Turks", 20 Aralık 1920.

30 The Telegraph, "Turks and Soviet", 29 Aralık 1920.

31 The Herald, "Greek Offensive Kemalist Centre May Fall", 19 Ocak 1921.



satırlara almak moral bozukluğuna neden olabileceğinden ötürü haber âdeti geçiştirilmiştir.³²

Avustralya basınında Yunan kuvvetlerinin Anadolu'da hızla ilerleyeceği ve kısa süre sonra Ankara'nın işgal edileceği beklentisi yüksekti. Hiç şüphe yok ki onların bu beklentilerini bütün İtilaf Devletleri paylaşmaktaydı. Türkler ve Yunanlılar karşı karşıya gelmişlerdi. Türk birliklerinden üç kat daha fazla olan Yunan kuvvetleri 6-11 Ocak 1921 tarihleri arasında (Birinci İnönü Muharebesi) yapılan şiddetli çatışmalar sonrasında yenilmişlerdi. Avustralya basınında yer almayan zafer sonrasında Ankara Hükûmeti moralini daha da artırmıştı. Bunun üzerine İngiltere, Sevr Antlaşması'nı bazı maddelerinin yumuşatılmış hâliyle görüşmek üzere Ankara Hükûmeti ve İstanbul Hükûmeti ile Yunanistan'ın katılacağı bir konferans gerçekleştirmeye karar vermişti. Avustralya basınında geniş yer tutan konferans hakkında haberler Ocak 1920'nin sonunda yayımlanmaya başlamıştı. "Yakın Doğu" adıyla duyurulan Londra Konferansı'nda Ankara Hükûmeti'nin talepleri geniş yer tutmuştu. TBMM'nin ve dolayısıyla Ankara Hükûmeti'nin uluslararası tanınma ve işgallerin tamamen sonlandırılmasını ön şart sunduğu ifade edilmiştir.³³

Avustralya basınında Ankara Hükûmeti'nin (kimi yerde Mustafa Kemal Paşa'nın) ön şartlarına karşı davet edilmesi tartışma konusu olmuştu. Londra Konferansı'na Ankara Hükûmeti'nin davet edilmesinin temel nedeni İstanbul Hükûmeti ile Ankara Hükûmeti arasındaki fikir ayrılığıydı. Her iki hükûmet davet edilerek Yunanistan'ın da bulunduğu masada bu fikir ayrılığını kullanmaya çalışmışlardır. Bunun yanı sıra Mustafa Kemal Paşa'nın konferansa karşı tavrı onu destekleyen aşırırcılar ve ılımlılar arasında bir çatışmaya neden olması umut edilmiştir.³⁴

Ankara Hükûmeti ve İstanbul Hükûmeti kurulan tuzağa düşmemişti. Konferans öncesinde basında yer alan yüksek tansiyon propagandası başarı-

32 Advocate, "France and Turkey Angora Agreement", 29 Ekim 1921; The Brisbane, "The Near East Franco-Turkish Agreement", 29 Ekim 1921.

33 Daily Standard, "Near East Conference Turkish Nationalists Demands Foreign Troops Must Go", 31 Ocak 1921.

34 Sonyel, Salahi R. Türk Kurtuluş Savaşı ve Dış Politika, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991, s. 120.

sız olmuş, her iki hükûmet de konferansa katılmışlardı. Ankara Hükûmeti bu hamle ile Bolşevik iddialarına da cevap vermişti. Ankara Hükûmeti tek amaçlarının Anadolu'nun bağımsızlığı olduğunu dünyaya bir kez daha duyurmuştu. Ankara Hükûmeti'nin stratejik kararı sonrasında Avustralya basını bu kez Ankara Hükûmeti ile Sovyet Rusya ilişkilerinin olumsuz etkilendiğine değinmiştir.

Londra Konferansı'na katılma sürecini Mustafa Kemal Paşa, Nutuk'ta detaylı bir şekilde belirtmektedir. Sadrazam Tevfik Paşa'nın Mustafa Kemal Paşa'ya gönderdiği telgrafta Londra'da yapılması planlanan konferansa gönderecekleri bir heyetle beraber katılabileceğini ifade etmişti. Bunun üzerine Mustafa Kemal Paşa, Tevfik Paşa'ya gönderdiği cevapta TBMM'nin önemi üzerinde şu şekilde durmuştu: "Millî iradeye dayanarak Türkiye'nin mukadderatını elinde tutan meşru ve müstakil tek hâkim kuvvet, Ankara'da sürekli olarak toplanan TBMM'dir. Türkiye ile ilgili bütün meselelerin çözümünde ve her türlü dış ilişkilerde başvurulacak tek yer, yalnız bu Meclisin hükûmetidir." Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen cevapta İstanbul Hükûmeti kanadından bir daveti kabul etmemiş, meşru hükûmet ve Türk milletinin temsilcisi olarak direkt davet edilmesi gerektiğini açık bir şekilde belirtmiştir.³⁵

Londra Konferansı'nda oynanan oyun başarıya ulaşmamıştı. İngiltere, Ankara Hükûmeti ile İstanbul Hükûmeti arasındaki nifak planı tutmamış, her iki tarafta böylesine bir hataya düşmemek için itinayla davranmışlardı. Bunun üzerine Londra'da dayatılan maddelere karşın Ankara Hükûmeti başından beri savunduğu tam bağımsızlık kavramına sıkı sıkıya bağlı kalması konferansın herhangi bir sonuç alınmadan dağılmasına neden olmuştu. Ankara Hükûmeti heyetinin Londra'dan dönüşü geçtiği saatlerde Yunan kuvvetleri saldırıya geçmişti. Bu günlerde Avustralya basını Ankara Hükûmeti'nin Sovyet Rusya ile ilişkilerine odaklanmıştı. Ankara Hükûmeti ile Sovyet Rusya arasındaki Moskova Anlaşması görüşmeleri basında yer bulmuştur.³⁶

35 Atatürk, s. 378.

36 The Herald, "Bolsheviks and Turks, Agreement Announced Kemalists' Concessions", 14 Şubat 1921; The Sun, Fate of Millions, London Conference Discussions", 23 Şubat 1921.



TBMM, Modern Türkiye'nin Doğuşu

Londra Konferansı TBMM'nin tanınmasında büyük rol oynamıştı. Genellikle siyasi gelişmelerin ağırlıklı olduğu haberlerde gündem dışında haberlere de yer verilmekteydi. Ankara Hükûmeti'nin İstanbul Hükûmeti'nin aksine tutum sergilediği sık sık vurgulanmıştı. Bu durum basında Ankara Hükûmeti'nin Osmanlı Devleti geleneklerinin aksine bir rol çizeceği yorumlarına neden olmaktaydı. Bunun en dikkat çeken haberlerinden birisi de kadın haklarıydı.

Halide Edib'in (Adivar) Millî Mücadele saflarına katılması yabancı medyada geniş yer bulmuştu. Halide Edib yabancı medya için adeta bir simgeydi. Entelektüel birikimi, parlak zekâsı ve ön planda olması tanınmasını sağlamıştı. İstanbul'da geniş bir çevre tarafından tanınan ve işgal sonrasında yakalama emri çıkarılan Halide Edib, Ankara'ya geldikten sonra son derece aktif görevlerde bulunmuştur. Ankara'ya gelen birçok batılı gazeteci onun bu yapısından etkilenmişti. Maryborough Chronicle gazetesinde 6 Eylül 1921 tarihinde yayımlanan "Revolt of Turkish Women-Türk Kadınının Başkaldırısı" başlıklı makalede Türkiye'deki kadın figürü ele alınmıştır. Makalede İkinci Meşrutiyet ile kadınların toplumdaki yerinin değiştiğine, aktif görevlerde bulunduğu dikkat çekilmiştir. TBMM'nin de bu süreci devam ettirdiğine yer verilmiştir. Makaleye göre 1908 yılında başlayan dönüşüm Ankara'da TBMM çatısı altında devam etmekteydi. Bu değişimin en iyi örneklerinden birisi de Halide Edib'ti. Halide Edib'in okul hayatı ve üstlendiği kritik görevler üzerinde duran gazete kadınların yeni süreçte Halide Edib gibi aktif görevler üstleneceği ön görüşünü belirtmişti.³⁷

TBMM ve Mustafa Kemal Paşa'ya bakışı değiştiren bir başka isim ise Claire Price olmuştur. Amerikalı gazeteci Claire Price, 20 Aralık 1921'de Ankara'ya gelmişti. Claire Price Ankara'da kaldığı 21 gün boyunca ABD'de Yunan ve Ermeni lobilerinin yarattığı olumsuz hava karşısında tarafsız yazıları ile dikkat çekmişti. ABD'nin önde gelen gazetelerinden The New York Times'ta TBMM hakkında son derece olumlu yazılar kaleme almıştı. Bu yazılar sadece ABD'de değil birçok ülkede yankılanmıştı. Bu ülkelerden birisi de Avustralya basınıydı. Avustralya basınında İngiltere baskısıyla yayımlanan propaganda haberlerinin ve olumsuz tutumunun tam aksine yaratılan havada Claire Price kısa sürede

37 Martborough Chronicle, "Emancipation, Revolt of Turkish Women", 6 Eylül 1921.

etki etmişti. The Farmer and Settler gazetesinin “Turkey’s Leader, Kemal, The Victorious” başlıklı haberinde dikkat çeken ifadelere yer verilmişti. Mudanya Ateşkes Antlaşması öncesinde TBMM’ye ve Mustafa Kemal Paşa’ya bakışın değiştiğini göstermektedir. Mustafa Kemal Paşa ve Millî Mücadele hakkında detaylı bilgilerin yer aldığı haberde son derece önemli bilgiler verilmiştir. Bu detaylı bilgiler Claire Price tarafından kaleme alınan yazıların ne kadar etkili olduğunu göstermektedir.³⁸

Türkiye’ye karşı bakışın olumlu olmasında bir başka etken ise Grace Ellison tarafından kaleme alınmış olan “Ankara’da Bir İngiliz Kadını” isimli eserdir. Grace Ellison, Millî Mücadele yıllarında Ankara’da bulunmuş ve buradaki gözlemlerini kaleme almıştı. Kitap yayımlanır yayımlanmaz ses getirmiş ve Cumhuriyetin ilanı öncesinde önemli etki etmişti.³⁹

Türkiye Cumhuriyeti Kuruluyor

Millî Mücadele nihayet başarıya ulaşmıştı. Yukarıda belirtildiği üzere verilen amansız mücadele tarihin seyrini değiştirmiştir. İşgaller, saldırılar, diplomatik suikastlar, karalama ve propaganda faaliyetleri başarıya ulaşamamıştı. Nihayet Lozan’da bütün taraflar masaya oturmuş ve antlaşma sağlanmıştı. Lozan Antlaşması Avustralya basınında geniş yer tutmuş ve büyük yankı uyandırmıştı. Samsun’da başlayan Millî Mücadele Amasya, Erzurum, Sivas ve nihayet Ankara’ya taşınmıştı. TBMM çatısı altında bir araya gelen Millî Mücadele hareketi başarıya ulaştıktan sonra yeni ülkeyi kurmak için çalışmalar başlamıştı. Üç yıldan fazla sürede kurumsal olarak son derece önemli adımlar atılmış, Meclis çatısı altında bir devlet gibi hareket edilmişti. Ancak yeni ülkenin dünyaya duyurulması gerekmektedir. Bunun ilk ve önemli adımlarından birisi Ankara’nın başkent ilan edilmesiydi. 13 Ekim 1923 tarihinde Dışişleri Bakanı İsmet Paşa (İnönü) tarafından verilen öneri uzun tartışmalardan sonra yasalaşmıştı. The Daily Mail gazetesi Ankara’nın yeni başkent olacağını dünyaya duyurmuştu.⁴⁰

Ankara’nın başkent olarak kabul edilmesinden on gün sonra Northern Star gazetesinden “Angora New Capital of Turkey, Ankara Türkiye’nin Yeni Baş-

38 The Farmer and Settler, “Turkey’s Leader Kemal, The Victorious A National Hero”, 22 Eylül 1922.

39 Recorder, “Good Word For The Turk, Kemal Pasha a Patriot”, 16 Ekim 1923; Ellison, Grace, Ankara’da Bir İngiliz Kadını, İstanbul: Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1999.

40 The Daily Mail, “Capital of Turkey, Selection of Angora”, 12 Ekim 1923.



kenti” başlıklı haberde Ankara'nın başkent olma nedeni ve süreci ele alınmıştı. Bizans İmparatorluğu'na, sonrasında Osmanlı İmparatorluğu'na başkentlik yapmış olan İstanbul yerine küçük bir Anadolu kentinin başkent seçilmesi son derece dikkat çekiciydi. Gazetede bu duruma değinmiş ve Ankara'nın önemli bir kavşak konumunda olduğunu belirtmiştir. Rakımını 500 (rakım-938) olarak veren gazete, demir yolu ağına sahip olmasının altını çizmiştir. Ankara'nın nüfusunu 28.000 olarak belirtmiş, bunları 18.000 Müslüman, 9.400 Hıristiyan ve 400 Yahudi olarak vermiştir.⁴¹

Sıra yeni ülkenin ismini ve yönetim biçimini belirlemeye gelmişti. Mustafa Kemal Paşa, 28 Ekim 1923 tarihinde Çankaya Köşkü'nde bakanlar ve gazetecilerin de olduğu akşam yemeğinde “Yarın Cumhuriyeti ilan edeceğiz” demişti. Mustafa Kemal Paşa, bu kararı nasıl aldığını detaylarıyla belirtmiş, tartışmalara Nutuk'ta cevap vermişti. İsmet Paşa ile sabahın ilk saatlerine kadar yapılan çalışma ile taslak hazırlanmıştı. 29 Ekim 1923 tarihinde hazırlanan yasa taslağı önce Cumhuriyet Halk Fırkası toplantısında, ardından Mecliste görüşülmüş ve Türkiye Cumhuriyeti resmen kurulmuştur.⁴² Cumhuriyetin ilanından bir gün sonra haber Avustralya basınında geniş yer bulmuştu. News gazetesi TBMM'nin kararı ile ülkenin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğunu ve Mustafa Kemal Paşa'nın Cumhurbaşkanı seçildiğini okuyucularına duyurmuştur.⁴³

News gazetesi Cumhuriyetin ilanı sonrasında Başbakan İsmet Paşa'nın mesajını aktarmıştı. Gazete İsmet Paşa'nın, Cumhuriyeti ilanı ve Mustafa Kemal Paşa'nın Cumhurbaşkanı seçilmesi sonrasında hükümeti kurmak için görevlendirildiğini belirten telgrafını duyurmuştu. Bunun yanı sıra TBMM'nin bağımsızlık mücadelesine değinmiştir. Sürecin son derece zor olduğunu belirten gazete, Çanakkale Savaşları'nda ön plana çıkan isimlerden olan Mustafa Kemal Paşa'nın önderliğinde vatansever arkadaşlarıyla aldığı askeri başarıları siyasi adımlarla güçlendirdiğini ifade etmiştir. Dış politikada atılan akıllı adımlar Anadolu'da tek güç hâline gelmesine neden olduğunu vurgulamıştı. Bunun yanı sıra ekte bulunan Mustafa Kemal Paşa'nın fotoğrafını yayımlamıştır.⁴⁴

41 Northern Star, “Angora New Capital of Turkey, 23 Ekim 1923.

42 Atatürk, s. 543-550.

43 News, “Kemal Elected President”, 30 Ekim 1923; The Herald, “President of Turkey Kemal Pasha Chosen”, 30 Ekim 1923.

44 News, “Turkish Republic Kemal to Form Cabinet”, 31 Ekim 1923;

Sonuç

Birinci Dünya Savaşı sonrasında işgaller karşısında Anadolu'nun birçok yerinde Kuvayımillîye adında direniş örgütleri kurulmuştu. Tüm zorluklara rağmen topraklarını savunacaklarını gösteren bu örgütler, Mustafa Kemal Paşa'nın Samsun'a çıkışı sonrasında bir çatı altında toplanmış ve Millî Mücadele'ye dönüşmüştü. Anadolu topraklarında verilen mücadelenin uluslararası arenada nasıl yankı uyandırdığı sorusuna genellikle İtilaf Devletleri kanadından cevap verilmektedir. Ancak Anadolu topraklarındaki bu mücadelenin kilometrelerce uzaklıkta nasıl yankı uyandırdığı ve ne gibi tepkilere neden olduğu cevaplanması gereken bir başka sorudur. Bir kıta ülkesi olan Avustralya'nın Avrupa siyasetine uzak kalması ve dış dünyaya neredeyse kapalı bir politika benimsemesine karşın Birinci Dünya Savaşı ile bu tutumundan vazgeçmiş ve gelişmeleri olabildiğince yakından takip etmeye başlamıştır. Her ne kadar Avustralya'da bu gelişmelerin yer bulmasında İngiltere'nin etkisi olsa da ülkedeki basın kendi imkânları doğrultusunda da haberlere ulaşmaya çalışmıştır. Bu nedenle Avustralya basınının tamamının İngiltere propagandası etkisinde olduğu savunulamaz. Bu ağır baskıya rağmen tarafsız haberler de yer bulmuştur. Çanakkale Savaşları ile Osmanlı Devleti'ne ve Anadolu'ya ayrı bir ruhla bağlı olan Avustralyalıların bu coğrafyadaki direnişe ilgi gösterdiği haberlerin yoğunluğundan anlaşılmaktadır. Bir isyan olarak nitelendirilen Millî Mücadele'nin aldığı başarılar karşısında derin bir saygınlık kazandığı gözden kaçmamaktadır. Bu saygınlık her geçen gün artmış ve Mudanya Ateşkesi öncesinde iyice belirginleşmişti.



Kaynakça

- Advocate, “France and Turkey Angora Agreement”, 29 Ekim 1921.
- Akandere, Osman, “Damat Ferit Paşaya Karşı Düzenlenen Bir Suikast Girişimi-Nedeni ve Sonuçları-“ Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Sayı 25-26, 2000, s. 73-117.
- Armaoğlu, Fahir, “İngiliz Belgelerinde İstanbul’un İşgali (16 Mart 1920)”, Belleten, Cilt 62, Sayı LXII (234), 1998, s. 467-494.
- Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2007.
- Barrier Miner, “Attempt to Assassinate Turks’ National Leader Mustapha Kemal Shot Attack By Armenian”, 2 Eylül 1920.
- Cairns Post, “Swaggering Turk”, 15 Temmuz 1920.
- Daily Examiner, “Turkey’ Tribulations, Position in Anatolia”, 16 Nisan 1920.
- Daily Standard, “Near East Conference Turkish Nationalists Demands Foreign Troops Must Go”, 31 Ocak 1921.
- Daily Standard, “I’ll Punish England!”, 30 Nisan 1920.
- Darling Downs Gazette, “Greeks and Turks, Mustapha Kemal’s Bombastic Speech”, 15 Temmuz 1920.
- Ellison, Grace, Ankara’da Bir İngiliz Kadını, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1999.
- Hülagü, Orhan, “Anzavur İsyanı”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 14, Sayı 40, 1998, s. 49-67.
- Kalgoorlie Miner, “The Turkish Problem”, 22 Nisan 1920.
- Kıyaç, Sinan, “Avusturalya Basınında Kut’ül Amare Zaferi”, 100. Yılında Uluslararası Bağdat (Medînetü’s-Selâm) ve Kûtü’l-Amâre Sempozyumu, 27-29 Kasım 2017, Türk Tarih Kurumu, İstanbul, 2007.
- Kıyaç, Sinan, “Propagandanın Gerçeği: Broken Hill Saldırısı”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt 39, Sayı 67, 2020, s. 529-549.
- Martborough Chronicle, “Emancipation, Revolt of Turkish Women”, 6 Eylül 1921.
- National Advocate, “Against the Turks British Operations”, 7 Temmuz 1920.
- News, “Kemal Elected President”, 30 Ekim 1923.
- News, “Turkish Republic Kemal to Form Cabinet”, 31 Ekim 1923.
- Neziroğlu, İrfan/ Yılmaz, Tuncer, Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları, C.1, TBMM Yayınları, Ankara, 2014.
- Northern Star, “Angora New Capital of Turkey, 23 Ekim 1923.
- Northern Star, “Armenian and Turks”, 20 Aralık 1920.
- Perinçek, Mehmet, Atatürk’ün Sovyetler’le Görüşmeleri Sovyet Arşiv Belgeleriyle, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2014.
- Recorder, “Good Word For The Turk, Kemal Pasha a Patriot”, 16 Ekim 1923.
- Recorder, “Turkey’s Death Throes”, 2 Temmuz 1920.
- Recorder, “Unhappy Armenies”, 12 Mayıs 1920.
- Sadıq, Mohammed, The Turkish Revolution: A Perspective on Ideological Change in Turkey, Macmillan Publishing, New Delhi, 1997.

- Sonyel, Salahi R., Türk Kurtuluş Savaşı ve Dış Politika, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1991.
- The Age, "Turkey Seeks Friendship", 08 Ocak 1921.
- The Ballarat Star, "Turkish Nationalist Leader a Life of Luxury", 17 Ağustos 1920.
- The Brisbane, "The Near East Franco-Turkish Agreement", 29 Ekim 1921.
- The Daily Mail, "Capital of Turkey, Selection of Angora", 12 Ekim 1923.
- The Daily Telegraph, "General Cables", 7 Haziran 1920.
- The Farmer and Settler, "Turkey's Leader Kemal, The Victorious A National Hero", 22 Eylül 1922.
- The Herald, "Bolsheviks and Turks, Agreement Announced Kemalists' Concessions", 14 Şubat 1921.
- The Herald, "British at Mudania Advancing Towards Brusa", 6 Temmuz 1920.
- The Herald, "Greek Offensive Kemalists Centre May Fall", 19 Ocak 1921.
- The Herald, "President of Turkey Kemal Pasha Chosen", 30 Ekim 1923.
- The Mail, "I Will Punish England", 1 Mayıs 1920.
- The Maitland Daily Mercury, "Turco-Armenian Armistice", 2 Aralık 1920.
- The Maitland Daily Mercury, "The Turkish Treaty", 14 Mayıs 1920.
- The Newcastle Sun, "Attack on Kemal", 2 Eylül 1920.
- The Newcastle Sun, "Turkish Disruption Nationalist Defeat", 16 Nisan 1920.
- The Queenslander, "Turk Women to Fight", 13 Kasım 1920.
- The Sun, "Fate of Millions, London Conference Discussions", 23 Şubat 1921.
- The Sun, "Mustapha Kemal Wounded in Leg", 2 Eylül 1920.
- The Sun, "Mustapha Living Like a Sultan", 17 Ağustos 1920.
- The Telegraph, "To Kill Grand Vizier, Dardanelles Raided", 7 Haziran 1920.
- The Telegraph, "Turks and Soviet", 29 Aralık 1920.
- Toowoomba Chronicle, "Vanguards of the Turks", 13 Şubat 1920.



EKLER:

Ek 1: Mustafa Kemal Atatürk'ün Resmi (News, 1923)



Ek 2: The Daily Mail Gazetesinin Mustafa Kemal Paşa Haberi (The Daily Mail, 1922)

"A MAN OF IRON."

TURKISH LEADER

**MUSTAPHA KEMAL
PASHA**

NEAR EAST STRUGGLE

Forty years ago, when Abdul Hamid II. was Sultan in Grand Constantinople and the Crescent and Star still floated over Salonica an underling in the Salonica Customs Office died, leaving his widow with a small daughter and an infant son on her hands. The daughter, in time, grew up and married, as is the way of Turkish daughters. The son was intended by his mother for the mosque school and the career of a hoja, as is the way of



MUSTAPHA KEMEL PASHA,
The Man of Iron.

Turkish mothers, but he became fascinated by the uniforms of the army officers whom he saw about the streets, as is the way of Turkish sons. In this he succeeded in passing the examinations for the military preparatory school at Salonica, where his mathematics teacher became so fond of him that he left off calling him by his given name of Mustapha, and dubbed him Kemal, a Turkish name meaning rightness. Today the name by which his mathematics teacher once knew

rightness. Today the name by which his mathematics teacher once knew him as a soft boy at Salonica has become the name by which the world knows him as a man of iron at the mud town of Angora, in Asia Minor. Today Abdul Hamid, Enver Pasha, and Davud Ferid Pasha, one after the other, have dropped out of the story, although for the first 23 years of Mustapha Kemal Pasha's life—he is 41 now—Abdul Hamid looms above him like a great black djinn above a wanderer on a lonely horizon.

The military preparatory school at Salonica, the officers' school at Monastir, and the war academy at Constantinople finally graduated Kemal, a headstrong youth of 22, into the army with the rank of lieutenant. He had hardly reached the war academy from Monastir before his adolescent mind became tainted by the political ferment with which the great school was so easily associated. He engaged a small apartment in the Stamboul section of Constantinople to serve as the headquarters of the Secret Society of Liberty, permitting an acquaintance whom he trusted, and who represented himself as being penniless, to sleep in the apartment at night. As a result Kemal was arrested, taken to Yildiz Kiosk to be questioned, and, after three months' confinement, in a cell at the Ministry of Police, was exiled to a cavalry regiment in Damascus.

SPIRIT OF REVOLUTION.

Fired with the spirit of revolution and schooled in the technique of revolution, he spent his time here in organizing local branches of the Society of Liberty until he became convinced that work in Syria was a mistake, and that the inevitable scene of Turkish revolution would be Turkey-in-Europe. Accordingly he escaped to Alexandria, and finally succeeded in reaching Salonica, via Piræus, for Salonica was already becoming the Mecca of Turkish revolution. Here he worked in hiding for four months, before Constantinople discovered his presence, and made it necessary for him to flee to Akko, where a convenient outbreak of trouble gave him an alibi which served to smooth down the ruffled feelings of Constantinople.

He stayed in Syria until a change of War Ministers in Constantinople made it possible for him to apply for, and secure, a transfer to the Third Army's staff at Salonica. Back in Salonica again, he merged the Society of Liberty into the Society of Progress, which now took the name of the Committee of Union and Progress, and whose forces were now strongly entrenched in Salonica, Monastir, and Eskub. And, almost at once, there occurred a terrible turn in European politics, from which the Near East will not recover for a century to come.

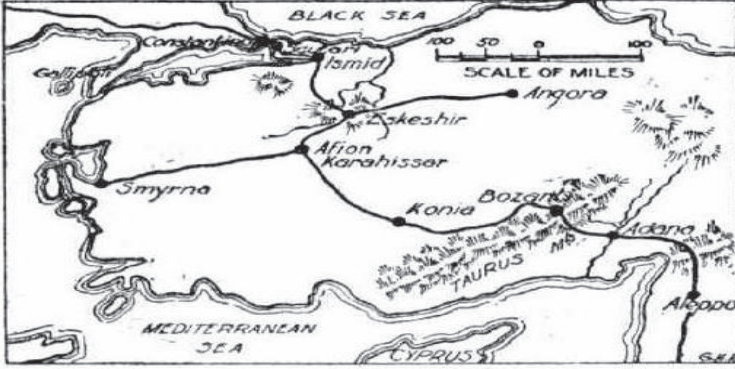


Ek 3: Millî Mücadele'de Anadolu

portal of history from time immemorial. Beneath a marble monument surrounded by wild daphne sleep the men who died in the building of the line.

Adana is in the centre of the farming and cotton-growing districts, and there is a certain amount of life in the dimly-lighted market. Cotton mills in the last stages of decay rear themselves in a drunken fashion above the still more ramshackle mud huts. Roman remains are to be found even in this back of beyond. A large stone bridge spanning the river makes patent the fact that the Empire of the Cæsars extended even unto Adana.

Area of Operations Against Kemal Pasha



SOUTHERN TURKEY AND ASIA MINOR

100'ÜNCÜ YILINDA 1921 YILI ANAYASALARI: GÜRCİSTAN, POLONYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Mehmet GÜNEŞ

Doç. Dr.,

Ufuk Üniversitesi İktisadi ve

İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,

mehmet.gunes@ufuk.edu.tr

Öz

Birinci Dünya Savaşı sonrasında çeşitli imparatorluklar yıkılırken bunların yerine çoğu ulus-devlet niteliğinde yeni devletler bağımsızlığını kazandı. Savaş sona erse de devam eden yıkım ve işgallere karşı mücadele veren bu devletler; aynı zamanda modern hukuk anlayışını gözeten, halklara kendi geleceğini şekillendirme imkânı sunan ve eski monarşik düzen yerine cumhuriyeti ve parlamenter sistemi öne çıkaran anayasalar oluşturmak istiyorlardı.

1921 yılında yıkılan imparatorlukların yerine Polonya, Gürcistan ve Türkiye'de yeni devletler kurulurken bu devletlerin kurucu belgesi niteliğinde anayasa yapım çalışmaları öne çıkmıştır. Demokratik özellikler taşıyan bu anayasalar farklı coğrafyalarda toplumların ulus-devlet inşasındaki önceliklerini de açıklamaktadır. Her üç devletin de siyasi tarihinde iz bırakmış bu dönemdeki anayasaları daha sonraki anayasalarına temel oluşturmuştur.

Bu çalışmada, uğradıkları işgaller sonrası 1921 yılında, yeni kurulmakta olan devletler tarafından kabul edilen anayasaların ortak özellikleri, benzer tarafları ve ana ilkeler açısından farklılıkları incelenecektir. 1921 yılında, dünyada anayasacılık açısından nasıl bir eğilimin öne çıktığı, anayasa yapım sürecinde ülkelerin birbirlerinden nasıl etkilendikleri de açıklanacaktır. Tür-



kiye'de 1921 Anayasası süreci diğer ülkeler ile karşılaştırmalı incelendiğinde, bu anayasanın değeri ve önemi hakkında yeni bilgiler elde edebilme imkânı sağlanacaktır. Çalışmada karşılaştırma için anayasa metinleri ilk olarak göz önünde tutulurken aynı zamanda dönemin siyasi gelişmeleri, siyasi aktörleri ve yeni devletlerin rejim arayışları da ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Polonya, Gürcistan, Anayasa, 1921 yılı

Constitutions of 1921 in the 100th Anniversary: The Case of Georgia, Poland and Turkey

Abstract

After the First World War, new states which most of them nation-states gained their independence while various empires collapsed. Even after the war is over, these states which struggle against the ongoing destruction and occupation wanted to create constitutions which observes the modern understanding of law, offers the people the opportunity to shape their own future and emphasizes the republic and the parliamentary system instead of the old monarchical order.

Constitution-making works as the founding document of these states came to the fore while new states were established in Poland, Georgia and Turkey instead of the collapsed empires in 1921. These constitutions, which have democratic features, also explain the priorities of societies in nation-state building in different geographies. The constitutions of this period, which left a trace in the political history of all three states, formed the basis of their later constitutions.

In this study, it will examined of the common features, similarities and differences of the constitutions adopted by the newly established states in 1921 after the occupation. In 1921, it will also be explained what kind of a trend in the world in terms of constitutionalism and how countries were influenced by each other in the constitution-making process. When the 1921 constitution process in Turkey is analyzed in comparison with other countries, it will be possible to obtain new information about the value and importance of this constitution. In the study, the political actors and the search for the regime of the new states will also be revealed while the constitutional texts will be considered for comparison in the political developments of the period.

Keywords: Turkey, Poland, Georgian, Constitution, Year 1921



Giriş

Karşılaştırmalı kamu hukuku çalışmaları arasında anayasal metinlerin içeriği ile birlikte, aynı zaman diliminde farklı ülkelerdeki siyasi atmosfer, anayasa yapım sürecinde öncelikler ve devlet inşası yanında temel vatandaşlık ve insan hakları açısından ne tür gelişmeler yaşandığının açıklanması da önem kazanmaktadır. Ülkelerin en özellikli hukuki metinlerinden kabul edilen anayasaların kabul edilme süreçleri karşılaştırmalı olarak ele alındığında, toplumların siyasi kültürü yanında siyasal sistemlerinin ne şekilde işlediğine dair önemli ipuçları da elde edilebilecektir. Bu amaçla Birinci Dünya Savaşı sonrası gelişen siyasi düzen içerisinde imparatorluların parçalanması ile ortaya çıkan yeni devletin kurulma aşamasında anayasaya sahip olma ve bu anayasa ile özellikle ulus-devlet inşasına ilişkin incelenmesi gereken birçok örnek ülke bulunduğu tahmin edilebilir.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında çeşitli imparatorluklar yıkılırken bunların yerine çoğu ulus-devlet niteliğinde yeni devletlerin bağımsızlığını kazanmış olması, savaş sona erse de devam eden yıkım ve işgallere karşı mücadele veren halkların; aynı zamanda modern hukuk anlayışını gözetken, kendi geleceğini şekillendirme imkânı sunan ve eski monarşik düzen yerine cumhuriyeti ve parlamenter sistemi öne çıkaran anayasalar oluşturmak istemeleri, bu dönemde bazı ülkeleri karşılaştırmalı inceleme olanağı sunmaktadır.

Bu çalışmada, Birinci Dünya Savaşının hemen sonrasında Avrupadaki anayasacılık hareketlerinin farkında ve yeni siyasal sistem olarak parlamenter sistem arayışının izinde olan üç ayrı devletin Türkiye, Polonya ve Gürcistan'ın 1921 yılında gerçekleştirdiği anayasaları incelenecek ve 1921 yılına ait olan bu anayasalar arasındaki farklılık ve benzerlikler ele alınacaktır. Yaklaşık yüzyıl öncesinde 1921 yılında, dünyada anayasacılık açısından nasıl bir eğilimin öne çıktığı, anayasa yapım sürecinde ülkelerin birbirlerinden nasıl etkilendikleri de açıklanacaktır. Diğer yandan Türkiye'de 1921 Anayasası sürecinin Polonya ve Gürcistan örnekleri ile karşılaştırmalı incelendiğinde, bu anayasanın değeri ve önemi hakkında yeni bilgiler elde edebilme imkânı sağlanacaktır. Çalışmada karşılaştırma için anayasa metinleri ilk olarak göz önünde tutulurken aynı zamanda dönemin siyasi gelişmeleri, siyasi aktörleri ve yeni devletlerin rejim arayışları da ortaya konulacaktır.

Birinci Dünya Savaşı Sonrası Yeni Anayasa Çalışmaları

İmparatorlukların sonunu getiren I. Dünya Savaşı ile birlikte Alman, Avusturya-Macaristan, Rus ve Osmanlı İmparatorluklarının anayasaları, savaş sonucunun doğurduğu etkiyle yürürlükten kalktığı veya kaldırıldığı için dünyada bu imparatorlukların yerine kurulan devletler için yeni bir anayasa dalgası başlamıştır. Savaştan kısa bir zaman sonra, çoğunluğunu eski imparatorlukların mirası üzerine kurulan yeni ulus-devletlerin sahiplendiği, mutlak rejimlerin yerine demokrasi ve barışı öne çıkaran yeni anayasalar hazırlanmıştır. Savaş 1918'de sona ermiş olsa da hâlâ işgale uğrayan veya iç düzenini sağlamayan ülkelerin bulunması sebebiyle bağımsızlık peşindeki ülkeler için yeni anayasa yapma çalışmaları 1920'lerin ortalarına kadar devam etmiştir. İmparatorluklar sonrası kurulan yeni devletlerin bağımsızlıklarını perçinleyecek demokratik bir anayasa yapmaya olan ilgileri 19'uncu yüzyılda Avrupada ortaya çıkan toplumların hukuki reform eğilimlerine dayanmaktadır. Bu konuda Flanz'ın, "XIX. Asır Avrupa'sında Anayasa Hareketleri" isimli çalışmasında yaptığı dönemlendirmeye göre¹; dünyada modern anayasacılığın ilk dönemi, 1789-1814 yılları arasında başlamış ve bu döneme "Mevsimsiz Anayasacılık" adı verilmiştir. Anayasa arayışında ikinci devre ise 1815-1850 arasını kapsamaktadır ve "Gecikmiş Anayasacılık" olarak isimlendirilir. Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-u Esasi'nin de ilan edildiği 1850-1914 devresi ise anayasaya olan inancın daha belirginleştiği daha nitelikli metinlerin hazırlandığı "Olgun Anayasacılık" dönemi olarak gösterilmektedir. Dördüncü ve son dönem ise savaş sonrası imparatorluklar yıkıldıktan sonra ortaya çıkan çok sayıdaki yeni devletin bir arayışı olarak 1918'den sonraki dönemdeki idealize edilmiş demokrasiye dayanan anayasa çalışmalarına yönelik "Müfrit demokrasi ve uyandırdığı tepkiler" şeklinde adlandırılmaktadır.²

Savaşın sona ermesi ve akabinde imzalanan çeşitli barış antlaşmaları ile birlikte yeni devlet kurmak için harekete geçen eski imparatorluk mensubu toplumlar, kısa sürede bir anayasa inşa etme sürecine dâhil olunca 1921 yılı

1 Flanz, G.H. XIX. Asır Avrupa'sında Anayasa Hareketleri, Çev. Necat Erder, Şerif Mardin, Aydın Sinanoğlu, Ankara: AÜSBF, New York University Graduate School of Public Administration and Social Service Müşterek yayınları, 1956.

2 Flanz, s.15-22.



genellikle Avrupa'da yeni anayasa çalışmaları için verimli geçen bir yılı temsil etmektedir.

Bu çalışmanın da inceleme konusu 1921 yılında anayasa yapımı ile ilgili ülkeler arasında sıkı çalışmalar yürütülmekteydi. Türkiye, Polonya ve Gürcistan'ın haricinde aynı zamanda 28 Haziran 1921'de Sırbistan Krallığı'nın yerine kurulan Yugoslavya Krallığı'nda, St. Vitus Günü Anayasası kabul edildi. Aynı şekilde İngiltere'nin kontrolünde bulunan Maltada İngiltere karşısında uygulanabilecek özyönetim anayasası yürürlüğe girdi. Ayrıca 19 Mayıs 1921'de yürürlüğe giren 104 maddelik Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası da ilk kez bu yıl içinde kabul edildi. Tüm bu anayasa çalışmaları halkların yüzyıllardır biriktirdiği bağımsızlık özlemini yansıtıyor gibiydi. Örneğin Sovyet döneminde Azerbaycan'ın bu ilk Anayasası 6 Mayıs-19 Mayıs arasında yapılan Birinci Tüm-Azerbaycan Sovyetler Kurultayında kabul edilmiştir.³ Rus İmparatorluğu'nun hegemonyasından kurtulmayı ve halklar arasında Sosyalist bir toplumu kurmayı amaçlayan bu Anayasa, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nin (RSFSC) 1918 Anayasası'nın benimsediği ilke ve prensiplere dayanmaktaydı.⁴ Yine adı geçen bu Anayasa; yargı organına, temel hak ve özgürlüklere, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesine ve kendi değiştirilişi bakımından özel bir düzenlemeye yer vermemiştir.⁵ Dolayısıyla 1921 yılı Azerbaycan'ın ilk Anayasası, Azerbaycan Sosyalist Sovyet Cumhuriyeti kurulduğunda, Sovyetleştirme kapsamında yürürlüğe giren bir anayasadır.⁶

Bu çalışmada bahsedilen ülkeler dışında 1921 yılında yapılan anayasalar arasında Polonya, Gürcistan ve Türkiye anayasaları karşılıklı incelenecektir. Bu ülkelerin anayasa yapım süreçleri ve anayasalarının ayırt edici özellikleri değerlendirilecektir. Bu tarihteki anayasaların adı geçen ülkelerin daha sonraki anayasal gelişimlerdeki yerine ilişkin tespitler yapılacaktır.

3 Hekimoğlu, Mehmet Merdan, "Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmeler Tarihine Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, Cilt 7, Sayı 8, Yıl 2020, s.6.

4 Aleskerli, Alesker. Azerbaycan Cumhuriyeti, <https://www.anayasa.gen.tr/azerbaycancumhuriyeti.htm>, Erişim: 14.05.2021.

5 Abbasov, Azar, Azerbaycan'da Anayasal Gelişim. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi, 2017, s. 33.

6 Morgenthaler, Gerd, Heuser, Christian, Die Verfassung der Republik Aserbaidschan – Entwicklungslinien und Perspektiven. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 69, 2009, s.370.

1921 Türk Anayasası (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu)

Birinci Dünya Savaşı sonrası dağılan Osmanlı İmparatorluğu'nun ana bakiyesi olarak Türk milletinin varlığını devam ettirecek ulus-devletin kuruluş sürecinde, işgallere karşı Milli Mücadele'ye devam edilirken TBMM'de, geçiş anayasası niteliğinde yeni bir oluşum ve egemenlik anlayışı 1921 tarihli "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu" adıyla ilan edilmiştir. Egemenliğin doğrudan temsilcisi kabul edilen TBMM içerisinde sınırlı bir iktidardan ziyade tüm gücü eline almış birleşik bir iktidar hedeflenmiş ve bu anlayış içerisinde 1921 "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu" (Türk Anayasası) "kendine özgü" niteliği ile 1876 Anayasası'nı kaldırmadan, ülkede egemenlik ve iktidarın kaynağında köklü bir dönüşüm meydana getirmiştir.⁷ Belirlediği dönüşümü sağlamak için detaylı olmaksızın kısa bir anayasa olmasına gerekçe olarak 1921 Anayasası kabul edilinceye kadar Büyük Millet Meclisinin, daha önceden anayasal hükümler içeren önemli bazı yasama tasarruflarında bulunmuş olması, 1921 öncesinde zaten yasama ve yürütme erklerine ilişkin bazı temel kararlar almış olması gösterilebilir.⁸

1921 yılında Türkiye, Polonya ve Gürcistan'dan farklı olarak işgalci bir imparatorluğun kontrol ettiği bir ülke değildi ve hem Osmanlı İmparatorluğu'nun savaş sonrası paylaşılmasına karşı ve hem de halkına yabancılaşan imparatorluk yönetimine karşı bir bağımsızlık mücadelesine sahne oluyordu. Bahsedilen bağımsızlığı sembolize edecek ve dağılan imparatorluğun asli unsuru olan Türk milletini yeni bir devletin çatısı altında birleştirecek olan bir anayasa mutabakatı önemli bir ihtiyaç olarak ortada duruyordu. Bu yüzden 1921 Anayasası dağılan imparatorluk sonrası yeni bir "Türkiye Devleti"nden (md.3) ve onun ülkesinden yani "Türkiye"den (md.10) bahsetmek suretiyle yeni bir devlet ve egemenliğin tesis edildiğini ve eski anlayışın terk edildiğini bildirmektedir.⁹

1921 Anayasası'nı zamanın ruhuna uygun olarak bahsedilen zorlu mücadele döneminin gereklerine göre değerlendirmek gerekecektir. Dolayısıyla

7 Tanör, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler, YKY Yayınları, 2016, s.288-289.

8 Narin, Ü. Serdar, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, Eylül 2018, s.89.

9 Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016, s.27.



benzerlerinden farklı olarak 20'nci yüzyılın başlarında modern anayasa yapılırken dikkate alınan hususlardan ayrıldığı veya benzediği konuları anayasa doktrininde kabul edilen bilgilerle şu şekilde özetlemek mümkün gözükmektedir¹⁰:

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu metninde maddelerinin nasıl değiştirileceğine ilişkin bir hüküm getirmemektedir.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda devletin temel organları arasında, yargı organına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, genel ve kapsayıcı değil kısa ve özel içerikli bir düzenleme olup toplamda 23 maddedir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun görüşülmesi ve kabulünde katı anayasalar için öngörülen özel kurallar (nitelikli çoğunluk vs.) uygulanmamış, diğer kanunların kabul ve kaldırılışı için geçerli aynı kurallar benimsenmiştir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun diğer Osmanlı ve Türk Anayasalarına göre hazırlanışında daha katılımcı ve demokratik usuller takip edilmiştir.¹¹

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu açık bir şekilde egemenliğin yeni sahibini belirleyerek bu konuda "Millî Egemenlik" ilkesini kabul etmiştir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 2'nci maddesinde TBMM bünyesinde olmak üzere açıkça "Kuvvetler Birliği" ilkesi kabul edilmiştir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kurduğu siyasal hükümet sistemi TBMM tarafından üstlenilen meclis hükümeti sistemidir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda bir devlet başkanlığı makamı yoktur.

10 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 2016. Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2008. Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017. Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2016. Tunç Hasan, Bilir Faruk, Yavuz Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara 2011.

11 Narin, s. 98.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda yürütme yetkisinin TBMM'nin içerisinde belirlenen "İcra Vekilleri Heyeti" tarafından kullanılacağı belirtilmektedir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 7'nci maddesine göre Milletlerarası Andlaşma Yapma Yetkisinin yürütmeye değil Büyük Millet Meclisine ait olduğu kabul edilmiştir.

- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun toplam 14 maddesi (m.10 ile m.23 arası) merkezî idarenin taşra teşkilâtına ve yerel yönetimlerin özelliklerine ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda milletvekillerinin iki yıllığına seçileceği kabul edilmiştir.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu maddeleri yaklaşık iki buçuk yıl değiştirilmemiş ancak Cumhuriyetin ilanı ile 1923 yılında ilk defa değişikliğe uğramıştır.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, yaklaşık üç yıl sonra 20 Nisan 1924' teki yeni anayasanın kabul edilmesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Bahsedilen tüm bu özellikleri ile bağımsız Türkiye'nin moral ve motivasyonuna katkıda bulunan, TBMM'yi yeni devletin kurucu meclisi gücüne yükselten, Kurtuluş Savaşı süresince diğer devletlerle eşit diplomatik ilişkiler kurmaya imkân sağlayan, geçici ve tematik nitelikleri ile öne çıkan 1921 Türk Anayasası, Türkiye'yi demokratik cumhuriyete taşıyan önemli bir hukuk metni özelliklerine sahiptir.

1921 yılı şartlarında fiilen uygulanmakta olan sistemi anayasal bir temele oturtmak amaçlı bu anayasa, içeriği itibarıyla "*yeni bir devletten söz ediyordu. Bu devletin adını Türkiye devleti olarak belirlemişti. Türkiye devletinin sınırlarının Misak-ı Millî ile saptanmış sınırlar olduğu kabul ediliyordu. Türkiye devletinin Büyük Millet Meclisi tarafından yönetileceği ve hükûmetine de Büyük Millet Meclisi Hükûmeti denileceği vurgulanıyordu. Böylece gerek adı gerekse siyasi yapısı itibarıyla yeni bir yapılanmaya gidileceğinin işareti veriliyordu. Bu da Osmanlı İmparatorluğu'ndan kopuşun somut bir göstergesiydi.*"¹²

¹² Güneş, İhsan, "Teşkilati Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı: 2, s.245.



1921 Polonya Anayasası

Polonya, yazılı bir anayasal metne bağlı kalarak yönetilme ve bu şekilde iktidarı sınırlandırma açısından anayasacılık tecrübesi en eski devletlerden biridir ve 3 Mayıs 1791'de ABD'den sonra dünyadaki ikinci ve Avrupadaki ilk yazılı anayasayı yapmıştır. Anayasa konusunda öncü bir ülke olmasına rağmen 1793 ve 1795'de Rusya, Prusya (sonradan birleşik Almanya) ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğu güçleri tarafından işgale uğradığından uzun bir süre bağımsız bir devlet olamamıştır.

Birinci Dünya Savaşı başladığında Polonyalılar bağımsız olmak ve devletlerini kurmak amacıyla İtilaf Devletleri'nin yanında yer almış ve Polonya temsilcilerinden oluşan "Millî Komite" ülke dışında 15 Ağustos 1917 tarihinde Lozan'da kurulmuştur. Daha sonra Paris'e yerleşen Millî Komite'yi Batılı ülkeler resmî Polonya örgütü olarak tanımış ve savaşın gidişatına bağlı olarak ülkede 1918 sonrası yerel yönetimler kurulmaya başlanmış ve Polonya Cumhuriyeti de bağımsız olarak aynı yıl ilan edilmiştir. 1918'deki hükûmetin yeniden kuruluşuna kadar 123 yıl boyunca kısa dönemler hariç işgal altında kalan ve 1918'de bağımsızlığını kazanarak "İkinci Polonya Cumhuriyeti" adını alan ülkede tıpkı Osmanlı sonrası kurulan Türkiye Cumhuriyeti gibi önceki monarşik yapı terkedilerek yerine Cumhuriyet kurulmuştur. İkinci Polonya Cumhuriyeti adıyla bilinen bu devlet, 1918 yılından II. Dünya Savaşı'nın başlangıcı olan 1939 yılına kadar siyasal varlığını sürdürmüştü ancak aynı yıl Nazi Almanyası tarafından tekrar işgale uğramıştır. 1918'deki kuruluşu sonrası bu devletin sınırları, bölgesinde devam eden çeşitli savaşların sonrasında ancak 1922 yılında tam olarak belirlenebilmiştir.

Birinci Dünya Savaşı sonrası işgal altındaki Polonya, işgalci imparatorlukların savaşı kaybetmesi sebebiyle nihayet özgür kalmış ve Ocak 1919'da yapılan seçimlerle anayasayı oluşturacak Polonya yasama organının alt meclisi olan ve kurucu meclis niteliğindeki "Sejm" oluşturulmuştur. Seçimlerden hemen sonra ise Polonya'da 20 Şubat 1919'da "Küçük Anayasa" adı verilen ve 17 Mart 1921'de bu çalışmanın konusu olan nihai anayasa kabul edilene kadar yürürlükte kalan geçici bir anayasa ile yönetilmiştir. Küçük anayasa adı verilen bu anayasada yasama yürütme ve yargı organı ayrı ayrı belirlenmiştir. Yasama faaliyeti için Polonya Meclisini ifade etmek için belirlenen "Sejm" kelimesinin

anlamı eski Slavcada “toplama” anlamına gelmektedir. Bu mecliste 21 yaşını dolduran 394 milletvekili görev yapmaktadır. 1919 tarihli Küçük Anayasa’ya göre, Polonya’da yasama organının üst meclisi olan Senato ise ‘Ulusal Meclis’ olarak bilinmektedir. Senato, alt meclis gibi doğrudan yasa yapma hakkına sahip olmamakla birlikte, Sejm üzerinde veto hakkına, hükümet bakanlarından politika kararlarının yazılı açıklamalarını talep etme hakkına ve Sejm ile birlikte cumhurbaşkanı seçimine karar verme hakkına sahip olduğu görülmektedir. Üst meclis olan Senato, Polonya’nın vilayetlerinden birini temsil etmek üzere seçilen 111 senatörden oluşmaktadır ve senatörlerin görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Yürütme görevine sahip olan cumhurbaşkanı ise yedi yılına seçiliyordu.

İkinci Polonya Cumhuriyeti olarak 1918’de kurulan bağımsız devlette, ülkede parlamenter cumhuriyetin gerekleri konusunda ilerleme kaydedilmesi üzerine daha detaylı bir anayasa yapılmasına karar verilmiştir. Nihayet 17 Mart 1921’de, Avrupa’nın en demokratik anayasalarından biri bu şekilde ortaya çıkmıştır. Modern anayasaların bütün özelliklerine sahip olan 1921 tarihli Polonya Anayasası, iki dünya savaşı arası dönemde Avrupada özellikle de Doğu Avrupada yeni rejimler için önemli bir kaynak oluşturan 1875 Fransız III. Cumhuriyet Anayasası’ndan (1875-1940) büyük ölçüde esinlenmiştir.¹³ Güçlü yasama karşısında zayıf bir yürütme organı ortaya çıkaran Fransız III. Cumhuriyet Anayasası’nın örnek seçilmesinin gerekçesi olarak o dönem Polonya siyasal hayatında çok etkili bir kişilik olan savaş kahramanı Mareşal Piłsudski’nin ülkede tek adam rejimi kurabileceğine dönük endişelerin artması gösterilmiştir.¹⁴ Neticede bu tahminler doğru çıkmış ve uygulamada 1921 Polonya Anayasası, aşırı güçlü parlamento anlayışı sebebiyle yürütmenin zayıf kalmasına ve ülkede iktidarsız bir rejimin oluşmasına olanak yaratmış, istikrar aranırken mevcut anayasanın kendisi istikrarsızlığın artmasına sebep olmuştur.¹⁵ Yasama organı olan Sejm, vergi çıkarmanın, bütçe yapmanın, orduyu

13 Wrobel, Piotr J., The Rise and of Fall of Parliamentary Democracy in Interwar Poland, Modern Polish Democracy (Ed: Biskupski B. B., Pula James S. ve P. Wrobel), Ohio University Press,2010, s.128.

14 Lukowski, Jerzy ve Zawadzki, Hubert, A Concise History of Poland, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 232.

15 Cole, Daniel H., Poland’s 1997 Constitution in Its Historical Context, 1998, Articles by Maurer Faculty. 589. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/589>, p.22-23, Erişim: 25.03.2021.



kontrol etmenin ve anayasal değişiklikler önermenin tek adresi konumuna gelmiştir.¹⁶

1921 Polonya Anayasası, toplamda başlangıç kısmı ve yedi bölümden oluşmaktadır. Bu anayasada “Devletin özellikleri ve organları” 1 ve 2’nci maddede, “Yasama organı” 3-38’nci maddeler arasında, “Yürütme organı” 39 ve 73’üncü maddeler arasında, “Yargı organı” 74- 86’nci maddeler arasında, “Kişi hakları ve yükümlülükleri” 87- 124’üncü maddeler arasında, “Anayasayı değiştirme usulü” 125’inci maddede ve anayasanın nasıl yürürlüğe gireceği ise 126’ncı maddesinde düzenlenmiştir.

1921 Polonya Anayasası, Mayıs 1926 yılındaki ülkede tek adam rejimi kurabileceğinden korkulan Józef Klemens Piłsudski tarafından yapılan bir darbe sonrasında ilk defa 2 Ağustos 1926 tarihli dört ana maddesinde değişikliğe uğratılmıştır.

1921 Polonya Anayasası, modern anayasaların sahip olduğu birçok olumlu özelliği barındırmaktadır. Özellikle devletin organları ve temel hak ve hürriyetler çok liberal ve demokratik şekilde düzenlenmiştir. 1921 Polonya Anayasası ile 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olarak da bilinen Türk Anayasası bazı yönlerden karşılaştırıldığında;

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu 23 madde iken, 1921 Polonya Anayasası 126 maddedir.

-1921 Türk Anayasası’ndaki toplam 23 maddenin, 14 maddesi yani yarıdan fazlası taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayrılmış iken 1921 Polonya Anayasası’nda yerel ve merkezî yönetim dengeli şekilde düzenlenerek 66’ncı maddesinden itibaren 73’üncü maddeye kadar yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu maddelerinin değiştirilişi için bir hüküm getirilmediği hâlde 1921 Polonya Anayasası kendi hükümlerinin değiştirilişi için 125’inci maddesinde bir hüküm getirmektedir. Buna göre Polonya Anayasası alt meclis ve senatonun üçte ikisi tarafından kabul edilmek şartıyla anayasa maddeleri değiştirilebilmektedir.

16 Cole, Daniel H., From Renaissance Poland to Poland’s Renaissance, 97 MICH. L. REV. 2062, 1999), s.2084.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda devletin temel organları arasında, yargı organına ilişkin, herhangi bir hüküm yok iken 1921 Polonya Anayasası'nda yargı organı 74 ile 86'ncı maddeler arasında detaylı şekilde düzenlenmiştir.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda temel hak ve hürriyetlere ilişkin herhangi bir hüküm yok iken, 1921 Polonya Anayasası'nda temel haklar 87 ve 124'üncü maddeler arasında detaylıca düzenlenmiştir. Temel hakların düzenlenişine ilişkin örneğin:

Madde 104'te; "Her vatandaş, kanunu ihlal etmemek kaydıyla düşüncelerini ve inançlarını özgürce ifade etme hakkına sahiptir."

Madde 108'de; "Vatandaşlar, parti kurma, dernek ve sendika kurma ve toplanma hakkına sahiptir" şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

-1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda bir devlet başkanlığı makamı belirtilmemiş iken 1921 Polonya Anayasası'nda yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı yedi yıl için seçilmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başbakanlık makamı da bulunmaktadır.

-Sonuçta 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Fransa'da Napolyon Bonaparte'nin 1799'da ve III. Napolyon'un 1852'de halka kabul ettirdikleri anayasalardan mülhem bir deyimle ifade edilen "Bonapartist Anayasacılık" anlayışında kuvvetler birliğini savunan bir görüşe yakın, sadece yasama ve yürütme birleştirilmemiş aynı zamanda asker-sivil güçlerinin de birleşimini öngören temel hakları dikkate almayan birçok eksiği bulunan bir anayasa iken Polonya Anayasası, kuvvetler ayrılığı, parlamenter sistem, cumhuriyet ve liberal demokrasi ilkeleri ile öne çıkan bir modern bir anayasadır.

1935 tarihli yeni Polonya Anayasası yayımlanıncaya kadar yürürlükte kalan 1921 Polonya Anayasası'nın Türkiye'yi ilgilendiren en önemli yanı: Türkiye'de 1924 Anayasası hazırlanırken Mecliste başkanlığını Yunus Nadi Bey'in yaptığı "Teşkilât-ı Esâsiye'ye Dair Kanun-u Esasi Encümeni" tarafından detaylıca incelenmiş ve özellikle cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin maddelerin bu anayasadan esinlenerek hazırlanmış olmasıdır.¹⁷ Diğer yandan savaş sonrası kurulan Polonya ile yeni kurulan Türkiye'nin başka benzer yanları da bulun-

¹⁷ Demirci, H. Aliyar, "1921 Polonya Anayasası'nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri", Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 26, Ocak 2017, s.6.



maktadır. Örneğin Polonya'da tıpkı Türkiye'de olduğu gibi monarşi terkedilerek Cumhuriyete geçilmiştir. Ayrıca Polonya'da uzun yıllar boyunca iktidarda kalan Türkiye'de Mustafa Kemal Atatürk'e benzer şekilde bağımsızlık savaşı kahramanı bir asker olan Mareşal "Józef Klemens Piłsudski", siyaset ve devleti uzun süre kontrol etmiştir. Ayrıca 1921 Polonya Anayasası'nda güçler ayrılığı ilkesi kabul edilmiş olsa da yasama organı çok güçlü kalmış ve yürütme ise zayıf bırakılmıştır. Benzer şekilde Türkiye'nin 1921 Anayasası'nda ise güçler birliği kabul edilmişti ve yasama organı ise çok güçlü ve tamamen yetkiliydi. Türkiye ile Polonya arasında en ilginç ilişki ise Polonya Devleti, 1923 yılında Lozan Antlaşması'nın bir gün öncesinde Dostluk Antlaşması imzalararak Türkiye Cumhuriyeti'ni tanıyan Avrupa ülkelerinin ilki olmasıdır.¹⁸

1921 Gürcistan Anayasası

1921 yılında Polonya gibi anayasa yapan diğer ülke Gürcistan'dır. Rus İmparatorluğu tarafından 1801'de ilhak edilen Gürcistan, 1917 Bolşevik İhtilali'nin ardından Güney Kafkasya'da bazı yeni siyasi yapılanmalarda yer almış ve 22 Nisan 1918'de, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ı içine alan "Transkafkasya Demokratik Federal Cumhuriyeti" kurulmuştur. Fakat bu cumhuriyet devam edememiştir.¹⁹ Bunun üzerine 26 Mayıs 1918'de Sosyal Demokrat olan Menşevikler tarafından Gürcistan'da bağımsızlık ilan edilmiş, devam eden savaşta Almanya'nın korumasına giren ülkede Noe Jordania başkanlığında bir hükûmet kurulmuştur. I. Dünya Savaşı sonunda Almanya ve Osmanlı Devleti gibi müttefikleri yenilince İngilizler, Gürcistan'ı işgal etmiş ve Gürcistan 1918 yılından 1920 yılına dek İngiltere'nin koruması altına girmiştir.

26 Mayıs 1918'de bağımsızlığı ilan edilen "Gürcistan Demokratik Cumhuriyeti'nin" bu bağımsızlığını Rusya, 7 Mayıs 1920 yılında imzalanan antlaşma ile tanımıştır. Aynı şekilde Anadolu'da başlatılan Kurtuluş Savaşı'na öncülük eden Ankara Hükûmeti de 13 Kasım 1920'de Gürcistanla da diplomatik ilişki kurmuş ve mevcut sınırlarıyla yeni Gürcistan devletini tanımıştır. Bağımsızlığından hemen sonra ülkede demokratik ilkelere dayanan bir anayasa yapılma-

18 Demirci, s.8.

19 Aslan, Cahit, "Türk-Rus-Gürcü İlişkilerinin Merkezindeki Ülke: Abhazya", Akademik Bakış, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı 16, Nisan, 2009, s.37.

sı için Gürcistan Ulusal Konseyi tarafından bir çalışma başlatılmıştır. 4 Ekim 1918'de Gürcistan Parlamentosu'na dönüştürülen, Gürcistan Ulusal Konseyi 14 Şubat 1919'da yapılan genel seçimlerle yenilenecek "kurucu meclis" adını almış ve anayasa çalışmalarına devam etmiştir. Bu konuda ülkede istikrar arayışı devam ederken Rusya'nın önceden tanıdığı hâlde Gürcistan'ın bağımsız bir devlet olma çabalarını sonradan engellemek için askerî müdahalesine karşı direnen Gürcü Hükûmeti, hem işgalcilere karşı askerî mücadele göstermiş ve hem de o ortamda 22 Şubat 1921'de ilk Gürcü Anayasası'nı ülkede ilan etmeyi başarmıştır. İçeriği itibarıyla özgürlüklere imkân tanıyan Gürcistan'ın bu ilk anayasası ne yazık ki sadece dört gün yürürlükte kalabilmiştir. Çünkü ülke Bolşeviklerin yardımı ile Gürcü asıllı Stalin ve Orconikidze'nin yönetimindeki Kızıl Ordu tarafından işgal edilince 25 Şubat 1921'de adı geçen anayasa fesh edilmiş ve Gürcistan, zorla Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliğine dâhil edilmiştir.

Kızıl Ordu'nun ülkeye müdahalesi sonucunda, Gürcistan'da Flipp Maharradze'nin başbakanlık yaptığı işçilerin ve köylülerin Sovyetler hükûmeti kurulmuş ve Azerbaycan ve Ermenistan ile birlikte Trans Kafkasya Federal Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'ne (TKFSSC), daha sonra da bu yapının 1922 yılında SSCB'ye katılmasıyla Gürcistan da doğrudan SSCB'ye dâhil olmuştur. Buna rağmen Gürcistan Demokratik Cumhuriyeti Kurucu Meclisi ve Hükûmeti, ülkenin Bolşevikler tarafından işgalini tanımamış ve herhangi bir teslim antlaşmasını da imzalamamıştır. Kurucu Meclis tarafından alınan karara göre; Gürcistan Demokratik Cumhuriyeti Hükûmeti yurt dışına çıkarak bağımsızlık mücadelesine ülke dışından devam etmiştir.

Gürcistan'ın bağımsızlığının da bir sembolü olan ve 17 bölüm, 149 maddeden oluşan birkaç gün de olsa yaşatılan 1921 Gürcistan Anayasası, çok detaylı kişi dokunulmazlığı ve özgürlük imkânı sunan ileri seviyede demokratik bir anayasadır. 1921 Gürcistan Anayasası'nın 1 ile 11'inci maddelerinde "Genel esaslar" düzenlenmiş, 12 ile 15'inci maddelerinde vatandaşlık ilkeleri, 16'ncı madde ile 45'inci maddeleri arasında geniş şekilde "Vatandaşlık hakları" düzenlenmiştir. 1921 Gürcistan Anayasası'nda yasama organı madde 46 ile 65 arasında, yürütme organı 66 ile 75'inci maddeler arasında, yargı organı ise 76 ile 83'üncü maddeler arasında düzenlenmiştir. Yine 1921 Gürcistan Anayasası'nda "Özyönetim" kuralları 98 ile 106'ncı maddeler arasında, özerk yönetim



107-108'inci maddeler arasında, sosyal ve ekonomik haklar ise 113 ile 128'inci maddeler arasında düzenlenmiştir.

1921 Gürcistan Anayasası'nın en önemli özelliklerinden biri, Gürcü vatandaşlığı ile insan ve vatandaşlık haklarını düzenleyen başlı başına ayrı bir bölümün olmasıdır. Anayasa'ya göre ülkedeki vatandaşların yasal statüsü, eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Ayrıca Anayasa'da ülkede ölüm cezasını kaldırmış ve insanların yaşam hakkına özellikle dikkat çekilmiştir. Geniş bir yelpazede siyasi hak ve özgürlükler sağlayan 21 Şubat 1921 yılında Gürcistan Kurucu Meclisi tarafından kabul edilen Gürcistan Anayasası'nda; ulusal azınlık haklarına ek olarak din ve inanç özgürlüğü ile ilgili birçok önemli düzenleme de yer almıştır. Aynı yıl kabul edilen Türkiye'deki 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerini aşacak şekilde ülkedeki azınlıklara kendi yönetme içerikli haklar verilmiştir. 1921 Gürcistan Anayasası'nın diğer bir özelliği de siyasal haklar yanında dünyada ilk defa sosyal ve ekonomik nitelikteki haklara da ağırlık verilmesidir.²⁰

Farklı etnik unsurları barındıran ve bu sebeple özyönetim ve özerkliğe vurgu yapan 1921 Gürcistan Anayasası'nın 107'nci maddesine göre; Gürcistan'ın ayrılmaz bölgeleri olan Abhazya (Sohum Vilayeti), Müslüman Gürcistan'ı (Batum Ülkesi) ve Zakatala (Zakatala Vilayeti) bölgelerine yerel konularda özerk yönetim hakkı verilmiştir. "Millî Azınlıkların Hakları" başlıklı 14'üncü bölümüne göre; Gürcistan'da yaşayan herhangi bir millî azınlığın, özellikle ana dilinin öğrenilmesi ve millî-kültürel yönetim konusunda olmak kaydıyla, sosyal-ekonomik ve kültürel gelişim özgürlüğü sınırlandırılmayacaktır. Yine Anayasa'nın 129'uncu maddesine göre; herkes ana dilinde yazmak, yayın yapmak ve konuşmak hakkına sahiptir. Millî azınlıklardan oluşan idari birimler (cemaat, belediye meclisi, şehir) kendi kültür ve eğitim faaliyetlerinin daha iyi düzenlenmesi ve yürütülmesi için anayasa ve yasalar çerçevesinde bir araya gelmek ve birlikler oluşturmak hakkına sahiptirler.

Anayasa'ya göre, özyönetim organları bulunmayan ulusal azınlıklar bu maddede öngörülen hak ve yetkilerle 'Millî Birlikler' oluşturabilme hakkına sahip olmuşlardır. Millî Birlikler'e kabul, konuşma dili esas alınarak yapıla-

20 Jikia, Mariam, "Legal and Political Aspects of Constitutional Changes in Georgia", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, 2015, s.18.

caktır. Anayasa'nın 130'uncu maddesinde ulusal azınlıkların kültürel ve eğitim ihtiyaçlarının karşılanması için devlet bütçesinden ve özyönetim bütçesinden mali kaynak ayrılması da öngörülmektedir.

1921 Gürcistan Anayasası'nın "Laiklik" konusunda devlet ve kilise arasındaki ilişkiler ise 16'ncı bölümde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 142'nci maddesine göre, kilise ve devlet birbirinden ayrıdır ve bağımsızlardır. 143'üncü maddeye göre, hiçbir dinî inancın diğerlerine üstünlüğü yoktur. Dinî işlerle ilgili devlet hazinesinden ve yerel bütçeden kaynak ayrılmasının yasaklanması ise 144'üncü maddede belirtilmiştir.

1921 Gürcistan Anayasası'nın 147'inci maddesinde anayasa değişikliğinin nasıl yapılabileceği, 148'inci maddesinde değiştirilemeyecek anayasa maddesi olarak "hükümet şeklinin" anayasa değişikliğine konu olamayacağı da ayrıca belirtilmiştir. Bahsedilen birçok özelliği ile aynı dönemde yapılan birçok anayasadan üstün nitelikleri olan ve ülkedeki farklı azınlıkların bir arada yaşayabilmesinin öncelikli olarak düzenlendiği bir anayasa olarak 1921 Gürcistan Anayasası'nın, Gürcü halkı için anlamı çok önemli görülmüştür. Sadece dört gün yürürlükte kalan bu anayasanın tarihsel değeri sebebiyle yaklaşık 70 yıl boyunca SSCB'ye bağlı olan Gürcistan, SSCB'nin dağılmasının ardından 31 Mart 1991 günü yapılan referandumun akabinde 9 Nisan 1991'de tekrar bağımsızlığını ilan etmesinden sonra ülkede kontrolü ele geçiren Askerî Konsey, Şubat 1992 tarihinde 1978 tarihli Gürcistan SSCB Anayasası'nı lağvedip 21 Şubat 1921 tarihli Gürcistan Cumhuriyeti Anayasası'na tekrar geçme kararı almıştır. Yaklaşık olarak 71 yıl sonra Gürcistan'da 21 Şubat 1921 tarihli ilk anayasa bu şekilde ülkede yeniden yürürlüğe girmiştir. Şubat 1992 ile Ağustos 1995 arasında Gürcistan'da bu anayasa metni uygulandıktan sonra yine bu anayasanın bazı temel ilkeleri göz önünde tutularak 24 Ağustos 1995'te Gürcistan Parlamentosu tarafından 109 maddelik yeni bir anayasa yapılmıştır.



Sonuç

1921 yılı Birinci Dünya Savaşı sonrası birçok coğrafyada anayasa arayışının devam ettiği ve özellikle Polonya ve Gürcistan için yüzyıllardır kaldıkları esaretten kurtulma ve yeni bir devlet inşa etmek için daima hatırlanacak önemli bir yıldır. Oysa toprakları henüz işgale yeni uğrayan Türkiye için ise eski bağımsızlığını elde etme çabalarının devam ettiği bir dönemi kapsamaktadır. Bu yıl içerisinde Avrupa'da, Anadolu'da ve Kafkasya'da üç ayrı bölgede yeni devlet arayışlarını perçinleyen dikkate değer anayasalar inşa edilmiştir. Bu anayasalar daha sonraki dönemlerde kendi bölgelerinde birçok siyasi gelişmeyi ve değişimi de tetiklemiştir.

1921 yılında Türkiye'de, Polonya'da ve Gürcistan'da kabul edilen anayasalar bu ülkelerdeki halkların demokratik cumhuriyet inşa çabalarının bir eseridir. Her üç anayasada ortak olarak monarşik bir yapıdan değil milletin kendi geleceğini şekillendireceği, gücünü halkından alan ve meclis çatısı altında inşa edilecek bir devlet hedeflenmiştir. Genelde Birinci Dünya Savaşı sonrası yapılan anayasalarda sıkça görüldüğü üzere metinlerde millet egemenliğine özellikle vurgu yapıldığı görülmektedir. Örneğin 1921 Polonya Anayasası'nda: “*Biz, Polonya ulusu... Polonya Cumhuriyetinin yasama organı Sjem'de bu anayasayı hazırlayıp kabul ettik*” şeklinde bu husus vurgulanırken 1921 Türk Anayasası'nda: “*Hâkimiyet bila kaydû şart milletindir*” şeklinde benzeri bir vurguya rastlanmaktadır.²¹

1921 şartlarında Polonya ve Gürcistan'dan farklı olarak işgallere karşı Türkiye'de kurtuluş mücadelesi hâlâ devam etmektedir ve bu yüzden 1921 Anayasası, diğer iki anayasadan ayrışarak ulusal Kurtuluş Savaşı'nın devam ettiği sırada kabul edilmiş bir olağanüstü dönem anayasası olarak “Meclis Hükûmeti Sistemi”ne ya da Fransız İhtilali sonrası görev yapan meclisten esinlenilerek

21 Wheare, Kenneth Clinton, Modern Anayasalar, Çev. Mehmet Turhan, İstanbul, Değişim Yayınları, 1984, s.72-73.

“Konvansiyonel Hükûmet Sistemi”ne²² yer vermiş olduğundan tüm kuvvetleri (erkleri) yasama organında birleştirmiş bir Anayasa’dır.²³

Siyasal bağımsızlığının yanında dinî özgürlüklerine de büyük önem veren hem Polonya ve hem de Gürcistan’da din özgürlüğüne ilişkin farklı düzenlemeler yer almıştır. Örneğin 142’nci maddesine göre, kilise ve devleti birbirinden ayıran ve herhangi bir dini öncelemeyen 1921 Gürcistan Anayasası seküler bir özellik taşıırken²⁴, 1921 Polonya Anayasası tam tersi şekilde dinî bir motifle düzenlenmiştir. “Yüce Varlığa” göndermede bulunan 1921 Polonya Anayasası’nın Başlangıç bölümünde; “*Yüce Tanrı adına! Biz, Polonya halkı olarak, bizi bir buçuk asırlık bir kölelikten kurtaran İlahi Takdir’e minnettarız*” diye başlamaktadır.²⁵ Öte yandan 1921 Türk Anayasası’nın ilk hâlinde dinî inanca yönelik bir ifade yer almamaktadır. Ancak 1923 yılı değişikliği ile 2’nci maddesine “*Türkiye Devletinin dini, Dini İslâm’dır. Resmi lisanı Türkçedir*” ifadesi eklenmiştir.

22 “Başlangıç tarihi 1830 Fransız Temmuz İhtilali olan ve sonrasında elli yıl devam eden bu anayasacılık, teokratik meşruiyet kaynağından beslenen siyasi iktidarların (Monarkların) meşruiyet kaynağını reddederek, asıl meşruiyet kaynağının halk olması gerektiğini öne sürmüş ve sosyo-politik meşruiyetin kapısını aralamıştır.” Bkz. Özdoğan, Mehmet, Türk Anayasalarında Egemenlik Anlayışının Dönüşümü, Astana Yayınları, 2019, s.115.

23 Ergül, Ozan, “Türkiye’de Demokratik Sürecin Güçlendirilmesi İçin Anayasal Değişim Beklentileri”, Anayasa Yapımı Ve Anayasal Değişim, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 19-20 Mart 2010, s.305.

24 Asker, Ali, Kahraman, “Alter, Gürcistan’da Devletleşme, Kimlik İnşası ve Müslüman Topluluklar”, Gürcistan’daki Müslüman Topluluklar, Edi. Aşegül Aydingün, Ali Asker, Aslan Yavuz Şir, Avrasya İncelemeler Merkezi, 2016, s.37-39.

25 Sadurski, Wojciech, “Anayasacılık ve Anayasa Yapımı Üzerine”, TBB Anayasa yapımı ve Anayasal Değişim Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 2010, s.31.



Kaynakça

- Abbasov, Azar, Azerbaycan'da Anayasal Gelişim. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi, 2017.
- Aleskerli, Alesker. Azerbaycan Cumhuriyeti, <https://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-cumhuriyeti.htm>, Erişim: 14.05.2021.
- Aslan, Cahit, "Türk-Rus-Gürcü İlişkilerinin Merkezindeki Ülke: Abhazya", Akademik Bakış, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı 16, Nisan, 2009.
- Asker, Ali, Kahraman, Alter, "Gürcistan'da Devletleşme, Kimlik İnşası ve Müslüman Topluluklar", Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar, Edi. Ayşegül Aydıngün, Ali Asker, Aslan Yavuz Şir, Avrasya İncelemeler Merkezi, 2016.
- Cole, Daniel H., "Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context", 1998, Articles by Maurer Faculty. 589. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/589>, p.22-23, Erişim: 25.03.2021.
- Cole, Daniel H., From Renaissance Poland to Poland's Renaissance, 97 MICH. L. REV. 2062, 1999.
- Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016
- Demirci, H. Aliyar, "1921 Polonya Anayasası'nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri", Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 26, Ocak 2017, s.1-11.
- Ergül, Ozan, "Türkiye'de Demokratik Sürecin Güçlendirilmesi İçin Anayasal Değişim Beklentileri", Anayasa Yapımı ve Anayasal Değişim, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 19-20 Mart 2010.
- Flanz, G.H. XIX. Asır Avrupa'sında Anayasa Hareketleri, Çev. Necat Erder, Şerif Mardin, Aydın Sinanoğlu, Ankara: AÜSBF, New York University Graduate School of Public Administration and Social Service Müşterek yayınları, 1956.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2016.
- Güneş, İhsan, "Teşkilati Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı: 2, s.233-256.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan, "Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmeler Tarihine Karşılaş-tırılmalı Bir Bakış", Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD), Cilt 7, Sayı 8, Yıl 2020, s. 1-19.
- Jikia, Mariam, "Legal and Political Aspects of Constitutional Changes in Georgia", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, 2015.
- Lukowski, Jerzy ve Zawadzki, Hubert, A Concise History of Poland, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Morgenthaler, Gerd, Heuser, Christian, "Die Verfassung der Republik Aserbaidşan – Entwicklungslinien und Perspektiven". Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 69, 2009, s. 365-396.
- Narin, Ü. Sedar, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, Eylül 2018, s.79-110.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2008.

- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- Özdoğan, Mehmet, Türk Anayasalarında Egemenlik Anlayışının Dönüşümü, Astana Yayınları, 2019.
- Sadurski, Wojciech, “Anayasacılık ve Anayasa Yapımı Üzerine”, TBB Anayasa yapımı ve Anayasal Değişim Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 2010.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 2016.
- Tunç Hasan, Bilir Faruk, Yavuz Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara 2011.
- Wheare, Kenneth Clinton, Modern Anayasalar, Çev. Mehmet Turhan, İstanbul, Değişim Yayınları, 1984.
- Wrobel, Piotr J., “The Rise and of Fall of Parliamentary Democracy in Interwar Poland”, Modern Polish Democracy (Ed: Biskupski B. B., Pula James S. ve P. Wrobel), Ohio University Press, 2010, s.110-156.

MİLLETİN BAĞIMSIZLIĞINI, YİNE MİLLETİN AZİM VE KARARI KURTARACAKTIR: 1921 ANAYASASI VE 2005 IRAK ANAYASALARININ YAPIM SÜREÇLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI ÜZERİNE

Ahmet EKİNCİ

Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
ahmet.ekinci@hbv.edu.tr

Öz

Bu çalışma 1921 Anayasası ile 2005 Irak Anayasalarının hazırlanış süreçlerini karşılaştırmayı amaçlamaktadır. Her iki anayasa da bir “işgal” süreci içerisinde hazırlanmıştır. Buna karşın bu anayasalardan ilki sağlam bir meşruiyet temeline dayanabilmiş iken ikincisi bu denli güçlü bir meşruiyete sahip değildir. Çalışmada bu meşruiyet farklılığının her iki anayasanın (ve anayasa değişikliklerinin) anayasa yapım (değiştirme) sürecine etki eden bazı hususlardaki farklılıklar dolayısıyla oluştuğuna dikkat çekilmektedir. Bu farklılıklardan ilki, *anayasal yönetim ve anayasacılık tecrübesidir*. 1921 Anayasası belirli bir anayasal yönetim tecrübesi olan, ulus-devlet fikri, egemenlik, meclisin üstünlüğü gibi fikirlerin uzun süredir yeşermekte olduğu bir ulus tarafından, 2005 Irak Anayasası ise bu sürecin uzun bir süre için (1958-2003 arası) sekteye uğradığı ve sağlıklı bir şekilde halka benimsetilemediği bir ulus tarafından hazırlanmıştır. İkinci farklılık ise anayasa yapımının *hazırlık süreci* ile ilgilidir. 1921 Anayasası'nın hazırlık süreci görece ilkinden daha uzun sürmüştür, özellikle ulus devlet fikri anayasayı hazırlayanlar tarafından farklı zamanlarda vurgulanmış



ve fikrin alt yapısının oluşması ve ulusun bilinçlendirilmesi çalışmaları icra edilmiştir. İlaveten ulus devlet fikrinin devamı olarak kabul edilebilecek olan Cumhuriyet gibi önemli bir değişimi yasalaştırmak için de ayrı bir hazırlık süreci sağlanarak bir “oldu-bitti” yaşanması engellenmiştir. Buna karşın 2005 Irak Anayasası, 8 ay gibi oldukça kısa ve hazırlığın yapıl(a)madığı bir sürece sahiptir. Buna karşın federalizm gibi ülkenin hiç tecrübesi olmayan bir pratik üzerinde sağlıklı bir tartışma yapılamamıştır. İki anayasa arasındaki son ve en önemli farklılık ise ulusun kendi anayasasını özgürce yapabiliyor yapamadığıdır. 1921 Anayasası “kendi kaderini” tayin etme fikri üzerine temellenmiş iken 2005 Irak Anayasası işgalci devletin dayattığı bir sürecin ürünüdür. Bu farklılıkların sonucu olarak 1921 Anayasası'nın düzenlediği temel prensipler aradan geçen zaman içinde siyasi sistemi şekillendirmeye devam etmiş iken 2005 Irak Anayasası daha en baştan meşruiyet krizi ile yüzleşmiştir.

Bildiriyi önemli kılan husus 1921 Anayasası gibi kısıtlara sahip olan bir dönem içerisinde hazırlanan fakat yine de ihtiva ettiği hususlar itibarıyla bugün bile ülke siyasal sisteminin omurgasını oluşturan bir anayasanın benzer kısıtlara sahip olan fakat aynı başarıyı elde edememiş, yakın coğrafyanın bir diğer ülkesinin anayasası ile karşılaştırılmasıdır. Bu sayede 1921 Anayasası'nın neden önemli bir tarihî mirasa sahip olduğunun, karşılaştırmaya tabi tutulan ölçütler sayesinde daha iyi anlaşılması sağlanacaktır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, 2005 Irak Anayasası, Anayasa Yapım Süreci, Manda ve Himaye, Ulusal Bağımsızlık

Independency of the Nation Is Going To Be Salvaged By Endeavour and Decision of the Nation Itself: On the Comparison of Constitutional Making Processes of the 1921 Turkish Constitution and 2005 Iraqi Constitution

Abstract

This study aims to compare the preparing processes of 1921 Turkish Constitution and 2005 Iraqi Constitution. Both constitutions were prepared under the occupation. Nevertheless 1921 Turkish Constitution could provide a strong legitimacy contrary the Iraq Constitution. In the study, it is highlighted that the different legitimacy bases was made up because of some differences which affected to constitutional drafting process. One of the differences is *constitutional administration* and *constitutionalism experiment*. 1921 Turkish Constitution was made by a nation which have an important experience of constitutional administration and which have a strong ideas which had been grown for a long time such as national state, sovereignty, supremacy of the parliament while 2005 Iraqi Constitution was made by a nation which constitutional administration were interrupted for a long time (between 1958-2003) and therefore the people couldn't interiorize the constitutional ideas sufficiently. Second difference regards as *constitutional making process*. Making process of the 1921 Turkish Constitution took longer time than Iraqi constitutional making process had. Thus, specially the idea of the national state was emphasized in the different times by the constitution makers and therefore it was ensured that the idea rooted and the nation enlightened about the idea. Additionally, in order to enact the an important change such as republicanism which was accepted as a continuing part of the national state idea, it was made an independent decision making process in aim to not do an "fait accompli". On the other side, 2005 Iraqi Constitution has a constitutional making process which formed in a very short time such as 8 month and therefore partners of the deliberation were unprepared. Last and most important difference between two constitutions is whether or not the constitution was made by the own nation freely. 1921 Turkish Constitution relied on the



principle of self-determination while 2005 Iraqi Constitution was imposed by invader powers implicitly. As result of these differences, the basic principles of the 1921 Turkish Constitution have continued to shape constitutional system of the country until now but 2005 Iraqi Constitution encountered a legitimacy crisis from the beginning.

The point which makes important my paper is to compare 1921 Turkish Constitution which prepared within the period when had varied limits nevertheless which forms the basic structure of the political system of the country because of the features with a constitution which prepared within similar limits but which was not be able to product same positive results. Thus I aimed to put forward why 1921 Turkish Constitution had an important legacy thanks to criterions that are used to compare the constitution with 2005 Iraqi Constitution.

Keywords: 1921 Turkish Constitution, 2005 Iraqi Constitution, Constitutional Making, Mandate, National Independency

Giriş: Çalışmanın Kapsam ve Sınırlarına İlişkin Bazı Tespitler

Acaba, yüz yıl evvel, Amerikan mandası teklifleri kabul edilse idi nasıl bir anayasa/siyasal sisteme sahip olurduk? Bu soruya pek çok farklı cevap verilebilir ama her bir cevap her halükarda kurgusal kalmakla maluldür. Zira bu düşünce Millî Mücadele'yi ortaya koyanlarca kabul görmemiş, öz değerlerimiz, öz kültürümüze ve öz siyasal olgunluğumuza dayanılarak millî bir anayasal sistemin kurulması tercih edilmiştir. Diğer yandan az bir zaman evvel, komşumuz Irak'ın, bizim için kurgusal olan bu ihtimali tecrübe ettiğini gördük. Fakat bu ihtimalin sonuçları pek de iç açıcı olmadı. İki ulusun kaderindeki bu "an"lar, siyasal yapılarının meşruiyetine doğrudan etki etmiş görünmektedir. İşte tam da bu noktada çalışma, alakasız görünmelerine karşın birbirlerinin tam zıttı temellere dayanmaları nedeniyle, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile 2005 Irak Anayasası'nın yapım süreçlerine etki eden hususları karşılaştırmayı amaç edinmektedir.

Hem 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (TEK) hem de 2005 Irak Anayasası yalnızca birer anayasa metni olarak kabul edilebilecek kadar olağan anayasalar değildir. Zira kabul edildikleri dönemler her iki anayasa metni için de ola-

ğanüstü dönemler ihtiva etmektedir. Her iki kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasalar işgal dönemi içerisinde hazırlanmış metinlerdir. Buna karşın her iki metin bakımından ortaya çıkan en önemli farklılık aralarında ortaya çıkan meşruiyet farklılığıdır. 1921 Anayasası ile kabul edilen anayasal sistemin ana fikri (*ulus devlet, egemenliğin millete ait oluşu ve cumhuriyet*), Türkiye Cumhuriyeti'nin sonraki anayasaları için de temel teşkil etmiş ve üzerinde tartışma yaşanmamış kabullerdir. Buna karşın 2005 Irak Anayasası'nın kabul ettiği *ademimerkeziyet, İslam'ın anayasal konumu, temel hak ve hürriyetlerin ele alınış biçimi* anayasanın kabul edilmesini izleyen süreçle birlikte ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bir bütün olarak ise 2005 Anayasası ile kurulan siyasal düzenin halk nezdindeki meşruiyeti giderek azalmaktadır. Meşruiyetleri bakımından ortaya çıkan bu farklılığın temel izahı ise anayasalardan ilkinin işgalci güçler karşısında mücadele eden bir kurucu iktidar tarafından hazırlanmış olması iken diğerinin işgalci güçlerin etkisi altında *-hatta işgalci güçlerin doğrudan müdahale ve yönlendirmesi altında-* hazırlanmış olmasıdır. Öyle ki Bağdat Üniversitesi Siyaset Bilimi üyelerinden birinin ifadesi ile 2005 Irak Anayasası, sanki *"Bağdat'a bir helikopterden atılmış"* gibi, dışardan dayatılmış bir anayasa özelliği taşımaktadır.¹ Çalışmada ortaya konulmak istenen temel sav da 1921 Anayasası'nın 2005 Irak Anayasası ile kıyaslandığında meşruiyet üstünlüğüne sahip olduğudur. Bu üstünlük ise temelde ilkinin hazırlayan kurucu iktidarın kendi anayasal sistemini kendi öz değerleri ve kültürüne dayanarak ortaya koymuş olmasından kaynaklanmaktadır.

1921 TEK ile 2005 Irak Anayasası arasında bazı farklılıkların bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Bu farklılıkların bir kısmı, iki metin arasında 85 yıllık bir zaman farklı bulunması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Zira anayasal sisteme yönelik ihtiyaçlar bu zaman zarfında değişikliğe uğramıştır. 1921 Anayasası'nın yapıldığı dönem itibarıyla anayasacılık için temel mücadele *saltanat/ulus egemenliği* ikiliği arasında idi. Buna karşın günümüzde ulus egemenliği oldukça yaygın bir kabuldür. Bu nedenle Irak Anayasası'nın yapım süreci içerisinde tartışmanın daha çok *temel hak ve özgürlükler, dinin konumu ve federalizm* üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Söz konusu zaman farkı, anayasa yapım

1 Morrow, Jonathan, "Iraq's Constitutional Process II-An Opportunity Lost", United States Institute of Peace, Special Report 155, 2005, <https://www.usip.org/publications/2005/12/iraqs-constitutional-process-ii-opportunity-lost> , Erişim tarihi: 13/1/2021, s. 14.



sürecinin usulüne ilişkin bazı kabullerin ve demokrasi anlayışının farklılaşmasına da yol açmıştır. 1921 Anayasası döneminde hâkim demokrasi anlayışı *temsili demokrasidir*. Kurucu meclis de bu şekilde tezahür etmiştir. Seçimle iş başına gelen kurucu meclis TEK'i onaylamış ve değişiklikler yapmıştır. Akabinde ise ilgili hükümler yürürlüğe girmiştir. Buna karşın günümüzde, özellikle referandum başta olmak üzere yarı-doğrudan demokrasi araçları pek çok ülke tarafından tercih edilmektedir. Irak Anayasası'nın kabul edilmesi için de *yarı doğrudan demokrasi* araçlarından faydalanılmış, kurucu meclis tarafından anayasa taslağı kabul edildikten sonra referanduma sunulmuştur.

İki anayasa metninin kabul edilişi bakımından bir diğer farklılık ise kurucu meclislere atfedilen anlam ile ilgilidir. Aşağıda görüleceği üzere Büyük Millet Meclisinin (BMM) kuruluşu ve başlangıç dönemi itibarıyla yüklendiği anlam, Osmanlı Meclis-i Mebûsan'ının devamı olmaktır. Bu noktada başlangıçta bir kurucu meclis olmak ve yeni bir anayasa yapmak fikri hâsıl olmamıştır. Bu vazifenin zaman içerisinde BMM tarafından üstlenildiği görülmektedir. Bu nedenle birinci BMM'nin görev yaptığı tüm dönem bir kurucu meclis dönemi olarak kabul edilmiş, bu süreçte TEK'in kabulü ve saltanatın kaldırılması kararları kurucu meclis faaliyeti olarak incelenmiştir. 2005 Irak Anayasası ise başlangıçtan itibaren yeni bir anayasa yapmak vazifesine sahip bir kurucu meclis tarafından hazırlanmıştır.

Çalışmada bir anayasaya meşruiyet kazandıran hususiyetler incelenmektedir. Bu hususiyetler ise *kurucu meclisin oluşturulmasında adil bir dağıtım ve toplumsal unsurların adil temsili, anayasa yapım görüşmeleri sırasında muhalefet üyelerinin etkin bir şekilde katılımına imkân tanınması ve ulusun kendi siyasi tecrübesi ve birikimine dayanarak kendi anayasa metnini hazırlamasıdır*. Son iki özellik bir arada incelenmiştir. Zira 1921 TEK hazırlanırken dış etmenlerin doğrudan bir etkisi bulunmamakta iken Irak'ta 2005 Anayasası'nın hazırlık sürecinde muhalefetin baskılanması ile ABD'nin doğrudan etkisi iç içe geçmiş durumdadır. Çalışmada öncelikle anayasaların meşruiyetine etki eden unsurların neler olduğu ve incelenen örneklerde kurucu iktidarın ne şekilde ortaya çıktığı incelenmektedir. Akabinde ise kurucu meclislere etki eden bir unsur olarak ilgili ulusun anayasal tecrübesi ve birikimi incelenmiştir. Ayrıca bu başlık altında kurucu meclislerin işleyiş usulü ile anayasa yapımı için ayrılan sürenin anayasa yapım sürecine nasıl etki ettiği incelenmiştir. Üçüncü ve

dördüncü bölümlerde ise kurucu meclislerde iktidar ve muhalefet bloklarının nasıl oluştuğu ve anayasa görüşmelerindeki etkileri ele alınmaktadır.

I. Anayasal Meşruiyet ve Kurucu İktidar

A. Anayasal Meşruiyete Etki Eden Unsurlar

Bir anayasanın meşruiyeti şu üç sonuca ulaşılabilirdiğinde en tercih edilebilir seviyededir: *Vatandaşların önemli bir kısmı bu anayasa ile istikrarlı bir hükümet (devlet) yapısı elde edildiğini kabul ediyor ise, anayasa vatandaşların siyasi ahlaka ilişkin hususi görüşlerini yansıtıyor ya da farklı görüşlerin bir uzlaşmasına imkân tanıyor ve uluslararası toplum bu anayasanın kurduğu devlet yapısını onaylıyor ise.*² Bunlardan özellikle ilk ikisi, iç dinamiklerin anayasa yapım sürecindeki rolünü incelemeyi gerekli kılar.

Bir kere bir anayasal sistemi oluşturan temel yapı, *halkın siyasi kurumlara ilişkin tecrübelerinin, idrakinin ve en geniş anlamda kültürünün bir yansıması olmalıdır.* Zaten bu nedenledir ki belirli bir siyasi kültür geliştirebilmiş halklar daha sağlam anayasal kurumlar tesis edebilmektedir. Bu anayasal kültür, en azından halkın siyasi elitleri tarafından geliştirilebilmiş olmalıdır ki olağan ve olağanüstü dönemlerde siyasi kurumları şekillendirebilme kabiliyetine sahip olsun.³ Bu nedenle kendilerini etkilemiş kolonyal ya da hami devletlerin ya da diğer uluslararası güçlerin etkisi ile yapılan anayasalara temkinle yaklaşmak gerekir. Bir kurucu iktidarın anayasa yapım sürecinde uluslararası bir destek temin etmesi, onlardan tavsiye alması ve bu yönde heyetler kabul etmesi, uluslararası alanda saygı görme amacıyla meşru görülebilir.⁴ Buna karşın bu tavsiyelerin giderek emre dönüşmesi ve toplumun mevcut siyasi kültürünün he-saba katılmaması -*ya da en azından iktibas edilen “yabancı değerlerin” toplum*

2 Al-Ali, “Constitutional Legitimacy in Iraq”, *Constitutionalism in Islamic Countries, Between Upheaval and Continuity*, Ed. Rainer Grote, Timann J. Roder, Oxford University Press, New York, 2012, ss. 635-665, s. 637 Benzer yönde Bkz. Wing, Susanna D, *Constructing Democracy in Transitioning Societies of Africa-Constitutionalism and Deliberation in Mali*, Palgrave MacMillian, New York, 2008, s. 13; Gönenç, (2001), s. 139 vd.

3 Gönenç, (2001), s. 140.

4 Stillman, Peter G, “The Concept of Legitimacy”, *Polity*, Vol. 7, No. 1, 1974, pp. 32-56, s. 42.



tarafından içselleştirilmesine müsaade edilmemesi⁵- durumunda, şekillenen bu anayasanın meşruiyetini sağlaması mümkün değildir. En optimal durumda ise anayasada yazılı durum (*pays legal*) ve fiili durum (*pays reel*) gibi iki alakasız durum oluşur.⁶ Yani anayasa şeklen vardır fakat bir anlam ve değeri bulunmamaktadır.⁷

Kurucu mecliste yapılacak anayasa yapım görüşmelerine etki eden unsurlardan biri *farklı görüşlere, özellikle belirli bir etnik/mezhepsel kesimi temsil eden kişilerin görüşlerine herhangi bir müdahale edilmeden söz hakkı verilmesi*, yani sürecin katılımcı olmasıdır. Elbette, katılımcılara yalnızca söz hakkı verilmemeli, anayasa süreci ile ortaya çıkacak “temel değerlerin” kapsamına ilişkin

5 Afrika'daki anayasa yapım süreçleri ile ilgili olarak ortaya konan eleştirilerden biri de budur. Afrika'da çoğu zaman halk ve anayasa yapıcı güç arasında bir diyalog gerçekleştirilmemiştir. Bağımsızlık sonrasında anayasalar sıklıkla demokrasi, halk egemenliği, cumhuri rejim ve seküler devlet gibi evrensel kabul gören değerlere yer vermiş ise de halk bu değerlere yabancı idi ve hükümeti denetlemek ve katılmakla pek ilgili değildi. Bkz. Wing, (2008), s. 17, 21.

6 Özellikle sömürge ülkelerinde belirli bir dönem kendi hamisi olan batılı devletin anayasal sistemini devralma gibi bir anlayış söz konusu idi. Latin Amerika'da, Afrika'da ve Asya'da bu olgu kabul ediliyordu. Ancak fiili durum ile batılı hükümet yapısının uyuşmaması üzerine sorgulamanın başladığı da görülmektedir.

“On altıncı ve yirminci yüzyıllar arasında Batılı emperyal yayılmacı unsurlar, doğal hukuk ve haklar da dâhil olmak üzere, tüm dünyaya batılı siyasi idealleri yaydılar. Zamanımızda ise, batılı olmayan devletlerin aydınları, anayasal ve siyasi rehberlik konusunda giderek kendi siyasi geleneklerine güveniyorlar. Her ne kadar batının batılı siyasi fikirlere ilişkin “büyük geleneği” evrensel olarak kabul görmekte ise de artık dünyanın çoğu açısından ahlaki otoritenin kaynağı değildir. Anayasacılığın hukuki (juristic) kavramsallaştırması ile ters olarak, yapısalcı (structuralist) kavramsallaştırmalar küçük manevi içeriklerle doludur. Bu gerekçeyle, muhtemelen onlar (batılı olmayan devletlerin anayasa yapıcıları), yerel kaynaklarından türettikleri felsefi ilkeler konusunda, kendi özgür devlet prensiplerini tesis etmeyi ümit eden pek çok farklı kültür içerisindeki özgürlük unsurlarına başvuracaktır.” Bkz. Wing, (2008), s 15-16.

7 “Napolyon'un İspanyollara verdiği (anayasa), daha önce sahip olduklarından makul olsa da, henüz o kadar gelişmemiş olmaları nedeniyle, onu kendilerine yabancı bir şey gibi geri itmişlerdir. Toplum, bir anayasada kendi hak ve konularına dair bir anlayış bulmalıdır; aksi takdirde anayasa şeklen var olabilir, fakat bir anlam ve değeri olmayacaktır.” Depenheuer, Otto, “Anayasa'nın İşlevleri”, Anayasa Teorisi, Ed. Otto Depenheuer, Cristoph Grabenwarter, Çev. Mısra Tan, Lale Yayıncılık, 2014, ss. 549-582, s. 559'dan naklen Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821).

Örneğin ABD devleti anayasal olarak kurulmadan çok önce, kendi kendini yönetme kabiliyeti kazanmış siyasi teşkilata sahipti. Latin Amerika halkları ise bağımsızlığa kadar küçük çaplı meclisler dışında yerel yönetime katılamamış, Simon Bolivar'ın deyimiyle “daima çocukluk durumunda” bırakılmıştır. Bu nedenle Latin Amerika'da anayasal yapı istikrar sağlayamamış ve sürekli değişmiş, darbeler sonucunda yürürlükten kaldırılmış iken ABD'nin siyasi tecrübesinin anayasaya yansması sayesinde istikrarlı bir anayasal yapı kurulabilmiştir. Bkz. Billias, G. A, American Constitutionalism Heard Round the World, 1776-1989, New York University Press, New York, 2009, s. 113; Fittzgiibbon, R. H. “Constitutional Development in Latin America: A Syntesis”. The American Political Review. 39:3, 1945, pp. 511-522, s. 512-514.

olarak halkı temsil eden grupların da katkı sağladığından emin olunmalıdır.⁸ Zira sürecin bir grup tarafından baskılanmış olması ve aksi görüşlerin bu gruplar tarafından değersizleştirilmesi ihtimali her zaman vardır.⁹ Bu görüşlerin sahipleri nihayetinde anayasa yapım sürecine katkı sağladıklarını hissetmelidir.¹⁰ Bu ise muhalif görüşlerin de diğer görüşler kadar değerli olduğu yönündeki inancın oluşturulabilmesi ile mümkündür. Aksi hâlde anayasa tüm olumlu özellikleri barındırsa bile bundan haberdar olmayan ya da kendisini dışlanmış hisseden halkın bu anayasayı benimsemesi mümkün değildir. Bu noktada belirtilmelidir ki eğer anayasa bir iç savaş sonrasında hazırlanıyor ise anayasa görüşmeleri sırasında tüm taraflara masada yer vermelidir. Tüm tarafların süreçte rol oynaması, istikrarı sağlamak açısından önemlidir. Bilhassa temel ilkelerin belirlenmesi konusunda anayasa bir oydaşmayı yansıtmalıdır.¹¹

Diğer yandan kurucu meclisin oluşumundan sonra görüşmelerin acele-ye getirilmemesi, müzakerelerin görüşülen konuların içselleştirilmesine imkân verecek bir süreye yayılması ve bu tartışmalardan kamuoyunun haberdar edilmesi önemlidir. Yani süreç makul bir sürede ve şeffaf bir şekilde ilerlemelidir.¹² Son hususa ise bir kayıt düşmekte fayda bulunmaktadır. Özellikle anayasa taslağının hazırlanması sonrasında referanduma sunma anlayışı, 1921 Anayasası'nın kabul edildiği süreçte pek uygulaması olan bir yöntem değildi. İlgili dönem, yarı-doğrudan demokrasi araçlarındansa temsili demokrasi anlayışının yaygın olduğu bir dönemi kapsar. Bu nedenle kurucu meclis, geleneksel yöntem (*conventional method*) ile teşekkül ederek anayasayı hazırlamış, halk adına iradesini ortaya koymuş ve anayasa meclisin kabul etmesi ile birlikte yürürlüğe girmiştir.¹³ Yani halk iradesi ile BMM iradesi aynı kabul edilmekte idi. Bu nedenle 2005 Irak Anayasası ile 1921 TEK arasındaki karşılaştırma

8 Elster bu süreci meşru bir şekilde meydana gelen bir kurucu meclisin oluşturulması (üst-kaynak meşruluğu), demokratik olarak nitelendirilebilecek bir karar alım süreci (süreç meşruluğu) ve anayasanın halk tarafından onaylanması ve güçlü bir halk iradesine dayanması (alt-kaynak meşruluğu) olarak tanımlamaktadır. Bkz. Wing, (2008), s. 13, 24.

9 Benomar, Jamal, "Constitution-Making After Conflict: Lessons from Iraq", Journal of Democracy, Vol. 15, No. 2, 2004, pp. 81-95., s. 86.

10 Wing, (2008), s. 23.

11 Benomar, (2004), s. 85.

12 Benomar, (2004), s. 87-89.

13 Temsili demokrasi ve geleneksel anayasa yapım yöntemi için Bkz. Anayurt, (2019), 170.



bakımından özellikle hazırlanan anayasanın referanduma sunulması hususu karşılaştırmaya tabi değildir.

B. 1921 Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu ve 2005 Irak Anayasası Bakımından Kurucu İktidarın Ortaya Çıkışı

“Kurucu meclis”, anayasayı en başından ve bütüncül olarak yapan iktidarı betimleyen “kurucu iktidar” teorisinden türetilmektedir. Bu anlamda kurucu meclis (*meclisi müessesan*), yeni bir anayasayı kabul eden, bunu yaparken de var ise bir önceki anayasanın belirlediği kurallar ile tabi olmayan¹⁴, “millet adına bu yetkisini kullanan” özel bir meclis olarak kabul edilir.¹⁵ Bu anlamda yeni bir anayasa ya da mevcut anayasada temel yapıyı değiştirecek köklü reformlar yapacak olan kurucu meclisin “*egemenin geçerli bir iradesine*” dayanması kâfidir.¹⁶ Egemen, herhangi bir yasal sınırlandırmaya tabi olmaksızın, anayasanın kimliği hakkında tek belirleyicidir. Bu yetki kendiliğinden ortaya çıkar ve ne şekilde ortaya çıkacağına bizatihi halkın kendisi karar verir.¹⁷ Halk kendisini siyasi birlik olarak *millet* şeklinde ve kurumsal bir aygıt olarak *devlet* eliyle gösterir.¹⁸ Egemenin geçerli iradesinin ise kurucu meclisin kurulum amacına yönelik olarak, seçimler ve referandum vasıtasıyla elde edilebileceği gibi doğrudan anayasa yoluyla elde edilebileceği de kabul edilmektedir.¹⁹ Anayasa, siyasi olarak teşekkül etmiş bir egemenin (*devletin*) zaten belirlemiş olduğu siyasi yapısının (*cumhuriyet/monarşi, üniter yapı/federalizm, temel haklar, hukuk devleti gibi*) bir meclis eliyle “hukukileştirilmesinden” ibarettir.²⁰

14 Morrow, (2005), s. 14.

15 Diğer yandan doktrinde, mevcut anayasal kurallar çerçevesinde kurulmuş olan meclisin yeni bir anayasa yapması ya da mevcut anayasada köklü değişiklikler yapması karşısında bu meclisin de “kurucu meclis” niteliğini kazanmış kabul edileceği ileri sürülmektedir. Bir kurucu meclis yalnızca anayasa yapmak için oluşturulmuş olabileceği gibi olağan yasama işlevini de taşıyan ancak aynı zamanda anayasa hazırlayan bir meclis de olabilir. Bkz. Eren, (2020), s. 38, 40; Elster, John, “Bir Kurucu Meclisin İdeal Tasarımı”, Çev. Engin Saygın, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 58, Sa. 2, 2009, ss. 415-450, s. 429.

16 Isensee, Josef, Anayasa'nın Devleti (Anayasal Devlet), Anayasa Teorisi, Ed. Otto Depenheuer, Cristoph Grabenwarter, Çev. Arslan Topakkaya, Lale Yayıncılık, 2014, ss. 209-286, s. 225-230.

17 Isensee, (2014), s. 226.

18 Isensee, (2014), s. 226-227.

19 Eren, (2020), s. 44-45.

20 Isensee, (2014), s. 226.

Öyleyse anayasaya değerini veren, onun anayasadan önce var olan “egemenin iradesi” olmasıdır. Buradan hareketle öncelikle, çalışmamızda incelenen örneklerde egemenin kurucu iktidarını ne zaman ve ne şekilde ortaya çıkardığı tespit edilmelidir.

1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (*TEK*) açısından anayasa görüşmeleri için başlangıç anı, Heyet-i Temsiliye’nin 1921 Anayasası için Ankara’da olağanüstü yetkileri haiz bir meclisin toplanacağına karar verdiği 18 Mart 1920 tarihidir.²¹ Bu tarihten önceki süreç, Millî Mücadele’yi yürüten Anadolu kadrosunun halen İstanbul’u yetkili mercii olarak kabul ettiği döneme karşılık gelmektedir²². Buna karşın Mebusan Meclisinin Misak-ı Millî sınırlarını onaylaması üzerine süresiz tatil edilmesinin akabinde Millî Mücadele’ye önderlik eden Heyet-i Temsiliye, Mebusan Meclisinden Ankara’ya gelebilecek olanlar ile Mebusan Meclisinin seçim usulü uyarınca ülke genelinde yapılacak seçimler vasıtasıyla Ankara’da yeni bir meclis kurulacağını ilan etmiştir. Böylece İstanbul’daki devlet erkleri yok sayılarak yeni bir meclis kurulmaktadır. Bu ise, Heyet-i Temsiliye’nin, Kanun-u Esasi’nin usul ve prensiplerinden ayrılarak, egemenlik yetkisini kullanmaya başladığının bir işaretidir.²³ Zira Mustafa Kemal, Heyet-i Temsiliye²⁴ adına yayımladığı tebliğde davetin “*millet adına yapılmakta*” olduğuna özellikle dikkat çekmektedir. Oysaki Osmanlı anayasal monarşiye dayanması dolayısıyla egemenlik doğrudan padişaha aittir. Millet adına kullanılan bir yetki, söz konusu egemenlik anlayışında bir değişikliğin işareti olarak

21 Zira Mustafa Kemal de “olağanüstü yetkileri haiz” terimi yerine “meclis-i müessisan” (kurucu meclis) terimini tercih etmek istemişti. Mustafa Kemal’in bu tercihteki maksadı ise meclis kurulur kurulmaz rejim değişikliğini mümkün kılmak olduğunu ifade etmektedir. Bu tercihten, Erzurum ve Sivas’ta, halkın alışık olmadığı bu terime yönelik olarak kendisine bildirilen eleştiriler nedeniyle vazgeçtiğinden bahsetmektedir. Bkz. Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Maviçatı Yayınları, İstanbul, 2020, s. 280.

22 Eren, Abdurrahman, “Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 37, Sa. 1, ss. 33-76, s.59.

23 Ankara’da toplanacak meclisin toplanma hükümleri Kanun-u Esasi’ye göre gerçekleşmemiştir. *Vekillerin seçim usulleri Heyet-i Temsiliye tarafından değiştirilmiştir* (1). *Meclisi toplama yetkisi padişaha aittir. Buna karşın toplantıya davet Heyet-i Temsiliye Reisi tarafından yapılmıştır*.(2) Ayrıca *toplama yalnızca Meclis-i Mebûsan’ı kapsamış, Meclis-i Ayan davet edilmemiştir*.(3) Bkz. Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası’nın Kuramsal Temelleri ve Dayandığı Egemenlik Anlayışı, Astana Yayınları, Ankara, 2016, s. 208-209.

24 Bölünmüş bir yapı arz eden Millî Mücadele’yi ulus adına eyleme geçen bir organ olarak birleştiren “ulusal çaplı” ilk kongre olan Sivas Kongresi ile kurulan temsilciler kuruludur. Bkz. Berkes, Niyazi, Türkiye’de Çağdaşlaşma, 18. Baskı, YKY Yayınları, İstanbul, 2012, s. 480.



okunabilir.²⁵ Kaldı ki Ankara'da Büyük²⁶ Millet Meclisinin (BMM) açılışında, Meclis Başkanı Şerif Bey'in "iç ve dış bağımsızlığı milletin bizatihi kendisinin idare etmeye başladığını" ilan eden sözleri de egemenlik anlayışındaki bu köklü değişimin kabul edilmesinden başka bir şey değildir.²⁷⁻²⁸

2005 Irak Anayasası'nın Kurucu Meclisi, asıl amacı anayasa yapmak olan bir meclis olarak, Ocak 2005 seçimleri ile belirlenmiştir. Buna karşın söz konusu anayasanın yapılmasını belirleyen egemen iradenin Irak'ta belirmesi daha eskidir. Irak'ta yeni egemen, ABD liderliğindeki koalisyon güçlerinin Saddam Hüseyin rejimini sonlandırması (*Irak'ın işgali*) ile ortaya çıkmıştır. Bu tarih ise 20 Mart 2003 tarihidir. Bu tarihten iki ay sonra işgali idare etmesi amacıyla ABD öncülüğünde kurulan ve BM Güvenlik Konseyi'nden onay alan Geçici Koalisyon Otoritesi (*GKO-Coalition Provisional Authority*) kurulmuştur. Kurulun başkanı ABD Irak Büyükelçisi Paul Bremer'dir. Bundan iki ay sonra (13 Temmuz 2003'te) ise GKO, egemenlik yetkilerine sahip olamayacak, tamamen tavsiye niteliğinde görüş bildirme yetkisine sahip olacak olan ve 25 üyeden oluşan bir Geçici Yürütme Konseyi'ni (*GYK-Interim Governing Council*) oluşturmuştur.²⁹ ABD, "işgalci" bir güç olarak algılanmamak adına Konsey üye-

25 Eren, (2020), s. 60.

26 Meclisin "Büyük" sıfatı, tüm meclislerin üzerinde olduğunu simgelemektedir. Zira aynı dönemde Osmanlı başkenti İstanbul'da da parlamento bulunmaktadır. Bkz. Berkes, (2012), s. 481.

27 Eren, (2020), s. 61.

28 Buna karşın egemenlik yetkisinin kullanımının Ankara'ya geçişi bir anda olmamış, tedrici bir şekilde gelişmiştir. Mustafa Kemal özelinde bu düşüncenin daha 19 Mayıs 1919'dan da önce olduğu bilinmektedir. Zira Atatürk'ün kendisi bizatihi şu ifadeler ile bu durumu teyit etmektedir:

"Millet ve ordu bir yandan kurtuluş çaresi düşünüürken bir yandan da yüz yıllardır süregelen bu alışkanlık dolayısıyla, kendinden önce, yüce hilafet ve saltanat makamının kurtarılmasını ve dokunulmazlığını düşünüyor. Halifesiz ve padişahsız kurtuluşun anlamını kavrama yeteneğinde de değil... Bu inanca aykırı bir düşünce ve görüş ileri süreceklerin vay hâline! Derhal dinsiz, vatansız, hain ve istenmeyen kişi olur...(...)Efendiler bu durum karşısında bir tek karar vardı. O da millî egemenliğe dayanan, kayıtsız şartsız, bağımsız yeni bir Türk Devleti kurmak! İşte, daha İstanbul'dan çıkmadan önce düşündüğümüz ve Samsun'da Anadolu topraklarına ayak basar basmaz uygulanmasında başladığımız karar, bu karar olmuştur." Bkz. Atatürk, (2020), s. 12-13.

Fakat millî iradeye vurgu yapılmak suretiyle millî iradenin şahıs iradesi önünde tutulduğu ilk beyan, dolayısıyla 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun hazırlığı için fikri başlangıç anı, 21-22 Haziran 1919 tarihinde hazırlanmış olan Amasya Genelgesi olarak da kabul edilebilir.

29 BM Güvenlik Konseyi'nin 1483 no'lu kararına göre Irak'ta Irak Sivil İdarecisi (Civil Administrator) olarak belirlenen ABD Büyükelçisi Paul Bremer tarafından imzalanmayan hiçbir belgenin yasallaşma ihtimali bulunmamakta idi. Bkz. Al-Istrabadi, Feisal Amin, "Reviving Constitutionalism in Iraq: Key Provisions of the Transitional Administrative Law", *New York Law School Law Review*, Vol. 50, 2005, pp. 269-302, s. 272; Katzman, Kenneth, "Iraq: Politics, Elections, and Benchmarks", *Congressional Research Service, Report for Congress*, 2011, https://www.everycrsreport.com/files/20110301_

lerini Saddam muhalifi olan gruplara mensup Iraklılar arasından atamıştır.³⁰ GYK'nin vizyonu Irak'a *federal, çoğulcu, İslami değerlere dayanan, bağımsız yargı ve hukukun üstünlüğü prensibi çerçevesinde şekillenecek olan bir parlamenter hükümet sistemi* benimsetmekti.³¹ Zira bu plan, GKO'nun Irak için öngördüğü etnik/mezhеспel ayrılığa uygundu. Bu amaçla da zaten GYK üyeleri ABD ve BM tarafından ideolojik olarak değil etnik/mezhеспel aidiyetlere göre belirlenmiştir.³² ABD gözetiminde çalışan bu grupların ana görevi bir anayasa taslağı hazırlamak ve sonrasında seçimleri organize etmektir. Yani Irak anayasasının GKO öncülüğünde belirlenmiş (*halk tarafından seçilmemiş*) muhalifler tarafından oluşturulacak bir meclis tarafından yazılması, sonrasında bu anayasanın ulusal bir referandum ile onaylanması ilk amaçtı. Buna karşın GKO'nun bu planı, 23 Temmuz 2003 tarihinde GYK'yi oluşturan gruplar dışından gelen bir itiraz ile bozulmuştur. Bu itiraz, demokratik yollarla seçilmemiş bir kurul tarafından Irak Anayasası'nın hazırlanmasının kabul edilemez olduğunu bildiren bir "fetva" yayımlayan ve Irak'taki önde gelen Şii âlimlerinden biri olan Ayetullah Ali al Sistani'ye aittir.³³ Bu fetvanın temelinde 1925 Anayasası'nın

RS21968_755bf620139afe0896cb6b2d4d5a6fd6bc7d65a8.pdf , Erişim tarihi: 13/1/2021, s. 1; Bogaards, Matthijs, "Iraq's Constitution of 2005: The Case Against Consociationalism 'Light', Ethnopolitics, 2019, pp. 1-17, s. 2; Feldman, Noah/Martinez, Roman, "Constitutional Politics and Text in the New Iraq: An Experiment in Islamic Democracy", Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, (2006) pp. 883-920, s. 890 vd; Al-Istrabadi, Feisal Amin, "A Constitution Without Constitutionalism: Reflections on Iraq's Failed Constitutional Process", Texas Law Review, Vol. 87, 2009, pp. 1637-1655, s. 1633.

30 Bunlar arasında Şii Irak İslam Devrimi Yüksek Konseyi (İİDYK-Supreme Council of Islamic Revolution in Iraq) SCIRI partisinden al-Aziz al Hakim, DA'WA partisinden Caferi ve Çelebi, Allawi, Kürt liderlerinden Talabani ve Barzeni yer almaktadır. Buna ek olarak işgal öncesinde muhalif gruplarla irtibatı olan bazı Sünni Araplara da yer verilmiştir. ABD bu grupları 11 Eylül 2001 tarihli saldırı sonrasında aktif bir şekilde desteklemeye başlamıştır. Feldman, Martinez, (2006), s. 889-980.

31 Feldman, Martinez, (2006), s. 889.

32 Al-Istrabadi, (2009), s. 1634.

33 Feldman ve Martinez'e göre al-Sistani'nin bu girişimi hem ülkedeki Şii çoğunluğun avantajından yararlanmak hem de ABD'nin Japonya'daki gibi bir anayasa dikte etmesini engellemek amacı taşımakta idi. Sistani, mezhepci bir söylemden kaçınarak demokrasiye vurgu yapmış, ABD'yi kedi silahı ile vurmuştu. Bu nedenle ABD'nin bu söylem karşısında pek hareket alanı kalmamıştı. Sistani ise toplum üzerindeki etkisinden faydalanmış ve ABD tarafından talep edilen ödün verme istemlerini reddederek görüşünde direnmiştir. Feldman, Martinez, (2006), s. 891-894; Al-Istrabadi, (2005), s. 299; Sistani'nin 26 Temmuz 2003 tarihli beyanı şu şekildedir:

"Bu güçler, anayasayı hazırlayacak meclisin üyelerini atamak konusunda hiçbir şekilde yetki sahibi değildir. Ayrıca burada meclisin Irak halkının menfaatlerine en iyi şekilde hizmet edecek anayasayı hazırlayacaklarının bir garantisi de temeli İslam dininin ve yüce toplumsal değerleri olan ulusal kimliklerini ifade edeceğinin de garantisi bulunmamaktadır. Söylenen plan daha en baştan kabul edilemezdir. Her şeyden önce oy verme hakkına sahip olan her Irak vatandaşının



İngiliz işgali sırasında demokratik olmayan bir süreç sonunda kabul edilmesinin etkisi olduğu söylenebilir iken fetvaya ABD'li yetkililer tarafından da sürecin geri kalanını planlamak açısından önem atfedilmiştir.³⁴ Bunun üzerine yeni bir anayasal süreç tasarlanmıştır. Bu süreç Irak Anayasası'nın seçimle belirlenen bir kurucu meclis eliyle, GYK tarafından belirlenen bir takvime uygun olarak hazırlanmasını öngörmekteydi. Yine açıkça ABD etkisi altında kalan³⁵ GYK tarafından, metninin içeriği de son ana kadar halktan gizlenerek hazırlanan³⁶ Geçici İdare Yasası (*GİY-Transitional Administrative Law*) adı altında, yeni anayasa yürürlüğe girene kadar geçerli olacak olan bir geçiş anayasası, oy birliği ile kabul edilmiş ve 4 Mart 2004 tarihinde yayımlanmıştır.³⁷ Al-Ali'ye göre ülkenin geçici anayasası niteliğindeki bu belgenin oluşturulma süreci bile klasik emperyal bir düzenin işaretidir. Zira koalisyon güçleri, ABD görevlileri ve akademisyenlerden, iki tane de zaten yıllardır yurt dışında ikamet eden, bu nedenle de Arapçadan daha akıcı bir şekilde İngilizce konuşan, iki Irak kökenli Amerikan hukukçudan oluşan küçük bir grup atamıştır. Bu grup gizli bir şekilde GİY metnini hazırlamıştır. Hatta bu geçici anayasa metni öncelikle İngilizce hazırlanmış, sonra Arapçaya tercüme edilmiştir. Ayrıca geçici anayasada yer alan, özellikle temel hak ve özgürlükler ile ilgili hükümlerin, Irak geleneğine değil ABD geleneğine yakın olduğu göze çarpmaktadır.³⁸ Federalizm ile ilgili hususlar konusunda ise ABD büyükelçisi Bremer'in öncelikle Kürt temsilciler ile konunun kapsamını belirleyip diğer üyelere hazır metni sunduğu ifade edilmektedir. Yani GİY'in oluşturulması temsili bir sürece dayanmadığı gibi seçilen üyeler arasında bile konu temelinde adil bir müzakere ortamı oluşturulmadığı görülmektedir.³⁹ GİY'e göre, GYK ve GKO feshedilmiş yerine bir geçici hükümet kurulmuştur. Bu geçici hükümetin Irak'ın egemenliğini tekrar

temel anayasa hazırlık meclisinde kendisini temsil edecek kişileri seçebilmesi amacıyla bir genel seçim yapılmak zorundadır. Sonrasında, tasarlanan anayasa referandumuna sunulabilir. Tüm inananlar bu önemli konunun başarılması konusunda ısrarcı olmalı ve mümkün olan en iyi şekilde başarılmasına katkı sağlamalıdır." Bkz. Al-Ali, Zaid, The Struggle for Iraq's Future, Yale University Press, New Haven and London, 2014, s. 76-77.

34 Al-Ali, (2014), s. 76.

35 Al-Istrabadi, (2005), s. 271; Al-Ali, (2014), s. 79, 89.

36 Morrow, (2005), s. 5.

37 Al-Istrabadi, (2005), s. 274; Feldman, Martinez, (2006), s. 894-896; Katzman, (2011), s. 1.

38 Al-Istrabadi, (2005), s. 271; Al-Ali, (2014), s. 79, 89.

39 Feldman, Martinez, (2006), s. 895.

Irak'a veren bir devri simgelediği ifade edilmekte ise de⁴⁰ sonraki süreçteki açık ABD etkisi bu düşüncüyü sorgulatmaktadır. Bu nedenle 2005 Irak Anayasası'nı hazırlayan egemen iradenin 20 Mart 2003 tarihindeki işgalden sonra ABD öncülüğündeki koalisyon güçlerinin iradesi olduğu, bu güçlerin de bu iradelerini kurdukları GYK eliyle dolaylı olarak kullandıkları söylenebilir.

II. Anayasal Geçmiş, Anayasal Birikimin Etkisi ve Anayasa Görüşmelerinde Usul ve Süre

A. Anayasayı Yapan Ulusların Anayasacılık Tecrübesi ve Birikimleri

Anayasaya hazırlık süreci büyük ölçüde geçmiş anayasal tecrübeler, eski pratik ve uygulamalar üzerine inşa edilebilir. Bu açıdan, anayasal geçmişi, *daha önemlisi ise anayasal birikimi*, olan bir gelenek içerisinde yeni bir anayasanın yapımı daha sağlam temeller üzerine oturacaktır. Bu bakımdan 1921 Teşkilât-ı Esâsiye'yi hazırlayan kurucu iktidarın 2005 Irak Anayasası'nı hazırlayan kurucu iktidardan daha geniş bir birikimden yararlandığı söylenebilir.

Türk anayasacılık tecrübesinin kökenleri 1839 Tanzimat Fermanı'na kadar götürülebilir ise de söz konusu tarih, padişahın kendi iradesi ile yoğun olarak bürokraside, modernleşmenin amaçlandığı girişimlerin başlangıcıdır. Buna karşın anayasacılığın iktidarın sınırlandırılması çabası olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türk anayasacılığının temelleri 1876 Kanun-u Esasi ve akabindeki II. Meşrutiyet'e dayanır. 1876 Anayasası'nın ilk uygulaması kısa sürelidir ve geniş halk kesimlerinin temsilini zorlaştıran yanları bulunmaktadır.⁴¹ Yine de bu kısıtlı dönemde dahi çeşitli etnik unsurların *-aynı dönemde*

40 Feldman, Martinez, (2006), s. 894; Al-Istrabadi ise egemenliğin hiçbir zaman ABD ya da koalisyon güçlerinde olmadığını, bu yöndeki nitelemenin hatalı olduğunu belirtmektedir. Buna karşın an itibarıyla kural koyma ve koyduğu kuralı iç hukukta muhataplarına uygulama gücü yalnızca ABD ve koalisyon güçlerinde bulunmakta idi. İlgili görüş için Bkz. Al-Istrabadi, (2005), s. 274.

41 Seçim sisteminin iki dereceli oluşu ve ikinci meclis olan Heyet-i Ayan'ın doğrudan padişah tarafından atanacak oluşu temsil üzerinde olumsuz etkilere sahiptir. Ayrıca ilk Meclis-i Mebûsan'ın teşekkülü zamanında bir seçim kanununun hazırlanmamış olması nedeniyle liva ve vilayetlerde idare meclislerindeki seçimli üyeler arasından vekil seçilmiştir. Valiler tarafından, gösterdikleri üstün hizmetlerin birer ödülü olarak belirli kişilerin Meclis-i Mebûsan'da görev yapmak üzere seçildiği görülmektedir. Bkz. Ortaylı, İlber, Batılılaşma Yolunda, Merkez Kitaplar, İstanbul, 2007, s. 50.



Osmanlı ile benzer çeşitliliğe sahip olan Avusturya-Macaristan ve Rusya'ya kıyasla- parlamentoda önemli oranda temsili sağlanmıştır.⁴² İlaveten iki meclisli Meclis-i Umumi'nin seçime dayanan Meclis-i Mebûsan kanadı, otuz yılı bulan bir süredir vilayetlerde kurulmuş olan muhassıl meclislerinin⁴³ tecrübesi üzerine kuruludur.⁴⁴ Yerel düzeyde tartışma, karar alma ve eleştiri geleneği çok önceden oluşmuş, bu demokratik kültürün etkisiyle de oldukça güçlü, politik sınıflara değil etnik çeşitliliğe dayanan ve yürütmeyi denetleme kabiliyetine sahip bir meclis olmuştur.⁴⁵ Bu yönüyle I. Meşrutiyet'in parlamentosu kısa süreli olmasına karşın önemli bir tecrübe ve hazırlık aşaması olarak görülür.⁴⁶ Osmanlı dönemi içerisine yalnızca bürokratları değil aynı zamanda orta sınıfı, aydınları ve tüccarları da kapsayan anayasacılık hareketi ise ilkinden 32 yıl sonra, 1908'de, II. Meşrutiyet'in ilanı iledir. Sınırlı yürütme ve insan hakları idealine dayalı olarak, asker, aydın ve geniş halk kesimlerini içine alan demokrasi talebi karşısında padişahın uzlaşmayı kabul etmek durumunda kalması, halkın anayasal idare ve hürriyet fikirleri ile bilinçlendiğini gösterir.⁴⁷ Bu iki girişim sayesinde, Türk halkı esaslı bir anayasal monarşi tecrübesine sahip ol-

42 Ortaylı'ya göre bunun nedeni Osmanlı'nın sahip olduğu Roma geleneğinde aranmalıdır. Eski Dünya'nın çok kavimli yapısı içerisinde imparatorluklar, devlet ve toplum hayatında kabul görmek isteyen tüm kesimlere, devletin ideolojisine sadakat göstermek şartıyla müsaade ediyordu. Bu Roma'da, Bizans'ta ve Osmanlı'da görülen bir özelliktir. Bu sayede Osmanlı Devleti'nin ilk parlamentosu, muadilleri olan Avusturya-Macaristan ve Rusya parlamentolarına kıyasla devletin idarecisi olmayan etnik unsurlara daha adil temsil imkânı sağlamıştır. Ortaylı, (2007), s. 46-47; Benzer yönde Bkz. Tanör, Bülent, "Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, YKY Yayınları, 32. Baskı, 2019, İstanbul, 156.

43 Muhassıl meclisleri, mali islahat için gönderilen fevkalade yetkili muhassılların yanına, o yerin ruhani reisleri, müftü ve ahali arasından seçilen üyelerden kurulan bir meclistir. Bu meclis kapalı oturumlarda vergi tevzii, tahsili, nafia ve maarife ilişkin konuları tartışıyor ve karar alıyordu. Kurul üyeleri tanzimat öncesi ayan ve eşrafını meydana getiren gruplardandır. Zamanla bu meclislerde Hristiyan ve Müslüman üyelerin iş birliği yaparak çalıştığı ifade edilmektedir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre, müftü ve ruhani reisler dışında, iki müslim ve iki gayrimüslim üye bulunacaktır. Müslüman ve gayrimüslim vilayet meclisi üyeleri cemaatler tarafından seçilmeyecek, vilayet yönetiminin gösterdiği adayları belli miktar vergi verenler seçecekti. Yapılan seçimin sonuçları vali tarafından tasdik edilerek adayların üyeleri kesinleşecekti. Yani yarı-demokratik bir usulün 1860'lı yıllarda yerel demokrasiye etki ettiği söylenebilir. Ortaylı, (2007), s. 48, 63-65.

44 Öyle ki I. Meşrutiyet'in ilk yasama döneminde, Meclis-i Mebûsan'da seçim kanunu görüşmeleri yapılırken Edirne vekili İstanbul vekiline şu sözler ile çıkışacaktır: Sizler seçimi ilk defa bu yıl gördünüz, bizler Tanzimat'ın başından beri seçimlerin içindeyiz." Bkz. Ortaylı, İlber, Gelenekten Geleceğe, Ufuk Kitapları, İstanbul, 2001, s. 62.

45 Yasama ve yürütme (padişahın daha çok paşaların burada etkin olduğu ifade edilmektedir) arasındaki bu gerginlik ise ilk parlamentonun tatil edilmesi ile sonuçlanmıştır. Bkz. Tanör, (2019), s. 157-158.

46 Tanör, (2019), s. 164 vd.

47 Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Partiler (Cilt I) İkinci Meşrutiyet Dönemi, Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1988, s. 22-24; Tanör, (2019), s. 176-177.

muştur. Bilhassa İkinci Meşrutiyet'e giden süreç, İttihat ve Terakki örgütlenmesinin pek çok sosyal kesimi içine alan bir düşünsel gelişim çizgisine sahip olduğu ve tüm Osmanlı vatandaşlarını kapsayan bir anayasacılık hareketine dönüştüğü bir yapıyı arz eder.⁴⁸ Zaten bu sayede II. Meşrutiyet, siyasi partilerin vazgeçilmezliğini, derneklerin faaliyeti, toplantı, gösteri ve grev hakları ile basın özgürlüğü bakımından önemli bir adım olarak kabul edilir. Ayrıca laikliğin fikir olarak benimsenmesi de yine bu dönemde yoğunlaşmıştır.⁴⁹ Örgütlü bir halk hareketinin padişaha, bakanların atanması gibi yürütme işlerinde dahi geri adım attırması durumunda kutsallıkla karışık otoritesinin sarsılmasına yol açmıştır. Öyle ki henüz anayasal olarak egemenliğin padişaha ait bir olgu olarak kabul ediliyor olmasına karşın ulus egemenliği yönünde ilk emareler de bu dönemde belirmiştir. Zira 1908'de Meclis-i Umumi'nin açılış konuşmasında Abdülhamit'in "Meşrutiyet" sözcüğünü zikretmemesi üzerine Âyân'ın cevap yazısında *Hâkimiyet-i milliyenin timsali olan Meclisimiz*" ifadelerine yer vermesi, egemenliğin anayasal olarak olmasa bile uygulama ile tedrici bir şekilde saltanattan alınarak millete takdim edildiği şeklinde okunabilir. Akabinde ise Meclis Başkanı seçilen Ahmet Rıza Bey, konuşmasında görevlerinden birini "*hâkimiyeti milliyenin kavinen teessüsüne çalışmak*" olarak saymakta, anayasal olarak Meclis-i Mebûsan olan ve Meclis-i Umumi'nin halk tarafından seçilen kanadını oluşturan Meclis kendisinden "*Millet Meclisi*" olarak bahsetmektedir⁵⁰. Yani artık Meclis, millet adına yasa yapmakta, hükûmeti denetlemekte ve padişahı sınırlandırmakta idi. Dolayısıyla Osmanlı aydınları, bürokratları ve orta sınıfı anayasacılık düşüncelerine yabancı değil bizatihi icracısı konumunda idi. 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu hazırlayan düşünce ikliminin de bu kaynaktan beslendiği açıktır. Bu tecrübe 1921 TEK'i yapan iradenin temel aldığı bazı değerlerin ülke sathında zaten yaygınlık kazanmasını sağlamıştır. Böylece anayasacılık sorunların *otoriter usuller ile değil siyasi temsile imkân tanıyan mekanizmalar* vasıtasıyla çözülmesi fikri kolayca alıcı bularak bir "kurucu meclisin" oluşturulması derhal kabul edilmiştir.⁵¹

48 Tanör, (2019), s. 169, 177.

49 Ortaylı, (2001), s. 64.

50 Tanör, (2019), s. 185; Çamurcuoğlu, (2016), s. 215-215 vd.

51 Çamurcuoğlu, (2016), s. 219-220.



2005 Irak Anayasası'nın ise aynı ölçüde anayasal yönetim tecrübesine sahip bir ulus tarafından hazırlandığı söylenemez. Aslında Irak'ın ilk anayasası 1925 tarihli'dir. Fakat bu anayasa da doğrudan başka bir devlet tarafından (İngiltere) hazırlanmıştır. O kadar ki söz konusu anayasa Irak için anayasal bir monarşi öngörmekle birlikte hangi hanedanın Irak'ı yöneteceği dahi yine bu yabancı devlet tarafından belirlenmiştir. Anayasal sistem içerisinde bir parlamento da kurulmuştur. Fakat İngiltere'nin belirlediği kral, parlamento-yu anlamsızlaştıracak ölçüde önemli yetkilere sahiptir.⁵² Ayrıca bu dönemde İngiltere'den, önemli bakanlıkların denetimi için danışma grupları gönderildiği görülmektedir. 1930'larda çeşitli gruplar tarafından yükselen demokratik yönlü talepler ise şiddetle bastırılmıştır.⁵³ 1958 tarihinde bu yönetimin askerî darbe ile devrilmesinden sonra seçimlerin yapılamadığı ve demokrasiye dayalı yönetimin tamamen terk edildiği söylenebilir. Öyle ki 1958 sonrasında, 1963 ve 1968 yıllarında da askerî darbeler olmuştur. Tüm bu darbeler sonucunda askerî diktaya dayalı yönetimler kurulmuş ve kararnamele ile anayasaların hazırlandığı bir döneme girilmiştir.⁵⁴ Baas rejimi altında, parlamento iyice önemsizleşmiş ve asıl yönetim, idaresi Saddam Hüseyin'in elinde olan Devrimci Kumanda Konseyi'nde kalmıştır. Saddam Hüseyin için ise yasa yapmak ve değiştirmek bir kalem darbesi ile yapılabilecek kadar basit bir işti.⁵⁵ Bu nedenle Irak'ta hukukun üstünlüğü kavramı gelişmemiştir. Hukukun üstünlüğü yerine bürokraside emir-komuta anlayışı hâkim olmuş, hiçbir memurun amirinden aldığı talimatın hukuka uygunluğunu sorgulamadığı, emrin amirinden geliyor olmasının yeterli olduğu bir anlayış hâkim olmuştur.⁵⁶

Diğer yandan Saddam dönemi Irak'ta hâkim politika Araplaştırma ve Sünnileştirme üzerine kuruludur. Yani Sünniler sistem içerisinde hâkim ko-

52 Örneğin Kral parlamento-yu feshetme, başbakanı seçme, parlamento faaliyette değil iken kararname çıkarma yetkilerine sahipti. Bkz. Tripp, Charles, A History of Iraq, 3. Baskı, Cambridge University Press, 2008, s. 57 vd.

53 Ahram, Ariel I, "Republic of Iraq", The Government and Politics of the Middle East and North Africa, Ed. Mark Gasiorowski, Sean L. Yom, Eighth Edition, Routledge, New York and London, 2017, ss. 159-180, s. 161-162.

54 Ahram, (2017), s. 162-163.

55 Al-Istrabadi, (2005), s. 299-300.

56 Al-Ali, (2014), s. 96 vd.

numda iken Şii ve Kürtler dışlanan gruplardır.⁵⁷ Hâl böyle olunca, 2003'e kadar, Sünniler, Şiiler ve Kürtler arasında, uzlaşmaya dayalı bir birliktelik, uzlaşma ile karar alma ve meşruiyeti sağlamak adına halkın iradesini yönetime yansıtma anlamında anayasal yönetim tecrübesi kurulamamıştır. 2005 Anayasası yapım sürecinde ve sonrasında ise Saddam Hüseyin diktatörlüğünden kurtulmayı amaçlayan Iraklı elitler için Baas rejiminden ülkeyi arındırmak zamanla Sünnilere yönelik dışlama sürecine dönüşmüştür. Bu ise 1925'ten beri ülke idaresinin Sünnilerin elinde olduğu düşünüldüğünde, aynı zamanda ülkenin devlet idaresi ve politika alanında tek tecrübeli grubunu da dışlamak anlamına gelmektedir.⁵⁸ Dolayısıyla Şii ve Kürtlerin ülke idaresi ve politika konusunda tecrübeli oldukları söylenemez iken üç grup hem birbirleri ile hem de içlerinde uzlaşmamaktadır.⁵⁹ Dolayısıyla 2003 sonrasındaki anayasa yapım süreci demokratik yönetimi tatbik edebilmek için bir şans olabilirdi. Fakat bu süreç de işgal sonrası iç karışıklık zamanlarına karşılık gelir. Anayasayı hazırlayacak taraflar henüz birbirine güvenememektedir ve ABD'nin teşvikiyle, yani dış bir müdahale ile bir araya gelmişlerdir.

57 1958 sonrası Irak'ta Şiiler ile merkezî idare arasındaki gerilim için Bkz. Hinnebusch, R, "The Sectarian Revolution in the Middle East", R/evolutions. Global Trends & Regional Issues, Vol. 4, No. 1, 2016, pp. 120-152, s. 133-134; Johnson, Constance A. Iraq: Legal History and Traditions, The Law Library of Congress, LL File No. 2004-000208 LRA-D-PUB-000015, 2004 s. 29; Aynı dönemde Kürtler ile merkezî idare arasındaki gerilim için Bkz.. Bkz. Bammarny, Bawar, "Federalism and Decentralisation in Iraq. A Country Study of Constitutional Assymetry in Iraq", Constitutional Assymetry in Multinational Federalism-Managing Multinationalism in Multi-tiered, s. 256; Johnson, (2004), s. 30; Feldman, Martinez, (2006), 886-887, 889.

58 Sürecin daha başında 450.000 ordu ve güvenlik mensubu, 50.000 parti üyesi, öğretmenler, gazeteciler ve doktorların da bulunduğu pek çok kişi, Baas üyesi oldukları gerekçesiyle işlerinden olmuştur. Bkz. Ahrar, (2017), s. 166.

59 2003 sonrasında kurulan düzende anayasa yapımı için oluşturulan kurulun Saddam Hüseyin'in muhalifi ve sürgündeki siyasilere oluştuğu görülmektedir. Örneğin 2004'te kurulan Geçici Hükümet'in başkanı olarak belirlenen seküler Ayad Allawî, ülkeyi 1971'de terk etmiştir. Şii partiler arasında ön plana çıkan Irak İslam Devrimi Yüksek Konseyi (İİDYK) ise 1980'lerde İran-Irak savaşı sırasında İran'da kurulmuştur. Benzer şekilde diğer etkin parti olan Da'wa partisinin de İran ile yakın bağları bulunmaktadır. 2005 yılında Irak'ın kurulan ilk demokratik hükümetinin başbakanı olan İbrahim al-Ja'afarı de Da'wa partisinin sürgündeki lideridir. Bu nedenle anayasayı hazırlayacak grupların tecrübesi olmadığı gibi aralarında bir uyum da söz konusu değildir. Zaten ABD işgali karşısında huzursuz olan Sünni halk için Şii ve Kürt gruplar çatışan gruplardır. Ayrıca 2005'te kurucu mecliste çoğunluğu oluşturacak olan Şii Birleşik Irak İttifakı üyesi partiler arasında da görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Bu görüş ayrılıkları ise ideolojik değil farklı parti liderlerinin farklı aşiretlere mensup olmalarından kaynaklanan rekabetlerdir. Federalizm konusunda ise Kürtler ile bazı Şii gruplar arasında görüş ayrılıkları da bulunmaktadır. Bkz. Ahrar, (2017), s. 165, 168; Al-Istrabadi, (2009), s. 1648-1650.



B. Kurucu İktidarların Anayasa Yapım Süreleri ve Usul

1. 1921 TEK Görüşmeleri

BMM'de kanun yapım tekniği *usul olarak önceden belirlenmiştir*. BMM kanun yapım tekniği olarak genel anlamda 1877 Osmanlı Meclis İttüzüğü'nü kullanmıştır. İttüzük hükümlerine istinaden 1921 Anayasası için her komisyondan seçilen üç üyeden oluşacak özel bir komisyon (*encümeni mahsusa*) kurulmuştur. Bu özel komisyon, anayasa görüşmelerinde genel yasama yöntemini kullanmıştır. Komisyon, teklifi 24 madde ve bir ekten oluşan bir kanun teklifi şeklinde düzenlemiş, maddeler ve taslağın tümü işaretle oylama usulüyle kabul edilmiştir. Önce maddeler günlerce vekiller tarafından tartışılmış, bir kısmı değiştirilmiş veya reddedilmiş, akabinde ise teklifin tümü oylanarak kabul edilmiştir. Görüşmeler sırasında meclis başkanı resen toplantı yeter sayısının mevcut olmadığı gerekçesiyle üç kez birleşimi kapatmıştır. Genel Kurulda maddelerin yoğun eleştirilere maruz kaldığı, bu nedenle komisyonun maddeleri tekrar görüşmek üzere geri çektiği görülmektedir.⁶⁰ TEK görüşmeleri tüm süreç boyunca şeffaf bir şekilde ilerlemiştir. TBMM Zabıt Ceridesi tüm komisyon ve Genel Kurul görüşmelerini kayıt altına almış, muhalefetin tüm tepkileri ve sürece yaptığı katkı aleni bir şekilde tespit edilebilmiştir. Muhalefet ve iktidar arasındaki tartışmaların niteliği aşağıda ele alınacaktır.

1921 TEK ile benimsediği normların halk tarafından içselleştirilmesi ve radikal değişikliklerin yeterli şekilde tartışılabilmesi için *sürecin zamana yayıldığı görülmektedir*. Bu açıdan kurucu iktidar iki kademeli bir yol izlemiştir. Şahıs iradesine dayalı monarşi anlayışının millî iradeye dayalı demokratik bir düzene evrilmesi noktasında ilk adım, *egemenliğin millete ait olduğu* fikrinin işlenmesidir. Yani milletin bu yöndeki sahipliğinin zihinlere işlenmesi sürecidir. Bu sürecin Amasya Genelgesi'nden itibaren istikrarlı bir şekilde dile getirildiği ve tartışıldığı görülmektedir. Nihayetinde, BMM tarafından seçilen İcra Vekilleri Heyeti'nin hazırladığı anayasa taslağı 18 Eylül 1920'de Büyük Millet

⁶⁰ Tekin, Yusuf/İba Şeref, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, Sa. 2, 2020, ss. 1-18, s. 10-16.

Meclisine sunulmuş ve Genel Kurulda yapılan oylama sonucunda teklif Özel Komisyon'a verilmiştir. Özel Komisyon'da iki ay boyunca şekillenen öneri kanun formunda hazırlanarak Genel Kurula sunulmuştur.⁶¹ BMM Genel Kurulunda da metin 18 Kasım 1920'den itibaren iki ay boyunca yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Bu görüşmeler ise nihayetinde 20 Ocak 1921 tarihinde BMM tarafından kabul edilmiştir.⁶²

Kurucu iktidarın ikinci adımı ise *egemenliğin padişaha ait olmadığı* kabul edilmesidir. Millî Mücadele resmî olarak önce milletin bağımsızlığının tekrar kazanılması, akabinde ise hilafet ve saltanat makamlarının kurtarılması üzerine kuruludur. Bu irade, BMM'nin toplandığı ilk gün kabul edilmiştir.⁶³ TEK ilkinin 20 Ocak 1921 tarihinde ilan ederken ikincisinden süreç içerisinde vazgeçilmiştir. 30 Ağustos 1922'de kurtuluş zaferinin kazanılmasını müteakip 30 Eylül 1922 tarihinde "*Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup, TBMM Hükümetinin Teşekkül Ettiğine Dair Heyeti Umumiye Kararı*" kabul edilmiştir. Böylece bir anayasa değişikliği ile değil fakat bir Meclis kararı vasıtasıyla saltanatın kaldırılması adımı atılmıştır.⁶⁴ Böylece ikinci adım, ilkinin üzerinden *1 yıl 9 ay* geçmesi ile tamamlanmış iken toplamda TEK önerisinin verildiği 18 Eylül 1920 ile saltanatın kaldırıldığı 30 Eylül 1922 tarihleri arasında *2 yıllık bir süre* bulunduğu görülmektedir.

61 Güvenç Akçaoğlu, Müge, Erken Cumhuriyet Döneminde Anayasa ve Anayasal Meşruiyet", International Social Sciences Studies Journal, Vol. 5, No. 29, 2019, pp. 27-48, s. 30.

62 Burada anayasacılık faaliyeti adına dönüm noktası olan iki madde yer almaktadır. Bunlardan ilki egemenliğin padişahın tarafından alınarak millî iradeye verildiğini ilan eden TEK'in 1. maddesi olan "Hakimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir." hükmüdür. TEK'in "İcra kudreti ve teşri salâhiyeti, milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" hükmünü ihtiva eden 2. maddesi ile kurucu iktidar İstanbul'daki erklerin meşruiyetini ortadan kaldırarak hem yasama hem de yürütme yetkisini bünyesinde toplamıştır. Bkz. Aydemir, Şevket Süreyya, Tek Adam Mustafa Kemal 1922-1938, Cilt 3, Remzi Kitabevi, 1999, s. 53-54; Berkes, (2012), s. 501.

63 Mustafa Kemal yaptığı açılış konuşmasında "Padişahın baskı altında bulunduğu ve Hilafet ve Saltanata hayatının son nokasına kadar bağlı kalacağını" beyan etmiştir. Ayrıca konuşmanın devamında "Mücadelemizin birinci gayesi, Saltanat ve Hilafet makamlarının ayrılmasını hedefleyen düşmanlarımıza millî iradenin buna müsaide olmadığını göstermek ve bu mukaddes makamları ecebî esaretinden kurtararak, ulû'l-emrin salâhiyetini düşmanın tehdit ve ikrahından azade kılmaktır." ifadelerini kullanmıştır. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, I. 1, D. 1, C. 1, s. 16, 31.

64 Bu kararın bir Meclis kararı ile alınmasının anayasacılık düşüncesine uygun olmadığına yönelik itirazlar için Bkz. Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2019, s. 73 vd.



2. 2005 Irak Anayasası Görüşmeleri

Irak'ta anayasa görüşmelerinde *usul belirsizdir ve şeffaf değildir*. Ayrıca ABD'nin etkisi ile anayasa görüşmeleri sağlıklı tartışmaların yapılabileceği bir süreye de yayılamamıştır. GİY'in 60. maddesine göre Geçici Ulusal Meclis daimi anayasayı hazırlamakla görevlidir. Buna karşın sürecin ne şekilde işleyeceği belirtilmemiş, açık bir çalışma planı ya da yönetmelik hazırlanmamıştır.⁶⁵ Bu nedenle Ulusal Meclisin ne şekilde işleyeceği başlangıçta tespit edilememiştir. Öncelikle bir komisyon kurulması kararlaştırılmış ve altı alt bölüme ayrılmış olan bir Daimî Anayasa Komisyonu kurulmuş ise de ⁶⁶ komisyonun toplantı ve karar yeter sayılarının ne olacağı da tespit edilememiştir. Meşruiyeti arttırmak adına, Şii ve Kürt temsilciler, Sünni temsilcileri de dâhil ederek tüm maddelerin oy birliği ile kabul edilmesi yönünde prensip kararı almışlardır. Buna karşın, aşağıda görüleceği üzere, taraflar arasındaki derin uzlaşmazlık nedeniyle bu prensip kararına riayet edilemediği görülmektedir.⁶⁷

ABD'nin etkisiyle hazırlanan GİY, ocakta toplanacak olan Geçici Ulusal Meclisin 15 Ağustos 2005 tarihine kadar anayasa taslağının hazırlanmasını ve 15 Ekim 2005 tarihinde referanduma sunulmasını öngörmekte idi.⁶⁸ Yani tüm süreç yalnızca 8 aylık bir zaman dilimine sıkıştırılmakta idi. Meselenin diğer bir boyutu ise zaten 8 aylık bir süresi bulunan Geçici Meclis tarafından 55 kişilik Komisyon üyeleri 11 Mayıs 2005'te belirlenebilmiş⁶⁹, Komisyon başkanının ise ancak 28 Mayıs 2005 tarihinde atanabilmiş olmasıdır. Yani *pratikte anayasa metninin hazırlanabilmesi için yalnızca 3 aylık bir süre bulunmakta-*

65 Morrow, (2005), s. 10.

66 Bu alt komisyonlar, Temel İlkeler Komisyonu, Temel Haklar ve Özgürlükler Komisyonu, Devlet Şekli ve Devletin Federal Organları Komisyonu, Bölgesel Hükümet Yetkileri ve Otoriteleri Komisyonu, Anayasal Güvenceler Komisyonu ve Sonuç ve Geçiş Hükümleri Komisyonu'dur. Bkz. Al-Jasim, (2017), s. 160-162.

67 Morrow, (2005), s. 10.

68 GİY, md. 61/A ve B hükmü, Bkz. <https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

69 Bunlardan 28'i Irak Ulusal Birlik koalisyonundan, 15'i Kürdistan Birlik koalisyonundan, 8 üye Irak listesinden, 4 üye bağımsızlar arasından ve meclis dışından 15 üye ile oluşmaktadır. Komisyon için genel olarak Bkz. Al-Jasim, Omar Alaa Mohammed, "2005 Irak Anayasası ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2017, s. 160-163.

dır.⁷⁰ GİY'e göre eğer öngörülen tarih aralığında taslak hazırlanamaz ise Genel Kurul kararı ile meclis başkanı altı aylık bir uzatma kararı almasını Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nden isteyebilirdi.⁷¹ Kaldı ki süreç sona yaklaşırken Anayasa Hazırlık Komisyonu Başkanı Şeyh Hamoudi anayasa hazırlık görüşmelerinin 15 Eylül'e uzatılmasını da talep etmiştir. Bu teklif Mahmoud Othman ve diğer Kürt temsilciler ile Şii temsilciler tarafından da destek görmüştür. Ayrıca *Uluslararası Kriz Grubu* gibi bağımsız uluslararası kuruluşlar ve BM de sürecin 15 Ağustos'ta bitirilebileceğinden şüphe duyduklarını ifade etmişlerdir.⁷² Buna karşın bu uzatmanın yapılmaması için ABD temsilcileri *-ki bu temsilciler arasında Devlet Sekreteri, Savunma Sekreteri ve bizzat ABD Başkanı bulunmaktadı-* dramatik bir şekilde anayasa görüşmelerinin belirlenen sürede sonlandırılması konusundaki baskılarını artırmışlardır. Bu nedenle anayasa taslağı için yalnızca 7 günlük bir uzatma verilmiş, 22 Ağustos'ta ise uzatma kararı alınmamıştır. Görüşmelerin sonlandırılabilmesi için, konunun görüşülecek olduğu 15 ve 22 Ağustos'ta ABD Elçisi Khalilzad, olağanın dışında bir eylemde bulunarak bizzat Ulusal Meclis oturumuna katılmıştır.⁷³ Diğer yandan Irak Geçici Ulusal Meclis, metnin son hâlini resmî olarak onaylamamıştır. 18 Eylül'de Birleşik Irak İttifakı üyesi Hussein al-Shahristani metni Genel Kurulda okumuş ve herhangi bir oylama yapılmamıştır⁷⁴.

Irak'ta anayasa görüşme süreci *de şeffaf bir şekilde ilerlememiştir*. Medya organları komisyon çalışmalarına nadiren katılma imkânı bulmuş iken bu katılımın da sınırlı olduğu görülmektedir.⁷⁵ Diğer yandan ağustosun ikinci yarısından itibaren esas görüşmeler komisyonda değil bazı parti liderlerinin ve ABD Büyükelçisinin katıldığı özel toplantılarda belirlenmiştir. Bu toplantılara Sünni temsilcilerin, talep etmelerine rağmen, kabul edilmediği gibi Şii

70 Ayrıca seçimlerden hemen sonra Sünni Arapların etkin katılımını vadeden taraflar, 15 kişilik Sünni grubun Komisyon'a katılımını sürecin tamamlanmasından yalnızca bir ay evvel sağlayabilmiştir. Sünni temsilciler Haziran sonlarında davet edilirken Komisyon'da hazır bulunmaları ancak 8 Temmuz'da sağlanabilmiştir. Zaten bu tarihten 11 gün sonra bir Sünni temsilcinin saldırıya uğrayarak hayatını kaybetmesinden sonra Sünni temsilciler Komisyon görüşmelerinden çekilmiştir. Bkz. 9.

71 GİY, md. 61/F hükmü, Bkz. <https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

72 Al-Ali, (2014), s. 87; Morrow, (2005), s. 10.

73 Morrow, (2005), s. 15; Al-Istrabadi, (2009), s. 1640-1641.

74 Al-Ali, (2014), s. 87

75 Morrow, (2005), s. 11.



partilerin bir kısmı ve seküler temsilciler de katılamamıştır. Diğer yandan bu görüşmelere etki eden tarafların ne yönde katkı sağladıkları, hangi değişikliğin ne şekilde yapıldığı, bu toplantıda ne tür bir karar yeter sayısının arandığı ise tamamen belirsizdir. 2005 Irak Anayasası halk oylamasından %78 gibi önemli bir oy elde ederek kabul edilmiştir. Buna karşın bu yüksek kabul oranı da bilgiye dayanmamaktadır. Zira Irak halkı referandum öncesinde anayasa hükümlerini geniş ölçüde tartışma imkânı bulamamıştır. Referandum tarihinden iki gün önce bile metne bazı eklemelerin yapıldığı ifade edilmektedir. Bu nedenle Iraklılar daha önce görmedikleri bir metni onaylamak durumunda kalmıştır.⁷⁶ Zaten bu nedenledir ki Sünni halkı seçimlerde olumlu oy vermeye teşvik edebilmek için referandumdan iki gün önce (15 Ekim 2005 tarihinde) metne eklenen hüküm, referandumdan sonra metnin yeniden değiştirilmesi için komisyon kurulacağı yönündedir.

III. Kurucu Meclislerde Tarafların Oluşumu

BMM hiçbir grubun baskın bir çoğunlukta olmadığı bir yapıyı yansıtır. Zor şartlar altında teşekkülü mümkün kılınmış ise de oldukça demokratik ve çoğulcu bir yapının oluşmasına imkân tanımıştır. Zira hem 1919 seçimleri ile göreve gelmiş olan Mebusan Meclisinden gelen vekiller (88 vekil) hem de Heyet-i Temsiliye'nin 19 Mart 1920 tarihinde aldığı "İntihab Hakkında Tebliğ" ile seçilen temsilciler (349 vekil)⁷⁷ katılımcı ve ulus egemenliğinin tüm paydaşlarını dâhil edecek bir çoğulculuğu yansıtabilmiştir.⁷⁸ Seçim yönergesi Osmanlı seçim hukukunun değiştirilerek uygulanmasını öngörmüştür. Buna göre nüfus ayırt edilmeksizin her livadan 5 üye seçilmiştir. Osmanlı seçim sistemi iki dereceli bir seçim sistemi olmasına karşın bu seçimlerde yalnız ikinci seçmenler rol oynamamış, vekiller, bunlara katılacak genel meclis veya idare heyeti üyele-

76 Al-Ali, (2012), s. 641.

77 Her sancaktan 5 kişi belirlenmesi öngörülmüş ise de dönemin olağanüstü şartları nedeniyle belirlenen sayı elde edilememiştir.

78 Fedayi, Cemal, "1920 Seçimleri ve I. Meclis (1920-1923)", Yüzüncü Yılında TBMM Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri I. Cilt, Ed. Yusuf Tekin, TBMM Basımevi 2020, Ankara, pp. 99-123, s. 101-102, Öyle ki "entarisinin üstüne ceketini çekmiş, başına fesini giymiş bir kısım mutaassıp kişilerden tutun da Kürt, Çerkes yerli kıyafetlerle bürünmüş kişiler, başları kalpaklı milliciler, doktor, eczacı, kumandan, ulemâ, hâkim, derviş, şeyh, avukat, telgraf memuru vb. her çeşitten, her meslekten paşa, bey, efendi, ağa, ahcı, hoca, cemiyetin her çeşidinden kişileri bulabilirsiniz..." Bkz. Berkes, (2012), s. 499-500.

rinden oluşan bir kurul tarafından aynı günde ve aynı oturumda seçilmiştir.⁷⁹ Yalnızca partili değil bağımsız adaylar da seçimlerde yarışabilmiştir. Meclisin çoğulcu bir yapıda teşekkül etmesi ve özellikle II. Meşrutiyet döneminde harraretlenen çeşitli ideolojiler arasındaki gerilim nedeniyle partileşmeye imkân vermeyerek belirli bir grubun görüşmeleri baskılamaması özellikle arzu edilmiştir.⁸⁰ Bu nedenle vekiller partili değildirler; Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyeti'nin üyesi olmuşlardır.⁸¹ Bu durum, ideolojik değil toplumsal kesimlerin çeşitliliğinin BMM'ye yansımaları sağlamıştır. Nihai olarak 403 vekil ile toplanan BMM'de 233 vekil asker, memur ve diğer aydınlardan oluşmakta iken tüm dinî ve mesleki gruplar neredeyse BMM'de temsil edilmiştir. Bu gruplar şu şekilde ifade edilmektedir: 120'si serbest meslek erbabı, 40'ı tacir, 32'si çiftçi ve ziraatçı, 20'si dava vekili, 11'i gazeteci, 125'i devlet görevlisi, 53'ü asker ve 12'si belediyeçi olmak üzere farklı mesleklere dağılmıştır.⁸² Ayrıca (müftü, müderris ve şeyhlerden oluşan) ilmiye sınıfından 53 vekil yer almaktadır. Buna karşın şu ifade edilmelidir ki BMM'ye üye seçimlerinde dışlanan en önemli grup, "Müslüman olmayanlardır."⁸³ Özellikle Hristiyanların Meclise girmemesine özen gösterilmiştir. Her ne kadar bu tercihin amacı, işgal kuvvetleri ile birlikte hareket eden Ermeni ve Rumların halkı temsil etme kabiliyetini kaybettikleri düşüncesi ise⁸⁴ ve Heyet-i Temsiliye'nin bir bütün olarak Hristi-

79 Atatürk, (2020), s. 281-282.

80 19 Mart 1920 tarihli ilgili yazıda Mustafa Kemal, BMM seçimleri için ilgili makamlara yönlendirdiği yazıda şunları vurgulamaktadır: Bu meclis azalığına her fırka, zümre ve cemiyet tarafından namzet gösterilmesi caiz olduğu gibi, her ferdin bu mücadele-i mukaddeseye fiilen iştirakı için müstakilen namzetliğini istediği mahalde ilana hakkı vardır." Ayrıca Atatürk neden farklı ideolojileri tasvip etmediğini şu şekilde ifade etmektedir:

"Panislâmizm ve Panturanizm siyasetinin başarıya ulaştığına ve dünyayı uygulama alanı yapabildiğine, tarihte tesadüf edilememektedir. Bu ayrılığı gözetmeksizin, bütün insanlığı içine alan tek bir dünya devleti kurma hırslarının sonuçları da tarihte yazılmıştır. (...) Bizim, kendisinde açıklık ve uygulama imkânı gördüğümüz siyasi ilke, millî siyasettir. (...) Millî siyaset dediğim zaman kastettiğim anlam ve öz şudur: Millî sınırlarımız içinde, her şeyden önce kendi kuvvetimize dayanmakla varlığımızı koruyarak, millet ve memleketin gerçek saadet ve refahına çalışmak... Genellikle milleti uzun emeller peşinde yorarak zarara sokmamak... Medeni dünyadan, medeni insanı ve karşılıklı dostluk beklemektir." Atatürk, (2020), s. 281, 288-289.

81 Tunaya, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 23, Sa. 3-4, 1958, ss. 227 – 247, s. 232.

82 Sayılar hakkında veriler ortaya konulmaktadır. Bkz. Tekin, İba, (2020), s. 3; Fedayi, (2020), s. 110; Tunaya, (1958), s. 230-231; Berkes, (2012), s. 499.

83 Fedayi, (2020), s. 106.

84 Güvenç Akçaoğlu, (2019), s. 33.



yan azınlığın haklarının korunması yönündeki hassas tutumu mevcut ise de⁸⁵ sonuç itibarıyla tespit edilecek anayasal konulardan doğrudan etkilenecek olan bir vatandaş kesiminin karar alım sürecine katılamaması anayasa yapım sürecinin demokratik niteliğini olumsuz yönde etkileyen bir unsur olarak ifade edilebilir. Zira yukarıda ifade edildiği üzere özellikle çatışma dönemlerinde barışı tesis edecek bir anayasa yapım süreci için çatışmanın parçası olan unsurların dışlanmaması önem arz eder.

Yine de BMM içerisinde zamanla hizipleşme kendisini göstermiş, 10 Mayıs 1921'e kadar Mustafa Kemal ve onu destekleyenlerin oluşturduğu ve kendisine “*Birinci Grup*” ya da “*Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu*” adı verilen örgütlü bir grup ortaya çıkmıştır. Esasında Mustafa Kemal bu sürece kadar zaten BMM'nin büyük bir çoğunluğundan destek görüyordu. Fakat bu desteği örgütlü bir yapıya dönüştürmeyince BMM'nin karar alamaz bir yapı arz ettiğini, özellikle muhaliflerin sürekli tenkitleri nedeniyle en önemsiz işlerin bile lüzumsuz yere uzadığını tecrübe etmiştir.⁸⁶ Öyle ki görüşlerine yönelik itirazlar dolayısıyla Mustafa Kemal'in sıklıkla kürsüye tekrar tekrar geri dönerek kendisini savunmak zorunda kaldığı ifade edilmektedir.⁸⁷ Bu sorunu gidermek adına kurulan⁸⁸ Birinci Grup'ta temel vurgu *Misak-ı Millî ve Anayasa* üzerine yoğunlaşmaktadır. Grubun kurulmasından sonra grup içerisinde saltanat ve hilafete ilişkin bir savununun yapılmadığı ifade edilmektedir.⁸⁹ Grup, kurulmasından itibaren BMM çoğunluğunu elde etmeyi başarmıştır.⁹⁰

85 Mustafa Kemal, İstanbul'un İtilaf devletlerine işgal edilmesi üzerine 16 Mart 1920 tarihinde Heyet-i Temsiliye adına tüm valilik ve mutasarrıflıklara bir telgraf göndermiştir. Telgrafa göre hiçbir yabancı devletten yardım almayan Hristiyan halkın tam bir huzur ve sükûnet içinde yaşamaya devam etmelerinin ırkımızın yaratılıştan bezenmiş olduğu medeniyet özelliği gereği olduğu ve kanun hükümlerinin eşit bir şekilde uygulanması konusunda talimat verildiği görülmektedir. Böylece Heyet-i Temsiliye, mahallî idarelere bağlılık gösterenler ile yurt çıkarları aleyhine faaliyet gösterenler arasında bir ayırım yaparken bu ayırımın Hristiyan-Müslüman ayırımına dönüşmesini engellemek istemiştir. Bkz. Atatürk, (2020), s. 274.

86 Demirel, Ahmet, Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2003, s. 212, 214; Fedayi, (2020), s. 116.

87 Yurttaş Özcan, Fatma, “Birinci Büyük Millet Meclisinde Muhalefet: İkinci Grup”, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, Sa. 1, 2011, ss. 33 – 54, s. 42.

88 Grup İttüzüğü'nün 9. maddesine göre “Grupta görüşülerek gerekli çoğunlukla kararlaştırılan konularda, azınlık çoğunluk kararlarına uymak zorundadır”. Bkz. Tunçay, Mete, Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931), Yurt Yayınları, Ankara, 1981, s. 43.

89 Tunçay, (1981), s. 43.

90 Grubun ilk toplantısında 133 vekil katılmış, sonrasında bu sayı 261'e çıkmıştır. 15 Mayıs 1921 itibarıyla BMM'de 351 vekil olduğuna göre yalnızca 90 vekilin dışarda bırakıldığı ifade edilmektedir. Bkz. Demirel, (2003), s. 218, 223; Tunçay, (1981), s. 43; Yurttaş Özcan, (2011), s. 43.

Birinci Grup karşısında örgütlü olmayan, fakat genel itibarıyla muhafazakârlardan oluştuğu kabul edilen diğer bir grup ile Birinci Grup arasında pek çok konuda çatışma çıktığı görülmektedir. Buna karşın muhalefet içerisinde bir birlik söz konusu değildir. Bu dağınık grup içerisinde millî egemenliğin saltanat vasıtasıyla tesis edilebileceğini savunanlar da liberal değerleri savunarak temel hak ve özgürlükler lehine yorumlayanlar da bulunmaktaydı.⁹¹ Bunlar arasından, temelde hedefleri, TEK'in kabulü ile birlikte BMM'nin sahip olduğu yetkilerin İcra Vekilleri Heyeti ve Mustafa Kemal tarafından yürütme lehine suistimal edildiği⁹² iddiasıyla TEK'in uygulanmasına geri dönülmesi⁹³ olan, özellikle Mustafa Kemal'in kişisel iktidarından duydukları rahatsızlıklarını bireysel olarak değil örgütlü bir şekilde ifade etmeyi tercih edenler kendisini Temmuz 1922'de göstermeye başlamıştır.⁹⁴ Bu grup "İkinci Grup" ya da

91 Bu çeşitlilik nedeniyle İkinci Grup'un hangi maksatla kurulduğu yönünde çeşitli görüşler vardır. Berkes'e göre İkinci Grup, Birinci Grup'un egemenliğin artık ulusa geçtiği, BMM'nin ulus adına yasama ve yürütme yetkileri olan yeni bir meşru devletin meclisi olacağı yönündeki görüşü karşısında, BMM'nin geçici nitelikli bir meclis olduğu ve meşrutiyet parlamentosunun sürgünde bir devamı olduğu görüşü üzerine kuruludur. Ayrıca Berkes'e göre İkinci Grup için "bâtıcılar" Birinci Grup için ise "doğucular" nitelemesi yapılmaktadır. Bâtıcılardan kasıt liberal bir anayasal sistem arzusundan ziyade yeni bir rejim kurmak eğiliminden kaçınılması için Batı devletleri ile uzlaşma eğiliminin aranmasını talep edenlerdir. Bu başlangıçta manda ve himayenin kabulünün, akabinde ise saltanat ve hilafetin devamının talep edilmesi şeklinde tezahür etmiştir. Buradaki doğuculuktan kasıt esasen bâtıcı olarak nitelendirilen ve saltanat/hilafeti destekleyen grubun ulus egemenliğine dayalı bir devlet kurma fikrinin yakın zamanda meydana gelen Bolşevik devriminin bir benzerinin planlanması anlamına geldiği gibi eksik ve hatalı iddiasından kaynaklanmaktadır. Aksine doğucuların, Rusların yaptığı gibi bir devrim yapmayı planlıyor oluşları, *devrimin niteliğinin komünizm olacağından değil devrimin Osmanlı'dan başka bir hükümet kurmak anlamına geldiğindedir*. Zira Berkes'e göre (...) bâtıcı grup adına yapılan iddialar; o zaman sosyalist bir rejim kurmak şöyle dursun, ulus egemenliğine dayanan yeni bir yasal rejimin bile ne denli yadırgandığını gösterir: (...) meşru Osmanlı saltanat ve hilafetine isyan, yüzyılların büyük geleneğinden kopmak demektir. Bu, şimdiye kadar gördüğümüz dönemlerin hiçbirinde girilmemiş ölçüde bir devrimciliktir." Berkes, (2012), s. 484, 485, 486; Benzer yönde Bkz. Tanör, (2019), s. 281.

92 Bu iddia iki noktaya yoğunlaşmaktadır. İlki Mustafa Kemal'in başkumandan atanması sonrasında TEK'e göre BMM'ye ait olduğu varsayılan yetkilerin devredilmesi, ayrıca Meclis Başkanının aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti başkanı olması dolayısıyla Mustafa Kemal'in hem yasama hem de yürütmenin başı olması dolayısıyla sistemi domine etmesidir. Demirel, (2003), s. 394.

93 Örneğin 6 Mart 1922 tarihinde, henüz İkinci Grup kurulmadan önce, Hüseyin Avni Bey, Mustafa Kemal'in BMM'den bazı yetkileri talep etmesi karşısında "Meclis, öyle gelişigüzel, basma kalıp gibi her şeyi kabul eder gibi bir zihniyet oluşmasın" ifadeleri ile BMM'nin konumunu vurgulamıştır. Benzer şekilde Selahattin (Köseoğlu) Bey de "Yüksek Meclis görüşme ve tartışma makamıdır, onay makamı değildir. Burada millete emrolunmaz. Millet, buradan istediklerini beyan eder. Böyle şeyler görüşme yapılmaksızın geçerse, o zaman Meclis yok demektir. Meclisin şahsına hürmet edilmelidir." ifadeleri ile İkinci Grup'un temel felsefesini ortaya koymuşlardır. Bkz. Demirel, (2003), s. 383.

94 Tunçay, (1981), s. 46; Fedayi, (2020), s. 116; Tanör, (2019), s. 281.



“İkinci Müdafaa-i Hukuk Grubu” olarak bilinmektedir. Bu grubun Erzurum vekili Hüseyin Avni Bey, Trabzon vekili Ali Şükrü Bey ve Sivas vekili Rauf Bey tarafından organize edildiği⁹⁵ ve BMM’de tartışılan her konuda fikir beyan etmeye çaba gösterdiği görülmektedir.⁹⁶ İkinci Grup’un resmî olarak amacı saltanatın devamlılığı değildir.⁹⁷ Kaldı ki Birinci Grup’un ilan ettiği esaslar ile İkinci Grup’un esasları arasında farklılık da bulunmamaktadır.⁹⁸ Hüseyin Avni Bey, 16 Temmuz 1922’de İkinci Grup’un programını *Misak-ı Millî daire-sinde birliği ve istiklalın tesisi, kanunların millî egemenlik ilkesine göre düzenlenmesi, temel özgürlüklerin dokunulmazlığı ve saygınlığı* olarak belirlemiştir.⁹⁹ Görüldüğü gibi temel prensipler bakımından BMM’de oluşan gruplar arasında bir uyum söz konusudur.¹⁰⁰ Yine de özellikle bakanların atanması usulü ve yürütme mekanizmasının işlerliği gibi konularda İkinci Grup önemli bir denetim mekanizmasına dönüşmüş ve bakan ataması usulünün değiştirilmesini sağlamıştır.¹⁰¹ İki grup arasında kalmış bir takım gericilerin ve hayalperestlerin –ki bu noktadaki gericiliğin hilafeti, hayalperestliğin ise saltanatın devamını arzulayanları ifade ettiği düşünülebilir- bulunduğu azınlıkta kalan bir

95 Hüseyin Avni Bey’in 30 Nisan 1923 te verdiği bir demecinde grubun Canik Mensubu Emin (Gevelioğlu), Erzurum vekili Süleyman Necati (Güneri), Kastamonu vekili Mehmet Besim (Fazlıoğlu), Kayseri vekili Rifat (Çalika), Sivas vekili Vasıf (Karakol) ve Mersin vekili Salahattin (Köseoğlu) yer almaktadır. Bkz. Demirel, (2003), s. 380.

96 Fedayi, (2020), s. 117.

97 Buna karşın Berkes’in İkinci Grup’u destekleyen Muhafaza-yı Mukaddesat Cemiyeti’nin kurucu üyelerinden bazılarının saltanat ve hilafeti cumhuriyet hükümeti sistemi karşısında korumayı amaçladıklarını ifade etmesini tüm gruba mal ettiği görülmektedir. Bkz. Berkes, (2012), s. 502 vd.

98 İkinci Grup’un lideri Hüseyin Avni Bey, Birinci Grup’un ilan ettiği amaçlar bakımından 12 Mayıs 1920’de BMM Genel Kuruluna bir önerge vermiştir. Önergede özetle BMM’deki tüm vekillerin amacının Birinci Grup’un amaçları ile aynı olduğu, ayrı bir grup kurmanın ve BMM’deki vekillerin bir kısmını dışlamanın, sanki dışarda kalan vekillerin bu esaslara muhalifermiş gibi bir izlenim uyandırdığı yönünde eleştirdiği görülmektedir. Demirel, (2003), s. 219.

99 Demirel, (2003), s. 395.

100 Atatürk de bu ayrılığı sırf menfaat ve hissi şeylerden doğma” olarak ifade etmektedir. Bkz. Demirel, (2003), s. 18.

101 Bakanlar Meclis Başkanı ve Birinci Grup’un lideri Mustafa Kemal tarafından belirlenip Meclis tarafından salt çoğunluk ile seçilmekte iken İkinci Grup çekimsiz oy kullanarak, bakan seçiminde yeterli çoğunluğun elde edilmesini engelleyebilmiştir. Bunun üzerine eski usule geri dönülerek meclis başkanının aday göstermesi usulü terk edilmiştir. Diğer yandan iki grup arasında iş birliği de söz konusudur. Bkz. İba, Şeref, “Parlamento Tarihimizde ‘II. Meclis’”, Yüzüncü Yılında TBMM Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri I. Cilt, Ed. Yusuf Tekin, TBMM Basımevi 2020, Ankara, pp.123-154, 126-127.

grubun olduğu görülmektedir.¹⁰² Bunlar örgütlü bir yapı arz etmemişlerse de saltanatın kaldırılması konusundaki muhalefet girişimleri de akim kalmıştır.

BMM'nin aksine, Irak Kurucu İktidarı'nın katılımcı ve çoğulcu bir görüşüm arz etmediği görülmektedir. Aslında ABD etkisiyle hazırlanan GİY, Geçici Ulusal Meclis için de katılımcı ve şeffaf seçimler yapılmasını öngörmekteydi. GİY'in öngördüğü takvime uygun olarak Ocak 2005'te ulusal çapta bir seçim de icra edilmiştir. 275 vekilin seçildiği bu seçimlerde tüm Irak tek bir seçim çevresi olarak kabul edilmiştir. Seçim sistemi olarak ise kapalı listeli bir nispi temsil seçim sistemi kabul edilmiştir.¹⁰³ Şii partileri *Birleşik Irak İttifakı (United Iraqi Alliance)* adı altında, Kürt partileri *Kürdistan Demokratik Vatansever Paktı (Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan)* adı altında ve sekülerler *Irak Listesi (Iraqi List)* adı altında organize olarak seçimlere katılmıştır. Seçimlerde Şii ittifakın %48 oyla 140 vekil, Kürt ittifakının %25 oy ile 75 vekil ve seküler ittifakın %13 oy ile 40 vekil ele ettikleri görülmektedir.¹⁰⁴ Diğer yandan Sünni Arap liderler Kasım 2004'te yaptıkları bir açıklama ile işgal altında iken seçimlere katılmayı reddetmişler, yapılacak seçimleri de "sahte" olarak nitelendirmişlerdir.¹⁰⁵ Buna karşın Sünnilerin seçimleri boykot ettikleri görülmektedir. Sünnilerin boykot kararı üzerinde, Saddam rejiminin resmî siyasi organizasyonu Baas partisinin dağıtılması sürecinin Sünnilere yönelik bir dışlamaya dönüşmesi ve Şii milislerce kendilerine yönelik gerçekleştirilen şiddet eylemlerinin artmış olması etkili olmuştur. Özellikle seçim günü 100 adet silahlı saldırının olduğu ve 44 kişinin yaşamını yitirdiği düşünüldüğünde bu endişelerinin yer-siz olmadığı da görülmektedir.¹⁰⁶ Sebebi her ne olursa olsun ülke nüfusunun %20'sini temsil eden bir grubun anayasal görüşmelere dâhil olmaması ve dışlanması gibi bir sonucu doğuran bu tavır¹⁰⁷, kurucu meclisin çoğulcu yapısını ve meşruiyetini daha seçimlerin yapılmasından önce etkileyen bir durum

102 Demirel, (2003), s.9, 42.

103 Katzman, (2011), s. 1.

104 Feldman, Martinez, (2006), s. 897; Morrow, (2005), s. 6.

105 Morrow, (2005), s. 6.

106 Iraqi voters defy the bombers, The Guardian,

<https://www.theguardian.com/world/2005/jan/31/iraq.rorymccarthy>, Erişim tarihi: 11.4.2021.

107 Benomar, (2004), s. 93.



oluşturmuştur.¹⁰⁸ Bu sorunun oluşturabileceği hasarın farkında olan ABD temsilcileri ve Geçici Ulusal Meclis, Mayıs 2005'te oluşturulan Anayasa Komisyonu'na 55 kişiyi seçilen partiler arasından atarken ilave olarak oy hakkına sahip olacak 15 Sünni temsilciye de komisyonda yer vermiştir.¹⁰⁹ Buna karşın Kürt ve Şii temsilcilerin süreci domine ettikleri ve Sünnileri dolaylı yollardan dışladıkları görülmektedir.¹¹⁰

Görüldüğü üzere anayasa görüşmelerinde temelde üç taraf bulunmaktadır. Bunlardan sayıca üstün olanı Şii ittifaktır. Şii ittifak içerisinde ise 1980'lerde İran'da kurulmuş olan ve İran'la yakın ilişkilere sahip olan ve 2005 seçimlerinde yalnızca %10 oy elde etmiş olan Irak İslami Devrim Yüksek Konseyi (İİDYK) öne çıkmıştır. Şii partilerin kurucu meclis noktasındaki temel görüşleri sayısal üstünlükleri nedeniyle *güçlü yetkilere sahip bir parlamento* ve *İslami değerlere sahip anayasal düzendir*. Federalizm konusunda ise kendi içlerinde farklı görüşlerin olduğu görülmektedir. Örneğin İİDYK güneyde bir Şii bölgesi kurulması ümidiyle federalizmi desteklerken Moqtada al-Sadr ve Mohammad al-Yaqoubi, bu talebe karşı çıkmışlardır.¹¹¹ Görüşmelerin diğer tarafında ise Kürt partilerin oluşturduğu ittifak yer almaktadır. Kürt ittifakının asıl savunusu ise *federalizm* konusundadır. Seküler "Irak Listesi" ise etkin bir görünüm içerisinde değildir. Tüm bu taraflar, Sünnilerin boykot kararının anayasanın meşruiyetini etkileyeceğini daha en başından kabul etmiş ve seçimlerden sonra, Sünnilerin de yer alacağı bir usul benimseneceğini ilan etmişlerdir.¹¹² Bunun üzerine Sünni liderler, boykot kararı almış olmalarına

108 Benomar bir çatışma sonrasında yapılacak anayasanın amacının savaşı bitirmek değil barışı tesis etmek olduğunu söyler. Bunu yapabilmek için ise bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi ise çatışmanın kaybedeni olan tarafların da mutlaka anayasa yapım sürecinde rolünün bulunmasıdır. Bu noktada kaybeden tarafının süreci boykot etmesi ya da alenen dışlanması sürecin tüm meşruiyetini zedeleyecektir. Bu noktada önemli olan kaybeden tarafın göstermelik bir varlığı değil, belirli konulardaki vetosunun anlamlı olmasıdır. Buna karşın Irak anayasasının yapım sürecinde Benomar'ın bahsettiği tüm olumsuzluklar tatbik edilmiştir. Önce Sünniler zaten ABD'nin hâkim rolü bulunun GİY sürecinden dışlanmış, akabinde kurucu meclis seçimlerini boykot etmişlerdir. Göstermelik olarak anayasa yapım sürecine dâhil olmuşlarsa da bu sefer de anayasa hazırlık süreci Kürtler ve Şiiiler tarafından domine edilmiştir. Bkz. Benomar, (2004), s. 81-95; Benzer yönde Bkz. Al-Istrabadi, (2009), s. 1637-1638.

109 Al-Ali, (2012), s. 654; Feldman, Martinez, (2006), s. 898.

110 Feldman, Martinez, (2006), s. 898 vd; (Al-Ali, (2014), s. 85 vd; Abu Ltaif, Eduardo, "The Limitations of the Consociational Arrangements in Iraq", Ethnopolitics Papers, No. 38, 2015, s. 9

111 Morrow, (2005), s. 8.

112 Morrow, (2005), s. 8.

rağmen davet edilirlse görüşlerini açıklamakta bir sakınca görmediklerini ifade etmişlerdir.¹¹³ Süreç içerisinde Sünni Araplar genel olarak anayasada yer alan hükümlere muhalif bir tutum sergilemişler ise de temelde anayasada İslam'ın düzenlenişi üzerinden ve üniter devletin savunulması üzerinden görüşlerini şekillendirmişlerdir. Sünni Araplar, federalizme karşı çıkarken temelde güneyde bir Şii bölgesinin kurulma ihtimalinden çekinmişler, güçlü bir merkezî idare talep ederek bilhassa petrol gelirlerinin merkezden dağıtılması gerektiğini savunmuşlardır.¹¹⁴

IV. Kurucu Meclis Faaliyetleri ve Muhalefet Grupları ile Olan İlişkiler

A. BMM Tecrübesi ve Muhalefetin Etkin Katılımı

Esasında muhalif görüşlerin etkin katılımı, Sivas Kongresi'nde “*Amerikan Mandası*” tartışmaları ile ortaya çıkmaya başlamıştır.¹¹⁵ Bu demokratik tutum, TBMM'nin anayasa yapım sürecinde de devam etmiş, muhalefet süreçten dış-

113 Morrow, (2005), s. 8.

114 Morrow, (2005), s. 8.

115 Sivas Kongresi'ne Kongre'ye katılan üyelerden önemli bir kısmı Amerikan mandasının ülkenin bağımsızlığına doğrudan müdahale anlamına gelmediği ve ülke olarak gelişebilmek için mevcut şartlarda (özellikle ekonomik durum itibarıyla) dış bir desteğe ihtiyaç bulunduğu tezini Kongre huzurunda savunabilmiştir. Örneğin;

“Manda'nın 'bağımsızlığı' yok etmeyeceği gerçeği ortada iken, bazı arkadaşlarımız 'Bağımsız mi kalacağız, yoksa mandayı mı kabul edeceğiz ?' tarzında bir takım görüşler ileri sürüyorlar. Onun için her şeyden önce mandanın ne olduğu anlaşılmalıdır: Bununla birlikte daha mandadan söz etmeden önce, düşünceleri gıcıklayan bu raporda bu deyimini ne şekilde anlaşılmuş olduğunu bilmek gerekir.” (Refet Bey)

“Herhalde bir Amerikan kefilliğini kabul etmek zorundayız. Yirminci yüzyılda, beşyüz milyon lira borcu, yıkılmış bir memleketi, pek verimli olmayan bir toprağı ve ancak on beş milyon lira geliri olan bir millet için, bir dış dayanak olmaksızın yaşamak imkanı olamaz. Eğer bundan sonra da bu durumumuzda kalır ve dışarıdan bir destekle kalkınamayacak olursak, belki de ilerde, Yunanistan'ın saldırılarına karşı bile kendimizi savunamayız... (İsmail Fazıl Paşa)

Mustafa Kemal Atatürk bu görüşlerin serdedildiği Kongre'ye başkanlık etmiştir. Kendisi bu görüşleri “zehirli” olarak değerlendirmektedir. Buna karşın toplantı boyunca görüşlerin özgürce ifade edilmesine müdahil olmamıştır. Nihayetinde ise bu görüşlere de değer verildiği görülmektedir. Zira Amerikan mandası kabul edilmemiş olsa bile Amerikan kamuoyunun Millî Mücadele hakkındaki görüşlerine katkı sunmak amacıyla Amerikan Kongresi'nden memleketimizi inceleyecek ve değerlendirecek bir heyetin davet edilmesi yönünde bir uzlaşma sağlanmıştır. Atatürk, (2020), s. 77-85; Berkes, (2012), s. 482-483.



lanmamış, aksine her adımda desteği elde edilmeye çalışılmıştır. Tunaya'nın ifadesiyle, anayasal meseleler “büyük bir serbestlik ve açıklıkla tartışılmıştır.”¹¹⁶ Farklı görüşlerin hile ve zorla bastırılması yönündeki görüşlere karşılık Mustafa Kemal'in şu ifadeleri, ilgili dönemdeki muhalefetin konumuna ışık tutar:

“Böyle şey olmaz. Buna tahammül etmek lazımdır. Fikirlerini beğenmediklerimizi atıp kendimize göre adam seçtirmeye kalkışırsak, bu meclis, meclis olmaktan çıkar ve Büyük Millet Meclisinin dünya kamuoyu önünde durumu sarsılır.”¹¹⁷

Bu noktada muhalefet ile yumuşak ve çoğunlukla iknaya dayalı bir yöntemin belirlendiği üç konudan bahsedilebilir. Bun konular (1) TBMM'nin niteliği, (2) TEK'in kabulü ve yasama yürütme ilişkileri ile (3) Saltanatın kaldırılması olarak ifade edilebilir.

BMM'nin açılmasının akabinde, 24 Nisan 1920'de, derhal TEK hazırlıklarına ilişkin bir proje sunulmuş ve bir hazırlık komisyonu hazırlanmıştır. Önergedeki esaslı ilkelere bakıldığında “Meclisteki millî iradenin vatanın kaderine el koymuş olması, BMM'nin yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplaması, yürütme yetkisinin BMM içinden çıkacak bir heyet tarafından icra edilmesi” karşımıza çıkmaktadır.¹¹⁸ Komisyon çalışmalarında ise muhafazakâr muhalif vekillerin ağırlığı hissedilmiştir. 4 aylık komisyon çalışmaları sonunda, 18 Ağustos 1920'de, hazırlanan metin saltanat-hilafet rejiminin “doğal” egemenlik haklarını teyit eden bir metin olarak ortaya çıkmış ve BMM Genel Kurulu tarafından da onaylanmıştır. Yani BMM ancak amacı olarak belirlediği saltanat ve hilafetten kurtulana kadar, geçici olarak görev yapacaktır¹¹⁹. Bu metin uzun bir süre BMM toplantılarında tartışılmıştır. Sevr Antlaşması hakkında gerçekleştirilen kapalı oturumda Mustafa Kemal, muhalif vekilleri saltanat ve hilafetin millî irade karşısındaki konumu hakkında oldukça geniş

116 Tunaya, (1958), s. 227.

117 Demirel, (2003), s. 384.

118 Mustafa Kemal için bu projenin anlamı daha en başından beri saltanat ve hilafetin yerine “cumhuriyetin” kurulmasından ibaretti. Buna karşın bu durumu olduğu gibi dile getirmek amaca ulaşılmasını engelleyebilirdi. Bu nedenle asıl maksadını, BMM'nin o anki duygu ve düşüncesini de göz önünde bulundurarak, saklamak ihtiyacı duymuştur. Bkz. Atatürk, (2020), s. 290.

119 Bunu teyit eder nitelikte, Ankara'da başsız bir hükümetin kurulması kararlaştırılmıştır. Geçici bile olsa bir devlet başkanının belirlenmemesi uygun görülmüştür. Çamurcuoğlu, (2016), s. 208 vd; Berkes, (2012), s. 499; Atatürk, (2020), s. 371.

bir konuşma gerçekleştirerek bilgilendirmiş, an itibarıyla saltanat ve hilafetin egemenlik durumunu içeren bir karar alınmaması gerektiği yönünde BMM'yi ikna etmiştir.¹²⁰

BMM'nin kurucu meclis olarak önündeki ikinci esaslı konu *TEK'in kabulüdür*. 13 Eylül 1920'de yeni bir TEK önerisi İcra Vekilleri Heyeti tarafından sunulmuştur. Metnin, öncelikle bir "hükûmet programı" mı yoksa bir "kanun önerisi" mi olduğu tartışılmıştır.¹²¹ Zira önerinin "Halkçılık Programı" adı altında sunulması bir kanun önerisi olmadığı yönünde fikirler uyandırmıştır. Buna karşın Genel Kurul oylaması sonucunda metnin özel komisyona gönderilmesine karar verilmiş,¹²² özel komisyon ise bu metni Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu adı altında kanun formuna dönüştürerek Genel Kurula sunmuştur. Burada anayasacılık faaliyeti adına dönüm noktası olan iki madde dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki egemenliğin padişah'tan alınarak millî iradeye verildiğini ilan eden TEK'in 1. maddesi olan "*Hâkimiyet bila kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenitir.*" hükmüdür. TEK'in "*İcra kudreti ve teşri salahiyeti, milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*" hükmünü ihtiva eden 2. maddesi ile de kurucu iktidar, İstanbul'daki erklerin meşruyetini ortadan kaldırarak hem yasama hem de yürütme yetkisini bünyesinde toplamıştır. Böylece taslağın ihtiva ettiği yönetim şeklinin Osmanlı idaresinden farklılaştığı açıktır. Zira 1876 Kanun-u Esasi'de yer alan anayasal monarşiye dayalı parlamenter sistem yerini millet egemenliğine dayalı bir meclis hükûmeti sistemine bırakmaktadır. Bu farklılaşma, "yeni bir devlet" olarak sunulmamakta ise de anayasada Osmanlı hanedanından bahsedilmemesi ve egemenliğin millete ait olduğunun ikrarı, başka şekilde yorumlanmaya müsait de değildir.¹²³ Buna karşın mevcut şartların yalnızca işgalci güçler tarafından değil kötü yönetim kaynaklı nedenlerce de oluşturulduğu, bu nedenle de radikal değişimi gerekli kılan bir hükûmet sistemi reformunun gerekli olduğu da ifade edilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar TEK'in kabul edilmişindeki gaye temsilciler tarafından Osmanlı'dan kopuşu değil Osmanlı idaresinde reform

120 Atatürk, (2020), s. 372-373.

121 Tekin, İba, (2020), s. 11-12.

122 Çamurcuoğlu, (2016), s. 214.

123 Taslak bu şekliyle Özel Komisyon raportörü İsmail Suphi Bey tarafından sunulmuştur. Bkz. Güvenc Akçaoğlu, (2019), s. 31.



olarak düşünölmekte idiye de aynı Genel Kurul göröşmelerinde Tunalı Hilmi Bey tarafından yapılan, bu metnin esasında “*memlekette asırlardan beri devam eden temeli değiştirircesine*” bir yenilik olduğuna yönelik vurgular metinde yer alan ulusal egemenlik fikrinin taşıdığı anlamı da ifade eder niteliktedir.¹²⁴ Bu hükümler tartışmasız kabul edilmiştir. Fakat bu, muhalefetin sessiz kaldığı anlamına gelmez. Zira komisyonun şekillendirdiği TEK içerisinde *mesleki temsil* hükümleri de yer almıştır. Konu hakkında BMM Genel Kurulunda dört gün boyunca yoğun bir tartışma sürmüş iken komisyonda eklenen bu değişiklik teklifi (*maddede 4*) komisyon raportörü İsmail Suphi Bey, Ragıp Bey, Mahmut Esat Bey, Dr. Abidin Bey, Mehmet şükrü Bey, Hüsrev Bey, Dr. Suat Bey, Zekai Bey, Vehbi Bey gibi vekiller tarafından savunulmuştur.¹²⁵ Değişikliğin destekçileri sıklıkla ilgili değişikliğin halk demokrasisini kuvvetlendireceği yönünde görüşler ileri sürmüşlerdir.¹²⁶ Buna karşın Genel Kurulda, ölkede mesleklerin henüz net olarak ayrışmamış bulunması nedeniyle sistemin sağlıklı bir biçimde işlemeyeceği görüşü ağırlık kazanmıştır. Muhalefet üyelerine göre temsil konusundaki esas sorun, iki dereceli seçim sistemidir. Bu sistem doğrudan halkın iradesini yansıtmamaktadır. Muhalif vekiller tarafından ileri sürölen bu itirazlar üzerine komisyon, Genel Kurulu ikna etmek maksadıyla teklife bir fıkra ekleyerek tekrar sunmuştur.¹²⁷ Metnin bu hâli de Genel Kurulu ikna

124 Güvenç Akçaoğlu, (2019), s. 31.

125 Hatta İzmir vekili Mahmut Esat Bey,

“*Mesleki temsil usulünün memleketimin esenliği için gerekli olduğuna o kadar inanmışım ki, bu sistemi savunurken, Türk tarihi önünde, tarihi görevimi yaptığım kanısındayım.(...) Memleketi çiftçi, mimar, demirci, saraç gibi mesleklere mensup olanlar kurarlar. Bu mesleklerin yapılmadığı gün memleket de kalmaz. ‘Mesleklerin temsili’ usulünde meclise yalnızca cahiller değil, yüzyıllardır memleketi kılıçları ve sapanları ile savunan çiftçiler, sanatkârlar gelecektir. Bunlara cahiller demek kutsal varlıklarımıza hakarettir.(...) Bu sebeple meslek erbabının meclise girmesi ekonomik hayatımız için zorunludur. Meslek ve sanatkâr korunmadığı içindir ki, Avrupa sanayii, Avrupa ekonomisi memleketimizde egemenlik kurdu. Memleket sanayini sanayi erbabı memleket mukadderatına katılmalıdır. Her meslek ve sanat ancak kendinden olanlarca hakıyla savunulabilir. “Mesleklerin temsili” usulünü kabul etmekle millete en büyük eseri bırakacağız, tarihin bize haykırdığı bir tehlikenin ilacını bulmuş olacağız. Memleketin sahipleri, ancak bu yolla, memleketin mukadderatına hâkim olacaklardır. Anadolu halkı bunu bekliyor”*” ifadeleri ile teklife sahip çıkmıştır. Bkz. Goloğlu, Mahmut, Millî Mücadele Tarihi-IV Cumhuriyete Doğru, Başnur Matbaası, Ankara, 1971, s. 60 vd.

126 Örneğin Balıkesir vekili Vehbi Bey, mevcut seçim sisteminin iki dereceli çoğunluk sistemi olduğunu ve bu sistemin azınlıkta kalan mesleklerin temsilini güçleştirdiğini ifade ederek her sınıftan halkın temsil edilebilmesi için mesleklerin temsili prensibinin benimsendiğini ifade etmiştir. Bkz. Goloğlu, (1971), s. 60.

127 Eklenen fıkra ile teklif şu hâle gelmiştir: “Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca meslekler erbabı temsil edilmek üzere doğrudan doğruya seçilmiş üyelerden oluşur. Ancak bu mesleki temsile ait teşkilat ve seçim kanunları Büyük Millet Meclisince düzenleninceye kadar mevcut usul devam eder.” TBMM, ZC. Cilt 6, s. 160; Demirel, (2003), s. 196.

etmeye yetmemiş ve ilgili maddenin tasarıdan tamamen çıkarılmasını konu edinen İzmit vekili Hamdi Namık'ın teklifi üzerine mesleki temsili düzenleyen değişiklik teklifi komisyona geri çekilmiştir.¹²⁸ Sonuç olarak ise mesleki temsil tercihinin reddedilerek tasarıdan çıkarıldığı görülmektedir.¹²⁹

BMM'de muhalif üyelerin etkin bir şekilde tartışmalara katıldığı diğer hüküm, tasarının BMM'nin yetkilerini düzenleyen 8. maddesidir. Zaten anayasa görüşmeleri söz konusu olmadan önce muhalif vekillerin anayasada yasama ve yürütme erklerine verilecek yetkilere ilişkin sıklıkla tartışma açtıkları ve bu sorunun çözüme kavuşturulması gerektiğini ifade ettikleri görülmektedir.¹³⁰ Söz konusu maddeye göre BMM'nin yetkileri yalnızca “*kanun yapmak, değiştirmek, kaldırmak ve antlaşmalar yapmak*” ile sınırlı idi. Bu noktada, sonradan İkinci Grup'un lideri olacak olan Hüseyin Avni Bey'in ve Yozgat vekili Mehmet Hulusi Bey'in eleştirisi, BMM'nin egemenliğe el koyduğu, bu nedenle de yetkilerinin sınırsız olduğu, her şeyi yapabileceği yönündedir. Eğer BMM'nin yetkilerine sınır koyarsak geri kalan yetkiler yürütmeye *-ki bu da an itibarıyla ihtimal padişaha kalabilir anlamına geliyordu-* verilmiş olacaktır. Örnek kabilinden, *idam kararlarını onaylama, rütbe yükseltilmesi, madalya verilmesi, bakanlar kurulunun seçilmesi ve düşürülmesi* gibi pek çok konunun da BMM'nin yetkisi dâhilinde olması gerektiğini ve maddeye işlenmesi gerektiğini savunan muhalif vekiller, BMM'nin yetkilerinin belirlenmesinden önce yürütmenin yetkilerinin belirlenerek geri kalanın BMM'ye bırakılmasını teklif etmiştir.¹³¹ Muhalif vekillerin bu itirazları bizzat Mustafa Kemal tarafından cevaplanmıştır. Mustafa Kemal'e göre tasarının birinci maddesi ile egemenliğin BMM'ye verilmesi zaten BMM'nin her istediği alanı düzenleyebileceği anlamına gelmektedir.¹³² Buna karşın muhalif vekillerin baskın tutumu yine TEK'i hazırlayanlara

128 Aynı ölçüde tartışmalar bu kez komisyonda devam etmiş ve muhalif Hüseyin Avni Bey ile Mahmut Esat Bey arasında mesleki temsil (Mahmut Esat Bey'in savunu konusu) ile mevcut seçim sistemi olan iki dereceli seçim sisteminin tek dereceli seçim sistemine dönüştürülmesi (Hüseyin Avni Bey'in savunusu) arasında tartışmalar yaşanmıştır. Bkz. Demirel, (2003), s. 197, 201-202.

129 Demirel, (2003), s. 201-202.

130 Hüseyin Avni Bey'in daha öncesinde de padişaha ilişkin tüm yetkilerin BMM'ye verilmesini düzenleyen bir kanun teklifi verdiği bilinmektedir. Benzer yönde yetki paylaşımına ilişkin tartışmalara Samsun vekili Nafiz Bey ve Afyon vekili Mehmet Şükrü Bey de dahil olmuştur. Bkz. Goloğlu, (1971), s. 62 vd.

131 Bu noktada Siirt vekili Mustafa Sabri Efendi ile Erzincan vekili Fevzi Efendi'nin saltanatın bir heyetin yapması daha münasip olan yetkileri gasp ederek keyfilığe kapı araladığına ilişkin görüşleri ile BMM'nin yetkilerinin artırılmasına yönelik konuşmaları bu noktada ilginçtir. Bkz. Goloğlu, (1971), s. 63 vd.

132 Goloğlu, (1971), s. 62.



geri adım attırılmış, muhalefet ile uzlaşma yolu tercih edilmiştir. Maddeye *Heyet-i Vekile'nin görev ve sorumlulukları özel yasayla belirlenir.*" ifadesi eklenmiştir. Böylece yürütmenin de bizatihi BMM tarafından sınırlanarak geri kalan yetkilerin BMM'de kalmaya devam etmesi arzulanmıştır.¹³³

Kurucu mecliste iki grup arasında tartışmaya konu olan üçüncü konu *salтанatın kaldırılmasıdır*. Ne Birinci Grup ne de İkinci Grup saltanatın devamlılığı yönünde bir iradeye sahiptir.¹³⁴ Her iki grup da hâkimiyetin BMM'nin temsilcisi olduğu milletin eline geçtiğinin farkındadır. Bu düşünce yalnızca BMM içerisinde değil, kurtuluş mücadelesi ile birlikte halk tarafından da iyice idrak edilmiştir.¹³⁵ Özellikle Lozan'a Ankara Hükûmeti yerine İstanbul Hükûmeti'nin davet edilme ihtimalinin belirmesi, bu süreçte Ankara Hükûmeti'ne karşı tutumu bilinen İstanbul Hükûmeti'ne karşı olan tepkileri artırmış, meşruiyetlerinin giderek azalmasına neden olmuştur.¹³⁶ Bunun üzerine BMM, 30 Ekim 1922 tarihinde kabul ettiği "Osmanlı İmparatorluğu'nun İnkıraz Bulup

133 Esasen bu hüküm, muhalefet (İkinci Grup) ile Mustafa Kemal (Birinci Grup) arasında sonraki süreçte yaşanacak olan gerilimin de temelini oluşturmaktadır. Zira bu görüşme esnasında Hüseyin Avni Bey ile Mustafa Kemal arasında "sataşma" olarak algılanabilecek diyaloglar geçmiştir. Hüseyin Avni Bey'in ithamları karşısında Mustafa Kemal: Bu kayıt ve şartla, belki bu dakikadan itibaren, ben de dahil olduğum üzere, Bakanlar Kurulu görevine devam edemez. Bu kayıt ve şartla sorumluluk yüklenemez Belki Yüksek Kurulunuzun içinde, mesela Hüseyin Avni Bey arkadaşımız vardır ki, bu kayıtlar ve şartlarla hükûmeti kurmaya cesaret edebilir." derken Hüseyin Avni Bey ihtiraslı olmadığı yanıtını vermiştir. Bkz. Goloğlu, (1971), s. 65; Diğer yandan bu yasanın ilgili yasama döneminde çıkarılmadığı görülmektedir. Bkz. Demirel, (2003), s. 208.

134 Tunaya, (1958), s. 237.

135 Ankara'daki milli iradenin başlangıçta İstanbul'daki devlet düzenini yıkmak değil kurtarmak amacıyla olmasına karşın İstanbul Hükûmeti'nin eylemlerine yönelik tepkileri hükûmetin zayıflığı olarak yorumlamıştır. Bu iradesini de Kongre ve BMM açılış sürecinde ilan etmiştir. Buna karşın kurtuluş mücadelesi sürecinde, işgalci kuvvetlere karşı, İstanbul otoritesinin tüm engelleme girişimlerine karşın başarı elde eden Ankara Hükûmeti karşısında saltanat, işgalci güçlerin elinde bir araca indirgenmiş, parlamentonun dağıtılması karşısındaki sessizliği de bu meşruiyetini de yitirmesine sebep olmuştur. Bkz. Toynbee, Arnold J. Türkiye II (Bir Devletin Yeniden Doğuşu), Çev. Kasım Yargıcı, Çağdaş Matbaacılık ve Yayıncılık, 2000, s. 63-64, 67-68.

136 Berkes'in ifadesiyle "sultanatın kaldırılması, kaçan padişahın kazandığı kötü ün sayesinde oldukça kolay olmuştur". Bkz. Berkes, (2012), s 504-505; Kaldı ki İkinci Grup'un kurulmasından üç, saltanatın kaldırılmasından altı ay evvel, grubun lideri Hüseyin Avni Bey, 24 Nisan 1922 tarihinde, saltanata olan muhalefetini açıkça dile getirirken bu gerçeği de şu sözlerle zikreder:

"Efendiler, iki üç sene evvel Teşkilât-ı Esâsiye ruhunu kimse anlamıyordu, ya bugün; değil Meclis-i Ali, halkın yüzde sekseni anlıyor. Efendiler; millette inkılâp fikrini uyandırılmış. Aksi takdirde yine yarın müstebit bir sultanın esiri olursunuz. Benim maksadım sultan değildir, sultanlar heyûlâdır. Onun etrafını saracak yaldızlı üniformalı eşhas haşaratır. Ben de iman ediyorum ki millet uyanmıştır. On beş sene evvel bu gibi sözleri ağızınıza alamazdınız. Alanların yeri zindanlardı. Fakat bugün bunların yeri şeref sandalyesidir." Demirel, (2003), s. 39, benzer yönde s. 45, 46.

BMM Hükûmeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı'nı almış ve karar ile Osmanlı toprakları kabul edilen coğrafyada BMM Hükûmeti'nin kaim olduğuna ve TEK ile hukukun hükümlerinin milletın şahsına verildiğine dikkat çekmiştir. Akabinde ise 1-2 Kasım tarihli "TBMM'nin Hukuk-u Hâkimiyet ve Hükümlerinin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı" ile Misak-ı Millî hudutları içerisinde BMM Hükûmeti'nden başka bir hükümet şekli kabul etmediğini ilan etmek istemiştir.¹³⁷ Böylece İstanbul'daki padişah tarihe intikal etmiştir. Buna karşın BMM muhalefetinin bu kararın alınması sürecinde uzun ve şiddetli tartışmalar ile "katkı sağladığı" söylenebilir. Zira İkinci Grup'a mensup muhalif vekiller bu kararın alınmasını engellemek için görüşmeleri engellemeye çalışmıştır. Bu bağlamda BMM'de ilk oylamaya yalnızca 136 vekil katılmış 132 kabul oyu ile karar yeter sayısı (161) sağlanamamıştır. Bu nedenle toplantının ertelenmesine karar verilmiştir. Muhalif vekilleri BMM Genel Kurulunu bu şekilde boykot etmeye yönlendiren olgu, saltanat kaldırılırken hilafetin statüsünün belirsiz bırakılmasıdır.¹³⁸ Bu vekillerin ikna edilebilmesi için söz konusu durumun netleştirilmesi "sağlanmış"¹³⁹ ve vekiller oturuma katılmışlardır. Ayrıca İkinci Grup üyelerinin hilafetin Osmanlı hanedanında *-evladiyet usulüne göre intikal etmek üzere- ilim ve ahlak itibarıyla* tercih edilebilir olan üyeleri arasından TBMM tarafından belirlenmesine yönelik bir teklif sundukları ve saltanatın kaldırılmasına yönelik kanun teklifinin bu yönde düzeltilmesi ile *oy birliği* ile kabul edildiği görülmektedir.¹⁴⁰

Saltanatın kaldırılmasına yönelik, demokrasi ruhunu zedeleyebilecek bir hadise ise bu teklifin komisyonda görüşülmesi sırasında tezahür etmiştir. Teklifin okunmasından sonra BMM Genel Kurulunda Mustafa Kemal, hilafet ve saltanat arasındaki ayrıma dikkat çekerek saltanat olmaksızın da hilafetin devamlı olabileceği tezini uzun bir konuşma ile izah etmiştir.¹⁴¹ Akabinde teklifin Şeriye, Adliye ve Teşkilât-ı Esâsî Encümenleri (*komisyonları*) üyelerin-

137 Fedayi, (2020), s. 114-115.

138 Teklifin ilk halinde hilafet ile ilgili olarak yalnızca Türkiye Hükûmeti hakk-ı meşru olan Makam-ı Hilafeti esir bulunduğu ecnebler elinden kurtaracaktır." hükmü yer almakta idi. Bkz. Demirel, (2003), s. 484.

139 Demirel, (2003), s. 484-487.

140 Metnin oy birliği ile mi yoksa oy çokluğu ile mi kabul edildiği noktasında farklı görüşler yer almaktadır. Bkz. Fedayi, (2020), s. 114 vd; Oy birliği ile geçtiğini ileri süren yazarlar için Bkz. Aydemir, (1999), s. 55; Demirel, (2003), s. 484.

141 Fedayi, (2020), s. 114; Tanör, (2019), s. 279.



den oluşan özel komisyonda görüşülmesi safhasında ise tam aksi görüşlerin ağırlık kazandığı bir süreç yaşanmıştır. Komisyon üyeleri *-muhalif olmakla birlikte İkinci Grup adına görüş beyan etmemektedirler*¹⁴²- İslam geleneğine atıfla halifelik ve saltanatın ayrılamayacağı görüşüne odaklanarak saltanatın kaldırılması teklifini reddetme eğilimi göstermiştir. Bu görüşmeler ise Mustafa Kemal'in şu tehdidi ile terse dönmüştür:

“Hâkimiyet ve saltanat hiç kimse tarafından, hiç kimseye ilim gereğidir diye görüşme ve tartışmayla verilmez. Hâkimiyet, saltanat, kuvvetle, güçle ve zorla alınır. Osmanoğulları, zorla Türk milletinin hâkimiyeti ve saltanatına el koymuşlardır. Bu zorbalıkların altı yüzyıldan beri sürdürmüşlerdir. Şimdi de Türk milleti bu saldırganlara isyan ederek ve artık “Dur!” diyerek, hâkimiyet ve saltanatını fiilen kendi eline almış bulunuyor. Bu bir oldubittidir. Söz konusu olan, millete saltanatını, hâkimiyetini bırakacak mıyız, bırakmayacak mıyız meselesi değildir. Mesele zaten oldubitti hâline gelmiş olan bir gerçeği, kanunla ifadeden ibarettir. Bu mutlaka olacaktır. Burada toplananlar, Meclis ve herkes meseleyi doğal olarak karşılırsa sanırım ki uygun olur. **Aksi takdirde, yine gerçek, şekline uygun olarak ifade edilecektir. Fakat belki de bazı kafalar kesilecektir.**”¹⁴³ (Vurgu bana aittir)

Mustafa Kemal'in bu ifadeleri sonrasında komisyon görüşmeleri, teklifin kanun teklifine dönüştürülmesi ile neticelenmiş ve BMM Genel Kuruluna sunularak oy birliği ile kabul edilmiştir. Yukarıda ifade edildiği üzere anayasa görüşmelerinde her fikrin özgürce ileri sürülebilmesi, bilhassa muhaliflerin görüşlerinin anlamlı bir karşılığı olması lazım gelir. Ancak bu sayede anayasa hükmüne muhalif olanlar bile kendilerini bu anayasa metninin birer yazarı olarak görebilirler. Mevcut örnekte, her ne kadar BMM'nin örgütlü iki grubu da öneriyi tamamına yakınıyla desteklemiş ise de bağımsız kalan muhafazakârların özellikle komisyon sürecinde görüşlerini ileri sürmelerinin engellenmesi TEK dönemi anayasa yapımının muhalefet adına en zayıf anını resmeder. Buna karşın muhalif vekillerin görüşlerinde ısrarcı olmamaları ve BMM'nin önemsiz bir çoğunluğuna hitap etmeleri nedeniyle bu tutumun anayasal sürece olumsuz etki ettiği de söylenemez.

142 Zira Atatürk de bir sonraki dipnotta verilen görüşlerini serdederken bu üyeleri İkinci Grup ile ilişkilendirmez. Benzer şekilde Bkz. Demirel, (2003), s. 17 (dipnot 7)

143 Atatürk, (2020), s. 454-455.

B. 2005 Irak Anayasası Görüşmelerinde Muhalefetin Baskılanması ve Açık ABD Etkisi

Irak Anayasa Hazırlık Komisyonu'na yansıyan tutumlar incelendiğinde pek çok konuda fikir ayrılığı olduğu görülmektedir. Bu süreç ile ilgili olarak kısaca söylenebilir ki komisyonda ne tartışılırsa tartışılın nihayetinde ABD öncülüğünde hazırlanan ve temelde Şii/Kürt anlaşması olarak ifade edilebilecek olan GİY metninin kabul edildiğinden “emin olunmuştur.”¹⁴⁴

Bir kere Irak örneğinde süreç şeffaf yürütülmediği gibi ABD'nin etkisi açıktır. Komisyonda alınan kararların son birkaç gün içerisinde değiştirildiği görülmektedir. Bu değişikliklerin yapılaş usulü de tam anlamıyla muhalefetin etkin katılımını ve aleniyeti ortadan kaldırıncı niteliktedir. GİY'in öngördüğü sürenin bitmesinden 1 hafta önce, yani 8 Ağustos 2005 tarihinden itibaren bazı siyasi parti liderleri komisyonu bypass ederek basının “Liderlik Konseyi” (*Leadership Council*) adını verdiği özel toplantılar yapmaya başlamışlardır.¹⁴⁵ Bu gayriresmî görüşmeler ya geçici devlet başkanının evinde ya da doğrudan ABD elçiliğinde yürütülmüştür.¹⁴⁶ Toplantıya katılan “resmî” üyeler ise Kürdistan Vatansever Partisi, Kürdistan Demokratik Partisi (*Toplamda %20 oy elde etmişlerdir*) ve Irak İslam Devrimi Yüksek Konseyi ile Da'wa partilerinin üyelerinden oluşmuştur. Bununla birlikte görüşmelerde ABD Elçiliği adına hukukçu ve danışmanlardan oluşan “küçük bir ordunun” da katılarak görüşmeleri yönlendirdiği ifade edilmektedir.¹⁴⁷ Bu nedenle Irak Anayasası'nın genel anlamda bir oyaşmanın ya da katılımın sonucu olmadığı açıktır. Aksine söz konusu az sayıdaki parti temsilcileri ABD himayesinde bir araya gelmiş, halk tarafından seçilen diğer partilerin meşru temsilcilerini aktif bir biçimde dışlamıştır. Hatta görüşmelerin içeriğinin de basından ve diğer taraflardan gizlenmesi nedeniyle anayasa metni hakkında katılımcıların tavırları dahi kesin

144 Doktrinde Irak Anayasası'nın Şii ve Kürtler arasındaki bir anlaşmanın ürünü olduğu, Sünniler adına verilen bazı tavizlerin ise ABD Büyükelçisinin ısrarları sayesinde elde edildiği ifade edilmektedir. Bkz. Feldman, Martinez, (2006), s. 900.

145 Feldman, Martinez, (2006), s. 899.

146 Al-Ali, (2012), s. 655.

147 Al-Ali, görüşmeler kapalı kapılar ardında yapılmış olması dolayısıyla aktörlerin katılımının tahlil edilemediğini ifade etmekle birlikte Kürtlerin diğer Iraklı aktörlerden daha etkin katılımını vurgulamaktadır. Al-Ali, (2014), s. 87-88Morrow, (2005), s. 9, 14-15; Al-Ali, (2012), s. 655, 656.



olarak bilinmemektedir.¹⁴⁸ Liderlik Konseyi yalnızca yapısı itibarıyla anti-demokratik bir yapı arz etmez. Aynı zamanda bu görüşmelerde alınan kararlar ile o ana kadar komisyonda hazırlanmış anayasa metni büyük oranda GİY'de yer alan hükümler ile değiştirilmiştir. Böylece alınan kararların basit birer prensip kararları olmadığını, aksine doğrudan etki doğurduğunu da açıkça göstermektedir.¹⁴⁹ Hatta 12 Ağustos'ta ABD Elçiliği İngilizce hazırlanmış bir taslak anayasa metnini dolaşıma sokmuştur. Metin, komisyonun hazırladığı taslak metne, *federalizm, yargı, insan hakları, Baas rejiminden arındırma ve diğer konularda* işlenmiş bazı değişiklikler öngörmektedir. Bu durum öyle bir hal almıştır ki Al-Ali bu durumu "*Liderlik Konseyi GİY'i merkezî bir konuma geri getirdiğinden emin oldu. Mümkün olan her durumda, halkın seçilmiş temsilcileri tarafından (komisyonda) yapılan her ne ilerleme pahasına olursa olsun GİY hükümleri kesildi ve anayasa taslağına yapııştırıldı*¹⁵⁰" şeklinde ifade etmektedir. Dolayısıyla süreçten yalnızca Sünni Araplar dışlanmış değildir. Seküler siyasilere (*Ayad Allawi gibi*) ve diğer Şii Arap siyasi partilere (*son yirmi yıldır Irak'ın en etkili Şii politikacılarından olan Muqtada al Sadr ve destekçileri gibi*) de süreçten dışlanmış olduklarını ve hayal kırıklığı yaşadıklarını sürekli dile getirmişlerdir.¹⁵¹ Örneğin al-Sadr, Al Jazeera için verdiği bir röportajda "*mezhepçilik çığırtaçlığı yapan bu anayasayı reddediyorum, bu anayasada iyi hiçbir şey yok*" ifadelerini kullanmıştır.¹⁵²

Komisyonda öne çıkan konular ise *federalizm, İslam'ın konumu ve temel haklardır*. Bu konuların süreç içerisindeki dönüşümünü ele almak ABD ve Liderlik Konseyi'nin etkisini göstermesi bakımından anlamlıdır.

Federalizm ne Arap dünyasının ne de Irak'ın tarihsel pratiğinde yer alır.¹⁵³ Onun yerine geleneksel olarak güçlü bir merkezî idare tercih edilmiştir. Fakat 1992 yılından itibaren Kürtlerin uygulamada neredeyse bağımsız bir

148 Al-Ali, (2012), s. 655; Al-Ali, (2014), s. 84, 89.

149 Al-Ali, (2014), s. 89.

150 Al-Ali, (2014), s. 91.

151 Al-Ali, (2012), s. 655.

152 Howard, Michael, "Moqtada al-Sadr Throws Iraqi Unity Talks into Disarray", The Guardian, 2006, <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/20/iraq.michaelhoward>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

153 Bunun tek istisnası olarak 1971 yılında altı bağımsız devletin birleşmesi ile oluşan Birleşik Arap Emirlikleri gösterilmektedir. Bkz. Al-Istrabadi, (2005), s. 275; Al-Ali, (2014), s. 80 vd; Al-Jasim, (2017), s. 150 vd.

yönetim tecrübesine sahip olması, onların yeni anayasanın hazırlık sürecinde de hararetli bir şekilde federalizmi savunmalarına neden olmuştur.¹⁵⁴ Irak'ın tarihsel olarak etnik ve mezhepsel olarak çeşitliliğe yer veren kimliğinin de ortak bir Irak kimliği oluşmasını engellemekte olduğu düşüncesi ABD'li yetkililer ve Kürtler gibi diğer azınlık grupları tarafından zayıf bir merkezî idarenin gerekli olduğu düşüncesinin güçlendirilmesi için kullanılmıştır.¹⁵⁵ Zaten bu nedenle de GİY metninde mali politikaların ve dış politikaların tasarlanması yetkisi merkeze verilirken bu politikaların yürütülmesi bölgelere verilmiştir. Bu çerçevede bölgeler vergi koyabilecek ve kendi dış politikalarını yürütebilecekti. Aynı zamanda federal hükûmetin ekonomik ve tarımsal alanlarda da yetkisi bulunmayacaktı.¹⁵⁶ Bu şekildeki bir devlet yapısının tasarlanması konusunda Kürtler Şii siyasi partiler koalisyonundan da destek görmüştür. Zira Saddam döneminde onların da merkezî otorite ile yaşadıkları sorunlar zayıf bir merkezin oluşturulması isteğini tetiklemiştir.¹⁵⁷ Buna karşın Sünniler federal sistemin tercih edilmesine karşı çıkmışlardır. Bu tavırlarının nedeni federasyonun zayıf bir merkezî idare getireceği, bunun ise iç ayaklanmalara ve nihayetinde parçalanmaya giden bir süreci tetikleyeceğidir. Bu görüşlerinde önde gelen bazı Şii siyasetçilerden, Türkiye ve bazı Arap devletlerden de destek görmüşlerdir.¹⁵⁸ Ayrıca bu gruba göre Irak'taki federalizm –ve federalizm ile

154 Kürtler için özerk bölge talebi 1970'lere kadar gider. Anayasa'da 1974 tarihinden itibaren Kürdistan bölgesinin tanındığı kabul edilse de bu uygulamaya geçirilmemiştir. Buna karşın Saddam Hüseyin'in Kuveyt'i işgali sonrasında patlak veren savaşın ardından, 1992 yılında, ABD öncülüğündeki koalisyon güçleri Irak'ın kuzeyinde bir uçuş yasak bölge ilan etmiştir. Bu bölgede çoğunluğu oluşturan Kürtler için bu karar Saddam Hüseyin'in baskısından uzak ve kendi kendilerini idare etmeye alacakları bir dönem anlamına gelmektedir. Bkz. Al-Istrabadi, (2009), s. 1630.

155 McGarry, John, O'Leary, Brendan, "Iraq's Constitution of 2005": Liberal Consociation as Political Prescription", International Journal of Constitutional Law, Vol. 5, 2007, pp. 670-698, s. 682; Al-Istrabadi, (2009), s. 1636.

156 Al-Ali, (2014), s. 94.

157 Aslında Şii koalisyonu bu konuda iç çekişmelere sahiptir. Örneğin İİDYK partisinde yer alan bazı Şii politikacılar ülkenin güneyinde ayrı bir Şii bölgesinin kurulmasını dahi düşünmüşlerdir. Fakat Da'wa ve Sadrist'ler bütün bir Irak kimliğinin mezhepsel ve etnik kimliklerinin önünde tutulması gerektiğini düşünerek federal yapıya karşı çıkmıştır. Bkz. Horowitz, David, "Sunni Movement", Wall Street Journal, 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB113452228580321836>, Erişim tarihi, 6.1.2021; Al-Ali, (2014), s. 101; Feldman, Martinez (2006), s. 914; McGarry, O'Leary, (2007), s. 678, 683.

158 Morrow, 2005), s. 11-12; McGarry, O'Leary, (2007), s. 673, 684; Federalizm ile ilgili olarak etkili Şii politikacıardan biri olan Muktada el-Sadr Şubat 2006'da şu ifadeleri kullanmaktadır: "Tarikatçılık (sectarianism) çağrısı yapan ve hiçbir şekilde iyi bir şey barındırmayan bu anayasayı reddediyorum." Aynı yıl Şii Da'wa Partisi lideri ve Başbakan Nuri el Maliki de benzer yönde şu ifadeleri kullanmaktadır:



birlikte dilsel ve kültürel pek çok hakkın azınlıklar için kabul edilmesi-¹⁵⁹ ter-
cisinin etnik ve mezhepsel ayrılığa dayanıyor olması birleşik bir Irak kimliği
oluşturulmasına zarar verecektir.¹⁶⁰ Anayasa görüşmelerinde de bu yöndeki
görüş ağırlık kazanmıştır.¹⁶¹ Komisyona hâkim olan bu görüş dolayısıyla, ana-
yasa taslağında merkezî otoritenin yetkileri GİY metnine kıyasla neredeyse
üç kat daha fazladır. Buna karşın komisyon dağıldıktan sonra metni ele alan
Liderlik Konseyi, GİY'de yer alan düzenlemeler ile komisyon metnini değiştiri-
miştir. Yani merkezî idarenin yetkileri yeniden azaltılmıştır.¹⁶² Örneğin mali
ve dış politikayı uygulama, kamu hizmetleri, ücretleri, faydalanmaları, demir
yolları, hava alanları, ulusal sular, gümrük, yayın sıklıkları ve posta konularını
düzenleme yetkileri olduğu gibi bölgelere verilirken bu yetkilerin kullanımı
konusunda bölgelerin merkez idare ile nasıl bir uyum içinde çalışacağı konu-

"Hukukumuzda federalizm hukuken düzenlenmiş olsa bile, inanıyorum ki eğer merkezî idare için güvenliği, politik ve ekonomik güçleri restore etmeyi başarabilirsek federalizm ihtiyacı azalacaktır. Ayrıca federalizmin olması gerekli ise ulusal, etnik veya mezhepsel (sectarian) bir federalizm değil siyasi sistem olmalıdır. Coğrafi değerlendirmeleri temel alan idari bir federalizm olmalıdır." Al-Ali, (2014), s.100.

159 Bu noktada en dikkat çekici olan azınlıkların dillerini kullanabilmelerine izin verilmesidir. 2005 Irak Anayasası'nın 3. maddesine göre Irak milletler, dinler ve mezhepler ülkesidir. Ayrıca madde de şu şekildedir: 1. Arapça ve Kürtçe Irak Cumhuriyeti'nin resmî dilleridir. Irak halkının, mevcut eğitim kuralları çerçevesinde devlet okullarında çocuklarına Türkmençe, Asurice ve Ermenice gibi ana dillerde veya özel eğitim kurumlarında herhangi bir dille eğitim yapma hakları bu anayasa ile güvence altına alınmıştır. Al-Istrabadi, Arapça ile birlikte Kürtçenin de resmî bir dil olarak kabul edilmesinin yalnızca Irak ya da Arap dünyası için değil aynı zamanda Orta Doğu devletleri için de önemli bir anayasal gelişme olarak nitelendirmektedir. Bkz. Al-Istrabadi, (2005), s. 277-278.

160 McGarry, O'Leary, (2007), s. 674-675.

161 Al-Ali, (2014), s. 94.

162 Örneğin komisyonda merkezî idareye verilen bazı yetkilerden olan mali ve dış politikalar uygulama, devletin gelişmesi ile ilgili planlamalar yapma, kamu hizmetlerini, ücretleri, demir yolları, hava alanları, ulusal sular, gümrük, yayın sıklıkları ve haberleşme konularını, tarihî, kültürel ve arkeolojik kalıntı ve alanlar, tarihî binalar ve diğer kültürel miraslar ile ilgili konuları, düzenleme yetkilerini elinden alarak bölgelere vermiştir. Bu ise Irak'ı dünya üzerindeki en zayıf merkezî otoriteye sahip olan devletî hâline getirmekte idi. Bu tartışma özellikle doğal kaynakların merkezî idare ile bölgeler arasında dağıtılması konusunda sorun oluşturmuştur. GKO, özellikle Saddam döneminde merkezî idarenin özellikle petrol gelirlerinin illere pay edilmesi anında bu gücünü birer ödül ve ceza mekanizması gibi işlettiğine dikkat çekmiştir. Petrol kaynaklarının önemli bir kısmının olduğu coğrafyalara sahip olan Kürtler de 20 yıldır de facto bağımsızlıklarını devam ettirerek petrol kaynaklarının kullanımı konusunda Bağdat'tan bağımsız olmak istediler. Buna karşın diğer pek çok üye bu yöndeki bir imtiyazın verilmesinin dengesizliğe ve iç savaşa yol açabileceği idi zira merkez bölgelerde petrol kaynakları bulunmamaktaydı. Ayrılık ölçüde idi ki bir Şii temsilci Kürtlere her ne veriliyor ise Şiiler de elde etmelidir." ifadelerini kullanmıştır. Sonuç olarak petrol kaynaklarının kontrolünün federal hükümet yetkisinde olduğu kabul edilmiştir. Bkz. Horowitz, (2005); Al-Ali, (2014), s. 94-95; Al-Istrabadi, (2005), s. 291-292; McGarry, O'Leary, (2007), s. 679-681.

ları belirsiz bırakılmıştır.¹⁶³ Böylece gelecekte bulunacak petrol kaynaklarının bölgenin yönetimine ait olacağı ima edilmiştir. Aslında temelde derin siyasi ve askerî çatışmaların sonrasındaki anayasal süreçlerde istikrar genelde oйдаşıma ve güç paylaşımı ile sağlanabilir. Bu ise güçlü bir merkezî idare ile gerçekleştirilemez. Zira çatışmanın hemen akabinde merkezî idareyi ele geçiren çoğunluğun azınlık grubunu dışlaması kuvvetle muhtemeldir.¹⁶⁴ Bu nedenle çözüm azınlıkların baskı görmeyeceğinden emin olduğu güçlü yerel idareler olarak görülür.¹⁶⁵ Kaldı ki Irak halkı da birbirleri ile geçinemediklerinin ve zayıf bir merkezî idare istediklerinin bilincindedir. Zira 2005 Genel Seçimlerinde merkezî idarenin güçlü olmasını savunan siyasi partiler yalnızca %10 oy alabilmiştir.¹⁶⁶ Anayasal olarak en fazla üç vilayetin önce karar alması¹⁶⁷, akabinde ise bunun referandum ile onaylanması sonrasında “bölge” kurulabileceğini düzenlemekte (*Any. md. 119*) ise de Irak’taki sorun federal yapının asimetrik yapısındadır. Yani pratikte bölge uygulaması yalnızca *Kürdistan Bölgesi*¹⁶⁸ için söz konusu iken ülkenin geri kalanının bölge olma talepleri ilerleyen süreçte görmezden gelinmiştir.¹⁶⁹

163 Liderlik Konseyi tarafından tartışılan asıl sorun ise petrol ve gaz gibi doğal kaynakların kullanımı konusunda idi. ABD’nin “özel” talebi bu kaynakların eskisi gibi devlet tarafından işlenmesi değil özelleştirilerek uluslararası şirketler tarafından çıkarılması idi. Bu talebin bizatihi ABD tarafından dile getirilmiş olması nedeniyle bir tartışma yürütülemedi. Asıl tartışma doğal kaynaklar üzerindeki yetkinin hangi makamda olacağı üzerine yoğunlaşmıştır. Özellikle Kürt temsilcilerin talepleri doğrultusunda anayasa metnine “mevcut” kaynakların hem merkez hem de bölgenin birlikte yönetileceği ibaresi eklenmiştir. Al-Ali, (2014), s. 95-96.

164 Abu Ltaif, (2015), s. 3; McGarry, O’Leary, (2007), s. 690.

165 McGarry, O’Leary, (2007), s. 684.

166 McGarry, O’Leary, (2007), s. 684.

167 Vilayet meclislerinin her birinin 1/3’ünün talebi ya da bölge oluşturmak isteyen vilayetlerdeki seçmenlerin 1/10’ünün talebi yeterlidir.

168 Anayasa’nın 117. maddesi ile etnik temelde ayrıışan bir “Kürdistan Bölgesi’nin” kurulması garanti altına alınmış, diğer vilayetlerin bölgeye dönüşme durumu ilgili yerleşim yerlerinin kararına ve Millet Meclisinin iradesine bırakılmıştır.

169 Irak pratiği açıkça federal yapının yalnızca Kürtlerin yararlanabildiği ve hazırlık sürecinde ABD ve Kürtlerin diğerlerini ikna ederek kazandıkları bir tercih olduğu görülmektedir. Zira Sünniler, sonraki süreçte bölge sahibi olmanın getirdiği bazı avantajların farkına varmışlardır. Örneğin etkin karar alma süreçlerinden dışlandıkları için bölge içinde kendi yönetimlerini tesis edebileceklerdi. Ayrıca bölgelerin kendi savunma güçlerini oluşturmaları da yasal idi. Zira Kürdistan bölgesinin peşmergeler vasıtasıyla savunmasını sağlaması, baskı gören Sünniler için de bir işaret idi. Bu nedenle yoğun oldukları illerden oluşan ayrı bir bölge kurmak istemişlerse de askerî bir güce sahip olma imkânlarının merkezî idare için bir tehdit oluşturacağı düşüncesiyle merkezî idare tarafından engellenmiştir. Aslında bu durum alenen illere anayasal olarak verilmiş bir yetkinin kullanılmasının engellenmesidir. Örneğin Selahaddin ilinde 2011 yılında il, bölge olmak için referandum kararı almıştır. Teoride Yüksek Seçim Komisyonu referandum sürecini organize etmek ile sorumlu olmasına karşın Başbakan Maliki



Süreçte federalizm kadar olmasa da diğer dikkat çekici konu İslam'a ve demokrasiye olan vurgu idi. Geleneksel olarak İslam da üniter devlet yapısı gibi hem Irak hem de diğer Arap ülkeleri açısından anayasalarda devletin dini olarak kabul edilir.¹⁷⁰ Şiiiler de hukukun geçerlilik kaynağı olarak İslam'ın yer almasında ısrarcıydı. Anayasa'da İslam'ın yer alması düşüncesi de esasında 1992'den beri dile getirilmekte olup herhangi bir dışlama ile karşılaşmamıştır. Ayrıca 2005 anayasa yapım sürecinde çoğunlukta bulunan partilerin dinî kimliği ile ön plana çıktıkları görülmektedir.¹⁷¹ Buna karşın Kürtler, sekülerler ve ABD temsilcileri daha seküler bir metinden yanaydılar. GİY metni de bu minvalde ele alınmış ve İslam hukukun tek kaynağı (*the principal foundation*) olarak değil demokrasi ve insan hakları ile birlikte "*kaynaklarından biri*" (*a principal foundation*) olarak düzenlenmiştir.¹⁷² İki durum arasında önemli bir anlayış farklılığı bulunmaktadır.¹⁷³ Diğer yandan devletin dinler karşısındaki rolü de GİY metninde daha esnektir. GİY'e göre hukuk Irak'ın çoğunluğunun dini olan İslam'a *saygı gösterir ve tüm bireylerin dini haklarını ve dini inanç ve uygulamalarını garanti altına alır*"(7/A)¹⁷⁴ şeklinde idi.

tarafından gelen baskılar dolayısıyla bu talebi "görmezden gelmiştir." İl yetkilileri buna karşın kendi oy pusulalarını kendileri basacağını ileri sürmüş ise de maddi yetersizlikler dolayısıyla bu referandum rafa kalkmıştır. Bir diğer örnek ise yine 2011 yılında Diyala ilinin aldığı referandum kararıdır. Bu bölge, Irakiye koalisyonu tarafından idare edilmekte ise de karışık bir yapıdadır. Bu kararın ertesinde Şii Sadr hareketinin askerî kanadı il merkezini ve çok sayıdaki otoyolu işgal etmiş, Koneş binasını dağıtmış ve Hanekin bölgesinde olağanüstü toplantıda olan Koneş üyelerini darp edilmiştir. Bu açıkça bir il içi darbe idi. Bunun akabinde ise ilin Koneş üyeleri aylarca sınır dışında kalmış iken Başbakan Maliki tarafından kontrol edilen güvenlik güçleri düzeni tesis etmek için herhangi bir adım atmamıştır. Bkz. Al-Ali, (2014), s. 144.

170 1925, 1958 ve 1970 Anayasaları İslam'ı resmî devlet dini olarak kabul etmektedir. Bkz. Feldman, Martinez (2006), s. 903.

171 Örneğin İİDYK, Sadrist Hareket ve Irak İslami Parti bunlardan biridir. Al-Ali, (2014), s. 91.

172 Bunlardan ilki kanunların esas kaynağının İslam olmasını gerektirirken İslam'ın kaynaklardan biri olması, İslamı sembolik bir konuma oturtmaktadır. Hatta Feldman ve Martinez'e göre parlamenterlerin belirli kanunları parlamentoda savunurken tereddüt etmeksizin dini argümanlar kullanmalarına imkân tanımak anlamına gelir. Feldman, Martinez, (2007), s. 903; Al-Istrabadi, (2005), s. 276; GİY, md. 7/A, Bkz. <https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

173 ABD temsilcilerinin gelecekte Irak'ın da İran rejimine benzer bir sisteme dönüşmemesi için demokrasi ve insan hakları ibarelerini de metne işletmek istediği görülmektedir. Esasında dönem itibarıyla demokrasinin ilke ve prensiplerinin neler olduğu konusunda Iraklı bilginler arasında bir oydasma yoktu ise de hükmün ABD desteği ile getirildiği ifade edilmektedir. Bkz. Feldman, Martinez, (2006), s. 904; Al-Istrabadi, (2005), s. 275 vd.

174 GİY, md. 7/A, Bkz. <https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

Şii partiler (özellikle İİDYK) çoğunluğa sahip olmanın avantajı ile Anayasa Komisyonu'nu domine etmiş ve İran benzeri bir sistemi içeren görüşlerini dikte etmiştir.¹⁷⁵ Bu sayede, anayasada İslam'a olan vurguyu artırmak ve İslam'ı, yeniden devletin *temel kaynağı* (*principal source*) hâline getirmek istemişlerdir.¹⁷⁶ 11 Ağustos itibarıyla (*yani görüşmelerin bitiş tarihinden 4 gün önce*) Anayasa Komisyonu'nda metin İslam'ın devletin temel kaynağı olduğu hâliyle kabul edilmiştir. Buna karşın ABD taslağın bu hâli karşısında endişelerini aleni bir şekilde dile getirmiştir. Öyle ki ABD elçiliği görevlilerinin sürece müdahil oldukları ve metnin yeniden GİY'de kabul edilen hâline geri döndürüldüğü görülmektedir.¹⁷⁷ Böylece 16 Ağustos'ta, Liderlik Konseyi görüşmeleri başlar başlamaz metin GİY'deki hâline tekrar geri döndürülmüştür.¹⁷⁸ Yani Şii kanunların İslam'a aykırı olamayacağını kabul ettirmiş olsa da ABD'nin etkisiyle İslam'ın hukukun tek kaynağı olma imtiyazını kaybettiği, İslam'ın demokrasi ve insan hakları ile dengelendiği görülmektedir.¹⁷⁹

Benzer şekilde, 22 Temmuz tarihli komisyon metnine göre, devletin Irak'ın çoğunluğunun İslami kimliğine saygı göstermesini gerekli kılan ifade, bu kimliğin *muhafaza edilmesi* olarak değiştirilmiş, Irak çoğunluğunun ise Şii çoğunluk ve Sünniler olduğu parantez içerisinde vurgulamış¹⁸⁰, diğer azınlık dinlerinin haklarına saygı duyulacağı belirtilmiştir.¹⁸¹ Yani komisyonda, devlet dinler karşısında saygılı olmakla değil bizatihi İslam dinini muhafaza etmek ile vazifeli kılınmıştır. Buna karşın yine 10 gün sonra şekillenen metinde

175 Komisyon'da temsil edilen Kürtler de İslam'ın yalnızca temel kaynaklardan biri olması gerektiğini dile getirmiştir. Ayrıca İİDYK haricinde Şii'lerin de İslam'ın temel kaynak olması yönünde diretmedikleri ifade edilebilir. Zira Iraklı Şii âlim Sistani de Kürtler ile benzeşen bir açıklamayı tartışmanın olduğu günlerde yapmıştır. Deeks, AShey/Durton, Matthew, (2007), *Irak's Constitution: A Drafting History*, Cornell International Law Journal, Vol. 40, No. 1, 2007, pp. 1-88, s. 8.

176 21 Temmuz'da yayımlanan taslağa göre hüküm şu şekilde idi: "İslam devletin resmi dinidir ve hukukun temel kaynağıdır. İslam'ın ilkelerine aykırı kanunlar yasalastırmak yasaktır. Anayasa, (Şii ve Sünni çoğunluk olan) Irak halkının İslami kimliğini korur ve diğer dinlerin haklarına saygı gösterir." Bkz. Al-Ali, (2014), s. 92.

177 Al-Ali, (2012), s. 639.

178 Al-Ali, (2014), s. 91-92.

179 Bu da esasen İslam'a olan vurguyu sembolik bir değere indirgemekte, parlamentoda belirli bir kanunu dini argümanlar ile savunmak isteyen politikacılar için imkân tanımaktan öteye gitmemekte idi. Feldman, Martinez (2006), s. 896, 902-903.

180 6 Ağustos metninde ise Sünni grubun kimlerden oluştuğu da belirlenerek Araplar, Kürtler, Türkmenler, Şabaklar gibi ifadeler ile daha da detaylandırıldığı görülmektedir. Bkz. Deeks, Burton, (2007), s. 16.

181 6 Ağustos tarihli metinde diğer azınlık dinleri ise Kaldealılar, Süryaniler, Ermeniler, Yezidiler ve Sabiilerden oluşan Hristiyan gruplar olduğu şeklinde detaylandırılmıştır. Bkz. Deeks, Burton, (2007), s. 16.



tekrar GİY metnine geri dönmüştür. Böylece Şii ve Sünni çoğunluk ifadesi metinden silinmiş, İslami kimliği muhafaza etmek ibaresi İslami kimliğe saygı göstermek şeklinde değiştirilmiştir.¹⁸²

Komisyonunda insan haklarına yönelik özellikle Şii temsilciler tarafından kısıtlama yönünde tekliflerin getirildiği görülmektedir. Bu kısıtlamalar ABD ile Kürtler ve seküler temsilcilerin ittifakı ile aşılmaya çalışılmıştır.¹⁸³ Örneğin din özgürlüğü, GİY metninde tüm insanlar için öngörülen bir özgürlük olarak kabul edilmiştir. Buna karşın komisyonunda Şii temsilciler din özgürlüğünün “*tüm insanlar*” için düzenlenen bir hak olmasını istememişlerdir. Onların din özgürlüğü anlayışı “*tüm dinlerin inanç ve ibadet hakkını korumak*” şeklindedir. İlaveten Şii temsilcilerin düşünce, inanç ve ibadet özgürlüğünü ortadan kaldırmaya yönelik birkaç teklifinin daha bulunduğu ifade edilmektedir. Süreç içerisinde Şii temsilcilerin ikna edilebilmesi için ABD Başkanı Bush bizzat İİDYK lideri al-Hakim'i telefonla arayarak görüşmelere müdahale etmiştir.¹⁸⁴

Benzer şekilde Anayasa Komisyonu'nda erkeklerden ayrı olarak kadınlara pek çok “ödevin” verildiği görülmektedir. 26 Temmuz 2005 tarihi itibarıyla Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen metin kadınlara haklarını İslam şeri hukukunun uygun olduğu ölçüde teslim etmekteydi.¹⁸⁵ Bu bağlamda aile ve toplum içerisinde kadınların uyması gerekli olan bazı ödevler öngörülmekteydi.¹⁸⁶ Buna karşın bu hükmün kabul edildiğinin ilan edilmesinden sonra uluslararası toplumdaki gelen eleştiriler nedeniyle yine 16 Ağustos'ta metin Liderlik Konseyi tarafından değiştirilmiş, ödevler ile ilgili kısımlar metinden

182 Deeks, Burton, (2007), s. 1-17.

183 İlgili dönemde Şii temsilcilerin konuya ilişkin teklif ve görüşleri hakkında detaylı bilgi için Bkz. Feldman, Martinez, (2006), s. 902-910.

184 Feldman, Martinez, (2006), s. 908.

185 Al-Ali, (2012), s. 639.

186 Örneğin kadınlar erkeklerden herhangi bir yardım talep edebilecekleri anayasal olarak düzenlenmeksizin ailelerinin (yaşlı, bakıma muhtaç ve çocuklar olmak üzere) bakımlarını üstlenmekte, kendi kişisel tercihleri ile alaka kurulmaksızın anne olmaya teşvik edilmekte, erkeklerle saygısızlık oluşturmayacak ölçüde giyinmek gibi yükümlülüklerle sahip olmakta idi. Bu taslak ortaya çıktıktan sonra pek çok sivil toplum kuruluşu ve uluslararası organizasyon tarafından eleştirilmiştir. Sonrasında hüküm tadil edilmeye çalışılmış ise de metnin ihtiva ettiği kadın erkek eşitsizliği esas olarak devamlı olmuştur. Bkz. Al-Ali, (2014), s. 93

çıkarılmış, yalnızca kadın ve erkekler arasında ayrımcılık yapılamayacağına ilişkin düzenlemeler metne eklenmiştir.¹⁸⁷

İlaveten uluslararası sözleşmelerin durumu da tartışma konusu olmuştur. GİY metni, Irak halkının Irak'ın imzaladığı ve tarafı olduğu uluslararası sözleşmeler ve anlaşmalar tarafından kabul edilen hak ve özgürlüklerden yararlanacağını düzenlemiştir.¹⁸⁸ Bu sözleşmeler arasında Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi gibi sözleşmeler de yer almaktadır. Şii temsilciler bu sözleşmelerin iç hukukta Anayasa'ya uygun olduğu ölçüde bağlayıcı olmasını talep etmişlerdir.¹⁸⁹ Bunu yapmaktaki amaçları ise şüphesiz ilgili sözleşmelerin İslam'a uygun olmadığını düşündükleri yönlerini uygulamaktan kaçınmayı planlamalarıdır. İlerleyen süreçte ise diğer hükümler konusunda olduğu gibi bu hüküm bakımından da Şii temsilcilerin geri adım attığı ve Şii temsilciler tarafından komisyonda eklenen bu kayıtların çıkarıldığı görülmektedir.¹⁹⁰

Oldu bitti ile onaylanan metnin referandum süreci de çok sağlıklı işlemiştir. Anayasa metni, 15 Ekim tarihli referandumda %78 evet oyu almış olsa bile referandumun şiddet ortamı içerisinde yapıldığı ve halkın savaş ve barış arasında bir tercih yaptığı unutulmamalıdır.¹⁹¹ Buna rağmen Sünni nüfusun

187 Feldman, Martinez, (2006), s. 909; Metnin son hâlinde yer alan 29. maddeye göre:

*"Aile toplumun yapı taşıdır. Devlet ailenin ilkelerini ve dini, ahlaki ve ulusal değerleri korur. Devlet analığın ve evlatlığın korunmasını garanti eder ve küçükleri ve ergenleri gözetir; yetenek ve dağarcıklarını geliştirmeleri için uygun çevreyi sağlar."*Bkz. Al-Ali, (2012), s. 639; Al-Ali, (2014), s.93-94; Benzer yönde kişiler hukuku hükümlerinde de İslami anlayış ile seküler anlayış arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Bkz. Feldman, Martinez (2006), s. 905, 908-909.

188 GİY metni, md. 23. Bkz. <https://web.archive.org/web/20090423064920/http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>, Erişim tarihi: 13/1/2021.

189 GİY görüşmeleri sırasında da dinî iddialı partilerin temsilcilerinden birinin bu sözleşmelerin önceki idare tarafından imzalandığı, bu nedenle işgal sonrası kurulacak düzen için bağlayıcı olmaması gerektiği yönünde iddiaları bulunmaktadır. Buna karşın bu iddia destekçi bulamamıştır. Al-Istrabadi, (2005), s. 289.

190 Anayasa'nın mevcut hali Irak (...) uluslararası yükümlülüklerine saygı gösterir şeklindedir. Bkz. Irak Anayasası, md. 8, https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en, Erişim tarihi: 15/1/2021.

191 Özellikle Kürt milislerin tehdit ve baskılarının hayır oyu verme ihtimali kuvvetli olan bölgelerde yoğunlaştığı ifade edilmektedir. Seçimlerin ertelenerek Sünni grupların da sürece etkin bir şekilde katılımının sağlanması fikri destekçi kazanmıştır. Buna karşın Bush idaresi bir an evvel seçimlerin icra edilerek Irak'ta yeni düzenin kurulmasını talep etmiştir. Bu ısrarın, ABD ara seçimlerinde başkanın partisine daha fazla oy kazandırmayı amaçlaması nedeniyle olduğu ifade edilmektedir. Al-Istrabadi, (2009), s. 1641-1642; Feldman, Martinez (2006), s. 900; Abu Ltaif, (2015), s. 9; Bogaards, (2019), s. 3.



yoğun olduğu bölgelerde %90'lara varan oranlarda hayır oyu (*Anbar* vilayetinde %96, *Selahaddin* vilayetinde %81, *Musul* vilayetinde %55) kullanılmıştır. GİY'e göre anayasa metni üç ilde 2/3 oy ile reddedilse idi metin reddedilmiş kabul edilecekti. Sünnilerin olumsuz tutumu bilindiği için onların ikna edilmesi amacıyla, referandumdan iki gün önce, referandum sonrası süreçte anayasa değişiklikleri için tekrar masaya oturulacağı ve bu amaçla Anayasal Denetim Komisyonu kurulacağı vaadinde bulunulduğu görülmektedir.¹⁹² Bu vaat bazı sekülerleri ve Sünnileri ikna etmiş gözükmektedir. Zira Sünnilerin yoğun olduğu üç vilayet de hayır oyu kullanmış olsa da bunlardan birinin %55 seviyesinde kalması, anayasa metninin kabul edilmiş sayılması için yeterli olmuştur. Buna karşı Sünnilerin olduğu bölgelerde hayır oylarının baskınlığı ise sürecin meşruiyeti hakkında ciddi bir işaret olarak okunmaktadır.¹⁹³

Sonuç Yerine: Bir Ulusun Kaderini Ancak Kendi İç Unsurları Belirlemelidir

2005 Irak Anayasası'nın yapım sürecini yakından takip eden hukukçu Istrabadi durumu "*yanlış gidebilecek her şey gerçekleşti*" diyerek özetlemektedir.¹⁹⁴ Yazara göre uzun süren bir diktatörlük sonrasında ve taraflar henüz birbirine güvenmezken, bu kadar kısıtlı bir zaman zarfı içerisinde, bir anayasa yapımı için acele edilmemesi, sürecin zamana yayılması daha uygun olurdu. BM jargonunda *güven inşası tedbiri* olarak nitelenen bu süreçte, GİY metninin içselleştirilmesine imkân tanıyacak bir süre verilmemiş, uygun bir tartışma zemini oluşturulamamıştır. Hele ki taraflar arasında böyle bir güvensizlik mevcut iken, anayasa yapımı için ülkenin iç dinamiklerindense dış bir gücün talepleri doğrultusunda hareket edilmiş olması, Irak'ta oldukça yüksek oranda kuşkuyla bakılan bir anayasa metninin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Yazar, daha sakin ve zamana yayılmış bir anayasal süreç içerisinde tarafların özellikle federalizm konusunda daha farklı bir metin ortaya koyacağını da eklemektedir.¹⁹⁵ Buna karşın her sürecin ABD tarafından yönlendirilmiş olması, zaten ABD işgalinden rahatsızlık duyan Irak halkının ABD'nin Irak'ı

192 Buna karşın bu komisyon kurulmamıştır. Feldman, Martinez, (2006), s. 900; Al-Ali, (2014), s. 90.

193 Al-Jasim, (2017), s. 165; Katzman, (2011), s. 2.

194 Al-Istrabadi, (2009), s. 1627.

195 Al-Istrabadi, (2009), s. 1651.

parçalara ayırma planı olduğu yönündeki huzursuzluğunu artırmış ve ortaya çıkan anayasa metnine şüphe ile yaklaşmasına sebep olmuştur. Örneğin 2004-2008 yılları arasındaki araştırmalar, Irak halkının, anayasadakinin aksine, güçlü yerel idareler değil güçlü bir merkezî idare istediğini (%58-79 oranında), 2005-2008 yılları arasındaki hükümetlere güvenin ise en fazla %23 olduğunu göstermektedir.¹⁹⁶ Ayrıca mevcut politik düzen, anayasa kabulü sonrasında, 2005-2006 arasında, %62 destek almakta iken bu desteğin 2019'da %19'a kadar gerilediği görülmektedir.¹⁹⁷

1921 TEK'in hazırlanış süreci, Irak örneğinin aksine, kısıtlı şartlar içerisinde demokratik tartışmaların yürütüldüğü, anayasanın temel dinamikleri üzerinde iktidar ve muhalefetin görüş birliği içerisinde olduğundan emin olduğu bir örnektir. Bu noktada ABD mandası gibi dış etkilerden arındırılmış bir anayasa yapım sürecinin gerçekleşmiş olması ve zaten Osmanlı Devleti içerisinde uzun yıllardır yeşermekte olan ulus egemenliği fikrinden yararlanması, muhalefet ile iktidar arasındaki yakınlaşmayı da artırmıştır. Diğer yandan “radikal” olarak nitelendirilebilecek kararların aceleye getirilmemiş olması, zamana yayılması ve uygun olarak nitelendirilebilecek bir müzakere sürecinin akabinde olduğundan ve muhalefetin çıkan sonuçtan tatmin olduğundan emin olunduktan sonra kararların alınması, 1921 TEK'in oluşturduğu anayasal yapının meşruiyetine etki etmiştir.

Bu iki örnekten hareketle denilebilir ki bir anayasanın meşruiyetine etki eden unsurlar (1) sürecin aceleye getirilmeyerek anayasal konular üzerinde yeterli müzakerenin yapılmış oluşu, (2) muhalefetin sürece etkin bir şekilde katılımına müsaade edilmesi ve (3) anayasanın ulusun öz değerleri ile inşa edilmesidir. 1921 TEK bu unsurları karşılayabildiği için meşruiyeti yükselirken 2005 Irak Anayasası, bu üç şartın hiçbirini tam anlamıyla karşılayamamış ve derin meşruiyet krizleri ile karşı karşıya kalmıştır.

196 Bkz. Global Policy Forum, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0308opinion.pdf>, Erişim tarihi: 21.1.2021.

197 Cordesman, Anthony, “Iraq is the Prize: A Warning About Iraq's Future Stability, Iran, and the Role of the United States”, CSIS, 2020, <https://www.csis.org/analysis/iraq-prize-warning-about-iraqs-future-stability-iran-and-role-united-states>, Erişim tarihi: 21.1.2021.



Kaynakça

- Ahram, Ariel I, "Republic of Iraq", The Government and Politics of the Middle East and North Africa, (Ed. Mark Gasiorowski, Sean L. Yom), Routledge, Londra, 2017.
- Abu Ltaif, Eduardo, "The Limitations of the Consociational Arrangements in Iraq", *Ethnopolitics Papers*, No. 38, 2015.
- Al-Ali, Zaid, "Constitutional Legitimacy in Iraq", *Constitutionalism in Islamic Countries, Between Uphaval and Continuity*, Ed. Rainer Grote, Timann J. Roder, Oxford University Press, New York, 2012, ss. 635-665.
- Al-Ali, Zaid, *The Struggle for Iraq's Future*, Yale University Press, New Haven and London, 2014.
- Al-Istrabadi, Feisal Amin, "Reviving Constitutionalism in Iraq: Key Provisions of the Transitional Administrative Law", *New York Law School Law Review*, Vol. 50, 2005, pp. 269-302.
- Al-Istrabadi, Feisal Amin, "A Constitution Without Constitutionalism: Reflections on Iraq's Failed Constitutional Process", *Texas Law Review*, Vol. 87, 2009, pp. 1637-1655.
- Al-Jasim, Omar Alaa Mohammed, "2005 Irak Anayasası ve Anayasal Gerçeklik Işığında Irak Cumhuriyetinde Devletin Yapısı", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2017.
- Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım, Seçkin Kitabevi*, Ankara, 2020.
- Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk, Maviçatı Yayınları*, İstanbul, 2020.
- Aydemir, Şevket Süreyya, *Tek Adam Mustafa Kemal 1922-1938, Cilt 3, Remzi Kitabevi*, 1999.
- Bammarny, Bawar, "Federalism and Decentralisation in Iraq. A Country Study of Constitutional Assymetry in Iraq", *Constitutional Assymetry in Multinational Federalism-Managing Multinationalism in Multi-tiered*.
- Benomar, Jamal, "Constituion-Making After Conflict Lessons for Iraq", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, 2004, pp. 81-95.
- Berkes, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, 18. Baskı, YKY Yayınları, İstanbul, 2012.
- Bogaards, Matthijs, "Iraq's Constitution of 2005: The Case Against Consociationalism 'Light'", *Ethnopolitics*, 2019, pp. 1-17.
- Billias, G. A, *American Constitutionalism Heard Round the World, 1776-1989*, New York University Press, New York, 2009.
- Cordesman, Anthony, "Iraq is the Prize: A Warning About Iraq's Future Stability, Iran, and the Role of the United States", CSIS, 2020, <https://www.csis.org/analysis/iraq-prize-warning-about-iraqs-future-stability-iran-and-role-united-states>, Erişim tarihi: 21.1.2021.
- Çamurcuoğlu, Gülden, *1921 Anayasası'nın Kuramsal Temelleri ve Dayandığı Egemenlik Anlayışı*, Astana Yayınları, Ankara, 2016.
- Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup, İletişim Yayınları*, 3. Baskı, İstanbul, 2003.
- Depenheuer, Otto, "Anayasa'nın İşlevleri", *Anayasa Teorisi*, Ed. Otto Depenheuer, Cristoph Grabenwarter, Çev. Mısra Tan, Lale Yayıncılık, 2014, ss. 549-582.
- Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of the Political Support", *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, 1975, pp. 435-457.
- Elster, John, "Bir Kurucu Meclisin İdeal Tasarımı", *Çev. Engin Saygın, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 58, Sa. 2, 2009, ss. 415-450.

- Eren, Abdurrahman, “Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 37, Sa. 1, ss. 33-76.
- Fedayi, Cemal, “1920 Seçimleri ve I. Meclis (1920-1923)”, *Yüzüncü Yılında TBMM Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri I. Cilt*, Ed. Yusuf Tekin, TBMM Basımevi 2020, Ankara, pp. 99-123.
- Feldman, Noah/Martinez, Roman, “Constitutional Politics and Text in the New Iraq: An Experiment in Islamic Democracy”, *Fordham Law Review*, Vol. 75, No. 2, (2006) pp. 883-920.
- Fittzibbon, R. H. “Constitutional Development in Latin America: A Syntesis”. *The American Political Review*. 39:3, 1945, pp. 511-522.
- Goloğlu, Mahmut, *Millî Mücadele Tarihi-IV Cumhuriyete Doğru*, Başnur Matbaası, Ankara, 1971.
- Gönenç, Levent, “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 51, Sa. 1, 2001, ss. 131-152.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa, 2019.
- Güvenç Akçaoğlu, Müge, *Erken Cumhuriyet DÖneminde Anyasa ve Anayasal Meşruiyet*, *International Social Sciences Studies Journal*, Vol. 5, No. 29, 2019, pp. 27-48.
- Hinnebusch, R, “The Sectarian Revolution in the Middle East”, *R/evolutions. Global Trends & Regional Issues*, Vol. 4, No. 1, 2016, pp. 120-152.
- Horowitz, David, “Sunni Movement”, *Wall Street Journal*, 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB113452228580321836>, Erişim tarihi, 6.1.2021
- Howard, Michael, “Moqtada al-Sadr Throws Iraqi Unity Taks into Disarray”, *The Guardian*, 2006, <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/20/iraq.michaelhoward>, Erişim tarihi: 13/1/2021.
- Isensee, Josef, *Anayasa'nın Devleti (Anayasal Devlet)*, *Anayasa Teorisi*, Ed. Otto Depenheuer, Cristoph Grabenwarter, Çev. Arslan Topakkaya, Lale Yayıncılık, 2014, ss. 209-286.
- İba, Şeref, “Parlamento Tarihimizde ‘II. Meclis’”, *Yüzüncü Yılında TBMM Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri I. Cilt*, Ed. Yusuf Tekin, TBMM Basımevi 2020, Ankara, pp.123-154.
- Johnson, Constance A. *Iraq: Legal History and Traditions*, *The Law Library of Congress*, LL File No. 2004-000208 LRA-D-PUB-000015, 2004.
- Katzman, Kenneth, “Iraq: Politics, Elections, and Benchmanrks”, *Congressional Research Service, Report for Congress*, 2011, https://www.everycrsreport.com/files/20110301_RS21968_755bf620139a-fe0896cb6b2d4d5a6fd6bc7d65a8.pdf, Erişim tarihi: 13/1/2021.
- Linz, Juan J, “Introduction”, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Ed. Juan J. Linz, Alfred Stepan, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978, ss. 3-14.
- MacGarry, John/O’Leary, Brendan, “Iraq’s Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription”, *I-Con*, Vol. 5, ppç 669-698.
- Ortaylı, İlber, *Gelenekten Geleceğe*, *Ufuk Kitapları*, İstanbul, 2001.
- Ortaylı, İlber, 2007, *Batılılaşma Yolunda*, *Merkez Kitaplar*, İstanbul, 2007.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, *Yetkin Yayınları*, Ankara, 2019.
- Rosenn, K. (1990). “The Success of Constitutionalism in the United States and Its Failure in Latin America: An Explanation” *Miami International American Law Review*, 22:1/2, pp.1-28.
- Stillman, Peter G, “The Concept of Legitimacy”, *Polity*, Vol. 7, No. 1, 1974, pp. 32-56.
- Tanör, Bülent, “Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri”, *YKY Yayınları*, 32. Baskı, 2019, İstanbul.



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLiŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Tekin, Yusuf/İba Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, Sa. 2, 2020, ss. 1-18.
- Tripp, Charles, *A History of Iraq*, 3. Baskı, Cambridge Univeristy Press, 2008.
- Tunç, Hasan, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2019.
- Toynbee, Arnold J. *Türkiye II (Bir Devletin Yeniden Doğuşu)*, Çev. Kasım Yargıcı, Çağdaş Matbaacılık ve Yayıncılık, 2000.
- Tunaya, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Meclisi Hükûmeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 23, Sa. 3-4, 1958, ss. 227 – 247.
- Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye'de Siyasal Partiler (Cilt I) İkinci Meşrutiyet Dönemi*, Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1988.
- Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1981.
- Wing, Susanna D, *Constructing Democracy in Transitioning Societies of Africa-Constitutionalism and De-liberation in Mali*, Palgrave MacMillian, New York, 2008.
- Yurttaş Özcan, Fatma, “Birinci Büyük Millet Meclisinde Muhalefet: İkinci Grup”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sa. 1, 2011, ss. 33 – 54.

1919 POLONYA ANAYASASI (KÜÇÜK ANAYASA) İLE 1921 TEŞKİLÂT-I ESÂSÎYE KANUNU'NUN BENZERLİKLERİ

Ceyhun ÖZ

Arş. Gör.,

Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
ceyhun.oz@atauni.edu.tr

Öz

Avrupa'daki anayasal hareketler bağlamında çok önemli adımlar atan ve Birinci Dünya Savaşı'nın büyük bölümünde Alman denetiminde kalan Polonya, Almanya'nın teslim olmasıyla bağımsızlık kazanmış ve yeni bir devlet olma yolunda ilerlerken yine birtakım anayasal faaliyetler içine girmiştir. Polonya'nın bu karakteristik tutumu bizde de çeşitli vesilelerle gündeme getirilmiştir. Söz gelimi, 1921 yılında kabul edilen Polonya Anayasası'nın Türkiye Cumhuriyeti'nin 1924 yılında kabul ettiği anayasaya olan etkileri zaman zaman tartışılmıştır. Bu bildiride ise Polonya'nın daha az bilinen 1919 yılında kabul ettiği ve Küçük Anayasa olarak da adlandırılan anayasası üzerinde durulacaktır. Dolayısıyla bildirinin amacı, Polonya'daki Küçük Anayasa ve sonrasındaki dönemin Türkiye Devleti'ni kuran 1921 Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu'nu kabul eden irade tarafından bilinip bilinmediğini ortaya koymaktır.

Abstract

Poland, which took very important steps in the context of the constitutional movements in Europe and remained under German control for most



of the First World War, gained independence with the surrender of Germany and again entered into some constitutional activities while on the way to becoming a new state. This characteristic attitude of Poland has been brought to the agenda in our country on various occasions. For example, the effects of the Polish Constitution, adopted in 1921, on the constitution adopted by the Republic of Turkey in 1924 have been discussed from time to time. In this paper, the lesser known constitution of Poland, which was accepted in 1919 and also called the Small Constitution, will be emphasized. Therefore, the purpose of the paper is to reveal whether the Small Constitution in Poland and the subsequent period were known by the will that accepted Turkish Constitution of 1921, which established the Turkish State.

Giriş

123 yıl boyunca Avusturya, Prusya ve Rusya tarafından toprakları paylaşılmış bir devlet olan Polonya, Birinci Dünya Savaşı sonunda, 1918 yılının Kasım ayında, egemen bir devlet hâline geldi. Yıllarca adeta bir savaş alanı hâline gelen Polonya'da esas itibarıyla iki sorun vardı: Ülkeyi uluslararası alanda kimin temsil edeceği ve ülke içerisindeki idarî yapılanmanın nasıl olacağı. Bu sebeple Polonya, 1795'teki parçalanma öncesi sahip olunan 300 yıllık parlamenter monarşi tecrübesi ve 1789 İnsan Hakları Bildirgesi ile 1791 Amerikan Haklar Bildirgesine dayanan ve ilk anayasaları olan 1791 Anayasası'nın etkisiyle, Küçük Anayasa'yı (KA) 20 Şubat 1919 yılında, ülkenin doğusunda ve batısında hâlâ savaş sürerken, geçici bir anayasa olarak kabul etti.¹ Anayasa'da meclisin (*Sejm*) egemenliğinden, meclis başkanının meclis tarafından alınan kararları yayımlamakla görevli olduğundan, devlet başkanının uluslararası alanda devleti temsil edeceğinden, meclis tarafından alınan kararları uygulayacağından, hükümet üyelerini aday gösterebileceğinden, hükümetle birlikte

1 Jedruch, Eva Cristina Hoffman, "Poland's Legislative Parliament (Sejm Ustawodawczy) and the small constitution (Mała Konstytucja) of 1919", *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 40, Is. 2, 2020, 170-171; Prokop, Krzysztof, "The System of Government under the Small Constitution of 1919", *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6, 46, 2018, 56-57; Biernat, Stanisław/Kawczyńska, Monika, "The Role of the Polish Constitution (Pre-2016): Development of a Liberal Democracy in the European and International Context", *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), 2019, 746-747; Tilly, Charles, *Avrupa'da Devrimler 1492-1992*, çev. Özden Arıkan, Literatür Yayınları, İstanbul, 2005, 246.

meclise karşı sorumlu olacağından ve yaptığı işlemlerin ilgili bakan tarafından da imzalanması gerektiğinden bahsedilmiştir.²

Daha önce çalışılmış olan 1924 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na 1921 Polonya Anayasası'nın etkileri³ göz önüne alındığında iki ülkenin önceki anayasaları arasından da birtakım benzerliklerin olup olmadığı merak edilebilir. Bu sebeple bildirinin amacı iki ülkenin önceki anayasaları arasındaki benzerlikleri ortaya koymak ve söz konusu benzerliklerden bazı sonuçlar çıkarmaktır.

Burada bir hususu hatırlatmak gerekir. Bahsedilecek olan benzerlikler, söz konusu anayasalar arasındaki metin benzerlikleri değil, anayasaların hazırlan-dığı ve yürürlükte kaldığı dönemler itibarıyla yaşanan benzerliklerdir.

A. Seçimler ve Partiler

İlk benzerlik anayasaları kabul eden meclislerin oluşması için öngörülen seçimlere ve seçim sonrası oluşan meclisteki partilere ilişkindir.

Polonya'da 28 Kasım 1918 tarihli seçim yönetmeliğinde öngörülen seçim 26 Ocak 1919'da yapılmıştır. Söz konusu yönetmelikle tek dereceli bir seçim sistemi öngörülmüş olup kadınlara da oy hakkı tanınmıştır. Yapılacak olan seçimin kadınlara oy hakkı tanıma noktasında Avrupa'da ilk adımı atması dolayısıyla ilginç bir seçim olduğu söylenebilir. 21 yaşı dolduran kadın erkek herkesin oy kullandığı tek dereceli seçim sisteminde oyların gizli oy usulüne uygun olarak kullanıldığını da belirtmek gerekir. Ayrıca askerî personel de dâhil olmak üzere her vatandaşın aday olabileceği de ifade edilmiştir.⁴ Bunun dışında kurtuluş mücadelesinin verildiği bir dönemde 70 seçim bölgesini⁵ içine alan özgür bir seçim ortamının, buna bağlı olarak bugün bile demokratik

2 İngilizce metin için bkz. Jedruch, s. 181. Orijinal metin için bkz. Rzepecki, Tadeusz, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku, Wielkopolskiej Księgarni Nakładowej, Poznań, 1920, 266-267; Handelsman, Marceli, Konstytucje Polskie 1791-1921, Polska Składnica Pomocy Szkolnych, Wyd. 3, Warszawa, 1922, 110.

3 Ayrıntılar için bkz. Demirci, H. Aliyar, "1921 Polonya Anayasası'nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri", Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 26, 2017.

4 Surowiec, Krzysztof, "Legal And Institutional Frameworks And Participation Of Political Parties In The Elections To Legislative Sejm In 1919 In The Podkarpackie Region", Humanities and Social Sciences, XXI, 23, 2016, 258-260; Jedruch, 178; Kuca, Grzegorz, "Między Jednością A Podziałem Władzy: Pozycja Ustrojowa Sejmu Ustawodawczego", Przegląd Sejmowy, 6, 149, 2018, 87-88.

5 Poznań ve Pomeranya seçimleri sırasında hâlâ Almanların elinde olduğundan bu bölgelerdeki seçimler Haziran 1919 ve Mayıs 1920'ye ertelenmiştir. Bkz. Jedruch, 177-178.



görülebilecek bir seçim anlayışının ve hiçbir partinin mecliste ezici bir çoğunluğa sahip olamayıp⁶ meclisi tek başına yönlendiremediği gerçeğinin olduğu görülmektedir.

Büyük Millet Meclisi (BMM) için yapılacak olan seçimlerde de benzer bir durum söz konusudur. Fakat tam olarak aynı değildir. Kadınların oy hakkının olmadığı ve iki dereceli bir seçim sisteminin olduğu, ancak her ne kadar iki dereceli bir seçim sistemi olsa da oyların gizli verilip sayımların açık yapıldığı görülmektedir. Bunun dışında adaylıkların da serbest olduğu bir ortam söz konusudur. Üstelik yeni yapılanma Ankara merkezli olduğu halde Meclis-i Mebûsan için son seçim olan 1919 yılında yapılan genel seçimler sonucunda seçilen 92 vekil de İstanbul'dan gelmiştir. Bir başka deyişle, BMM, sadece bizim anayasa tarihimiz için değil, dünya anayasa tarihi için de istisnai bir süreçten geçerek hem 1919 hem de 16 Mart'taki İstanbul işgalinin hemen ardından 19 Mart tebliğiyle yapılan 1920 genel seçimlerinde seçilen vekillerden oluşmuştur.⁷

Diğer taraftan, meclise İstanbul ve Anadolu'nun dışından da vekiller seçilmiştir. Örneğin, vekil gönderen yerler arasında Yunanistan (1 vekil) ve Malta (13 vekil) da vardır. Kurtuluş mücadelesinin verildiği zor şartlarda toplamda 66 seçim bölgesinden gelen vekillerin oluşturduğu bir meclisten bahsedilmektedir.⁸ Bu açıdan meclisteki yerel temsilin, sonraki tek parti meclislerinden çok daha güçlü olduğu da söylenebilir.⁹

BMM'nin bir diğer özelliği de toplumun her kesiminden insanı bir araya getirmesidir. Tacirden çiftçiye, doktordan avukata, askerden aşiret reisine kadar hemen her meslek ve statüden vekillerin olduğunu görmek mümkündür. Bunun dışında birbirini düşman olarak gören İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve İtilaf mensuplarının da meclise vekil olarak girdiği ve hiçbir partinin de ezici bir çoğunluğa sahip olmadığı görülmektedir. Çok kez ifade edildiği üzere

6 Prokop, 57.

7 Tunaya, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti'nin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 23, Sayı 3-4, 2011, 229-230; Özbudun, Ergun, "Turkey", Competitive Elections in Developing Countries, Duke University Press, (eds. Myron Weiner, Ergun Özbudun), 1987, 336.

8 Tunaya, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti, 230.

9 Özbudun, Ergun, Social Change And Political Participation In Turkey, Princeton University Press, Princeton, 43.

son derece demokratik bir ortam oluşturulmuştur.¹⁰ Halide Edip Adivar da bu durumu “1908 seçimi bir yana, hiçbir seçimin bu kadar hürriyetle yapıldığını ben hatırlamıyorum.” demek suretiyle seçim ortamının özgürlüğüne vurgu yapmıştır.¹¹

Anayasa'nın bir toplumsal kabul olarak değerlendirildiği¹² göz önüne alındığında iki meclisin de demokratik usuller takip edilerek oluşturulduğu ve anayasa yapımına da bu aşamadan sonra geçildiği rahatlıkla görülebilmektedir.

B. Uluslararası Faaliyetler ve Hükûmetler

İkinci benzerlik yaklaşan uluslararası faaliyetlerde yaşanan temsil krizi ve dolayısıyla kurulacak hükûmetlere ilişkindir.

Birinci Dünya Savaşı'nın mağlup devletlerinden biri de Almanya'dır. Paris'te düzenlenen barış konferansının sonunda İtilaf Devletleri'yle antlaşma yapmak zorunda kalan Almanlar, Versay Antlaşması imzalamak zorunda kalmıştır. İşte bu antlaşmanın görüşmelerine uzun zamandan beri mücadele ettiği devletlerden biri olan Almanya'nın eline geçen topraklarını geri almak isteyen Polonya da katılmıştır.¹³ Ancak bir sorun vardır. O dönem Polonyalıları temsil eden iki hükûmet kurulmuştur: Birisi Pilsudski liderliğinde Varşova'da, diğeri ise Dmovski liderliğinde Paris'te.¹⁴ Batıların Pilsudski'yi sevmedikleri göz önüne alındığında Dmovski ile görüşmek isteyebilecekleri düşünülebilir. Yine de Polonyalılar meseleyi kendi içlerinde çözmüşler ve liderlik Varşova'daki Pilsudski'de, Paris görüşmelerindeki heyetin başkanlığı ise Dmovski'de kalmıştır.¹⁵ Liderliğin Pilsudski'de kalmasına yardımcı olan en önemli şey ise hiç şüphesiz konferanstan önce kabul edilen KA'dır. Milletın temsilcisi sıfatını haiz bir hükûmetin anayasa ile ortaya konulması Pilsudski'ye yönelik yapılacak olası itirazların da önüne geçmiş ve tüm Avrupa, Polonya'nın istikrarını kabul

10 Tunaya, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti, 231-232.

11 Adivar, Halide Edip, Türk'ün Ateşle İmtihanı, Can Yayınları, 25. Baskı, İstanbul, 2020, 61.

12 Wheare, Kenneth C., Modern Constitutions, Oxford University Press, Oxford, 1966, 98.

13 Ayrıca bkz. Ertan, Ali Erhan/ Özgün, Tefvik Orçun, “I. Dünya Savaşı'nın Ardından Yenidünya Düzenine Doğru: 1919 Paris Barış Konferansı”, Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 20, Sayı 3, 2016, 551-572.

14 MacMillan, Margaret, Paris 1919: Six Months That Changed the World, Random House, New York, 2002, 210.

15 Prazmowska, Anita, Poland: A Modern History, I. B. Tauris, New York, 2010, 87; MacMillan, 213-214.



etmek zorunda kalmıştır.¹⁶ Görüşmeler neticesinde de Polonya uluslararası bir platformda tanınmıştır.¹⁷

Türkiye Devleti'nde¹⁸ de yine benzer bir durumun olduğunu söylemek mümkündür. Düzenlenecek olan Londra Konferansı'nda Türk milletini kimin temsil edeceği meselesi vardır. İstanbul Hükûmeti mi yoksa Mustafa Kemal liderliğinde Ankara Hükûmeti mi? Batı aşlında söz konusu bu ikilik durumundan faydalanıp görüşmeleri lehlerine olacak şekilde sonlandırmak istemiştir. Ancak Türkiye Devleti'nde de Polonya'da olduğu gibi kriz barışçıl yollarla, İstanbul Hükûmeti'nin kendisini geri çekip Ankara Hükûmeti'ne yol açmasıyla aşılmıştır.¹⁹ Yine Polonya'da olduğu gibi Ankara Hükûmeti'ne ve dolayısıyla Mustafa Kemal'e itiraz edilememesinin en önemli sebebi ise çok geniş katılım- la oluşturulan BMM'nin kabul ettiği 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'dur. Bu anayasa ile Ankara Hükûmeti Türk milletini temsil hakkını haiz olduğunu ortaya koymuştur. Sonrasında da itiraza açık olmayan bu husus tıpkı Polonya'nın tecrübesinde görüldüğü gibi uluslararası bir platformda kabul edilerek Türkiye Devleti'nin tanınmasını sağlamıştır.²⁰

Açıkça görüldüğü üzere iki devletin de uluslararası alanda tanınması yolunda yaşadığı krizler ve bu krizleri aşma yöntemleri birbirine çok benzemektedir.

C. Liderler

Önceki başlıktan hareketle diğer bir benzerliğe geçebiliriz. O da liderlere ilişkin benzerliktir. Zira iki ülkede de bazı yönlerden birbirine çok benzeyen iki lider vardır.

16 Malec, Dorota, "Sejm Ustawodawczy 1919–1922. W 90. Rocznicy Pierwszego Posiedzenia", *Przegląd Sejmowy*, 1, 90, 2009, 10.

17 Grant, Thomas D., *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Praeger, London, 1999, 57; Bu durum aynı zamanda, uluslararası hukukta mevcut devletin açıklayıcı teori ile kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Bkz. Kıran, Abdullah, "Uluslararası Hukukta Devletleri Tanıma ve Tanıma Teorileri", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 2017, 937.

18 'Türkiye Devleti' ifadesi 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 3. maddesinde geçmektedir.

19 Görüşmeler sırasında Tevfik Paşa'nın tutumuyla ilgili olarak ayrıca bkz. Çetin, Nurten, "Londra Konferansı'nda Ahmet Tevfik Paşa", *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2012, 107-127.

20 Çetin, 120.

Polonya'da zikredildiği üzere Pilsudski'nin yönetimi söz konusudur. Savaşlarda büyük başarılar imza atmış bir asker olan Pilsudski Almanlara, Ruslara ve Avusturyalılara karşı mücadele edip Polonyalıları 123 yıllık esaretten kurtaran bir lider vasfındadır. Ancak elbette ki mücadelesi bitmiş değildir. Kurtuluş mücadelesi için savaş alanlarında gayret ederken²¹ aynı zamanda seçimlerin yapılması ve dolayısıyla meclisin toplanması için uğraşan, meclisin kabul ettiği Küçük Anayasa ile de kurtuluş mücadelesi yolunda birliği sağlamaya çalışan ve bu kadar çalışkan olduğu için de çevresindeki muhalefete rağmen konumunu her zaman için koruyabilen bir lider pozisyonundadır.²²

Türkiye Devleti'nde de benzer şekilde asker kökenli bir lider olan Mustafa Kemal'in liderliği söz konusudur. Osmanlı döneminde de birçok savaşa katılmış olan Mustafa Kemal, o dönem kurulan Türkiye Devleti için de hâlihazırda birçok mücadelenin içine girmiş bir liderdir. O da bu mücadeleyi güçlendirmek için de seçimlerin yapılması ve meclisin toplanması için çalışmış²³, kabul edilen anayasa ile birliği sağlayıp kurtuluş mücadelesini daha sağlam kılan bir lider pozisyonundadır.

İki lidere göre de, yine rahatlıkla görüldüğü üzere, ülkeyi içinde bulunduğu zor savaş şartlarından kurtarmanın ve düzeni yeniden tesis etmenin yolu demokratik seçimlerden, geniş katılımın sağlandığı bir meclisten ve neticede kabul edilen anayasadan geçmektedir.

Ancak liderlere ilişkin esas benzerlik bu değildir. Zira meclisteki uygulamalar noktasında da büyük bir benzerlik vardır: Başkumandanlık Kanunu.

Polonya'da savaşın ağırlaşan şartlarıyla beraber mecliste bir başkumandanlık meselesi gündeme gelmiştir. Durumun ancak Pilsudski liderliğinde aşılabileceği düşünülerek başkumandanlık yasası teklif edilmiştir. Tabii bu noktada mecliste ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Başkumandanın meclise sormadan hareket edip edemeyeceği meselesi sıklıkla gündeme getirilmiştir. Ancak olağanüstü durumların yaşandığı ve böyle zamanlarda meclise sormadan da

21 Tilly, 246.

22 Kuca, 87.

23 Güneş, İhsan, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009, 64.



çeşitli tedbirlerin alınabileceği ifade edilmiş²⁴, neticede ise Pilsudski başkumandan olup başarılar elde edince konumunu iyice güçlendirmiştir.²⁵

Türkiye Devleti'nde de hemen hemen aynı tartışmalar gündeme gelmiştir. Ancak Türkiye Devleti'ndeki enteresan nokta -Polonya'da başkumandanlık yasası teklifinin kimlerden geldiğini tespit edemedik- teklifin muhalefetten gelmiş olmasıdır.²⁶ Bunun dışında mecliste yaşanan tartışmalar neredeyse Polonya meclisinde yaşanan tartışmalarla aynıdır. Örneğin, meclisin, meclis başkanının -Mustafa Kemal'in- emrine girip girmediği ya da başkumandanın olağanüstü tedbirler için meclise arz zorunluluğu olmadan harekete geçmesinin bir teşri tasarruf olup olmadığı sıklıkla tartışılmıştır.²⁷ Neticede ise Mustafa Kemal başkumandan olup tıpkı Pilsudski gibi süreçten konumunu güçlendirerek çıkmıştır.

D. Meclis Hükûmeti ve Kuvvetler Birliği

1919 Polonya Anayasası ile 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun esas benzerliği bu başlık altında anlatılacaktır. Zira Polonya'nın kuvvetler birliğine dair uygulamasının ya da tecrübesinin Türkiye Devleti'nde metin hâline getirildiği görülmektedir.

Polonya'da Küçük Anayasa ile parlamenter sistemin getirildiği ifade edilmektedir.²⁸ Ancak parlamenter sistemin özelliklerine bakıldığında Polonya'daki sistemin parlamenter sistem değil, meclis hükûmeti sistemi olduğu rahatlıkla görülebilir.

Parlamenter sistemde devlet başkanı ya da cumhurbaşkanının yasama organı karşısında sorumsuzluğu söz konusudur. Bundan dolayı da karşı imza kuralı getirilmiştir. Karşı imza ile devlet başkanı ya da cumhurbaşkanının sorumsuzluğu karşısında bir bakan sorumlu olmaktadır.²⁹ Küçük Anayasa ile

24 Malec, 26.

25 Prokop, 61. Ayrıca bkz. Kulig, Andrzej Kulig, "Relacje Sejmu Ustawodawczego z Rządem i Naczelnikiem Państwa: System Rządów w Latach 1919–1922", *Przeгляд Sejmowy*, 6, 149, 2018, 134.

26 Başkumandanlık Kanunu'na ilişkin teklif Dr. Rıza Nur ve arkadaşlarından gelmiştir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 12, İçtima 62, 5.8.1337.

27 Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2001, 212.

28 Jedruch, 13.

29 Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin, Bursa, 2010, Cilt I, 589-590.

Polonya'da da karşı imza kuralı getirilmiş olsa da³⁰ aslında bu düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Zira Polonya'da devlet başkanının sorumsuzluğu söz konusu değildir. Bir başka deyişle, devlet başkanının meclise karşı sorumluluğu esastır.³¹ Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında Polonya'daki sistemin parlamenter bir sistem olduğu söylenemez.

Parlamenter sistemin özelliklerinden biri de başbakan ve bakanların devlet başkanı tarafından atanmasına ilişkindir. Bu sistemde devlet başkanı başbakanı atar ve başbakan da bakanları devlet başkanının onayına sunar. Bir başka deyişle, devlet başkanı doğrudan ve dolaylı olarak başbakanı ve bakanları atamaktadır.³² Ancak bu da Polonya için söz konusu değildir. Polonya'da başbakan ve bakanlar meclis tarafından atanır. Söz konusu atamalara ilişkin olarak devlet başkanının herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.³³ Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında da Polonya'daki sistemin parlamenter bir sistem olduğu söylenemez.

Parlamenter sistemlerde yürütme organının yasama organını feshetmesi, bir başka deyişle, hukuki varlığına son vermesi de mümkündür.³⁴ Ancak Polonya'da böyle bir durum da söz konusu olamaz. Zira yasama organının yürütme organı karşısında tartışılmaz bir üstünlüğü vardır.³⁵ Görüldüğü üzere yine Polonya'da parlamenter sistemin dışında³⁶ bir yapı mevcuttur.

Diğer yandan parlamenter sistemde devlet başkanı kanunları veto edebilir.³⁷ Ancak Polonya'da devlet başkanının kanunları veto etmesi kesinlikle söz konusu değildir.³⁸ Zira kanunlar yasama organının tasarrufu olduğundan

30 Küçük Anayasa md. 5.

31 Prokop, 58.

32 Gözler, 590-593.

33 Kuca, 93.

34 Gözler, 594-595.

35 Jedruch, 13; Kuca, 96. Ayrıca bkz. Küçük Anayasa md. 1.

36 Burada bir hususa dikkat edilmesi gerekir. Yürütmenin yasamayı feshedememesi durumu tek başına, sistemin parlamenter bir sistem olmadığını düşündürmemelidir. Gözler bu durumu şöyle ifade etmiştir: "Fesih yetkisinin hiç olmadığı veya Türkiye'de olduğu gibi çok sıkı şartlara bağlanmış olduğu bir hükümet sistemi, asli özellikleri taşımak kaydıyla, parlamenter hükümet sistemi olarak kabul edilir. Yani sırf yürütme organının yasama organını fesih yetkisine sahip olmaması, bir parlamenter hükümet sistemini, 'parlamenter' nitelikte olmaktan çıkarmaz." Bkz. Gözler, 595.

37 Gözler, 596.

38 Jedruch, 13.



yürütmenin kanunları veto etmesi düşünülemez.³⁹ Dolayısıyla devlet başkanının veto yetkisi bakımından da sistemin yine parlamenter bir sistem olmadığı görülmektedir.

Bakanlar kurulunun kanun teklifinde bulunabilmesi de yine parlamenter sistemde mümkün olan durumlardan biridir.⁴⁰ Ancak Polonya'da hükümetin böyle bir hakkının olmadığı söylenebilir.⁴¹

Son olarak parlamenter sisteminde mevcut olan kuvvetler ayrılığının⁴² Polonya'da da uygulanmadığı, hatta aksi yönde kuvvetler birliğinin benimsendiği görülmektedir.⁴³ Bu da yine sistemi parlamenter bir sistem olarak değerlendirmemize engel bir durumdur.

Bununla birlikte bütün bu söylenenler, yani Polonya'daki sistemin parlamenter sistem olmadığını tespit etmek sorunun bir parçası olarak karşımızda dursa da diğer parçanın hâlâ eksik olduğu söylenebilir. O da Polonya'daki sistemin ne olduğudur.

Devlet başkanının az evvel zikredilen durumlarından yola çıkılırsa bu sorunun da cevabı bulunabilir. Zira hangi sistemlerde devlet başkanı bu kadar yetkisiz olabilir? Ya da bu kadar yetkisiz bir devlet başkanlığı makamı Polonya'da neden ihdas edilmiştir? Bu kadar yetkisiz bir devlet başkanı Polonya'da ne iş yapar, hangi görevleri yerine getirir? Devlet başkanlığı makamının ihdas edildiği ülkelerde devlet başkanından beklenen bağımsız bir şekilde yöntemlerini belirlemesi ve politikalarını başlatmasıdır. Böyle bir şey Polonya'da söz konusu değilse eğer, devlet başkanı ve bakanlar ne yapmaktadır?

Polonya'daki devlet başkanı ve bakanları hiç şüphesiz gücü sınırsız⁴⁴ olan meclisten ayrı düşünmek doğru olmayacaktır. Devlet başkanı ve bakanlar meclisin verdiği görevleri yerine getiren ve meclis adına hareket eden bir konumda yer almaktadırlar. Bir başka deyişle, meclisin aldığı kararları meclis adına uygulamaktadırlar. Özellikle devlet başkanı meclisin aldığı kararların en yüksek uygulayıcısı olarak görülmektedir.⁴⁵ Dikkat edildiği üzere bir icra

39 Kuca, 91.

40 Gözler, 596.

41 Prokop, 59.

42 Gözler, 596.

43 Prokop, 58; Kuca, 96.

44 Prokop, 61.

45 Prokop, 58.

faaliyeti söz konusudur. Meclis adına da hareket edildiği için de vekâletten, vekillikten söz edilebilir. Dolayısıyla Polonya'daki devlet başkanına ve bakanlara icra vekili demenin hiçbir sakıncası yoktur. Tıpkı BMM'de olduğu gibi. Ancak BMM'ye geçmeden önce bu durumun, yani, devlet başkanının bağımsız hareket edememesinin ve yetkisiz olarak sadece meclisin kararlarını uygulayan bir kişi olmasının bizi bir soruya yönelttiğini belirtmek gerekir: Hangi sistemlerde devlet başkanı yoktur?

BMM'de nazır ya da bakanlar yoktur. Zira Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda bu ifadeler kullanılmamıştır. Onların yerine icra vekili ifadesi kullanılmıştır.⁴⁶ İcra vekilleri meclisin kararlarını meclis adına uygulayan kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle, meclis hükûmeti sistemi vardır. Dolayısıyla Polonya uygulamasının da meclis hükûmeti sistemi olduğu ve Polonya tecrübesinin Türkiye Devleti'nde metne döküldüğü, yani anayasamızda ifade edildiği görülmektedir.

Bu noktada kuvvetler ayrılığının/birliğinin diğer bir ayağına da dikkat çekmek gerekir: Yargı. BMM'de de Polonya'da olduğu gibi kuvvetler birliği söz konusudur. Ancak her iki anayasada da yasama ve yürütme düzenlendiği hâlde yargıdan bahsedilmemiştir.⁴⁷ Bu durum zaman zaman tartışılabilir da kanaatimizce yargının düzenlemesine gerek kalmamıştır. Zira bir nesnenin, nesneye ve birbirine eşit uzaklıkta bulunan üç eş kuvvet tarafından çekilmesi o nesneyi hareket ettirmeyecek, nesneyi sabit kılacaktır. Kuvvetler ayrılığı da bu prensip temelinde devletin sadece yasama, sadece yürütme ve sadece yargı tarafından çekilmemesini sağlayacaktır. Ancak bir şekilde bu güçlerden ikisi aynı noktada toplanırsa artık üçüncü kuvvetin bir etkisi kalmayacak ve o üçüncü kuvvet iki kuvvetin doğrultusunda nesneyle birlikte hareket edecektir. Bu sebeple iki anayasada da kuvvetler birliği esas kabul edildiği için yargı bahsi açılmamış, yargının yasama ve yürütmenin peşinden gitmesi beklenmiştir.

Bütün bu bilgi ve tespitlerden yola çıkarak şunu söyleyebiliriz ki Polonya'da olduğu iddia edilen parlamenter sistem aslında Polonya'da mevcut değildir ve oradaki sistem her ne kadar KA'da ifade edilmese de kuvvetler birliğinin esas alındığı meclis hükûmeti sistemidir. Buna mukabil Türkiye Devleti'nin

46 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu md. 8-9.

47 Küçük Anayasa dönemi Polonya yargısına ilişkin kurumların tartışıldığı bir bölüm için bkz. Kuca, 94-96.



sistemi de meclis hükûmeti sistemidir ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda bu durum açıkça ifade edilmiştir. Özetle, Polonya'da yazılı olmayan ama tecrübe edilen durum Türkiye Devleti'nin anayasasında yazılı hâle getirilmiştir.

E. İki Anayasalı Dönem

Buraya kadarki benzerlikler önce Polonya'da ortaya çıkmış, daha sonra Türkiye Devleti'nde görülmüştür. Ancak son benzerliğimiz olan iki anayasalı dönem önce Türkiye Devleti'nde ortaya çıkmıştır.

Türkiye Devleti'nde 1921 yılında kabul edilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile kanunuesasi yürürlükten kaldırılmamış ve 1924 Anayasası'nın kabulüne kadar yaklaşık üç yıl boyunca iki anayasalı bir dönem yaşanmıştır.

Polonya'da da benzer bir durum söz konusudur. 1921 yılında kabul edilen Polonya Anayasası, aslında başlarda birkaç ay yürürlükte kalması beklenen⁴⁸ 1919 tarihli KA'yı yürürlükten kaldırmamıştır. Dolayısıyla Polonya'da da 11 Aralık 1922 tarihine kadar, yani yaklaşık iki yıl boyunca iki anayasalı bir dönem yaşanmıştır.⁴⁹

İki devlette de 1921 yılında ortaya çıkan iki anayasalı dönem Türkiye Devleti'nde Ocak ayında ortaya çıkarken Polonya'da Mart ayında ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla her ne kadar bu noktada da iki ülkenin benzerliğinden söz edilebilirse de bu benzerliğin önce Türkiye Devleti'nde ortaya çıktığı bir kez daha vurgulanmalıdır.

48 Jedruch, 182.

49 Prokop, 56; Jedruch, 182.

Sonuç

Polonya ile Türkiye Devleti arasındaki zikredilen benzerliklerden genel ve özel olmak üzere iki sonuç çıkarılabilir. Genel sonuç, benzer kaderleri yaşayan milletler benzer olaylara benzer tepkiler vermiş olabilirler. Belki de devletler ve milletler nazarında da gerçekleşen bir determinizm söz konusudur. Bu anlamda politik determinizmden bahsetmek mümkün olabilir. Ancak bizim esas olarak ulaşmak istediğimiz sonuç özel sonuçtur. O da iki devlet arasında bir etkileşimin olup olmadığı sorusudur.

Bu bildirin in iddiası ve ulaştığı sonuç, kurtuluş mücadelesini Polonya daha önce yaşadığı için, Türkiye Devleti'nin özellikle meclis hükümeti ve kuvvetler birliği bağlamında Polonya tecrübesini yazılı hâle getirdiği, anayasa olarak kabul ettiği dir. Yazarlarımız, Türkiye Devleti'nin getirdiği yeni sistem olan meclis hükümeti sistemini, Polonya'nın aksine, genellikle Fransız Konvansiyon Dönemi ile ilişkilendirmiş ve bu meclisle BMM arasında benzerlikler üzerinde çalışmışlardır.⁵⁰

Türk devlet adamlarının dünyayı yakından takip ettiği zabıt ceridelerinde açıkça görülmektedir. Birçok devlete ilişkin tartışmalar gerçekleşmiş, bu tartışmalarda Polonya da yer almıştır.⁵¹ Her ne kadar Polonya'daki sistem ciddi şekilde eleştirilse de, kanaatimizce, Polonya'nın 1919 yılında yaşadığı tecrübe devlet adamlarımızca dikkate alınmıştır. Zira kurtuluş mücadelesi veren bir devlet olarak Polonya ile olan ortak yanlarımız ve neticede Polonya'nın başarıları bizi Fransa'ya değil de Polonya'ya yönlendirmiş olabilir.

Sonuç itibarıyla, bu çalışmayla gündeme getirmeye çalıştığımız ve daha önce zikredilmemiş olan söz konusu benzerlikler daha yetkin araştırmacılar tarafından daha etraflı bir şekilde araştırılmaya değer görünüyor.

50 Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, 95; Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 2006, 262.

51 Polonya ile ilgili olarak sonraki dönemlere ait şu kayıtlara özellikle bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 1, İçtima 70, 8.7.1338; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 2, İçtima 69, 6.7.1338; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 3, İçtima 132, 3.11.1338.



Kaynakça

- Adivar, Halide Edip, *Türk'ün Ateşle İmtihanı*, Can Yayınları, 25. Baskı, İstanbul, 2020.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2001.
- Biernat, Stanisław / Kawczyńska, Monika, "The Role of the Polish Constitution (Pre-2016): Development of a Liberal Democracy in the European and International Context", *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), 2019, 745-793.
- Çetin, Nurten, "Londra Konferansı'nda Ahmet Tevfik Paşa", *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2012, 107-127.
- Demirci, H. Aliyar, "1921 Polonya Anayasası'nın 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 26, 2017, 1-11.
- Ertan, Ali Erhan / Özgün, Tevfik Orçun, "I. Dünya Savaşı'nın Ardından Yenidünya Düzenine Doğru: 1919 Paris Barış Konferansı", *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, 2016, 551-572.
- Grant, Thomas D., *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Praeger, London, 1999.
- Güneş, İhsan, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Düşünce Yapısı (1920-1923)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009.
- Handelsman, Marcell, *Konstytucje Polskie 1791-1921*, Polska Składnica Pomocy Szkolnych, Wyd. 3, Warszawa, 1922.
- Jedruch, Eva Cristina Hoffman, "Poland's Legislative Parliament (Sejm Ustawodawczy) and the small constitution (Mala Konstytucja) of 1919", *Parliaments, Estates and Representation*, 2020, 170-182.
- Kıran, Abdullah, "Uluslararası Hukukta Devletleri Tanıma ve Tanıma Teorileri", *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 2017, 923-945.
- Kuca, Grzegorz, "Między Jednolitością A Podziałem Władzy: Pozycja Ustrojowa Sejmu Ustawodawczego", *Przegląd Sejmowy*, 6, 149, 2018, 85-98.
- Kulig, Andrzej, "Relacje Sejmu Ustawodawczego z Rządem i Naczelnikiem Państwa: System Rządów w Latach 1919-1922", *Przegląd Sejmowy*, 6, 149, 2018, 99-136.
- MacMillan, Margaret, *Paris 1919: Six Months That Changed the World*, Random House, New York, 2002.
- Malec, Dorota, "Sejm Ustawodawczy 1919-1922. W 90. Rocznice Pierwszego Posiedzenia", *Przegląd Sejmowy*, 1, 90, 2009, 9-29.
- Özbudun, Ergun, "Turkey", *Competitive Elections in Developing Countries*, Duke University Press, (eds. Myron Weiner, Ergun Özbudun), 1987, 328-368.
- Özbudun, Ergun, *Social Change And Political Participation In Turkey*, Princeton University Press, Princeton.
- Prazmowska, Anita, *Poland: A Modern History*, I. B. Tauris, New York, 2010.
- Prokop, Krzysztof, "The System of Government under the Small Constitution of 1919", *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6, 46, 2018, 55-62.
- Rzepecki, Tadeusz, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Wielkopolskiej Księgarni Nakładowej, Poznań, 1920.

- Surowiec, Krzysztof, “Legal And Institutional Frameworks And Participation Of Political Parties In The Elections To Legislative Sejm In 1919 In The Podkarpacie Region”, *Humanities and Social Sciences*, XXI, 23, 2016, 255-265.
- Tilly, Charles, *Avrupa’da Devrimler 1492-1992*, çev. Özden Arıkan, Literatür Yayınları, İstanbul, 2005.
- Tunaya, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 23, Sayı 3-4, 2011, 227-247.
- Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Wheare, Kenneth C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Oxford, 1966.

1921 ANAYASASI: MİLLÎ EGEMENLİĞE DAYALI ULUS DEVLETİN KURULUŞU

Derya DOĞRU

Dr. Öğretim Üyesi,
Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
dkarakoc@baskent.edu.tr

Öz

Cumhuriyet tarihimizin ilk anayasası olarak kabul edilen 1921 Anayasası olağanüstü yetkileri haiz kurucu bir meclis tarafından yapılmıştır. Anayasa literatürümüzde genel kabul gören anlayışa göre en demokratik şekilde yapılmış anayasamızdır. Ulusal kurtuluş mücadelesi verilen bir süreçte yapılan 1921 Anayasası, ulusal egemenlik temeline dayanan modern Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni kurmuştur. Bu açıdan kurulan yeni devletin kurucu belgesidir. 1921 Anayasası 1. maddesinde “Hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstennittir.” hükmünü düzenlemiştir. Böylece aydınlanma düşüncesinin temel ilkesi olan millî egemenlik anlayışı benimsenmiştir. 1921 Anayasası monarşik bir devletten cumhuriyet rejimine geçişi sağlayan köklü bir devrimin temellerini atmıştır. Türk Devrimi bu özelliğiyle ilk aşamasından itibaren hukuka bağlılık anlayışını benimsemiştir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Egemenlik, Millî Egemenlik, Ulus Devlet, Cumhuriyet Rejimi.



The 1921 Constitution: The Establishment Of The Nation State Based On National Sovereignty

Abstract

The 1921 Constitution, which is accepted as the first constitution of our republican history, was conducted by a constituent assembly with extraordinary powers. It is generally adopted that the 1921 Constitution was the result of the most democratic constitution-making process in our constitutional literature. The 1921 Constitution made in a process given the national independence struggle, established the Modern State of Republic of Turkey based on the principle of national sovereignty. In this regard the 1921 Constitution is the founding document of the new state established. Article 1 of the Constitution stated that “Sovereignty is vested in the nation without condition. Governmental system is based on the principle of self-determination and government by people.” Thus, the understanding of national sovereignty, which is the basic principle of the enlightenment thought, was adopted. The 1921 Constitution founded a radical revolution that enabled the transition from a monarchical state to the republican regime. With this feature, the Turkish Revolution adopted the understanding of adherence to law from its first stage.

Keywords: The 1921 Constitution, Sovereignty, National Sovereignty, Nation State, Republic Regime

Giriş

Cumhuriyet tarihimizin ilk anayasası olan ve 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, olağanüstü savaş koşullarında hazırlanmış en özgün ve istisnai anayasamızdır. 1921 Anayasası'nın birinci maddesi “*Hakimiyet bilâkaydû şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.*”¹ hükmünü düzenlemiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşuna giden yolda, ilk kez 1776 Virginia İnsan Hakları Bildirisi'nin 2. maddesinde, 13 yıl sonra da 1789 Fransız ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 3. maddesinde yer alan “*halk egemenliği ya da ulusal ege-*

1 Erdem, Tarhan, Anayasal Belgeler, 1876-2012, Doğan Kitap, İstanbul, 2012, s. 73.

menlik” kavramının Türk milleti açısından karşılık bulduğu ilk belge 1921 Anayasasıdır. Böylece Batı anayasalarında olduğu gibi, ilk kez 1921 Anayasası ve ardından diğer anayasalarımızda da yer alan ulusal egemenlik ilkesi, aydınlanma düşüncesi ve liberal doktrine ait en temel ilkedir.²

Anayasal tarihimizde içeriği ve ömrü açısından en kısa anayasa olma özelliğini taşımasına karşın; 1921 Anayasası'nın ilk maddesinde devrim niteliğinde olan bu hükümlerle, yeni bir devletin kuruluşunun temeli atılmıştır. Kurucu anayasal şarta dayanan devletler çoğu kez millî egemenliği ilk ve temel ilkeleri olarak benimsemişlerdir. Anayasa tarihinde ilk yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası da “*Biz, Birleşik Devletler halkı, daha mükemmel bir birlik kurmak, adaleti tesis etmek, dahilî emniyeti sağlamak, müşterek müdafaaı temin etmek, umumî refahı artırmak ve kendimizin ve ahfadımızın hürriyetin iyiliklerinden istifade edebilmemiz için işbu Amerika Birleşik Devletleri anayasasını ısdar ve tesis eyliyoruz.*”³ cümlesiyle başlamaktadır. 1921 Anayasası da 1. maddesinde kabul edilen “*millî egemenlik*” ilkesi ve 3. maddesinde yer alan “*Türkiye Devleti*” ifadesiyle benzer bir yöntem izlemiştir. 30 Ekim 1923 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun ile Anayasa’nın 1. maddesine “*Türkiye Devleti’nin şekli-i hükûmeti, cumhuriyettir.*”⁴ hükmü eklenerek köklü bir rejim değişikliği gerçekleştirilmiş ve ulusal devlet kesin olarak kurulmuştur.⁵

1921 Anayasası’nda egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunun kabul edilmesi, artık devlet toplum ilişkisinin başka bir biçimde kurulacağı anlamına gelmektedir. Böylece egemenliğin hukuki kaynağı ulustur ve devlet hukuki meşruiyetini ulusal egemenlikten almaktadır.⁶ Kurtuluş Mücadelesi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılan 1921 Ana-

2 Akad, Mehmet/Vural Dinçkol, Bihterin/Bulut, Nihat, Genel Kamu Hukuku, 14. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2018, s. 160; Okandan, Recai Galip, “Millî Hakimiyet, Millî İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilat Hukukumuzda Girişi”, İÜHF, C. XXVII, S. 1-4, s. 21.

3 Akbay, Muvaffak, “Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 1950, s. 458.

4 Erdem, s. 81.

5 Mumcu, Ahmet, Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi, 19. Baskı, İnkılâp Yayınevi, İstanbul, 1996, s. 55; Çeçen, Anıl, Ulus Devlet-Türkiye Cumhuriyeti, 2. Baskı, Kilit Yayınları, Ankara, 2009, s. 154.

6 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 365.



yasası bir devrim anayasasıdır. Çünkü Osmanlı Devleti'nde yaşanan demokratik gelişmeler padişahın mutlak iktidarını sınırlandırmaya yöneliktir. Ulus devletin kuruluşu aşamasındaki gelişmeler ise, iktidarın sınırlanması veya paylaşılması olmayıp; egemenliğin kaynağında köklü bir değişimi amaçlamıştır.⁷ Bu açıdan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, iktidarı sınırlandırmak için değil, ulusal kurtuluş ve birlik için yapılmıştır. 1921 Anayasası ile monarşik bir devletten millî egemenlik ilkesine dayalı ulus devlete geçilmiştir.

Egemenlik kavramının ulus devlet ile birlikte tarih sahnesine çıktığı görüşünü esas aldığımızda; iki kavramın birbiriyle çok yakın ilişki içerisinde olduğunu ifade edebiliriz. Ulus devlet, egemenliğin sahipliğini de ulusa veren bir anlayışı beraberinde getirmiştir. Egemenliğin ulusa geçmesi, Batı demokrasi tarihinde büyük bir dönüm noktasıdır. Siyasal meşruiyet, artık hanedanlık ve dinî geleneğe değil, halkın egemenliği ilkesine dayanacaktır.⁸ 1921 Anayasası egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu hüküm altına aldıktan sonra 2. maddesinde egemenliği kullanma yetkisini milletin yegâne ve gerçek temsilcisi olarak ifade ettiği Büyük Millet Meclisine vermiştir. Bu maddeden anlaşıldığı üzere Anayasa temsili demokrasiyi benimsemiştir.

Bildirimizde, 1921 Anayasası'nın Türk Devrim tarihindeki yeri ve önemi, özgün ve istisnai özellikleri millî egemenlik ve ulus devlet kuramlarıyla ilişkilendirilerek incelenecektir. Özellikle köklü bir rejim değişikliği ve yeni bir ulus devletin inşasında 1921 Anayasası'nın tartışılmaz rolü ele alınarak; yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti modern devlet teorisi açısından incelenecektir.

1. 1921 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Anayasal Tarihimizdeki Önemi

Türk kamu hukukunun temelinde yatan devrimci dönüşümün simgesi 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'dur⁹ ve anayasal tarihimizde 1921 Anayasası olağanüstü yetkileri haiz kurucu bir meclis tarafından yapılmış özgün ve is-

7 Uygun, Oktay, Devlet Teorisi, 4. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2017, s. 449.

8 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 101.

9 Akın, Rıdvan, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, On İki Levha Yayınları, 21-22 Aralık 2012, İstanbul, s. 599.

tisnai bir anayasa niteliğine sahiptir. Anayasa literatüründe genel kabul gören anlayış, anayasalarımız arasında 1921 Anayasası'nın *sui-generis* bir metin olduğudur. Öncelikle *Tanör* ve *Özbudun*'un da ifade ettiği gibi 1921 Anayasası, hazırlanış ve kabulü açısından Osmanlı-Türk anayasacılığının demokratik tek örneğidir.¹⁰ Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'nde, milli iradeyi gereği gibi temsil eden bir meclis tarafından yapılmış olan tek anayasadır. 1921 Anayasası üzerindeki meclis görüşmeleri de, TBMM'nin sosyal köken ve düşünce yapısı açısından oldukça çeşitliliği bünyesinde barındırdığının bir göstergesidir.¹¹ Anayasa tekniği açısından ise anayasalarımız arasında olağan kanunlar gibi görülen ve sonradan anayasada yapılacak değişiklikler açısından da özel bir yöntem öngörülmeleyen tek yumuşak anayasamızdır. Bu özelliği, biçimsel anayasa anlayışına göre 1921 Anayasası'nın kanunlardan üstünlüğü konusunda soruları akla getirebilirse de, *Gözler*'in de ifade ettiği gibi maddi anayasa anlayışına göre 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu şüphesiz anayasal niteliktedir. Yine bir diğer istisnai özelliği 23 madde ve bir ek maddeden oluşan çerçeve bir anayasa olmasıdır.¹²

Bu şekli özelliklerinin yanında içeriği ve kabul ettiği sistem açısından da 1921 Anayasası hukuk tarihimizde istisnai özelliklere sahiptir. Ulusal egemenlik ilkesini 1. maddesinde yeni kurulan Türk Devleti'nin temel ilkesi olarak kabul ederken, 2. maddesindeki "*İcra kudreti ve teşrii salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*" ve 3. maddesinde yer alan "*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti Büyük Millet Meclisi hükûmeti ünvanını taşır.*" hükümleriyle kuvvetler birliği anlayışını ve meclis hükûmeti sistemini benimsemiştir. Bunun nedeni ise içinde bulunulan olağanüstü savaş koşullarıdır. Bir zaruretten kaynaklanan kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti tercihi, savaş koşulları içerisinde bağımsızlığın elde edilmesi ve yeni bir devletin kuruluşunun ger-

10 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 22. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 250.

11 Gerçekten diğer anayasalarımıza bakıldığında 1876 Kanun-u Esasi, padişah tarafından atanmış bir komisyona hazırlanıp, padişah fermanı ile ilan edilmiştir. 1924 Anayasası, tek parti egemenliğinin kurulmaya başladığı ve örgütlü bir muhalefetin olmadığı bir meclisçe yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları da askeri darbeler sonrasında yapılmıştır. Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s. 2; TANÖR, s. 250.

12 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 67-69.



çekleştirilmesi amaçlı geçici bir dönem için zorunlu olarak kabul edilmiştir.¹³ Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, ulus devletin kuruluşundaki ilk çekirdektir ve uluslaşma sürecindeki birleştirici rolü bu kurucu meclis üstlenmiştir.¹⁴

2. Egemenlik Kuramı Açısından 1921 Anayasası'nda Benimsenen Egemenlik Anlayışı

Ulus devletin iktidarını egemenlik kavramıyla nitelendiren ilk düşünür *Jean Bodin*'dir (1530-1596). Günümüzde, çoğu bilim dalı bu kavramı kullanmaktan vazgeçmiş olmakla birlikte, anayasalar hâlâ bu kavram üzerinden devlet iktidarını düzenlediği için, "egemenlik" kamu hukukunda önemini korumaya devam etmektedir.¹⁵ *Bodin*'e göre, devleti diğer örgütlenmelerden ayıran temel unsur egemen bir iktidar olmasıdır ve bu egemenlik, yurttaşlar üzerindeki en yüksek, en mutlak ve en sürekli güçtür.¹⁶ Egemenlik kavramına *Bodin*'in önemli katkıları olmakla birlikte, kavramı yetkinleştiren ve yeni bir meşruiyet anlayışıyla teoriyi güçlendiren düşünür *Thomas Hobbes* (1588-1679) olmuştur.¹⁷ *Hobbes*, tabiat hâli olarak ifade ettiği devletsiz dönemde insanların güvensiz bir ortamda yaşadığını ve söz konusu güvensiz ortamdan ancak toplumdaki bireylerin bir sözleşme yaparak kurtulacağını savunmaktadır. Bu toplumsal sözleşme ile toplumdaki herkes haklarının tamamını kullanma yetkisini *devlet* ya da *Leviathan*'a devredebilir. Ancak egemenliğe sahip olan *Leviathan* sözleşmenin tarafı değildir ve insanlar kendi aralarında sözleşmektedir. Bu nedenle *Leviathan*'ın sözleşmeye uyma yükümlülüğü de söz konusu değildir. Egemenliğin meşruiyet kaynağını toplumsal sözleşme ile

13 Okandan, s. 26; Dinçkol, Bihterin, "Atatürk ve Türk Devriminin Meşruiyeti 'Ulusal Egemenlik,' Argumentum Hukuk Dergisi, Yıl: 5 Sayı: 47, 1995, s. 148; Tanör, s. 258 vd; Hakyemez, s. 142, Akyılmaz, Bahtiyar, "Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi", Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan, GÜHFD, Cilt II, Sayı: 1-2, 1998, s. 220; Sevinç, Murat/Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 32-34.

14 Çeçen, s. 156.

15 Uygun, s. 195; Hakyemez, Yusuf Şevki, Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı (Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü), Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 29.

16 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 101-102; Hakyemez, S. 29; Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016, s.156.

17 Hakyemez, s. 31-32; Uygun, Devlet Teorisi, s. 203.

temellendiren *Hobbes*'in egemenliği mutlak, sürekli, bölünmez ve en üstün güç olarak nitelemesi *Bodin*'i takip ettiğini göstermektedir.¹⁸

Genel devlet teorisinde klasik egemenlik anlayışı olarak kabul edilen *Bo-din* ve *Hobbes*'in mutlak egemenlik anlayışını demokratikleştiren ve egemenliğin kaynağını halka veren düşünür *Jean-Jacques Rousseau*'dur (1712-1778). *Hobbes* gibi toplumsal sözleşmeci olan *Rousseau*, *Hobbes*'den farklı olarak monarkın mutlak egemenliğini reddederek, egemenliğin kaynağının halktan geldiğini savunmuş ve egemenlik kavramını demokratik bir temele kavuşturmuştur.¹⁹ Böylece *Rousseau*, demokrasi ile egemenlik kavramının modern ulus-devlet çerçevesinde düşünülmesinin önünü açmıştır.²⁰ *Rousseau* insanı ahlaki ve hukuki bir çerçeve içine oturtarak yurttaş hâline getirmenin temel amaç olduğunu ve bunun yolunun da toplumsal sözleşme olduğunu savunmuştur.²¹ *Rousseau*'ya göre toplum sözleşmesi, "toplumdaki tüm bireylerin bir araya gelmesi ile ortak bir kuvvetin oluşmasını, oluşan bu ortak kuvvetin herkesin can ve malını himaye altına almasını ve bu sayede -herkesin yine kendi iradesine itaat etmiş olduğundan hareketle- eskiden ne derece özgür ise yine aynı derecede özgür kalmasını öngörmektedir."²² *Rousseau*'nun öngördüğü devlet iktidarı halk egemenliğine dayanmalı ve halk da bu egemenliği doğrudan kendisi kullanmalıdır. Halk ise egemenliği topluluğun iradesi olarak kabul ettiği "genel irade" ile kullanacaktır. Genel irade tek tek bireylerin toplamı olmayıp, bireylerin iradelerinin sentezi olan üstün bir topluluk iradesini temsil etmektedir. Genel irade her zaman kamu yararını hedefleyen ve hiçbir zaman yanılmayan bir iradedir. Bu açıdan genel iradeye dayanan egemenlik mutlaktır, bölünemez ve devredilemez niteliktedir. Görüldüğü üzere *Rousseau* kuvvetler ayrılığını ve temsili demokrasiyi reddetmektedir. Çünkü temsili demokraside

18 Uygun, s. 206-208; Hakyemez, s. 32-33; Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 107-109.

19 Ağaogulları, Mehmet Ali, *Ulus- Devlet ya da Halkın Egemenliği*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2010, s. 9; Göztepe, Ece, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri- Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler", Kamu Hukukçuları Platformu Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 186, Ankara, 2010, s. 133; Işık, Salim, "J. J. Rousseau ve Egemenlik Anlayışı Üzerine", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8 Sayı:2 Yıl 2017, s. 80.

20 Göztepe, s. 133.

21 Rousseau, Jean-Jacques, *Toplumsal Sözleşme*, çev. Aziz Yardımlı, İdea Yayınları, İstanbul, 2011, I. Kitap, VI. Bölüm s. 19; Ağaogulları, s. 68-69.

22 Okandan, Recai Galip, "J.J Rousseau'nun Devlet Hakkındaki Görüşleri", Ord. Prof. Dr. A. Samim Gönensay Armağanı, İstanbul 1955, s. 110, akt. Işık, s. 86; Rousseau, I. Kitap, VI. Bölüm, s. 19-20.



halkın yöneten ve yönetilen olarak ayrışması söz konusu olacak ve halk kendisini bir efendinin hükmü altına sokacaktır.²³

İlk kez *Rousseau* tarafından dile getirilen halk egemenliği ve egemen iktidarın demokratikleşmesi düşüncesi 1789 Fransız Devrimi ile uygulamaya geçirilmiştir. 1789 Fransız Devrimi, egemenliği ulusa devretmiştir. Böylece aydınlanma düşüncesi ile başlayan 'bireyin yüceltilmesi' süreci, Devrim ile doruğa ulaşmıştır.²⁴ Devrim'in fikrî bakımdan en önde gelen ismi *Emmanuel-Joseph Sieyès*'tir (1748-1836). *Sieyès* devlet yönetiminde bütün ayrıcalıklı yetkileri ve ayrıcalıklı sınıfları reddetmiş; devlet çatısı altındaki herkesin eşitliğini savunmuştur. *Sieyès* devleti, hukuki ayrıcalıklardan sıyrılmış soyut bir bütün olarak ulusa tabi kılmış; ulusu ise ortak bir yasaya göre yönetilen ve aynı yasa koyucu tarafından temsil edilen bireyler topluluğu olarak tanımlamıştır.²⁵ *Sieyès* 'Üçüncü Sınıf Nedir?' başlıklı yazısında üçüncü sınıfı kapsayıcı bir şekilde halkla ve tüm ulusla eşdeğer kabul etmiştir.²⁶ Ona göre üçüncü sınıf olarak isimlendirdiği ayrıcalıklardan arınmış bu sınıf, toplumu ayakta tutan çalışmaların tümünü yerine getirir ve üçüncü sınıf her şeydir. Bu nedenle ayrıcalıkları bulunan sınıfın ulusa ait olmadığını ve devlet içinde bir *imperium in imperio* yani devlet içinde bir devlet olduğunu ifade etmektedir.²⁷ *Sieyès* bütün bu ayrıcalıkları reddederek, asıl ulus olan üçüncü sınıfın temsilcilerinin bu sınıf içindeki yurttaşlardan seçilmesini, üçüncü sınıfın temsilci sayısının diğer ayrıcalıklı sınıf temsilcileri ile eşit sayıda olmasını, oyların da sınıf başına değil kişi başına olması gerektiğini savunmaktadır.²⁸ *Sieyès* de *Rousseau* gibi halk egemenliğini kabul etmesine rağmen; *Rousseau*'nun aksine temsili demokrasiyi benimsemiştir. Böylece günümüz ulus-devletleri için vazgeçilmez bir kurucu

23 Hakyemez, s. 39; Göztepe, s. 134; Ağaogulları, s. 88, 100; Işık, s. 86-89; Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 150-151.

24 Gemalmaz, M. Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 42.

25 *Sieyès*, Emmanuel Joseph, "Tiers-État Nedir?", Çev: Süheyp DERBİL, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1-2, 1951, s. 152; Erözden, Ozan, Ulus Devlet, Dost Kitabevi yayınları, Ankara, 1997, s. 55.

26 Göztepe, s. 137.

27 *Sieyès*, s. 153; Çamurcuoğlu, s. 189-190.

28 *Sieyès*, s. 159-168; *Sieyès* nüfus bakımından üçüncü sınıfın ilk iki sınıfa karşı büyük bir üstünlüğünün olduğunu açık olduğunu belirtmektedir. s.164.

ilke olan siyasal temsil ilkesinin ve ulusal egemenliğin Anayasa'da öngörülen organlar eliyle kullanılmasının temelleri *Sieyès* tarafından atılmıştır.²⁹

Bu bağlamda, *Rousseau*'nun genel iradesi *Sieyès* tarafından ulusal iradeye ve halk egemenliği de ulus ya da millet egemenliğine dönüştürülmüştür.³⁰ Halk belli bir anda yaşayan vatandaşlar topluluğunu ifade ettiği için bu insanların toplamından oluşur ve somut bir varlıktır. Halk egemenliği teorisi de bu nedenle egemenliğin kullanımında her bir bireyin eşit paya sahip olması fikrine dayandığı için kuvvetler ayrılığı teorisiyle de bağdaşmaz. Oysa ulus egemenliği ya da millî egemenlik teorisinde yer alan ulus ya da millet kavramı kendisini oluşturan bireylerden ayrı ve onların üzerinde yer alan manevi bir unsurdur. Bu açıdan halk kavramından farklı olarak, sadece o anda yaşayan insanları değil, o devlet çatısı altında geçmişte yaşamış olan ve gelecekte de yaşayacak insanların tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla millî egemenlik teorisinde temsili demokrasi bir zorunluluktur.³¹

Egemenlik kuramının düşünsel ve uygulamada geçirdiği değişime ilişkin bu bilgiler ışığında, 1921 Anayasası'nın benimsediği egemenlik anlayışına bakıldığında; mutlak egemenlik anlayışına sahip bir monarşik rejimden millî egemenlik esasına dayanan demokratik bir rejime geçiş yapılmıştır. *Bodin* ve *Hobbes*'un görüşlerinin kabul edildiği mutlak monarşiden *Rousseau*'nun halk egemenliği fikrine dayanan ve özellikle *Sieyès*'in bütün yurttaşların ayrıcalıklarından arınmış eşit bireyler olarak temsili demokrasi yoluyla yönetime katıldığı bir Cumhuriyet rejimine geçişin ilk adımları 1921 Anayasası ile atılmış olmaktadır. Yeni kurulacak devlet, meşruiyetini ulus egemenliğine dayandırmaktadır. Esasen ulus egemenliği fikri Türk kurtuluş mücadelesinin başlangıcından itibaren dile getirilmeye başlanmıştır. Atatürk 22 Haziran 1919'da Amasya'dan vilayetlere ve kolordu komutanlıklarına gönderdiği tamimde yer alan "*Milletin istiklâlini yine Millet'in azim ve kararı kurtaracaktır.*" ifadesi ile

29 Göztepe, s. 137-138; Aġaoġulları, s. 201-203

30 Aġaoġulları, s. 202-203.

31 Gözler, Kemal, *Devletin Genel Teorisi Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı*, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 89-93; Aġaoġulları, s. 202-203; Akyılmaz, s. 216-218; Hakyemez, s. 64-67; Çamurcuoġlu, s. 196-197; Gözler'in de ifade ettiġi gibi, millî egemenlik teorisiyle halk egemenliği teorisi arasındaki farklılık teoriktir. Günümüz demokrasilerinde genel oy ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri vazgeçilmez prensipler olduġu için, demokratik bir anayasa ister halk egemenliği ister millî egemenlik ilkesini benimsesin kuvvetler ayrılığı ve temsili demokrasiyi kabul etmek zorundadır. Gözler, 2011, s. 93.



kurtuluş mücadelesinin dayandığı temel fikri ortaya koymuştur.³² 1921 Anayasası ile de kurtuluş mücadelesinde sürekli dile getirilmiş olan ulusal egemenlik, temel bir anayasal ilke hâlini almıştır.

Anayasa tasarısının birinci maddesindeki “*Hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.*” hükmü ile ikinci maddesindeki “*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti millet in yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*” hükmü tartışmasız kabul edilmiştir. Yeni siyasal rejimin temellerini oluşturan millî egemenlik ve kuvvetler birliği ana ilkelerinin hiç tartışmasız kabul edilmesi, TBMM'nin açıldığı günden beri bu ilkelere kesinlikle bağlanmış olmasıyla açıklanabilir. Çünkü bu iki temel ilke farklı nedenlerle de olsa gerek radikal reformcular, gerekse muhafazakârlar tarafından benimsenmiştir.³³

Biraz önce bahsettiğimiz gibi demokratik egemenlik teorileri olarak ifade edilen halk egemenliği ve millî egemenlik kavramları farklılık arz etmektedir. Bu kapsamda 1921 Anayasası'nın benimsediği kavramın millî egemenlik olduğunu ifade edebiliriz. Her ne kadar benimsenen hükümet modelinin kuvvetler birliğine dayanması ve egemenliğin TBMM tarafından kullanılması nedeniyle egemenliğin bölünmezliği, 1921 Anayasası'nda *Rousseau*'nun etkisini akla getirse de; *Sieyès*'in fikirleriyle daha çok örtüştüğü söylenebilir.³⁴ Atatürk'ün o dönemde yaptığı konuşmalarında *Rousseau*'nun görüşlerine karşı çıktığı noktalar olmuştur. Özellikle *Rousseau*'nun egemenliği eşit hissedar olarak yurttaşlar arasında paylaştıran görüşünü benimsememiştir.³⁵ Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin insan unsuru olan Türk Milleti, sadece o anda yaşayan yurttaşları değil, ortak geçmiş ve geleceğe ait bireyleri kapsamaktadır. Dahası Anayasa 3. maddesinde egemenliğin kullanımını Türk Milleti'nin temsilcisi olan TBMM'ne vermiştir. Dolayısıyla 1921 Anayasası'nın benimsediği egemenlik anlayışında *Sieyès*'in etkisinin daha yoğun olduğu söylenebilir. 1921

32 Okandan, s. 22; Anayasa Tamimi'nin tam metni için bakınız. Mumcu, 1996, s. 34-36.

33 Özbudun'a göre muhafazakârlar bu ilkeleri hilafet ve saltanatın korunmasına yarayacak, en azından Mustafa Kemal Paşa'nın kişisel otoritesinin güçlenmesini engelleyecek araçlar olarak düşünmüşlerdir. Özbudun, s. 24.

34 Hakyemez, s. 142.

35 Tunaya, Tarık Zafer, “Hâkimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, İçinde Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme, edit. Kalaycıoğlu, Ersin/Sarıbay, Ali Yaşar, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 174; Hakyemez, s. 142-143;

Anayasası'ndan başlayarak, Ankara'da kurulan yeni Türk Devleti'nin bütün anayasalarında millet egemenliği esas ilke olarak kabul edilmiştir.³⁶

3. Ulus Devletin Kuruluşunda 1921 Anayasası'nın Rolü ve Genel Devlet Teorisi Açısından Türkiye Cumhuriyeti Devleti

Ulus devlet, 17. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlayan ve günümüzde evrensel ölçekte yaygınlığa erişen bir siyasi yapılanma biçiminin adıdır.³⁷ Modern ulus devlet anlayışının başlangıcı kabul edilen 1648 tarihli *Westphalia Barışı* ile egemen devletlerin eşitliği ve sınırların belirliliği ilkeleri kabul edilmiştir.³⁸ 1789 *Fransız Devrimi*'nin etkisi ile uluslaşma süreci başlamış ve devletin meşruiyet temeline ulus kavramı yerleştirilmiştir.³⁹ Ulusçuluk, öncelikle devlet iktidarı ile insan unsurunun örtüşmesini öngören bir siyasal meşruiyet kuramıdır.⁴⁰ Ulusçuluk ulus devletle eş zamanlı ortaya çıkmış ideolojik bir güç olarak beliren bir kavramdır. Bu kapsamda ulusçuluk devletin insan unsurunda birleştirici bir işlev görmektedir.⁴¹ Bu aşamada yeni kurulan devletlerin kendi toplumları ile bütünleşmesine ve halkıyla iş birliği yapmasına ulusçuluk akımı olumlu bir katkı sağladığı söylenebilir.⁴²

Modern devlet teorisi açısından, devlet kavramının tanımlanmasında farklı disiplinler tarafından çok sayıda farklı tanımlarla karşılaşılmasına rağmen; bu tanımların en benimsenmiş olanı *Georg Jellinek* (1851-1911)'in üç unsur teorisine göre yapılmış olanıdır. Buna göre "*devlet, belirli bir ülke üzerinde yaşayan, belli bir ulusu olan ve bir devlet gücü (egemenlik) ile donatılmış insan topluluğudur.*"⁴³ Devletin insan unsuru yukarıda da ifade ettiğimiz üzere

36 Feyzioğlu, Turhan, Atatürk ve Milliyetçilik, 2. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk ve Atatürkçülük Dizisi: 1, Ankara, 1987, s. 87.

37 Erözden, s. 8.

38 Poggi, Giovanni, Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım, çev. Şule Kut/Binnaz Toprak, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 110.

39 Çeçen, s. 20-21.

40 Gellner, Ernest, Uluslar ve Ulusçuluk, Çeviren: Büşra Ersanlı/Günay Göksoy Özdoğan, Hil Yayınları, İstanbul, 2013, s. 71.

41 Zabunoğlu, Yahya Kazım/Mumcuoğlu, Maksut/Saygılı, Abdurrahman/Hamdi Gökçe Zabunoğlu, Hamdi Gökçe, Devletin Genel Kuramı Dersleri Cilt I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 145.

42 Çeçen, s. 23.

43 Doehring, Karl, Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku), çev. Ahmet Mumcu, 6. Baskı, İnkılâp Yayınevi, İstanbul, 2015, s. 24; Gözler, 2011, s. 4.



modern ulus devlet anlayışında, millet ya da ulus kavramı kullanılmaktadır. Ulus, çeşitli faktörlerin etkisiyle birbirine bağlanmış insan topluluğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, ulus gelişigüzel bir araya gelmiş bir yığın değil, belli sebeplerle birbirine bağlanmış bilinçli bir topluluktur.⁴⁴ Ulusu birbirine bağlayan etkenlere ilişkin iki temel yaklaşımın olduğunu söyleyebiliriz. Birincisi objektif ulus anlayışıdır. Buna göre ulus, ırk, dil ve din gibi objektif bağlarla birbirine bağlanmış insan topluluğunu ifade etmektedir.⁴⁵ İkinci ve Türkiye ulusal devletinin de kuruluşunda kabul edilen anlayış ise subjektif ulus anlayışıdır. *Ernest Renan* (1823-1892) "*Millet Nedir (Qu'est-ce qu'une Nation)*" başlıklı ünlü konferansında, "*ulus gerçeğinin, o ulusu meydana getiren bireylerin birlikte yaşama duygusuna ve kararlılığına; birlikte yaşanan geçmişin yoğunluğu ortak kültüre; ruh ve amaç birliğine dayandığını belirtmiştir.*"⁴⁶

Günümüzde devletin insan unsuruna hukuki çerçevede bakıldığında ise ulus, bir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı insanlar topluluğu şeklinde tanımlanabilir.⁴⁷ Vatandaşlık ise devletle kişi arasındaki hukuki ve siyasi bağı ifade etmekte ve ulusun hâlihazırda yaşayan fertlerine vatandaş denilmektedir. Bu kapsamda modern devlet teorisinde vatandaşlar, hem egemenliğin ulusa ait olması açısından soyut egemenlik iktidarını kullanan eşit bireyler, hem de devletin egemenliğinin ifadesi olan kamu gücünü üzerinde uyguladığı egemenliğin muhatabı olan kişilerdir.⁴⁸

Devletin ikinci unsuru olan ülke ise kara parçası ve bu kara parçasına göre şekillenen deniz ve hava sahasından oluşmaktadır. Ülke devletin egemenlik yetkisini icra ettiği alandır ve aynı zamanda sınırlarını da belirleyen unsurdur.⁴⁹

Devletin üçüncü unsuru egemenliktir. Modern devletin en belirgin özelliği egemen bir iktidara sahip olmasıdır. Devlet teorisi açısından egemenliğin iki boyutunun olduğu söylenebilir. Dış egemenlik olarak ifade edilen bağımsızlık, uluslararası hukuk açısından devletin hukuksal olarak başka bir üstün iktidara bağlı olmadan serbestçe karar verme yetkisidir. İç egemenlik ise yukarıda da

44 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 125.

45 Gözler, 2011, s. 51.

46 Feyzioğlu, s. 45.

47 Erözden, s. 11.

48 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 126.

49 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 126; Gözler, 2011, s. 65-68; Zabunoğlu/Mumcuoğlu/Saygılı/Zabunoğlu, s. 162-163.

ifade ettiğimiz üzere bütün yurttaşlar üzerinde bağlayıcı karar alma ve üstün emretme gücüdür. Ulus devlet anlayışında bu iç egemenlik yetkisi ulusa ait sayılmış ve ulus devlet meşruiyetinin kaynağı kabul edilmiştir.⁵⁰

Modern, ulus devletin bu unsurlarını 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti açısından inceleyecek olursak;

Çok uluslu yapıdaki Osmanlı İmparatorluğu'nun 1. Dünya Savaşı sonucunda yıkılmasının ardından, yerine meşruiyetini ulustan alan yeni bir ulus devletin kuruluş süreci başlamıştır. Modern Türk ulus devleti yapısal olarak Osmanlı İmparatorluğu'ndan çok farklıdır. Bu farklılık devletin felsefi kökenleri, aydınlanma ve Fransız Devrimi düşüncesine dayanmaktadır.⁵¹ Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne giden süreç köklü bir devrim niteliğinde olduğu için, her ne kadar Fransız Devrimi'ne benzetilebilirse de; Türk Devrimi kendine özgü özellikleriyle dikkat çekicidir. Kongrelerden başlayarak girişilen bir ulusal kurtuluş mücadelesi söz konusudur. Bu mücadele bir yandan ülke içinde monarşiye karşı ulusal egemenliğin sağlanmasını amaçlarken; diğer yandan da devlet olmanın kurucu şartı olan dış bağımsızlığın elde edilmesine yöneliktir. Bu nedenle Fransız Devrimi'nden daha zorlu bir mücadelenin verilmesi gerekmiştir. Ancak bu zorlu kurtuluş mücadelesinde, kongreler aşamasından itibaren, kurucu meclis niteliğine sahip Büyük Millet Meclisi toplanmış ve Türk Devrimi ile yeni Türk devletinin kuruluşu “meşruluk” ve “hukukilik” esaslarına dayanılarak yürütülmüştür. Bu da olağanüstü savaş koşullarında dahi Türk Devrim hareketinin hukuka bağlı kalma anlayışının en açık göstergesidir.⁵² Bir diğer ifadeyle ulusal kurtuluş mücadelesi, hukuksal yoldan devrim olarak tanımlanabilir.⁵³ Türk modern devletinin kuruluşundaki gelişmeler ulusal karakterlidir. Kurtuluş mücadelesinin her aşamasında toplumsal kaynakların devleti besleyebilmesi için sürekli ulusal bilinç çağrıları yapılmıştır.⁵⁴

1921 Anayasası'nın 3. maddesi “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur.” diyerek yeni bir devletten Türkiye Devleti'nden söz

50 Akad/Vural Dinçkol/Bulut, s. 127; Gözler, 2011, s. 79-80.

51 Kazancıgil, Ali, Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm, İçinde Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme, ed. Ersin Kalaycıoğlu/Alı Yaşar Sarıbay, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 137.

52 Tanör, s. 247; Sevinç/Demirkent, s. 12.

53 Kazancıgil, s. 150.

54 Dinçkol, s. 143; Kazancıgil, s. 182; Hakyemez, s. 136.



etmektedir. Böylece Anayasa, Osmanlı topraklarında yeni bir devletin kurulduğunu ilan etmektedir. Devletin adının Türk Devleti değil de Türkiye Devleti olması oldukça anlamlıdır. Çünkü Türkiye Devleti ibaresi, etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, belli bir siyasal coğrafya (Misak-ı Millî sınırları) içinde ortak yaşama iradesine sahip insanların bir ulus çatısı altında yeni bir devlette bütünleşmesini ifade etmektedir.⁵⁵ Kurulan devletin adına bir ülke adı konulurken, bu ülkenin nüfus çoğunluğunu oluşturan Türk ulusunun adı seçilmiştir. Bu ad ırkçılığın ötesinde ulusal bir yapıyı temsil etmektedir.⁵⁶ Türkiye Devleti'nin adının kökeni ise, 1918 yılının Kasım ayı başında Kars'da kurulan *Cenûb-ı Garbî Kafkas Hükûmeti Cumhuriyesi* devletinin anayasası durumundaki Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 8. ve 9. maddelerinde geçen Türkiye Devleti'ne dayanmaktadır.⁵⁷

Devlet teorisi açısından yeni kurulan devletin insan unsuruna bakıldığında; Osmanlı Devleti'nin aksine daha türdeş bir yapı görmekteyiz. Çünkü Osmanlı'nın dağılma sürecinde Balkanlar, Kafkaslar, Kuzey Afrikadaki ve Arap toprakları kaybedilmiş, Ermeni ve Rumların da Anadolu'yu büyük ölçüde terk etmesiyle birlikte, toplumsal yapıdaki farklılık büyük ölçüde azalmıştır.⁵⁸ Buna paralel olarak, Kurtuluş Mücadelesini veren TBMM de ülkenin nüfus unsurunu tanımlarken benzer bir yaklaşımda bulunmuştur. 18 Kasım 1920'de görüşmelerine başlanan TBMM Beyannamesi'nde nüfus unsuru "Türkiye Halkı" şeklinde ifade edilmiştir. Bu niteleme dinsel bir karakter taşımadığı gibi etnik bir anlam da içermemektedir. Birleştirici olan bu kavram siyasi ve coğrafi birliği sağlamak açısından kullanılmıştır.⁵⁹ Böylece yeni Türkiye Devleti ırkçılığı reddederken; laik bir devlet anlayışı benimsemiştir.⁶⁰

İnsan unsuru açısından belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus, Osmanlı Devleti'nde askerî sınıf ve reaya şeklinde padişahın kulu ve tebaası olan insan unsuru, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde özgür ve eşit yurttaşlara dönüşmüştür. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında, ulus devletin inşasında en önemli unsurlardan birisi hiç şüphesiz yurttaşlık kurumu

55 Tanör, s. 254.

56 Çeçen, s. 156.

57 Tanör, s. 253-254.

58 Uygun, s. 472.

59 Tanör, s. 248-249.

60 Feyzioğlu, s. 62.

olmuştur. Yurttaşlık, ulusal aidiyeti sağlayan başat unsurdur.⁶¹ Modern Türk Devleti de insan unsurunu kişisel yurttaşlık haklarına dayandırmıştır.⁶² Ulus Devletler, ya önceden oluşmuş ulusun siyasal örgütlenmesi olarak ortaya çıkarlar ya da belirli bir aşamada kurulduktan sonra kendi uluslarını yaratırlar. Bu bağlamda uluslaşma süreci ya devlet öncesinde başlar ve daha sonraki süreçte devletleşir. Ya da devlet kurulduktan sonra uluslaşma süreci devletin öncülüğünde ve toplumun içinde tamamlanır. Türkiye Cumhuriyeti'nde ise her iki süreç beraberce yaşanmıştır. Kurtuluş mücadelesiyle başlayan uluslaşma süreci yeni devletin kuruluşunun ardından da devlet eliyle bilinçli bir uluslaştırma ya da entegrasyon politikası olarak devam etmiştir.⁶³ Bunu özellikle Türk İnkılaplarında açıkça görebilmekteyiz.

Ülke unsuru açısından Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne bakacak olursak, Osmanlı İmparatorluğu çok geniş bir coğrafyada egemenliğe sahip bir devletti. Ancak dağılma ile birlikte bu geniş topraklar kaybedilmiş ve ulusal kurtuluş mücadelesinin verildiği Misak-ı Milli sınırları içinde yeni devletin kurulması amaçlanmıştır. Misak-ı Milli'nin ana hatları Erzurum Kongresi (22 Temmuz-7 Ağustos 1919) ve Sivas Kongresi'nde (4-11 Eylül 1919) biçimlenmiştir. Bu açıdan yeni kurulacak ulusal devletin ülke sınırları da Misak-ı Milli sınırları olarak kabul edilmiştir. Emperyalist güçlere karşı bu sınırların kazanımı için mücadele verilmiştir. Bu kapsamda Batı Trakya, Batum ve Musul bölgeleri, Ege'deki On İki ada Misak-ı Milli Sınırları içinde kabul edilmiş, ancak Lozan görüşmeleri sırasında yeni kurulan bağımsız Türkiye Devleti'nin sınırları dışında kalmıştır.⁶⁴

Egemenlik unsuru açısından Türkiye ulus devletinin kuruluşuna bakacak olursak; yüzlerce yıl mutlak monarşinin hükümranlığı altında yaşamış olan Türkiye ulusu, 1. Dünya Savaşı sonucunda girdiği kurtuluş mücadelesinde bir yandan dış egemenlik kazanımı anlamına gelen bağımsızlık mücadelesine girmiş; diğer yandan da devletin iç egemenliğinin kullanımının el değiştirmesi anlamına gelen, 1921 Anayasası'nın 1. maddesinde kabul edilen temel ilke ile egemenliğin kullanımı ulusa verilmiştir. Egemenliğin kaynağının el değiştir-

61 Erözden, s. 118.

62 Kazancıgil, s. 150.

63 Çeçen, s. 216.

64 Çeçen, s. 103-104.



mesi açısından Türkiye ulusal devletinin kuruluşunu çağdaşı olan diğer devletlerle karşılaştırdığımızda ise çok önemli bazı farklılıklar dikkat çekmektedir. Örneğin Fransız İhtilali'ne baktığımızda Cumhuriyete geçişte egemenliğin ulusa ait olabilmesi için toplumsal sınıflar arasında bir mücadele ve hak talebi olduğu göze çarpmaktadır. Burjuvazi sınıfının halkın da desteği ile monarşi ve aristokraziye karşı verdiği bir mücadele söz konusudur. Oysa Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna giden süreçte bu şekilde bir sınıf mücadelesi söz konusu değildir. Çünkü Osmanlı'da halk arasında sınıflı bir yapı mevcut değildir. Bu farklılığa karşın, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 3. maddesinde yer alan egemenliğin kaynağının ulusa ait olduğu hükmü 1921 Anayasası'nın 1. maddesinde yer almıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Osmanlı Devleti ile bağı sadece madde şartları olan insan ve ülke unsurunun Osmanlı Devleti'nden alınmış olmasıdır.⁶⁵ Devletin kurucu unsuru olan devlet kudreti ya da egemenlik unsuru açısından ise Osmanlı Devleti'nden tam bir kopuş yaşandığı söylenmelidir. Osmanlı İmparatorluğu'nda özellikle II. Meşrutiyet Dönemi'nde monarşik egemenliğin sınırlanarak, iktidarın kullanımında halkın payının arttığı görülmektedir.⁶⁶ Ancak Türk Devrimi'nin temel yapı taşı olan ulusal egemenlik fikri ile Meşrutiyet İnkılabı'nın egemenlik anlayışı arasında büyük bir farklılık vardır.⁶⁷

Bu açıdan 1921 Anayasası, iktidarın ve egemenliğin sınırlanması sorunsalı ile açıklanamaz. Burada egemenliğin ve iktidarın kaynağında köklü bir dönüşüm meydana gelmekte, bu açıdan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun, iktidarı sınırlandırmak için değil, radikal bir devrim niteliğinde ulusal kurtuluş ve birlik için yapıldığı görülmektedir.⁶⁸ Bu bilgiler doğrultusunda 1921 Anayasası'nda yapılan 1923 tarihli değişiklik ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, modern devlet teorisi açısından bütün unsurlara sahip modern bir ulus devlet olduğu açıktır. Bunun anlamı da, her ne kadar yaklaşık 6 ay sonra 1924 Anayasası kabul edilecek olsa da, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk anayasası ve kurucu belgesi 1921 Anayasası'dır.

65 Dinçkol, s. 145.

66 Dinçkol, s. 144; benzer görüş için bkz. Okur, Mehmet, "Milli Egemenlik ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu", Atatürk Dergisi, 3/1, 2010, s. 292.

67 Tunaya, s. 170.

68 Tanör, s. 289.

Sonuç

Monarşik bir rejimden millî egemenlik esasına dayalı Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişin ve yeni bir modern ulus devletin kurucu belgesi hiç kuşkusuz 1921 Anayasası'dır. Olağanüstü yetkileri haiz kurucu bir meclis niteliği taşıyan TBMM tarafından, yüz yıl önce yapılmış olan bu anayasamız modern bir demokratik devletin kuruluşuna giden yolu açmıştır. Ulusal kurtuluş mücadelesinin verildiği bir dönemde yapıldığı için anayasal tarihimizde istisnai ve özgün bir yeri vardır. Anayasalarımız arasında olağan kanunlar gibi bir yapım süreci olan, yumuşak, çerçeve anayasa olma özelliği gösteren, kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti sistemini kabul eden tek anayasamızdır. Buna karşın hazırlanma ortamı açısından en demokratik şekilde hazırlanan tek anayasamız olduğunun altı çizilmelidir.

1921 Anayasası Türk Devrimi'nin hukuken hayata geçirilmesini sağlayan metindir. Saltanata son verilip, meşruiyet kaynağını ulustan alan millî egemenlik ilkesi, ilk kez 1921 Anayasası'nın 1. madde hükmü ile Türk kamu hukukunun temel anayasal ilkesi olarak kabul ve ilan edilmiştir. Böylece millî mücadele sürecinin başlangıcından itibaren sürekli olarak dile getirilen ulus ve uluslaşma bilinci bu anayasamız ile hukuki bir zemine oturmuştur. Bu açıdan 1921 Anayasası'nın kabul ettiği bu temel ilke ve 3. maddesinde ifade edilen *Türkiye Devleti* ibaresi yeni bir ulus devletin kuruluşunun ilanı anlamı taşımaktadır. Devrimler mevcut düzene karşı çıkış olduğu için esasında hukuk dışı olaylardır. Türk Devrimi de mevcut monarşik yapıya karşı olmasına rağmen, kongreler döneminden itibaren daima hukuka bağlı kalma anlayışı içerisinde yürütülmüştür. Bu özelliği de Türk Devrimi'ni diğer devrimlerden ayıran temel bir unsurdur.

1921 Anayasası ilk hâlinde Türkiye Devleti'nden bahsetmiş olmakla birlikte, 1923 tarihinde yapılan değişiklikle anayasanın 1. maddesine "Türkiye Devleti'nin şekli hükûmeti, cumhuriyettir." hükmü eklenerek köklü rejim değişikliği ve ulusal devletin kuruluşu kesin ve açık bir şekilde anayasal güvenceye kavuşmuştur. Millî egemenlik ilkesine bağlı Türkiye Cumhuriyeti Devleti, egemenliğin kaynağını ulustan alan modern bir ulus devlettir.



Kaynakça

- Ağaoğulları, Mehmet Ali, *Ulus- Devlet ya da Halkın Egemenliği*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2010.
- Akad, Mehmet / Vural Dinçkol, Bihterin / Bulut, Nihat, *Genel Kamu Hukuku*, 14. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2018.
- Akbay, Muvaffak “Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 1950, s. 446-493.
- Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, On İki Levha Yayınları, 21-22 Aralık 2012, İstanbul, s. 599-605.
- Akyılmaz, Bahtiyar, “Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi”, Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu’na Armağan, GÜHFD, Cilt II, Sayı: 1-2, 1998, s. 213-222.
- Çamurcuoğlu, Gülden, *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*, Astana Yayınları, Ankara, 2016.
- Çeçen, Anıl, *Ulus Devlet-Türkiye Cumhuriyeti*, 2. Baskı, Kilit Yayınları, Ankara, 2009.
- Dinçkol, Bihterin, “Atatürk ve Türk Devriminin Meşruiyeti ‘Ulusal Egemenlik’”, *Argumentum Hukuk Dergisi*, Yıl: 5 Sayı: 47, 1995, s. 143-150.
- Doehring, Karl Genel Devlet Kuramı, çeviren Ahmet Mumcu, 6. Baskı, İnkılâp Yayınları, İstanbul, 2015.
- Erdem, Tahan, *Anayasalar ve Belgeler 1876-2012*, Doğan Kitap, İstanbul, 2012.
- Erözden, Ozan, *Ulus Devlet*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.
- Gellner, Ernest, *Uluslar ve Ulusçuluk*, çeviren Büşra Ersanlı-Günay Göksoy Özdoğan, Hil Yayınları, İstanbul, 2013.
- Gemalmaz, M. Semih, *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş*, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- Gözler, Kemal, *Devletin Genel Teorisi Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı*, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.
- Göztepe, Ece, “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri-Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler”, Kamu Hukukçuları Platformu Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 186, Ankara, 2010, s. 130-173.
- Hakyemez, Yusuf Şevki, *Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı (Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü)*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.
- İşık, Salim, “J. J. Rousseau ve Egemenlik Anlayışı Üzerine”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8 Sayı:2 Yıl 2017, s. 79-98.
- Kazancıgil, Ali, “Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm, İçinde Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme”, editör Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay, Alfa Yayınları, İstanbul, s. 137-154.
- Mumcu, Ahmet, *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*, 19. Baskı, İnkılâp Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Feyzioğlu, Turhan, *Atatürk ve Milliyetçilik*, 2. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk ve Atatürkçülük Dizisi: 1, Ankara, 1987.
- Okandan, Recai Galip, “Milli Hakimiyet, Milli İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilat Hukukumuzda Girişi”, İÜHF., C. XXVII, S. 1-4, s. 21-33.

- Okur, Mehmet, “Millî Egemenlik ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu”, Atatürk Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, 2010, s. 289-304.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- Poggi, Gianfranco, Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, çeviren Şule Kut-Binnaz Toprak, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.
- Rousseau, Jean-Jacques, Toplumsal Sözleşme, çeviren Aziz Yardımlı, İdea Yayınları, İstanbul, 2011.
- Sevinç, Murat / Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.
- Sieyes, Emmanuel Joseph, “Tiers-État Nedir?”, çeviren Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1-2, 1951, s. 136-207.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 22. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012.
- Tunaya, Tarık Zafer, “Hâkimiyet-i Siyasiye ve Millî Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, İçinde Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme, editör Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 165-176.
- Uygun, Oktay, Devlet Teorisi, 4. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2017.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım / Mumcuoğlu, Maksut / Saygılı, Abdurrahman / Zabunoğlu, Hamdi Gökçe, Devletin Genel Kuramı Dersleri Cilt I, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

1921 ANAYASASI'NA GÖRE ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN YAPILIŞI

Tuğçe İSAYEV

Dr. Öğr. Üyesi,

Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi,

tugceisayev@klu.edu.tr

Öz

1921 Anayasası ile yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organının elinde toplanmıştır. Dolayısıyla, 1921 Anayasası ile kuvvetler birliği ilkesine dayanan yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organının elinde toplandığı meclis hükûmeti sistemi benimsenmiştir. Kısa bir anayasa olan ve 23 madde ile bir ayrı maddeden oluşan 1921 Anayasası'nda uluslararası andlaşmalara ilişkin bir düzenleme yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın uluslararası andlaşmalara ilişkin düzenlemesi, yasama organının yetkilerini sayan 7. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, uluslararası andlaşma yapma yetkisi yasama organına aittir. Bu çalışmanın amacı, meclis hükûmeti sistemini benimseyen 1921 Anayasası'na göre uluslararası andlaşmaların yapılışını ayrıntılı şekilde incelemek ve 1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsenmesinin uluslararası andlaşmaların yapılışına etkisini tespit etmektir. Uluslararası andlaşmaların yapılışı esas hatları itibarıyla üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar, uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması ve uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesidir. Bu çalışma ile varılan sonuca göre, 1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsenmesi neticesinde ve 1921 Anayasası'nın 7. maddesi ile getirilen uluslararası andlaşma yapma konusunda



yasama organını yetkilendiren düzenleme gereği uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamalarda yetki yasama organına ait olmuş ve yasama organı tarafından kullanılmıştır. Bu çerçevede, uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi işlemleri yasama organı tarafından yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Kuvvetler Birliği, Meclis Hükûmeti Sistemi, Uluslararası Andlaşmalar, Uluslararası Andlaşmaların Yapılış Aşamaları.

Making of International Treaties According to the Constitution of 1921

Abstract

Legislative and executive forces were gathered in the legislative body and used by the legislative body with the 1921 Constitution. Therefore, the parliamentary government system, in which the unity of forces and legislative and executive forces were gathered in the legislative body, was adopted with the 1921 Constitution. A regulation on international treaties was introduced in the 1921 Constitution, which is a short constitution and consists of 23 articles. The regulation of the 1921 Constitution on international treaties was included in Article 7, which considers the powers of the legislative body. The power of exemption and settlement belongs to the legislative body according to this regulation. This study aims to examine in detail the making of international treaties according to the 1921 Constitution adopting the parliamentary government system and to determine the effect of the adoption of the 1921 Constitution and the parliamentary government system on the making of international treaties. The main lines of the making of international treaties consist of three stages. These stages are the creation and formalization of the texts of international treaties, the binding nature of international treaties, and the entry into force of international treaties. The power belonged to the legislative body and was used by the legislative body at all stages as a result of the adoption of the parliamentary government system with the 1921 Constitution and the regulation enacted with Article 7 and authorizing the legislative body on the making of international treaties according to the result reached with this study. In this context, the legislative body created and formalized the texts of international treaties, became binding, and entered into force.

Keywords: 1921 Constitution, Union of Forces, Parliamentary Government System, International Treaties, Stages of Making of International Treaties.



Giriş

Uluslararası hukukun kaynakları, maddi ve biçimsel kaynaklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Uluslararası hukukun maddi kaynakları, uluslararası hukuk kurallarının kökenlerini teşkil eden tarihsel, toplumsal, ahlaksal, dinsel, ideolojik, ekonomik, kültürel ve teknik her türlü veriyi kapsamaktadır. Uluslararası hukukun biçimsel kaynakları ise, uluslararası hukuk kurallarını saptayan, bildiren, şekillendiren, yaptırıma bağlayan kaynakları ifade etmektedir.¹

Uluslararası hukukun biçimsel kaynakları Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38. maddesinde sayılmaktadır. Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38. maddesinde yer alan düzenlemeye göre uluslararası hukukun biçimsel kaynakları, asli ve yardımcı kaynaklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Uluslararası hukukun asli biçimsel kaynakları: Uluslararası andlaşmalar, uluslararası örf adet hukuku kuralları ve hukukun genel ilkeleridir. Uluslararası hukukun yardımcı biçimsel kaynakları ise: Yargı kararları ve doktrindir.²

- 1 Pazarıcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap, 14. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s.121. Aksar, Yusuf, Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s.58. Akipek, Ömer İlhan, Devletler Hukuku Birinci Kitap Başlangıç, 3. Bası, Başnur Matbaası, Ankara, 1967, s.62. Bilsel, Cemil, Devletler Hukuku Giriş, 2. Baskı, Kenan Basımevi, İstanbul, 1940, s.36. Meray, Seha L., Devletler Hukukuna Giriş Birinci Cilt, 3. Bası, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1968, s.92. Çelik, Edip F., Milletlerarası Hukuk Birinci Kitap, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.55. Malanczuk, Peter, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7. Edition, Routledge, London and New York, 1997, s.35. Shaw, Malcolm N., International Law, 8. Edition, Cambridge University Press, 2017, s.53. Biçimsel kaynaklar ifadesinin ulusal hukuk sistemlerindeki anayasal düzenlemeleri akla getirdiğini, uluslararası hukukta ise üstün bir otorite, üstün bir yasama, yürütme ya da yargı organı bulunmadığını bu sebeple, uluslararası hukukun kaynaklarının maddi ve biçimsel kaynaklar olarak ikiye ayıramayacağını ileri süren yazarlar bulunmaktadır. Bu yöndeki görüşler için bkz. Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 5. Edition, Oxford University Press, New York, 2002, s.1-2.
- 2 Pazarıcı, s.121-122. Aksar, s.60. Akipek, s.64-65. Meray, Devletler Hukukuna Giriş Birinci Cilt, s.93. Çelik, s.55-56. Malanczuk, s.36. Shaw, s.52. Uluslararası hukukun biçimsel kaynaklarının Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38. maddesinde sayılanlardan ibaret olmadığını ileri süren yazarlar bulunmaktadır. Bu yazarlara göre Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38. maddesinde Uluslararası Adalet Divanı'nın öntüne gelen uluslararası uyumsuzlukları uluslararası hukuka uygun olarak çözerken dayanacağı kaynaklar sayılmaktadır ve sınırlarıci şekilde uluslararası hukukun bütün biçimsel kaynaklarını sayma amacı güdülmemektedir. Bu yöndeki görüşler için bkz. Brownlie, s.3-4. Uluslararası hukukun yardımcı biçimsel kaynaklarının esasen uluslararası hukukun asli biçimsel kaynaklarının varlığının ve içeriğinin tespit edilmesinde yararlanan yardımcı vasıtalar olduğunu ve uluslararası hukuk kuralları yaratmadıkları sürece uluslararası hukuk kaynağı teşkil etmeyeceğini ileri süren yazarlar bulunmaktadır. Bu yöndeki görüşler için bkz. Akipek, s.64.

Bu çalışma açısından önem arz eden kaynaklar, uluslararası hukukun asli biçimsel kaynakları ve bu kaynaklardan biri olan uluslararası andlaşmalardır. Uluslararası andlaşmalar ile ilgili uluslararası hukuk kuralları öncelikle uluslararası örf adet hukuku kuralı olarak ortaya çıkmış, daha sonra 1969 Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VAHS) ile kodifiye edilmiştir. VAHS’de uluslararası andlaşmalar ile ilgili yeni kurallara da yer verilmiştir. Bu sebeple, bu çalışmada uluslararası andlaşmaların yapılışı uluslararası hukuk boyutu ile bu konuya ilişkin uluslararası örf adet hukuku kurallarından ve bu kuralları kodifiye ederek geliştiren 1969 VAHS’den hareketle açıklanacaktır.³ Uluslararası andlaşmaların yapılışı ulusal hukuk boyutu ile ise 1921 Anayasası açısından incelenecektir.

1921 Anayasası genel özellikleri itibarıyla yumuşak bir anayasadır. 1921 Anayasası aynı zamanda 23 madde ve 1 ayrı maddeden oluşan kısa bir anayasadır. 1921 Anayasası’nın en belirgin özelliklerinden biri bir geçiş dönemi anayasası olarak meclis hükûmeti sistemini benimsemiş olmasıdır.⁴

Kısa bir anayasa olmasına rağmen, 1921 Anayasası’nda uluslararası andlaşmalara ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. 1921 Anayasası’nın uluslararası andlaşmalara ilişkin düzenlemesi, yasama organının yetkilerini sayan 7. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, uluslararası andlaşma yapma yetkisi yasama organına aittir. Bu çalışmanın amacı, meclis hükûmeti

3 VAHS, 27 Ocak 1980’de yürürlüğe girmiştir. Türkiye, VAHS’nin tarafı değildir. VAHS için bkz. Vienna Convention on the Law of Treaties, (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf, Erişim : 04.02.2021). VAHS’nin Türkçe çevirisi için bkz. Gündüz, Aslan, Milletlerarası Hukuk: Konu Anlatımı, Temel Belgeler, Örnek Kararlar, Ed. Reşat Volkan Günel, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s.57-75. Kuran, Selami / Aydın Okur, Derya / Sarıbeyoğlu, Meltem / Günel, Reşat Volkan, Uluslararası Hukuk Temel Metinler, 3. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s.83-115. Uluslararası andlaşmalara ilişkin uluslararası örf adet hukuku kurallarını kodifiye eden ve bu konuda yeni düzenlemeler getiren uluslararası andlaşmalar VAHS ile sınırlı değildir. VAHS dışında 1978 tarihli Andlaşmalara Devletlerin Halefiyetine Dair Viyana Sözleşmesi ve 1986 tarihli Devletlerle Uluslararası Örgütler veya Uluslararası Örgütler Arasında Yapılan Andlaşmalara Dair Viyana Sözleşmesi de uluslararası andlaşmalara ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Ancak, bu çalışma açısından devletler arasında yapılan yazılı uluslararası andlaşmalar ile ilgili düzenlemeler getirilen VAHS önem arz etmektedir. Bahsedilen sözleşmeler için bkz. Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf, Erişim: 12.02.2021). Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf, Erişim : 12.02.2021).

4 Özbudun, Ergun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Hukuki Niteliği”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1985, s.465-504.



sistemini benimseyen 1921 Anayasası'na göre uluslararası andlaşmaların yapılışını ayrıntılı şekilde incelemek ve 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin uluslararası andlaşmaların yapılışına etkisini tespit etmektir.

Bu çalışma ile varılan sonuca göre, 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin sonucu olarak ve 1921 Anayasası'nın 7. maddesi ile getirilen uluslararası andlaşma yapma konusunda yasama organını yetkilendiren düzenleme gereği uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamalarda yetki yasama organına ait olmuş ve yasama organı tarafından kullanılmıştır. Bu çerçevede, uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi işlemleri yasama organı tarafından yapılmıştır.

I. Uluslararası Andlaşmaların Yapılışı

A. Uluslararası Andlaşmaların Tanımı

Uluslararası andlaşmalar genel olarak, uluslararası hukukun yetki verdiği uluslararası hukuk kişileri arasında, uluslararası hukuk kurallarına uygun olarak yeni hak ve yükümlülük doğuran veya mevcut hak ve yükümlülükleri değiştiren ya da sona erdiren iradelerin uyuşması olarak tanımlanmaktadır.⁵

Uluslararası andlaşmaların tanımı, uluslararası andlaşmaların belli özelliklere sahip olmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Uluslararası andlaşmaların sahip olmaları gereken ilk özellik, uluslararası hukukun yetki verdiği uluslararası hukuk kişileri arasında yapılmalarıdır. Uluslararası hukukun uluslararası andlaşma yapma yetkisi verdiği uluslararası hukuk kişileri, devletler ve uluslararası örgütlerdir. Uluslararası hukuk, gerçek kişilere uluslararası andlaşma yapma yetkisi vermemektedir.⁶

5 Pazarıcı, s.123. Aksar, s.108. Akipek, s.70. Bilsel, Devletler Hukuku Giriş, s.38. Çaşın, Mesut Hakkı, Uluslararası Andlaşmalar, 1. Baskı, Yeditepe Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2020, s.16. Tütüncü, Ayşe Nur / Arıkoğlu, Enver / Akün, Verda Neslihan / Başkaracaoğlu, Elif, Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar), 1. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2017, s.72. Bilsel, Cemil, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayınları: No. 21, İstanbul, 1936, s.6. Meray, Seha L., Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, 4. Bası, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975, s.81. Çelik, s.61.

6 Pazarıcı, s.123. Aksar, s.113-114. Çaşın, s.26. Tütüncü vd., s.79-90. Meray, Devletler Hukukuna Giriş

Uluslararası andlaşmaların sahip olmaları gereken ikinci özellik, uluslararası hukuk kurallarına uygun olarak ve uluslararası hukuk çerçevesinde sonuçlar doğurmak üzere yapılmalarıdır. Bu özelliğe göre uluslararası andlaşmaların, uluslararası hukuk kurallarının uygulanacağı irade uyuşmaları olmaları gerekmektedir.⁷

Uluslararası andlaşmaların sahip olmaları gereken üçüncü özellik, uluslararası hukuka uygun olarak yeni hak ve yükümlülükler doğurmaları veya mevcut hak ve yükümlülükleri değiştirmeleri ya da sona erdirmeleridir. Uluslararası andlaşmalar ile doğurulan, değiştirilen ya da sona erdirilen hak ve yükümlülüklerin çok kapsamlı ya da önemli olması gerekmektedir.⁸

Uluslararası andlaşmaların sahip olmaları gereken dördüncü özellik, en az iki ya da daha çok yetkili uluslararası hukuk kişisi arasındaki irade uyuşmaları olmalarıdır. Bu özelliğe göre uluslararası hukuk kişilerinin tek taraflı işlemleri, uluslararası andlaşma olarak kabul edilmemektedir.⁹

Uluslararası andlaşmalar genel olarak yukarıda belirtilen çerçevede tanımlanmasına rağmen, VAHS uluslararası andlaşmalar ile ilgili daha sınırlı bir tanım yapmaktadır ve sadece devletler arasında yapılan yazılı uluslararası andlaşmalara ilişkin düzenlemeler getirmektedir. VAHS m.2/1/a'da uluslararası andlaşma tanımı yapılmaktadır. VAHS m.2/1/a'ya göre uluslararası andlaşma, ister tek bir belgede, isterse iki veya daha fazla ilgili belgede yer alsın ve kendine mahsus ismi ne olursa olsun devletler arasında yazılı şekilde akdedilmiş ve uluslararası hukuka tabi olan irade uyuşmalarıdır.¹⁰

Uluslararası hukukta uluslararası andlaşmaları ifade etmek üzere farklı terimler kullanılabilir. Ancak, bu terimler arasında kesin farklar bu-

İkinci Cilt, s.86-87. Çelik, s.64-66. Malanczuk, s.38. Shaw, s.685-686. Gerçek kişilerin uluslararası andlaşma yapma yetkisi bulunmadığını belirten Uluslararası Adalet Divanı Kararı için bkz. Anglo-Iranian Oil Co. Case, (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/16/016-19520722-JUD-01-00-EN.pdf>, Erişim: 04.02.2021).

7 Pazarıcı, s.124. Aksar, s.114-115. Çaşın, s.16. Tütüncü vd., s.78-79. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.7. Malanczuk, s.130. Shaw, s.686-687. Brownlie, s.609.

8 Pazarıcı, s.125. Aksar, s.111-112. Çaşın, s.16. Tütüncü vd., s.74. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.6. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.81. Çelik, s.61. Malanczuk, s.130. Shaw, s.686.

9 Pazarıcı, s.126. Aksar, s.110-111. Çaşın, s.22. Tütüncü vd., s.79. Malanczuk, s.130. Shaw, s.686.

10 Pazarıcı, s.127. Aksar, s.107. Çaşın, s.16. Tütüncü vd., s.78. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.81. Çelik, s.60-61. Malanczuk, s.130. Shaw, s.685. Brownlie, s.608.



lunmamaktadır. Uluslararası andlaşmaları ifade etmek üzere kullanılan farklı terimler arasında sadece işlevler ve özellikler bakımından birtakım farklar bulunabilmektedir.¹¹

Uluslararası andlaşmaları ifade etmek üzere kullanılan farklı terimler arasında: andlaşma, antlaşma, anlaşma, sözleşme, misak, şart, protokol, genel senet, modus vivendi, mektup değişimi, tahkimname, statü vb. yer almaktadır.¹²

Uluslararası andlaşmaların terim sorunu çerçevesinde ifade edilmesi gereken husus, uluslararası andlaşmaların özelliklerine sahip irade uyuşmalarının hangi terimlerle ifade edildiğinin önemli olmadığı ve uluslararası hukuk açısından uluslararası andlaşma olarak kabul edildikleridir. Uluslararası andlaşmaları ifade etmek üzere hangi terimlerin kullanıldığının önemli olmadığı hususu, VAHS m.2/1/a'da da ifade edilmektedir.¹³

B. Uluslararası Andlaşmaların Yapılışı Aşamaları

Uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamalarının genel olarak üçe ayrılarak incelenmesi mümkündür. Uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamaları: Uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması ve uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesi aşamalarıdır.¹⁴

Uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi aşamasında atılması gereken ilk adım, devletler adına uluslararası andlaşmalar konusunda gerekli işlemleri yapmaya yetkili kişilerin saptanmasıdır. Uluslararası andlaşmalar konusunda gerekli işlemleri yapmaya yetkili kişiler ile ilgili düzenleme VAHS m.7'de yer almaktadır.¹⁵

11 Pazarıcı, s.130-131. Aksar, s.115-116. Çaşın, s.19. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.10-11. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.81. Çelik, s.62. Malanczuk, s.36. Shaw, s.685.

12 Pazarıcı, s.131-133. Aksar, s.116-117. Çaşın, s.19-21. Tütüncü vd., s.78. Akipek, s.71. Bilsel, Devletler Hukuku Giriş, s.38. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.11-18. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.82. Çelik, s.61-62. Malanczuk, s.36. Shaw, s.685.

13 Pazarıcı, s.130. Aksar, s.115. Çaşın, s.19. Tütüncü vd., s.78. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.81. Çelik, s.62. Malanczuk, s.130. Shaw, s.685.

14 Pazarıcı, s.134.

15 Pazarıcı, s.135-136. Aksar, s.124. Çaşın, s.27. Tütüncü vd., s.92-93. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.96. Çelik, s.68. Shaw, s.689.

VAHS m.7'ye göre uluslararası andlaşmalar konusunda gerekli işlemleri yapmaya yetkili kişiler, iki gruba ayrılmaktadır: Görevleri gereği yetki belgesine ihtiyaç duymayan kişiler ve yetki belgesine ihtiyaç duyan kişiler. Görevleri gereği yetki belgesine ihtiyaç duymayan kişiler de iki gruba ayrılmaktadır. Genel olarak uluslararası andlaşmaların yapıışı ile ilgili her türlü işlem konusunda yetkili olan kişiler: Devlet başkanı, hükümet başkanı ve dışişleri bakanıdır. Sadece akredite oldukları devlet, uluslararası konferans, uluslararası örgüt ya da uluslararası örgüt organı ile yapılacak uluslararası andlaşmaların metinlerinin kabul edilmesi konusunda yetkili olan kişiler ise: Diplomatik misyon başkanları ve devletler tarafından bir uluslararası konferans veya bir uluslararası örgüt veya uluslararası örgüt organına akredite edilen temsilcilerdir. Bahsedilenler dışındaki tüm kişiler uluslararası andlaşmalar konusunda gerekli işlemleri yapabilmek için yetki belgesine ihtiyaç duymaktadır.¹⁶

Uluslararası andlaşmalar konusunda gerekli işlemleri yapmaya yetkili kişiler saptandıktan sonra sıra uluslararası andlaşmaların metinlerinin görüşülüp yazılmasına gelmektedir. Uluslararası andlaşmaların metinlerinin görüşülüp yazılması aşaması, uluslararası andlaşmaların iki taraflı ya da çok taraflı olmasına göre farklılık arz etmektedir. İki taraflı uluslararası andlaşmaların metinlerinin görüşülüp yazılması aşamasında öncelikle, iki tarafın yetkilileri ve yetkililere teknik konularda yardımcı olan uzmanların katılması ile görüşmeler yapılmaktadır. Görüşmeler ile uluslararası andlaşmaların konusu ve amacı belirlendikten sonra, uluslararası andlaşmaların metinlerinin yazılması aşamasına geçilmektedir.¹⁷

İki taraflı uluslararası andlaşmaların metinlerinin yazılması aşamasında farklı yöntemler kullanılabilir. Bu yöntemlerin ilki tarafların uluslararası andlaşmaların metinlerini birlikte yazmalarıdır. İkinci yöntem, taraflardan birince yazılan uluslararası andlaşma metinlerinin görüşülerek kabul edilmesidir. Üçüncü yöntem ise, taraflarca yazılan uluslararası andlaşma metinlerinden hareket ederek, ortak hükümler üzerinde sadece yazım bakımından durulması ve diğer konularda uzlaşmayı sağlamak üzere

16 Pazarıcı, s.135-136. Aksar, s.125. Çaşın, s.27. Tütüncü vd., s.93. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.96. Çelik, s.68. Shaw, s.689.

17 Pazarıcı, s.137-138. Aksar, s.124. Çaşın, s.33. Tütüncü vd., s.96-97. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.51. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.95-96. Çelik, s.67.



görüşmeler yaparak görüşmeler sonucunda uluslararası andlaşma metnlerinin yazılmasıdır.¹⁸

Çok taraflı uluslararası andlaşmaların metnlerinin görüşülüp yazılması ise iki farklı şekilde gerçekleşebilmektedir: Bir uluslararası konferans çerçevesinde ya da bir uluslararası örgüt çerçevesinde.¹⁹

Uluslararası andlaşmaların metinleri yazıldıktan sonra bu metinlerin kabulü aşamasına geçilmektedir. Uluslararası andlaşmaların metnlerinin kabulüne ilişkin düzenleme VAHS m.9'da yer almaktadır. VAHS m.9'a göre uluslararası andlaşmaların metnlerinin kabulü, uluslararası andlaşmaların hazırlanmasına katılan bütün devletlerin rızasıyla gerçekleşmektedir. Uluslararası andlaşmaların metnlerinin uluslararası konferanslarda kabulü söz konusu olduğunda, mevcut ve oy kullanan devletlerin 2/3'ünün oy çokluğu ile uluslararası andlaşmaların metinleri kabul edilmektedir. Aynı oy çokluğu ile uluslararası andlaşmaların metnlerinin kabulü için farklı bir kuralın uygulanması kararlaştırılabilmektedir.²⁰

Uluslararası andlaşmaların metinleri kabul edildikten sonra bu metinlerin resmileştirilmesi aşamasına geçilmektedir. Uluslararası andlaşmaların metnlerinin resmileştirilmesine ilişkin düzenleme, VAHS m.10'da yer almaktadır. VAHS m.10'a göre uluslararası andlaşmaların metinleri ya bu metinlerde öngörülebilecek usulle ya da uluslararası andlaşmaların hazırlanmasına katılan devletlerin üzerinde mutabık kaldıkları bir usulle resmileştirilebilmektedir. Ancak, böyle bir usul yoksa uluslararası andlaşmaların metinleri imza, ad referendum imza/danışma koşullu imza ya da paraf ile resmileştirilebilmektedir. Bu noktada, VAHS m.10'da bahsedilen imzanın uluslararası andlaşmaların metinlerini sadece resmileştirdiği ve uluslararası andlaşmaların metinlerine bağlayıcılık kazandırmadığı ifade edilmelidir.²¹

Uluslararası andlaşmaların metinleri resmileştirildikten sonra uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması aşamasına geçilmektedir. Uluslara-

18 Pazarıcı, s.138.

19 Pazarıcı, s.138-143. Aksar, s.124. Çaşın, s.36-37. Tütüncü vd., s.98. Bilsel, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, s.23-51. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.96. Çelik, s.67-68.

20 Pazarıcı, s.141. Aksar, s.126-127. Çaşın, s.45. Tütüncü vd., s.97. Çelik, s.68-69. Malanczuk, s.131. Shaw, s.689-690.

21 Pazarıcı, s.143-146. Aksar, s.127. Çaşın, s.44-45. Tütüncü vd., s.98. Çelik, s.75.

rası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması ile ilgili düzenleme, VAHS m.11'de yer almaktadır. VAHS m.11'e göre devletler imza, uluslararası andlaşma teşkil eden belgelerin teatisi, onay, kabul, tasvip veya katılma ya da üzerinde mutabık kalınan diğer herhangi bir araçla uluslararası andlaşmalara bağlayıcılık kazandırabilmektedir.²²

Uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması yöntemlerinin genel olarak üçe ayrılarak incelenmesi mümkündür: Basit usulle, onay, kabul ya da tasvip yoluyla ya da katılma yoluyla.²³

Uluslararası andlaşmaların basit usulle bağlayıcılık kazanmasında, onay, kabul ya da tasvip yoluyla bağlayıcılık kazanmada olduğu gibi ikinci bir işleme gerek bulunmamaktadır. Uluslararası andlaşmaların basit usulle bağlayıcılık kazanmasında, uluslararası andlaşmalar uluslararası hukuk kişilerinin bu yöndeki iradelerini açıklamasıyla doğrudan bağlayıcılık kazanmaktadır. Uluslararası andlaşmaların basit usulle bağlayıcılık kazanması: İmza, uluslararası andlaşma teşkil eden belgelerin teati edilmesi ya da kabul edilen öteki yöntemlerle sağlanabilmektedir.²⁴

Uluslararası andlaşmaların imza ile bağlayıcılık kazanması, VAHS m.12'de düzenlenmektedir. VAHS m.12'ye göre uluslararası andlaşmalar, imzanın o etkiye sahip olacağını öngördüğü zaman, görüşmeci devletlerin imzanın o etkiye sahip olması konusunda mutabık kaldıkları başka türlü tespit edildiği zaman ya da devletin imzaya o etkiyi verme niyeti temsilcinin yetki belgesinden anlaşıldığı zaman veya görüşmeler esnasına açıklandığı zaman imza ile bağlayıcılık kazanmaktadır. Bu noktada, VAHS m.12'de bahsedilen imzanın, VAHS m.10'da bahsedilen imzadan farklı olarak uluslararası andlaşmalara bağlayıcılık kazandırdığı ifade edilmelidir.²⁵

Uluslararası andlaşmaların uluslararası andlaşma teşkil eden belgelerin teati edilmesi ile bağlayıcılık kazanması, VAHS m.13'te düzenlenmektedir. VAHS m.13'e göre belgeler teati edilmenin o etkiye sahip olacağını öngörüyor-

22 Pazarıcı, s.146-156. Aksar, s.129. Caşın, s.45. Tütüncü vd., s.99. Çelik, s.74. Malanczuk, s.131. Shaw, s.690. Brownlie, s.612.

23 Pazarıcı, s.146.

24 Pazarıcı, s.146-149. Aksar, s.130. Caşın, s.45.

25 Pazarıcı, s.147. Aksar, s.130. Caşın, s.45. Tütüncü vd., s.104. Çelik, s.75-76. Malanczuk, s.133. Shaw, s.690. Brownlie, s.611.



sa veya devletlerin belgelerin teati edilmelerinin o etkiye sahip olmasını kabul ettikleri başka türlü tespit ediliyorsa uluslararası andlaşmalar uluslararası andlaşma teşkil eden belgelerin teati edilmesi ile bağlayıcılık kazanmaktadır.²⁶

Uluslararası andlaşmaların metinlerinin resmileştirilmesinden sonra ikinci bir grup işlemle bağlayıcılık kazanması yolları arasında onaylama ile kabul ya da tasvip yer almaktadır. Onaylama ile kabul ya da tasvibin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.²⁷Uluslararası andlaşmaların onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanması, VAHS m.14'te düzenlenmektedir. VAHS m.14'e göre uluslararası andlaşmalar, bu rızanın onay suretiyle açıklanacağını öngörüyorsa, görüşmeci devletlerin onayın gerekli olduğu konusunda mutabık oldukları başka türlü tespit edilirse, devlet temsilcisi uluslararası andlaşmaları onaya tabi olarak imzaladığı zaman, devletin uluslararası andlaşmayı onaya tabi olarak imzalama niyeti temsilcisinin yetki belgesinden anlaşıldığı zaman veya görüşmeler esnasında açıklandığı zaman onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanmaktadır.²⁸

Uluslararası andlaşmaların onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanması için, ulusal hukuk sistemleri ve uluslararası hukuk düzeyinde gerçekleştirilmesi gereken hukuki işlemler bulunmaktadır. Ulusal hukuk sistemleri düzeyinde uluslararası andlaşmaların onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanmasına ilişkin hukuki işlemlerin neler olduğu ve hangi organlarca yapılacağı devletlerin anayasaları ve mevzuatlarınca düzenlenmektedir. Uluslararası hukuk, bu konuda bir düzenleme getirmemektedir.²⁹

Uygulamada uluslararası andlaşmalara onaylama yoluyla bağlayıcılık kazandırma yetkisi, ulusal hukuk sistemlerince üç farklı şekilde düzenlenebilmektedir. Bu çerçevede, uluslararası andlaşmalara onaylama yoluyla bağlayıcılık kazandırma yetkisi yasama organına, yürütme organına ya da yasama ve yürütme organlarına birlikte verilebilmektedir.³⁰

26 Pazarıcı, s.148. Aksar, s.130. Çaşın, s.45. Tütüncü vd., s.110. Malanczuk, s.134. Shaw, s.691.

27 Pazarıcı, s.149. Aksar, s.130. Tütüncü vd., s.99.

28 Pazarıcı, s.149-150. Aksar, s.130-131. Çaşın, s.48. Tütüncü vd., s.102. Çelik, s.76-77. Malanczuk, s.133. Shaw, s.691-692. Brownlie, s.611.

29 Pazarıcı, s.149-150. Aksar, s.130-131. Çaşın, s.48. Tütüncü vd., s.102. Çelik, s.76-77. Malanczuk, s.133. Shaw, s.691-692. Brownlie, s.611.

30 Pazarıcı, s.150. Çaşın, s.48-49. Çelik, s.77-78.

Uluslararası andlaşmaların onaylama yoluyla bağlayıcılık kazanması için uluslararası hukuk düzeyinde gerçekleştirilmesi gereken hukuki işlem, onay belgelerinin öteki taraf ya da taraflara sunulmasıdır. Bu konuya ilişkin düzenleme, VAHS m.16'da yer almaktadır. VAHS m.16'ya göre uluslararası andlaşmalar başka türlü öngörmedikçe onay belgeleri, akit devletler arasında teati edilmeleri, depozitere tevdi edilmeleri veya akit devletlere veya kabul edildiyse depozitere bildirilmeleri durumunda devletlerin uluslararası andlaşmalar ile bağlanma rızalarını tespit etmektedir.³¹

Devletlerin uluslararası andlaşmalarla bağlanma rızaları, onay uygulamasına benzer şartlar altında kabul ya da tasviple de açıklanabilmektedir. Uluslararası andlaşmalara kabul ya da tasvip ile bağlayıcılık kazandırılmasının onay uygulamasına benzer şartlar altında gerçekleştirilebileceği, VAHS m.14/2'de ifade edilmektedir. Uluslararası andlaşmalarla bağlanma rızasının kabul ya da tasviple açıklanabilmesinin kabul edilmesinin sebebi, devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması için bu yolları benimseyebilmeleridir.³²

Uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması, sonradan katılma yoluyla da sağlanabilmektedir. Uluslararası andlaşmaların katılma yoluyla bağlayıcılık kazanması, VAHS m.15'te düzenlenmektedir. VAHS m.15'e göre uluslararası andlaşmalar, bu rızanın o devlet tarafından katılma yoluyla açıklanacağını öngördüğü zaman, görüşmeci devletlerin bu rızanın o devlet tarafından katılma yoluyla açıklanabileceği hususunda mutabık kaldıkları başka türlü tespit edildiği zaman veya bütün taraflar daha sonra bu rızanın o devlet tarafından katılma yoluyla açıklanabileceği hususunda mutabık kaldığı zaman katılma yoluyla bağlayıcılık kazanabilmektedir. Uluslararası andlaşmaların katılma yoluyla bağlayıcılık kazanması ilke olarak, uluslararası andlaşmaların hazırlanması sürecine katılmayan ya da uluslararası andlaşmaları imzalamayan devletler bakımından uygulanmaktadır.³³

31 Pazarıcı, s.153. Aksar, s.131. Çaşın, s.48. Tütüncü vd., s.110. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Kitap, s.103. Çelik, s.86. Malanczuk, s.132. Brownlie, s.616.

32 Pazarıcı, s.153. Aksar, s.132. Tütüncü vd., s.109. Çelik, s.77. Malanczuk, s.134. Brownlie, s.612.

33 Pazarıcı, s.155-156. Aksar, s.131. Çaşın, s.61. Tütüncü vd., s.107. Çelik, s.91-92. Malanczuk, s.133. Shaw, s.692. Brownlie, s.612.



Uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması aşamasının ardından uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesi aşaması gelmektedir. Uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesi iki düzeyde söz konusu olmaktadır: Ulusal hukuk sistemleri düzeyinde ve uluslararası hukuk düzeyinde. Uluslararası andlaşmaların uluslararası hukuk düzeyinde yürürlüğe girmesi, VAHS m.24'te düzenlenmektedir. VAHS m.24'e göre uluslararası andlaşmalar, uluslararası hukuk düzeyinde kendisinin öngördüğü veya görüşmeci devletlerin mutabık kalabilecekleri tarzda ve tarihte yürürlüğe girmektedir. Böyle bir hüküm veya mutabakat yoksa uluslararası andlaşmalar bütün devletler için uluslararası andlaşmalar ile bağlanma rızası tespit edilir edilmez yürürlüğe girmektedir.³⁴

Uluslararası andlaşmaların ulusal hukuk sistemleri düzeyinde yürürlüğe girmesi için gerekli işlemler, ulusal hukuk sistemlerince belirlenmektedir ve bu işlemler uluslararası andlaşmaların uluslararası hukuk düzeyinde yürürlüğe girmesi için gerekli değildir. Uluslararası andlaşmaların ulusal hukuk sistemleri düzeyinde yürürlüğe girmesi için devletler, uluslararası andlaşmaların ulusal hukuk düzenlerine dahil edilmesini sağlayan birtakım işlemlere başvurabilmektedir. Devletler bu işlemlerden, uluslararası andlaşmaların duyurulması veya içeriklerinin ve hukuksal geçerliliklerinin doğrulanmasında bir araç olarak yararlanabilmektedir.³⁵

Uluslararası andlaşmaların ulusal hukuk sistemleri düzeyinde yürürlüğe girmesi için gerekli işlemler genel olarak ikiye ayrılmaktadır: Resmî duyuru/ ilan ve yayın. Resmî duyuru, devletlerin anayasaları ya da yasaları gereği yaptıkları uluslararası andlaşmaların resmî yolla ulusal hukuk düzenlerinde duyurulması işlemidir. Resmî duyuru işleminin gerekleri ve sonuçları devletlere bağlı olarak değişebilmektedir. Yayın ise, devletlerin anayasaları ya da yasaları gereği yaptıkları uluslararası andlaşmaların ve varsa eklerinin ve çekincelerinin resmî gazetelerde ya da bu amaçla kabul edilen öteki yayınlarda yer alması işlemidir. Resmî duyuru ve yayın arasındaki fark, resmî duyurunun yayınlama dışında duvar ilanı vb. başka yollarla da gerçekleştirilebilmesidir. Devletler

34 Pazarıcı, s.157. Aksar, s.139. Caşın, s.52. Tütüncü vd., s.112. Çelik, s.90. Malanczuk, s.134-135. Shaw, s.701. Brownlie, s.616.

35 Pazarıcı, s.161-164.

kendi ulusal hukuk yayın işleminin anlamını, koşullarını ve hukuksal etkilerini çeşitli şekillerde düzenleyebilmektedir.³⁶

II. 1921 Anayasası

A. 1921 Anayasası'nın Özellikleri ve Meclis Hükûmeti Sistemi

30 Ekim 1918 tarihli Mondros Mütarekesi'nden sonra I. Dünya Savaşı'nı kazanan devletler, Osmanlı'nın ülkesini işgale başlamıştır. Bu süreçte, İstanbul 16 Mart 1920'de işgal edilmiştir. İstanbul'un işgal edilmesinin ardından Osmanlı Meclis-i Mebûsanı 18 Mart 1920'de son toplantısını yapmış ve çalışmalarına ara vermiştir. İşgal karşısında Anadolu ve Rumeli'de bir direniş hareketi başlamıştır.³⁷

İstanbul'un işgal edilmesi ve Osmanlı Meclis-i Mebûsanı'nın son toplantısını yapıp çalışmalarına ara vermesi üzerine direniş hareketine liderlik eden Mustafa Kemal 19 Mart 1920'de yayımladığı tamim ile olağanüstü yetkilere sahip bir meclisi Ankara'da toplantıya çağırmıştır. Olağanüstü yetkilere sahip bir meclis ifadesi ile Ankara'da toplanacak meclisin kurucu meclis olacağı ortaya konmuştur.³⁸

Mustafa Kemal'in çağrısı üzerine kurucu meclis, Büyük Millet Meclisi adı ile ilk defa 23 Nisan 1920'de toplanmıştır ve toplanmasının üzerinden yaklaşık 9 ay geçtikten sonra 20 Ocak 1921'de 1921 Anayasası'nı kabul etmiştir.³⁹

1921 Anayasası'nın resmî adı, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'dur. 1921 Anayasası'nın resmî adınının Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olmasının sebeplerinden biri, 1921 Anayasası'nın kabul edildiği dönemde 1876 Kanun-u Esasi'sinin

36 Pazarıcı, s.161-163. Çaşın, s.53.

37 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s.23-24. Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 25. Eroğlu, Cem, Anayasa Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş), 12. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012, s.232. Yılmaz, Faruk, Türk Anayasa Tarihi, İz Yayıncılık, İstanbul, 2012, s.66-67. Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 30. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s.230.

38 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.24. Özbudun, s.25. Eroğlu, s.232. Yılmaz, s.67. Tanör, s.230.

39 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.24. Özbudun, s.25-26. Eroğlu, s.235. Yılmaz, s.88. Tanör, s.253. Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 22. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2018, s.185. 1921 Anayasası için bkz. (<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>, Erişim: 16.02.2021).



yürürlükte olması ve bu sebeple, Kanun-u Esasi adının yeni anayasa için kullanılmayacak olmasıdır. BMM'nin Kanunu-u Esasi yerine Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu adını tercih etmesinin bir başka sebebi ise, 1921 Anayasası'nın geçiş dönemi anayasası olması sebebiyle anayasalarda bulunması gereken bütün özelliklere sahip olmaması ve devletin temel kuruluşu ile ilgili hususları ortaya koymakla yetinmesidir.⁴⁰

1921 Anayasası'nın kabulü için katı anayasalarda olduğu gibi özel bir çoğunluk şartı aranmamıştır, olağan kanunlar için aranan çoğunluk kuralına uyulmuştur ve özel bir usul izlenmemiştir. 1921 Anayasası'nda olağan kanunlardan üstün olduğunu belirten bir ifade de yer almamıştır. Ayrıca, 1921 Anayasası'nda anayasanın nasıl değiştirileceğine dair bir düzenleme getirilmemiştir. Bu durum, 1921 Anayasası'nın olağan kanunlar gibi değiştirilebileceği anlamına gelmiştir. Bahsedilen hususlar bir araya gelerek, 1921 Anayasası'nın yumuşak bir anayasa olduğunu ortaya koymuştur.⁴¹

1921 Anayasası ile 1876 Kanun-u Esasi'si ortadan kaldırılmamıştır. Dolayısıyla, iki anayasalılık durumu ortaya çıkmıştır. 1921 Anayasası ile 1876 Kanun-u Esasi'sinin ortadan kaldırılmaması ve iki anayasalılık durumunun ortaya çıkması, 1921 Anayasası'nın kısa, çerçeve bir anayasa olmasının sebeplerinden birini teşkil etmiştir.⁴²

1921 Anayasası'nın kısa, çerçeve bir anayasa olmasının bir başka sebebi ise, geçiş dönemi anayasası olması ve bu sebeple 1921 Anayasası hazırlanırken en temel ortak noktaların belirlenmesiyle yetinilmek istenmesidir. Bu çerçevede, 1921 Anayasası 23 maddeden ve bir ayrı maddeden oluşmuştur.⁴³

23 maddeden oluşan kısa, çerçeve bir anayasa olan 1921 Anayasası'nın 10. ve 23. maddeler arasındaki maddeleri, toplamda 14 maddesi merkezî idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılmıştır. Bu durum, 1921 Anayasası'nın ademimerkeziyete ve yerel yönetimlere verdiği önemi göstermiştir.⁴⁴ 1921 Anayasası'nın geriye kalan maddelerinde ise benimsenen egemenlik anlayışı, yasama ve yürütme organları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

40 Tanör, s.252-253.

41 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.24. Özbudun, s.167. Tanör, s.249-250. Teziç, s.185.

42 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.24. Özbudun, s.26. Yılmaz, s.92. Tanör, s.253. Teziç, s.185.

43 Tanör, s.253.

44 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.26. Özbudun, s.26. Eroğul, s.236. Yılmaz, s.101-102. Tanör, s.263.

1921 Anayasası ile millî egemenlik ilkesi kabul edilmiştir. Bu husus, 1921 Anayasası'nın 1. maddesinde yer alan hâkimiyet bilakayduşart milletindir ifadesi ile ortaya konmuştur. 1921 Anayasası ile millî egemenlik ilkesinin benimsenmesi, 1921 Anayasası döneminde hâlen yürürlükte olan 1876 Kanun-u Esasî'sinden ve egemenliğin hükümdara ait olduğu monarşik egemenlik anlayışının benimsendiği Osmanlı düzeninden ayrılmanın göstergesi olmuştur.⁴⁵

1921 Anayasası'na göre yasama organı, Büyük Millet Meclisidir. 1921 Anayasası'nın 5. maddesine göre BMM seçimleri, iki yılda bir yapılmaktadır. BMM'ye seçilen üyelerin yeniden seçilmesi mümkündür. Seçimlerin nasıl yapılacağı, 1921 Anayasası'nda düzenlenmemiştir. Bu sebeple seçimler, 1908 tarihli İntihab-ı Mebusan Kanunu çerçevesinde basit çoğunluk sistemine göre yapılmıştır. 1921 Anayasası'nın 6. maddesine göre BMM, Kasım ayı başında çağrı gerekmeksizin toplanmaktadır. 1921 Anayasası'nın 7. maddesinde ise BMM'nin yetkileri düzenlenmektedir. Bu düzenlemeye göre, BMM'nin yetkileri arasında: Kanun yapmak, değiştirmek, uluslararası andlaşma ve barış akdi yapmak ile savaş ilan etmek yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 9. maddesine göre de BMM kendisine bir başkan seçmektedir.⁴⁶

1921 Anayasası'na göre yürütme organı, İcra Vekilleri Heyeti'dir. 1921 Anayasası döneminde İcra Vekilleri Heyeti'nin üyeleri BMM üyeleri tarafından, BMM üyeleri arasından doğrudan doğruya ve tek tek seçilmiştir. 1921 Anayasası'nın 8. maddesine göre BMM, hükümetin bölündüğü daireleri kendi üyeleri arasından, doğrudan doğruya ve tek tek seçtiği vekiller aracılığıyla idare etmektedir. Başka bir ifade ile BMM yürütme işlerini seçtiği vekiller aracılığıyla yürütmektedir ve bu vekilleri gerektiğinde yönlendirebilmekte, denetleyebilmekte ve azledip yerlerine yenilerini seçebilmektedir. 1921 Anayasası'nın 9. maddesine göre İcra Vekilleri Heyeti, aralarından birini kendilerine başkan seçmektedir. Ancak, BMM başkanı aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin de doğal başkanıdır. Bahsedilen hususlar, İcra Vekilleri Heyeti'nin BMM'ye bağlı ve BMM'nin denetim ve kontrolü altında çalışan bir heyetten ibaret olduğunu ortaya koymaktadır.⁴⁷

45 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.24. Özbudun, s.26. Eroğul, s.235. Yılmaz, s.96. Tanör, s.255. Teziç, s.169.

46 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Eroğul, s.236. Yılmaz, s.96-98. Tanör, s.258-260.

47 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Eroğul, s.236. Yılmaz, s.98-101. Tanör, s.259-260.



1921 Anayasası, yargı organı ile ilgili düzenleme getirmemiştir. 1921 Anayasası'nın yargı organı ile ilgili düzenleme getirmemesi sebebiyle, bu konuda 1876 Kanun-u Esasi'si hükümlerinin uygulandığı düşünülebilmektedir. Ancak, uygulamada farklı bir durum ortaya çıkmış ve yargı yetkisi de BMM'nin elinde olmuştur. Bu çerçevede, İstiklal Mahkemeleri kurulmuştur. İstiklal Mahkemelerinin üyeleri, BMM üyeleri tarafından ve BMM üyeleri arasından seçilmiştir. Bu durum, İstiklal Mahkemelerinin hâkimlerin bağımsızlığı ilkesine ve kanuni hâkim güvencesine aykırı olmasına sebep olmuştur.⁴⁸

Anayasa hukukunun temellerinden birini, kuvvetler ayrılığı teorisi teşkil etmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisi genel olarak, devletlerde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvet olduğunu, bu kuvvetlerin bağımsız üç farklı organa verilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisi, devletlerin iktidarını yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini bağımsız üç farklı organa vererek sınırlandırmayı, devletlerin iktidarını sınırlandırmak suretiyle vatandaşların devlet karşısındaki temel hak ve hürriyetlerini korumayı hedeflemektedir.⁴⁹

Kuvvetler ayrılığı teorisinin kurucusunun Montesquieu olduğu kabul edilmektedir. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisini Kanunların Ruhü adlı eserinde ortaya koymuştur. Montesquieu'ya göre, her devlette yasama, yürütme ve yargı kuvveti olmak üzere üç kuvvet bulunmaktadır. Yasama kuvveti, kanunlar yapma, mevcut kanunları değiştirme ya da yürürlükten kaldırma gibi işlemleri gerçekleştirmektedir. Yürütme kuvveti, hükümdar veya idarecidir, savaş ya da barış yapma, güvenliği sağlama, elçi gönderip kabul etme gibi işlemleri gerçekleştirmektedir. Yargı kuvveti ise, suçluları cezalandırma, kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme gibi işlemleri gerçekleştirmektedir. Montesquieu'ya göre devletlerde bulunan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrılması, bağımsız üç farklı organa verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, hürriyet ortadan kalkmaktadır.⁵⁰

48 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25-26. Eroğul, s.234-236. Yılmaz, s.102-105. Tanör, s.261. Teziç, s.501.

49 Teziç, s.489. Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s.218.

50 Teziç, s.492. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.220.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, hükûmet sistemlerinin sınıflandırılmasında yararlanılan bir teoridir. Hükûmet sistemlerinin sınıflandırılmasında kuvvetler ayrılığı teorisinden yararlanılırken yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki dikkate alınmaktadır ve yargı kuvvetinin yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı olduğu ya da olması gerektiği varsayılmaktadır.⁵¹

Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiden hareketle hükûmet sistemleri kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler birliği sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir elde toplandığı, yasama ya da yürütme organında birleştiği sistemlerdir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütme organında birleştiği sistemler, mutlak monarşi ve diktatörlüktür. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği sistem ise meclis hükûmeti sistemidir.⁵²

Meclis hükûmeti sisteminde, Rousseau tarafından ileri sürülen tek ve bölünmez egemenlik anlayışından hareket edilmektedir. Bu anlayıştan hareketle, yasama ve yürütme kuvvetleri tek bir organın, yasama organının elinde toplanmaktadır.⁵³

Meclis hükûmeti sistemi, konvansiyonel sistem olarak da adlandırılmaktadır. Meclis hükûmeti sistemi genel olarak, olağanüstü durumlarda, kriz durumlarında uygulanan bir hükûmet sistemidir. Meclis hükûmeti sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organında elinde toplanmaktadır. Bu çerçevede, yasama organı hem kanun yapmakta hem de yaptığı kanunları uygulamaktadır.⁵⁴

Meclis hükûmeti sisteminde yasama organı, halk tarafından seçilen temsilcilerden, milletvekillerinden oluşmaktadır ve tek meclislidir. Meclis hükûmeti sisteminde yasama organı, kendi kendini toplantıya çağırmakta, kendi kendini feshedebilmekte ve sürekli çalışmaktadır.⁵⁵

Meclis hükûmeti sisteminde yasama organı, genel olarak yüzlerce kişiden oluştuğu için kendi yaptığı kanunları kendisinin uygulaması mümkün olmadığından, kanunların uygulanması için yasama organının içinden bir heyet ya

51 Özbudun, s.26. Teziç, s.489. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.223.

52 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.223. Özbudun, s.26. Teziç, s.497.

53 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.226. Teziç, s.499.

54 Teziç, s.498-499. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.225-226.

55 Teziç, s.500. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.226.



da komite oluşturulmaktadır. Bu heyet, icra heyeti olarak adlandırılabilir. İcra heyetinin üyeleri ise icra vekili şeklinde adlandırılabilir.⁵⁶

İcra heyetinin, yasama organı olan meclisten ayrı ve bağımsız bir varlığı bulunmamaktadır ve bu heyetin üyesi olan icra vekilleri meclisin talep ettiği her şeyi yapmakla görevlidir. Bu çerçevede, icra heyeti meclisin kararlarını uygulayan bir heyetten ibarettir. Meclis, icra heyetine emir ve talimatlar verebilmekte, icra heyetinin kararlarını denetlemekte, değiştirebilmekte veya istediği zaman iptal edip bu kararların yerine geçecek işlemler yapabilmektedir.⁵⁷

İcra heyetinin üyeleri, meclis tarafından, meclis üyeleri arasından tek tek seçilmekte, meclisin kararları doğrultusunda hareket etmekte ve gerekli görüldüğünde meclis tarafından görevden alınmaktadır. İcra heyetinin üyeleri arasında kolektif sorumluluk bulunmamaktadır ve icra vekilleri meclise karşı bireysel ve mutlak bir sorumluluk altındadır. Buna karşılık, icra heyetinin meclise karşı kullanabileceği hiçbir hukuki aracı bulunmamaktadır.⁵⁸

Meclis hükûmeti sisteminde bir devlet başkanlığı ya da başbakanlık makamı bulunmamaktadır. Ayrıca, meclis hükûmeti sisteminde genel olarak yargı organının durumuna değinilmemesine rağmen, yargı yetkisinin de meclise ait olduğu kabul edilmektedir.⁵⁹

1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sistemi benimsenmiştir. 1921 Anayasası'nın 2. maddesi ile getirilen düzenleme, kuvvetler birliği sistemi ile yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği meclis hükûmeti sisteminin kabul edildiğini açıkça ortaya koymaktadır. 1921 Anayasası'nın 2. maddesine göre, icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder. Bu düzenleme ile Büyük Millet Meclisi hem yasama yetkisine hem de yürütme yetkisine sahip olmuştur.⁶⁰

56 Teziç, s.499-500. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.226-227.

57 Teziç, s.500. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.227.

58 Teziç, s.500. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.227.

59 Teziç, s.500. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.227.

60 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Özbudun, s.27. Eroğul, s.236. Yılmaz, s.98. Tanör, s.258. Teziç, s.501. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.229.

1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini ortaya koyan bir başka düzenleme, 1921 Anayasası'nın 3. maddesinde yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 3. maddesine göre, Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti "Büyük Millet Meclisi Hükûmeti" unvanını taşır. Bu düzenleme, 1921 Anayasası'nın 2. maddesi ile getirilen düzenlemeyi desteklemektedir. Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ifadesi ile yürütme yetkisinin de Büyük Millet Meclisinde olduğunu vurgulanmaktadır. Ayrıca, Türkiye Devleti'nin hükûmetinin Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşıdığı belirtilmek suretiyle yürütme yetkisinin de yasama organında olduğu bir kez daha ortaya konmaktadır.⁶¹

1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini ortaya koyan bir başka düzenleme, 1921 Anayasası'nın 8. maddesinde yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 8. maddesine göre, Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis, icrai hususat için vekillere veche tayin ve ledelha-ce bunları tebdil eyler. Bu düzenlemeye göre, yürütme yetkisine de sahip olan Büyük Millet Meclisi, kendi üyeleri arasından doğrudan doğruya ve tek tek seçtiği vekiller aracılığıyla yürütme işlerini yapmakta, vekilleri yönlendirmekte, denetlemekte ve gerektiğinde azledip yerlerine yenilerini seçebilmektedir.⁶²

Meclis hükûmeti sistemine uygun olarak icra heyetinin üyeleri olan icra vekillerinin Meclis tarafından tek tek seçilmesi de 1921 Anayasası döneminde meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini ortaya koymaktadır.⁶³

1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini ortaya koyan bir başka düzenleme ise, 1921 Anayasası'nın 9. maddesinde yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 9. maddesine göre, Büyük Millet Meclisi heyeti umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi reisi dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz'ına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi reisi Vekiller Heyetinin

61 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Özbudun, s.27. Eroğul, s.236. Yılmaz, s.98. Tanör, s.258. Teziç, s.501. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.229.

62 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Özbudun, s.27. Yılmaz, s.98-99. Tanör, s.259. Teziç, s.501. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.229.

63 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Özbudun, s.27. Yılmaz, s.99. Tanör, s.259. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.229.



de reisi tabiidir. Bu düzenleme çerçevesinde, Büyük Millet Meclisi Reisi'nin İcra Vekilleri Heyeti'nin de doğal başkanı olması yürütme yetkisinin de Büyük Millet Meclisinde olduğunu ve İcra Vekilleri Heyeti'nin bağımsız bir heyet olmadığını ortaya koymaktadır.⁶⁴

1921 Anayasası ile bir devlet başkanlığı makamının oluşturulmaması da, 1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini ortaya koymaktadır. 1921 Anayasası döneminde devlet başkanına ait olması gereken görev ve yetkiler, Büyük Millet Meclisi Reisi'ne verilmiştir.⁶⁵

B. 1921 Anayasası'nın Uluslararası Andlaşmalar ile İlgili Düzenlemesi

1921 Anayasası'nın uluslararası andlaşmalar ile ilgili düzenlemesi 7. maddesinde yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 7. maddesine göre, ahkâmı şer'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 nizamât tanziminde muamelatı nâsa erfak ve ihtiyacatı zamana evfak ahkamı fıkhiye ve hukukiye ile adap ve muamelât esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir.⁶⁶

1921 Anayasası'nın 7. maddesinde Büyük Millet Meclisinin yetkileri sayılmaktadır. 1921 Anayasası'nın 7. maddesinde Büyük Millet Meclisinin yetkileri arasında muahede ve sulh akti olduğu belirtilmektedir. Muahede kelimesi ile uluslararası andlaşmalar ifade edilmektedir. Bu çerçevede, 1921 Anayasası'nın 7. maddesine göre uluslararası andlaşmaların yapılışı konusunda yetkili organ yasama organı olan Büyük Millet Meclisidir.⁶⁷

1921 Anayasası'nın 7. maddesi ile getirilen düzenleme ile uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamalarının tamamı bakımından Büyük Millet Meclisi yetkilendirmektedir. Başka bir ifade ile 1921 Anayasası'nın 7. maddesine göre uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi,

64 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Tanör, s.259.

65 Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.25. Özbudun, s.27. Yılmaz, s. Tanör, s.260. Teziç, s.501. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s.229.

66 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.96. Çaşın, s.73. Tütüncü vd., s.133. Meray, Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, s.105. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.26. Yılmaz, s.97. Tanör, s.260.

67 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.96. Çaşın, s.73. Tütüncü vd., s.133. Tanör, s.260.

uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi aşamalarında yetki Büyük Millet Meclisine aittir. Çünkü, 1921 Anayasası'nın 7. maddesinde yer alan muahede kelimesi uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamaları kapsamaktadır, uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamaları bakımından bir ayrıma gitmemektedir ve uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamalarının tamamı bakımından Büyük Millet Meclisini yetkilendirmektedir.⁶⁸

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili uygulama da, 1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamalarının tamamı bakımından Büyük Millet Meclisinin yetkili olduğunu doğrulayacak nitelikte olmuştur.⁶⁹

Bu çerçevede, 1921 Anayasası ile kuvvetler birliği sistemleri arasında yer alan ve yasama ile yürütme kuvvetlerini yasama organında toplayan meclis hükûmeti sisteminin benimsenmesinin sonucu olarak ve 1921 Anayasası'nın 7. maddesi ile getirilen uluslararası andlaşma yapma konusunda Büyük Millet Meclisini yetkilendiren düzenleme gereği uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamalarda yetki Büyük Millet Meclisine ait olmuş ve Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılmıştır.⁷⁰

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların görüşülmesi ve uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi işlemleri için Büyük Millet Meclisi üyeleri ya da yine Büyük Millet Meclisi üyeleri olan İcra Vekilleri Heyeti üyeleri yetkilendirilmiştir.⁷¹

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların görüşülmesi ve uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi işlemleri için ilgili kişiler yetkilendirildikten sonra bu kişilerin izlenmesi, bu kişilere talimatlar verilmesi işlemleri Büyük Millet Meclisi adına İcra Vekilleri Heyeti tarafından yerine getirilmiştir.⁷²

Uluslararası andlaşmaların görüşülmesi ve uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi aşamalarında yetkilendirilen kişi-

68 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.96. Caşın, s.73. Tütüncü, s.133. Tanör, s.260.

69 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.99. Tütüncü vd., s.134. Bilsel, Devletler Arasında Andlaşmalar, s.21. Tanör, s.260.

70 Çelik, s.96. Caşın, s.73. Tütüncü vd., s.133. Tanör, s.260.

71 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.97. Caşın, s.73. Tütüncü vd., s.134. Tanör, s.260.

72 Pazarıcı, s.170. Caşın, s.73. Tütüncü vd., s.134.



ler bu aşamalarda ortaya çıkabilecek olumsuzluklar konusunda İcra Vekilleri Heyetine karşı, İcra Vekilleri Heyeti de Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olmuştur. Bahsedilen hususlar, 1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi aşamasında Büyük Millet Meclisinin yetkili olduğunu ortaya koymaktadır.⁷³

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların metinleri oluşturulup resmileştirildikten sonra, metinleri resmileştirilen uluslararası andlaşmaların Büyük Millet Meclisi tarafından kabul ve tasdik edildiğine ilişkin yasalar çıkarılmış ve uluslararası andlaşmalar bu yasalar ile bağlayıcılık kazanmıştır.⁷⁴

1921 Anayasası döneminde 14 tane uluslararası andlaşma yürürlüğe girmiştir. 1921 Anayasası döneminde yürürlüğe giren 14 uluslararası andlaşmadan sadece bir tanesinin bağlayıcılık kazanması için Büyük Millet Meclisi tarafından kabul ve tasdik edildiğine ilişkin bir yasa çıkarılmamıştır. Bu uluslararası andlaşma, 20.10.1921 tarihinde Ankara'da imzalanan Türk-Fransız Andlaşması'dır. 1921 Anayasası döneminde yürürlüğe giren uluslararası andlaşmaların istisnai olan bir tanesi hariç geriye kalan bütün uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması için Büyük Millet Meclisi tarafından kabul ve tasdik edildiklerine ilişkin yasalar çıkarılmıştır.⁷⁵

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması konusunda bahsedilmesi gereken bir başka istisna ise, 16.3.1921 tarihli Türkiye-SSCB Moskova Andlaşması'nın 18. maddesidir. Bahsedilen uluslararası andlaşmanın savaş esirlerinin değişimine ilişkin olan 18. maddesi, ilgili uluslararası andlaşmanın Büyük Millet Meclisi tarafından kabul ve tasdik edildiğine ilişkin yasanın çıkmasını beklemeden yürürlüğe girmiştir.⁷⁶

1921 Anayasası döneminde bahsedilen istisnai durumlarda Büyük Millet Meclisi tarafından uluslararası andlaşmaların kabul ve tasdik edildiğine ilişkin yasalar çıkarılması beklenmeden uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması, BMM'nin uluslararası andlaşmalara ilişkin görüşmeler yapma, uluslararası andlaşmaların metinlerini oluşturup resmileştirme konusunda

73 Pazarıcı, s.170. Tütüncü vd., s.134.

74 Pazarıcı, s.170. Çelik, s.97. Çaşın, s.73. Tütüncü vd., s.134. Tanör, s.260.

75 Pazarıcı, s.171. Çelik, s.97-98. Tütüncü vd., s.134.

76 Pazarıcı, s.171. Çelik, s.97.

yetkilendirdiği kişilere aynı zamanda uluslararası andlaşmalara bağlayıcılık kazandırma yetkisi vermesinden kaynaklanmıştır. Bahsedilen hususlar, 1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık kazanması konusunda yetkinin Büyük Millet Meclisinde olduğunu ortaya koymaktadır.⁷⁷

1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamalarda Büyük Millet Meclisinin yetkili olduğunu ortaya koyan bir başka örnek ise, Büyük Millet Meclisi tarafından uluslararası andlaşmaların görüşülmesi, uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi konusunda görevlendirilen kişilerin yetkilerini aşması sebebiyle çeşitli uluslararası andlaşmalara bağlayıcılık kazandırılmaması ve bu uluslararası andlaşmaların yürürlüğe konmamasıdır.⁷⁸

Yetki aşımı sebebiyle bağlayıcılık kazandırılmayan ve yürürlüğe konmayan uluslararası andlaşmaların örneklerini Dışişleri Bakanı'nın 11.3.1921'de Fransızlar ile 12.3.1921'de ise İtalyanlar ile ve yine aynı tarihlerde İngilizler ile imzaladığı uluslararası andlaşmalar teşkil etmektedir. Bahsedilen hususlar ve bu çerçevede verilen örnekler, 1921 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmaların yürürlüğe girmesi konusunda da yetkinin Büyük Millet Meclisinde olduğunu ortaya koymaktadır.⁷⁹

Meclis hükümeti sistemini benimseyen 1921 Anayasası'na göre uluslararası andlaşmaların yapılışı ayrıntılı şekilde incelendiğinde, 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin uluslararası andlaşmaların yapılışına etkisini tespit etmek mümkündür. 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin uluslararası andlaşmaların yapılışına etkisi, uluslararası andlaşmaların yapılışı aşamalarının tamamı bakımından başka bir ifade ile uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, uluslararası andlaşmaları bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi bakımından Büyük Millet Meclisinin yetkili olması ve bu yetkiyi kullanması şeklinde ortaya çıkmıştır.⁸⁰

77 Pazarıcı, s.171. Çelik, s.99.

78 Pazarıcı, s.171.

79 Pazarıcı, s.171.

80 Çelik, s.96. Caşın, s.73. Tanör, s.260.



Sonuç

1921 Anayasası ile meclis hükûmeti sistemi benimsenmiştir. 1921 Anayasası'nın 2., 3. ve 8. maddeleri ile getirilen düzenlemeler, kuvvetler birliği sisteminin ve yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği meclis hükûmeti sisteminin kabul edildiğini açıkça ortaya koymaktadır. 1921 Anayasası'nın devlet başkanlığı makamına yer vermemesi de meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğine işaret etmektedir.

Meclis hükûmeti sistemini benimseyen 1921 Anayasası'nın uluslararası andlaşmalar ile ilgili düzenlemesi Büyük Millet Meclisinin yetkilerini sayan 7. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre uluslararası andlaşma yapma Büyük Millet Meclisinin yetkileri arasında yer almaktadır. 1921 Anayasası'nın 7. maddesinde uluslararası andlaşmaları ifade etmek üzere kullanılan muahede kelimesi uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamaları kapsamaktadır ve bütün aşamalar bakımından Büyük Millet Meclisini yetkilendirmektedir.

Bu çalışma ile varılan sonuca göre, 1921 Anayasası ile kuvvetler birliği sistemleri arasında yer alan ve yasama ve yürütme kuvvetlerini yasama organında toplayan meclis hükûmeti sisteminin benimsenmesinin sonucu olarak ve 1921 Anayasası'nın 7. maddesi ile getirilen uluslararası andlaşma yapma konusunda Büyük Millet Meclisini yetkilendiren düzenleme gereği uluslararası andlaşmaların yapılışı ile ilgili bütün aşamalarda yetki Büyük Millet Meclisine ait olmuş ve Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılmıştır. Bu çerçevede, uluslararası andlaşmaların metinlerinin oluşturulup resmileştirilmesi, bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe girmesi işlemleri Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmıştır.

Kaynakça

- Akipek, Ömer İlhan, Devletler Hukuku Birinci Kitap Başlangıç, 3. Bası, Başnur Matbaası, Ankara, 1967.
- Aksar, Yusuf, Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.
- Bilsel, Cemil, Devletler Hukuku Giriş, 2. Baskı, Kenan Basımevi, İstanbul, 1940.
- Bilsel, Cemil, Devletler Hukuku Üçüncü Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayınları: No. 21, İstanbul, 1936.
- Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 5. Edition, Oxford University Press, New York, 2002.
- Çaşın, Mesut Hakkı, Uluslararası Andlaşmalar, 1. Baskı, Yeditepe Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2020.
- Çelik, Edip F., Milletlerarası Hukuk Birinci Kitap, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.
- Eroğlu, Cem, Anattüzeye Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş), 12. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.
- Gündüz, Aslan, Milletlerarası Hukuk: Konu Anlatımı, Temel Belgeler, Örnek Kararlar, Ed. Reşat Volkan Günel, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018.
- Kuran, Selami / Aydın Okur, Derya / Sarıbeyoğlu, Meltem / Günel, Reşat Volkan, Uluslararası Hukuk Temel Metinler, 3. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014.
- Malanczuk, Peter, Akehurst’s Modern Introduction to International Law, 7. Edition, Routledge, London and New York, 1997.
- Meray, Seha L., Devletler Hukukuna Giriş Birinci Cilt, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1968.
- Meray, Seha L., Devletler Hukukuna Giriş İkinci Cilt, 4. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- Pazarıcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.
- Shaw, Malcolm N., International Law, 8. Edition, Cambridge University Press, 2017.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 30. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.
- Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 22. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- Tütüncü, Ayşe Nur / Arıkoğlu, Enver / Akün, Verda Neslihan / Başkaracaoğlu, Elif, Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar), 1. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2017.
- Yılmaz, Faruk, Türk Anayasa Tarihi, İz Yayıncılık, İstanbul, 2012.

1921 ANAYASASI'NDA MİLLÎ EGEMENLİK ANLAYIŞI

Bayram DOĞAN

Dr. Öğr. Üyesi,

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,

bayramdogan@ksu.edu.tr

Öz

Kurtuluş Savaşı döneminde hazırlanmış olan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, padişahın hükümranlık hakkını tanımayan bir anayasa olmakla birlikte bir geçiş dönemi anayasası olduğu için padişahın iktidardaki hakkını açıkça da yok saymamıştır. Ancak Anayasa'nın 1. maddesinde; *“Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir”* hükmü ile yeni bir egemenlik anlayışı ihdas etmiştir. 2. maddesinde *“İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisi (BMM)’nde tecelli ve temerküz eder.”* ifadelerine yer vererek yasama ve yürütme erklerinin milletin yegâne temsilcisi olan BMM’de toplandığını hükme bağlayarak bu yetkilerin artık padişahta değil, millette olduğuna vurgu yapmıştır. Bu düzenlemelerle klasik Osmanlı Türk egemenlik anlayışı değişerek yeni bir millet egemenliği anlayışı ihdas edilmiştir. Her ne kadar olağanüstü bir dönemde hazırlanmış olsa da içeriği incelendiğinde Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun maddelerinde ustaca kullanılan her bir kelimedede yeni bir yönetim şeklinin ve yeni bir egemenlik anlayışı olan *millî egemenlik ilkesinin* benimsendiği vurgulanarak Türk anayasalarına temel teşkil edecek *egemenliğin millete ait olduğu* esası benimsenmiştir. Zira



Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda temsilci mebus dolayısıyla gönderilmiş bir kişi değil, milletin temsilcisi yani milletin vekilidir. Bu ifade ile millî egemenlik anayasa ilkesi hâline gelerek Cumhuriyet Dönemi anayasalarında yer almıştır. Böylece, 1921 ve 1924 Anayasalarında egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) olmuştur.

Çalışmada, millî egemenlik kavramına, Kanun-u Esasi Döneminde egemenlik kavramının nasıl düzenlendiğine, Teşkilâtı Esâsiye Kanunu ile millî egemenlik anlayışının değişimi ve dönüşümüne yer verilecektir.

Anahtar kelimeler: Kanun-u Esasi, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Millî Egemenlik Kavramı, Hukuki ve Siyasi Boyutuyla Millî Egemenlik, Birinci Meclis.

Understanding Of National Sovereignty In The 1921 Constitution

Abstract

Although the Constitution, which was prepared during the War of Independence, dated January 20, 1921, was a Constitution that did not recognize the sultan's right to sovereignty, it did not explicitly ignore the sultan's right to power as it was a transitional constitution. However, in the 1st article of the Constitution, sovereignty is the necessity of the nation. The administrative procedure is based on the principle of the people's personal and actual administration of their destiny. has created a new understanding of sovereignty. In Article 2, "The power of execution and the authority of dissolution is manifested and concentrated in the Grand National Assembly, which is the sole and true representative of the nation." Emphasized that these powers are now not in the sultan but the nation by deciding that the legislative and executive powers are gathered in the UNM, which is the only representative of the nation. With these regulations, the classical Ottoman-Turkish sovereignty understanding was changed and a new understanding of national sovereignty was created. Although it was prepared in an extraordinary period, when its content is examined, it is emphasized that a new form of government and the principle of national sovereignty, which is a new understanding of sovereignty, are adopted in each word used skillfully in the articles of the Law of Organization (Teshkilat-i Asasi), and the principle that the sovereignty that will form the basis of the Turkish Constitutions belongs to the nation is adopted. Because in the Constitutional Law of the Organization, the representative is not a person who was sent due to the deputies but is the representative of the nation, that is, the deputy of the nation. With this expression, national sovereignty became the principle of the Constitution and was included in the constitutions of the republican period. Thus, in the constitutions of 1921 and 1924, the only authorized organ in the use of sovereignty was the TGNA.

In the study, the concept of national sovereignty, how the concept of sovereignty was regulated during the period of the Teshkilat-i Asasi, the change and transformation of the understanding of national sovereignty with the Fundamental Organization Law will be included in the study.

Key words: Basis of the Law, Fundamental Organization Law, Concept of National Sovereignty, National Sovereignty with its Legal and Political Dimension, First Assembly.



I. Giriş

Egemenlik konusu ve kavramı yıllardır tartışılan ve açıklanmaya çalışılan bir kavram ve konu olmuştur. Bu durum terim sorununda da yaşanmaktadır¹. Kamu hukukunda egemenlik için kullanılan; 'egemenlik, hâkimiyet, kamu gücü, kamu iktidarı, emretme gücü veya devlet iktidarı' bu terimlerin başlıcalarıdır. Hukuki bir terim olarak egemenlik ise, açıklanan anlamlarını korumakla birlikte 'üstünlük' ifade eden anlama da geldiği kabul edilerek hâkimiyet, kuvvetler arasında en üstün kuvvetin adı olmuştur. Başgil'e göre hâkimiyet, "bir devlet ülkesinde mevcut ferd ve grup kuvvetlerinin üstünde, bunların hepsine kumanda eden ve direktif veren üstün bir kuvvettir."²

Alman öğretisinde, egemenlik teriminin kullanılmasından kaçınılarak egemenlik kavramı yerine 'devlet gücü' veya 'kamusal güç' terimleri kullanılmaktadır.³ Duguit'e göre; egemenlik, kamusal güç, devlet gücü, siyasi otorite deyimleri eş anlamlıdır. Bu nedenle Duguit, kısa ve kullanışlı bulduğu egemenlik terimini kullanmayı tercih ettiğini belirtmektedir.⁴ Hakeza, egemenlik terimi, Cumhuriyet Dönemi'nin bazı anayasalarında da kullanılmaktadır. Nitekim 1961 ve 1982 Anayasalarında 'egemenlik' terimi tercih edilmiş, oysaki 1921 ve 1924 Anayasalarında 'hâkimiyet' terimi kullanılmıştır.⁵

Bu çalışmada, Türkiye'deki egemenlik tartışmalarının Osmanlı-Türk anayasacılık hareketlerinden itibaren özellikle de Kanun-u Esasî'de yer verilen egemenlik anlayışı ile karşılaştırarak ilk kez Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda düzenlenen millî egemenlik kavramının ele alınışı ve dönüşümü incelenmektedir.

1 Duguit, Leon, "Egemenlik ve Özgürlük", Devlet Kuramı, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s. 379.

2 Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Yağmur Yayınevi, 1960 Tarihli Basıdan Tıpkı Basım, İstanbul, 2019, s. 175.

3 Okandan, Recai Galip, Umumi Amme Hukuku, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1976, s. 747; Hakyemez, Yusuf Şevki, Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 51-61; Zabunoğlu, Yahya Kazım, Kamu Hukukuna Giriş, Devlet-Tanım- Kaynak-Unsurlar, AÜHF Yayınları No., 328, Ankara, 1973, s. 112.

4 Duguit, s. 379.

5 Koçak, Mustafa, Batı'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik (Eski Kavramlar-Yeni Anlamlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 67.

II. Egemenlik

A. Kavramsal ve Tarihsel Gelişimi

Batı dillerinde, egemenlik için kullanılan ‘sovereignty’ kelimesi Latince ‘superanus’ kelimesinden geçmiştir. Egemenlik o günden bugüne en üstün iktidar anlamında kullanılmaktadır. Osmanlı Türk anayasalarında 1921 ve 1924 Anayasalarında ‘hâkimiyet’ 1961 ve 1982 Anayasalarında ‘egemenlik’ ifadesi tercih edilmiştir. ‘Hâkimiyet’, Arapça; ‘egemenlik’ ise Türkçe kökenli bir kelime olup her iki kelime de aynı anlama gelmektedir.⁶

Egemenlik, devletin kendi sınırları içerisinde özgürce yönetimini ve diğer devletlerin müdahalelerinden bağımsız olmayı sağlayan bir siyasi iktidarı ifade eder.⁷ İktidar muhatabın iradesinin hilafına dahi olsa emirleri uygulatabilme gücü şeklinde tanımlanabilir. Bu açıdan aile, okul, iş yeri gibi toplumun her kademesinde iktidar ilişkisine rastlamak mümkündür. Öte yandan siyasi iktidar ise bir ülke içerisindeki en üstün, münhasır ve herkesi kapsayan iktidar anlamına gelmektedir. Bugün kullandığımız anlamda egemenlik, kişisel iktidarın kurumsal devlet iktidarına dönüştüğü modern devletin gelişim süreci ile birlikte anayasa hukuku literatüründe iktidar kavramının yerine kullanılmaya başlanmıştır.⁸

Millî devletlerin inşasında önemli bir rol oynayan egemenlik kavramı, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasında da önemli bir etken olmuştur. Günümüz demokratik devletlerinin egemenlik anlayışının oluşmasında Fransız İhtilali’nin etkileri yadsınamaz bir gerçektir. Avrupa toplumunda⁹ egemenlik kavramının ilk kullanımı, 12. yüzyıla dayanmakla birlikte bilimsel anlamda

6 Koçak, s. 67-68.

7 Ancak modern devletlerin gelişimiyle birlikte anayasacılık olgusu içerisinde siyasi iktidar kavramından ziyade “egemenlik kavramı” kullanılmıştır. Zira anayasa hukukunun kendi terminolojisini oluşturma sürecinde egemenlik kavramı öne çıkmıştır. Bkz., Eren, Abdurrahman, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar: Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 264-265.

8 Eren, s. 265.

9 Avrupa Birliği’nde egemenlik kavramı hakkında bkz., Doğan, Bayram, The Concept of Sovereignty in the European Union (Avrupa Birliğinde Egemenlik Kavramı), Rethinking European Union in A Changing World Politics, Economics And Issues, (Ed., Ömer Uğur), Peter Lang, Berlin Almanya, 2020, s. 17-37.



egemenlik kavramı 13. yüzyılda Fransa'da ve 14. yüzyılda İngiltere'de kullanılmıştır.¹⁰

Devlet egemenliğinin belirlenmesinde iç egemenlik ve dış egemenlik olmak üzere iki temel prensip bulunmaktadır.

Bir devletin kendi ülkesi içinde söz konusu olan 'iç egemenlik', devlet kudretinin; devletin siyasi iktidarının, ülke sınırları içinde, bütün bireylerin, toplumsal ve siyasi grupların, diğer iktidar sahibi gerçek ve tüzel kişilerin üzerinde olmasını, emretme ve yön verme yetkisine sahip olmasını¹¹, bu siyasi organizasyonun, ülke içerisinde tüm vatandaşları, siyasi, sosyal vb. grupları ve kurumları bağlayıcı kararlar alabilen üstün emretme gücüne sahip otoriteyi ifade eder.¹² İç egemenlik, devlet iktidarının kendisini, yani muhtevasını, kapsadığı yetkileri ifade etmek üzere de kullanılır.¹³ Bu yönüyle egemenlik bölünmez, devredilmez ve tek bir iradenin varlığı anlamına gelmektedir.¹⁴ Bodin'e göre, egemenlik, ülke sınırları içerisinde para basmak, vergi koymak ve toplamak, yargılama yapmak, af çıkarmak, kanun yapmak, savaş ve barış ilan etmek, gibi egemenlik yetkilerinin münhasır ve herkesi bağlayan bir şekilde kullanımını ifade eder.¹⁵ İç egemenlik dendiğinde, çoğunlukla devlet gücünün, en üstün, sınırsız, mutlak, bölünmez ve devredilmez nitelikleri kastedilmektedir. Belli bir ülke üzerinde ancak tek bir egemen güç olabilir ve üstün ve sınırsız bu güç bölünemez ve devredilemez. İç egemenlik, devlet kudretinin, kendi ülkesi içinde son sözü söyleyebilmesi manasına da gelir.¹⁶

10 Göztepe, Ece, Avrupa Birliği'nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 20.

11 Akylılmaz, Bahtiyar, "Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1-2, Yıl 1998, s. 1; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 12. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2020, s. 164-165; Küçük, Adnan, Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Orion Yayınları, Ankara, 2013, s. 84.

12 Küçük, Adnan, "Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Yıl 2015, Sayı 6, s. 317-318.

13 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 164.

14 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 164-165.

15 Beriş, Hamit Emrah, Egemenlik Bir Kavramın Geçmişi, Bugünü ve Geleceği, Tezkire Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 10-12; Akad, Mehmet / Vural Dinçkol, Bihterin / Bulut, Nihat, Genel Kamu Hukuku, 10. Baskı, Der Yayınevi, İstanbul, 2014, s. 102; Turhan, Mehmet, "Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı, Cilt 20, Yıl 2003, s. 217.

16 Akad / Vural Dinçkol / Bulut, s. 102; Turhan, s. 217; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 318; Doğan, The Concept of Sovereignty in the European Union, s. 17-18.

‘Dış egemenlik’ ise bir devletin uluslararası ilişkiler alanında söz konusu olan egemenliğine denir. Dış egemenlik, bir devletin, bir başka devlete bağımlı (tabi) olmamasını¹⁷, bu yetkilerin bütün diğer devletler tarafından eşit derecede sahip olduğunun kabulü ile dış müdahalelerden bağımsız olunmasını ifade eder. Yani, dış egemenlik, diğer devletlerden aşağı konumda olunmamasını, dış ilişkilerde bütün devletlerle hukuken eşit bir konumda olunmasını ifade eder.¹⁸ Dış egemenlik, uluslararası hukuk bakımından devletin bağımsızlığı ile aynı anlama gelir.¹⁹ Devletlerin bağımsızlığı ilkesinin, *devletlerin egemen eşitliği ve harici devletlerin bir devletin içişlerine karışmaması* şeklinde iki tür sonucu bulunmaktadır.²⁰

Tarihi perspektiften egemenlik, gelişmeler neticesinde ortaya çıkan siyasi bir kavram olup daha sonra teorisyenler tarafından egemenliğe hukuki bir anlam yüklenmiştir. Egemenlik kavramı kralların 16. yüzyılda Avrupada feodal beyler ve kilise üzerinde elde ettiği siyasi üstünlüğün teorik temellendirilmesini yapmıştır. Bu bağlamda; egemenlik kavramını Machiavelli, daha önce kralın kilise karşısında üstünlüğünü desteklemek amacıyla kullanmış olsa da egemenlik kavramını tanımlayan, sistematik bir halde ortaya koyarak bir teori hâline getiren Fransız hukukçu Jean Bodin olmuştur.²¹

Egemenlik kavramını ilk defa geliştiren düşünür Fransız Hukukçu Jean Bodin’dir (1530–1596).²² Bodin’in görüşleri, Fransa’da merkezi devletin ortaya çıkışında esaslı bir dayanak teşkil etmiştir.²³ Bodin’e göre, egemenlik, vatan-

17 Gönenç, Levent, “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 56, Sayı 1, Yıl 2007, s. 148; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 318.

18 Kapani, Münci, Politika Bilimine Giriş, 39. Baskı, BB101 Yayınları, İstanbul, 2015, s. 66-67; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 318; Küçük, Anayasa Hukuku, s. 84.

19 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 163.

20 Pazarıcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2005, s. 25 vd.; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 163; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 318.

21 Uygun, Oktay, Kamu Hukuku İncelemeleri İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik, 2. Baskı, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s. 237-239; Beriş, s. 4-7.

22 Erdoğan, Mustafa, “Egemenliğin Dünü-Bugünü”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Yıl 2, Sayı 6-7, Ekim 2005, s. 218-219; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 314.

23 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 314.



daşlar üzerindeki en yüksek, mutlak ve sürekli güçtür.²⁴ Bodin, *Devletin Altı Kitabı* isimli eserinde, devletin var olması için gerekli olan egemenliği; içte insanlar üzerinde sınırlanamayan mutlak ve üstün bir iktidar, güç, işlev ya da zaman açısından sınırlandırılmamış olarak tanımlamıştır. Dışta ise bağımsız bir kudret olarak tanımlamıştır.²⁵

Egemenlik teorisini geliştiren ikinci büyük düşünür de Thomas Hobbes'tur.²⁶ Hobbes, egemenliği, kısaca cebir gücü olarak tanımlar ve istisnasız bütün sosyal (toplumsal) kurumların egemene tabi olmak zorunda olduğunu belirtir.²⁷ Hobbes'in teorisinde önerdiği devlet, "gücün tek elde merkezileştiği, şiddeti kendi tekeline almış olan bir yeryüzü Tanrısı'dır."²⁸ Fakat insanlar, bu devleti tek tek iradelerini bir araya getirerek kurmuşlar ve tabii hak ve hürriyetlerini ona devretmişlerdir.²⁹ Hobbes'un teorisine göre, "devlet, kendisini kuran bireylerin bu iradesine dayanmakta, kaynağını bundan almakta"dır. Bu bağlamda Hobbes'in "modern devletin resmini çizen ilk düşünür" olduğu belirtilir.³⁰

Klasik egemenlik anlayışı, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile de uyumlu değildir. John Locke ve Fransız düşünür Montesquieu tarafından geliştirilen kuvvetler ayrılığı ilkesi ile egemenliğin bölünmezliği ortadan kalkmıştır.³¹ Montesquieu, 1748'de yayımlanan "Kanunların Ruhu" adlı eserinde, kuvvetler ayrılığına vurgu yaparak, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini dengelemesi şartıyla bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin güvence altında olabileceğini belirtmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile birlikte artık egemen olarak davranacak bir tek organ yoktur; çeşitli organlara sınırları önceden tayin edilmiş belli

24 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 162; Akad / Vural Dinçkol / Bulut, s. 101.

25 Kapanı, s. 67-68; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 314-315.

26 Erdoğan, Egemenliğin Dünü-Bugünü, s. 218-219.

27 Erdoğan, Egemenliğin Dünü-Bugünü, s. 219.

28 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 315.

29 Hobbes, Thomas, Leviathan, (Çev.: Semih LİM), 3. Baskı, YKY, İstanbul, 2001, s. 92-94.

30 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 315.

31 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 331.

konularda karar verme yetkileri tanınmıştır.³² Montesquieu, İngiliz sistemin-den yola çıkarak iddia ettiği bu düşüncede egemenliğin sahibi İngiliz *halkı* değil, İngiltere Parlamentosudur.³³

Rousseau'ya göre ise hâkimiyet, halkın genel tercihinin yansımından oluşmaktadır. Bu nedenle hâkimiyetin devri veya terk edilmesi söz konusu değildir. Kuvvet el değiştirebilir fakat halk iradesi daima halka aittir. Zira halk iradesi paylaşılmaz, üstün bir iradedir. Vatandaşlar eşit şekilde egemenliği paylaşmaktadır.³⁴ Önceki teorisyenlerin aksine Rousseau, devletin egemenliğe sahip olduğu fikrini kabul etmemiş ve egemenliğin halka ait olduğunu savunmuştur. Rousseau'ya göre devlet egemenliğinin kaynağı vatandaşların *genel iradesidir* ki her zaman doğruyu ve adil olanı emreden bu genel irade bağımsız, üstün, yanılmaz ve bölünmezdir.³⁵

B. Egemenliğin İki Tezahür Şekli: İlahî Egemenlik ve Beşerî Egemenlik Anlayışı

1. İlahî Egemenlik Anlayışı

Egemenlik kavramı hakkındaki ilahî teoriler, geçmişten günümüze kadar egemenliğin kaynağının *ilahî* olduğu fikrinden hareket etmekteydiler. İlahî egemenlik teorisine göre, her türlü insan iradesinin üstünde, kaynağını “Ulu Yaratıcı'nın karşı gelinemez mutlak iradesi”nden alan ve yine O'nun adına kullanılan bir iktidar şekli vardır.³⁶ Siyasi iktidarın ilahî kaynaklı olduğu yönündeki siyasi tasarımın, ilhamını ortaçağ teolojisinden almakta olduğu belirtilmiştir. Tanrı'nın iktidarı ile monarkın iktidarını kaynak itibarıyla aynı kabul

32 Akad / Vural Dinçkol / Bulut, s. 139-140.

33 Aldıkaçtı, Orhan, Milli Egemenlik Düşüncesinin Gelişimi Paneli, İzmir 12.5.1986, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No. 23, s. 17; Akyılmaz, Bahtiyar, “Tarihi Gelişimi İçinde ve Özellikle Montesquieu'da Kuvvetler Ayrılığı”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Halil Cin'e 10. Hizmet Yılı Armağanı), 1995, Özel Sayı, s. 49-51.

34 Koçak, s. 101-103.

35 Küçük, “Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”, s. 339-342; Beriş, s. 74-76. Halk egemenliği milli egemenlik hakkında ayrıntılı açıklama için bkz., Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 311-361.

36 Göktürk, İsmail, “Temel Kaynaklardan Hareketle Türk Devlet Geleneğinde Meşruluğun Dayanakları” Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, 2020, s. 1090.



eden bu siyasi tasavvur, özellikle Hristiyan toplumlarında tecrübe edilmiştir. Bu tasavvura göre siyasi iktidar gücünü Tanrı'dan almakta ve uygulamalar Tanrı'nın iradesine dayanmaktaydı. Kötüleri cezalandırmak ve iyileri korumak için başvuru yapılan yaptırımlar Tanrı'nın iradesinden başka bir şey değildi.³⁷

Türk Milleti, tarihinde egemenliğine büyük önem vermiş; bazı fetret dönemleri hariç her zaman bağımsız bir devlete/devletlere sahip olmuştur. Türk egemenlik anlayışına göre hükümlerliliğin kaynağı ilahî idi. Türk egemenlik anlayışında Tanrı, devleti yönetme görevini ve sorumluluğunu Türk kağanına devretmişti. Bu nedenle O'nu *kut* (siyasi iktidar), *ülüğ/ülüş* (kısmet, pay, hisse) ve *küç* (güç) ile donatmıştır. Bozkır geleneğindeki *kut* anlayışı, Türklerin İslamiyet'i kabulüyle birlikte yerini *Allah'ın lütfu/Tanrı'nın takdiri/Tanrı tarafından teyit edilmiş olma* anlayışına bırakırken özünde büyük bir değişiklikten söz edilmemektedir. Zira her iki dönemde de Türklerde egemenliğin ilahî bir kökene dayandığı, yönetime kimin geçeceğini Tanrı'nın/Allah'ın belirlediği, yani egemenliğin ilahî bir takdire bağlı olduğu anlayışı vardı. Uygulamada ve sosyal hayatta ise egemenliğin sahibini belirleyen şey, *güç* olmuştur. Bu durum, 20. yüzyıl başlarında, Millî Mücadele Dönemi'nde Mustafa Kemal'in çerçevesini çizdiği "millî irade" kavramıyla değişecektir.³⁸

2. Beşerî ya da Demokratik Egemenlik Anlayışı

Teokratik egemenlik teorileri, her ne kadar 18. yüzyılın sonlarına kadar etkinliğini korumuş ise de, bu yüzyılda ortaya çıkan yeni fikir akımları, iktidarın meşruiyet kaynağını yeryüzünde ve toplumda aramak gerektiği düşüncesini işlemeye başlamıştır. Tabii hukuk okulu ve özellikle Rousseau tarafından geliştirilen bu fikirler, 1789 Fransız İhtilali'ni büyük ölçüde etkilemiştir.³⁹

Bu gelişme süreci, Avrupa'da monarşilerin tasfiyesi ile halk ve millet iradesine dayanan iktidarların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Zamanla egemenlik kavramındaki çeşitli değişik anlayışlar ise İngiltere, İspanya, Danimarka gibi

37 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Millî Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 319-320.

38 Öz, Mehmet, "Kut'tan Millî İradeye: Türklerde Egemenlik Anlayışı" <https://www.turkocaklari.org.tr/yazar/mehmet-oz/kut-tan-milli-iradeye-turklerde-egemenlik-anlayisi-9989> (E.T. 02.05.2021).

39 Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Millî Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 322.

bazı Avrupa ülkeleri dışında saltanatların tasfiyesi ve demokratik düzene geçişin ilk adımları olmuştur.

Beşerî ya da demokratik egemenlik anlayışına ilişkin iki tür egemenlik teorisi ortaya çıkmıştır: Halk egemenliği ve millî egemenlik.

Kaynağını Rousseau ve Fransız İhtilali'nin fikir babalarında bulan millî egemenlik-halk egemenliği kavramları arasındaki fark ise millet ve halk kavramlarının tanımından kaynaklanmaktadır. “Halk”, muayyen bir zaman ve yerde yaşayan insan topluluğu iken; “millet”, müşterek maziye sahip olan ve bu maziye koruyarak gelecekte birlikte yaşama arzu ve şuuru içinde olan insan topluluğudur. Şu hâlde halk, geçmiş ve geleceği olmayan halihazırda yaşayan bir kitle iken, millet manevi ve kültürel bir şahsiyettir.⁴⁰

Millî egemenlik anlayışına göre bir devletin egemenliği vatandaşların egemenliğine dayanır. Başka bir ifadeyle, demokratik bir devlette millî egemenlik iç hukukun ve devletin uluslararası ilişkilerinin halk tarafından seçilen ve halka karşı sorumlu olan bir parlamento ve hükûmet tarafından münhasıran idare edilmesini ifade eder. Millî egemenlik ilkesinin sonucu olarak milletin temsilcisi konumundaki siyasi ve hukuki makamların temsil vasfı taşımayan makamlardan üstün olduğu kabul edilir. Bu ilke demokrasi teorisinde “seçilenlerin atananlardan üstünlüğü” şeklinde ifade edilir.⁴¹

III. Kanun-u Esasî'de Egemenlik Anlayışı

Biçimsel anlamda 1808 Tanzimat Fermanı ile başlayan Osmanlı Türk anayasacılık hareketindeki egemenlik kavramı, ilk Türk Anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasî'nin ilanıyla birlikte normatif olarak değişim yaşamıştır. Avrupâda egemenlik kavramı anayasal belgelere girmeden önce burjuva ve farklı grupların iktidar mücadelesi sonucunda ortaya çıkarak Avrupa siyasetine de yön vermiştir. Millî devletin oluşma sürecinde ise egemenlik, her anayasada meşru iktidarın kaynağı olarak en önemli etken hâline gelmiştir. Bir ülkede egemenliğin kimde olduğunun ilk işareti olarak incelenecek kaynak pozitif

40 Eren, s. 270-274; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Millî Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 323-337.

41 Özdoğan, Mehmet, Türk Anayasalarında Egemenlik Anlayışının Dönüşümü (1808-1982) Astana Yayınları, Ankara, 2019. s. 108-109; Uygun, s. 244-245; Küçük, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Millî Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, s. 343-346.



anayasadır.⁴² Bununla birlikte egemenlik kavramının sosyo-kültürel, tarihsel ve siyasi gelişim aşamaları hukuk öğretisindeki farklı yaklaşımlar kavramın gelişimi ve bugünkü anlamının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun temel esasları, 1876 Kanun-u Esasi ile köklü değişikliğe uğramamıştır. Şöyle ki Kanun-u Esasi'nin ilk hâlinde 3.⁴³ ve 7.⁴⁴ maddelerinde, egemenliğin Osmanlı sülalesine dolayısıyla padişaha ait olduğu, bakanların atanması ve azli, para basılmasına, savaş ilanına karar verilmesi gibi iç ve dış egemenlik yetkilerinin kullanılmasının padişaha ait olduğunu düzenlemekteydi. Dolayısıyla o dönemde birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi millet egemenliği Anayasa'da düzenlenmemiştir. İlhan Arsel, Kanun-u Esasi'nin 3. maddesinde egemenliğin kaynağını Allah'tan alan hukuki bir görünüm olduğunu ifade etmektedir.⁴⁵ Kanun-u Esasi'nin 5. maddesinde, padişahın hukuki ve siyasi sorumluluğunun olmadığı düzenlenmiştir. Meclisin varlığı padişahın; yasama ve yürütme faaliyetlerine katılmasını engellemiştir. Bu nedenle meşrutî monarşik egemenlik padişahın uhdesindedir.⁴⁶

II. Meşrutiyet ile birlikte, padişahın yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılarak padişahın sorumluluğu meselesi anayasal bir düzenlemeye bağlanmıştır. Zira Kanun-u Esasi'de 22 Ağustos 1909 tarihli değişiklikle Anayasa'nın 3. maddesine şu fıkra eklenmiştir: "Zat-ı hazret-i padişahi hin-i cülûslarında Meclis-i Umûmîde ve Meclis müctemi değılse ilk ictimaında şer'i şerif ve Kanun-u Esasi ahkâmına riayet ve vatan ve millete sadakat edeceğine yemin eder." Bu değişikliklerden de anlaşılacağı üzere, saltanat artık sembolik olarak padişah-tadır. Dolayısıyla padişah artık egemen değildir.⁴⁷ Göztepe'ye göre, padişahın

42 Göztepe, s. 173.

43 Kanun-u Esasi Madde 3: "Saltanatı seniyei osmaniye hilâfeti kübrayı islâmîyeyi haiz olarak sülalei âli Osmandan usulî kadimesi veçhile ekber evlada aittir."

44 Kanun-u Esasi Madde 7: "Vükelanın azil ve nasbı ve rütbe menasıp tevcihi ve nişan itası ve eyalâtı mümtazenin şeraiti imtiyaziyelerine tevfiқан icrayı tevcihati ve meskukat darbı ve hutbelerde namının zikri ve düveli ecnebiye ile muahadat akdi ve harb ve sulh ilânı ve kuvvei berriye ve bahriyenin kumandası ve hareketi askeriye ve ahkâm-ı şer'îye ve kanuniyenin icrası ve devairi idarenin muamelatına müteallik nizamnamelerin tanzimi ve mücazaatı kanuniyenin tahfîfi veya affı ve meclisi umuminin akt ve tatili ve ledelik-tiza heyeti mebüsanın azası yeniden intihap olunmak şartile feshi hukuku mukaddese-i Padişahi cümlesindedir."

45 Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara, 1965, s. 25.

46 Tanör, s. 143-144; Göztepe, s. 175.

47 Yayla, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1986, s. 59.

millete sadakat yemini etmesi, egemenliğin sınırlandırılması anlamında pek de kıymetli bir anlam taşımamaktadır.⁴⁸ Oysa anılan değişiklikle padişahın sorumluluğuyla birlikte 30 maddede sadrazam ve nazırların (bakanlar) da Meclis-i Mebûsan'a karşı siyaseten sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır.

II. Meşrutiyet öncesi ve değişiklik önerilerinin tartışıldığı kararnamelerde, Meclis kararlarında ve siyasal belgelerde “hâkimiyet-i milliye” ifadesi ilke olarak kullanılmış ancak anayasal metinlerde doğrudan yer verilmemiştir.⁴⁹ Tunaya'ya göre, II. Meşrutiyetle birlikte hürriyetçi bir düşünce iklimi etkili olarak egemenlik, padişah ile Osmanlı tebası arasında kullanılması anlamına gelmekteydi.⁵⁰

Kanun-u Esasi'nin ilk hâlinde, egemenliğin kaynağı ve kullanılması bakımından esaslı bir değişim göstermemiştir. Tanör'e göre Kanun-u Esasi, tam bir meşruti monarşiye geçişi değil fakat mutlakiyetçi bir devlet anlayışından dönüşümü ifade etmektedir. Nitekim bu yarı meşruti sistemde padişah, yargı ve kısmen de olsa yasama işlevi açısından egemenliğin mutlak ve tek sahibi olmaktan çıkarak toplumun ve kişilerin bazı özerliklerini ferman tipi de olsa bir anayasa ile tanımıştır.⁵¹ 1876 Anayasası ile artık, padişah ülke yönetiminde tek söz sahibi olmaktan çıkmıştır. Halkın temsilcilerinin istekleri de göz önüne alınmak durumundadır. O döneme *meşrutiyet* nitelemesinin yapılmasının kaynağını da bu durum oluşturmaktadır. Anayasada, halkın seçtiği kişilerden oluşan bir Meclis öngörülmektedir. Halk, bu Meclis aracılığıyla, kendi isteklerini dile getirebilme ve kanunların yapılmasında söz sahibi olabilme imkânına kavuşmuştur.⁵²

II. Meşrutiyet ile birlikte Kanun-u Esasi'nin 3. maddesine bir cümle eklenerek padişahın tahta çıkışında, Meclisin önünde millete sadakat yemini edeceği hüküm altına alınmıştır. Böylece, egemenlik adeta, padişahlık makamından millete doğru yönelmiştir. Anayasa'da yapılan 1909 değişiklikleriyle egemenlik ilk kez padişah ile halk arasında paylaştırılmıştır. Bu tepeden inme

48 Göztepe, s. 176.

49 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 216-217.

50 Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 122.

51 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 148-149.

52 Küçük, Anayasa Hukuku, s. 184.



değil, aşağıdan yukarıya doğru yapılan bir mücadele ile kazanılmıştır. Bu sayede gerçek anlamda *meşrutî anayasal düzene* geçilmiştir.⁵³

Padişahta olan egemenlik, II. Meşrutiyet ile birlikte, yavaş yavaş millete intikal etmeye başlamış bunun doğal sonucu olarak da siyasal alanda millet unsuru önem kazanmaya başlamıştır. II. Meşrutiyet'in en önemli katkısı, *egemenlik hakkının* padişah ile millet arasında paylaştırılmasında olmuştur. Zira yasama ve yürütme padişahтан büyük ölçüde bağımsız ayrı ve demokratik organlara dönüşmüştür. Milleti temsil eden yetkileri artırılarak bağımsızlığı da sağlanan Meclis, bunun karşısında sorumlu bir bakanlar kurulu ve sembolik yetkilere sahip bir padişah ile *meşrutî-anayasal* bir düzene geçildiğini göstermektedir. II. Meşrutiyet'in kabulündeki misak anlayışı da bu anlama gelir.⁵⁴

Yeni Meclis-i Umumi 17 Aralık 1908 tarihinde açılmasıyla, Ahmed Rıza Bey Meclis başkanı olduktan sonra Mecliste yaptığı konuşmasında, “Uhde-mize terettüp eden vezaiften biri... Hâkimiyeti milliyenin kaviyen (güçlü bir şekilde) teessüsüne çalışmaktır” demiş⁵⁵, padişahın açılış söylevine verdiği cevapta, Meclisin “hâkimiyeti milliyenin timsali” olduğunu ifade ederek Meclisten millet meclisi diye söz etmiştir.⁵⁶

Hâkimiyet-i milliye kavramı, önce İttihat Terakki içinde de gündeme gelmiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1909 (1325) senesinde kabul edilen siyasi programının değiştirilen (muaddel) metnine göre, Heyet-i Ayan azalarının üçte birinin padişah tarafından, üçte ikisinin de hâkimiyet-i milliye esasına müstenid bir usul-ü mahsus ile tayin ve intihap olunacağına (md. 2), Kanun-u Esasi'de hâkimiyet-i milliyenin esas kabul edileceğine, meşrutiyetin bir kaidesi olan kuvvetler ayrılığının (tefrik-i kuva) kabulüne bağlı olarak vükelanın (bakanlar), Meclis-i Mebûsan'a karşı münferiden ve müştereken (bireysel ve kolektif) sorumlu olacağına dair ifadeler yer almıştır.⁵⁷

Hâkimiyet-i milliye kavramı, her ne kadar 1909 Anayasa değişikliği kapsamında değiştirilen ya da eklenen maddelerinde doğrudan yer almasa da

53 Gözler Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2019, s. 60.

54 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 216-217.

55 Okandan, Recai Galip, Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 264.

56 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 185.

57 Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Partiler (İkinci Meşrutiyet Dönemi), Cilt 1, 2. Baskı, Hüriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s. 81.

15 Ağustos 1909 tarihli Anayasa değişikliğini bildiren Heyet-i Ayan Kararnamesi'nde açıkça yer almıştır.⁵⁸ Kanun-u Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler 'hâkimiyet-i milliyet' kavramı ile uyumlu olarak 'yasama meclisinin üstünlüğü' şeklinde karşımıza çıkmıştır.⁵⁹

Osmanlı İmparatorluğu'nda 'hâkimiyet-i milliyet' tanımlamasının ilk olarak resmî bir belgede kullanılması, 15 Ağustos 1909 tarihli *Heyet-i Ayan Kararnamesi*nde söz konusu olmuştur. 1876 Kanun-u Esasi'de esaslı ve kapsamlı değişiklikler yapan bu kararnamayı onaylayarak yayımlamak üzere Ceride-i Resmîye'ye gönderen Sultan Reşad'ın bu husustaki irade-i seniyyesinde şu ifadeler yer alır: "...Ancak devre-i ictimaiyenin ahiri olmak ve Meclis-i Mebûsan'dan tevdi olunan levayih-ı kanuniye tekessür etmek sebebiyle Kanun-u Esasi'nin baştanbaşa tedkikatına vakit müsait olamamış ve meşrutiyet-i idare ve hâkimiyet-i milliyenin teyyüdü için kanun-ı mezkûr mevaddın en mühim ve müstacel olanlarının tedkiki ve mübhem ve nakıs görünenlerin tavih ve ikmal ile işbu devre-i ictimaiyeye ait kavanin sırasında ilân olunması..."⁶⁰ Bu ifadeler ile "hâkimiyet-i milliyet" kavramı ilk defa anayasal belgelere girmiş olmaktadır.⁶¹

Tanör'e göre Kanun-u Esasi de millî egemenlik anlayışının benimsenmemiş olması da eleştirilemez. Zira Osmanlı İmparatorluğu zaten millî bir yapıda değildir. Kanun-u Esasi ve II. Meşrutiyet'in bu doğrultudaki hedefi ve ideolojisi Osmanlılık ve ortak vatandaşlıktır.⁶² Bahri Savcı'ya göre de Kanun-u Esasi'de yasama, yürütme ve yargılama farklılığına dayalı çok boyutlu bir devlet yapısı getirmiş ve iktidarın beşerileşerek demokratikleşmesine katkı sağlamıştır. Zira halkın, Kanun-u Esasi ile o güne kadar hükümdarın tek başına kullandığı egemenlik yetkisine, temsilcileri eliyle katılmaya başlaması, hükümdarın yalnız karar verme yetkisini sona erdirilerek mutlakiyetin tasfiyesi ve insan hakları

58 Koçak, s. 178-180; Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 185; Çamurcuoğlu, s. 89-91.

59 Okandan, Umumi Amme Hukuku, s. 316-317; Kuyaş, Ahmet, "II. Meşrutiyet, Türk Devrimi Tarihi ve Bugünkü Türkiye", Doğu-Batı Düşünce Dergisi, Yıl 11, Sayı 45, (Mayıs, Haziran, Temmuz), 2008, s. 53; Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 195-196; Hakyemez, s. 132-133.

60 "7 Zilhicce Tarihli Kanun-u Esasi'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun", <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876-1/1876-1-degisiklik.pdf> (ET: 10.11.2019). Hey'et-i Ayan kararnameleri için bkz., Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 271.

61 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 255-257.

62 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 165.



anlayışıyla sınırlı bir iktidar yapısına geçilmesi Kanun-u Esasi'nin önemini ortaya koymaktadır.⁶³

II. Meşrutiyet'in millî toplum, millî devlet ve millî egemenlik tezlerinin şekillendiği bir dönem olması açısından birçok önemli kazanımları olmuştur. Keza siyasete dahil olan insanların da çoğalması *tebaa* anlayışından *vatandaş* anlayışına geçiş ile demokratik *siyasal anlamda bir kamuoyunun oluşması*⁶⁴ da sağlanmıştır. Gelişmeler sonucunda da millî egemenlik anlayışı da hukukuza girmiştir. Zira dönemin devlet adamlarının konuşmalarında egemen unsurun artık toplum olduğu vurgulanmıştır.

1876 Kanun-u Esasi'nin egemenlik anlayışını kısaca belirlemek gerekirse, esasen Anayasada açıkça ifade edilmemiş olsa da Kanun-u Esasi'nin bütününe dikkate alındığında, millet egemenliği ile ilahî egemenliğin karması bir egemenlik anlayışının söz konusu olduğu söylenebilir. Padişah'ın görevleri arasında ahkâmı ve şer'îye ve kanuniyenin icrası (m. 7), saltanatı seniyei Osmaniye hilafeti kübrayı islâmiyeyi haiz olması (m. 3), zatı hazreti padişahi hasbel hilafe dini İslam'ın hamisi olması (m. 4), Devlet-i Osmaniye'nin dininin Dini İslam olması (m. 11), davaların bir kısmının şer'îye mahkemelerinde görülmesi (m. 87), Heyet-i Ayan'ın, Heyet-i Mebûsan'dan verilen kavanin ve muvazene lâyhalarını umuru diniye uygunluğu açısından da tetkik etmesi (m. 64), Kanun-u Esasi'nin İlahî egemenlik yönünü yansıtmaktadır. Meclis-i Umumi'nin Meclis-i Mebûsan kanadının üyelerinin doğrudan halk tarafından seçiliyor olması, sınırlı da olsa bir demokratik millet egemenliği anlayışını yansıttığı, bu şekilde Padişah'ın egemenliğin kullanımını, üyelerini halkın seçtiği Mebûsan Meclisi ile paylaştığı söylenebilir.

IV. 1921 Anayasası'nda Millî Egemenlik Anlayışı

Millî egemenlik anlayışının gelişim süreci daha önce başlamakla birlikte tam anlamıyla uygulamaya geçişi, 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisinin (BMM) Ankara'da toplanmasıyla gerçekleşmiştir. Nitekim BMM'nin açılmasıyla artık İstanbul Hükûmeti'nden bir şey beklenmediği ortaya konmuş oldu.

63 Savcı, Bahri, "Batılı İlkeler Altında Demokratikleşme", AÜSBFD, Cilt XXIX, Sayı 1-2, 1974, s. 15; Savcı, Bahri, "Osmanlı-Türk Reformlarının (Islahat Hareketlerinin), Bir Batı Demokrasisi Doğurma Çabaları", AÜSBFD, Cilt XXI, Sayı 1, 1966, s. 119-120.

64 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 219-220.

Kongrelerde vurgu yapılan asıl gücün kaynağı milletin azim ve kararlılığı Meclisin açılmasıyla netleştirilmiş oldu. Böylece milleti temsil edecek bir kurum olarak BMM oluşturulmuştur. Bu sayede 1920’de BMM’nin açılmasıyla henüz cumhuriyet kurulmamış olsa da yeni kurulan sistemde monarşinin rolü sıfırlanmış bir anlamda henüz adı konulmamış cumhuriyet ortaya çıkarılarak “egemenlik”, “millete” verilmişti.⁶⁵

Misak-ı Millî’den sonra Türkiye’de millî egemenlik, millî toprak ya da anavatan anlayışı, gerek kongrelerde yapılan konuşmalarda ve alınan kararlarda teorik olarak vurgulanmış gerekse pratik düzeyde, Kurtuluş Savaşı’nda topyekûn verilen mücadele ile gerçekleşmiştir. Zira bu bölgesel kongrelerin ortak özellikleri ‘bağımsızlık dolayısıyla dış egemenlik’ olmuştur.⁶⁶ 23 Nisan 1920’de BMM’nin açılmasıyla da millî egemenlik anlayışı hukuksal düzeyde anlama kavuşarak gerçek konumuna ulaşmıştır.⁶⁷

Mustafa Kemal, millî mücadele döneminde İslam’ın son kalesini yıkmaya çalışan Batı’nın karşısına yine Batı’nın ortaya çıkardığı bir kavram olan ‘millî egemenlik’ anlayışıyla mücadele etmiştir. Millî Mücadelede kendini gösteren millî egemenlik anlayışı, her şeyden önce Türk Milletinin özelliklerinden ve bu özelliği gayet iyi bilen Mustafa Kemal Paşa’nın üstün gayretinden kaynaklanmıştır. Zira Mustafa Kemal Paşa, liberal ve tarihi milliyetçiliği bir bütün olarak ele almış ve millî egemenliği bu bütün üzerine kurgulamıştır. Nitekim millî kurtuluş mücadelesinin verildiği dönemde egemenliğin uygulamaya geçirilmesi aşama aşama olmuştur. Önce Sevr’i yok ederek dış egemenlik/ bağımsızlık sağlanmış daha sonra egemenliğin iç boyutu uygulamaya geçirilmiştir.⁶⁸ Bu gelişmelerle Osmanlı İmparatorluğu’nun son zamanlarından beri devlet iktidarının sınırlandırılarak egemenliğin millete kazandırılması çabaları, millî nitelikli Türk Devleti’nin ilk tohumlarının atılmasıyla II. Meşrutiyet’ten bugüne verilen mücadele radikal bir dönüşüm ile 23 Nisan 1920’de sonuçlanarak egemenlik millete verilmiştir.⁶⁹

65 Çamurcuoğlu, s. 201-204; Koçak, s. 200.

66 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 256; Çamurcuoğlu, s. 202-203;

67 Özdoğan, s. 295; Koçak, s. 192-193.

68 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 256-258.

69 Özdoğan, s. 295-297.



BMM, her ne kadar genel oy ilkesi ile teşekkül etmemiş olsa da gerçek anlamda toplumu temsil eden (tam demokratik) bir organdı. 1961 Anayasası dönemine kadar TBMM, egemenliğin sahibi adına egemenlikten kaynaklanan değişik alandaki (yasama-yürütme) yetkileri de tek başına kullanmaktaydı. Büyük Millet Meclisinin açılmasıyla ortaya çıkan fiili durumu, 1921 Anayasası aynen benimseyerek meclis hükûmeti sistemini öngörmüştür.⁷⁰

Kurtuluş Savaşı döneminde hazırlanmış olan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, padişahın hükümranlık hakkını tanımayan bir anayasa olmakla birlikte bir geçiş dönemi anayasası olduğu için padişahın iktidardaki hakkını açıkça da yok saymamıştır. Ancak 1921 Anayasası'nın⁷¹ 1. maddesinde “Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.” hükmü ile yeni bir egemenlik anlayışı ihdas etmiştir. Böylece egemenlik padişahattan alınarak millete verilmiştir. Hiç şüphesiz 1921 Anayasası'nın en önemli ilkesi ve maddesi de budur. Bu madde ile yeni Türk Devleti'nin millî egemenlik anlayışına dayalı bağımsız bir devlet olduğu kuvvetle vurgulanmaktaydı.⁷²

BMM Kanun-u Esasi'yi ilga etmeyerek Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile beraber uygulanmasını benimsemiştir. Ancak 1. BMM kurucu meclis⁷³ yetkisi ile Kanun-u Esasi'nin bazı hükümlerini uygulamakla birlikte bazı hükümlerini değiştirmiş veya yürürlükten kaldırmıştır. Bu uygulamaları ile de 1. BMM'nin kurucu meclis sıfatı ile hareket ettiği sonucu çıkarılabilir. Zira Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 1. maddesinde yer verilen egemenliğin kaynağı incelendiğinde, henüz cumhuriyetin ilanı öncesinden devrimci ve demokratik meşruiyete sahip bir Meclis ile egemenliği doğrudan millete veren bir düşünceyle hareket edildiği sonucuna varılabilir.⁷⁴

70 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 268-270.

71 1921 Anayasası hakkında geniş bilgi için bkz., Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

72 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 255.

73 1921 Anayasası yapılması sürecinde millet egemenliğinin tam tezahür ettiği ifade edilebilir. Nitekim Anayasayı yapan asli kurucu iktidar, halkın temsilcileridir. Türkiye'de anayasaların yapımı konusunda bkz., Doğan, Bayram, Asli ve Tali Kurucu İktidar Yetkisi Bağlamında Türkiye'deki Anayasaların Yapım Süreci, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2013.

74 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 25-27; Göztepe, s. 177.

Tunaya'ya göre, 1921 Anayasası'nın 1. maddesi olan "egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu" hükmünün 1924 Anayasası'nda da aynen benimsenmiş olması *Osmanlı İmparatorluğu'nun reddi* anlamındadır.⁷⁵ Fransız millî egemenliğine uygun bir şekilde halkın tek tek oluşumundan değil, tüm Türk Milleti'nin ortak iradesinden meydana gelen millet egemenliği düşüncesi, temsili vekâlet gereği egemenliği kullanan kurumlara indirgenemeyecek bir olgudur. Zira bu organlar egemenliği iktidarı döneminde bir anlamda temsilci sıfatıyla kullanırlar; dolayısıyla, egemenliğin sahibi olamazlar.⁷⁶

Bizim de katıldığımız Tanör'e göre, Kurtuluş Savaşı'nın ilk ve en önemli hedefi "dış egemenlik yani bağımsızlık"tır. Mondros mütarekesi sonrası egemenlik emperyalist devletlere karşı bağımsızlık, Misak-ı Millî içerisinde ise demokratik egemenlik düşüncesiyle gerçekleşmiştir.⁷⁷

1921 Anayasası ile egemenliğin sahibi olan halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı, devletin üç önemli fonksiyonunu da kullanma imkânına sahipti. 1921 Anayasası'nın 1. maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu, 2. maddesinde yasama yürütme yetkilerinin BMM'nde olduğu ve bu doğrultuda 3. maddede Türkiye Devleti hükûmetinin 'Büyük Millet Meclisi Hükûmeti' unvanını taşıyacağı hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümlerden de anlaşılmaktadır ki; millî egemenlik ilkesi 1921 Anayasası'nın yapılmasında da hayata geçmiş olduğu değerlendirilebilecektir. Nitekim Anayasa'yı yapan kurucu meclis milletin temsilcileridir. Kanun-u Esasî'nin yapılmasında Mithat Paşa ile II. Abdulhamit Han arasındaki saltanat düzeni ve demokratikleşme süreci, Teşkilât-ı Esâsiye'nin hazırlanmasında yaşanmamıştır.⁷⁸

Tanör, bu farklılığı, I. ve II. Meşrutiyet sürecinde yaşanan gelişmelere bağlamaktadır. Zira Kanun-u Esasî'nin ilanı ve özellikle II. Meşrutiyet ile birlikte mutlak monarşik bir sistemden meşrutî monarşiye dönüşmüştür.⁷⁹ Kuvvetler ayrılığı ilkesi pek olmasa da hükûmetin BMM'ye karşı sorumlu olması

75 Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 132.

76 Göztepe, s. 177; Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler ...*, s. 133-137.

77 Tanör, *Osmanlı-Türk ...*, s. 226-227; Tanör, Bülent, *Kurtuluş Kuruluş*, 6. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2004, s. 116.

78 Göztepe, s. 178.

79 Tanör, *Kurtuluş -Kuruluş*, s. 146.



demokrasinin gelişmesini sağlamış ilerde ilan edilecek olan cumhuriyete de zemin hazırlamıştır.⁸⁰

Sonuç olarak 1808 Tanzimat Fermanı ile başlayan Osmanlı Türk anayasacılık gelişimi Osmanlı'nın ilk anayasası olan 1876 Kanun-u Esasi'den 23 Nisan 1920'ye kadar devam eden devlet iktidarının sınırlandırılması şeklinde gelişirken 1921 Anayasası bağımsızlık temelinde millî devlet kurarak demokratik egemenlik düşüncesi ve kurucu iktidar iradesiyle oluşan bir anayasal gelişme ile sonuçlanmıştır.⁸¹ 1921 Anayasası'ndaki kayıtsız şartsız ifadesi, hukuki sınırsızlık anlamında değil aksine, egemenliğin kaynağının millette olduğunu, bölünmezliği ve devredilmezliği düşüncesinin değişmeyeceği anlamına gelmektedir.⁸²

Kurtuluş mücadelesi döneminde meclis hükûmeti sisteminin benimsenmiş olması nedeniyle; yasama, yürütme ve yargı yetkileri BMM tarafından kullanılmaktaydı. Bu nedenle 1921 Anayasası'nda egemenlik, sahibi ve kullanılması açısından da 'bölünmez' bir nitelikteydi. Yasama organının İstiklal Mahkemeleri aracılığıyla yargı yetkisini kullanması hukuk devleti, günümüzün sınırlı ve demokratik egemenlik anlayışı ile çelişmektedir.⁸³

1921 Anayasası'nın 2. maddesinde "İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." ifadelerine yer vererek yasama ve yürütme erklerinin milletin yegâne temsilcisi olan BMM'nde toplandığını hükme bağlayarak bu yetkilerin artık padişahta değil, millette olduğunu ifade etmiştir.⁸⁴ Demokrasi fikrini hukukileştirerek ona ilmî bir temel vermek isteyen 'millî egemenlik' teorisi, bu Anayasa ile resmî olarak hukukumuzda girmiş ve Osmanlı İmparatorluğu sonrası kurulan yeni Türkiye Devleti, bu anayasanın temel mihrakını teşkil ettiği bir hukuki düzeni temel alarak kurulmuştur.⁸⁵ Bu düzenlemelerle klasik Osmanlı Türk egemenlik anlayışı değişerek yeni bir millet egemenliği anlayışı ihdas

80 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 217-218. Aynı yönde Göztepe, s. 178.

81 Hakyemez, s. 143; Göztepe, s. 178.

82 Göztepe, s. 179.

83 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 26; Hakyemez, s. 142.

84 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 265-270.

85 Adnan Küçük, "Türkiye'de Anayasalar ve Anayasacılık Hareketleri", 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, (Ed.: Küçük, Adnan & Bakan, Selahaddin & Karadağ, Ahmet), Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 57-58.

edilmiştir. 1921 Anayasası, Cumhuriyet anayasacılığı açısından, anayasal düzen, devlet konusunda esaslı değişim, egemenlik anlayışı, kuvvetler birliği, meclis hükûmeti sistemi, vb. konular bakımından devrimci nitelikte değişiklikler içermektedir.⁸⁶ Osmanlı anayasal metinlerinde *millî egemenlik*ten açık bir şekilde bahsedilmezken, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun 1. maddesindeki "Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir" hükmüne yer verilmiştir. Özbudun'a göre, 1921 Anayasası'nın en önemli yeniliği ve en devrimci ilkesi millî egemenlik ilkesidir.⁸⁷ Bu Anayasa ile millî egemenlik ilkesi Türk tarihinde ilk kez bir Anayasal hukuki kural hâline getirilmiş olmaktadır.⁸⁸

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun maddeleri incelendiğinde, Kurtuluş Savaşı döneminde hazırlanmış olmasına rağmen her bir kelime özenle seçildiği görülecektir. Bu doğrultuda Türkiye için yeni yönetim şeklinin ve yeni bir egemenlik anlayışı olan *millî egemenlik ilkesinin* kabulü öne çıkarılarak Türk anayasalarına temel teşkil edecek 'egemenliğin millete ait olduğu' esası ve düşüncesi güçlü bir şekilde ortaya konulmuştur. Zira Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda temsilci mebus dolayısıyla gönderilmiş bir kişi değil, milletin temsilcisi yani milletvekilidir. Bu ifade ile millî egemenlik anayasa ilkesi hâline gelerek Cumhuriyet Dönemi anayasalarında yer almıştır.⁸⁹ Böylece 1921 ve 1924 Anayasalarında egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ TBMM olmuştur. Daha sonra ise 1961 ve 1982 Anayasalarında TBMM egemenliği kullanan yetkili erklerden biri hâline getirilmiştir.⁹⁰

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Kanun-u Esasi gibi somut kavramlar yerine soyut temelden yola çıkarak millî egemenlik kavramını bütünleştirici nitelikte tanımlamış ırk, din, dil, mezhep, kültür vb. unsurları temel almamıştır. Dolayısıyla buradan da anlaşılmaktadır ki Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu bilinçli olarak Kanun-u Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır. Zira 1921 Anayasası, büyük bir savaştan çıkarak yeni kurulan Türkiye Devleti ile Misak-ı Millî sınırları içe-

86 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 193; Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s. 169; Küçük, Türkiye'de Anayasalar ve Anayasacılık Hareketleri, s. 58.

87 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 28.

88 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 195.

89 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 286-289; Küçük, Türkiye'de Anayasalar ve Anayasacılık Hareketleri, s. 58.

90 Özdoğan, s. 392-394.



rinde yaşayan tüm insanların ırk, dil veya köken ayrımı yapmaksızın tarihî ve siyasi birliğini kabul etmiştir.⁹¹

Millî egemenlik anlayışının bir gereği olarak, 1 Kasım 1922'de Saltanat kaldırılmıştır. Zira, 1921 Anayasası'nda egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu vurgulanırken; egemenliğe sahip veya ortak bir saltanat makamı olması anayasa ile bağdaşmaz olacaktı.⁹² Keza, Lozan görüşmeleri sırasında, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti'nin millet egemenliğinin tek temsilcisi olduğu bu sayede vurgulanmıştır. 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Barış Antlaşması ile 'devletlerin egemenliğine ve bağımsızlığına saygı ilkesi'nin de teyit ettiği gibi diğer devletler artık Türkiye'yi yeni ve bağımsız bir devlet olarak varlığını kabul etmişlerdir.⁹³

29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile monarşik nitelikteki bir imparatorluktan, millî egemenlik ilkesine dayalı bir cumhuriyete geçilmiştir. Buna karşın dönemin demokratik boyutuna pek vurgu yapılmamaktadır. Zira o dönem için öncelik ilk olarak tam bağımsızlığın sağlanması olmuştur. Nihayet Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile dış egemenlik de gerçekleşmiştir.⁹⁴ Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 yılında halifeliğin kaldırılmasıyla da millî egemenlik pekişerek Türkiye Cumhuriyeti'nde laiklik için de adım atılmış olunuyordu. Dolayısıyla cumhuriyetin ilanı ve halifeliğin de kaldırılmasıyla 1919'da Mustafa Kemal'in öncülüğünde başlatılan millî egemenlik hareketinin tabii sonucuna ulaştığı düşünülebilir.⁹⁵

Bu bağlamda 1921 Anayasası'nda, Türkiye'de yaşayan toplumun tamamının, siyasi birlik ve bağımsızlık temelinde bir ve bütün kabul edildiği düşünülmektedir. Anayasa'da asli kurucu iktidarın iradesine bakıldığında, o zaman için aciliyet arz eden hususların düzenlendiği, kalan konular bakımından ise Kanun-u Esasî'yi bilinçli olarak yürürlükten kaldırılmayarak devlet ve hukuk düzeni içinde boşluk oluşmasına neden olmamaya özen gösterildiği değerlendirilmektedir. Nitekim içinde bulunulan dönemde geniş kapsamlı yeni bir anayasa hazırlamak imkânı pek söz konusu değildi. Buna karşın Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda düzenlenen hükümler bakımından oldukça hassas davranılarak

91 Durgun, Şenol, Ulus İnşası ve Milliyetçilik, Binyıl Yayınevi, Ankara, 2014, s. 161.

92 Çamurcuoğlu, s. 254-256; Özdoğan, s. 302-303.

93 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 28; Özdoğan, s. 304-305.

94 Çamurcuoğlu, s. 257-258.

95 Hakyemez, s. 145.

Türkiye’de yaşayan tüm milletler için millî egemenlik ilkesi kapsamında, kayıtsız şartsız egemenliğin millette olduğu vurgulanmıştır.⁹⁶

Bu dönemin en önemli özelliği, çok kısa sürede önemi anlaşılan millî egemenlik anlayışının tüm toplumda kabul görerek kökleşmesi olmuştur. Bu sayede kısa zamanda Osmanlı İmparatorluğu üzerinde kurulan Türkiye Devleti’nde monarşik egemenlik yerine millî egemenlik anlayışı egemen olmuştur. Türkiye’de millî kurtuluşun, meclis üstünlüğüne dayalı bir yönetimle gerçekleşmesi, millet iradesiyle meclis iradesini âdeta birbirine kaynaştırarak bütünleştirmiştir. 1924 Anayasası hazırlanırken de TBMM’nin yetkilerinde bir kısıtlama yapmak konusu gündeme gelmemiştir. Zira o dönem, Meclisin yetkilerini ve iradesini kısıtlamak aynı zamanda milletin iradesini de kısıtlamak anlamına gelmekteydi.⁹⁷

Bu anlayışta TBMM, milleti temsil ettiğine göre, Meclis ile soyut millet kavramı arasında bir özdeşlik vardı. Anayasayı hazırlayan asli kurucu iktidarda bu tarihî gerçeklikten hareketle Meclisin yetkilerinde bir kısıtlama düşüncesi olmamıştır. 1924 Anayasası’nın uygulandığı dönemde, Türkiye’de egemenlik anlayışı, siyasi iktidari kullananlar tarafından, yani Meclis içinde tek başına çoğunluğa sahip parti tarafından, tıpkı Fransız Devrimi’nde olduğu gibi, kendi üstünde hiç bir güç tanımayan bir irade olarak algılanacaktır.⁹⁸ Sandıktan çıkan çoğunlukla, bütün bir milletin temsil edildiği, buna karşı gelinmesi durumunda da *millî iradeye* karşı geldiği ileri sürülecektir. Bu anlayış, bir yandan Meclisteki muhalefetin varlığını hiçe saymakta, öte yandan da başkaca devlet organlarının (mahkemelerin) egemenliği kullanırlarken açıkladıkları iradenin, millet iradesi olarak kabul edilemeyeceği sonucunu doğuruyordu. Bu da, Meclisteki çoğunluğun her türlü denetimden kurtulmasına bir gerekçe hazırlamaktaydı. Oysa ki genel seçimlerde beliren sonuç *millî irade* değil, fakat *seçimlerde oy kullanmış seçmen çoğunluğunun siyasal tercihidir*.⁹⁹

Egemenlik kavramı günümüzde artık yeni bir içerik kazanarak hukuk sınırları içinde, hukuka kayıtlı bir yetkidir. Bu açıdan egemenlik kavramı belirli şeyleri yapabilmek imkânını, yani bir “*yetki*”yi ifade etmektedir. Egemenlik, hukuk alanı içinde ve yalnızca hukuki sonuçlar doğuran belli işlemleri yapma yetkisidir.

96 Özdoğan, s. 300-302.

97 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 287-289.

98 Özdoğan, s. 376-377; Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 291-293.

99 Tanör, Osmanlı-Türk ..., s. 328-329; Özdoğan, s. 331-334.



Sonuç

Kanun-u Esasî'nin Türk hukuk düzeni ve Türk siyasi hayatına kattığı *milletin* temsilcileri olan Mebusan Meclis'i üyelerinin, II. Meşrutiyet ile yetkileri genişlemiş buna karşın padişahın yetkileri sembolik hâle dönüşmüş hükûmetin genel siyasetinden Heyet-i Vukela üyelerinin Meclis-i Mebusan'a karşı şahsi ve kolektif sorumluluğu esasını benimsenmiştir. Demokratik rejimlerdeki kral veya cumhurbaşkanı gibi padişahın da sorumsuz olması beraberinde yetkisizliği de getirmiş bu sayede padişah ancak ilgili bakanın imzasıyla karar alarak devlet yönetimindeki etkisi dolayısıyla egemenliği oldukça sınırlandırılmıştır. Bu gelişme sonucu eski Türk egemenlik anlayışı ürünü olan hükümdarın hukuki ve siyasal alanda etkinliği daraltılarak norm koyma yetkisi kısıtlanmış padişahın islam hukukundan gelen egemenlik anlayışında da büyük değişim yaşanmıştır.

Türk milletinin egemenlik hakkı, Kurtuluş Savaşı döneminde oluşan yerel/ bölgesel kongrelerde kullanılan 'millî egemenlik', 'millî meclis' ve 'Temsil Heyeti' gibi ifadeler ile vurgulanmıştır. Zira bu kongre hareketleri *irade-i millîye* adına hareket etmiştir. Türk Milleti'nin en azından bölge halkının siyasal kaderinin belirleme hakkını kendilerinde görerek öncelikle istiklal/ bağımsızlığı sağlayarak dış egemenlik olmak üzere iç egemenlikteki esaslı dönüşümü hazırlamışlardır. Mustafa Kemal öncülüğündeki millî hareket ise Amasya Tamimi ile başlayarak Erzurum ve Sivas kongreleri kararlarıyla millî egemenlik ilkesini vurgulamıştır. Amasya Tamimi'ndeki; "milletin istiklalini yine milletin azim ve kararlığı kurtaracaktır" ifadesi ile Erzurum ve Sivas Kongreleri Beyannameleri'ndeki *irade-i millîyeyi hakim kılmak* ilkesinde birleşilerek millî egemenliğin önemi ortaya konulmuş bu kapsamda millî egemenliğin gerçekleşmesi için Batılı işgalci güçlere karşı millî bir mücadele ve bağımsızlık direnişi gösterilmiştir. Dolayısıyla millet egemenlik hakkını, 1921 Anayasası'ndan önce 1918-1920 döneminde kendi mücadelesi ve kahramanlığı sonucu önce dış egemenliği/ bağımsızlığı sonra da iç egemenliğini elde ettiği düşünülebilir.

1921 Anayasası'nın 1. maddesindeki "hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir" hükmü ile egemenlik hakkı kayıtsız şartsız *millete* verilerek Osmanlı-Türk anayasacılık hareketlerinde esaslı bir dönüşüme imza atılmıştır. Anayasa'daki

bu ifade ile *millî egemenlik ilkesinin* benimsendiği vurgulanarak Türk anayasalarına temel teşkil edecek bir ilkeyi de anayasal güvenceye bağlamıştır. Hakeza, 1921 Anayasası ile yeni bir devlet kurulmuş yeni teşkilatlanmada *millî egemenlik* esaslı bir anlayışla egemenliğin temsilcisi olarak da *Türkiye Büyük Millet Meclisi* oluşturulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki anayasal/ siyasi gelişmeler, padişahın egemenlik yetkilerini sınırlayarak milleti egemenliğe ortak etmek yönünde gerçekleşirken 1921 Anayasası'nda hâkimiyetin sınırlanması sorunsalına yer verilmemiştir. Zira 1921 Anayasası ile egemenliğin ve iktidarın kaynağında esaslı bir değişiklikle millet ve temsilci (BMM) tek ve sınırsız kuvvet olarak düzenlenmiştir.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Kanun-u Esasi gibi somut kavramlar yerine soyut temelden yola çıkarak millî egemenlik kavramını bütünleştirici nitelikte tanımlamış; ırk, din, dil, mezhep, kültür vb. unsurları temel almamıştır. Zira mezkûr Anayasa, büyük bir savaştan çıkarak yeni kurulan Türkiye Devleti ile Misak-ı Millî sınırları içerisinde yaşayan ırk-dil veya köken ayrımı yapmaksızın tüm insanların tarihî ve siyasi birliğini kabul etmiştir.

Bu bağlamda Anayasa'da, Türkiye'de yaşayan toplumun tamamının, siyasi birlik ve bağımsızlık temelinde bir ve bütün kabul edildiği düşünülmektedir. Asli kurucu iktidarın iradesi incelendiğinde, o zaman için aciliyet arz eden hususların düzenlendiği, kalan konular bakımından ise Kanun-u Esasi'yi bilinçli olarak yürürlükten kaldırılmayarak hukuk düzeni içinde boşluk oluşmamasına özen gösterildiği anlaşılmaktadır. Nitekim içinde bulunulan dönemde geniş kapsamlı yeni bir anayasa hazırlamak çok güçtür. Buna karşın Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda düzenlenen hükümler bakımından Türkiye'de yaşayan tüm milletler için millî egemenlik ilkesi kapsamında, kayıtsız şartsız egemenliğin millette olduğu vurgulanmıştır.



Kaynakça

- Aldıkaçtı, Orhan, Milli Egemenlik Düşüncesinin Gelişimi Paneli, İzmir, 12.5.1986, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 23.
- Akad, Mehmet / Vural Dinçkol, Bihterin / Bulut, Nihat, Genel Kamu Hukuku, 10. Baskı, Der Yayınevi, İstanbul, 2014.
- Akyılmaz, Bahtiyar, “Tarihi Gelişimi İçinde ve Özellikle Montesquieu’da Kuvvetler Ayrılığı”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Halil Cin’e 10. Hizmet Yılı Armağanı), 1995, Özel Sayı, s. 43-60.
- Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara, 1965.
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Yağmur Yayınevi, 1960 Tarihli Basıdan Tıpkı Basım, İstanbul, 2019.
- Beriş, Hamit Emrah, Egemenlik Bir Kavramın Geçmişi, Bugünü ve Geleceği, Tezkire Yayıncılık, İstanbul, 2014.
- Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016.
- Doğan, Bayram, Asli ve Tali Kurucu İktidar Yetkisi Bağlamında Türkiye’deki Anayasaların Yapım Süreci, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2013.
- Doğan, Bayram, The Concept of Sovereignty in the European Union (Avrupa Birliğinde Egemenlik Kavramı), Rethinking European Union in A Changing World Politics, Economics And Issues, (Ed., Ömer Uğur), Peter Lang, Berlin Almanya, 2020, s. 17-37.
- Duguit, Leon, “Egemenlik ve Özgürlük”, Devlet Kuramı, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000.
- Durgun, Şenol, Ulus İnşası ve Milliyetçilik, Binyıl Yayınevi, Ankara, 2014.
- Erdoğan, Mustafa, “Egemenliğin Dünü-Bugünü”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Yıl 2, Sayı 6–7, Ekim 2005, s. 217–224.
- Eren, Abdurrahman, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar: Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- Göktürk, İsmail, “Temel Kaynaklardan Hareketle Türk Devlet Geleneğinde Meşruluğun Dayanakları” Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, 2020, s. 1079-1099.
- Gönenç, Levent, “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHF), Cilt 56, Sayı 1, Yıl 2007, s. 145-168.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2019.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 12. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2020.
- Göztepe, Ece, Avrupa Birliği’nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- Hakymez, Yusuf Şevki, Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü, Seçkin Yayıncılık Ankara, 2004.
- Hobbes, Thomas, Leviathan, (Çev.: Semih LİM), 3. Baskı, YKY, İstanbul, 2001.

- Kapani, Münci, Politika Bilimine Giriş, 39. Baskı, BB101 Yayınları, İstanbul, 2015.
- Koçak, Mustafa, Batı'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik (Eski Kavramlar-Yeni Anlamlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Kuyaş, Ahmet, "II. Meşrutiyet, Türk Devrimi Tarihi ve Bugünkü Türkiye", Doğu Batı Düşünce Dergisi, Yıl 11, Sayı 45, (Mayıs, Haziran, Temmuz), 2008, s. 49-65.
- Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Küçük, Adnan, "Türkiye'de Anayasalar ve Anayasacılık Hareketleri", 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, (Ed.: Küçük, Adnan & Bakan, Selahaddin & Karadağ, Ahmet), Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 41-110.
- Küçük, Adnan, Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Orion Yayınları, Ankara, 2013.
- Küçük, Adnan, Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 6, 2015, s. 311-361.
- Okandan, Recai Galip, Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977.
- Okandan, Recai Galip, Umumi Amme Hukuku, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1976.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.
- Özdoğan, Mehmet, Türk Anayasalarında Egemenlik Anlayışının Dönüşümü (1808-1982) Astana Yayınları, Ankara, 2019.
- Öz, Mehmet, "Kut'tan Millî İradeye: Türklerde Egemenlik Anlayışı" <https://www.turkocaklari.org.tr/yazar/mehmet-oz/kut-tan-milli-iradeye-turklerde-egemenlik-anlayisi-9989>, (E.T. 02.05.2021).
- Uygun, Oktay, Kamu Hukuku İncelemeleri, İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik, 2. Baskı, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2013.
- Pazarcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2005.
- Savcı, Bahri, "Batılı İlkeler Altında Demokratikleşme", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD), Cilt XXIX, Sayı 1-2, 1974, s. 1-18.
- Savcı, Bahri, "Osmanlı-Türk Reformlarının (Islahat Hareketlerinin), Bir Batı Demokrasisi Doğurma Çabaları", AÜSBFD, Cilt XXI, Sayı 1, 1966, s. 107-124.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 32. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2019.
- Tanör, Bülent, Kurtuluş Kuruluş, 6. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2004.
- Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Partiler (İkinci Meşrutiyet Dönemi), Cilt 1, 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.
- Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.
- Turhan, Mehmet, "Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı, Cilt 20, Yıl 2003, s. 215-248.
- Yayla, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1986.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım, Kamu Hukukuna Giriş, Devlet Tanım- Kaynak-Unsurlar, AÜHF Yayınları No. 328, Ankara, 1973.

1921 ANAYASASI'NIN DEĞİŞEN EGEMENLİK ANLAYIŞININ TÜRK DEMOKRASİSİNE ETKİSİ

M. Hakan ÖZÇELİK

Dr. Öğr. Üyesi,

İstanbul Aydın Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü,

hakanozcelik@aydin.edu.tr

Öz

Mustafa Kemal Atatürk'ün liderliğinde başlayan Milli Mücadele'nin başarıya ulaşmasındaki en önemli etken olan halka, egemenliğin teslim edilmesi ile demokratik yönetim başlamıştır. Kişiden, hanedandan alınan egemenlik halka mal edilmiş ve halkın egemenliği esas kılınmıştır. Egemenlik, demokratik yönetim ile Türk dünyasında kullanılageldiği durumdan çıkarılarak tamamen farklı bir anlayışla uygulanmıştır.

Şer-i Hücut ve Sened-i İttifak ile başlayan, Tanzimat ve Islahat Fermanları ile kazanımlar elde eden Türk Demokrasisi, I. Meşrutiyet'le anayasal düzene geçse de gerçek anayasal düzene, "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" kanun maddesini içeren 1921 Anayasası ile geçilmiştir.

Çalışmamızda 1921 Anayasası ile değişen Türklerin egemenlik anlayışı vurgulanırken, klasik demokrasinin ana unsurları bağlamında Türk demokrasinin gelişimi de değerlendirilmiştir.

Çalışmamızda, döneme ait temel belgeler ve eserler; TBMM Zabıt Cerideleri ve gizli oturum belgeleri; dönemin gerçeklerini detaylıca açıklayan bazı önemli eserler, anılar ve diğer araştırmalar incelenerek gerekli bulunan kısımlarından faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Atatürk, Anayasa, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, TBMM, Egemenlik



The Impact of the 1921 Constitution's Changing Concept of Sovereignty on Turkish Democracy

Abstract

Democratic administration began with the surrender of sovereignty to the people, which was the most important factor in the success of the National Struggle that started under the leadership of Mustafa Kemal Atatürk. The sovereignty taken from the person, the dynasty was made public and the sovereignty of the people was made the basis. Sovereignty has been implemented with a completely different understanding by removing it from the situation it was used in the Turkish world with democratic administration.

Although Turkish Democracy, which started with Şer-i Hüçet and Sened-i İttifak and gained gains with the Tanzimat and Islahat Edicts, passed to the constitutional order with the First Constitutional Monarchy, the real constitutional order was passed with the 1921 Constitution, which includes the law article "Sovereignty belongs to the unconditionally nation".

In our study, while emphasizing the understanding of sovereignty of Turks that changed with the 1921 Constitution, the development of Turkish democracy in the context of the main elements of Classical Democracy have also been re-evaluated.

In our study, the basic documents and works of the period; TBMM Minutes and confidential residence documents; Some important works that explain the facts of the period in detail, memories and other related parts of research have been examined and necessary parts have been used.

Keywords: Atatürk, Constitution, Fundamental Organization Law, Parliament, Sovereignty

Giriş

Tarihin en eski günlerine bakıldığında insanların bir arada yaşama isteğinde oldukları görülmektedir. İnsanlar, önce “aile”, sonrasında bazen doğanın zorlukları karşısında bazen ekonomik sebepler bazen de başka faktörler ile bir araya gelerek “kabile” hâlinde toplu hâlde yaşamışlardır. İnsanlar hangi gerekçe olursa olsun bir arada yaşama iradesi göstermişlerdir. İnsanların gösterdikleri bir arada yaşam iradesi “devlet” formunu ortaya çıkarmıştır. İnsanların devlet formunda toplu yaşam şekilleri ilk kez Mezopotamya’da MÖ. 4 binlerde görülmüş ve kısa sürede diğer coğrafyalara da yayılmıştır.

“Devlet”¹ kelimesi, modern bir kelimedir.² Bu kelime, her ne kadar Machiavelli’den önce siyasi terminolojiye girmiş olsa da Machiavelli’nin ‘Hükümdar’ adlı eseri ile birlikte kelime, modern ulusların siyasi terminoloji içinde özel ve belirgin anlamıyla yer almıştır.³ İnsanların bir araya gelerek oluşturdukları topluluklar, “devlet” olarak tanımlanmadan önce “polis”, “res publica”, “regnum”, “civitas” gibi farklı isimlerle nitelendirilmişlerdir.⁴ Devlet kavramını, Antik Yunan “polis” kavramıyla ifade ederken Roma bu kavrama hukuki unsur katmış ve “res publica” kavramı ile siyasi birliği hukuksal zemine taşıyarak onu diğer insani birliklerden ayırmıştır. Orta Çağ boyunca artan nüfus ve siyasi birlik anlayışlarında meydana gelen farklılıklar dönem içinde “res publica”nın yanı sıra İtalya’da gelişen site-devletleri “civitas” ve yerel monarşilerde “regnum” deyimini ile isimlendirilmiştir.⁵ Böylelikle “devlet” kavramı her dönemin kendine has sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel anlayışı içerisinde farklı tanımlamalar ile ifade edilmiştir.

Bir arada yaşama iradesi gösteren insan topluluklarının oluşturduğu devlet, M.Ö. V. yüzyılda Atina’da yaşayan sofistler tarafından insanların güven içe-

1 “Devlet” kelimesi, Arapça “devle” kelimesinden Türkçeye geçmiştir. Devlet kelimesinin İngilizce karşılığı State, Fransızca karşılığı État, Almanca karşılığı Staat, İtalyanca karşılığı Stato, İspanyolca ve Portekizce karşılığı ise Estado’dur. Bunların hepsi Latince status kelimesinden gelir. Daha geniş bilgi için bakınız; Gözler, Kemal, “‘Devlet’ Kelimesi Üzerine Bir Deneme”, Türkiye Günlüğü, Sayı 129, Kış 2017, s.5-9.

2 Miller, David./ Coleman, Janet./ Connolly, William./ Ryan, Alan, Blackwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi, Cilt: I, Çev. Bülent Peker-Nezvat Kıraç, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994, s.177.

3 D’entreves, Alessandro Passerin ‘Devlet Kavramı’ İçinde Devlet Kuramı, Der. Cemal Bali Akal, Çev. Bülent Peker-Nezvat Kıraç, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, s.195-197.

4 D’entreves, s.193-194.

5 D’entreves, s.193-194.



risinde yaşayabilmelerini ve az zahmetle çok iş başarabilmenin bir aracı olarak⁶ tanımlarken, İbn-i Haldun ise önemli eseri “Mükaddime”de devleti ifade ederken; sosyal organizasyonla ve toplu olarak yaşamının zorunlu olduğunu, oluşan sosyal organizasyonun insanları birbirine karşı koruyacağını ve kötülük yapmaktan caydırıcı bir güç olacağını, insanların bir diğerine karşı tecavüz etmelerini önleyeceğini öne sürmüş ve hükümdarın manasını vurgulamıştır.⁷ ABD’li siyaset bilimci ve antropolog Ronald Cohen ise devletin, dünya tarihinde insanlığın oluşturduğu en güçlü siyasal yapı olduğunu belirtmiş ve devletin sahip olduğu bu güç sayesinde, binlerce insanın kaderi üzerinde söz sahibi olurken, bulunduğu bölge ve hatta dünya üzerinde de etkisinin yadsınamaz olduğunu ifade etmiştir.⁸ Ayrıca Cohen devleti, tarihte benzeri örgütlerin içinde, en güçlü ve her zaman için en buyurgan bir yapı olarak tasvir etmiştir.⁹

Devlet, Weberyen tanımına göre, belli bir toprak parçası üzerinde meşru fiziksel güç kullanımını tekeline sahip siyasi bir kurumdur. Bu tanımlamayla devletin aynı zamanda egemenliğe yahut nihai otoriteye sahip olduğu farz edilir. Bu şekilde algılanan devlet, seçimle belirli süreler için işbaşına gelmiş hükümetler tarafından “ele geçirilecek” ve belirli amaçlar için kullanılacak ve kendi hâline bırakıldığında da tarafsız olarak faaliyette bulunacak bir araçtır.¹⁰ Yaygın olan Weberyenin devlet tanımından da anlaşılacağı gibi, bir arada yaşama iradesi gösteren insan topluluklarının devlet hâline gelebilmesi için üç unsurun var olması gerektirir. Bunlardan ilki, belirli sınırları olan bir vatan (ülke)¹¹, onun üzerinde yaşayan bir insan topluluğu (millet – halk)¹² ve ortak bazı özelliklere sahip insanların kendi içinden çıkardıkları güç yani egemenliktir. Bu üç öğeden birinin yokluğu devletin de ortadan kalkmasına neden

6 Gökmen, Hüseyin, Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genel İşsizlik Sorunu. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.1.

7 Haldun, İbni, Mukaddime. Çev: Süleyman Uludağ. Dergâh Yayınları, İstanbul, 2011, s.214-215.

8 Cohen, Ronald, ‘Introduction’ İçinde Origins of the State The Anthrology of Political Evolution, Ed. Ronald Cohen & Elman R. Service, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia, 1978, s.1.

9 Cohen, Ronald, ‘Devletin Kökenleri Yeniden Değerlendirme’ İçinde Erken Devlet (Kuramlar Veriler Yorumlar) ed. Henri J.M. Claessen ve Peter Skalnik, Çev. Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1993, s.43.

10 Aktaran Metin Heper, Türkiye’de Devlet Geleneği, Doğu Batı Yayınları-20 Siyaset Bilimi-1, 1985, s.5; Richard Scase, “Introduction”, The State in Western Europe’un İçinde, ed. Richard Scase (London:Croom Helm, 1980).

11 Göze, Ayferi, Devletin Ülke Unsuru, İÜHFY, İstanbul, 1959, s.126.

12 Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku, Cilt:I, Fasikül:I, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s.126.

olur. Egemenlik, mutlaka toplumun içinden çıkan bir güçtür. Egemenliğin kullanılış şekilleri de bize devletlerin idari sistemlerini gösterir. En genel anlamda insanlık tarihi boyunca üç yönetim biçimi görülmüştür. Egemenliğin aynı soydan gelen bir kişi tarafından kullanılmasına “monarşi”, belli bir grubun elinde olmasına “oligarşi”, toplumun bütününe ait olmasına ise “demokrasi” adı verilmektedir.¹³ Demokrasi, egemenliğin bir kişi ya da bir zümrenin elinde olması ile değil, toplumun bütününe ait olması ile gerçekleşir. Egemen gücün halkın olması esastır. Bu nedenle “egemenlik” klasik bir demokrasi içinde yer alan önemli bir unsurdur.

Egemenlik

Devletin unsurları arasında egemenlik kavramı en çok tartışılan konu olmuştur. Devletin unsurları olan toprak parçası ve topluluk bir şekilde bir araya gelebilir. Ancak bu iki unsurun bir arada kalabilmesi, insanların sınırlı topraklarda istediklerini yapabilmeleri, kendisinin otorite olmasına, öncelikli söz hakkına sahip olmasına yani egemen güç olmasına bağlıdır. Bu sebeptendir ki devlet tanımlanırken veya en iyi devlet aranırken sorgulanan kavram hep egemenlik olmuştur. Egemenliğin uygulama alanının insanın doğasıyla ilgili olması nedeniyle ilk sorgulama insan egemenliği üzerinde yapılmıştır. Çünkü insan doğası iyiyse onun egemenliğini kısıtlamaya gerek yoktur. Eğer doğasında kötülük varsa egemen güç tarafından kısıtlanmalıdır. Önceleri egemenliğin kimin elinde olduğu belirlenmiş ve kime ne kadar verileceği tartışılırken yeniçağda egemenliğin kime verileceği sorgulanır olmuştur. Ve yeniçağın sosyal olayları egemenliğin halkın olmasına neden olmuştur.

Egemenlik (hâkimiyet); egemen olma, hâkimlik, üstünlük anlamlarına gelir ve hükmeden, emreden, buyuran, buyruğunu yürütebilen üstün gücü ifade etmek için kullanılır. Egemenlik, devletin kudretini gösteren bir vasfıdır. İç hukukta en üstün kudreti; milletlerarası ilişkilerde ve hukukta eşitlik ve bağımsızlığı da ifade eder.¹⁴ Egemenlik kavramının kullanılmasındaki amaç da devletin toprak parçası içinde kendi varlığına karşı çıkabilecek iktidar odakla-

13 Mumcu, Ahmet, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi II, Eskişehir, 1994, s. 114–127.

14 Eroğlu, Hamza, Atatürk ve Millî Egemenlik, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, TTK Basımevi, Ankara 1987, s.2.



rını engellemek, başka iktidar odaklarının varlığını kabul etmemek, devletin toprakları haricinde de daha yüksek bir güç bulunmadığını ifade etmektir.¹⁵

Disiplinler arası bir kavram olan¹⁶ egemenliğin ortaya çıkışının 12. yüzyıla kadar götürülmesi mümkündür.¹⁷ Devletlerin ilk tanıştıkları yönetim kuşkusuz Monarşik yönetimlerdir. Bu yönetim biçimi uzun sürmüştür. Ancak insanoğlu hep daha iyi yönetimin arayışı içinde olmuştur. Nitekim kendine en yaraşır yönetim biçiminin demokrasi olduğunda uzlaşmıştır. Avrupada iktidar mücadeleleri sırasında monarşiler, feodalite, Kilise ve Roma-Germen İmparatorluğu sürekli karşı karşıya gelmiştir. İktidar, güç sürekli taraflar arasında el değiştirmiştir.

Egemenlik kavramının tarihsel sürecinde üç önemli isim vardır. Bunlar; İtalyada Niccola Machiavelli, Fransa'da Jean Bodin ve İngiltere'de Thomas Hobbes'dur. Ortaçağın dinden beslenen ve merkezi bir otoriteye sahip olamayan devlet anlayışını sorgulayan bu düşünürler dönemin sosyal olaylarından da etkilenmişler ve egemenlik kavramını yaşadıkları çerçevesinde izah etmişlerdir.

Niccolo Machiavelli (1469-1527) siyasal birliğin bulunmadığı ve sürekli savaşların yaşandığı dönem İtalyasında yetiştirilmiştir. Avrupa'yı kasıp kavuran veba hastalığının etkisinin yanı sıra, siyasal birliğini tamamlayan Fransa ve İspanya'nın tehditleri altında iktidarın ne olduğu, nasıl kazanıldığı ve kaybedildiği, nasıl elde tutulabileceği gibi sorular üzerine yoğunlaşmıştır. Böylece Antik Çağ'ın siyaseti ahlaka ve Orta Çağ Avrupası'nın da siyaseti Hristiyanlığa bağlayan mirasını reddetmiştir.¹⁸ Bu gelişmelerle tanrıya bakış açısı değişen ve seküler bir anlayış kazanan Machiavelli, devletin, egemenlik sınırları içerisinde yaşayan tüm birey ve kurumların üzerinde yer almasının gerektiğini ve söz konusu kurumların öncelikle din ve kilise olduğunu belirtmiştir. Egemenliğin kaynağından ziyade egemenliğin ele geçirilmesi ve sürdürülmesi üzerinde duran Machiavelli, güçler arasında var olan egemenlik mücadelesinde monarşiyi desteklemiştir.

15 Kapani, Münci, Politika Bilimine Giriş, 17. Bası, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 55-56.

16 Lütem, İlhan, Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk, Sakarya Basımevi, Ankara, 1947, s. 3.

17 Göztepe, Ece, Avrupa Birliğinin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu, 1. Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 20.

18 Ağaoğulları, Mehmet Ali, Edi.; Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler, İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s. 324, 325.

Machiavelli'nin vefatından üç yıl sonra Fransa'da dünyaya gelen Jean Bodin (1530-1596), egemenlik kavramının kurumsallaşması konusunda bir dönüm noktasıdır. Machiavelli'nin politik temeli üzerine egemenlik teorisini oturtmuş ve kralı "egemen" olarak tarif etmiştir. Egemenlik için de "Yurttaşlar ve uyruklar üstünde yasayla kısıtlanmamış en üstün iktidardır." şeklinde tanımlama yapmıştır.¹⁹ Bu tanımlamayla Bodin, egemenliğin, vatandaşlar üzerindeki en üstün, en mutlak ve en sürekli güç, olduğunu ifade etmiştir.

Thomas Hobbes (1588-1679) ise egemenliği bir zorunluluk olarak görüyordu. Hobbes, devletin amacının öncelikle bireysel güvenlik sağlamak olduğunu, ancak bu güvenliğin sadece hukuk ile sağlanamayacağını kılıcın gücünün olması gerekliliğini ifade etmiştir. İnsanların birbirlerine zarar vermelerini engellemenin tek yolu bir sözleşmeyle hak ve özgürlüklerini üçüncü bir varlığa yani devlete tek taraflı olarak devretmek olduğu sonucuna varmıştır.²⁰ Egemenliğin paylaşımı konusunda sözleşmeyi gündeme getiren Hobbes, yapılan sözleşmeyle devlet egemenliğinin ister istemez sınırlanacağı gerçeğini de ortaya koymuştur.

Egemenlik açısından monarşiyi egemen güç olarak tanımlayan Machiavelli, Bodin ve Hobbes sonrası kuşağında yer alan John Locke (1632-1704) farklı düşünen bir siyaset kuramcısıdır. Locke da Hobbes gibi toplum sözleşmecisi bir düşünürdür; ama onun toplum sözleşmesi bazı temel farklılıklar taşımaktadır. Locke, insanların ihtiyaçlarına bağlı olarak bir araya geldiklerini, devleti oluşturduklarını ve yetkilerinin kullanımını ona verdiklerini benimsemiştir. Ancak Locke, devletin bu yetkilerinin bizzat sözleşme tarafından sınırlandırıldığını ifade ederek mutlak monarşiye ve dolayısıyla mutlak egemenliğe karşı çıkmıştır. Egemenin doğal kanunları uygulamakla sorumlu olduğunu ve biraz daha ileri giderek egemenden önce olan kanunların egemeni sınırlandırdığını ifade etmiştir.²¹ Locke egemenliğin sınırlandırılması gerekliliğini ortaya atmıştır.

19 Akad,Mehmet/ Dinçkol, Bihterin Vural, Genel Kamu Hukuku, Der Yayınları., İstanbul 2006, s. 87.

20 Hobbes, T., Leviathan. Çev: Semih Lim Yapı Kredi Yayınları. İstanbul, 2010, s. 133.

21 Aydınli, Halil İbrahim / Ayhan, Veysel, "Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi Perspektifinden İktidarın Sınırlandırılması Tartışması", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 5, S: 1, s. 67-84.



Hobbes ve Locke'nin düşüncelerinin yanı sıra kralın, devletin mutlak egemenliğine karşı ilk ciddi karşı duruş Jean- Jacques Rousseau (1712-1778) tarafından gerçekleştirilmiştir. Rousseau, egemen devletin halkla özdeş olduğunu ve kutsal olanın kral değil halkın olduğunu belirtmiş ve egemenliğin halka ait olduğu düşüncesini işlemiştir. Hobbes'ten ayrıldığı nokta egemenliğin temsil edilemeyeceği olmakla birlikte yasama alanında halkın egemenliği doğrudan doğruya kullanması gerektiğini savunmuştur.²²

Machiavelli ile başlayan egemenlik kavramı, Machiavelli ile Bodin devleti, kralı egemen olarak görürken, Hobbes ve Locke ile başlayan egemenliğin sınırlanabileceği düşünceleri Rousseau tarafından halka ait olduğu noktasına gelmiştir. Dönemin düşünürlerinin savunularının paralelinde egemenliğin en üstün, asli ve sürekli iktidar olarak tanımlanmasının ardından Avrupâda kralar güçlenmiş ve mutlak monarşiler dönemi başlamıştır. Sınırsız yetkilerle donatılmış yönetimler, soyluların (aristokratların) bazı ayrıcalıklarını korumakla birlikte siyasi işlevlerine son vermişlerdir. Bu soyluların orduları dağıtılmış, krala bağlı ordular güçlendirilmiş ve kentlere merkezden yöneticiler atanmıştır. Krallara ait olan egemenlik 1789 Fransız Devrimi'yle halkla paylaşılır olmuştur.

Türklerde Egemenlik Kullanımı

Eski Türklerde egemenliğin kökeni Tanrıya dayanmaktadır. Hunlar'da, Göktürklerde, Uygurlar'da ve diğer Türk devletlerinde Kağanlığın dolayısıyla egemenliğin tanrıdan geldiği inancı hâkim olmuştur. Buna göre, Han soyunun kutsal bir kökeni bulunmaktadır.²³ Söz konusu egemenliğin tanrıdan geldiği, Türk dilinin en eski yazılı belgeleri olan ve Orhun Yazıtları arasında yer alan 735 yılında yazılan ve dikilen Bilge Kağan yazıtının kuzey yüzünün sekizinci satırında; *"Tanrı lütufkar olduğu için, kendimin (de) talihim olduğu için, (hakan olarak) tahta oturdum..."*²⁴ şeklinde yer bulmuştur. Tahta oturan Hakan'ın halkını yönettiği ise *"Türk halkının devletini (ve) yasalarını yönetivermiş (ve) düzenleyivermişler..."*²⁵ şeklinde yazıtın doğu yüzünde yer almıştır.

22 Ağaoğulları, s. 586.

23 Kafesoğlu, İbrahim, Türk Milli Kültürü, Ötüken, İstanbul, 1998, s. 249-250.

24 Tekin, Talat, Orhon Yazıtları Kül Tigin, Bilge Kağan, Tunyukuk, Simurg Yayınevi, İstanbul, 1998, s.59.

25 Tekin, s.63.

Bunun yanı sıra Orhun Yazıtları'ndan önce yazılıp dikilen (muhtemelen 720-725 yıllarında) Tunyukuk Yazıtı'nın batı yüzünde ise egemenliğin tanrı tarafından verildiği şu şekilde belirtilmiştir:²⁶ “ *Tanrı şöyle demiş olmalı (Sana) han verdim....*” Yani yönetim hakkı ilahi bir lütuf olarak Tanrı tarafından kendisine verilmiştir. Bir başka ifadeyle Tanrı ona kut (devlet, baht, iyilik, ikbal, talih) ve ülüğ (kısmet, nasip) verdiğinden yönetme hakkına sahiptir. Nitekim bu bağlamda Asya Hun hakanları 'Gök Tanrı'nın tahta çıkardığı', 'Tanrı kutu', 'Tanhu', 'Tanju' gibi unvanlara sahiptiler. Keza Ziya Gökalp de Tanrı kutunun “Tanrı'nın gölgesi, Tanrı'nın mukaddes ruhu”²⁷ manasına gelen bir unvan olduğunu belirtmektedir.

Türklerde töre ile kut arasında daima bir ilişki vardı ki töre ilahi nizam olduğundan Tanrı töre istikametindeki davranışlarını değerlendirerek uygun bulunduğu kişiye kut vererek onu kendisine yaklaştırmakta ve mükâfatlandırmaktaydı.²⁸ Eski Türklerde hakanlar egemenliği töreye göre kullanırlardı. Töreye göre hakanlık hakkı, Bilge Kağan'ın iken, onun yerine geçmek isteyen ancak Tanrı'nın tasvip etmediği İnal Kağan tahtından olmuş, töreye muhalefetten öldürülmüştür.²⁹

Eski Türklerde Hakan'ın seçimi tanrısal bir güçle kutsanırken, Türklerin bir çeşit parlamento olarak kabul ettikleri bir “Devlet Meclisi”ne sahip oldukları ve önemli meseleleri bu mecliste tartışarak hallettikleri bilinmektedir. Bu meclislere “Toy” adı verilmekteydi. Hakan aynı zamanda meclisin (Toy'un) doğal başkanı idi. Devleti ilgilendiren siyasi, askerî, iktisadi ve diğer meseleler mecliste tartışılıp karar verilirdi. Mesela ünlü Tabgaç hükümdarı Tai-wu, ülkende Budizm propagandasını yasaklama kararı karşısında, Gök-Türk Hakanı Bilge (716-734)'nin ülkedeki şehirlerin surlarla çevrilmesi ve Budizm ile Taoizm'in ülkede propaganda edilmesi hususundaki yaptığı teklifler meclis tarafından reddedilmiştir.³⁰

Bütün bunlardan da anlaşılacağı gibi İslam öncesi Türkler, günümüzdeki gibi olmasa da bir meclise sahip olduklarıdır. Kurulan Türk Devletleri ülke için

26 Tekin, s.83.

27 Gökalp, Ziya, Türk Medeniyeti Tarihi, Türkiye Cumhuriyeti Maarif Vekaleti Neşriyatından, 1925, s. 179.

28 Başer, Sait, Kutadgu Bilig'de Kut ve Töre, İrfan Yayıncılık, 2011, s. 7.

29 Tekin, s.75.

30 Daha geniş bilgi için bakınız: Kafesoğlu, 1998.



önemli gördükleri konuları meclislerine getirmişler ve Kağan'ın karşı görüşünde bile karar vermişlerdir.

Türkler Müslümanlığı kabul ettikten sonra da egemenlik anlayışlarında eski geleneklerini devam ettirdikleri görülmektedir. Nitekim bu durum Yusuf Has Hacip'in tarafından Kutadgu-Bilig'de;

“İsteyip almadım sen bu beylik gücünü,

Tanrı verdi fazlıyla bu beli

Bu beyliği sana lütfederek verdi

Bunun şükürünü kıl ey geniş bilgili”

şeklinde açıkça ortaya konmaktadır.³¹

Büyük Selçuklu Devleti'nde de aynı gelenek sürmüştür. Başlangıçta Gök-türk Devleti'nin anlayışı olan Oğuz-Yabgu Devleti'nin izinde olunan Selçuklu Devleti'nde Tuğrul Bey zamanında İslam'a göre teşkilatlandırılmaya çalışılmış, bu doğrultuda “hakan” yerine “sultan”, yabgu yerine “melik” tabiri kullanılmaya başlanmıştır.³²

Türklerdeki hükümlanlık, kişiye değil, Türk toplumu içinde bir aileye aittir. Bu sebeple Han ailesinin bütün erkekleri hükümdar olma hakkına sahiptir. Bununla birlikte hükümdarlığı oluşturan beylerin de aile içinde kimin Han olacağına karar verme yetkileri vardır. Bu da Han'ın yetkilerini az da olsa sınırlar. Bu hükümlanlık anlayışından dolayı Orta Asya Türk devletlerinde ülüş sistemi³³ mevcut olmuştur.³⁴ Ancak Fatih Sultan Mehmet'in çıkardığı kanunname ile egemenlik kişiselleştirilmiş ve eski ülüş sistemine de son verilmiştir. Bu

31 Byt. No: 5469-5470, Orjinali için bkz. Hacip, Yusuf Has, Kutadğu Bilig, Haz. Mustafa S. Kaçalın, T.C.Kültür ve Turizm Bakanlığı Kütüphaneler ve Yayımlar Genel Müdürlüğü, Kültür Eserleri 420, s.284-285.

32 Geniş bilgi için bkz. Kafesoğlu, s. 300-302; Kuran, Ercüment, Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, Ankara 1997, s. 85-86.

33 Göçebelige dayanan Türk devlet geleneğinde, Hanedan üyelerine devlet topraklarının paylaşılması esasına dayanan yöntem.

34 Arsal, Sadri Maksudi, Türk Hukuk Tarihi, İslamiyet'ten Evvelki Devir, C.1, İstanbul 1947, s. 201-202; Ögel, Bahaeddin, Türk Kültürünün Gelişme Çağları, Ankara 1979, s. 218-220; Mumcu, Ahmet, “Osmanlı İmparatorluğunda Egemenlik Kavramı ve Gelişmesi”, I. Milli Egemenlik Sempozyumu, Ankara 1985, s. 34-35.

yeni düzende sadece en büyük erkek çocuk saltanat hakkına sahip olmuştur. XVII. yüzyılın başında ise saltanat hakkı Osmanlı ailesinin en yaşlı erkeğine geçecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.³⁵

Osmanlı Devleti'nde Egemenlik

Fatih Sultan Mehmet tarafından kişileştirilen egemenlik ile Osmanlı Devleti'nde yasama yürütme görevleri milat Fatih Sultan Mehmet olmak üzere padişahların elinde toplamıştır. Yaptıklarından dolayı kendi vicdanından başka hiç bir yere karşı sorumlu olmayan padişahın yetkileri tanrı tarafından lütfedildiği için sınırsızdı. Fakat 17. yüzyıldan itibaren devletin sistematığında meydana gelen değişiklikler işlerin yürümemesine neden olmuştur. Bu yüzyıldan sonra devletin başına geçen ve devlet erklerinin gerçek kullanıcısı olan padişahların yetersizliği bir süre güçlü sadrazamlar tarafında giderilse de aksayan birçok husus devlet sisteminin işleyişini engeller duruma gelmiştir. Osmanlı Devleti'nde egemenlik anlayışının değişiklik süreci de bu noktada başlamıştır.

Sened-i İttifak:

İşlemeyen devlet sistemine ilk ciddi müdahale III. Selim tarafından yapılmaya çalışılmış ancak III. Selim bu girişimin bedelini kendi canıyla ödemiştir. III. Selim sonrasında tahta çıkan II. Mahmut'un önüne gelen ilk konu da egemenlik anlayışında değişiklik yapma zorunluluğu olmuştur.

Padişah değişikliğini gerçekleştiren Alemdar Mustafa Paşa, Osmanlı Devleti içinde birliği kurmak, merkezin otoritesini yeniden sağlamak için Ayanları padişahla bir araya getirerek 7 Ekim 1808 tarihinde Sened-i İttifak olarak bilinen bir belgenin imzalanmasına vesile olmuştur.³⁶

Sened-i İttifak bir anayasa, hatta padişah tarafından çıkarılmış bir kanun da olmayıp tarafların birbirlerine karşı taahhütlerini ihtiva eden şer'i bir vesikadır. Padişahın imzasının bulunmadığı belgede esas itibarıyla; padişahlık makamının en üstün egemenlik makamı olduğu, yasama ile uygulama organları arasında bir ayırımın yapıldığı, en önemlisi de, padişah ya da hükümet

35 Eroğlu, s. 15; Mumcu, "Osmanlı İmparatorluğunda Egemenlik Kavramı ve Gelişmesi", s. 44-45.

36 Shaw, J. Stanford/ Shaw, Ezel Kural, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, 2. Cilt, Çev, M. Harmancı, İstanbul 1983 s. 27.



adaletsizce eylemlere giriştikleri takdirde hanedanlara isyan hakkı tanındığı³⁷ ifade edilmiştir. Aslında ortaya konan esaslar yönüyle Osmanlı Devleti'nde egemenlik anlayışı ilk kez bir değişiklik yaşamıştır. Klasik Demokrasi'nin ana unsurlarının³⁸ birisi de “yetkilerin sınırlandırılması”dır. Osmanlı Devleti'nin padişahının egemenliği de Sened-i İttifak ile sınırlandırılmıştır. Ancak daha sonraki olayların gelişimine bakıldığında padişahın yeniden egemen güç olduğu görülür. Fakat burada gözden kaçırılmaması gereken en önemli husus artık padişahın egemenliğinin sorgulanır olmasıdır.

Tanzimat Dönemi:

Osmanlı Devleti'nde sınırsız tanrısal bir yetkiye sahip olan padişahın, Sened-i İttifak ile sınırlanan veya sorgulanan egemenliği, 3 Kasım 1839 tarihinde bu kez önemli bir farkla, padişahın kendi iradesiyle ve padişahın söylemi ile Tanzimat Fermanı ile sınırlanmıştır. Tanzimat Fermanı ve 8 Şubat 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı'nı birbirinden ayrı değerlendirmemek gerekir.

Tanzimat döneminde ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı, ülkedeki bireyleri dil, din ve ırk ayrımı gözetmeksizin ilk kez vatandaş olarak kabul ederken, onların can, ırz, namus ve mal güvenliğinin sağlanması, vatandaşın vergi, askerlik, din ve vicdan hürriyetleri padişahın güvencesi altına alınmıştır.³⁹ Fermanların vatandaşlara verdiği haklar, iktidarın kendi kendini sınırlamasıdır. Bu özelliğin hayata geçiş noktası ise yeni oluşturulacak kurumlar ve meclisler devletin işleyişi ve sorunlarıyla ilgili konularda karar alma mekanizmasında yerini almasıydı.⁴⁰

Tanzimat Fermanı içeriğinin yeterli olmamasına rağmen demokrasinin temeli olan anayasal sürecin Türkiye'de başlamasına zemin hazırlamıştır. Ferman her ne kadar iç ve dış barışın sağlanması için yapılırken anayasal haklar açısından önemli bir belge olduğu kabul edilegelmiştir. Islahat Fermanı her ne kadar aynı şartlar altında ilan edilmediyse de her iki ferman da halka bir takım

37 Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 141.

38 Halıcı, Şaduman, Edi., Türkiye'de Demokrasi ve Parlamento Tarihi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2013, s. 6.

39 Güneş, İhsan, “Osmanlı İmparatorluğunda Parlamento ve Demokrasi Anlayışı”, Cumhuriyet Dönemi Demokratikleşme Faaliyetleri Sempozyumu Bildirileri, İstanbul, 28 Ekim 2005. – Ankara, AKDITYK Atatürk Araştırma Merkezi, 2010. s. 17-18.

40 Bayraktar, Fatih Mehmet, Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul Üniversitesi, s. 10.

güvenceler ve özgürlükler sunarken padişahın da yasalara uyacağını ortaya koymuştur. Bu özellik, padişahın kendi iradesiyle yetkilerini sınırladığını da ortaya koymuştur. Bu açıdan Tanzimat ve Islahat Fermanı anayasal düzene geçiş aşamasında önemli birer belge olmuşlardır. Süreç, Osmanlı Devleti'nin hukuk devleti yolunda adımlar atmasına ve meşrutiyete geçişini kolaylaştırmıştır.

Meşrutiyet Dönemi:

Osmanlı Devleti, ilk anayasası olan 1876 yılında Kanun-u Esasi'nin kabul edilmesiyle I. Meşrutiyet ile geçmiştir. Yani artık Osmanlı Devleti'nde anayasal düzen başlamıştır.

18. yüzyılın son çeyreğinden itibaren bazı Osmanlı devlet adamları Avrupa ülkelerindeki meşruti yönetime yönelik gelişmeleri görerek, bu biçimdeki bir yönetimi Osmanlı Devleti'nin yeniden güçlü dönemlerine dönebilmesi için Meşrutiyet'i gerekli koşul olarak öne sürmüşlerdir. 1860'lı yıllarda da Osmanlı aydınları tarafından Meşrutiyet düşüncesi, açıkça tartışılmaya başlanmıştır.⁴¹

Abdülmecit'in ölümüyle Abdülaziz (1861-1876) Osmanlı Devleti'nin padişahı olmuştur. Ancak Abdülaziz, Tanzimat Dönemi'nin yetiştirdiği aydınlara yönelik sert tutum göstermekte ve baskı kurmakta gecikmemiştir. Padişahın bu tutum ve davranışı karşısında özgürlükçü bir akım ortaya çıkmıştır: Genç Osmanlılar.⁴² Tanzimat Dönemi'nin yetiştirdiği Osmanlı aydınları, Osmanlı Devleti'nin anayasal düzene geçmesine ön ayak olmuşlardır.

1860'tan sonra canlanan basın ve yayım hayatı genç Osmanlı aydınları için ideolojik açıdan gelişmelerini sağlayan önemli bir kaynak teşkil etmiştir. İdeolojik koşulları oluşturan esas yapı "Tasvir-i Efkâr" gazetesi çevresinde gelişti. Bu gelişimde Türk düşün adamı Şinasi'nin yeri ve etkisi büyüktür.⁴³ Şinasi'nin yanı sıra Namık Kemal, Ziya, Ali Suavi'de Yeni Osmanlıların öncüleri arasındadır. Bir kaynaktan beslenen genç Osmanlı aydınları bir araya gelerek Osmanlı Devleti'nin ilk muhalefet örgütü olan "İttifak-ı Hamiyet Cemiyeti"ni

41 Çavdar, Tevfik, Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1876-1950), İmge Kitapevi, Ankara, 2013, s.23.

42 Karal, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt VIII, Ankara, 1983, s. 279.

43 Çavdar, s.24.



1865 yılında kurmuşlardır. Cemiyet daha sonra “Yeni Osmanlılar Cemiyeti” adını almıştır.⁴⁴

Yeni Osmanlılar, “Tasvir-i Efkar”, “Muhbir”, “Hürriyet”, “İbret” gibi gazetelerde mücadelelerini sürdürmüşlerdir. Yeni Osmanlıların uğraşları “Parlamento”, “Halka Karşı Sorumlu Yönetim”, “Siyasal Özgürlük”, “Salt Özgürlük”, “Vatan” ve “Ulus” gibi kavramların tartışılmasını ve yayılmasını sağlamıştır. Meşrutiyete giden yolda bürokrasiden Yeni Osmanlılar ile iş birliği içinde olan Mithat Paşadır. Dönemin bazı olayları padişah ile üst seviyedeki bürokratların arasının açılmasına neden olmuştu. Bu gerginlik de Abdüllaziz’e darbe yapılması ile sonuçlanmıştır. Abdülaziz’in yerine padişah olan V. Murat’ın rahatsızlığı II. Abdülhamid’in padişah olmasının yolunu açmıştır. Ancak Mithat Paşa, II. Abdülhamid’den, tahta çıkması karşılığında meşrutiyeti ilan etmesini istemiştir. 1876 yılında da II. Abdülhamid anlaşmanın karşılığını vererek Kanun-u Esasi’yi kabul ederek I. Meşrutiyeti ilan etmiştir.⁴⁵

Kanun-u Esasi:

Anayasa, bir devletin yönetim biçimini ve gücünü nereden aldığını belirten; yasama, yürütme ve yargı güçlerinin niteliğini, kullanımının ne şekilde olacağını belirten, vatandaşların temel hak ve ödevlerini belirleyen temel yasadır. Kısaca Anayasa, devleti tarif eden yasadır. Osmanlı Devleti de, Kanun-u Esasi’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte anayasal ve parlamenter bir rejime dönüşmüş, diğer bir ifadeyle meşrutiyet rejimi benimsemiştir. Artık devletin yönetimi hazırlanan anayasaya göre yapılması gerekecektir.

Kanun-u Esasi’nin hazırlanma sürecine bakıldığında, metni hazırlayan heyetin padişah tarafından atandığı, hazırlanan anayasa taslağının Meclis-i Vükela tarafından incelendiği ve sonrasında padişah tarafından kabul edildiği⁴⁶ yani halkın temsilini sağlayacak herhangi bir kurul olmadığı görülmektedir. Bu eksikliği giderebilecek halk oylaması da yapılmamıştır Bu nedenle Bü-

44 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s.123.

45 Çavdar, s.23.

46 Tunaya, T. Zafer, “1876 Kanun-u Esasisi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, c. I, İletişim yay., s. 27.

lent Tanör, Kanun-u Esasi'yi hukuki açıdan padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş bir "Ferman Anayasa"⁴⁷ olarak nitelemektedir.

Anayasa tanımından hareketle konumuz gereği üzerinde durulması gereken "devletin gücünü nereden aldığı" hususudur. Anayasa'nın kabulüyle ortaya konulan esas, devletin padişahın isteklerine göre değil, Anayasa'daki ilkelere göre yönetileceğidir. Ancak Kanun-u Esasi'nin üçüncü maddesi "Saltanat ve hilafet hakkı ve makamı Osmanoğulları soyuna ve bunun en büyük evladına aittir."⁴⁸ demekle devletin gücünü aldığı kaynağın değişmediği görülmektedir. Yani Osmanlı ailesi hâlâ tek egemen güç konumundadır. Egemenlik yine ilahi kudrete ait olmakla birlikte yeryüzünde Osmanlı hanedanından gelen Hali-fe-Padişahın kullanacağı belirtilmiştir.

Padişah, yürütmenin de başındadır. Meclis-i Vükela'nın (bakanlar kurulu) başkan ve üyeleri olan sadrazamı, şeyhülislamı ve vekilleri kendisi seçer, atar ve gerektiğinde azleder (md. 7, 27).⁴⁹ Kanun-u Esasiye göre; "Meclis-i Umu-mi" adı verilen Osmanlı Parlamentosu "Meclis-i Mebûsan" ve "Meclis-i Âyan" ismini taşıyan iki ayrı meclisten oluşacaktır. Meclis-i Mebûsan üyelerini halk (md.65,66),⁵⁰ Meclis-i Âyan'ın üyelerini padişahın seçmesi (md.60,61)⁵¹ kabul edilmiştir. Anayasada meclisi açma, kapama, tatil etme, meclisten çıkacak yasaları onaylama, hükûmeti göreve getirme, azletme gibi konularda tüm yetki padişaha bırakılmıştır.

Görüldüğü üzere yasama ve yürütme padişahın kontrolü altında olmakla birlikte egemenliğin halkla olan hiçbir ilişkisinden bahsedilmemiştir. Anayasa'nın ilanı öncesinde de var olan padişahın hakları bu defa anayasa ile güven-ce altına alınmış,⁵² padişahın egemenliği güçlendirilmiştir. Bu sebeple, 1876 Anayasası, yalnız içerik bakımından değil, güvence ve yaptırımlar bakımından da gerçek bir anayasal sistem kuramamıştır.

47 Tanör, s.133.

48 Killi Suna/ Gözübüyük, Şeref, Türk Anayasa Metinleri Senedi İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985, s. 31.

49 Killi/Gözübüyük, s. 32-33.

50 Killi/Gözübüyük, s. 38.

51 Killi/Gözübüyük, s. 37.

52 Shaw/Kural Shaw, s. 220-221.



II. Meşrutiyet ve Kanun-u Esasi'de Yeni Düzenlemeler

1878 yılında meclisin padişah tarafından tatil edilmesiyle I. Meşrutiyet dönemi de sona ermiştir. 30 yılı bulan istibdat döneminde bu defa Yeni Osmanlılar'ın fikirleriyle yetişen gençler tarafından İttihat-i Osmani Cemiyeti kurulmuştur. Kurulan bu cemiyetin yanı sıra kurulan diğer cemiyetler bir araya gelerek İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni oluşturmuşlardır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin hürriyet aşığı üyelerinin Rumeli'nin büyük şehirlerinde başlattığı isyanın etkisinin İstanbul'a kadar geleceği yüksek ihtimali II. Abdülhamid'i 1908 yılında yeniden meşrutiyeti ilan etmek zorunda bırakmıştır.⁵³

II. Meşrutiyet'in ilan edilmesi sonrasında, 8 Ağustos 1909 tarihli yasa ile anayasada önemli değişiklikler yapılmış, yirmi bir madde değiştirilmiş, bir madde çıkarılmış, üç tane de yeni madde eklenmiştir.⁵⁴ Bu değişikliğin önemi, "Padişahın hakları ve yetkileri, yürütme organının oluşumu, yasama ve yürütme organlarının çalışma koşulları ve kişi hakları konularında" yapılan anayasa değişikliğinin doğrudan halkın temsilcilerinin yer aldığı Meclis-i Umumi tarafından gerçekleştirilmiş olmasıdır.⁵⁵

Yapılan değişikliklere rağmen, devletin monarşik ve teokratik yapısı korunmuştur (md.3).⁵⁶ Padişahın var olan hakları saklı tutulmuş ve artırılmış (md.7)⁵⁷ olmasına rağmen artık padişah haklarını doğrudan kullanamaz durumdadır. Bununla birlikte Hükümet meclise karşı sorumlu hâle getirilmiş (md.30),⁵⁸ mebusların yasa teklifi hazırlamaları sağlanmış, hakların ve özgürlüklerin sınırları genişletilmiştir.⁵⁹ Kanun-u Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler padişahın bir takım yetkilerini kısıtlasa da veya kaldırsa da var olan egemenlik anlayışında yine bir değişiklik meydana gelmemiştir.⁶⁰

53 Çavdar, s.23.

54 Tanör, s.192.

55 Özkorkut, Nevin, Ü., "1876 Anayasası'nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2004, Cilt: 53, Sayı: 1, s.178, 180.

56 Killi/Gözübüyük, s. 75.

57 Killi/Gözübüyük, s. 75.

58 Killi/Gözübüyük, s. 75.

59 Killi/Gözübüyük, s. 74-83.

60 Çavdar, s.23.

Sonuç olarak 1909 yılı değişiklikleri, II. Meşrutiyet'in aşağıdan yukarıya olması nedeniyle egemenliğin tesisi ve anayasal hükümlerin oluşumu açısından ferman anayasa modelinden misak anayasa modeline geçiş sağlanmıştır. Egemenlik hakkı ve kullanımının 1909 değişiklikleriyle saltanat ve halk arasında paylaştırılmış olmasının da bu tarz bir anayasa yapım modeline geçişi sağlayabilecek siyasal toplumsallaşmayı beslediğini belirtmek gerekir. Her ne kadar anayasada millî egemenlik/hâkimiyet kavramı geçmese de dönemin birçok belge ve kararnamelerinde hâkimiyet-i milliye prensibi hukuki ve siyasi düzlemde fazlasıyla yer bulmuştur.⁶¹ Kanun-u Esasi, 1909 değişiklikleri sonrasında üzerinde yapılan bazı değişikliklerle ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile çelişmeyen maddeleriyle 1924'e kadar yürürlükte kalmıştır.

Mustafa Kemal Paşa ile Değişen Egemenlik Anlayışı ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu

I. Dünya Savaşı sonunda yenilen tarafta olan Osmanlı Devleti, tam bir teslimiyet içerisinde ülkeyi işgale açık hâle getiren Mondros Ateşkes Antlaşması'nı 30 Ekim 1918 tarihinde imzalamıştır. Savaşa girilmesine dahi karşı olan Mustafa Kemal Paşa her fırsatta antlaşmayı her düzeyde eleştirmiş ve antlaşmanın maddelerinin uygulanması ile önünün alınamayacağı bir sürecin yaşanacağını ifade etmiştir. Orduların lağvedilmesiyle İstanbul'a gelen Mustafa Kemal Paşa, padişah ve hükümet nezdinde yapılan görüşmelerden bir sonuç alamayınca mücadeleyi Anadolu'da sürdürmeye karar vermiştir.

Mustafa Kemal Paşa, Nutuk'ta, 9. Ordu Müfettişi olarak Samsun'a çıktığında genel durumu izah ettikten sonra mevcut şartlar karşısındaki ortaya konulan kurtuluş çarelerinin İngiliz himayesini istemek, Amerikan mandasını istemek ve bölgesel kurtuluş çarelerine başvurmak olduğunu ifade etmiştir. Bununla beraber üç kurtuluş çaresinin isabetli olmadığını belirterek kararını şöyle belirtmiştir:⁶²

“Efendiler, bu durum karşısında bir tek karar vardı. O da millî hakimiyete dayanan, kayıtsız şartsız, bağımsız yeni bir Türk devleti kurmak!

61 Tanör, s.216-217.

62 Atatürk, M. Kemal, Nutuk, Bugünkü dile çeviren Zeynep Korkmaz, Cilt I, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1984, s. 9.



Almış olduğu kararda “millî hâkimiyete dayalı Türk Devleti” demekle egemenliğin artık padişahı olmayacağını millette olacağını belirtmiştir. Mustafa Kemal Paşa, bu kararı da Anadolu topraklarına ayak basar basmaz uygulamaya başlamıştır.

Samsun'a çıktıktan üç gün sonra gönderdiği raporda “ *Millet, millî hâkimiyet esasını ve Türk milliyetçiliğini kabul etmiştir.*”⁶³ demekle, bundan sonra yapılacakların “millî egemenlik” adına yapılacağını işaretini vermiştir. Bu işareti önce “*Milletin bağımsızlığını, yine milletinin azim ve kararı kurtaracaktır.*”⁶⁴, maddesiyle Amasya Genelgesi, ardından “*Kuvayımilliye'yi tek kuvvet olarak tanımak ve millî iradeyi hâkim kılmak esastır.*”⁶⁵ ifadesinin yer aldığı Erzurum ve Sivas Kongresi takip etmiştir. Samsun'da başlayan mücadele ile dillendirilen ve hedeflenen “egemenlik” kavramının anayasal bir güvence altına alınması süreci 23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılmasıyla başlamıştır.

24 Nisan 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa, TBMM'nin gizli oturumunda Mondros Ateşkes Antlaşması'ndan meclisin açılmasına kadar meydana gelen siyasi olaylar hakkında uzun bir konuşma⁶⁶ yaptıktan sonra yapılan açık oturumda Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun ilk kaynağı olan önergenin maddelerini tek tek okumuştur. Meclis de önergeyi kabul etmiştir. TBMM'de verilen ilk önerge şu şekildedir:⁶⁷

- 1 - *Hükümetin kurulması zaruridir.*
- 2 - *Geçici olarak bir hükümet başkanı seçmek veya Padişah'a bir vekil tanımak mümkün değildir.*
- 3 - *Meclis'te yoğunlaşan millî iradenin, doğrudan doğruya vatanın mukadderatına el koymuş olduğunu kabul etmek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin üstünde bir kuvvet yoktur.*

63 Bıykoğlu, Tevfik, Atatürk Anadolu'da (1919-1921), İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1959, s.50.

64 Atatürk, s. 21.

65 Atatürk, s.46.

66 Konuşma metni için bakınız; Borak, Sadi, Atatürk Gizli Oturumlardaki Konuşmalar, Kaynak Yayınları İstanbul, 1997, s.11-28.

67 Atatürk, M.Kemal, Nutuk, Bugünkü dile çeviren Zeynep Korkmaz, Cilt II, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1984, s.300.

4 - *Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplar.*

Meclis'ten seçilecek ve vekil olarak görevlendirilecek 'bir hey'et, hükümet işlerine bakar. Meclis başkanı, bu heyetin de başkanıdır.

Not: Padişah ve halife, baskı ve zorlamadan kurtulduğu zaman, Meclis'in düzenleyeceği kanuni esaslar çerçevesinde durumunu alır.

Mustafa Kemal Paşa, Nutuk'ta 24 Nisan'da asıl maksadını saklı tutarak verdiği önergeden de anlaşılacağı gibi söz konusu hükûmetin, millî egemenlik temeline dayanan bir halk hükûmeti olduğunu belirterek esasen cumhuriyet olduğunu vurgulamıştır. Fakat, günün koşulları gereği bu düşüncenin açıklanmasından kaçınılmıştır Bunun nedenlerini Mustafa Kemal Paşa, İzmit Basın Toplantısında “*hissiyatımı ondan daha fazla izaha kalkışsam, çoğu beni bırakır giderdi*” diye açıklamıştır.⁶⁸

Ülkenin yeni bir siyasi yönetim doğru gittiği artık açık olarak görünüyordu. Haziran sonlarına doğru Fevzi Paşa “Halkçılığa” doğru sürüklendiklerini söylerken,⁶⁹ Mustafa Kemal Paşa da “*bugünkü mevcudiyetimizin mahiyet-i asliyesi milletin temayulat-ı umumiyesi ispat etmiştir, o da halkçılıktır ve halk hükûmetidir. Hükûmetlerin halkın eline geçmesidir*”⁷⁰ diyerek siyasi sistemin halkçılık olduğunu açıkça ortaya koyuyordu.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun müzakeresi sırasında atılan adımları özetlemek gerekirse, 15 Mayıs 1920'de kurulan Anayasa Komisyonu (Kanun-u Esasi Encümeni), 18 Ağustos'ta “Büyük Millet Meclisin Şekil ve Mahiyetine Dair Kanun” başlığı ile 8 maddelik bir kanun teklifini Genel Kurula getirmiş; bu teklif, 22 Ağustos'ta tümüyle reddedilmiştir.⁷¹ 5 Eylül'de Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na zemin hazırlayan Nisab-ı Müzakere Kanunu kabul edilmiştir.⁷²

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun ikinci kaynağı olan Halkçılık Programı,⁷³ 13 Eylül 1920 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihası adı altında TBMM

68 Arar, İsmail, Atatürk'ün İzmit Basın Toplantısı Burçak Yayınevi, İstanbul, 1969, s. 37.

69 Ögüd, 26 Haziran 1920.

70 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Cilt 1, Ankara, 1959, s.90

71 TBMM Zabıt Ceridesi, C.III, s.378-387.

72 Killi/Gözübüyük, s. 89-90.

73 Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, Baha Matbaası, 1963, s. 10-11.



Reisi Mustafa Kemal imzasıyla Meclis Başkanlığına sunulmuş ve 18 Eylül tarihinde okunmuştur.⁷⁴ Mustafa Kemal Paşa süreci Nutuk'ta şu şekilde izah etmiştir: “İlk Anayasamıza kaynaklık eden 13 Eylül 1920 tarihli bir programı Meclise sunmuştum. Bu programın Mecliste 18 Eylül'de okunan kısmından başka, buna da esas olmak üzere, Büyük Millet Meclisinin temel niteliğini ve yönetim usulü ile ilgili görüşleri tespit eden ve Meclisin açılışından sonra okunup kabul edilen öneremi de bu kısım ile birlikte “Halkçılık Programı” adı altında bastırılmış ve yayınlamıştım.”⁷⁵ Mustafa Kemal Paşa'nın bu beyanını ile 24 Nisan 1920 tarihinde verilen önerge ve 13 Nisan 1920 tarihli yasa tasarısı “Halkçılık Programı” ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu oluşturmuştur.

Genel kurul, Encümen-i Mahsusa adıyla bir karma komisyon oluşturarak öneri üzerinde çalışmaya başlamıştır.⁷⁶ Uzun süren tartışmalardan sonra 20 Ocak 1921 'de Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu özel komisyonun hazırladığı kimi maddelerin değiştirilmesi ile kabul edilmiştir.⁷⁷

Mustafa Kemal Paşa, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun, bütün idare sistemini ve Türkiye Hükûmeti'nin hukuki durumunu gösteren ayrıntılı ve tam bir kanun olmayıp, memleketin mülki ve idari teşkilatında zamanın şartlarının gerektirdiği halkçılık ilkesini ifade eden bir kanundan ibaret olduğunu ifade ederken⁷⁸ bu kanunla, Osmanlı Devleti'ni öldüğünü ve devletin kayıtsız şartsız milletin yetkisinde kalabilmesi için, halkın bizzat kendi alın yazısını idare etmesi gerekliliğini belirtmiştir. ⁷⁹ Ayrıca “Türkiye halkı hâkimiyetini hiçbir şahıs ve makama veremez” diyerek⁸⁰ egemenliğin gerçek sahibinin Türk halkı olduğunu ve gelecekte de sahip olunması hedefini göstermiştir.

74 Akın, Rıdvan, “Türk Siyasal Tarihi 1908-2000”, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2010, sayfa 133.

75 Atatürk, Nutuk, Cilt II, s. 403.

76 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s.248.

77 Güneş, İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Temmuz 1997, s. 216.

78 Atatürk, Nutuk, Cilt II, s. 406-407.

79 Atatürk'ün Bütün Eserleri 1923, Kaynak Yayınları: 408, Cilt 15, s.143.

80 İnan, Afet, “Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretleri'nin İlk Türkiye İktisat Kongresi'ndeki İftitahi Nutukları”, İzmir İktisat Kongresi, Ankara, 1989, s. 69.

Sonuç

Kanun ile Osmanlı Devleti'nin teokratik-monarşik egemenlik anlayışı yıkılmış, onun yerine çağdaş düşüncenin ve çeşitli deneyimlerin yarattığı demokratik muhalefeti geniş halk kitlelerine indirgeyen, halkçılık temelli ulusal egemenlik anlayışı getirilmiştir.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulü sürecine klasik demokrasinin ana unsurları açısından bakıldığında, yetkilerin kısıtlanması bağlamında, gerçekte yetkinin kısıtlanması yerine yetkinin el değiştirdiği görülmektedir. Egemenliğin padişahtan alındığı ve millete verildiği kanunun birinci maddesinde "hâkimiyet bila kaydü şart millettir" şeklinde ortaya konmuştur. Bu madde, padişahla iktidarın paylaşıldığı meşrutiyetin artık olmadığını kanıtlar niteliktedir. Daha önce de belirtildiği gibi Kanun-u Esasi rejiminde hâkimiyet seçimlere ve parlamentoya rağmen padişahadır ve padişah iktidarının bir kısmını seçilmişlerle paylaşmaktadır. Oysaki Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu egemenliğin milletin olduğunu belirtmiş ve herhangi bir paylaşımaya yer vermemiştir.

Kanunda egemenlik ve iktidarın kaynağında köklü bir dönüşümün meydana gelmesinin yanı sıra milletin tek temsilcisinin TBMM olduğu önemle belirtilmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın üzerinde durduğu "Halk Hükûmeti" "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti" adıyla yürürlüğe girmiştir. Mustafa Kemal Paşa da bu durumu, "Türkiye halkı için tek temsilci, yasama ve yürütme yetkisini almış olan kendi meclisidir, Türkiye Büyük Millet Meclisidir" şeklinde ifade etmiştir.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alınması açısından değerlendirdiğimizde egemenliğin millete verilmesinin ilk kez bir anayasada yer almasıyla milletin egemen olduğu esas kabul edilmesiyle birlikte millî egemenlik anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Bu kabul ile her konunun odağına millet konulmuş ve Türk demokrasi hayatında alınan bütün kararların, çıkarılan bütün kanunların dayanağı millet olmuştur. Bunun en önemli göstergeleri cumhuriyetin ilan edilmesi, laiklik açısından bazı kanunların kabul edilmesi şeklinde sayılabilir. Anayasal güvence altına alınan egemenlik hakkı demokrasinin diğer ana unsurlarının da benimsenmesine ve hukuksal zeminde yürürlüğe girmesine neden olmuştur.



Klasik demokrasinin ana unsurları olan eşitlik, muhalefet ve çoğunluğun yönetimi açısından da bakıldığında önemli gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na kadar toplum içinde eşitlik tam olarak sağlanmamıştır. Seçme ve seçilme bağlamında dönemsel olarak uygulanan kısıtlamalar, kabul edilen yeni kanunun açtığı bakış açısıyla sona ermiştir. Kadınların 1930 yılında belediye, 1933 yılında muhtar ve 1934 yılında milletvekili seçme ve seçilme hakkını elde etmesi ile toplumda eşitlik sağlanmıştır. Genel oy ile yapılan seçimlerin milli iradenin tam olarak meclise yansıtılmasını sağlarken muhalefetin de mecliste yer bulmasıyla çoğunluğun yönetimi esaslı Türk demokrasi hayatında değişim yaşatmıştır.

Bir geçiş döneminin temel ihtiyaçları için hazırlanan kısa bir anayasa olmasına karşın Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Cumhuriyet anayasacılığı açısından uzun süre kalıcı ve hatta silinmez izler bırakmış, daha sonraki anayasaları da etkilemiştir.

Kaynakça

- Ağaoğulları, Mehmet Ali, Edi.; Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011
- Akad, Mehmet / Dinçkol, Bihterin Vural ,Genel Kamu Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2006
- Akın, Rıdvan, “Türk Siyasal Tarihi 1908-2000”, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2010
- Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, Baha Matbaası,1963
- Arar, İsmail, Atatürk'ün İzmit Basın Toplantısı Burçak Yayınevi, İstanbul, 1969
- Arsal, Sadri Maksudi, Türk Hukuk Tarihi, İslamiyet'ten Evvelki Devir, C.1, İstanbul, 1947
- Atatürk, M.Kemal, Nutuk, Bugünkü dile çeviren Zeynep Korkmaz, Cilt I,II Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1984
- Atatürk'ün Bütün Eserleri 1923, Kaynak Yayınları, 408, Cilt 15
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Türk inkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Cilt 1, Ankara, 1959
- Aydınlı, Halil İbrahim / Ayhan, Veysel, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi Perspektifinden İktidarın Sınırlandırılması Tartışması”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 5, Sayı 1
- Başer, Sait, Kutadgu Bilig'de Kut ve Töre, İrfan Yayıncılık, 2011
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku, Cilt I, Fasikül I, Baha Matbaası, İstanbul, 1960
- Bayraktar, Fatih Mehmet, Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul Üniversitesi
- Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012
- Bıykoğlu, Tevfik, Atatürk Anadolu'da (1919-1921), İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara,1959
- Borak, Sadı, Atatürk Gizli Oturumlardaki Konuşmalar, Kaynak Yayınları İstanbul, 1997
- Cohen, Ronald, “Devletin Kökenleri Yeniden Değerlendirme”, içinde Erken Devlet (Kuramlar Veriler Yorumlar) ed. Henri J.M. Claessen ve Peter Skalnik, çev. Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1993
- Cohen, Ronald, “Introduction”, içinde Origins of the State The Anthrology of Political Evolution, Ed. Ronald Cohen & Elman R. Service, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia, 1978
- Çavdar, Tevfik, Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1876-1950), İmge Kitapevi, Ankara, 2013
- D'entreves, Alessandro Passerin, “Devlet Kavramı”, içinde Devlet Kuramı, Der. Cemal Bali Akal, Çev. Bülent Peker-Nevzat Kırış, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011
- Eroğlu, Hamza, Atatürk ve Millî Egemenlik, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, TTK Basımevi, Ankara, 1987
- Gökalp, Ziya, Türk Medeniyeti Tarihi, Türkiye Cumhuriyeti Maarif Vekaleti Neşriyatından, 1925
- Gökmen, Hüseyin, Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye'de Genel İşsizlik Sorunu. Ankara. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, 2007
- Göze, Ayferi, Devletin Ülke Unsuru, İÜHFY, İstanbul, 1959
- Gözler, Kemal, “‘Devlet’ Kelimesi Üzerine Bir Deneme”, Türkiye Günlüğü, Sayı 129, Kış 2017
- Göztepe, Ece, Avrupa Birliğinin Siyasal Bütünlüşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu, 1. Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLiŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Güneş, İhsan, “Osmanlı İmparatorluğunda Parlamento ve Demokrasi Anlayışı”, Cumhuriyet Dönemi Demokratikleşme Faaliyetleri Sempozyumu Bildirileri, İstanbul, 28 Ekim 2005. Ankara, AKDITYK Atatürk Araştırma Merkezi, 2010
- Güneş, İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Temmuz 1997
- Hacip, Yusuf Has, Kutadğu Bilig, Byt. No: 5469-5470, Haz. Mustafa S. Kaçalın, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kütüphaneler ve yayımlar Genel Müdürlüğü, Kültür Eserleri 420
- Halıcı, Şaduman, Edi., Türkiye’de Demokrasi ve Parlamento Tarihi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2013
- Heper, Metin, Aktaran; Türkiye’de Devlet Geleneği, Doğu Batı Yayınları-20 Siyaset Bilimi-1, 1985; Richard Scase, “Introduction”, The State in Western Europe’ün içinde, ed. Richard Scase (London:Croom Helm, 1980).
- Hobbes, Thomas, Leviathan. Çev: Semih Lim. Yapı Kredi Yayınları. İstanbul, 2010
- İbni Haldun, Mukaddime. Çev: Süleyman Uludağ. Dergâh Yayınları, İstanbul, 2011
- İnan, Afet, “Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretleri’nin İlk Türkiye İktisat Kongresi’ndeki İftitahi Nutukları”, İzmir İktisat Kongresi, Ankara, 1989
- Kafesoğlu, İbrahim, Türk Milli Kültürü, Ötügen, İstanbul, 1998
- Kapani, Münci, Politika Bilimine Giriş, 17. Bası, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 2005
- Karal, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt VIII, Ankara, 1983
- Killi, Suna / Gözübüyük, Şeref, Türk Anayasa Metinleri Senedi İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985
- Kuran, Ercüment, Türkiye’nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, Ankara, 1997
- Lütem, İlhan, Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk, Sakarya Basımevi, Ankara, 1947
- Miller, David / Coleman, Jane / Connolly, William / Ryan, Alan, Blackwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi Cilt I, Çev. Bülent Peker-Nevzat Kırac, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994
- Mumcu, Ahmet, “Osmanlı İmparatorluğunda Egemenlik Kavramı ve Gelişmesi”, I. Milli Egemenlik Sempozyumu, Ankara, 1985
- Mumcu, Ahmet, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi II, Eskişehir, 1994
- Ögel, Bahaeddin, Türk Kültürünün Gelişme Çağları, Ankara, 1979
- Öğüd Gazetesi 26 Haziran 1920
- Özkorkut, Nevin, Ü., “1876 Anayasası’nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2004, Cilt 53, Sayı: 1
- Shaw, J. Stanford / Shaw, Ezel Kural, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, 2. Cilt, Çev. M. Harmanacı, İstanbul 1983
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017
- TBMM Zabıt Ceridesi, C.III
- Tekin, Talat, Orhon Yazıtları Kül Tigin, Bilge Kağan, Tunyukuk, Simurg Yayınevi, İstanbul, 1998
- Tunaya, Tanık Z., “1876 Kanun-u Esasisi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. I, İletişim yay.

NİYET İLE KISMET ARASINDA SİYASAL İKTİDARIN KULLANIMI: 1921 ANAYASASI UYGULAMASINDA YASAMA ÜSTÜNLÜĞÜNDEN YÜRÜTME HÂKİMİYETİNE GEÇİŞ

Abdulkadir SAKA

Dr., Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
abdulkadirsaka@erciyes.edu.tr

Öz

Olağanüstü bir dönemin acil ihtiyaçlarını karşılamaya matuf bir metin görünümündeki 1921 Anayasası, millî hâkimiyet ilkesini anayasal bir prensip olarak içermesi dolayısıyla Türk anayasal gelişmelerinde bir kırılma noktasına işaret eder. Millî Mücadele dönemi dâhilinde Birinci Meclisin açılışından anayasanın kabulüne kadar geçen sürede meşruiyetini kuvvetlendirerek geçerlilik kazanmaya başlayan millî hâkimiyet ilkesinin anayasada düzenlenmesi, egemenliğin kullanımındaki değişikliğin net bir biçimde ifadesi ile birlikte mevcut metnin devrimci niteliğini de ortaya koymaktadır.

Değişen egemenlik anlayışının anayasada kayıt altına alınması, Millî Mücadele döneminde kendisini tek meşru siyasal otorite olarak gören Birinci Meclisin bu konumunu pekiştirmesi anlamına da gelmektedir. Meclis, bir yanıyla hâkimiyet ilkesinin somutlaştığı yer olmakta, diğer yanıyla da devletin temel kuruluşunu gerçekleştirilmektedir. Zikredilen fonksiyonların yerine getirilmesi ile siyasal iktidarı kullanacak organlar olarak yasama ve yürütme Mecliste toplanırken, bu yönüyle yasama organının üstünlüğü de teorik düzeyde



ortaya çıkmaktadır. Teorik olarak bu üstünlüğün izdüşümü de 1921 Anayasası ve meclis hükûmeti sistemi arasındaki bağlantıda görülmektedir.

Meclis hükûmeti sisteminde teorik olarak yürütme organı yasama organı karşısında inisiyatif sahibi değildir. Yaygın bir uygulama geçmişi olmamakla birlikte sistemin geçmiş uygulamalarına bakıldığında ise yürütmenin yetki alanını genişletmek suretiyle siyasal sürece hâkim olduğu görülür. Sistem bağlamında teori ile pratik arasındaki bu zıtlık, 1921 Anayasası uygulamasında da mevcuttur. Bu dönemde, siyasal iktidarın kullanımında yürütmenin öne çıkmasının, yasama ve yürütme organlarının tercihleriyle yakından ilgisi bulunmakla birlikte, yürütmenin hâkimiyetine doğru evrilen süreci hükûmet sisteminin doğal bir neticesi olarak da değerlendirmek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Temel Kuruluş, Yasama-Yürütme İlişkileri, Meclis Hükûmeti Sistemi, Yürütme Hâkimiyeti.

The Practicing Political Power Between Hope And Fact: The Transition From Legislative Supremacy to Executive Domination In The Period Of The Turkish Constitution Of 1921

Abstract

The Turkish Constitution of 1921 is a document that aimed to meet the necessities of an extraordinary period. The 1921 Constitution comprises the national sovereignty as a constitutional principle and this symbolizes a breakthrough in Turkish constitutional developments. The principle of national sovereignty strengthened its legitimacy from the formation of the Turkish Grand National Assembly to the enactment of The 1921 Constitution. The fact that The 1921 Constitution comprises the principle of national sovereignty, also reveals its revolutionary approach.

Changing the concept of sovereignty also means that the Turkish Grand National Assembly, which regards itself as the sole legitimate political authority during the war of liberation period, strengthens this position. On one hand, Turkish Grand National Assembly is the institution where the national sovereignty is represented, on the other hand it realizes to constitute a new structure. Turkish Grand National Assembly reveals its superiority by vesting legislative and executive powers in itself. In theory, this superiority is observed in the connection between The 1921 Constitution and the assembly government system.

Theoretically, in the assembly government system, the executive has no power over the legislature. When looking at the history of the assembly government system, it is observed that the executive dominates the political process. The discrepancy between theory and execution is also valid in terms of The 1921 Constitution. In this period, the domination of the executive is related to the attitude of the legislature and the executive. It is also possible to accept this process as a natural consequence of the assembly government system.

Key Words: The Turkish Constitution of 1921, To Constitute, Legislative-Executive Relations, The Assembly Government System, Executive Domination.



Giriş

I. Dünya Savaşı sonrasında mağlup devletler safındaki Osmanlı İmparatorluğu'nun tarih sahnesinden çekilmeye başlaması, Türk milletinin var olma iradesini yeni bir devlet ile ortaya koymasını da zorunlu kılmıştır. Mondros Mütarekesi'ni müteakiben somutlaşmaya başlayan bu iradenin hem siyasi hem de hukuki sonuçlarını içerisinde barındıran dönüm noktaları; Büyük Millet Meclisinin açılması ve Meclisin açıldıktan yaklaşık dokuz ay sonra Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu¹ kabul etmesidir.

23 Nisan 1920 tarihinde açılan Meclis, Millî Mücadele dönemindeki toplumsal meşruiyet kabulü ile kongreler döneminde somutlaşmaya başlayan siyasi katılım anlayışının hukukileşme sürecini tamamlayan bir yapıdır.² Bu bağlamda millî hâkimiyet ilkesine dayanılması hukukileşme sürecinin esas hareket noktasını oluşturmaktadır. Süreç içerisinde Meclis, millî hâkimiyet esasına dayanarak ilkenin kurumsallaştığı yer olmakta, bu durumun sağladığı kuvvetli meşruiyet ise meclis üstünlüğü anlayışı ile pekişmektedir.³ Bu yönüyle Meclis, siyasi iktidarı kendisine toplayan, millî hâkimiyeti temsil eden tek meşru siyasi yapıdır.⁴

Birinci Meclisin açılmasından 1921 Anayasası'nın kabulüne kadar geçen sürede millî hâkimiyetin tek temsilcisi konumundaki Meclisin işleyişi teorik olarak kuvvetler birliği ilkesinin varlığı ile somutlaşmaktadır. Anayasa'nın kabulüne kadar geçen sürede yasama yürütme ilişkileri bağlamındaki temel konulardan biri ise yürütmeyi ilgilendirmektedir. Çünkü Meclisin faaliyet gösterebilmesi, alınan kararların icra edilmesi ile mümkündür. Bu konuda Mustafa Kemal Paşa'nın önerisinin kabulü⁵ ile kurulan Muvakkat İcra Encümeni'nin

1 Metnin resmî adı Anayasa değil Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'dur. Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku), Ekin Basım Yayın Dağıtım, 28. Baskı, Bursa, 2019, s. 175. Çalışmanın ilerleyen sayfalarında Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, "1921 Anayasası" olarak zikredilecektir.

2 Hacifettahoğlu, Murat, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Dönemi Siyasal Rejimi ve Anayasal Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 64.

3 Hacifettahoğlu'na göre bu dönemde kendisini tek meşru siyasi otorite olarak gören Meclis, ülke yönetimini eline alan, savaşı idare eden, yaptığı düzenlemelerle iktidarını kalıcı hâle getiren ve yasama, yürütme ve hatta yargı yetkilerini kendine toplayan tavrıyla, siyasal işleyişin merkezinde bulunmaktadır. Hacifettahoğlu, s. 68.

4 Abadan, Yavuz / Savcı, Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s. 54.

5 Kuvve-i İcraiye Teşkiline Dair Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No 5, 25.04.1920

ardından, kabul edilen 3 Sayılı Kanun⁶ ile yürütme kuvvetini ilgilendiren ikinci adım atılmıştır. Dört maddeden oluşan kanunun içeriğine bakıldığında; İcra Vekilleri Heyetine kalıcı bir statü sağlanması ve kuvvetler birliği ilkesinin meclis üstünlüğü bağlamında kabul edilmesi söz konusudur.⁷

Meclisin açılışından Anayasa'nın kabulüne kadar geçen sürede yasama yürütme ilişkilerine bakıldığında, teorik olarak meclis hükûmeti sisteminin cari olduğu kabul edilmektedir. Anayasa'nın kabulünün ardından ise mevcut durum esasen anayasal düzeyde kaynaklarını bulmuş gibidir. Meclisin açılmasıyla birlikte heyet-i umumiye kararları ve kanunlar vasıtasıyla ifade edilen ve uygulamada yerleştiğini gördüğümüz kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti sistemi artık anayasa ile ifade edilmektedir.

1921 Anayasası Millî Mücadele döneminin temel düsturu olan millî hâkimiyet ilkesini ve bu ilkenin somutlaştığı kuvvetler birliğinin meclisin üstünlüğü ile kabul edildiği bir metindir. Bu durumda yürütme yetkisi de yasama organı tarafından kullanılacak bir yetkidir ve meclis kuvvetlerin kendisinde toplandığı bir organdır. Dolayısıyla yasama yürütme ilişkilerinde, yasama organının üstünlüğü söz konusudur.

Anayasal düzlemde kaynağını bulmuş olan ve yasama organının ağırlık merkezini oluşturduğu teorik yapının, uygulama neticesinde de aynı sonucu vermesi, yani teorinin bağımlı bir yürütmeyi ortaya çıkartması beklenmekle birlikte uygulamada siyasal işleyişin yönlendiricisi yürütme organı olmuştur. Bu durumu, teorik özellikleri ortaya konulan meclis hükûmeti sisteminin doğal bir neticesi olarak kabul etmek gerekir.

Çalışmamızda, öncelikle meclis hükûmeti sisteminin teorik çerçevesi üzerinde durulacaktır. Ardından yasama yürütme ilişkileri bağlamında sistemin verdiği neticelere değinilecek, devamında 1921 Anayasası paydasında meclis hükûmeti sistemi ve yürütmenin üstünlüğüne giden süreç inceleme konusu yapılacaktır. Birinci Meclisin seçimleri yenileme kararı alması ve ilgili dönem çalışmanın zaman açısından sınırını oluşturacaktır. Çünkü seçimlerin yenilenmesi ile kapanan Birinci Meclisin biten mesaisi, aynı zamanda siyasal süreçte yürütmenin hâkimiyetinin zirve noktasına işaret etmektedir. Meclis Baş-

6 Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun, 02.05.1920.

7 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 34. Baskı, İstanbul, 2020, s. 237.



kanlığının yanında İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı olan ve aynı zamanda Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nin de başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal Paşa'nın ilgili süreci yönlendirmedeki baskınlığı, bu iddiayı doğrular niteliktedir.

A-) Genel Olarak Meclis Hükûmeti Sistemi

Konvansiyonel rejim olarak da bilinen meclis hükûmeti sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste birleştiği yönetim modelidir.⁸ Bu modelin konvansiyonel rejim olarak da ifade edilmesinin Fransa'daki Ulusal Konvansiyon dönemi ile ilgisi vardır. Fransa'da 1791 Anayasası'nın öngördüğü siyasal sistemin kısa süre içerisinde işlemez hâle gelmesi üzerine yönetimi devralan ulusal konvansiyon⁹ 1792 yılında cumhuriyeti ilan etmiş ve kuvvetler birliğine dayanan bir anayasa hazırlamıştır. 24 Haziran 1793 Anayasası ile öngörüldüğü ve konvansiyon tarafından hazırlanan anayasa ile ilgisinden dolayı, meclis hükûmeti sistemi konvansiyonel rejim olarak da ifade edilmektedir.¹⁰

Rousseau'nun hâkimiyetin teklifi ve bölünmezliği görüşüne dayanan¹¹ meclis hükûmeti sisteminde, tek ve bölünmez olan egemenlik tek bir organ tarafından temsil edilmelidir. Bu organ ise demokratik seçimler vasıtasıyla meydana gelen meclis olmalıdır. Bu anlayışta kuvvetler egemenliğin tek temsilcisi olarak görünen mecliste toplanır ve sistemin teorik alt yapısı böylece ortaya çıkmış olur.

Meclis hükûmeti sisteminin teorik açıdan özelliklerine değinmeden önce kavramın biri dar diğeri geniş olmak üzere iki farklı şekilde kullanıldığını da belirtmek gerekir. Meclis hükûmeti geniş anlamıyla parlamenter hükûmet sistemlerinde parlamentonun hükûmet karşısındaki üstünlüğünü ifade etmek için kullanılırken, dar anlamıyla konumuzu ilgilendiren meclis hükûmeti sistemi kastedilmektedir.¹²

8 Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2012 s. 472, Özbudun Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992, s. 81, Turhan, Mehmet, "Meclis Hükûmeti (Konvansiyon Kuramı)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 46, Sayı 1, 1991, s. 453.

9 Göze, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, 13. Baskı, İstanbul, 2011, S. 594.

10 Turhan, s. 455.

11 Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Cilt 1, 1. Baskı, Bursa, 2011, s. 557.

12 Teziç, s. 473, Turhan, s. 456.

B-) Meclis Hükûmeti Sisteminin Özellikleri

Kuvvetler birliğine dayanan ve kuvvetlerin yasama organında toplandığı meclis hükûmeti sisteminde yasama organı tek meclisli bir yapıdadır. İkinci bir meclisin varlığına, meclis halk iradesinin tecelli etmesine engel olabileceğinden, ihtiyaç yoktur.¹³ Bu sistemde meclis sürekli olarak çalışır. Yürütme kuvveti de mecliste toplandığından ve yürütme işleri yasama faaliyetlerine nazaran süreklilik gösterdiği için, meclis de bu durumda doğal olarak sürekli mesai hâlinindedir.¹⁴ Bu durum süreklilik veyahut istimrar şeklinde ifade edilir.¹⁵

Meclis hükûmeti sisteminde yürütmenin yasama organı karşısında herhangi bir şekilde inisiyatif alması söz konusu değildir. Yürütmenin yasama organının faaliyetine son verebilecek ya da çalışmalarını etkileyebilecek araçları yoktur.¹⁶ Tersine meclis, yürütmeyi istediği zaman görevden alabilir. Bu özellikler dikkate alındığında ise esas itibarıyla yürütme organının yasama organı karşısındaki bağımlı durumu ortaya çıkmaktadır.¹⁷ Yasama yürütme ilişkilerinde yasama üstünlüğünün somutlaştığı bir diğer konu meclis tarafından alınan kararların icrasında söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda yürütme kararları meclis tarafından her zaman değiştirilebilir ve gerektiğinde iptal edilebilir.¹⁸

Meclis hükûmeti sisteminde meclis kendi kendisini toplantıya çağırabilir ve öz fesih hakkına sahiptir.¹⁹ Devlet başkanına tanınan yetkiler ön planda tutulmak suretiyle yapılacak bir değerlendirme önem taşımakla birlikte²⁰, sistem içerisinde bir devlet başkanı da bulunmamaktadır.²¹ Meclis hükûmeti sisteminde yürütmenin heyet hâlinde çalışan bir yapıya verilmesi gerekmektedir.

13 Turhan, s. 458.

14 Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku (Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri), Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 299-300.

15 Özbudun, s. 55, Başgil, s. 299-300, Turhan, s. 458.

16 Özbudun, s. 55.

17 Başgil, s. 299, Özbudun, s. 52, Turhan, s. 456.

18 Başgil, s. 299.

19 Turhan, s. 458.

20 "Meclis hükûmeti sistemi, gerçek yetkilere sahip, devlet içinde ağırlığını duyurabilen bir devlet başkanı ile bağdaşamazsa da, -teorik olarak bağımsız fakat salt dekoratif ve sembolik nitelikte bir yüce makamın varlığıyla pek âlâ bağdaşabilir-", Cadart, Jacques, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Cilt 1, Paris, 1979, s. 448'den aktaran Özbudun, s. 53.

21 Başgil, s. 299.



Heyet hâlinde çalışan bir yapının varlığıyla, yürütmenin tek kişiye verilerek onun aşırı bir biçimde güçlenmesi önlenmek istenmektedir.²²

C-) Meclis Hükûmeti Sisteminin Teorisi ve Uygulaması

Teorik temeli ile ilgili açıklamalara aşağıda değinilecek olmakla birlikte meclis hükûmeti sistemi olarak isimlendirilen yönetim modelinin literatürde çok fazla incelenmediği dikkati çeker. Çok fazla inceleme konusu yapılmayan modelin uygulamadaki örneklerinin azlığı da bir gerçekliktir. Bu iki durum arasında bir neden sonuç ilişkisi bulunmaktadır. Meclis hükûmetini ilgilendiren açıklamalar, az olan uygulama örnekleri ile birlikte değerlendirildiğinde ise meclis hükûmetinin diğer hükûmet sistemlerinden ayrı olarak bağımsız bir kategoride kabul edilmesini güçleştirecek bir yönü bulunmaktadır. Çünkü örneklerine bakıldığında teori ile uygulama arasında taban tabana bir zıtlık bulunmaktadır.

1-) Meclis Hükûmeti Sisteminin Teorik İzahının Zorluğu

Klasik hükûmet sistemleri tasnifinde kuvvetlerin yasama organında birleşmesiyle ortaya çıkan meclis hükûmeti sistemi Turhan'a göre; kurumsal yaklaşımın siyaset bilimindeki eski önemini kaybetmesi, meclis hükûmeti sisteminin diğer hükûmet sistemlerine nazaran daha az uygulanması ve Fransa'daki uygulamanın kötü çağrışımları nedeniyle daha az inceleme konusu yapılmıştır.²³ Turhan'ın belirttiği ve sistemin daha az inceleme konusu yapılmasının nedenleri arasında Özbudun'un dikkat çektiği bir nokta da eklenmelidir. Özbudun'a göre meclis hükûmeti sistemini parlamenter sistemden ayırt etmeye yönelik özelliklerin net olmadığı literatürde ifade edilmektedir ve bu durum bağımsız bir meclis hükûmeti sisteminin tanımlanmasının zor olduğu belirtilerek pekiştirilmektedir.²⁴

Hükûmet sistemlerine ilişkin tasnif çabaları ve devamında yapılan tasniften hareketle sistemlerin ayırıcı unsurlarına ilişkin özelliklerin teorik olarak izahı, ilgili sistemlerin somut bir biçimde gelişmelerini tamamlaması süreciyle

22 Turhan, s. 456.

23 Turhan, s. 453.

24 Özbudun, s. 56.

yakından ilgilidir. Başka bir ifadeyle hükûmet sistemlerinin ayırıcı özelliklerinin ortaya konulması uzun süreli bir uygulamadan hareket etmek suretiyle bir netliğe kavuşmuştur. Örneğin parlamenter sistemin ne gibi özelliklere sahip olduğunun ortaya konulabilmesi uzun süreli bir tarihi gelişim neticesinde söz konusu olmuştur.²⁵ Benzer bir durum yaklaşık iki asırlık bir zaman dilimini aşacak şekilde başkanlık sistemi açısından da geçerlidir. Bu durum zikredilen sistemleri ilgilendiren açıklamalarda prototip sayılan ülkeler değerlendirilirken de ifade edilmektedir. Elbette ki parlamenter sistem yalnızca İngiltere’de, başkanlık sistemi de sadece Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanmış değildir. Lâkin ilgili sistemlerin özellikleri, bu ülkelerdeki uzun süreli uygulama neticesinde ortaya konulmaktadır. Bu sistemleri uygulayan diğer ülkeler nazarında ise sistemlerin farklı uygulama şekillerinden bahsetmek doğru olur.

Meclis hükûmeti sisteminin bağımsız bir hükûmet sistemi kategorisi olarak kabul edilmesini güçleştirecek yönün temel sebeplerinden biri, sistemin bir önceki paragrafta ifade edilen özelliklerden yoksun kalmış olmasıdır. Meclis hükûmeti sistemi yukarıda zikredilen örneklerin aksine çok kısa süreli uygulama olanağına sahip olmuştur. Meclis hükûmeti sisteminin örnekleri olarak zikredilen İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Ulusal Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ve Büyük Millet Meclisi dönemlerine ek olarak, I. Dünya Savaşı sonrasında Baltık devletlerinde ve Polonya ve Avusturya’da da sistem kısa süreli uygulanmıştır.²⁶ Bu kısa süreli meclis hükûmeti uygulamaları, sistemin ayırıcı özelliklerinin net bir biçimde yerleşmesine ve dolayısıyla tahlil edilmesine engel teşkil etmiştir. Ayrıca Baltık devletleri, Polonya ve Avusturya örneklerini dışarıda bırakacak olursak, sistemin diğer uygulama örneklerinin tamamında ihtilal yahut olağanüstü hâl meclislerinin varlığı söz konusudur.²⁷ Neredeyse sistemin yukarıda zikredilen özelliklerinden biri şeklinde kabul edilebilecek olan olağanüstü dönemlerin varlığı da kısa süreli uygulamalar paralelinde sistemin tahlil edilmesini zorlaştırmıştır. Bu

25 1700’lü yılların sonunda ayırıcı özellikleri ile İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter sistemin tarihi seyri için bkz. Gözler, 2011, s. 597-602.

26 Özbudun, s. 57, Turhan, s. 460, Başgil, s. 305. İsviçre’nin meclis hükûmeti sistemine benzerliği olmakla birlikte, sistemin meclis hükûmeti sayılıp sayılmayacağı tartışmalıdır. Bu konuda bkz. Gözler, 2011, s. 564-565.

27 Özbudun, s. 57.



durumda ise meclis hükûmeti sistemini diğer modellerden ayırmak suretiyle bağımsız bir kategori olarak incelemek zorlaşmaktadır.

2-) Uygulamanın Teorik Yapı ile Zıtlığı

Meclis hükûmeti sisteminin ayırıcı özelliklerinin belirtilmesi suretiyle sistemin bağımsız bir kategori şeklinde kabulünü zorlaştıran bir diğer ve kanaatimizce en önemli unsur ise; sistemin teorik izahı ile uygulamasının neredeyse taban tabana zıt sonuçlar vermiş olmasıdır. Yukarıda zikredilen özellikler dik-kate alındığında özellikle yasama organı karşısında yürütme organının konumu ile ilgili olarak neredeyse yürütme kuvvetinin yok olduğu, sadece yürütme işlerinin icrası bağlamında bir kurul oluşturulduğu, bu kurulun da yalnızca meclis adına faaliyet gösteren bir memur olduğu anlaşılabilir.²⁸ Yasama organı karşısında yürütme organının bağlı ve bağımlı pozisyonu meclislerin hem kararların alınmasında hem de yürütülmesinde sınırlanamayan bir konumda olmalarını gerektirmektedir. Lâkin uygulamaya bakıldığında tam tersi bir durum söz konusudur.

Meclis hükûmeti sistemine adını veren konvansiyon dönemi uygulamasında teorik olarak kuvvetlerin kendisinde toplandığı yer olan meclis, üstünlüğünü her şekilde koruyabilmek adına aldığı tedbirlere rağmen sindirilmiştir. Konvansiyonun komiteleri olarak kabul edilecek kuruluşlardan Kamu Selameti Komitesi, komite kararları her şartta konvansiyon onayına tâbi olmasına ve üyeleri ayda bir değişmesine rağmen kısa sürede yetkileri elinde toplamayı başarmıştır.²⁹ Yetkileri eline alarak sivrilen Kamu Selameti Komitesi içinde de Robespierre öne çıkmış ve teoride her şeye kadir olan konvansiyonun varlığında kısa süre içinde tek bir kişinin yönlendirdiği terör ortamı söz konusu olmuştur.³⁰

Meclis hükûmetinin işleyişinde esas itibarıyla kalabalık yapıda olan bir meclisin fiilen hükûmet işlerini yürütmesi beklenemeyeceğinden, yürütme işleri bir heyet veya kurula bırakılmaktadır. Bu heyet veya kurul fiilen hükûmeti

28 Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960, s. 181, Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 392.

29 Göze, s. 588.

30 Göze, s. 589, Başgil, s. 307.

ve idareyi elinde bulundurduğundan, meclis içerisindeki ihtilaflara üstün geldiği zaman aslında tüm yönetim sürecinin ipini eline almış olmaktadır.³¹ Başgil'in isabetle belirttiği üzere, bu şekilde işleyen bir yapıda ise demokratik dengeğin tesis edilebilmesi mümkün değildir.³² Çünkü siyasal sürecin işleyişine umulanın aksine dar bir kadro hâkim olmaktadır. Teoride yönetim sürecinin hem karar alımı hem de alınan kararın uygulanması noktasındaki tek hâkimi olan yasama organı, uygulamada yönetim sürecini elinde bulunduran yürütme işlerini icra edecek olan kurula inisiyatifi bırakmış olmaktadır.

D-) 1921 Anayasası ve Meclis Hükûmeti Sistemi

Girişte Birinci Meclisin açılışından 1921 Anayasası'nın kabulüne kadar geçen sürede kuvvetler birliğinin mevcut olduğunu ve teorik olarak meclisin yürütme kuvvetini de bünyesinde bulundurduğuna değinilmişti. 1921 Anayasası'nın kabulü ile birlikte meclis üstünlüğü anayasal zeminine kavuşmuş, İcra Vekilleri Heyetinin meclise bağımlı olan konumu devam ettirilmiştir.³³

1-) 1921 Anayasası ve Meclis Hükûmeti İlgisi

Anayasa'nın 2. maddesinde düzenleme altına alınan hüküm ile yürütmenin yasama karşısındaki konumu, kuvvetler birliği anlayışı ile kabul edilmiş olmaktadır: "*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*". Anayasa'nın 3. maddesinde Devletin Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunduğu ve hükûmetin 'Büyük Millet Meclisi Hükûmeti' unvanını taşıdığı ifade edilmiştir. 2. ve 3. madde düzenlemeleriyle esas itibarıyla yürütme kuvvetinin de Meclis bünyesinde bulunduğu kayıt altına alınmaktadır. Meclis'in çıkarttığı kanunların hepsinde; "*İşbu kanunun icrasında Büyük Millet Meclisi memurdur*" şeklindeki ifade teorik olarak hem kuvvetler birliğine hem de yürütme işlerine bakan heyetin bağımlı durumuna işaret etmektedir.³⁴

31 Özbudun, s. 57.

32 Başgil, s. 307.

33 Özbudun, s. 59.

34 Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku, Mars Ticaret ve Sanayi A. Ş. Matbaası, Ankara, 1959, s. 59.



Anayasa'nın 8. maddesine bakıldığında ise Meclisin yürütme işlerinde açık bir üstünlüğe sahip olduğu ve bu düzenlemenin meclis hükûmeti sisteminin temel özelliklerinden biri olduğu kabul edilebilir³⁵: “*Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince in-tihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”. Düzenleme ile Meclisin vekiller eliyle işlerini gördüreceği, vekillerin seçilmesi ve değiştirilmesinin de meclis tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Anayasa ile bir devlet başkanlığı makamının öngörülmemiş olması³⁶ yürütme işlerini icra edecek olan İcra Vekillerinin seçimi usulünde Meclisin açılmasından itibaren değişiklikler olmakla birlikte³⁷ vekillerin Meclis tarafından seçilmesi, Meclisin amacına ulaşana kadar sürekli bir biçimde çalışacak olması³⁸ meclis hükûmeti sisteminin özelliklerinin mevcut olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.

Anayasa'da düzenlenen özelliklere ek olarak, bağımsızlık mücadelesinin verilmesi aynı zamanda yeni bir devletin kurulmasına denk gelmekte³⁹ ve bu durum şartların olağan dışılığını da ortaya koymaktadır. Yukarıda zikredildiği gibi teorik olarak genel geçer bir karşılığı bulunmamakla birlikte, meclis hükûmeti sisteminin olağanüstü zamanlara denk gelmesi Birinci Meclis ve 1921 Anayasası dönemi açısından da söz konusudur.

Birinci Meclisin açılışından itibaren yaşanan gelişmelerin 1921 Anayasası kabul edildikten sonra anayasal düzlemde kayıt altına alınması, meclis hükûmeti sisteminin literatürde ifade edilen özelliklerinin net bir biçimde var oldu-

35 Özbudun, s. 60.

36 Anayasada bir devlet başkanlığı makamının bulunmaması 29 Ekim 1923 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun'un kabul edilmesine kadardır. Bu değişiklikte cumhuriyet ilan edilmiş, Anayasa'nın maddeleri izah edilerek değiştirilmiştir. Ayrıca bir cumhurbaşkanlığı makamı da değişiklikte ihdas edilmiştir. Hacifettahoğlu, s. 144.

37 Önemli bir gündem maddesi olarak Meclisin gündemini fazlaca meşgul eden vekillerin seçilmesi usulü, Meclisin siyasal işleyişe müdahale çabası olarak değerlendirilmelidir. İcra Vekilleri Heyeti'nin seçim usullerine ilerleyen sayfalarda değinilecektir.

38 1921 Anayasası'ndaki Madde-i Münferide ile atıf yapılan Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesi, Meclisin amacının; hilafet, saltanat ve milletin kurtarılmasından ve bağımsızlığının sağlanmasından ibaret olduğunu ifade etmektedir. Kili, Suna / Gözübüyük, Şeref, Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2000, s. 98.

39 Bu dönemde tek meşru siyasi yapı pozisyonundaki Birinci Meclisin yetkileri bünyesinde toplamak suretiyle kendisini devlet ile özdeşleştirdiği de ifade edilebilir. Kalaycıoğlu, Ersin, “Türkiye’de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi” Türk Siyasal Hayatı: Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme, Editörler, Ersin Kalaycıoğlu / Ali Yaşar Sarıbay, Sentez Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 370-371.

ğu şeklinde anlaşılmaktadır. Bu değerlendirmenin ardına 1921 Anayasası bağlamında uygulamanın nasıl cereyan ettiğinin de tespit edilmesi gerekliliğinin eklenmesi gerekir. Çünkü anayasaların hükûmet sistemleri özelinde belirlemiş olduğu esasların pratikte farklılaşması veyahut farklı sonuçlar vermesi her zaman için imkân dâhilindedir.⁴⁰ Böylesi bir durum meclis hükûmeti sistemi uygulamaları açısından ise neredeyse kural şeklinde kabul edilebileceğinden, teorik esasların, sistemin esasının ortaya konulması bağlamında uygulama ile birlikte değerlendirilmesi zorunludur.

2-) Meclis Hükûmeti Sisteminin İşleyişi

1921 Anayasası uygulamasına bakıldığında meclis hükûmeti sistemi teorisinin önemli ölçüde farklılaştığı görülür.⁴¹ Bu farklılaşma esas itibarıyla yürütmenin yasama karşısında siyasal sürecin işleyişinde hâkimiyetini kuvvetlendirmesi ile açığa çıkmaktadır. Meclis hükûmeti sisteminin teorisi ile pratiği arasındaki farklılaşma literatürde ‘sistemden sapma’ şeklinde nitelendirilmektedir. Meclis hükûmeti sisteminin genel geçer kabul edilmiş özelliklerinin varlığından hareketle ayrı ve bağımsız bir yönetim modeli olarak kabul edilmesindeki tartışmaların varlığında bu durumu, sapmadan ziyade farklılaşma olarak isimlendirmek daha isabetli olur.⁴²

Meclis hükûmeti sisteminin işleyişi bağlamında meydana farklılaşmalara⁴³ yakından bakıldığında Konvansiyon dönemi Fransız uygulamasına benzerlikler dikkat çeker. Her halükârda Millî Mücadele döneminde başlayan, 1921 Anayasası döneminde devam eden uygulamalar, yaygın şiddet ve terör ortamının varlığıyla sivrilen Kamu Selameti Komitesi ve Robespierre dönemi ile bu bağlamda mukayese edilemez. Lâkin yürütmenin sürece hâkimiyeti bağlamındaki sonuç her iki dönem açısından da söz konusudur. İki dönem

40 Hacıfettahoğlu, s. 156.

41 Tanör, s. 270.

42 Türkçe literatürde 1921 Anayasası’nda meclis hükûmeti sisteminin varlığı neredeyse ittifak hâlinde kabul edildiği halde Özbudun’un şu satırları yukarıdaki değerlendirmeye kaynaklık teşkil etmektedir: “..Millî Mücadele döneminin hükûmet sisteminin bir meclis hükûmeti olduğu kanısını uyandıran bu kuvvetli kanıtlara rağmen, bu modelin özelliklerinden bazı önemli sapmaların görüldüğü de gerçektir.” Yazar meclis hükûmetine ilişkin teorik çerçeveyi belirleyen özellikleri Millî Mücadele dönemi bağlamında sıraladıktan sonra bile bu özelliklerin bir meclis hükûmetinin var olduğu kanısını uyandırdığını ifade etmektedir. Özbudun, s. 63.

43 Bu farklılaşmaların ifadesinde Özbudun’un sistematığı takip edilecektir. Özbudun, s. 63 vd.



arasındaki yürütme hâkimiyetinin temelde birbirinden ayrılan iki noktası bulunmaktadır. Konvansiyon döneminde yürütme faaliyetleri kontrolden çıkmış, siyasal işleyiş kuvvetlerin yürütmede birleştiği bir diktatörlük görünümü almıştır. Millî Mücadele dönemini kapsayan zaman diliminde ise yürütmenin sürece hâkimiyeti kırılmasa da bu üstünlük zaman zaman Meclis tarafından frenlenmiş ve işleyiş bir nevi parlamenter sistem gibi olmuştur.⁴⁴

Dönem açısından meclis hükûmeti uygulamasında öncelikle dikkat çeken husus; yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında kuvvetler birliğinin sağlanamamış olmasıdır.⁴⁵ Teorik açıdan izah edildiği şekliyle kuvvetler birliğinin bu hâliyle kurgulandığı bir siyasal yapıda, yasama organının tam hâkimiyetinin var olması gerekir. Bu durum özellikle yürütme işlerinin icra edilmesinde bizzat meclisin ön planda olmasını gerektirmekteyken, uygulamada İcra Vekilleri Heyeti'nin yürütme işlerini bizzat üstlenmesi söz konusu olmuştur.⁴⁶ Bu durumun örneklerine bakıldığında her örnek açısından İcra Vekilleri Heyeti'nin bu yönde bir irade gösterdiği de anlaşılmalıdır. Meclisin bu yöndeki tavrı da bu sonucun ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Meclis Anayasa ile kendisine verilen vekiller heyetinin işlerini yönlendirme yetkisini kullanmaktan büyük oranda imtina etmiştir.⁴⁷

İster İcra Vekilleri Heyeti'nin tavrından, ister Meclisin tavrından kaynaklansın, uygulamadaki bu hâl, sistemin teorisinden farklılaşmasının temel sebebini oluşturmaktadır. Hatta siyasal işleyişteki farklılaşmanın temel sebebi olarak yürütme işlerini görecek olan heyetin bu şekilde iş görmesi başlangıç noktasını oluşturuyor denebilir.⁴⁸ Diğer farklılaşma sebeplerine ilerleyen say-

44 Yürütmenin kontrolden çıkıp sürecin bir nevi diktatörlüğe dönüşmemesinin, Millî Mücadele ve bağımsızlık amaçları etrafında kenetlenme ile ilgisi kurulabilir. Demir, Fevzi, "Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri", Seyfullah Edis'e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2000, s. 61. Nitekim askerî başarının gelmesi ve dış tehdidin ortadan kalkması ile birlikte Birinci Meclisin görevini yerine getirdiği şeklindeki kanaatin yaygın olduğu belirtilmelidir. Hacıfettahoğlu, s. 114. Fiilen muhalefetin tasfiyesi ile sonuçlanacak Birinci Meclisin seçim kararı almasına giden süreç ile bu noktanın ilgisini gözden kaçırmamak gerekir.

45 Tanör, s. 270, Özbudun, s. 63.

46 Tanör, s. 270, Özbudun, s. 63.

47 Hacıfettahoğlu, s. 157.

48 Meclisin kendisine anayasa ile verilen yetkileri kullanmaması neticesinde İcra Vekilleri Heyeti yasamanın bir memuru gibi hareket etmemiştir. Bu durumun örnekleri ise şu şekilde belirtilebilir: İsyancıları araştırmak için kurmuş olduğu komisyonlara İcra Vekillerinin heyetine karışmalarını için yalnızca irşad vazifesi vermesi, bazı memurların atanmasına karışmaması, Meclisin Vekillere yön göstermesinin somutlaştırılmamış olması. Özbudun, s. 63 vd., Tanör, s. 270-271.

falarda değinilecek olmakla birlikte, İcra Vekilleri Heyeti'nin yürütme işlerinde inisiyatif alabilmesi, esasen Meclis üstünlüğünün kaybolması neticesini içerisinde barındırmaktadır. Çünkü İcra Vekilleri Heyeti'nin bu şekilde faaliyette bulunması bir nevi parlamenter sistemi andıran bir farklılaşmadır ve işleyişte yürütme işlerini icra edecek olanlar ön plana çıkmaktadır.

1921 Anayasası'nın 9. maddesine bakıldığında da meclis hükûmetindeki devlet başkanlığının yokluğunun pratikte fazlaca bir anlam taşımadığı görülür. Madde düzenlemesindeki; *"...Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mu-karreratını tasdika selahiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir."* ifadeleri ile Meclis Başkanının meclis adına imza yetkisine sahip olması ve aynı zamanda vekiller heyetinin başkanı olmak sıfatıyla heyet kararlarını da onaylaması, parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerine benzer bir görünüm sergilemektedir.⁴⁹ Dönem şartları göz önüne alındığında anayasada düzenlenmemesi pratik ve stratejik sebeplere dayandırılabilir devlet başkanlığı makamının uygulamada var olması için adeta ne gerekirse hazırlanmıştır.⁵⁰ İniyatif gücü olan ve kendi kararlarını yürütebilen İcra Vekilleri Heyeti'nin yukarıda zikredilen uygulamadaki durumu ile birlikte değerlendirildiğinde aynı zamanda bu heyetin başkanı da sayılan meclis başkanının konumu, sürecin yürütme lehine gelişmesinin bir diğer noktasını oluşturmaktadır. Bu noktada İcra Vekillerinin seçilmesi usulünde yapılan değişikliklerin Meclisin siyasal işleyişe etki edebilmesi bağlamında da değerlendirilmesi gerekir. Esasen İcra Vekilleri Heyeti'nin seçilmesi ve seçimde izlenecek usul, Meclisin açılmasından başlayarak gündemi meşgul eden bir konu olmuştur. 2 Mayıs 1920'de kabul edilen Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'a göre her milletvekili icra vekilliğine liste hâlinde teklifte bulunuyor ve mutlak çoğunluğu elde eden milletvekilleri vekil olarak atanıyordu.⁵¹ Meclis başkanı da bu heyetin doğal başkanı sayılıyordu.⁵² 4 Kasım 1920 tarihinde 47 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile icra vekillerinin meclis başkanının göstereceği adaylar arasından salt çoğunlukla seçilmesi usulü be-

49 Özbudun, s. 66, Tanör, s. 272.

50 Tanör, s. 272.

51 Aslan, Yavuz, TBMM Hükümeti, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001, s. 61.

52 Tanör, s. 273.



nimsendi.⁵³ 1921 Anayasası kabul edildikten sonra ise 8 Temmuz 1922'de icra vekillerinin meclis tarafından ayrı ayrı seçilmeleri usulü benimsenmiştir.⁵⁴ Bu değişiklikle meclis başkanının icra vekillerini aday göstermesi usulüne son verilmiş, ayrıca Anayasa'da Vekiller Heyeti başkanının kendi içlerinden seçileceği kayıt altına alınmasına rağmen, kanun ile başkanın da meclis tarafından seçilmesi öngörülmüştür.⁵⁵ Meclisin Vekiller Heyeti'ne ilişkin mesaisinde Meclis başkanının etkisini azaltmak yönünde bir çabası görülmekle birlikte⁵⁶, özellikle 8 Temmuz 1922 tarihli değişikliğin, parlamenter sistem bağlamında İcra Vekilleri Heyeti'ni kabineye, başkanını da bir nevi başbakana dönüştürdüğü ifade edilmektedir.⁵⁷

Meclis hükûmeti sisteminin teorisi ile uygulaması arasındaki farklılaşmanın ortaya çıktığı ve siyasal işleyişte yürütmenin hâkimiyetine hamledilebilecek diğer bir durum da vekiller heyetinin siyasal sorumluluğu noktasındadır. Bu bağlamda Meclis'in açıldığı ilk günden itibaren açıkça kabul edilmiş olan İcra Vekillerinin hem bireysel hem de kolektif sorumluluğu uygulaması, Anayasa'nın kabul edilmesinden sonra da varlığını sürdürmüş bir uygulamadır.⁵⁸ Meclis vekilleri, siyasal sorumluluklarını işletmek suretiyle görevden alma yolunu tercih etmektedir.⁵⁹ İcra Vekilleri Heyeti'nin siyasal sorumluluğunun varlığı bir yanıyla heyetin ortak bir gündeme sahip olmasını da beraberinde getirmektedir.⁶⁰ Dolayısıyla yasama yürütme ilişkilerinin almış olduğu seyir, parlamenter sistemdekine benzemektedir. Bu noktada Meclis görevden alma sonucunu doğuran süreçten hariç, çeşitli denetleme araçları ile vekilleri sıkı bir denetime tâbi tutmuş olmakla birlikte⁶¹ tercih edilen araçlar ve uygulama biçimi parlamenter sistemi andırmaktadır. Bu şekilde işleyen yasama yürütme

53 Tanör, s. 273.

54 Tanör, s. 273-274.

55 Özbudun, s. 69, Tanör, 274, Aslan, s. 90.

56 Tanör, s. 273.

57 Özbudun, s. 69, İlgili değişikliğin meclis hükûmeti sistemi paydasında yorumu için bkz. Okandan, Recai G., "Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale" Muhammet Raşit Seviğ'e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956, s. 127.

58 Özbudun, s. 68-69.

59 Özbudun, s. 66.

60 Özbudun, s. 70.

61 Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 148.

ilişkilerinde ise Meclisin vekillere yön göstermesini düzenleyen Anayasa'nın 8. maddesi de bir anlam ifade etmemektedir.⁶²

Vekiller heyetinin siyasal işleyişin liderliğini ele aldığıın somut göstergelerinden bir diğeri de heyetlerin kanun yapım sürecindeki etkinliğidir. Teorik olarak yürütmenin yasamayı etkileyecek araçlardan yoksun olduğu ifade edilse de vekiller heyetinin kanun yapım sürecini bariz bir biçimde yönlendirdiği görülmektedir.⁶³ Bu durum istatistiklere de yansımıştır. 23 Nisan 1920'de açılan ve 11 Ağustos 1923'e kadar süren Birinci Meclis döneminde çıkarılan 338 kanunun 225'i vekiller heyeti tasarısı, 98'i ise milletvekili önerisi şeklinde Meclise sunulmuştur.⁶⁴

1921 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra siyasal sistemin işleyişindeki parlamenter hükümet modeli etkisini arttıran önemli bir siyasal etken de söz konusudur.⁶⁵ Bu etken aynı zamanda yürütme hâkimiyeti olgusunu hızlandıran ve kuvvetlendiren; 10 Mayıs 1921 tarihinden sonra Birinci Grup olarak da adlandırılan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun kurulmasıdır. Mustafa Kemal Paşa'nın meclis çalışmalarını verimli hâle getirebilmek maksadıyla kendi liderliğinde kurduğu grubun daha sonraları bu gruptan koparak kurulan İkinci Gruba nazaran sayıca fazla olması ve bu üstünlük dolayısıyla meclis çalışmalarını yönlendirmesi söz konusudur.⁶⁶ Mustafa Kemal Paşa'nın başkanlığında meclis çalışmalarında İcra Vekilleri Heyeti'ne gerekli desteği sağlayan Birinci Grubun varlığıyla birlikte sistem parlamenter sistemin mantığına uygun bir şekilde işliyor görünmektedir.⁶⁷

62 Tanör, s. 270.

63 Hacıfettahoğlu, s. 159.

64 Çoker, Fahri, Türk Parlamento Tarihi Cilt I, Millî Mücadele ve T.B.M.M. I. Dönem, TBMM Yayınları, Ankara, 1994, s. 780.

65 Tanör, s. 272.

66 Özbudun, s. 74, Tanör, s. 272.

67 Duygun, Mert / Kurnaz, Işıl, "Does the Government System of the 1921 Constition Qualify as an Assembly Government System? The Controversial Government System of the 1921 Constitution", <https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/3/16/does-the-government-system-of-the-1921-constitution-qualify-as-an-assembly-government-system-the-controversial-government-system-of-the-1921-constitution>, Erişim: 28.05.2021.



Sonuç

Teorik temelleri Rousseau'nun egemenlik anlayışına dayanan meclis hükûmeti sistemi, egemenliğin teklifi ve bölünmezliğinden kaynaklanan bir tasarıma sahiptir. Tek ve bölünmez egemenlik, tek bir organ tarafından temsil edilmekte ve bu organ da demokratik seçimlerle oluşan meclis olmaktadır. Meclisten başka hiçbir organ millî iradeyi temsil etme ve açıklama yetkisine sahip olmadığından bütün kuvvetlerin doğal olarak mecliste toplanması gerekmektedir.

Egemenliğin teklifi dolayısıyla siyasal iktidarı kullanacak yegâne organ da meclis kabul edilmektedir. Bu noktadan hareket edildiğinde ise yürütme organının yasama organı karşısında herhangi bir bağımsızlığı söz konusu değildir. Daha açık ifadesi ile hem karar alan hem de aldığı kararı icra edecek olan yasama organı karşısında teorik olarak bir yürütme organının varlığından dahi bahsetmek mümkün değildir.

Sistemin işleyebilmesi açısından, yasama organının yapısı dolayısıyla alınan kararların icrasının meclis tarafından seçilen, istenildiğinde görevden alınan, meclisin emir ve talimat verebildiği, kararlarını değiştirebildiği bir heyete bırakılması gerekmektedir. Niteliği itibarıyla daha dinamik olan karar icrasının geniş katılımlı bir yapıdan ziyade daha dar bir heyet tarafından icrası gerekir. Bu noktada teorik olarak yürütme sayılmayan-yürütme işlerini yasama adına icra eden- heyetin sistem içerisindeki varlığıyla, kuvvetler birliği de tesis edilmektedir.

Kuvvetler birliğine dayalı sistemlerde kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerdeki karmaşık siyasal iktidar yapılanmasına nazaran daha basit bir tasarım söz konusudur. Benzer şekilde teorik olarak basit bir kurguya dayanan meclis hükûmetinin uygulamadaki görünümü ise aynı basitliğe sahip olmamıştır. Sisteme adını veren Fransadaki konvansiyon dönemi tecrübesinde kısa sürede siyasal sürece tek kişi hâkim olmuş ve sistemin olumsuz bir şekilde anılmasını sağlayacak bir nevi diktatörlük söz konusu olmuştur. Bu durum, siyasal sistemlerin işleyişinde teori ile pratik arasındaki -çok da yabancı- uyumsuzluğun bir somut örneğidir. Lâkin teorik esaslar ile uygulama ara-

sındaki zıtlığın bu derecede yoğun olması meclis hükûmetine has bir durum olarak da kabul edilebilir.⁶⁸

Meclis hükûmeti sisteminin uygulamasındaki farklılaşmanın temel sebebi; uygulamada yürütme işlerini icra edecek olan heyetin görevini icra ederken fiilen siyasal sürecin işleyişine kolayca hâkim olabilmesinde yatmaktadır. Uygulamaya bakıldığında Fransa'da Kamu Selameti Komitesi ve Robespierre kısa süre içinde sistemi kuvvetler birliğini tersinden işletecek bir hâle getirmişlerdir. Bu dönem açısından kuvvetler yasamada değil yürütmede birleşmiş gibidir.

1921 Anayasası ve hükûmet sisteminin işleyişi açısından da benzer değerlendirmeler yapılabilir. Birinci Meclisin açılışıyla birlikte kuvvetlerin fiilen yasama organında toplanması, meclisin üstünlüğü bağlamında bir kuvvetler birliğinin kabul edildiği anlamına gelmektedir. 1921 Anayasası'nın 2. maddesi ile kuvvetler birliği ilkesi anayasal bir temele kavuşmuştur.⁶⁹ Meclis üstünlüğünü teorik olarak ifade eden anayasa hükmünün uygulamada alacağı farklı şeklin ayak izlerini ise Mustafa Kemal Paşa'nın Heyet-i Vekile'nin görev ve yetkilerine ilişkin kanunun tasarısının müzakerelerinde yaptığı konuşmada bulmak mümkündür. Paşa'nın konuşmasında kuvvetler birliği millî hâkimiyetin şartı olarak ifade edilmektedir: "*Hakikatta efendiler, tabiatta efendiler, âlemde efendiler, taksimi kuva yoktur. Yani irade-i milliye ile ifade ettiğimiz kuvvette taksimi kuva yoktur.*"⁷⁰ Kuvvetler birliğinde kuvvetlerin birleştiği yer Paşa'ya göre yasama organı değildir. Kanun yapmak ile kanunu tatbik etmek farklı şeylerdir ve egemenlik kanunların tatbik edilmesi ile somutlaşmaktadır. Dolayısıyla kuvvetler yürütmede birleşir.⁷¹ Esas itibarıyla yeni düzenin tesisinde kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü fikrinin öne çıkarılması, uygulamada ise Mustafa

68 Bağlamı farklı olsa da Sartori'nin yazılı anayasa-yaşayan anayasa ayırımına burada bir gönderme yapılabilir. Yazılı anayasa ve yaşayan anayasa arasındaki farklılaşma siyasal yapılara ilişkin kanaat oluşturma hususunda yanıltıcı sonuçlar verebilir. Sartori, Giovanni, "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, s. 862.

69 Hacıfettahoğlu, s. 74.

70 TBMM Zabıt Ceridesi, İçtima Senesi 2, Birleşim 120, 28.11.1921, s. 436-437. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c014/tbmm01014120.pdf>, Erişim: 04.04.2021.

71 TBMM Zabıt Ceridesi, İçtima Senesi 2, Birleşim 120, 28.11.1921, s. 438. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c014/tbmm01014120.pdf>, Erişim: 04.04.2021.



Kemal Paşa'nın şahsında yetkilerin toplanması suretiyle siyasal sürece hâkim olunması eski düzenin tasfiyesinde arzu edilen yol olarak da görülmektedir.⁷²

Kuvvetler ayrılığına soğuk duran Mustafa Kemal'in karizmatik kişiliği ile birlikte siyasal işleyişte yürütme hâkimiyetine giden süreci hızlandırdığı da açıktır. Bu noktada Meclis Başkanının yetkileri yanında vekiller heyetindeki konumuna ek olarak Paşanın Müdafaa-i Hukuk grubuyla Meclis çoğunluğuna hâkim olması bir yanıyla sürece yürütmenin hâkim olduğu, bir yanıyla da yürütme içinde Mustafa Kemal'in güçlü bir iktidarı olduğunu ortaya koymaktadır.⁷³ Bu bağlamda kuvvetlerin birleştiği yer fiilen yürütme olmaktadır.⁷⁴

Teorik olarak üstün bir meclis tasarlanmasına rağmen uygulamada ortaya çıkan güçlü yürütmeyi, meclis hükûmeti sisteminin doğal olarak farklılaşıp aldığı bir şekil olarak kabul etmek gerekir. Bu durumun sistemin çoğunlukla olağan dışı zamanlarda uygulanması ile ilgisi olduğu gibi, öne çıkan siyasal figürlerin varlığının da uygulamanın şekillenmesinde büyük payı vardır. Birinci Meclisin açılışından başlayan, 1921 Anayasası'nın kabulü ile devam eden ve 1923'te yenilenen seçimler ve anayasa değişikliği ile teorik olarak da değiştiğini düşündüğümüz hükûmet sisteminin işleyişinde Fransa'daki Konvansiyon dönemi ile farklı neticelerin alınması da söz konusudur. Fransâda yasama üstünlüğüne dayanan yapıda uygulama kuvvetlerin yürütme birleşmesinin kontrolden çıkması ile sonuçlanmışken, 1921 Anayasası ile anayasal zemine kavuşan meclis hükûmeti sisteminin pratiği daha çok parlamenter sisteme benzemektedir.

72 Kansu, Aykut, "Kemalist Yeni Düzen Projesine Direniş", Birinci Meclis, Editör: Cemil Koçak, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 141 vd. Bu bağlamda kuvvetler birliğinin dönemin şartları dolayısıyla değil, Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşları tarafından kuramsal boyutuyla bilinçli olarak savunulduğu yönünde bkz. Yazıcı, Sedat / Yazıcı, Fatih, "Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması", Bilig, Dergisi, Sayı 59, Güz 2011.

73 Goloğlu, Mahmut, Milli Mücadele Tarihi IV Cumhuriyete Doğru (1921-1922), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 295. Mustafa Kemal Paşa'nın bu bağlamda, bir vekili görevinden istifa etmeye zorlaması, kanun gücünde emir verebilmesi, bu yetkisini denetleyecek olan komisyona kendisinin başkanlık etmesi şartıyla razı olması, askerî yeteneğini meclise karşı bir baskı aracı olarak kullanması ve muhalefeti sindirmeye yönelik tavırları Tanör tarafından meclis üstünlüğü ile çelişir bulunmaktadır. Tanör, Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, Yapı Kredi Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2010, s.30-31.

74 Hacifettahoğlu, s. 78.

Millî Mücadele Dönemi'nde meşruiyet kazanan ve Meclisin açılmasıyla kurumsallaşmaya başlayan siyasal anlayış, 1921 Anayasası'nın kabulü ile birlikte anayasal zeminine kavuşmuştur. Teorik olarak meclis üstünlüğüne dayalı bir kuvvetler birliği yapılanmasına sahip anayasanın kurduğu siyasal yapının işleyişi, hem karar alımı hem de alınan kararların icrasını yönlendiren bir yürütmeyi ortaya çıkarmıştır. Birinci Meclisin sıkı bir biçimde yetkilerine sarılması⁷⁵, yürütme hâkimiyetinin kontrolden çıkmasını engelleyen önemli bir etken olmakla birlikte⁷⁶, işleyişteki yürütme baskınlığı engellenememiştir. Muhalefetin fiilen tasfiye edildiği İkinci Meclisin göreve başlamasına kadar geçen süreçte parlamenter sisteme benzer bir şekilde işleyen yapıda ek olarak Mustafa Kemal Paşa da ciddi bir otorite tesis etmiştir.⁷⁷ Seçimlerin yenilenmesi ile başlayan yeni dönem de yasama yürütme ilişkileri bağlamında yürütmenin hâkimiyetini sağlayan unsurları kuvvetli bir biçimde içerisinde barındırmaktadır.

75 Birinci Meclis döneminde, vekiller heyetinin seçilmesi usulündeki değişiklikler meclisin sürece etki etme çabası olarak yorumlanabilir. Ayrıca dönem dâhilinde 147 milletvekili tarafından toplamda verilen 625 solu önergesi de meclisin yetkilerini kullanmaya çalışmasının somut bir örneğidir. Çoker, s. 781-782.

76 Bu bağlamda Meclis Başkanı olarak Mustafa Kemal Paşa'nın istediği her kararı Meclisten çıkartmadığını ifade etmek gerekir. İcra vekillerinin seçim usulünün değiştirilmesi ve meclis başkanının aday göstermesinden vazgeçilmesi, Hürriyet-i Şahsiye Kanunu'nun Meclis tarafından kabulü, Hüseyin Avni Bey'in meclis başkanvekili seçilmesi Paşa'nın karşı çıkmasına rağmen Meclisin aksi tutum gösterdiği örneklerin bir kısmıdır. Hacıfettahoğlu, s. 126, dipnot 494.

77 Hem meclis başkanı, hem İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanı hem de 1. Grubun başkanı olarak Mustafa Kemal Paşa'nın konumu Parla tarafından 'Şefçilik' olarak nitelendirilmekte ve bu durumun yasamanın üstünlüğü ilkesi ile uyumsuzluğu ifade edilmektedir. Parla, Taha, Türkiye'nin Siyasal Rejimi, Onur Yayınları, İstanbul, 1986, s. 16.



Kaynakça

- Abadan, Yavuz / Savcı, Bahri, Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.
- Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960.
- Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku, Mars Ticaret ve Sanayi A. Ş. Matbaası, Ankara, 1959.
- Aslan, Yavuz, TBMM Hükümeti, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001.
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku (Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri), Baha Matbaası, İstanbul, 1960.
- Cadart, Jacques, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Cilt 1, Paris, 1979.
- Çoker, Fahri, Türk Parlamento Tarihi Cilt I, Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. Dönem, TBMM Yayınları, Ankara, 1994.
- Demir, Fevzi, “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, Seyfullah Edis’e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2000, ss. 59-78.
- Duygun, Mert / Kurnaz, Işıl, “Does the Government System of the 1921 Constitution Qualify as an Assembly Government System? The Controversial Government System of the 1921 Constitution”, <https://blog-iacl-aidec.org/2021/3/16/does-the-government-system-of-the-1921-constitution-qualify-as-an-assembly-government-system-the-controversial-government-system-of-the-1921-constitution>, Erişim: 28.05.2021.
- Goloğlu, Mahmut, Milli Mücadele Tarihi IV Cumhuriyete Doğru (1921-1922), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.
- Göze, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, 13. Baskı, İstanbul, 2011.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku), Ekin Basım Yayın Dağıtım, 28. Baskı, Bursa, 2019.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Cilt 1, 1. Baskı, Bursa, 2011.
- Hacıfettahoğlu, Murat, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Dönemi Siyasal Rejimi ve Anayasal Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.
- Kalaycıoğlu, Ersin, “Türkiye’de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi” Türk Siyasal Hayatı: Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme, Editörler, Ersin Kalaycıoğlu / Ali Yaşar Sarıbay, Sentez Yayıncılık, Ankara, 2014.
- Kansu, Aykut, “Kemalist Yeni Düzen Projesine Direniş”, Birinci Meclis, Editör: Cemil Koçak, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 135-162.
- Kili, Suna / Gözübüyük, Şeref, Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2000.
- Okandan, Recai G., “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Milli Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale” Muhammet Raşit Seviğ’e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956, ss. 123-144.

- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992.
- Parla, Taha, Türkiye'nin Siyasal Rejimi, Onur Yayınları, İstanbul, 1986.
- Sartori, Giovanni, "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4, 1962, pp. 853-864.
- Tanör, Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, Yapı Kredi Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2010.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 34. Baskı, İstanbul, 2020.
- TBMM Zabıt Ceridesi, İçtima Senesi 2, Birleşim 120, 28.11.1921. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c014/tbmm01014120.pdf>, Erişim: 04.04.2021.
- Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2012.
- Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980.
- Turhan, Mehmet, "Meclis Hükûmeti (Konvansiyon Kuramı)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 46, Sayı 1, 1991, ss. 453-463.
- Yazıcı, Sedat / Yazıcı, Fatih, "Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması", Bilig, Dergisi, Sayı 59, Güz 2011, ss. 235-254.

1921 ANAYASASI MECLİS HÜKÛMETİ SİSTEMİNİN ÖZGÜNLÜĞÜ VE TARİHTEN GÜNÜMÜZE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ

Sezen KAMA IŞIK

Dr. Öğr.Üyesi,

İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
sezen.kama@medeniyet.edu.tr

Öz

1921 Anayasası, Kuruluş Dönemi'nin olağanüstü koşullarının yarattığı kısa ama bir o kadar da etkili bir metindir. Çalışmamız bağlamında önemi ise, söz konusu Anayasa ile Osmanlı- Türk anayasal gelişmelerinde ilk defa yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasamada birleştiği meclis hükûmeti sisteminin uygulanmasıdır.

Bu bağlamda ilk olarak meclis hükûmeti sisteminin genel özellikleri ortaya konulacaktır. Devamında tarihsel düzlemde Birinci Büyük Millet Meclisi ile sıklıkla benzetilen 1792- 1795 Fransız Konvansiyon Meclisi, ilk başlıkta ortaya konan genel özellikler ışığında ele alınacaktır. Bu noktada Konvansiyon Meclisi özellikle olağanüstü dönemlerde uygulama bulan meclis hükûmetinin ilk örneği olması sebebiyle 1921 Anayasası sisteminin yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında, özellikle yürütmenin evrildiği yönü ile incelenecektir.

Öte yandan meclis hükûmeti sistemi her ne kadar istisnai dönemlerde ortaya çıkmışsa da günümüz bağlamında doktrinde kimi yazarlara göre İsviçre bu sistemin olağan bir dönemde ve günümüzdeki mirasçısıdır. Bu



sebeple İsviçre sistemi, kurumları ve yasama ile yürütme ilişkileri bağlamında karşılaştırmaya dahil edilecek ve meclis hükûmetinin günümüzde mevcudiyeti sorgulanacaktır.

Bu genel açıklamalar ışığında çalışmada 1921 Anayasası'nda yer alan meclis hükûmeti sistemi, meclis görüşmeleri ve diğer hukuki metinlerle birlikte öncelikle istisnai bir meclis hükûmeti sistemi olarak değerlendirilecektir. Devamında ise bu sistemin içerisinde yer alan ve uygulama neticesinde ortaya çıkan farklı sistem motiflerine değinilecektir. Çalışmanın genelinde betimleyici bir yaklaşımla ele alınmış olan Fransız Konvansiyon Meclisi dönemi ve özellikle 1793 Anayasası'nda yasama ve yürütmenin konumları ve birbirleri ile ilişkileri açıklanacak; meclis hükûmetinin günümüzdeki yansıması olarak da değerlendirilen İsviçre sistemi de aynı perspektifle ortaya konacaktır. Nihayetinde genel değerlendirme kısmında ise meclis hükûmeti sistemi, geçmişten günümüze görünümleri ile 1921 Anayasası'nın kendine özgün yapısı karşılaştırılarak sonuçlandırılacaktır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu, Meclis Hükûmeti, Kuvvetler Birliği, Fransız Konvansiyon Meclisi, İsviçre Hükûmet Sistemi.

The Originality of the 1921 Constitution on the Assembly Government System and a Comparative Analysis from History to Present

Abstract:

The 1921 Constitution is a short but equally effective text created by the extraordinary conditions of the Foundation Period. Its importance in the context of our study stems from the fact that the system of assembly government in this constitution that the legislative and executive powers are united in the legislature for the first time in the Ottoman-Turkish constitutional developments.

In this context, the general characteristics of the assembly government system will be put forward firstly. Afterwards, the French National Convention of 1792-1795, which has been historically compared to the First Grand National Assembly, will be discussed in the light of the general features. At this point, the National Convention as the first example of the assembly government that was implemented in extraordinary periods will be analyzed in the context of legislative and executive relations with the 1921 Constitution, especially in terms of the evolution of the executive.

On the other hand, although the assembly government system emerged in exceptional periods, according to some authors, Switzerland is the heir of this system in today's context. For this reason, the Swiss System will be compared in the context of legislative-executive relations and the current existence of the assembly government will be questioned.

In the light of these explanations, the government system included in the 1921 Constitution will be evaluated as an exceptional assembly government system in line with the parliamentary negotiations and other legal texts. Afterwards, different motifs emerging in the system as a result of the application will be mentioned. The position of the legislature and the executive in the period of the French Convention Assembly and especially the 1793 Constitution, which has been handled with a descriptive approach throughout the study, will be explained and the Swiss system, which is also considered as the cur-



rent reflection of the assembly government, will be put forward with the same perspective. In the general evaluation part, the assembly government system will be concluded by comparing its views from the past to the present and the unique structure of the 1921 Constitution.

Keywords: The 1921 Constitution, The Fundamental Organization Law, Assembly Government, Union of Powers, French National Convention, Swiss Government System.

L'originalité du système de gouvernement d'assemblée dans la Constitution de 1921 et analyse comparative de l'histoire à nos jours

Abstrait:

La Constitution de 1921 est un texte court mais tout aussi efficace créé par les circonstances extraordinaires de la période fondatrice . Son importance dans le contexte de notre étude découle du fait que pour la première fois dans ladite Constitution et dans les développements constitutionnels Ottomano-Turcs, le système de gouvernement d'assemblée dans lequel les pouvoirs législatif et exécutif sont unis dans la législation, trouve application.

Dans ce contexte, les caractéristiques générales du système de gouvernement d'assemblée seront mises en avant dans un premier temps . Par la suite, la Convention nationale française de 1792-1795, historiquement comparée à la première Grande Assemblée nationale turque, sera discutée à la lumière des caractéristiques générales exposées dans le premier titre. À ce stade, la Convention nationale comme premier exemple de Gouvernement d'assemblée mis en œuvre dans des périodes extraordinaires sera analysée dans le contexte des relations législatives et exécutives avec la Constitution de 1921, notamment en termes d'évolution de l'exécutif.

D'autre part, bien que le système de Gouvernement d'assemblée soit apparu dans des périodes exceptionnelles, dans le contexte de la doctrine actuelle, selon certains auteurs, la Suisse est l'héritière de ce système dans un contexte ordinaire . De ce fait, le système de la Suisse sera comparé dans le contexte de

ses institutions et de ses relations entre le législatif et l'exécutif et, l'existence actuelle du Gouvernement d'assemblée sera remise en question.

À la lumière de ces explications générales, le système de Gouvernement d'assemblée inclus dans la Constitution de 1921 sera évalué tout d'abord comme un système de Gouvernement d'assemblée exceptionnel conformément aux négociations parlementaires et à d'autres textes juridiques. Ensuite, les différents motifs émergeant dans le système à la suite de son application seront mentionnés. Les positions du Législatif et de l'exécutif ainsi que leurs relations mutuelles à l'époque de l'Assemblée de la Convention française et surtout de la Constitution de 1793, qui a été traitée avec une approche descriptive tout au long de l'étude, sera expliquée et; le système de la Suisse, qui est également considéré comme la réflexion moderne du Gouvernement d'assemblée, sera mis en avant dans la même perspective. Enfin, dans la section de l'évaluation générale, le système de Gouvernement d'assemblée sera conclu en comparant ses vues du passé au présent et la structure unique de la Constitution de 1921.

Mots Clés: Constitution de 1921, Loi sur les organisations fondamentales, Gouvernement d'Assemblée, Union des pouvoirs, Convention nationale française, Système gouvernemental Suisse.



Giriş

1921 Anayasası'nın karakteristik özelliklerinin başında meclis hükûmeti sistemi gelmektedir. Bu sistem doktrinde genel olarak yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama meclisinde toplandığı bir kuvvetler birliği sistemi olarak kabul edilmektedir. Fakat önemle belirtilmelidir ki, yargı bağımsızlığının sağlanması ihtimalinde, sistemi kuvvetler birliği olarak adlandırmanın her zaman doğru olmayacağını belirten görüşler de mevcuttur. 1921 Anayasası özelinde ise 2. madde, hükûmet sistemi ve kuvvetler birliğini açıkça düzenlemiştir.

Rousseau'nun halk egemenliği ve egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayanan meclis hükûmeti sistemi, meclisin en büyük iktidar sahibi olduğu bir yapı sunmaktadır.¹ Ancak bu organ uygulamada tüm işleri tek başına yürütemeyeceği için üyelerini kendisinin seçeceği ve tümüyle kendisine karşı sorumlu başka bir yürütme yardımcısına ihtiyaç duymaktadır. Öte yandan bu fikri temelden kaynaklanan sistem, tarihsel süreçte yürütme yetkisinin verildiği yardımcı organın giderek güçlendiği ve adeta yasamayı kontrolüne aldığı bir biçime dönüşmüştür. Bu hâliyle de genellikle olağanüstü dönemlerin bir yansıması olarak görülmüştür.

Sistemin ortaya çıktığı ilk düzlem, 1789 Fransız İhtilali sonrasında 1793 Anayasası'nın kabul edilip hiç uygulanmadığı Terör Dönemi olmuştur. Söz konusu dönem öncesinde bir meşrutî monarşi oluşturulmuş ve bir süre sonra kralın da olmadığı Konvansiyon Meclisinin üstünlüğüne dayalı bir sistem mevcut olmuştur. Ancak devamında oldukça kısa bir süre içinde yürütme iktidarı ile başlayarak tüm sistem tekeline eline alan Kamu Selameti Komitesi'nin diktatörlüğüne dönüşmüştür. İşte bu sebeple çalışmamızda Terör Dönemi, meclis hükûmeti sisteminin ortaya çıkışını ve nasıl kolayca anayasa dışına çıkarak baskıcı bir rejime dönüşebileceğini görebilmek gayesiyle ele alınmıştır.

Cadart'ın isabetle belirttiği üzere, meclis hükûmeti sisteminin “*yürütümü zor ve ütöpik*” yapısı sebebiyle günümüze yansıması “*neredeysse*” mevcut değildir. Öte yandan çoklukla olağanüstü dönemlerin ve sui generis uygulamaların sistemi olan meclis hükûmeti için doktrinde pek çok defa İsviçre sisteminin günümüzden tek örnek olarak ele alındığı görülmektedir. Bu noktada çalış-

¹ Ardant, Philippe/ Mathieu, Bertrand, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 20e édition, Lextenso Éditions, Paris, 2008, s. 331.

mada meclis hükûmetini daha iyi anlayabilmek ve sistemin artık öneminin azaldığını ortaya koyabilmek adına² İsviçre sistemi de meclis hükûmetine benzeyen ve ayrılan noktaları ile değerlendirilecektir.

Nihayetinde çalışmada meclis hükûmetinin ilk örneği olan Fransız sistemi ile bazı yazarlarca günümüzdeki örneği olarak görülen İsviçre sisteminin ele alınmasının ardından 1921 Anayasası'nın yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında analizi yapılacaktır. Bu noktada belirtilmelidir ki, aslında her bir yeni uygulama her defasında özgün bir sistemi de doğurmaktadır. Dolayısıyla 1921 Anayasası sistemini ve kendine özgü yapısını anlamak için ilgili anayasal ve yasal düzenlemeler ile bunların uygulamaları incelenmelidir.

A. Genel Olarak Meclis Hükûmeti Sistemi

“Meclis Hükûmeti” tarihsel süreçte ortaya çıkmış ve çoğunlukla olağanüstü dönemlerde uygulama bulmuş bir sistemdir. Görüldüğü her ülke ve uygulamada benzer noktaları barındırdığı kadar birbirinden oldukça farklı görünüşleri de mevcut olmuştur. Çoğunlukla bir kuvvetler birliği sistemi olarak anılan meclis hükûmeti de tıpkı diğer kuvvetler birliği sistemlerinde olduğu gibi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birleştiği yere göre adlandırılmakta ve bu sebeple meclis hükûmeti adını almaktadır. Daha açık bir deyişle yasama ve yürütme kuvvetleri demokratik bir seçimle belirlenmiş bir mecliste birleştiğinde ortaya “*Meclis Hükûmeti Sistemi*” çıkmaktadır. Meclis Hükûmeti Sistemi'nin uygulamasında meclis lehine açık bir dengesizlik göze çarpmaktadır.³ Dolayısıyla bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasamada toplandığı bir model söz konusudur. Ancak burada önemle altını çizmek gerekir ki, doktrinde şayet yargı bağımsızlığı sağlanmışsa yasama ve yürütme birlikteliğinin olduğu bu sisteme mutlak surette kuvvetler birliği demenin her zaman isabetli olmayacağını belirten görüşler de mevcuttur. Bu ihtimalde meclis hükûmeti sistemi karma bir sistemi karşılamaktadır.⁴

2 Cadart, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Vol. I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979, s. 398- 412.

3 Cohendet, Marie-Anne, *Droit Constitutionnel*, 3e édition, Éditions Montchrestien, Paris, 2006, s. 403.

4 Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım- Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 444.



Bu bağlamda 1921 Anayasası'nda adı geçen meclis hükûmetinin geçmişten günümüze iki önemli örnekle farkını da ortaya koyabilmek için sistemin temel ortak noktalarına değinmek bir başlangıç noktasıdır. Devamında söz konusu örneklerin farklılık noktaları bizi 1921 Anayasası sisteminin özgünlüğüne eriştirecektir.

İlk olarak belirtilmelidir ki meclis hükûmeti sistemi Rousseau'nun "egemenliğin tek ve bölünmez olduğu" fikrinden hareketle doğmuştur.⁵ Bu sistemde, tek ve bölünmez olan egemenlik yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir arada olduğu bir mecliste toplanmaktadır. Yasama organı olan bu meclis ise tek bir meclistir. Çift meclis yapısı, egemenliğin bölünmezliği ilkesi gereği sistemin ruhuna uygun düşmemektedir. İlâveten halkın temsilcileri tarafından temsil edilmesi gereken egemenliğin, halk tarafından seçilmeyen üyelerin de olabildiği ikinci meclislerde ideal formuna ulaşamayacağı fikri de bu görüşü desteklemektedir.⁶ Yasama ve yürütme kuvvetlerini üzerine alan bu tek meclis ayrıca sürekli olarak çalışır; kendi kendini toplantıya çağırır ve kendini ancak kendisi feshedebilir. Sistemde tüm yetkilerin mecliste toplanması sebebiyle ayrıca devlet başkanına da ihtiyaç duyulmamaktadır.⁷

Öte yandan yürütmenin oldukça geniş kapsamlı rolü gereği, yüzlerce üyesi olan bir meclisin yürütmeyi bizatihi gerçekleştirmesi fiiliyatta pek mümkün olamamıştır. Bu nedenle çoklukla meclisin elindeki yürütme işlerini başkanı olmayan daha küçük bir kurula devrettiği görülmüştür.⁸ Elbette ki söz konusu yürütme kurulu, yasamadan tamamen bağımsız bir varlık değildir. Meclisin kontrolü ve boyunduruğu altındadır.⁹ Zaten bu sebeple doktrinde bu ilişki "bir vekillik/ komite/ araç/ hizmetkâr ilişkisi" olarak adlandırılmıştır. Bu bağlamda meclis yürütme konularında bu kurula hâkim bir görünüme sahiptir.¹⁰ Üstelik

5 Rousseau, Jean Jacques, Du Contract Social, Flammarion, Paris, 2001, s. 96.

6 Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C. I, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2020, s. 627-628.

7 Gözler, s. 628, 632.

8 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 51.

9 Anayurt, s. 446.

10 Özbudun, s. 52; Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt: I, Fasikül: I, İstanbul Baha Matbaası, 1960, s. 299; Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1962, s. 345; Okandan, Recai Galip, "Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli", İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: I, Y: 1935, S. 3, ss. 303- 321, s. 316; Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960, s. 181.

yürütme kurulu meclis içinde ve meclis tarafından seçilip azledilebilmekte ve aralarında kolektif bir sorumluluk ya da dayanışma da mevcut bulunmamaktadır¹¹. Kurul üyeleri meclise karşı bireysel olarak sorumludurlar.¹² Hatta anılan üyelerin istifa hakları dahi bulunmamaktadır çünkü bu hâlde istifayı meclise karşı bir tehdit olarak kullanabilirler.¹³ Oysa meclis hükûmeti sisteminde yürütme kurulunun meclis üzerinde etkili olabileceği, meclisi feshetme, toplanmasına engel olma, çalışma süresini uzatma ya da kısaltma gibi hiçbir hukuki araç mevcut değildir.¹⁴ Kaldı ki bu durum sistemi parlamenter sistemden de farklılaştıran önemli bir özelliktir.¹⁵

Yürütme işlerinden sorumlu olan ve teoride bir “*hizmetkâr*” olarak anılan söz konusu yürütme kurulu, yukarıdaki tüm özelliklerine karşın pratikte çoğunlukla üstün konuma erişmiştir. İcra kuvvetini elinde bulunduran yürütme kurulu, olağanüstü dönemlerin meclislerinin bünyesinde oluşmasından da hareketle, zamanla farklı bir yöne evrilmiştir. Buradan hareketle belirtilmelidir ki, meclis hükûmetinin uygulamadaki gerçek karakterini meclis ile anılan yürütme kurulu arasındaki ilişkiden görebilmek mümkündür.¹⁶

Tüm bu temel özellikleri ile bir sistemin meclis hükûmeti olup olmadığına kolaylıkla cevap vermek yine de pek mümkün görünmemektedir. Uygulaması ile parlamenter hükûmet sistemine oldukça yaklaşılacak örnekler mevcut olmuştur. Üstelik genellikle olağanüstü meclislerde vücut bulmuş bu sistem, demokratik bir sistem içerisinde kendisine tam anlamıyla yer de edinememiştir. Buradan hareketle esasen meclis hükûmeti sistemini belki de “*bir ruh, bir yönelim farkı*”nda aramak gerekmektedir.¹⁷

11 Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta, 2019, s. 500.

12 Gözler, s. 630- 631.

13 Cadart, s. 448; aktaran: Özbudun, s. 53.

14 Anayurt, s. 447.

15 Başgil, s. 300; Teziç, s. 500.

16 Özbudun, s. 51.

17 Bastid, Paul, Le Gouvernement d'assemblée, Cujas, Paris, 1956, s. 387- 392; Aktaran: Özbudun, s. 56.



B. Yasama ve Yürütme İlişkileri Açısından Tarihî Bir Örnek: Fransız Konvansiyon Meclisi (1792- 1795)

1. Anayasal Temel: 1793 Anayasası

1789 Fransız İhtilali, feodalite ile mutlak monarşinin yıkılışı ve cumhuriyet fikrinin ortaya çıkmasını sağlaması bakımından dünya tarihinde bir dönüm noktasıdır. Rousseau, Montesquieu, Descartes gibi aydınlanmacılar ile halkın eşit olarak kendini yönetebileceği bir yönetim şeklinin düşünsel adımları atılmış ve bu düşünsel sürecin sonucunda bugün dahi önemini ve etkilerini sürdüren bir ihtilal gerçekleşmiştir. Anılan ihtilal sonrası hukuk düzeni de etkilenmiş ve anayasal monarşi ile devamında konvansiyonel rejim de denilen meclis hükûmeti sistemi kurulmuştur. İhtilal'in ardından 1791 Anayasası ilk anayasa metni olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁸ Söz konusu Anayasa'nın başlangıç metni ise 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'dir.

Belirtilmelidir ki, bir meclis hükûmeti olan Fransız Konvansiyon Meclisi-ne evrilen süreçte 1791 Anayasası'nı, özellikle yasama- yürütme ilişkileri açısından kısa da olsa, değerlendirmek ilgili dönemde kabul edilen ancak askıya alınan 1793 Anayasası'nı anlayabilmek adına önem arz etmektedir.

1791 Anayasası'nda yasama kuvvetinin sahibi tek meclisli Ulusal Meclistir ve bu meclis kralın onayı ile bu gücü kullanabilmektedir. Yürütme ise ulusa ve yasaya sadık kalma sözü veren ve karşı imza kuralı çerçevesinde bakanlar ile diğer sorumlu görevliler eliyle bu yetkisini kullanan kraldır. Karşılıklı ilişkileri bağlamında ise Ulusal Meclis, cezai ya da mali konularda krala müdahalede bulunamamaktadır. İlâveten meclis, bakanların cezai sorumluluklarını gündeme getirebilse de onları siyaseten sorumlu tutamamaktadır. Öte yandan kralın da meclisi toplama, dağıtma ya da erteleme gibi bir yetkisi mevcut değildir.¹⁹

18 Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 50.

19 1791 Anayasası, 3. Başlık, 2. Bölüm, 4. Alt Bölüm, Md. 1-6; 3. Başlık, 4. Bölüm, Md. 1- 4, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>, Erişim Tarihi: 21.01.2021; Brissaud, Jean, French Public Law 1915, Cornell University Library, 2009, s. 551, 560; O'Grady, Mary Denis, The Theory of the Separation of Powers expressed in the French Constitution of 1791, Loyola University Ecommons, 1948, s. 40- 45, 82- 85, 89- 92.

Dolayısıyla bu Anayasa'nın ortaya koyduğu sistem kuvvetler ayrılığına da dayanan ve ulus egemenliğinin olduğu bir meşrutî monarşidir.²⁰

Ancak ihtilal sonrasında 1792'de Fransa'nın Prusya ve Avusturya'nın saldırısına uğramasıyla dengeler yine değişir. İki dereceli bir seçimle Ulusal Konvansiyon oluşturulur ve neticesinde krallık lağvedilerek 21 Eylül 1792'de cumhuriyet ilan edilir (*I. Cumhuriyet*). Anılan Konvansiyon ayrıca aynı gün kuvvetler ayrılığı ilkesini barındırmayan 1793 Anayasası'nı da kabul eder.²¹

Montagnarde Anayasası olarak da anılan 1793 Anayasası, krallığın devrilmesinden sonraki dönemi karşıladığı için ilk planda yürütmeye karşı yasamayla önceleyen bir görünüm arz etmektedir.²² Daha açık bir ifade ile değişen dengeler yasama lehinedir. Anayasa'ya bakıldığında yasama kuvveti, tek dereceli tek bir meclisten oluşan ve kendiliğinden toplanan Konvansiyon Meclisine aittir. Bu meclisin kanun yapmak, vergi koymak, para basılmasına karar vermek, ülke içine yabancı askerî birlikleri kabul etmek, savaş ilan etmek ve antlaşmaları onaylamak gibi yetkileri vardır.²³

Kralın ilk defa mevcut olmadığı şekilde yürütme kuvveti ise 24 kişilik bir "Yürütme (*Bakanlar*) Kurulu"na aittir. Ancak bu Yürütme Kurulu, her ilin seçim meclislerinin belirleyeceği adaylar arasından Konvansiyon Meclisi tarafından seçilmektedir. Seçilen kurul üyelerinin hiçbiri kişisel bir yetkiye sahip değildir ve kendi aralarında kişisel bir ilişki ya da kurul oluşturamazlar. İlave-ten bu bağlamda yalnızca yasamanın kararları ve çıkardığı yasalar çerçevesinde hareket edebilmektedirler. Bu kişiler Konvansiyon Meclisinin memurları statüsündedir.²⁴ Yürütme Kurulu'nun görevi kötüye kullanması hâlinde ise Konvansiyon Meclisi tarafından suçlandırılması, yürütmenin başındaki organın cezai sorumluluğunun bulunduğuna işaret etmektedir.²⁵

20 Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta, 2007, s. 552- 554.

21 Soysal, s. 51- 52; Göze, s. 554- 555.

22 Teziç, s. 501.

23 1793 Anayasası, Md. 41, 54- 55, 75, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>, Erişim Tarihi: 19.12.2020.

24 Hamon, Francis/ Troper, Michel, *Droit Constitutionnel*, 39e édition, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2018, s. 369.

25 1793 Anayasası, Md. 63, 65, 71, 75, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>, Erişim Tarihi: 19.12.2020.



1793 Anayasası'nın tüm bu temel özelliklerine bakıldığında görülmektedir ki sistem teoride yasamanın denetim ve yönlendirmesinin mevcut olduğu, Yürütme Kurulu'nun, Konvansiyon Meclisinin “yanında ikamet” ettiği bir anayasal düzen söz konusudur.

2. Uygulamadaki Durum: Terör Dönemi ve Kamu Selameti Komitesi

1789 İhtilali neticesinde kralın gücünün azaldığı ve artık anayasal bir monarşi olan sistem, 1792 yılında krallığın bütünüyle ortadan kaldırıldığı ve 1793 Anayasası ile Konvansiyon Meclisinin gücü eline aldığı bir meclis hükûmeti görünümü arz etmektedir.

Söz konusu Konvansiyon Meclisi döneminden itibaren Fransa uzun bir süre boyunca siyasi istikrarsızlık ve kaosun egemen olduğu bir döneme girmiştir.²⁶ Özellikle siyasi iktidarın Konvansiyon Meclisinden Kamu Selameti Komitesi'ne geçtiği 10 Ağustos 1792- 26 Ekim 1795 tarihleri arasındaki Terör Dönemi²⁷ ise bu bağlamda özel bir önem taşımaktadır.

Çoğu yazarın isabetle dile getirdiği üzere, meclis hükûmeti sistemi olağanüstü hâllerde ve genelde ihtilal dönemlerinde mevcut olmuş geçici ve istisnai bir usuldür.²⁸ Bunun yanı sıra birçok üyesi bulunan meclis, yürütme kuvvetini çoklukla kendi başına gerçekleştiremez ve bu nedenle ister istemez bu yetkiyi kendisinin oluşturacağı bir kurula devreder.²⁹ Bu bağlamda Fransız Konvansiyon Meclisi de farklı olmamış, ilk planda yürütmenin yasama karşısında ikincil konumu zamanla tersine dönmüştür.

Belirtilmelidir ki, 1793 Anayasası'nın kabulüne dek iktidar paylaşımı Konvansiyon Meclisi, Yürütme (Bakanlar) Kurulu ve İhtilal esnasındaki Paris Komünü arasında gerçekleşmiştir. Ancak Anayasa'nın kabulü ile Terör Döne-

26 Şencan, Hüdai, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri, Ed. Gökçimen, Semra, TBMM Basımevi, 2017, ss. 25- 100, s. 28- 30.

27 Nisan 1793- 27 Temmuz 1794 arası giyotinli dönem, “Büyük Terör Dönemi” olarak anılmaktadır. Jones, Colin, The Longman Companion to the French Revolution, Routledge, 2013, s. 86; GÖZE, s. 558.

28 Özbudun, 57.

29 Başgil, 307.

mi'nin temeli atılmaya ve bu sürecin temel organlarının oluşturulmasına başlanmıştır.³⁰ Buna göre ilk olarak 2 Ekim 1792'de Genel Güvenlik Komitesi, 10 Mart 1793'te Devrim Mahkemesi ve 21 Mart 1793'te Gözetim Komitesi kurulmuştur. Ancak dönemin esas icra organı, yürütme kuvvetini de üzerine alacak ve Konvansiyon Meclisinin önüne geçerek sistemi domine edecek olan Kamu Selameti Komitesi 6 Nisan 1793'te oluşturulmuştur.³¹ Devam eden süreçte özellikle bahar- yaz 1793 tarihi, Kamu Selameti Komitesi'nin baskın rolünü işaret etmektedir. Bu bağlamda ise Büyük Terör Dönemi'nin hukuki altyapısı oluşturulmuş ve teoride yasamanın elinde toplanan güç, yürütmenin eline geçmiş ve yürütme Kamu Selameti Komitesi nezdinde artık adeta bütünüyle bağımsızlaşmış meclisi de etkisi altına almıştır.³²

İşte, her ne kadar teoride kuvvetlerin yasama meclisi elinde toplanmasını karşılayan bir sistem olarak anılsa da uygulamada yürütmenin hâkimiyetine yönelen bu sistemin ortaya çıkış örgüsünü anlamak sonraki örnekleri de konumlandırmak açısından uygun bir yol olacaktır. Özellikle Fransız Konvansiyon Dönemi'nin fiili yürütme organı olan ve siyasi iktidarı elinde toplayan Kamu Selameti Komitesi daha detaylı incelendiğinde tarihteki ilk meclis hükümetinin uygulamada nasıl bir görünümü olduğu daha belirgin biçimde ortaya konabilecektir.

Krallığın lağvedilmesinin ardından, 17 Haziran 1792'de Konvansiyon Meclisinde Yürütme Kurulu'ndaki bakanların kararlarını desteklemek amacıyla "*On İkiler Komisyonu*" kurulmuştur. Devamında 1 Ocak 1793'te savaş esnasında daha etkili bir kovuşturma sağlamak için Yürütme Kurulu ile koordineli ve meclisteki üyelerden oluşan Genel Savunma Komitesi oluşturulmuştur. 25 Mart 1793'e gelindiğinde Konvansiyon, iç ve dış savunma için tüm önlemleri almaya yetkili olacak şekilde söz konusu Genel Savunma Komitesi'nin yetkilerini artırarak ismini "*Kamu Selameti Komitesi*" olarak değiştirmiştir.³³

30 Jones, s. 86.

31 Nitas, Koraltay, "Fransa Yönetim Sistemi", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, 2003, ss. 201- 278, s. 205.

32 Fransız İhtilali'nin politik figürlerinden Jean Paul MARAT, Kamu Selameti Komitesi için oksimoron bir kelime olarak "Özgürlüğün Despotizmi" ifadesini kullanmaktadır. Gooch, Robert Kent/ Zurcher, Arnold J./ Loewenstein, Karl/ Florinsky, Michael T., Governments of Continental Europe, Ed. Shotwell, James T., Revised Edition, Macmillan, New York. 1952, s. 43.

33 Jones, s. 88.



6 Nisan'da ilk üyeleri seçilen Komite, ilk zamanlarında Konvansiyona haftalık rapor yollamakta ve aylık yenilenen dokuz üyeden oluşmaktadır.³⁴

Ancak kuruluşu esnasında bakanlara emanet edilen idarenin gözetimi ve eylemlerinin hızlanmasını sağlamak yetkisi olan Kamu Selameti Komitesi, haziran ayına gelindiğinde, üyelerinin karakterlerinin baskınlığının da etkisiyle hükümetmiş gibi davranmaya başlamıştır. Bu noktada Komite kendisini savaş eylemlerinin beyni ve hükümetin kalbi olarak görmektedir. Komitenin, Anayasa'nın da askıda olduğu bu dönemde³⁵ yürütmeye ilaveten yasama ve yargı yetkilerini de uhdesine aldığı, özellikle bazı düzenlemeler ışığında görebilmek mümkündür. Buna göre ilk olarak 27 Temmuz 1792'de İstifçilik Kanunu çıkmış, bunu 5 Eylül 1792 tarihinde “*Terörün günün koşullarının bir emri olduğuna*” ilişkin bildiri ve 17 Eylül 1792 tarihli Şüpheliler Kanunu izlemiştir. Ancak burada özellikle belirtilmesi gereken düzenleme 10 Ekim 1792'de “*barış gerçekleşene kadar anayasanın askıya alınmış olduğu*”nun ilanıdır. Böylece sistem her ne kadar önceleri anayasal bir monarşi ve devamında bir konvansiyonel sistemse de bu tarihten sonra çok daha kanlı ve baskıcı bir döneme evrilmiş ve çok farklı rejim alternatiflerinin denendiği anayasa dışı bir süreç başlamıştır. Komite'ye 28 Temmuz 1793'te şüpheliler hakkında yakalama emri düzenleme yetkisi verilmiş, ardından 10 Ekim 1793 tarihli kararname ile bakanlar, generaller ve diğer anayasal otoriteler üzerinde denetim faaliyetleri kabul edilmiştir.³⁶

Fransız siyasi iktidarının ilgili dönemlerdeki tek hâkimi hâline gelen söz konusu Kamu Selameti Komitesi, Thermidorian Tepki ile birlikte 29 Temmuz 1794'te üyelerinin çeyreğinin her ay değiştirilmesine karar verilmesi ve iki gün sonra içlerinde Robespierre'in de olduğu en baskın 6 üyenin değiştirilmesi neticesinde 24 Ağustos 1794 tarihli Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Bu bağlamda özellikle polis kuvvetleri, idare üzerindeki kontrol ve yargı üzerindeki kuvvetleri Yasama Komitesi'ne devrolunarak üstünlüğü sona erdirilmiş ve Terör Dönemi'ndeki “*Komiteler Hükûmeti*”nin merkezi rolü giderek kaybolmuştur.³⁷

34 Gooch/ Zurcher/ Loewenstein/ Florinsky, s. 42- 43.

35 Gooch, Robert Kent, “Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers I”, Political Science Quarterly, Vol. 38, No: 4, Y: 1923, ss. 578- 601, s. 582.

36 Jones, s. 89.

37 Bu noktada “*Komiteler Hükûmeti*” ifadesi özellikle dikkat çekicidir. Jones, s. 86- 87, 92.

C. Yasama ve Yürütme İlişkileri Bakımından Güncel Bir Örnek: İsviçre Sistemi

İsviçre sistemi, literatürdeki birçok eserde meclis hükûmetinin günümüzdeki örneği olarak gösterilmektedir.³⁸ Oysa bu tespit, meclis hükûmetinin genelde olağanüstü dönemlerde ortaya çıkması, uygulamada yürütmenin güdümüne giren yasama görünümü ve kuvvetler birliği ile aslında demokratik ilkeler bağlamında pek de gerçekçi görünmemektedir.³⁹ Nitekim bu sebeplerle günümüz bağlamında saf bir meclis hükûmeti sistemi bulmak neredeyse imkansızdır.⁴⁰

Öte yandan İsviçre, doktrinde kimilerine göre direktoryal, kimilerine göre yarı-başkanlık ve hatta başkanlık olarak dahi değerlendirilmektedir.⁴¹ Bu denli kavram kargaşasının olması, aşağıda genel hatlarıyla ele alınacak sistemin sui generis yapısıdır. Bu çalışmada ise İsviçre sistemi, meclis hükûmeti sisteminin olağanüstü koşullar haricinde demokratik bir sistemde kendine kolayca yer bulamayacağı ancak “bir kısım özellikleri ile” benzerlik gösterebileceği savını ortaya koyabilmek adına ele alınmaktadır. Bu bağlamda İsviçre sisteminin meclis hükûmetine benzeyen ve sistemden ayrılıp sui generis bir özellik göstermesine sebep olan yönleri yasama- yürütme ilişkileri çerçevesinde ortaya konacaktır.

1. Yasama: İsviçre Parlamentosu

İsviçre sistemine yakından bakıldığında “*konsensus demokrasisi*” kavramı göze çarpmaktadır. Bu sistemde siyasi iktidar, herhangi bir elde yoğunlaşmadan pek çok aktör arasında dağıtılmaktadır.⁴² Dolayısıyla İsviçre sistemi daha

38 Teziç, s. 501- 503.

39 Anayurt, s. 444, dn. 939.

40 Anayurt, s. 448.

41 Bachtiger, Andre/ Schwarz, Daniel/ Lutz, Georg, “Switzerland- Executive And Legislative Relations”, Workshop on Parliamentary Practices in Presidential Systems Joint Sessions of the ECPR, 25-30 April, 2006, s. 4.

42 Linder, Wolf/ Mueller, Sean, “Consensus Democracy: The Swiss System of Power Sharing”, Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2021, ss. 167- 207, Nature Public Health Emergency Collection, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc7816082/>, Erişim Tarihi: 14.02.2021; Linder, Wolf , “Consensus Democracy: The Swiss System of Power Sharing”, Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, Palgrave Macmillan, 2010, s. 128- 129, ss. 128- 157; Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 4.



bu aşamada, gücün bir yasama meclisinde toplandığı meclis hükûmeti sisteminden farklıdır.

İsviçre Konfederasyonu Federal Anayasası'na göre Konfederasyon'un en yüksek otoritesi ve temsilcisi İsviçre Parlamentosu'dur.⁴³ Bu bakımdan konfederal sistemin temel unsurlarındandır. İlaveten Church'ün isabetle belirttiği gibi, diğer siyasi güçler arasına sıkışmış ve anayasal konumunu korumak için mücadele etmesi gerekmektedir.⁴⁴ Çünkü bu sistemde Parlamento her ne kadar yürütme üyelerini bir meclis hükûmeti ya da parlamenter sistemde olduğu gibi seçebilse de güven oyu imkânından mahrumdur. Ayrıca bir hükûmet (Federal Konsey) önerisi Parlamento tarafından reddedilse dahi, yürütmenin istifası gerekmemektedir.⁴⁵ Dolayısıyla siyasi iktidarı elinde tutan ve kuvvetlerin yasamada toplandığı meclis hükûmetinden oldukça farklı bir durum söz konusudur. Fakat birazdan bahsedileceği üzere bazı durumlarda da Parlamento'nun geniş yetkilerinin mevcudiyetinden bahsedilebilmektedir.

Öncelikle Parlamento, konfederasyonu temsil eden tamamıyla eşit çift meclisten oluşmaktadır. Çift meclisin iki meşruiyet kaynağı ise, anayasaya göre konfederasyonun kurucu unsurları da kabul edilen Ulusal Konsey için halk; Devletler Konseyi için ise kantonlardır.⁴⁶ Kısa oturumların mevcut olduğu ve milletvekillerine, katılım-geçim-gider ödenekleri dışında ücret ödenmediği yarı- profesyonel bir parlamentodur. Toplantılar genelde 8- 13 saatleri arasında gerçekleşmekte ve vekillerin yarısının hazır bulunması gerekmektedir. Ayrıca vekillerin cezai yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu bulunmaktadır. Mart/ Haziran/ Eylül ve Aralık aylarından her birinde 3 haftalık dört Genel Kurul oturumu yapılmaktadır. Bunun dışında hem Parlamento hem hükûmet acil durum veya olağanüstü oturumlar düzenleyebilir. Her iki meclis de kanun teklifi sunabilir. Ancak bu teklifi her iki meclisin de kabulü ya da reddi gerekmektedir. Uzlaşma olmazsa "mekik" prosedürü gereği iki meclisin temsilcilerinden oluşan bir uzlaşma komitesi oluşturulur ve komite ortak bir metin üzerinde anlaşmaya çalışır.⁴⁷

43 İsviçre Konfederasyonu Federal Anayasası, Md. 148, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>, Erişim Tarihi: 12.02.2021.

44 Church, Clive H., *The Politics and Government of Switzerland*, Palgrave Macmillan, 2004, s. 103.

45 Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 4.

46 Church, s. 104.

47 Church, s. 105- 106.

Temelde Federal Anayasa parlamentoya üç görev vermektedir. Buna göre;

- Federalizm ve doğrudan demokrasinin işleyişi ile yürütmeyi denetlemek
- Ulusal bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güvenliği desteklemek
- Belirlenen görevleri üstlenmek

Bunların dışında dış politika, uluslararası andlaşmalar, anayasayı değiştirmek, doğrudan demokrasi girişimlerini kabul veya reddetmek, federal devlet ile kantonlar arası ilişkileri düzenlemek gibi yetkileri de bulunmaktadır. Yanı sıra Anayasa'nın yukarıdaki gibi Parlamento'nun yetkisine bıraktığı konularda Hükümet (Federal Konsey) tartışıp karar verememektedir. Yine belirtilmelidir ki, belli bir harcama limitini aşmaya ilişkin kararlar söz konusu olduğunda oylama sayıları nitelikli çoğunluk gerektirmektedir. Bu bağlamda karar verme hususunda Parlamento güçlü bir konumda yer almaktadır ve pek çok yetki Parlamento'ya verilmiştir.⁴⁸ Bununla birlikte Parlamento'nun yürütmenin genel ve mali idaresini (genel bütçe), hükümet programını rutin olarak gözden geçirdiği genel bir denetleyici rolü bulunmaktadır.⁴⁹

Belirtildiği üzere, yürütme organının üyeleri Parlamento tarafından seçilmektedir.⁵⁰ Fakat bu rol tartışmaya açıktır. Şöyle ki, yine aynı madde uyarınca Anayasa, hükümeti seçebilme kapsamını ülkenin çeşitli coğrafi ve dil bölgelerinin uygun şekilde temsil edilmesini sağlamak gayesiyle kendisi sınırlamaktadır. Gallagher'e göre hükümeti deviremeyen, siyasi görünümü değiştiremeyen veya politika yönelimlerini yeniden şekillendiremeyen tek Batı parlamentosu İsviçre'dir. Bu bakımdan uygulamada Parlamento'nun seçici değil, razı olan bir rolü olduğu dile getirilmektedir.⁵¹

48 Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 5.

49 Church, s. 110- 111.

50 İsviçre Konfederasyonu Federal Anayasası, Md. 175, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>, Erişim Tarihi: 12.02.2021.

51 Gallagher, Michael/ Laver, Michael/ Mair, Peter, Representative Government in Modern Europe, McGraw Hill Education, 5th Edition, 2011, s. 58-60, 173.



2. Yürütme: Federal Konsey

İsviçre sisteminde yürütme, dünyanın en küçük hükümetlerinden birini oluşturan yedi kişilik kolejyal bir yapı olan Federal Konsey'dir.⁵² Konsey başkanı, Federal Parlamento tarafından 12 aylık dönemler için seçilmekte ve konfederasyonun da başkanı olmaktadır. Belirtilmelidir ki Konsey başkanı ertesi sene yeniden seçilememekte ve ayrıca başkan yardımcısı da olamamaktadır. Doğaldır ki böyle bir yürütmede *primus inter pares* bir başkanlık sebebiyle liderlik eksikliği vardır ve üyeler arasında bir birlik de mevcut değildir.⁵³

Öte yandan Parlamento tarafından seçilen Federal Konsey, bu organ tarafından görevden alınamamakta ve bu hâliyle yürütmenin yasamaya bağlı olmadığı özerk bir görünüm çizmektedir. İlaveten Konsey İsviçre siyasetinde giderek önemli bir güç hâline gelmekte ve Parlamento'ya olan bağı da azalmaktadır. İsviçre Konfederasyonu Federal Anayasası bağlamında da görev yelpazesi genişlemektedir.⁵⁴ Anayasa ve 1997 tarihli Hükümet Kanunu Konsey'e, siyasi ve sosyal durumu takip etmek ve bu bağlamda Konfederasyon'un amaç ve araçlarını belirlemek gibi geniş ve objektif bir görev vermektedir. Dolayısıyla Anayasa'da yazan diğer görevler dışında yalnızca bu görev bile yürütmenin konumunu oldukça güçlendirmektedir. Bu sebeple yürütme organı olan Federal Konsey, Federal Meclis iradesinin bir uygulayıcısı olmaktan çok daha fazlası olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵⁵

Federal Konsey için yönetim kurulu benzeri bir yapılanma söz konusudur. Yönetim kurulu benzeri bu kolejyal yapılanmadaki üyeler Parlamento'da, parti toplantılarında ve dış görevlerde bulunmak zorundadır. Buna ek olarak seçilecek yedi üyenin kültürel ve coğrafi kökenleri hakkında, çeşitli toplulukların ve bölgelerin adil temsil edilmesi gereği gibi belli başlı kurallar da mevcuttur.⁵⁶ Dolayısıyla İsviçre sisteminde yürütme, tek bir siyasi parti ya da partiler koalisyonu değil daha geniş siyasi bölünmeleri yansıtmaktadır.⁵⁷

52 Gruner, Erich, "Systeme gouvernemental et selection des élites en suisse", Il Politico, Vol. 35, No: 4, Y: 1970, ss. 768- 784, s. 768.

53 Church, s. 113, 116.

54 İsviçre Konfederasyonu Federal Anayasası, Md. 171, 174 vd., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>, Erişim Tarihi: 12.02.2021.

55 Church, s. 113, 115- 116.

56 Stojanovic, Nenad, "Party, Regional, Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections", Swiss Political Science Review, Vol. 22(1), Y: 2016, ss. 41- 58, s. 41, 50.

57 Church, s. 117.

Federal Konsey'deki yedi üye genel itibarıyla üç temel kısıtlamaya tabidir. Buna göre:

- Kararlarının sorumluluğu kolejyal olarak üyelerin tamamına aittir. Bu nedenle birlikte hareket etmeleri gerekir.
- Anayasa'ya göre ilgili yedi üye (bakan), hem kolektif politika yapıcı organ hem de belli idari departmanların başı olarak nitelenmektedir.
- Üyeler arasında hiyerarşi yoktur; tüm üyeler eşittir. Bir karar için genelde dört üyeden oluşan bir yetersayı kâfidir.

Bu noktada yasama ile yürütme ilişkilerini daha net bir çerçevede ortaya koymak sistemin meclis hükûmeti ile farkını ortaya koyabilmek adına gerekmektedir. Buna göre yukarıda dile getirildiği üzere, Parlamento her ne kadar Federal Konsey üyelerini seçse de yasamanın yürütmeye güvensizlik oyu verme imkânı bulunmamaktadır. Ayrıca bir Konsey önerisi Parlamento tarafından reddedilse dahi Konsey'in istifası gerekmemektedir.⁵⁸

İsviçre sisteminde yasa yapım sürecine değinmek ise, sistemin meclis hükûmetinden farkını ortaya koyabilmek adına bir diğer önemli başlığı oluşturmaktadır. İlk olarak her ne kadar gündem belirleme yetkisi Parlamento'da olsa da bu işe önemli bir zaman ve kaynak ayırmak gerekmektedir. Ancak açıktır ki milletvekillerinin gündem belirlemek için oldukça karmaşık ve çeşitli konular hakkında bilgi edinmeleri şarttır. Bu ise, hükûmet ve idareden bağımsız bir kaynak ve personel anlamına gelmektedir. Oysa İsviçre'de milletvekilliği tam zamanlı bir iş olarak görülmemekte ve maaş alınmamaktadır. Yasa yapım sürecinde bir diğer mesele de yürütmenin rolüdür. Federal Konsey'in Parlamento'nun yasa yapım sürecini engelleyici, önleyici ya da geciktirici veto yetkisi yoktur. Parlamento da yasa tasarılarının değiştirilmesine ilişkin olarak zaman veya içerikle ilgili bir sınırlama yapamamaktadır. Ancak İsviçre'de yasa yapım sürecinin gayriresmî kontrolü, yürütmenin önderliğinde ve genelde Parlamento'dan çok önce başlamaktadır.⁵⁹ Buna göre yasa tasarıları yirmi altı

58 Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 4.

59 Linder, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2021; Anayurt, s. 450.



kanton ve pek çok ana çıkar grubuna danışılmaktadır. İlaveten yürütme, tüm Parlamento komite toplantılarına ve tartışmalarına katılır. Böylece Parlamento öncesi süreci iyi yönlendirerek Parlamento'ya reddetmesi veya değiştirmesi zor uzlaşmacı çözümler önermektedir.⁶⁰

İsviçre sisteminin farklı noktalarından bir diğeri de parti rekabeti ve doğrudan demokrasi bağlamında kendini göstermektedir. Burada belirtmelidir ki İsviçre'de hiçbir parti Parlamento'daki oyların yaklaşık %25'inden fazlasına sahip değildir. Kaldı ki 1959'dan beri dört büyük partinin tümü hükûmette temsil edilmektedir.⁶¹

Tüm bu açıklamalar ışığında belirtmelidir ki İsviçre sistemi, bir meclis hükûmeti sisteminden ziyade, kendilerinin adlandırması ile "*sihirli bir formül*"e sahip tamamıyla kendine özgü bir oluşumdur.⁶² Bunun sebebi olarak, sistemde iktidarın birçok organ arasında paylaşılması ve konsensus demokrasisi denilen yapılanma gösterilebilir. Özellikle Federal Konsey'in yukarıda açıklandığı üzere kimi durumlarda yasamaya karşı üstün pozisyonda olabildiği, yürütmenin üstünlüğünü de çağrıştıran bu yapısı ile nevi şahsına münhasırdır.⁶³ Bu durum ise çalışmamızda dile getirildiği üzere meclis hükûmeti sisteminin, uygulamada dönüştüğü örnekler göz önüne alındığında, günümüz demokrasilerinde yer bulabilmesinin zorluğunu destekleyici bir durumdur.

D. 1921 Anayasası: Anayasal Meclis Hükûmeti

Çalışma kapsamında 1921 Anayasası bağlamında meclis hükûmeti sisteminin özgülüğünü ortaya koyabilmek için öncelikle genel bazı bilgilerin ele alınması gerekmektedir. Bilindiği üzere 1921 Anayasası, egemenlik yetkilerini kurtuluş amacıyla Büyük Millet Meclisine devretmiş bir ulusun eseridir. Bir imparatorluktan cumhuriyete giden yolda, kendi kaderini tayin ederek Kurtuluş Savaşı ile varoluşunun mücadelesini veren ulus, egemenliğin bir meclis uhdesinde vücut bulmasını sağlamıştır. Bu bağlamda olağanüstü bir

60 Özellikle "Preparatory works" olarak anılan ve Parlamento öncesi çalışmalara ilişkin olarak bkz. Schmid, Jörg, "The Process of Law Making in Switzerland", Symposium on Die Entstehung Von Gesetzen in Rechtsvergleichender Perspektive; The Rabel Journal of Comparative and International Private Law, Vol. 78(2), Y: 2014, ss. 329- 345, s. 344; Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 5-6.

61 Bachtiger/ Schwarz/ Lutz, s. 7.

62 Stojanovic, s. 50- 51.

63 Anayurt, s. 450.

dönemde ortaya çıkmış ve saltanat ile halifelikten hiç söz etmemiş bu Anayasa, 1876 Kanun-u Esasi'yi de tümüyle yürürlükten kaldırmayan bir geçiş dönemi anayasası görünümündedir.⁶⁴

Bir kurucu iktidar yetkisi ile ortaya çıkan bu Anayasa, dönemin ruhuna uygun biçimde en temelde millî egemenlik ilkesini kabul etmiştir. Bu ilkenin doğrudan uygulama bulduğu organ olarak Büyük Millet Meclisi ise temelde bir yasama organı olarak tasarlanmıştır. Ancak asli kurucu iktidar olarak temel kuruluşa dair kararlar alıp uygulamış bu meclis, olağanüstü bir meclis (salâhiyet-i fevkalâdeyi hâiz bir meclis) görünümündedir. Dolayısıyla ilk planda yürütme kuvveti de Meclisin uhdesindedir. Hatta İstiklal Mahkemeleri dahi oluşturulurken yargı yetkisi bile Meclise ait bir kuvvet olarak sayılmıştır.⁶⁵

1921 Anayasası, bulunduğu koşullar göz önünde bulundurulduğunda, pek çok açıdan özgün bir anayasadır. Bu noktada çalışmamızda ele alınan ve meclis hükûmeti sisteminin ilk örneği olan Fransız Konvansiyon Meclisi ile en temel farkına değinmek yerinde olacaktır. Buna göre uygulamadaki görünümü ile doğmuş Fransız Konvansiyon Sistemi, 10 Ekim 1793'te "*barış gerçekleşene kadar anayasanın (1793 Anayasası) askıya alındığı*" bir dönemdir. 1921 Anayasası ise, Kurtuluş Savaşı'nın sürdüğü bir dönemde yapılmış ve açıkça nasıl bir sistem tasarladığını öngörmüş bir metindir. Dolayısıyla 1921 Anayasası'ndaki meclis hükûmeti, her ne kadar uygulamada parlamentarizme yönelen sapmalar da olsa, anayasal ve hukuki bir sistem kurmaktadır.

1921 Anayasası'nın kurduğu bu meclis hükûmeti, çalışmamız bağlamında özellikle yasama- yürütme ilişkileri bakımından ele alınmaktadır. Bu noktada belirtilmelidir ki sistem, 1876 Kanun-u Esasi'de mevcut olan anayasal monarşi sistemini devam ettirmeyip açıkça kuvvetlerin birliğine ve millî egemenlik ilkesine dayalı bir meclis hükûmeti öngörmektedir. 1921 Anayasası'nın 2. maddesine göre hem yürütme hem de yasama kuvvetleri milletin tek temsilcisi olarak görülen Büyük Millet Meclisinde toplanmaktadır.

64 Soysal, s. 159; Eren, Abdurrahman, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar- Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Seçkin, 2020, s. 182.

65 Soysal, s. 153, 157, 161; Tunaya, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, ss. 230- 254, s. 230- 231; Teziç, s. 501.



Bu bağlamda 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisinin açılmasını takiben henüz anayasa metni dahi hazır değilken Zabıt Ceridesi'nde kayıt altına alınmış ifadelerle başvurmak, dönemin ruhunu ve Kurtuluş Savaşı dolayısıyla pek çok cephede mücadele etmek durumunda olan bir milletin meclisindeki tartışmaların derinliğini anlamak adına önem arz etmektedir. Bu bağlamda Mustafa Kemal Paşa'nın hükümet sistemine ilişkin aşağıdaki ifadeleri özellikle çarpıcıdır:⁶⁶

“Her halde camiai Osmaniyenin tamamiyeti, istiklâli millînin temini, bilhassa makamı muallâyî saltanatın masuniyeti mutlaka şayanı itimat bir kuvvete ve sağlam bir idareye mütevakkıftır ve bunlar ise ancak hâkimiyeti millîye esasına müstenit idare ve kuvvettir.

...

Gerek hukuku esasiye kavaidine gerek tarihteki emsali adideye ve gerek zamanımızda aynı şeraiti elime içinde mâruzu inhidam kalmış olan milletlerin teşkil ettiği ibreti müessireye nazaran memleketi inkisam ve inhilâlden kurtarmak için derhal Kuvayı Umumiyei milliyeyi esaslı teşkilât ile tevhid etmekten başka çare yoktur.”

Görüldüğü üzere anayasanın kabulü öncesi hükümet sistemine ilişkin fikrî temel de millî egemenlik ilkesine dayanan ve kuvvetlerin merkezî bir teşkilatta toplandığı bir sistemdir.⁶⁷ Ayrıca Büyük Millet Meclisinin nasıl bir meclis olacağına dair de takip eden ifadeler dikkat çekicidir.⁶⁸

“Meclisi Aliniz murakıp ve müdekkik mahiyetinde bir Meclis-i Mebûsan değildir. Binaenaleyh yalnız teşrii ve taknin ile vazifedar olarak mesul bir mevkiden mukadderatı milliyeyi nezaret altında bulunduracak değil, bilfiil onunla iştiğal edecektir. Nitekim fevkalade ahval içinde bütün milletler bu prensipleri terk ederek ya kuvvei teşriyeyi tatil edip icra heyetlerine fazla selahiyetler bahşederler veyahut bütün milletin

66 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 2. Birleşim, Cilt: 3, 24.4.1336 (24.04.1920), s. 31.

67 Tunaya, s. 238.

68 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 2. Birleşim, Cilt: 3, 24.4.1336 (24.04.1920), s. 31.

arayı umumiyesine müracaatle ittihazı mukarrerat eylerler. Biz ittifakı Cumhura her kuvvetten ziyade salahiyet bahşeden İslamiyet esasatını nazarı dikkate alarak Meclisi Alinizi kaffeî umuru millette doğrudan doğruya vazîülyed tanımak taraftarıyız.”

Buna göre açıktır ki, yasama organının gücünü esas alan bir meclis hükûmeti düşüncesi, anayasadan önce tasarlanmış ve devamında 1921 Anayasası'na 2. maddenin açık ifadesi ile yansımıştır. Bu durumda anayasanın öngördüğü kuvvetler birliğine dayalı ve olağanüstü yetkileri haiz bir meclis hükûmetinde yasama- yürütme ilişkilerinin ne şekilde oluştuğunu belirlemek sistemin teo-rideki durumunu ortaya koyabilmek adına gereklidir.

1. Salâhiyet-i Fevkalâdeyi Haiz Büyük Millet Meclisi ve Bir Yürütme Vasıtası Olarak İcra Vekilleri Heyeti

Başgil tarafından meclis hükûmeti sisteminin “*en saf*” ve “*en güzel*” örneği olarak nitelenen⁶⁹ Büyük Millet Meclisi hükûmeti sisteminin en kilit ögesi, hiç kuşku yoktur ki meclistir. Nutuk'taki ifade ile “*selahiyet-i fevkaladeyi haiz*” olan bu meclis, yürütme kuvveti ve yasama yetkisinin sahibidir (Md. 2, Md. 3). Dolayısıyla kuvvetler birliği ilkesi uyarınca, yürütme organı Büyük Millet Meclisine bağımlıdır. Yürütme işleri için oluşturulan İcra Vekilleri Heyeti'nin hukuki varlığının kaynağı da bizatihi Meclisin iradesinin bir yansıması olarak 25 Nisan 1920 Tarih ve 5 Sayılı Genel Kurul Kararı ile on bir kişilik heyeti oluşturan 2 Mayıs 1920 Tarihli Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanundur. Görülmektedir ki, hem 1921 Anayasası, hem diğer hukuki metinler sistemin meclis hükûmeti olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum Fransız Konvansiyon Meclisinin yukarıda ortaya konan ve uygulamadan doğan tasarısından daha net bir bakış açısını yansıtmaktadır.

1921 Anayasası'nın ilgili diğer maddeleri de sistemi ve meclisin yetkilerini ortaya koyan hükümler olmaları dolayısıyla bu noktada ele alınmalıdır. Buna göre Büyük Millet Meclisi icra vekillerini kendi seçen, vekillere yön veren ve hatta gerektiğinde görevden alabilen bir organdır (Md. 8). Devlet başkanlığının da olmadığı bu sistemde Büyük Millet Meclisinin başkanı, İcra Vekilleri

69 Başgil, s. 299.



Heyeti'nin de başkanı olarak kabul edilmektedir (Md. 9). Bu özelliklere bakıldığında meclisin yürütme işlerindeki etkisi anlaşılabilir. Buna göre yasama, yürütmeye yön veren, yürütmeyi görevden alabilen rolü ile açıktır ki ondan üst bir konumdadır.

1921 Anayasası'nın lafzı ile açıkça ortaya koyduğu meclis hükûmeti sisteminde yürütme kuvvetini de elinde bulunduran Büyük Millet Meclisi, Türkiye Devleti'ni idare etmekten de sorumludur (Md. 3). Esasen Anayasa'nın kabulünden önceki Zabıt Ceridesi'ne bakıldığında, yürütme kuvvetinin de sahibi olarak görülen olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin yürütme kuvvetini bizzat komisyonlar vasıtasıyla gerçekleştirilmesi fikri de dile getirilmiştir.⁷⁰ Buna göre;

“...doğrudan doğruya Meclis, vekilleri vasıtasıyla ve Heyeti icraiye teşkililiyle değil, encümenler teşkililiyle, encümen riyasetleri ve encümen vasıtasıyla idarei umur etmek ve encümen reisleriyle Divanı riyaset meseali mühimmede birleşerek ittihazı mukarrerat etmek ve encümenler Divan reisleriyle Heyeti Umumiyyeye karşı mesul olmak en kestirme ve en muvafık bir hareket olur, zannındayım. Vukuat yürüyor. Anadolu bugün idaresiz, başsız bir vücut gibidir. Bir vücut ki, ortada dönüyor. Herkez kendi kendini amiri mutlak tanıyor, buna da şüphe yok. Bu, gözlerimizle görülmüş hepimizin bildiği bir hakikattir. Azil ve nasbı Nezarete aidolan her memur kendisini âmiri mutlak tanıyor ve hiçbir kuvvet ve makam tanımıyor. Benim diyor. Meclisi Âlimiz, bunun önüne geçecek salâhiyeti fevkalâdeyi haiz ve milletin iradesiyle buraya gelmiş bir Meclisi Âlidir. Milletler icrayı Hükümet eder. Buna hiç şüphe yok. İcrayı Hükümet etmek itibarıyla Meclisimiz tamamiyle bu salâhiyeti haizdir.”

Ancak bu ve buna benzer teklifler, özellikle savaş koşulları sebebiyle zaman alacağı gerekçesiyle çoğunluk tarafından kabul edilmemiştir. Bu bağlamda dönemin koşulları ve kararların hızlı alınması gereğiyle yürütme vasıtasının

70 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 3. Birleşim, Cilt: 4, 25.4.1336 (24.04.1920), s. 53.

Meclis tarafından teker teker seçilecek bir heyetten oluşması düşüncesi ağır basmıştır. Bu noktada duruma dair takip eden tespitler önem taşımaktadır.⁷¹

“Fakat diğer taraftan nazarı dikkati âlinize vaz’edeceğimiz bir cihet daha vardır ki, o da, İstanbul’da 16 Mart’tan bugüne kadar devam eden ahval dolayısıyla Memaliki Osmaniyenin kısmı âzamı hemen hemen başıboş derecededir ve tamamiyle idarei umura muvaffak olunamıyor. Her yerde de bâzı uygunsuzluklar serzedei zuhur oluyor.”

İşte bu ve benzeri sebeplerle Birinci Büyük Millet Meclisi ilk planda, yukarıda anıldığı üzere, üyelerinin meclis tarafından teker teker seçildiği bir İcra Vekilleri Heyeti’nin oluşturulmasını hüküm altına almıştır. Bu bakımdan İcra Vekilleri Heyeti’nin oluşumu, parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunun oluşumundan farklıdır.⁷² Görüldüğü üzere bu durum yalnızca Fransız düşüncülerin fikirlerinin bir yansıması değil, uygulamadaki koşullarla da yakından ilişkilidir.⁷³ Bu doğrultuda İcra Vekilleri Heyeti’nin teorideki varlık sebebi, Zabıt Ceridesi’nde bahsedildiği üzere, zaman kısıtına ilişkin tartışmalar olup hukuki varlığı 25 Nisan 1920 Tarih ve 5 Sayılı Genel Kurul Kararı ile on bir kişilik heyeti oluşturan 2 Mayıs 1920 Tarihli BMM İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanun’dur. Bu bağlamda teorik planda ortaya çıkışı (özellikle 29 Ekim 1923 öncesi) saf bir meclis hükûmeti teorisindeki yürütme kuvvetine ilişkin bir vasıta rolüdür.⁷⁴

İcra Vekilleri Heyeti’nin ilk dönemine bakıldığında 1921 Anayasası’nın 8. maddesi, tipik bir meclis hükûmeti özelliği taşımaktadır. Buna göre Büyük Millet Meclisi, Heyet’i yönlendirip direktif vermek ve hatta gerektiğinde üyelerini görevden alabilmek yetkilerine sahiptir. Kaldı ki yukarıda anılan İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanun’a bu noktada biraz daha yakından bakmak gerekmektedir. İlgili Kanun uyarınca İcra Vekilleri Heyeti’nin üyeleri Büyük Millet Meclisi tarafından teker teker seçilmektedir. Hatta Heyet’in başkanı da Meclis Başkanıdır. Bu usul, yürütme işlerini

71 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 3. Birleşim, Cilt: 4, 25.4.1336 (24.04.1920), s. 53.

72 Soysal, s. 158.

73 Tanör, Bülent Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 2007, s. 262.

74 Kubalı, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1971, s. 366- 367; Özbudun, s. 52- 58.



gerçekleştiren bir organ olan İcra Vekilleri Heyeti'nin üyeleri arasında bir dayanışma kültürünün de oluşmasını bir miktar zorlaştırıcı bir durumdur. Bu bakımdan tasarlanan sistem parlamenter rejimden uzaklaşmaktadır. Kaldı ki Özbudun tarafından aktarılan Mustafa Kemal Paşa'nın 1 Aralık 1921 tarihli meclis konuşmasında da var olan hükûmet sisteminde İcra Vekilleri Heyeti'nde dayanışmaya gerek olmadığı, dayanışmanın Mecliste olması gerektiği ifadesi de dikkate değerdir.⁷⁵ Bu bağlamda kuvvetlerin birliğine dayalı meclis hükûmeti sisteminin açıkça ortaya konduğu bir diğer Anayasa maddesi de 7. maddedir. Buna göre, anlaşma ve barış yapılmasını karşılayan “*muahede ve sulh akti*” ibareleri bir anlaşmanın görüşme, imza ve onaylamaya ilişkin tüm safhalarını karşılamaktadır.⁷⁶

İlaveten bu noktada 1921 Anayasası sisteminin kendine özgülüğüne önemli bir örnek olarak yine 7. maddede düzenlenen “*vatan müdafaası ilanı*” yetkisinden bahsetmek mühimdir. Buna göre “*savaş ilanı*” yetkisi, ilgili dönemde (1919- 1920) yapılan Çekoslovakya, Danimarka ve Finlandiya anayasalarında anayasa hukuku doktrini bakımından doğal olarak meclislere bırakılmıştır. 1921 Anayasası'nda ise bu ibare, Meclise ait bir yetki olarak ve fakat ancak vatan savunması hâli mevcut olduğunda verileceği biçiminde tasarlanmıştır.⁷⁷ Kurtuluşunun savaşını verdiği ortamda yürürlükte olan bu kısa anayasadaki üç kelimelik ifadenin, çağın ne kadar ilerisinde ve barış yanlısı olduğu ise açıktır.

İşte böyle heterojen biçimde tasarlanan İcra Vekilleri Heyeti ile Büyük Millet Meclisinin ilişkisi noktasında üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da yürütme vasıtası olan Heyet'in hükûmet sistemine adını veren ve baskın güç olan Meclisi hangi oranda etkileyebildiği sorunudur. Bu bağlamda belirtilmelidir ki İcra Vekilleri Heyeti, Büyük Millet Meclisini feshedememektedir. Bu durum parlamenter sistemden önemli bir fark olarak değerlendirilmektedir. İlaveten Heyet, Meclisin çalışma sürelerine ya da tatiline ilişkin de herhangi bir yetkiye sahip değildir.⁷⁸ Görülmektedir ki İcra

75 Özbudun, s. 62.

76 Tanör, s. 260.

77 Karamustafaoğlu, Tunçer, “Prohibition of War as an Instrument of National Policy By a Pioneer Constitution”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol. 34, I: 1-4, Y: 1977, s. 13, 15, ss. 9- 17.

78 Özbudun, s. 63.

Vekilleri Heyeti, tıpkı meclis hükûmetinin teorik çerçevesindeki yürütme kuvvetinin aracısı olmak rolünü Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde mümkün olduğunca gerçekleştirmektedir.

2. Teoriden Pratiğe: Meclis Hükûmeti Sisteminden Uzaklaşmalar ve Sistemin Özgünlüğüne Dair Diğer Tespitler

Meclis hükûmeti sistemi, tarihsel süreçte kimi zaman tasarlanmaksızın tamamıyla uygulamanın doğurduğu bir biçimde (Fransız Konvansiyon Meclisi) kimi zaman da 1921 Anayasası'ndaki gibi başlangıçta tasarlanarak uygulamaya konmuştur.⁷⁹ Ancak olağanüstü koşulların doğurduğu ve önceleri Meclisin uhdesinde olan yürütme kuvvetinin bir aracı heyet vasıtasıyla kullanılması durumu, yetki yönünden kuvvetli olan bu organın çoğunlukla etkinliğini artırdığı bir sisteme dönüşmüştür. Bu bakımdan Cadart'ın dediği gibi sistem bir miktar ütopye⁸⁰ ve hatta belki de hayalci olarak nitelenebilir. Yine bu noktada sistemin örneklerine genel olarak bakıldığında yürütmenin güçlenmesi eğiliminin belki de meclis hükûmetinin doğasından kaynaklandığı dahi ileri sürülebilir.

1921 Anayasası da özellikle Birinci Büyük Millet Meclisi düşünüldüğünde, kuvvetlerin birliğine dayalı saf bir meclis hükûmeti olarak tasarlanmıştır. Ancak 29 Ekim 1923 tarihli Anayasa değişikliği ile bu sistemden bir miktar ayrılmıştır. Çalışmamız kapsamında bu noktada meclis hükûmetinden farklılaşan noktalar, detayına girilmeksizin ortaya konulacak ve bir ulusal Kurtuluş Savaşı esnasında anayasal bir düzende ortaya çıkışı ile dahi özgün olan 1921 Anayasası meclis hükûmetinin kendine özgü yönleri belirtilecektir.

Bu bağlamda ilk olarak belirtilmelidir ki, teoride Meclisin bir aracısı olan İcra Vekilleri Heyeti üyeleri hem ayrı ayrı hem de ortaklaşa sorumlu kabul edilmiştir. Bunun sebebi aslında bir miktar Meclisin uygulanan kararlarda uygulayıcının sorumlu olması gerektiğine ilişkin iradesidir. Hatta İcra Vekilleri Heyeti'nin tümü hakkında gensoru önergesinin verildiği veya Heyet'in tümüne güvenoyu verilip görevine devam ettiği haller de yaşanan örnekler arasın-

⁷⁹ Anayurt, s. 447.

⁸⁰ Cadart, s. 399.



dadır.⁸¹ Burada özellikle İcra Vekilleri Heyeti'nin savaş- barış ya da büyükelçi gönderimi gibi uluslararası hukuka ilişkin konularda İcra Vekilleri Heyeti'nin Meclisin görüşünü almaması hususundaki gensoru anımalıdır. Bu konuya ilişkin Heyet'in üyelerinden Maliye Vekili Ferit Bey'in şu ifadeleri durumun uygulamada evrildiği noktayı belirtmesi bakımından oldukça çarpıcıdır.⁸²

“Heyet-i Vekile yüce heyetinizin arzu ettiği esaslar içinde hareket etmekle beraber, kendi mesuliyetini müdrük bulunuyor... Kendi icraatından madem ki mesuldür, o da ister ki mesuliyetin gerektirdiği surette lazım gelen kararları da alsın.”

Yine bu noktada Meclisin, önüne gelen kimi işlerde yasama görevi ile yürütmeye dair görev ayrımını yapması da kendisinden ayrı olarak yürütmeye ilişkin işlere atfettiği anlamla ilişkilidir.⁸³ Heyet'in bir programının olması ve bu programın Meclis huzurunda okunması da dikkate değer bir özelliktir.⁸⁴ Bu durum ayrıca teoride heterojen olması gereken Heyet'in kendi içinde bir dayanışmasının da olmasına sebep olmaktadır.

Kanun yapımında da Heyet, Meclisi yönlendirici bir role sahiptir. Özbudun'un tespiti ile Büyük Millet Meclisinin açılışından 28 Şubat 1921 tarihine dek kanunlaşan metinlerin %79.8'i İcra Vekilleri Heyeti'nin tasarısıdır.⁸⁵

Yanı sıra saf bir meclis hükûmeti sisteminde kural olarak bir devlet başkanı mevcut değildir.⁸⁶ Ancak 1921 Anayasası sisteminde Meclis Başkanı fiiliyatta bir devlet başkanı gibi hareket etmiştir.⁸⁷ Cumhuriyetin ilanına ilişkin 29 Ekim 1923 Tarih ve 364 Sayılı Kanun değişikliği ile de sistemde bir başvekil ve reiscumhurun konuşlandırılması meclis hükûmeti sisteminden bir diğer uzaklaşmayı ortaya koymaktadır.⁸⁸

81 Özbudun, s. 64- 65, 68- 70.

82 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 98. Birleşim, Cilt: 5, 15.XI.1336 (15.11.1920), s. 382.

83 Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920- 1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, İletişim Yayınları, 2001, s. 224.

84 Tunaya, s. 242.

85 Özbudun, s. 72.

86 Kubalı, s. 367; Tanör, s. 271; Özbudun, s. 53.

87 Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2016, s. 559.

88 Anayurt, s. 450.

Bu noktada görülmektedir ki, doktrinde bazı yazarlarca belirtildiği üzere 1921 Anayasası'nın teorideki meclis hükûmeti sistemi, doğaldır ki uygulamada bazı noktalarda sapmalar göstermiştir. İcra Vekilleri Heyeti gibi bir oluşum, en başta yalnızca yürütme işlerinin bir aracısı gibi tasarlansa da Meclisin bazı konularda sorumluluğu bütünüyle Heyet'e bırakması, Mecliste sağlanan destek, Heyet'in üyelerinin karakter yapıları ve en önemlisi Kurtuluş Savaşı'nın kendine özgü koşulları sebebiyle liderlik yapmasına sebep olmuştur. Bu durum ise uygulamada ve özellikle 29 Ekim 1923 Tarih ve 364 Sayılı Kanun değişikliği ile birlikte düşünüldüğünde teoride de parlamenter rejimi çağrıştıran özelliklere sebebiyet vermiştir.⁸⁹

E. Genel Değerlendirme

1921 Anayasası, Osmanlı- Türk anayasal gelişmeleri bağlamında oldukça önemli bir noktadadır. Söz konusu Anayasa bir kurtuluş mücadelesinin ortasında yapılması sebebiyle anayasacılık hareketleri bakımından da kendine özgü bir yere sahiptir. İlaveten Büyük Millet Meclisindeki tartışmalar yakından incelendiğinde, yapımı esnasındaki fikri derinlik ve entelektüel birikim bugün dahi eşine az rastlanır türdendir.

Tüm bunların yanı sıra anayasacılık tarihimizdeki ilk ve tek yumuşak anayasa olması, yerel yönetim ve ademimerkeziyete ilişkin hükümleri, “Türk” yerine “Türkiye” ifadesinin tercihi gibi çeşitli bakımlardan da oldukça yenilikçi ve kendine özgü görünümünü sürdürmüştür. Ancak çalışmamız kapsamında dikkat çekici nokta, millî egemenlik ilkesinin kuvvetli vurgusu ve neticesinde kuvvetler birliğine dayalı bir meclis hükûmetini bilfiil düzenlemiş olmasıdır.

“Meclis Hükûmeti” sistemi tarihsel olayların doğurduğu ve genel olarak olağanüstü dönemlerde tercih edilmiş ya da koşulların yönlendirmesi ile tercih edilmek durumunda kalınmış bir sistemdir. Uygulandığı her ülkede bazı ana unsurları ile benzerlik gösterse de birbirinden oldukça farklı biçimlere de evrilmiştir. Temelde, kuvvetlerin bir mecliste birleştiği bir kuvvetler birliği sistemi olarak kabul edilse de yargı bağımsızlığının sağlandığı ihtimalde, sırf

⁸⁹ Özbudun, s. 74.



yasama ve yürütme birlikteliğinin olmasından dolayı bu sistemin kuvvetler birliği olarak kabul edilmeyeceği de dile getirilmektedir.

Ancak bu sistemin ilk örneği olan ve yukarıda incelenen Fransız Konvansiyon Sistemi tarihsel olaylar sebebiyle antidemokratik bir kuvvetler birliği rejimine dönüşmüş ve sonrasında meclis hükûmeti sisteminin algısı, hep bu ilk baskıcı ve kanlı dönemi çağrıştırmıştır. Dar ve teknik anlamıyla yürütmenin yasamaya bağımlı olduğu bu sistemde yargının da bu kuvvetler birliğine dahil edilmesi, hukuki bir çerçevede ortaya çıkmayan, sistemin başındaki kişilerin arzularıyla şekillenmiş bir örnek doğurmuştur. Öyle ki, sistem “*barış gerçekleşene dek anayasayı askıya almış*”, birçok kırım gerçekleştirmiş ve diktatoryal bir hâle evrilmiştir.⁹⁰ İlginçtir, oldukça kısa bir sürede tüm kuvvetlerin Kamu Selameti Komitesi'nin eline geçtiği bu “*Komiteler Hükûmeti*”nin adı, hâlâ konvansiyonellik özelliği ile anılmaktadır.

Fransız Konvansiyon Sistemi en temelde her ne kadar yürütmeyi oluşturan Kurul'un Konvansiyon Meclisi tarafından seçilmesiyle, Meclisin Kurul'u denetlemesi ve yönlendirmesiyle 1921 Anayasası'nın kabul ettiği meclis hükûmeti sistemine ve Büyük Millet Meclisinin yetkilerine benzese de uzun bir süre boyunca siyasi istikrarsızlığın hâkim olduğu Fransa ile Kurtuluş Savaşı'nı yürüten Türkiye'de farklı uygulamalar gerçekleşmiştir. Özellikle siyasi iktidarın Konvansiyon Meclisinden Kamu Selameti Komitesi'ne geçtiği ve kısımların gerçekleştiği 1793 ile 28 Temmuz 1974 tarihleri arasındaki Büyük Terör Dönemi düşünüldüğünde, 1921 Anayasası sisteminin 29 Ekim 1923 Tarih ve 364 Sayılı Kanun'la parlamenter rejimi giderek daha kuvvetle çağrıştırdığı sistem arasında benzerlik bulmaya çalışmak hukuki bir bakış açısı olmayacaktır.

İsviçre sistemi ise, çalışma kapsamında tarihsel iki örnek de düşünüldüğünde, yalnızca günümüzde meclis hükûmeti sisteminin mevcudiyetini sorgulamak gayesiyle ele alınmıştır. Sistemin sui generis yapısı sebebiyle anılan örnek, doktrinde meclis hükûmeti, direktoryal sistem, yarı-başkanlık ve hatta başkanlık sistemi olarak değerlendirilmektedir. Yukarıda anlatılan yasama- yürütme ilişkileri dikkate alındığında İsviçre sistemi, meclis hükûmeti sisteminin olağanüstü koşullar haricinde demokratik bir sistemde

90 Anayurt, s. 445.

kendine kolayca yer bulamayacağını göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Dolayısıyla 1921 Anayasası'nın kurduğu sistem ile de ancak yürütmenin yasama organı olan Meclis tarafından seçilmesi ve yürütmenin yasama organını fesih yetkisi olmaması gibi sınırlı "bir kısım özellikleri ile" benzerlik gösterebilmektedir.

Dolayısıyla çalışmada ele alınan üç sistem incelendiğinde, çoğu yazarın da isabetle dile getirdiği üzere, meclis hükûmeti sistemi olağanüstü hâllerde ortaya çıkmış bir usuldür. Fakat burada olağanüstü hâlin çeşitli ülkelerde farklı biçimlerde ortaya çıkışı, sisteme özgünlüğünü vermektedir. Kaldı ki bir parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi kadar net ve saf bir sistem de olmayan meclis hükûmeti sistemi, mevcut olduğu tüm örneklerde birbirinden pek çok noktada ayrılmaktadır. 1921 Anayasası'nın özellikle farklılık taşıdığı noktalar ise; daha Anayasa'nın kabulü öncesinde sisteme dair Mecliste gerçekleşen demokratik tartışmalar, İcra Vekilleri Heyeti'nin kanunen kurgulanması, sistemin Anayasa tarafından açıkça kabulü, Kurtuluş Savaşı esnasında anayasal bir sistem içinde doğup gelişmesi ve cumhuriyetin ilanı neticesinde bir anayasa değişikliği ile parlamenter sisteme giderek yaklaşan yapısıdır. Bu bakımdan sistem, tarihsel örnekleri düşünüldüğünde farklı ve özgün bir örnek olarak kabul edilebilecektir.



Kaynakça

- Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920- 1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, 2001.
- Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960.
- Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım- Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- Ardant, Philippe/ Mathieu, Bertrand, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 20e édition, Lextenso Éditions, Paris, 2008.
- Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara, 1962.
- Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Nutuk, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2016.
- Bachtiger, Andre/ Schwarz, Daniel/ Lutz, Georg, “Switzerland- Executive And Legislative Relations”, Workshop on Parliamentary Practices in Presidential Systems Joint Sessions of the ECPR, 25-30 April, 2006.
- Bastid, Paul, Le Gouvernement d’assemblée, Cujas, Paris, 1956.
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt: I, Fasikül: I, İstanbul Baha Matbaası, 1960.
- Brissaud, Jean, French Public Law 1915, Cornell University Library, 2009.
- Cadart, Jacques, Institutions politiques et droit constitutionnel, Vol. I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979.
- Church, Clive H., The Politics and Government of Switzerland, Palgrave Macmillan, 2004.
- Cohendet, Marie-Anne, Droit Constitutionnel, 3e édition, Éditions Montchrestien, Paris, 2006.
- Eren, Abdurrahman, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar- Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Seçkin, 2020
- Gallagher, Michael/ Laver, Michael/ Mair, Peter, Representative Government in Modern Europe, Mcgraw Hill Education, 5th Edition, 2011.
- Gooch, Robert Kent, “Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers I”, Political Science Quarterly, Vol. 38, No: 4, Y: 1923, ss. 578- 601.
- Gooch, Robert Kent/ Zurcher, Arnold J./ Loewenstein, Karl/ Florinsky, Michael T., Governments of Continental Europe, Ed. Shotwell, James T., Revised Edition, Macmillan, New York. 1952.
- Göze, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta, 2007.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C. I, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2020.
- Gruner, Erich, “Systeme gouvernemental et selection des élites en suisse”, Il Politico, Vol. 35, No: 4, Y: 1970, ss. 768- 784.
- Hamon, Francis/ Troper, Michel, Droit Constitutionnel, 39e édition, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2018.
- Jones, Colin, The Longman Companion to the French Revolution, Routledge, 2013.
- Karamustafaoğlu, Tuncer, “Prohibition of War as an Instrument of National Policy By a Pioneer Constitution”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol. 34, I: 1-4, Y: 1977, ss. 9- 17.

- Kubalı, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1971.
- Linder, Wolf, “Consensus Democracy: The Swiss System of Power Sharing”, Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, Palgrave Macmillan, 2010, ss. 128- 157.
- Linder, Wolf, Swiss Political System, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/swiss-political-system.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2021.
- Linder, Wolf/ Mueller, Sean, “Consensus Democracy: The Swiss System of Power Sharing”, Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2021, ss. 167- 207, Nature Public Health Emergency Collection, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc7816082/>, Erişim Tarihi: 14.02.2021.
- Nitas, Koraltay, “Fransa Yönetim Sistemi”, Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, 2003, ss. 201- 278.
- O’Grady, Mary Denis, The Theory of the Separation of Powers expressed in the French Constitution of 1791, Loyola University Ecommons, 1948.
- Okandan, Recai Galip, “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: I, Y: 1935, S. 3, ss. 303- 321.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.
- Rousseau, Jean Jacques, Du Contract Social, Flammarion, Paris, 2001.
- Schmid, Jörg, “The Process of Law Making in Switzerland”, Symposium on Die Entstehung Von Gesetzen in Rechtsvergleichender Perspektive; The Rabel Journal of Comparative and International Private Law, Vol. 78(2), Y: 2014, ss. 329- 345.
- Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.
- Stojanovic, Nenad, “Party, Regional, Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections”, Swiss Political Science Review, Vol. 22(1), Y: 2016, ss. 41- 58.
- Şencan, Hüdayi, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri, Ed. Gökçimen, Semra, TBMM Basımevi, 2017, ss. 25- 100.
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 2. Birleşim, Cilt: 3, 24.4.1336 (24.04.1920).
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 3. Birleşim, Cilt: 4, 25.4.1336 (24.04.1920).
- T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: I, İçtima Senesi: 1, 98. Birleşim, Cilt: 5, 15.XI.1336 (15.11.1920).
- Tanör, Bülent Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 2007.
- Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta, 2019.
- Tunaya, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürklük, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, ss. 230- 254.

1921 ANAYASASI'NDA MECLİS BAŞKANININ YERİ

Merve ALÇIK

Arş. Gör.,

Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
mervealcik@klu.edu.tr; mervealcik@gmail.com

Öz

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılışından itibaren 1921 Anayasası'nın uygulandığı süre boyunca, Cumhuriyetin ilanına değin meclis hükûmeti sisteminin bir gereği olarak hukuken devlet başkanlığı kurumu bulunmamaktaydı.

Mustafa Kemal, meclis başkanlığı yaptığı 24 Nisan 1920-23 Ekim 1923 tarihleri arasında meclis başkanı sıfatıyla ve şüphesiz karizmatik liderliğiyle yönlendirici ve başat bir konumda olmuştur. Çalışmada meclis başkanının bu konumunda belirleyici olan siyasal ve hukuki gelişmeler incelenecektir. Anılan dönem içerisinde meclis başkanının yeri geldiğinde adeta parlamenter sistemdeki bir başbakan konumunda; yeri geldiğinde ise tarafsız bir devlet başkanı sıfatıyla hareket ettiği ve bunların görev ve yetkilerini yerine getirdiğini söylemek mümkündür. 1921 Anayasası döneminde meclis başkanı; meclise ve icra vekilleri heyetine başkanlık etmenin yanı sıra devlet başkanına ait yetkiler kullanan ve icra vekilleri üzerinde '*de facto*' güce sahip bir kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok yönden kendine özgü bir deneyim olan 1921 Anayasası döneminde meclis başkanının konumu da klasik anlamda meclis hükûmeti sistemindeki meclis başkanından farklı bir anlam ve yer kazanmıştır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Meclis Hükûmeti Sistemi, Meclis Başkanı, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi.



The Place Of The President Of The Assembly

In The Constitution Of 1921

Abstract

The first term of The Grand National Assembly of Turkey from the opening of parliament in 1921 during the implementation of the Constitution, as a requirement of parliamentary government system until the proclamation of the Republic, there was no legally presidential institution.

Mustafa Kemal was in a leading and dominant position between 24 April 1920 and 23 October 1923, when he was the president of the parliament, with his charismatic leadership as the president of the assembly. The study will examine the political and legal developments that are decisive in this position of the president of the council. It is possible to say that, during this period, the president of the assembly is almost a prime minister in a parliamentary system and he acted as an impartial head of state and fulfilled their duties and powers when necessary. The president of the assembly during the 1921 Constitution; in addition to chairing the parliament and the delegation of executive deputies, he appears to be a person who exercises the powers of the head of state and has *'de facto'* power over the executive deputies. During the 1921 Constitution, which was a unique experience in many ways, the position of the President of the Assembly also gained a different meaning and place from the president of parliament in the classical parliamentary government system.

Key Words: The constitution of 1921, Assembly Government System, The President of the Assembly, The First Term of The Grand National Assembly of Turkey

Place Du Président De L'assemblée

Dans La Constitution De 1921

Abstrait

Première période de la Grande Assemblée Nationale de Turquie depuis l'ouverture du parlement en 1921 lors de la mise en œuvre de la Constitution, en tant qu'exigence du système de gouvernement parlementaire jusqu'à la proclamation de la République, il n'y avait pas d'institution juridiquement présidentielle.

Mustafa Kemal occupait une position dominante entre le 24 avril 1920 et le 23 octobre 1923, alors qu'il était président du parlement, avec sa direction charismatique en tant que président de l'assemblée. L'étude examinera les développements politiques et juridiques qui sont décisifs dans ce poste de président du conseil. Pendant cette période, le président de l'assemblée est presque un premier ministre dans un système parlementaire et qu'il agit comme un chef d'État impartial et remplit ses devoirs et pouvoirs lorsque cela est nécessaire. Le président de l'assemblée lors de la Constitution de 1921 ; en plus de présider le parlement et la délégation des députés exécutifs, il semble être une personne qui exerce les pouvoirs du chef de l'État et exerce un pouvoir « de facto » sur les députés de l'exécutifs. Au cours de la Constitution de 1921, qui a été une expérience unique à bien des égards, le poste de président de l'Assemblée a également acquis une signification et une place différentes de celles du président du parlement dans le système de gouvernement parlementaire classique.

Mots Clés : La constitution de 1921, Le système de gouvernement de l'Assemblée, Le président de l'Assemblée, Premier période de la Grande Assemblée Nationale de Turquie.



GİRİŞ

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) açılışından itibaren 1921 Anayasası'nın uygulandığı süre boyunca, Cumhuriyetin ilanına değin meclis hükûmeti sistemi uygulanmıştır. Meclis hükûmeti sistemi, diğer adıyla konvansiyonel sistem, kuvvetlerin birliği ilkesine dayanan; doktrinde esasen yasama ve yürütme güçlerinin yasamada birleştiği bir sistem olarak ifade edilmektedir.

23 Nisan 1920'de Birinci TBMM'nin açılmasından itibaren 1921 Anayasası'nın yürürlükte olduğu süre boyunca Cumhuriyetin ilanına kadar olan tarihsel süreçten, siyasal uygulamalardan ve hukuki düzenlemelerden hareket edilerek, bu tarih aralığında meclis başkanı sıfatı ile hangi görev ve yetkiler ne şekilde kullanılmıştır? Meclis başkanının *'de facto'* olarak güçlendiği söylenebilir mi? Bu sorulara çalışmamızda cevap aranarak meclis başkanlığı kurumunun 1921 Anayasası döneminde uygulanan meclis hükûmeti sistemi içerisindeki yeri belirlenmeye çalışılacaktır. Özellikle Birinci TBMM'nin açılışından 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarih arasındaki siyasal ve tarihsel süreç, bize 1921 Anayasası döneminde meclis başkanının nasıl konumlandırıldığına ipuçlarını vermektedir. Bu nedenle 1921 Anayasası'nın kabulü öncesindeki döneme dair de incelemelerde bulunulmuştur.

Çalışmadaki amaç, Birinci TBMM'nin açılışından itibaren Cumhuriyetin ilanına değin meclis hükûmeti sistemi içerisinde meclis başkanının konumunu tarihsel, siyasal ve hukuksal perspektiflerden ortaya koyarak somutlaştırmaktır.

I. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Döneminde Meclis Başkanı

A. 1921 Anayasası Öncesi

16 Mart 1920'de İstanbul'un işgali akabinde Mustafa Kemal, İstanbul'un işgal edilmesi sonrasında 'Kurucu Meclis' adıyla bir meclis toplanması gerektiği düşüncesiyle toplanacak meclise devletin yönetim biçimini değiştirme yetkisi verilmesini ilk anda sağlamak istemiştir. Ancak Mustafa Kemal, 'Kurucu Meclis' ifadesi yerine 'Salahiyeti Fevkaladeyi Haiz bir Meclis'in Ankara'da

toplanmasını sağlamak için harekete geçmiştir.¹ Mustafa Kemal'in olağanüstü yetkiyi haiz bir meclis kurulması yönündeki esasları da içeren 19 Mart 1920 tarihli intihabat tebliğinde, Ankarada toplanacak meclis hakkında neden olağanüstü yetkilere haiz bir meclis ifadesi kullanıldığı Nutuk'ta şöyle belirtilmiştir:

Efendiler, bu konu üzerinde, iki gün kadar komutanlarla makine başında görüşerek düşüncelerini aldım. Ben ilk yazdığım müsveddede “Kurucu Meclis” deyimini kullanmışım. Maksadım da toplanacak meclisin ilk anda “rejim” i değiştirme yetkisine sahip olmasını sağlamaktı. Fakat bu deyim kullanılması maksadı gereğince açıklayamadığım veya açıklamak istemediğim için, halkın alışkın olmadığı bir deyimdir, gerekçesiyle Erzurum ve Sivas'tan uyarıldım. Bunun üzerine “olağanüstü yetkiye sahip bir meclis” deyimini kullanmakla yetindim.

Dönemin özelliği gereği, işgal altındaki İstanbul'da hâlâ meşruiyete sahip bir padişah halifenin bulunuyor olması, Mustafa Kemal'in böyle bir ifade değişikliğine gitmesini gerektirdiyse de Ankarada toplanacak olan meclisin ‘Kurucu Meclis’ olarak kurgulandığını göstermektedir. İntihabat tebliği uyarınca seçilen mebuslarla Mebusan Meclisinin üyesi olup İstanbul'dan Ankara'ya ge-

1 M. Kemal Atatürk, Söylev, Basıma Hazırlayan: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Çağdaş Yayınları, 29. Bası, Cilt: I-II, İstanbul, 1996, s.215,216; M. Kemal Atatürk, Nutuk, Osmanlıca'dan Türkçe'ye Çeviri, Orijinal Tam Metin, Yeditepe Üniversitesi Kültür Yayınları, Cilt:1 (Metinler), Sayı Özel, İstanbul, s.380,381; İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları I, Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s.61; Bülent Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 31. Baskı, İstanbul, 2018, s.230; Burak Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.28; Tarık Zafer, Tunaya, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) İkinci Kitap: Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk (1918-1938), (Cumhuriyet ve Atatürk), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s.59; Tarık Zafer Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, (TBMM Hükümeti), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:23, Sayı:3-4, 1958, s.228; Mahmut Goloğlu, Üçüncü Meşrutiyet, Başnur Matbaası, Ankara, 1970, s.152; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Ankara, 2018, s.25; Rıdvan Akın, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s.47; Tevfik Bıyıklıoğlu, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukukî Yapısı ve İhtilâci Karakteri”, Belleten, Cilt:24, Sayı:96, 1960, s.644; Murat Sevinç / Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017, ss.25,26; Dinçer Demirkent, Bir Devlet İki Cumhuriyet, Ayrıntı Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 2017, s.117.



lebilen mebusların katılımıyla TBMM 23 Nisan 1920 günü açıldı.² Meclisin açıldığı ilk gün, en yaşlı üyesi ve geçici başkanı sıfatıyla Sinop mebusu Şerif Bey açılış konuşmasında ilk defa ‘Büyük Millet Meclisi’ ifadesini kullanmıştır.³

24 Nisan 1920 tarihli ikinci içtimada, Mustafa Kemal Meclis tarafından Meclis Başkanı olarak seçilmiştir.⁴ Seçilmesinin ardından Mustafa Kemal Mecliste hükümet teşkilatı hakkında bir teklif vermiştir. Bu teklifte, bundan sonra uygulanacak olan hükümet sistemine ve uygulamaya dair önemli ipuçları yer almaktadır. Teklifte, millî vicdanın ifadesi olan Meclisin yapacağı kanunlarla bağlı bir hükümetin kurulmasının şart olduğu, Meclisin hükümeti kontrolle yetinecek denetçi ve tetkik edici bir yasama organı olmadığı; milletin yazgısına bu sıfatlarla kuşbakışı bakamayacağı, bu yazgıyla bilfiil meşgul olacağı, meselenin bir parlamenter sistem kurmak olmadığı, olağanüstü zamanlar ve durumlarda uygulanmış durumlara başvurmak gerektiği belirtilmiştir. Bu hususta iki seçenek belirtilmiştir: ya Meclisi tatil ederek yürütme organına fazla yetkiler verilecek ya da aksi yapılarak Meclisi kuvvetlendirerek yürütmeyi bir veya birkaç kişinin eline geçirmemek ve yürütme kuvvetini doğasından gelen bir şekilde zayıflatmak. Bu iki seçenektan ikincisinin kabul edilebileceği ve meclisin yasama ve yürütme işlerini kendisinde toplayacağı ifade edilmiştir. Günlük politika ve idare işlerinin teferruatına meclis inemeyeceğinden kendi içinden bir heyet seçmesi, bu heyetin meclise karşı tek tek ve müştereken sorumlu olacağı, heyetin adının ‘Heyet-i İcraiye’ olacağı, üyelerine de ‘Vekil’ deneceği, padişah-halife baskı ve tehditten kurtulduğu anda meclisin düzenleyeceği kanun esasları çerçevesinde yerini alacağı da belirtilmiştir.⁵

TBMM’nin benimsediği ve kabul ederek meclis kararı hâline gelen bu takdirde yeni bir devletin kuruluşunun ana ilkeleri ifade edilmiştir. Meclis, ülke-

2 Hıfzı Veldet Velidedoğlu, İlk Meclis ve Millî Mücadelede Anadolu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1990, s.15; Başgil, Türkiye Siyasî Rejimi, s.104; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.25.

3 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1,1. İçtima, 23.04.1920, s.2; Muzaffer Yardımcı, “İlk TBMM Binası ve Sinop Mebusu Mehmet Şerif Bey’in Meclis Faaliyetleri”, Türk Dünyası Araştırmaları, Cilt: 126 Sayı: 248, Eylül-Ekim 2020, s.204.

4 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1, 2.İçtima, 24.04.1920, s.38.

5 Atatürk, s.230; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1, İkinci İçtima, 24.04.1920, s.30,32; Tunaya, Cumhuriyet ve Atatürk, s.63,64; Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, (1921 Anayasası), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s.5; Tunaya TBMM Hükümeti, s.232, 233; Tanör, s.235; Akın, TBMM Devleti, s.99,100; Çelik, s.43,44; Sinem Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017, s.7.

nin ve padişahın kaderini belirleme hakkını kendinde bulmuş, kurucu iktidar kimliğini elde etmiştir.⁶ Tanör'e göre, Meclis tarafından kabul edilen 24 Nisan tarihindeki Mustafa Kemal'in tavrı esasen 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na kadar geçecek dönemin geçici anayasası niteliğindedir.⁷

25 Nisan 1920 tarihinde Birinci Büyük Millet Meclisi tarafından alınan 5 numaralı kararla “*Kuvvei İcraiye teşkiline karar verildi.*”⁸ Mustafa Kemal'in hükümet teşkilatı hakkındaki tavrında devlet başkanının olmadığı bir hükümet oluşturulması gerektiği, padişah-halifenin Osmanlıların ve tüm Müslümanların başı olup tehdit altında olduğu, geçici olsa dahi Anadolu'da bir devlet başkanı veya padişah vekilliği kurmanın doğru olmayacağını, çünkü amacın padişah-halifenin kurtarılması olduğu ifade edilmiştir.⁹ Bu nedenle devlet başkansız, heyet hâlinde Meclis içinden ve tarafından seçilen, Meclis Başkanı Mustafa Kemal'in aynı zamanda başkanı olduğu onun dışında altı üyeden oluşan ‘Muvakkat İcra Heyeti’nin yürütme işlerini yapması Meclis tarafından kararlaştırılmıştır.¹⁰ Büyük Millet Meclisinin adı hükümet olmamasına rağmen ilk hükümeti böylece Mustafa Kemal'in başkan olduğu ve ona ek olarak altı üyeden oluşan Muvakkat İcra Heyeti olmuştur.¹¹ Böylelikle, zikredilenlerin aksine bir yürütme organı ve devlet başkanlığının varlığı fiilen meydana gelmiştir.¹²

25 Nisan 1920 tarihinden Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'un kabul edildiği 2 Mayıs 1920 tarihine kadar yürütme işleri muvakkat icra heyeti tarafından yapılmıştır.¹³ Layiha Encümeni, 1 Mayıs 1920 günü, 5 maddeden oluşan kanun tasarısını Meclise sunmuştur. Tasarı, Mustafa Kemal'in 24 Nisan'da Meclise sunduğu tavrı temel alınarak oluşturulmuştur. Yasama ve yürütme gücünün Mecliste toplanması, meclisin başkanının aynı zamanda icra vekilleri heyetinin de başkanı olması, icra vekilleri

6 Tanör, s.235; Çelik, s.44.

7 Tanör, s.235.

8 Gözübüyük / Kili, s.89; Tanör, s.236; Tanör/Yüzbaşıoğlu, s.1; Akın, s.100; Hacıfettahoğlu, s.129.

9 Tunaya, Cumhuriyet ve Atatürk, s.64,65; Özbudun, 1921 Anayasası, s.6.

10 Özbudun, 1921 Anayasası, s.8; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1, 2. İçtima, 24.04.1920, s.52-60; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.25, 26; Akın, s.101.

11 Tanör, s.236; Goloğlu, s.170; Şirin, s.10.

12 Barış Bahçeci, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.142.

13 Arsel, s.64.



heyeti üyelerine vekil denilmesi ilkeleri benimsenmiştir.¹⁴ Anılan tasarı meclisçe görüşülmüş ve 4 maddesi kabul edilmiştir.¹⁵ Anılan kanunla, muvakkat icra heyetinin geçiciliği sona ermiş; İcra Vekilleri Heyeti'ne kalıcı hukuki statü kazandırılmıştır.¹⁶

2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilen 3 numaralı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'un 2. maddesinde, “İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakaıyla aralarından intihabolunur.” denilmekle, icra vekillerinin tek tek Meclis tarafından salt çoğunlukla seçileceği kabul edilmiştir.¹⁷ İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'da ayrıca meclis başkanının İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık edeceği açıkça yer almamasına rağmen Meclisin bu konuda daha önce Muvakkat İcra Heyeti'nin oluşturulmasına karar verilirken meclis başkanının yürütme organına başkanlık edeceği kararına binaen 2 Mayıs 1920 tarihinden sonra oluşturulan İcra Vekilleri Heyetlerinde Meclis Başkanı olması sıfatıyla Mustafa Kemal başkanlık yapmıştır.

1920 yılının Eylül ayına gelindiğinde 4 Eylül 1920 tarihli içtimada Dâhiliye Vekâletine Tokat mebusu Nâzım Bey seçilmiştir.¹⁸ Nâzım Bey'in Dâhiliye Vekâleti gibi hassas bir mevkiye seçilmesi ile ilgili olarak Mustafa Kemal, Nutuk'ta şunları dile getirmiştir:

Efendiler, 4 Eylül 1920 tarihinde Tokat mebusu Nâzım Bey, 89 reye karşılı 98 rey ile Meclisçe Dahiliye Vekâletine intihap olundu. Nâzım

14 Çelik, s.45.

15 Tunaya, Cumhuriyet ve Atatürk, s.67; Özbudun, 1921 Anayasası, s.8; Tunaya, TBMM Hükûmeti, s.236; Layiha Encümeni'nin oluşturduğu kanun taslağının “Meclisin toplanmadığı zamanda Vekiller meyanında (arasında) istifa eden olursa bilâhara Meclisin tasdikına (onayına) iktiran etmek (sunmak) üzere mezkûr (anılan) umuru Büyük Millet Meclisi Reisi, Meclis azâsından (üyesinden) tensibedeceği (uygun bulacağı) zata (kişiyeye) kendi mesuliyeti (sorumluluğu) altında muvakkaten (geçici olarak) tevdi eder. (verir)” şeklindeki meclisin toplanık bulunmadığı zamanlarda vekillerden birinin görevden çekilmesi durumunda Büyük Millet Meclisi başkanı, daha sonra Meclisin onayına sunmak koşuluyla Meclis üyelerinden birini icra vekili görevine geçici olarak atayabileceği şeklindeki 5. maddesi tasarrımın mebuslarca en çok tartışılan maddesi olmuştur. Maddede Meclisin toplanık bulunmadığı zamanın belirsizliği hakkında ve toplanmanın ilk haftasından dağılmadan veya toplanık bulunulmayan zamanlardan söz etmenin Meclisin onuru ile bağdaşmayacağı, Meclisin hiçbir güç tarafından dağıtılamayacağı ifade edilmiştir. (Çelik, s.45,46; Şirin, s.16)

16 Tanör, s.236, 237; Çelik, s.46.

17 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1, 9. İçtima, 02.05.1920, s.185.

18 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:3, Devre:1, İçtima Senesi:1, 58. İçtima, 04.09.1920, s.514.

Bey, dakika fetvetmeksizin (yitirmeksizin)büyük istical (acele) ile vekâlet makamına gidip ifa-yı vaziyete başladı. Badehu (Daha sonra) Heyet-i İcraiye Reisi de bulunmam hesabıyla beni ziyarete geldi. Ben Nâzım Beyi kabul etmedim. Meclis-i Alinin mazhar-ı itimat ve intihabı olan bir vekili kabul etmemekle, ihtiyar ettiğim muamelenin mahiyet ve nezaketini elbette takdir ediyordum. Fakat, memleketin büyük menfaati, beni bu yolda harekete mecbur tutuyordu. Bittabi, hareketimin sebebini izah ve ispat edeceğimden ve izah edeceğim noktanın Meclis-i Alice de mühim görüleceğinden emin idim. Efen-diler, Meclis azaları meyanından (arasından), aykırı birtakım prensiplere temayül (eğilim) gösterenler zuhura başlamıştı. (ortaya çıkmıştı) Bunlardan biri olmak üzere, Nâzım Bey ve rüfekası (arkadaşları) en çok nazar-ı dikkatimi celbeylemiştir. Nâzım Beyin daha Sivas Kongresi esnalarında, kendisinden aldığım safsatalarla (asılsız sözlerle) mali bazı maktuplarıyla ne zihniyet ne mahiyette olabileceğini anlamıştım. Nâzım Bey, meb'us olarak Ankara'ya geldikten sonra, her gün yeni yeni siyasi faaliyetler gösteriyordu. Teşekküle başlayan her hizb-i siyasî ile temas fırsatını kaçırmıyordu. Nâzım Bey, bizzat ve bilvasıta ecnebi mehafilinden (derneklerden) bazılarıyla temas yolunu bulmuş ve teşvik ve muavenete de mazhariyetini temin etmişti. Bu zatın, Halk İştirakiyun Fırkası diye , gayriciddi, sırf cerr-i menfaat maksadiyle bir fırka teşkili teşebbüsü ve onun başında gayri milli faaliyet sevdasında bulunduğu, mutlaka mesmuunuz olmuştur. Bu zatın, ecnebi mehafiline, casusluk ettiğine de asla şüphe etmiyordum.¹⁹

Meclis hükûmeti sisteminde yürütme organı yasama organından ayrı ve bağımsız olmayan bir kuvvettir. Meclis hükûmeti sisteminde yürütme organı, tek tek meclis içerisinden ve meclis tarafından seçilir ve oluşturulur. Yürütme organı üyeleri aynı zamanda meclisin üyesidir.²⁰ Parlamenter sistemden farklı olarak yürütme organı kendi içinde dayanışması olan homojen bir yapı değil-

19 Atatürk, s.409,410.

20 Başgöl, Türkiye Siyasî Rejimi, s.256; Teziç, s.476; Turhan, Hükûmet Sistemleri, s.26; Özbudun, 1921 Anayasası, s.53; Hacıfettahoğlu, s.80;



dir.²¹ Bu homojen olmama özelliği sebebiyle İcra Vekilleri Heyeti içerisinde Mecliste farklı görüş ve düşüncelere sahip vekiller bir arada bulunabilmiştir.

Nâzım Bey'in istifasına yol açan bu süreçte meclis başkanının İcra Vekilleri üzerinde *'de facto'* güce sahip olduğu görülmektedir. Bu *'de facto'* güç ilerleyen süreçte 4 Kasım 1920 tarihinde İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'da değişiklik yapılması ile *'de jure'* bir yetkiye evrilecektir. Kaldı ki Mustafa Kemal, Nutuk'ta Nâzım Bey'in Dâhiliye Vekâletine seçilmesine yönelik yaptığı açıklamalarında vekillerin seçimi ile ilgili kanunun değiştirilmesini gerektiren bir sebep olarak göstermiştir.²² Henüz 1921 Anayasası'nın kabul edilmediği bu geçici anayasa döneminde İcra Vekilleri Heyetinin bir başkanı da olmadığından, Meclis Başkanı olarak Mustafa Kemal meclis tarafından tek tek salt çoğunlukla seçilen İcra Vekilleri üzerinde önemli ölçüde güce sahipti. Mustafa Kemal, adeta parlamenter sistemdeki başbakan misali görüş ayrılığı içinde olduğu bir vekilin görevden alınmasını istemiş ve bu istediğini de vekilin kendisinin istifa dilekçesi vermesi suretiyle yaptırmıştır. 6 Eylül 1920 tarihinde Nâzım Bey, Meclis Başkanının isteğine direnmeksizin yaşanan siyasi çekişmeyi hiç yansıtmayan bir istifa dilekçesi sunmuş ve istifası Meclis tarafından kabul edilmiştir.²³

Nâzım Bey'in istifası sonrası, 47 sayılı Kanun ile İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'da icra vekillerinin seçilmesi konusunda değişiklik yapıldı ve bu değişikliğe göre icra vekillerinin Büyük Millet Meclisinin Meclis başkanının meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar içinden salt çoğunluğu ile meclis üyeleri arasından seçileceği hususu benimsendi. Değişiklik öncesi icra vekilleri doğrudan doğruya ve ayrı ayrı meclis tarafından seçiliyordu. Bu seçilme şekli, icra vekilleri arasında görüş birliğinin oluşmamasına yol açmıştı.²⁴ İcra vekillerinin seçilmesine ilişkin ikinci madde değişikliğinin arka planında İçişleri Bakanlığına seçilen Tokat mebusu Nâzım Bey'in Meclis Başkanı

21 Teziç, s.476; Şule Özsoy Boyunsuz, "The Revolutionary Constitution of 1921", IACL-AIDC Blog (4 March 2021), <https://blog-iacl-aidec.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/4/the-revolutionary-constitution-of-1921-hbd7d> Erişim:01.05.2021

22 Atatürk, s.409; Şirin, s.23,24.

23 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:3, Devre:1, İçtima Senesi:1, 60. İçtima, 06.09.1920, s.589; E. Semih Yalçın, "Dahiliye Vekili Nâzım Bey'in İstifası Meselesi", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:11, Sayı:32, s.411.

24 Başgil, Esas Teşkilât, s.96; Tanör, s.242; Özbudun, 1921 Anayasası, s.15,16; Akın, s.106.

Mustafa Kemal tarafından istifaya zorlanması akabinde ikinci madde 4 Kasım 1920 tarihinde 47 sayılı İcra Vekilleri Kanununun İkinci Maddesini Muaddil Kanun²⁵ ile “İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi Reisinin Meclis azalarından göstereceği namzetler (adaylar) meyanından (arasından) ekseriyeti mutlaka (salt çoğunluk) ile intihap olunur. (seçilir)” şeklinde değiştirilmiştir. Değişikliğe göre artık meclis içinden herhangi bir aday icra vekili olarak seçilemeyecek, icra vekili olarak seçilebilmek için Meclis başkanının mebuslar arasından gösterdiği adaylardan olmak gerekecektir. Meclis başkanının icra vekilleri üzerindeki ‘de facto’ gücünün bu hüküm değişikliğiyle ‘de jure’ bir yetkiye dönüştüğünü söylemek isabetli olacaktır. Meclis başkanı artık bu değişiklikte birlikte çalışacağı kişileri aday gösterme yöntemiyle de olsa belirleme yetkisine sahiptir.²⁶ Anılan değişiklikte, Meclis başkanının uygun bulduğu adaylar icra vekili olarak seçilmiş; değişiklik öncesi duruma göre İcra Vekilleri Heyeti de daha mütecanis ve homojen bir yapı göstermeye başlamıştır.

A. 1921 Anayasası Dönemi

20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun (TEK) kabulü ile birlikte, TEK’in 9. maddesinde meclis başkanı ile ilgili olarak;

“Büyük Millet Meclisi heyeti umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz’ına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika selahiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir.”

hükmü yer almaktaydı.

Bu madde ile meclis başkanına bazı yetkilerin verildiği ve bir İcra Vekilleri Heyeti başkanı statüsü yaratıldığı görülmektedir.²⁷ İcra Vekilleri Heyeti başkanını statüsü yaratılmışsa da aynı zamanda meclis başkanının vekiller heyetinin

25 Gözübüyük / Kili, s.97.

26 Yavuz Aslan, “I. Dönem TBMM’de “İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)”nın Statüsü ve “TBMM Reisi”nin İcra ile İlgili Görev ve Sorumluluğu”, Atatürk Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, 2000, s.63.

27 Şirin, s.78.



doğal başkanı konumunda bulunması, 1921 Anayasası'nın kabulü öncesinde mevcut olan Meclis Başkanının konumunun korunduğunu göstermektedir. Ayrıca İcra Vekilleri Heyeti Başkanı olarak vekiller arasından seçilen kişinin diğer vekillere karşı bir üstünlüğü de bulunmamaktaydı. İcra Vekilleri Heyeti Başkanının işlevi vekâletler arasında iletişimi ve koordinasyonu sağlamaktan ibaretti.²⁸ Ancak, bu tarihten sonra hükümetin çıkardığı kararnamelerde hem İcra Vekilleri Heyeti Başkanının hem de Meclis Başkanının imzası vardır.²⁹ Bu noktada, Mustafa Kemal'e muhalif olan -daha sonra İkinci Grup olarak da anılan- mebuslar onun iktidarını dengeleyebilmek için bir karşı ağırlık oluşturmak amacıyla, Meclis Başkanlığı ile İcra Vekilleri Heyeti Başkanlığının ayrılmasını ve icra vekillerinin kendi başkanını seçmesini istemişlerdir. 1921 Anayasası metninde de görüldüğü üzere, muhalif mebusların isteği ile Mustafa Kemal taraftarlarının orta noktada buluşabileceği bir formül benimsenmiştir.

Meclis Başkanı; 1921 Anayasası'nda, Meclis adına imza koymaya ve İcra Vekilleri Heyeti tarafından alınan kararları onaylama yetkisine sahiptir. Yasama ve yürütme birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi gereği yasama organının başkanının aynı zamanda yürütme organının doğal başkanı olduğu kabul edilmiştir. Bu düzenlemeyle devlet başkanı konumunda bir meclis başkanı ve İcra Vekilleri Heyeti başkanı ile iki başlı yürütme ayrışmasının başladığı söylenebilecektir.

1921 Anayasası ile Meclis başkanına verilen Meclis namına imza vaz'ı yetkisi ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdik yetkisi, esasen devlet başkanlarının sahip olduğu yetkililerdir. Meclis namına imza vaz'ı (koyması) aslında devlet başkanının devleti temsil yetkisine denk düşer.³⁰ Aynı şekilde Heyeti Vekile kararlarını onaylama yetkisi de parlamenter rejimlerde devlet başkanının sahip olduğu yetkililerdendir.

Mustafa Kemal'in Nâzım Bey'in istifası sürecinde olduğu gibi 1921 Anayasası döneminde de icra vekilleri üzerindeki gücünü gösteren diğer bir mesele Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in istifası meselesidir. Bekir Sami Bey, ilk Hariciye Vekili olup 3 Mayıs 1920 tarihli celsede vekil olarak seçilmiştir.³¹

28 Özbudun, 1921 Anayasası, s.69.

29 Aslan, s.65.

30 Özbudun, 1921 Anayasası, s.66.

31 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt:1, Devre:1, İçtima Senesi:1, 10. İçtima, 03.05.1920, s.196; Şirin, s.94.

Bekir Sami Bey, İngiltere, Fransa ve İtalya gibi ülkelere ziyaretlerde bulunup; gittiği ülkelerde delegeler heyeti başkanı ve hariciye vekili sıfatıyla diplomatlarla görüşmelerde bulunarak her biri ile ayrı sözleşmeler imzalamıştır.³² Mustafa Kemal, Nutuk'ta Bekir Sami Bey'in imzaladığı sözleşmelerin içeriği ile ilgili detaylı açıklamalar yaptıktan sonra şu açıklamalarda bulunmuştur:

“Elbette bu sözleşmeler Hükümetimizce reddetmek başka bir işlem göremezdi. İtilaf Devletlerinin, Londra'ya barış yapmak için gönderdiğimiz delegeler heyetimiz başkanı Bekir Sami Bey'e imza ettirdikleri sözleşmelerdeki maddelerin Sevr projesinden sonra aralarında imzaladıkları “Üçlü Anlaşma” adı verilen ve Anadolu'yu nüfuz bölgelerine ayıran bir andlaşmayı Millî hükümetimize başka adlar altında kabul ettirme maksadına dayandığı açıktır. İtilaf Devletlerinin politikacıları bu maksatlarını Bekir Sami Bey'e kabul ettirmeyi de başarmışlardır... Millî hükümetin bağlı bulunduğu prensiplerle, bu prensiplere bağlı bir Hariciye Vekilinin tuttuğu yol arasındaki uyumsuzluğu açıklamak mümkün değildir.”³³

Mustafa Kemal, devamında Bekir Sami Bey'in düşüncelerinin Mecliste benimsenmeyeceği bir yana, Hariciye Vekâletinden düşürüleceğinin de mukakkak olacağını belirtmiş, Meclisi siyasi meselelere boğmanın o günün şartlarında uygun olmaması dolayısıyla Bekir Sami Bey'e görüşlerinin isabetli olmadığını açıklayarak Hariciye Vekâletinden çekilmesini teklif ettiğini ifade etmiştir.³⁴ Bekir Sami Bey ile Mustafa Kemal arasında Türk dış politika ilkeleri açısından tamamen zıt görüşler mevcuttu.³⁵ Mustafa Kemal, Nutuk'ta Bekir Sami Bey'in İtilaf Devletleri ile anlaşma imkânı bulunduğu görüşü ile ilgili Avrupa'dan dönüşünde kendisine sunduğu raporda yer alan husus ve düşünceleri ile ilgili olarak da “...ne yazık ki Bekir Sami Bey'in Türk milletinin gerçekleştirmeye çalıştığımız amaç ve ülküsünü tam olarak kavramış ve o çerçevede içinde

32 İzzet Öztoprak, “Dışişleri Bakanı Bekir Sami Bey'in İstifası Meselesi”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:9, Sayı:25, s.99.

33 Atatürk, s.480.

34 Atatürk, s.480.

35 Öztoprak, s.102.



hareket etmekte olduğundan şüphe ettirmeyecek ve tereddüte düşürmeyecek nitelikte değildi.”³⁶ tespitinde bulunmuştur.

Meclis Başkanı Mustafa Kemal'in Hariciye Vekâleti Bekir Sami Bey'e çekilmesini teklif etmesi akabinde, Bekir Sami Bey de istifasını Meclise sunmuştur.³⁷ Nâzım Bey'den farklı olarak Bekir Sami Bey 8 Mayıs 1921 tarihli istifa mektubunda, “*akdetmiş olduğu ihtilafnameler ile dış politikada İcra Vekilleri Heyeti ile bariz surette bir ihtilaf hasıl olduğundan*” istifa ettiğini belirtmiştir. Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in istifası 12 Mayıs 1921 tarihli içtimada kabul edilmiştir.³⁸ Meclis tarafından seçilen bir icra vekilinin istifası ile sonuçlanan bu süreçte de meclis başkanının *de facto* gücü açıkça görülmektedir.

8 Temmuz 1922 tarihinde Mecliste İkinci Grup olarak anılan Mustafa Kemal muhaliflerinden oluşan mebuslar, icra vekillerini belirleme hususunda Meclis Başkanına aday gösterme yetkisinin verilmesini Meclisin yetkilerinin kısılması şeklinde yorumladıklarından, 244 sayılı Kanun ile İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'da değişiklik yapılmasını sağladı. Bu değişiklik ile icra vekilleri yeniden ilk düzenleme gibi Meclis Başkanının aday göstermesine gerek olmaksızın Meclis içinden ve Meclis tarafından tek tek seçilecekti.³⁹ Bu kanun değişikliğiyle Meclis Başkanının elinden İcra Vekilleri Heyetine aday gösterme yani yürütme organına şekil verme yetkisi geri alınmış oldu. Yapılan bu kanun değişikliği akabinde İkinci Grup Rauf Bey'i İcra Vekilleri Heyeti başkanlığına seçmek istemişler, bunun üzerine Mustafa Kemal, Rauf Bey'i yanına davet etmiş ve bunu Nutuk'ta şöyle ifade etmişti:

“Meclisteki çoğunluğun kendisini İcra Vekilleri Heyeti Başkanı olarak seçme eğiliminde olduğunu, bunun bence de uygun görüldüğünü söyledim. Rauf Bey, kararsız bir tavır takındı. “İcra Vekilleri Heyeti'nin bir görevi yoktur” dedi. Rauf Bey demek istiyordu ki, TBMM Başkanı, İcra Vekilleri Heyetinin de tabii başkanıdır. İcra Vekilleri Heyetinin aldığı kararlar onun tarafından onaylanmadıkça yürürlüğe girmez. Buna göre İcra Vekilleri Heyeti Başkanının bir yetkisi ve

36 Atatürk, s.481.

37 Atatürk, s.480; Öztoprak, s.102.

38 TBMM Zabıt Ceridesi, Gizli Celse Zabıtları, Cilt:2, Devre:1, İçtima Senesi:2, 32. İçtima, 12.05.1921, s.73.

39 Aslan, s.63,64; Özbudun, 1921 Anayasası, s.61,69; Şirin, s.45.

serbestliği yoktur. Gerçekten de Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu gereğince durum böyleydi.”⁴⁰

244 sayılı Kanun değişikliği sonrasında Cumhuriyetin ilanına giden süreçte İcra Vekilleri Heyeti Başkanı daha da güçlenecek, Meclis Başkanı ise bu durumda devlet başkanının görev ve yetkilerini yerine getirmeye devam edecektir. İcra vekilleri heyeti başkanı yürütmenin sorumlu başı olmaya başlayacaktır. Cumhuriyetin ilanına değin, meclis başkanı devlet başkanının; icra vekilleri başkanı da başbakanın görevlerini yerine getirecektir. Nitekim bu hususu Mustafa Kemal, Nutuk'ta da açıklığa kavuşturmuştur. “*Devlet Başkanlığı'ndan bahsetmeksizin onun görevini fiilen Meclis Başkanı'na yaptırıyorduk. Fiiliyatta, Meclis Başkanı ikinci başkandı. Hükûmet vardı. Kabine sistemine geçmekten çekiniyorduk. Çünkü saltanatçılar, hemen Padişah'ın yetkisini kullanması gerektiğini ortaya atacaklardı.*”⁴¹

Görüldüğü üzere, 1921 Anayasası döneminde meclis başkanı, devlet başkanı yetkileri kullanan, devlet başkanı ile başvekil ayrışmasının başladığı ana kadar da yer yer başvekil yetkileri kullanan; ancak bu ayrışmanın başlaması akabinde İcra Vekilleri Heyeti Başkanının başvekil statüsüne evrilmesi sürecinde devlet başkanı yetkilerini kullanmaya devam eden bir konumda bulunmuştur.⁴² Bunu da tarihsel ve siyasal süreçte, geçiş dönemi olması sebebiyle saltanat-hilafet yanlılarının eleştiri oklarına maruz kalınmaması için yapılan stratejik bir belirleme olduğu Mustafa Kemal tarafından açıkça ifade edilmiştir. 244 sayılı Kanun değişikliği sonrasında Cumhuriyetin ilanına giden tarihsel süreçte İcra Vekilleri Heyeti Başkanı daha da güçlenecek; meclis başkanı ise bu durumda devlet başkanının görev ve yetkilerini yerine getirmeye devam edecekti. İcra Vekilleri Heyeti Başkanı gitgide yürütmenin sorumlu başı olma yolunda ilerlemiş; Cumhuriyet'in ilanı ve 1921 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle ise bu ayrışma süreci tamamlanarak devlet başkanı statüsü ile başvekil statüsü hukuken de yaratılmıştır.

40 Atatürk, s.534,535.

41 Atatürk, s.670.

42 Özbudun, 1921 Anayasası, s.69.



Sonuç

1921 Anayasası döneminde, meclis başkanının yasama açısından görev ve yetkileri herhangi bir meclis başkanından farklı olmamakla birlikte, yürütme-yedir görev ve yetkileriyle farklı bir konum kazandığı söylenebilir. Kuşkusuz bu konumunda Meclis Başkanı olan Mustafa Kemal'in aynı zamanda Kurtuluş Savaşı'nı yürüten komutan olması, askerî kişiliği ve bunun da getirdiği karizmatik liderliğinin de etkileri mevcuttur. Özellikle başkomutanlık yetkisinin de son kerte de Mustafa Kemal'e süresiz olarak verilmesi; meclisin, meclis başkanına duyduğu güvenin göstergesidir.

Mustafa Kemal, meclis başkanı sıfatıyla *'de facto'* ve *'de jure'* yetki ve görevler kullanmıştır. Meclis hükümeti sistemi gereği, yürütme organı üyelerinin meclis tarafından atanması ve görevden alınması söz konusu iken, 1921 Anayasası döneminde meclis başkanı *'de facto'* olarak fikir ayrılığı yaşadığı vekillerin yürütme organından ayrılmasında/istifasında etkili olmuştur. Âdeta parlamenter sistemdeki başbakan misali görüş ayrılığı içinde olduğu bir bakanın görevden alınmasını önermiştir. Dâhiliye Vekili Nazım Bey ve Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in istifaları bu şekilde gerçekleşmiştir.

Yine meclis başkanı icra vekillerinin atanmasında, yürütme organı üyeleri ile meclisin gayesinin çatışmaması için *'de jure'* olarak söz sahibi olmuş ve kendi gösterdiği adaylar içerisinde meclisin yürütme organı üyesi seçmesi sağlanmıştır. Meclis başkanının gösterdiği adaylar arasından vekillerin meclis tarafından seçilmesi, parlamenter sistemlerde devlet başkanının devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek görev ve yetkisine benzer bir yetkidir.

1921 Anayasası'nın kabulü ile de Anayasa'da yazılı olan "*Meclis namına imza vazı'*" ve "*Heyeti Vekile mukarreratını tasdika*" yetkileri ile sosyal iktidar olan devlet başkanının kullandığı devletin başı olma, devleti temsil ve yürütme organının kararlarını onaylama yetkileri 1921 Anayasası döneminde meclis başkanının devlet başkanı gibi hareket ettiğini göstermektedir.

Sonuç olarak, anılan dönem içerisinde meclis başkanının yeri geldiğinde adeta parlamenter sistemdeki bir başbakan konumunda; yeri geldiğinde ise tarafsız bir devlet başkanı sıfatıyla hareket ettiği ve bunların görev ve yetkilerini meclis başkanı sıfatı altında yerine getirdiğini söylemek mümkündür. 1921

Anayasası'nın kabulünden Cumhuriyetin ilanına değin geçen süreçte devlet başkanlığı ve başbakan konumlarının yavaş yavaş ayrılmaya başladığı da göz önüne alındığında, 1921 Anayasası döneminde meclis başkanının; meclise ve İcra Vekilleri Heyetine başkanlık etmenin yanı sıra devlet başkanına ait yetkiler kullanan ve icra vekilleri üzerinde '*de facto*' güce sahip bir kişi olarak karşımıza çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Birçok yönden kendine özgü bir deneyim olan 1921 Anayasası döneminde meclis başkanının konumu da sadece yasama organına başkanlık eden bir meclis başkanından farklı bir anlam ve yer kazanmıştır.



Kaynakça

- Akın Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Arsel İlhan, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları I, Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Mars Matbaası, Ankara, 1965.
- Aslan Yavuz, "I. Dönem TBMM'de "İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)"nın Statüsü ve "TBMM Reisi"nin İcra ile İlgili Görev ve Sorumluluğu", Atatürk Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, 2000, s.61-66.
- Atatürk M. Kemal, Söylev, Basıma Hazırlayan: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Çağdaş Yayınları, 29. Bası, Cilt: I-II, İstanbul, 1996.
- Atatürk M. Kemal, Nutuk, Osmanlıca'dan Türkçe'ye Çeviri, Orijinal Tam Metin, Yeditepe Üniversitesi Kültür Yayınları, Cilt:1 (Metinler), Sayı Özel, İstanbul.
- Bahçeci Barış, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.
- Başgil Ali Fuad, Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Cilt:1 – Fasikül 1, (Esas Teşkilât Hukuku), İstanbul, 1945.
- Başgil Ali Fuad, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Mukayeseli Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, Birinci Cilt-Fasikül I, (Türkiye Siyasi Rejimi), Baha Matbaası, İstanbul, 1957.
- Bıyıklıoğlu Tevfik, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukukî Yapısı ve İhtilâlî Karakteri", Belle-ten, Cilt:24, Sayı:96, 1960, s.637-663.
- Boyunsuz Özsoy Şule, "The Revolutionary Constitution of 1921", IACL-AIDC Blog (4 March 2021), <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/4/the-revolutionary-constitution-of-1921-hbd7d>, Erişim:01.05.2021
- Çelik Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Demirkent Dinçer, Bir Devlet İki Cumhuriyet, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2017.
- Goloğlu Mahmut, Üçüncü Meşrutiyet, Başnur Matbaası, Ankara, 1970.
- Gözübüyük A. Şeref / KİLİ Suna, Türk Anayasa Metinleri 1839-1980, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 2. Bası, Ankara, 1982.
- Hacıfettahoğlu Murat, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Dönemi Siyasal Rejimi ve Anayasal Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.
- Özbudun Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.
- Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Ankara, 2018.
- Öztoprak İzzet, "Dışişleri Bakanı Bekir Sami Bey'in İstifası Meselesi", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:9, Sayı:25, s.95-108.
- Sevinç Murat/ Demirkent Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.
- Şirin Sinem, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017.
- Tanör Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, 31. Baskı, İstanbul, 2018.

- Tanör Bülent / Yüzbaşıoğlu Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım, 17. Bası, İstanbul, 2018.
- Teziç Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım, Gözden Geçirilmiş 16. Bası, İstanbul, 2013.
- Tunaya Tarık Zafer, Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) İkinci Kitap: Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk (1918-1938), (Cumhuriyet ve Atatürk), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Tunaya Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:23, Sayı:3-4, 1958, s.227-247.
- Turhan Mehmet, Hükûmet Sistemleri ve 1982 Anayasası, (Hükûmet Sistemleri), Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.
- Velidedeoğlu Hıfzı Veldet, İlk Meclis ve Millî Mücadelede Anadolu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1990.
- Yalçın E. Semih, “Dahiliye Vekili Nâzım Bey’in İstifası Meselesi”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:11, Sayı:32, s.405-416.
- Yardımcı Muzaffer, “İlk TBMM Binası ve Sinop Mebusu Mehmet Şerif Bey’in Meclis Faaliyetleri”, Türk Dünyası Araştırmaları, Cilt: 126 Sayı: 248, Eylül-Ekim 2020, s.199-210.

1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE YÜRÜTME ORGANININ YASAMA ORGANINDAN AYRIŞMASI SÜRECİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI VE BAŞBAKANLIK MAKAMLARININ OLUŞUMU

Yüksel METİN

Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
yukseismetin@sdu.edu.tr

Ayşe YAMAN KAPLAN

Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
aysekaplan@sdu.edu.tr

Öz

23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisinin kurulmasından sonra meclis hükümeti sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bir kuvvetler birliği sistemi olan meclis hükümeti sistemi 1921 Anayasası'nın kabulüyle birlikte anayasal zemine taşınmıştır. Her ne kadar başlarda bu sistemin genel niteliklerine uyan şekilde bir başbakanlık ve devlet başkanlığı makamı oluşturulmamış olsa da zaman içinde bu makamların temelleri atılmıştır. Meclisin yürütme kurulu olarak oluşturulan İcra Vekilleri Heyeti'ne bir başkanlık makamı eklenmiş, ardından görev ve sorumlulukları düzenlenmiş ve son olarak da 1923 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle "başvekil" sıfatıyla düzenlenmiştir. Meclis başkanı ise parlamenter sistemlerdeki devlet başkanına ait kimi yetkileri, 1923 yılı değişiklikleriyle birlikte devlet başkanının sisteme dâhil olmasına kadar kullanmıştır. Fiilen ve hukuken başbakanlık ve devlet başkanlığı makamlarının oluşması ve güçlenmesi, yasama ve yürütme organlarının arasındaki ilişkilere göre şekillenen hükümet sistemine de etki etmiştir. Bu gelişmelerle meclis hükümeti sistemi parlamenter sisteme dönüşmeye başlamıştır.

Anahtar kelimeler: Meclis Hükümeti Sistemi, Devlet Başkanlığı, Başbakanlık, 1921 Anayasası, Parlamenter Sistem



Establishment Of The Prime Ministry And Presidency During The Separation Of The Executive Branch From The Legislative Body During The 1921 Constitution Period

Abstract

With the establishment of the Grand National Assembly on April 23, 1920, the assembly government system has been put into effect. The assembly government system, which is based on “fusion of powers system”, moved to constitutional grounds with the adoption of the 1921 Constitution. Although at first, prime ministry and presidency were not established in accordance with the general characteristics of this system, the foundations of these organs have been laid in course. The chairmanship has been added to the executive board of the Grand National Assembly, then its duties and responsibilities were administered by an act of the parliament. Finally, chairmanship regulated as a prime minister with the constitutional amendment made in 1923. Meanwhile, the speaker of the assembly continued to use some of the powers of presidency until the inclusion of presidency into the system by a constitutional amendment of 1923. De facto and legally the foundation and strengthening of prime ministry and the presidency have affected the government system, which had been shaped by the relations between legislative and executive organs. In accordance with these developments, the assembly government system has started to transform into parliamentary government system.

Keywords: The Assembly Government System, The Presidency, The Prime Ministry, 1921 Constitution, The Parliamentary System.

1. Meclis Hükûmeti Sistemi ve Türkiye Örneği

Hükûmet sistemleri içinde meclis hükûmeti sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığı bir kuvvetler birliği sistemidir. İlk örneği 1792-1795 yılları arasındaki Fransız Konvansiyon yönetiminde¹ ve 1793 Fransız Anayasası'nda² görülen meclis hükûmeti sisteminin ayrı bir hükûmet sistemi olduğunu belirten yazarlar çoğunlukta olmakla birlikte, parlamenter sistemin bir çeşidi olduğunu savunan yazarlar da bulunmaktadır.³ Bu ikiliğin temelinde sistemin uygulamada ortaya çıkan farklı görünümünün olduğu kuşkusuzdur. Uygulandığı ülkelere ve dönemlere bakıldığında rejim değişikliğine sebep olabilecek olağanüstü koşulların varlığının bu farklı görümlere zemin hazırladığını söylemek mümkündür. Keza İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Milli Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ile Türkiye'de Birinci Büyük Millet Meclisi burada anılabilir.⁴

Meclis hükûmeti sistemi üzerine çalışmalar yapan çoğu yazar Türkiye'de Birinci Büyük Millet Meclisinin kurulmasıyla başlayan ve Cumhuriyetin ilan edilmesine kadar devam eden süreçte uygulanan sistemin meclis hükûmeti sistemi olduğu hususunda hemfikirdir. Hatta bazı yazarlara göre Türkiye'de uygulanan meclis hükûmeti sistemi en saf şekliyle diğer tüm örneklerinden daha kuvvetli bir varlık bulmuştur.⁵ Tanör'e göre 1921 Anayasası'nın en özgün özelliklerinden biri düzenlediği meclis hükûmeti sistemidir.

Peki, Türkiye'de meclis hükûmeti sistemi tecrübesi nasıl başlamıştır? Her ne kadar çalışmanın başlığında "1921 Anayasası döneminde" ifadesi kullanılsa da 1921 Anayasası'nın kabulünden öncesi de bütünlük ve çalışmaya konu makamların oluşum süreci açısından önem arz etmektedir. Bunun için süreci Birinci Meclisin kuruluşundan itibaren ele almak mümkündür. 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını 1876 tarihli Kanun-u Esasi hükümlerine göre yürütmesi mümkün değildi. Bu sebeple Meclisin karşı karşıya kaldığı ilk sorun, hükûmet işlerinin nasıl yürütüleceği,

1 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 57.

2 Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri, 2. Basım, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s. 455.

3 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 55-57.

4 Özbudun, Ergun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 1985, s. 481.

5 Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul, s. 181'den aktaran Özbudun, 1921 Anayasası, s. 52.



padişah hâlen devlet başkanı olduğuna göre onun ataması olmadan hükûmetin nasıl kurulabileceği idi.

Mustafa Kemal, 24 Nisan 1920'de Mecliste yaptığı konuşmada Osmanlı egemenliğinin çöktüğünü, yasama ve yürütme erklerinden bahsedilemeyeceğini, anayasal düzende ortaya çıkan boşluğun doldurulması gerektiğini, Ankara'da toplanan Meclisin olağanüstü yetkilere sahip olduğunu ve bu boşluğu doldurması gerektiğini söylemiştir. Hükûmet işlerinin yürütülmesi konusunda ise devlet başkanına ve başbakana (Padişah ve sadrazam) yer vermeyen meclis hükûmeti sistemini önermiştir. Mustafa Kemal'e göre yasama, yürütme ve yargı kuvveti mecliste birleşmelidir ve buna uygun şekilde bir an önce hükûmet kurulmalıdır. Padişah ve hükûmetin siyasi esaret altında olduğu, Meclisin üstünde hiçbir kuvvetin bulunmadığı bir ortamda, üyelerinin meclis tarafından seçildiği bir yürütme (icra) heyetinin oluşturulması yoluna gidilmiştir. Bu heyet, işleri yürütmek için meclisin vekili, memuru olarak çalışacaktır. Bundan dolayı bu heyete bakanlar kurulu değil, vekiller heyeti denmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 25 Nisan 1920'de yürütme gücünün hangi ilkelere göre oluşturulacağı hususunu görüşmüş ve aynı gün 5 sayılı kararla⁶ yürütme gücünün oluşturulmasına karar vererek, Meclis Başkanı Mustafa Kemal'in tabii başkanlığında altı üyeden oluşan geçici icra komitesini seçmiştir. Daha sonra 1 ve 2 Mayıs tarihlerinde icra vekillerinin seçim usulüne ilişkin tasarı Mecliste görüşülmüş ve Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti-İntihabına Dair 3 sayılı Kanun⁷ kabul edilmiştir. Bu kanun Kanun-u Esasi'yi değiştiren bir kanun niteliğinde görüldüğü için kabulünde üçte iki çoğunluk aranmış, özel bir karar yetersayısı uygulanmıştır.⁸ Bu kanunla geçici sıfatından kurtulan İcra Vekilleri Heyeti hukuki ve kalıcı statüsüne, meclis hükûmeti ve kuvvetler birliği ilkesi ise hukuki temele kavuşturulmuştur.⁹ Oluşturulan İcra Vekilleri Heyeti 13 Eylül 1920 tarihinde bir anayasa tasarısı hazırlayarak meclise sundu. Ancak sunulan metnin bir anayasa tasarısı mı, yoksa bir hükûmet programı mı olduğu mecliste tartışmalara neden olmuş, bunun üzerine özel ve geçici bir komisyona havale edilmiştir. Komisyonun hazırladığı rapor, genel

6 Kili, Suna / Gözübüyük, Şeref, Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 100.

7 Kili / Gözübüyük, s. 101.

8 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 28. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s. 236-237.

9 İba, Şeref, Türk Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 43.

kurul görüşmelerinde bazı değişikliklere uğrayarak 20 Ocak 1921 tarihinde Anayasa olarak kabul edilmiştir.¹⁰ Anayasa hukuku doktrininde 20 Ocak 1921 Anayasası'nın meclis hükûmeti sistemini benimsediği tartışmasız kabul edilmiştir.

3 sayılı kanunla birlikte Meclise bağımlı şekilde çalışacağı öngörülen bir yürütme gücü oluşturulmuştur. 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Anayasa'da da heyet benzer şekilde düzenlenmiş, konumu anayasallaştırılmıştır. Hükûmet sistemleri, yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişkilerin çeşitliliğinden doğduğuna¹¹ ve Birinci Büyük Millet Meclisi bir yürütme gücü oluşturduğuna göre, bu dönemin normlarının ve işleyişinin, meclis hükûmeti sisteminin özelliklerine¹² ne ölçüde uyduğuna / uymadığına göre ele alınması mümkün hâle gelmiştir.

1.1. Yasama ve Yürütme (Kuvvetler) Birliği İlkesi

Meclis hükûmeti sisteminde yürütme ile yasama kuvvetlerinin tek sahibi vardır, o da meclistir. Yürütmenin yasamadan ayrı bir organ olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle yürütmeyle görevli olanlar, işlemlerini meclisin emirleri doğrultusunda yerine getirirler, yürütme görevlilerinin işlemleri meclis tarafından değiştirilebilir ya da kaldırılabilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yürütme işlerini gördürmek üzere kurduğu İcra Vekilleri Heyeti'nin varlığının hukuki dayanağı Meclisin 5 sayılı Genel Kurul kararıdır. Buna dayanılarak çıkarılan 3 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun uyarınca on bir kişilik heyet kurulmuştur. Doktrinde bu kanun ile ilgili olarak "İcra Vekilleri Heyetine hukuki ve kalıcı bir statü kazandırıldığı, meclis hükûmeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesinin billurlaştırıldığı" tespiti yapılmıştır.¹³ Kanununun 4. maddesine göre Meclis Başkanı aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı sayılmaktaydı. Bu özellik yasama ve yürütme güçlerinin aynı mecliste toplanmasının bir sonucuydu.

10 Tanör, s. 247-252; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 21.

11 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin, Ankara, 2004, s. 28.

12 Meclis hükûmeti sisteminin özellikleri Özbudun'un sistematigi izlenerek verilecektir. Bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 51-55.

13 Tanör, s. 237.



1921 Anayasası¹⁴ incelendiğinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste birleştiği görülmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde açıkça kuvvetler birliği ilkesi kabul edilmiştir. Hatta bu ilkenin büyük bir kabulle benimsendiğini söylemek mümkündür. Öyle ki, anayasa tasarısının görüşmelerinde söz konusu 2. madde ile ilgili hiç tartışma yapılmamıştır.¹⁵ Buna göre, "İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." Görüldüğü üzere, Meclis hem yasama yetkisine hem de yürütme yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 3. maddesindeki "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti "Büyük Millet Meclisi Hükûmeti" unvanını taşır." diyen hükmü de meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini göstermektedir. Madde metnindeki "idare olunur" ibaresiyle yürütme ve idare işlerinin kastedildiği açıktır. Keza yürütme işlerini Meclis adına görmek için oluşturulan kurula "Büyük Millet Meclisi Hükûmeti" denilmek suretiyle yürütme yetkisini kullanacak olan kurulun Meclis ile bağlantılı olduğu vurgulanmıştır. Anayasa'nın 8. maddesi de, meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini göstermektedir: "Büyük Millet Meclisi, hükûmetin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis, icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler."

1921 Anayasası'nın benimsediği hükûmet sisteminde İcra Vekilleri Heyeti, Meclisten kaynaklanan, Meclise bağımlı olarak çalışan bir kuruldur. Ayrıca bu Kurul yine Meclis tarafından denetlenmektedir. Tüm bunlar göstermektedir ki, İcra Vekilleri Heyeti'nin bağımsızlığı yoktur, Heyet, Meclisin bir organıdır. Meclisin yürütmeye dair işlerini kendi üyeleri arasından seçtiği vekiller aracılığı ile yapması, Heyeti yönlendirme ve denetleme yetkisini elinde tutması ve hatta uygun gördüğünde azledip yerlerine yenilerini seçebilmesi, Meclis hükûmeti sisteminin karakteristik özellikleridir.¹⁶

14 Kili / Gözübüyük, s. 105-108.

15 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 23. Özbudun millî egemenlik ve kuvvetler birliği ilkeleri üzerine hiç tartışma yapılmadan benimsenmiş olmasını, Meclisteki gruplar üzerinden şöyle değerlendirmiştir: "radikal reformcular bu ilkeleri çağdaş Cumhuriyete götüren yolun temel taşları olarak görürken, muhafazakârlar aynı ilkeleri hilafet ve saltanatın korunmasına yarayacak, en azından Mustafa Kemal Paşa'nın kişisel otoritesinin güçlenmesini engelleyecek araçlar gibi düşünmekteydiler." Bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 24.

16 Tanör, s. 259.

Atatürk'ün ömrü boyunca savunduğu temel ilkelere biri kuvvetler birliği ilkesidir. Buna göre yasama, yürütme ve hatta bir ölçüde yargı “millî hâkimiyet” kavramını oluşturur ve bunlar ayrılmaz. Ancak millî hâkimiyet yürütme kuvveti üzerinde tecelli eder. Çünkü Atatürk'e göre kararları tatbik ve icra edenler, kararları verenden her zaman daha kuvvetlidir.¹⁷

Meclis hükûmeti sisteminin varlığına ve tamamen Meclisin üstünlüğüne işaret eden kurallara rağmen uygulamada zaman içinde yürütmenin, yasama karşısında daha güçlü ve üstün hâle geldiği gözlemlenmektedir. Kuvvetler birliği ilkesinden önemli kopmalar olduğunu gösteren durumların başında yürütme yetkisinin asli sahibi olan Meclisin, gerekli olsa bile yürütme ile ilgili işleri bizzat yapmaya yanaşmadığı Meclis tutanaklarında yer almıştır. Benzer şekilde bazı atamaların yapılması ya da yapılan atamaların onaylanması sürecine Meclis dahil olmamıştır. Öte yandan İcra Vekilleri Heyeti'nin sınırlı şekilde de olsa yürütme işlerini Meclise bırakma yanlısı olmadıkları ortadadır. Hatta bir gensoru görüşmesi sırasında Maliye Vekili Ferit Bey “Heyet-i Vekile kendi icraatından madem ki mesuldür, o da ister ki mesuliyetin gerektirdiği surette lazım gelen kararları da alsın.”¹⁸ diyerek bunu açıkça ortaya koymuştur.

1921 Anayasası'nın 8. maddesinde Meclisin İcra Vekilleri'ne yön göstereceği düzenlendiyse de bu hüküm hiç uygulama alanı bulmamış¹⁹, salt bir kural olarak kalmıştır.

1.2. Devlet Başkanının Yokluğu

Yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplayan Meclis, yürütme işlerini gördürmek amacıyla kendine bağımlı bir kurul oluşturabilir ancak bu kurulun yanı sıra bir devlet başkanlığı makamının varlığı ve önemli yetkilere sahip olması meclis hükûmeti sistemiyle bağdaşmamaktadır. 1921 Anayasası döneminde uygulanan meclis hükûmeti sistemi tecrübesinde devlet başkanlığı makamıyla ilgili süreç bu çalışmanın üçüncü başlığında verileceğinden burada, o bölüme atıf yapmakla yetiniyoruz.

17 Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, C.1, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1961, s. 210-215'den aktaran Özbudun, 1921 Anayasası, s. 60.

18 Meclis Tutanağı, Devre I, C. 5, İçtima 98, s.339,373-377,380'den aktaran Özbudun, 1921 Anayasası, s. 65.

19 Özbudun, “TBMM Hükümetinin Hukuki Niteliği”, s. 492.



1.3. Meclisin Sürekliliği

Meclis hükûmeti sisteminde meclisler yasama yetkisinin yanı sıra yürütme yetkisine de sahiptir. Yürütme görevi ise mahiyeti gereği süreklilik arz eder. Yürütme için görevlendirilen kurulun her an bir emre, izne ya da kendisine yön gösterilmesine ihtiyacı olabilir. Bu nedenle meclis tatile girmeden, ara vermeden sürekli çalışmak durumundadır.

1921 Anayasası döneminde uygulanan meclis hükûmeti sisteminde meclisin sürekliliği ilkesi ilk kez 5 Eylül 1920 tarihli ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinde²⁰ yer almıştır. 20 Ocak 1921 tarihli Anayasa'nın ek maddesinde de meclisin sürekli olarak çalışacağı düzenlenmiştir.

1.4. Yürütmenin Göreve Gelişi, Sorumluluğu, Hükûmet Dayanışması

Bütün devlet kuvvetleri mecliste toplanmakla birlikte, meclislerin devlet yönetimindeki günlük işleri, bakanlıkların görevlerini ve yürütmeye dair tüm işleri bizzat yürütmesi mümkün olmadığı için bir heyet oluşturulduğundan yukarıda bahsedilmişti. İşte bu yürütme heyetini oluşturacak üyeler meclis hükûmeti sistemlerinde meclis içinden ve bizzat meclis tarafından ayrı ayrı seçilirler. Meclis gerek gördüğünde heyet üyelerini görevden alır.²¹

Türkiye Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'un 2. maddesi, heyet üyelerinin Meclis üyeleri arasından ve mutlak çoğunlukla teker teker seçileceğini düzenlemiştir. Bu yönüyle meclis hükûmeti sistemine uygundur. Bu hükme, 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı kanunla²² yapılan değişiklikle heyete seçilecek kişilerin meclis başkanı tarafından aday gösterilmesi hususu eklenmiştir. Daha sonra kabul edilen 1921 Anayasası ise İcra Vekilleri Heyeti'nin seçimiyle ilgili herhangi bir düzenleme yapmamış, 7. maddesiyle bu işi özel kanuna bıraktığını, 8. maddesiyle de Meclisin gerektiğinde heyet üyelerini değiştirebileceğini ifade etmiştir. 8 Temmuz 1922 tarihinde 244 sayılı yeni bir İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun²³

20 Kili / Gözübüyük, s. 102.

21 Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C.1, 1. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s. 560-561.

22 Kili / Gözübüyük, s. 104.

23 Kili / Gözübüyük, s. 109.

kabul edilmiş, bu kanunla İcra Vekilleri Reisliği makamı oluşturulmuş ve onun ve İcra Vekillerinin tekrar eski usule dönülerek Meclis tarafından ayrı ayrı seçileceği düzenlenmiştir.

İcra Vekilleri Heyeti'nin 47 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde göreve geliş şekli ve 3 sayılı Kanununun 4. maddesinde yer alan "İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder" hükmü meclis hükûmeti sistemlerinde genellikle görülmeyen hükûmet dayanışmasının oluşumunu engelleyici nitelikte görülmektedir. Oysa vekillerin tek tek Meclis tarafından seçilmesi gerek zor olması gerek istikrarsızlık yaratması nedeniyle "uyumlu ve dayanışmalı" bir yürütme organının kurulmasına engel olmaktadır. Çünkü ülkenin güçlü bir yürütmeye ihtiyacı vardı. Bunu sağlayabilmek için 47 sayılı Kanun değişikliği ile vekillerin meclis başkanının göstereceği adaylar arasından seçilmesi usulü kabul edilmiş, bununla heyet içinde "ahenk ve dayanışmanın" artırılması amaçlanmıştır.²⁴

Genel olarak meclis hükûmeti sistemlerinde icra heyetlerinin kolektif sorumluluğu ve heyet içinde dayanışma olmamakla birlikte heyet üyelerinin meclis karşısında bireysel sorumlulukları bulunmaktadır.²⁵ Oysa Türkiye'nin meclis hükûmeti tecrübesinde, meclisin ilk günlerinden itibaren vekillerin bireysel sorumluluklarının yanı sıra kolektif sorumluluklarının da kabul edildiği gerek mecliste yapılan görüşmelerde gerekse heyetin bütün olarak meclisten güven istediği örneklerde görülmektedir. Bu fiili uygulamaların ardından 14 Nisan 1923 tarihli ve 384 sayılı Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı²⁶ ile kolektif sorumluluk hukuki zemine taşınmıştır. Kolektif sorumluluk mahiyeti gereği kapsamında olan vekilleri birlikte hareket etmeye, ortak amaçlar belirlemeye ve dolayısıyla da bir hükûmet politikasına sahip olmaya itmektedir. Bu sebeptir ki vekiller arasında anlaşmazlık çıkması durumunda bunun Meclis tarafından çözüleceğine dair 3 sayılı Kanununun 4. maddesi pek uygulama alanı bulmamış, vekillerin istifa etme yolunu seçtiği gözlemlenmiştir. Tüm bunlardan hareketle Özbudun'un şu tespiti oldukça önemlidir: "Sistem parlamenter rejimdekinden hiç farklı görünmeyen siyasal sorumluluk kuralları içinde işlemiştir. İcra Vekilleri Heyeti,

24 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 71.

25 Gözler, s. 560-561.

26 Kili / Gözübüyük, s. 113.



Büyük Millet Meclisinin basit bir ajanı, pasif bir yürütme komitesi olarak kalmamış, Büyük Millet Meclisini yönlendirici bir siyasal liderlik fonksiyonu ifa etmiştir.”²⁷

İcra Vekilleri Heyeti'nin “yönlendirici siyasal liderliği” en belirgin şekilde, kabul edilen kanunlar içinde heyet tasarılarının büyük bir payının olmasında kendini göstermektedir.²⁸

1.5. Yürütmenin Meclis Üzerinde Etkili Hukuki Araçlara Sahip Olmaması

Meclis hükûmeti sistemlerinde yürütmenin tamamıyla yasamaya bağımlı olmasının bir sonucu olarak, elinde meclise karşı kullanabileceği etkin hukuki araçlar bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle yürütme organı meclisi feshedemez, toplanmasına engel olamaz ve çalışma süresine etki edemez. Türkiye'deki meclis hukuku tecrübesinde de sistemin gerekliliklerine uygun olarak yürütmenin elinde yasamaya etki edecek bir hukuki aracı bulunmamaktadır. Zira Meclis, kendisinden daha üstün bir iradenin varlığını kabul etmediğinden, hükûmet tarafından denetlenebilmesi mümkün değildir.²⁹

2. Başbakanlık Makamının Oluşumu

Meclis hükûmeti sistemlerinde, yürütme işlerini gören bir heyet olsa da bu heyetin başkanı olarak öne çıkarılan bir makam bulunmamaktadır. Çünkü esasen yürütme görevi bu heyete bir bütün hâlinde değil, parçalara ayrılarak verilmektedir.³⁰

23 Nisan 1920 tarihinde açılan Millet Meclisi ile birlikte uygulamaya koyulan sistemde bir başbakanlık makamı bulunmamaktadır. Bununla birlikte zaman içerisinde başbakanlık makamının temelleri atılmış ve bu makam giderek güçlendirilmiştir. Meclis hükûmeti sisteminin temel ilkelerinden olan

27 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 71.

28 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 72.

29 Şirin, Sinem, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, Legal Yayıncılık, 2017, s. 78.

30 Gözler, s. 560.

kuvvetler birliği ilkesinden önemli bir sapma sayılan bu makamın gelişimini ortaya koyabilmek için hareket edeceğimiz nokta İcra Vekilleri Heyeti başkanlığı makamı olacaktır.

İcra Vekilleri Heyeti'nin oluşumuna kaynaklık eden ilk düzenleme olan 25 Nisan 1920 tarihli 5 sayılı Meclis kararında İcra Vekilleri Reisi ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bununla birlikte bu karar üzerine oluşturulan geçici İcra Heyeti'ne altı üye seçilmiş, ayrıca Meclis tutanaklarından anlaşıldığı üzere Meclis Başkanı da heyetin tabii başkanlığını yapmıştır.³¹ Bu durumun kuvvetler birliği ilkesi ve yürütmenin asli sahibinin meclis olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Benzer şekilde, anılan kararlar kıyaslandığında daha detaylı düzenlemeler içeren 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'da da heyet başkanından bahsedilmemiştir. Vekiller Heyeti'nin 3 sayılı Kanunla düzenlenen seçim şekline Meclis Başkanı tarafından gösterilen adaylar içinden seçilme usulünü ekleyen 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı Kanun'da da ayrı bir İcra Vekilleri Başkanından bahsedilmemiştir.

İcra Vekilleri Heyeti Başkanının anıldığı ilk düzenleme 20 Ocak 1921 tarihli Anayasa'dır. Anayasa'nın 9. maddesinin son cümlesindeki ilgili düzenleme şu şekildedir: "İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir." Bu düzenlemeyle İcra Vekilleri Heyeti'nin kendi aralarından birini kendilerine başkan olarak seçmesi usulü getirilmiştir. İşte bu hüküm, ileride tüm özellikleriyle ortaya çıkacak olan başbakanlık makamının temellerini atmıştır.³² Bunun yanı sıra 5 sayılı Kararla oluşturulan geçici İcra Heyeti'nin kurulmasından bu yana fiilen sürdürülen Meclis Başkanının İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanı olduğu hususu Anayasa ile hukuki boyuta taşınmıştır.

Meclis hükümeti sisteminin dışına çıkılarak bir İcra Vekilleri Reisliği makamı oluşturulmasının altında yatan yegâne sebebin, sistemi parlamenter sisteme doğru taşımak olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Şöyle ki, hem kurulduğu günden itibaren Meclis Başkanı olarak Meclis üzerinde etkili olan hem de İcra Vekilleri Heyeti'nin oluşturulduğu andan itibaren

31 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 8. Tanör, s. 273.

32 Yılmaz, Faruk, 1921 Anayasası: Hazırlanışı ve Özellikleri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 1989, s. 135.



heyetin doğal başkanı olarak heyet üzerinde etkili olan Mustafa Kemal'in bu kadar güce sahip olması Mecliste bazı kesimleri rahatsız etmekteydi. Bu otorite yoğunluğunun dengelenmesi amacıyla Anayasa tasarısında ayrı bir İcra Vekilleri reisliği öngörülerek Meclis Başkanının Heyet'in doğal başkanı olması usulüne son verilmek istenmiştir. Bu şekilde Vekiller Heyeti'ni güçlendirerek, yürütme erki ile Meclis Başkanının işlevini daha net bir şekilde ayırmayı amaçlamışlardır. Ancak Anayasa kabul edilirken, ayrı bir icra vekilleri reisinin Heyet içinden Heyet tarafından seçilmesi ve Meclis Başkanının da Heyet'in doğal başkanlığını sürdürmesi usulü benimsenerek orta yol bulunmuştur.³³ Bu durumda otorite yoğunlaşmasını kesin bir şekilde engellemek isteyenlerin bu amaçlarının gerçekleştiğini söylemek zordur.

Anayasa'da yer alan bu düzenlemeden sonra İcra Vekilleri Heyeti Başkanlığı makamının Başbakanlık makamına dönüşmesiyle ilgili önemli hükümler içeren üç düzenlemeden daha bahsetmek gerekmektedir. Bunlardan ilki 8 Temmuz 1922 tarihli ve 244 sayılı İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'dur. Bu Kanun'un 1. maddesi şu şekildedir: "İcra vekilleri reisi ile İcra vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından rey-i hafi ve ekseriyet-i mutlaka ile aza-yı Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar." Bu düzenleme ile İcra Vekilleri Başkanının Heyet'in kendisi tarafından seçilmesi usulüne son verilmiş, Meclis tarafından ayrıca İcra Vekilleri Başkanı sıfatıyla seçileceği belirtilmiştir. İcra Vekilleri Başkanının Meclis tarafından ayrıca ve doğrudan bu sıfatla seçilecek olması, heyet içinde onu ayrıca güçlendirmiştir. Doktrinde İcra Vekilleri Başkanının bu güce sahip kılınmasından dolayı "heyetin yöneticisi" ve hatta "başvekil" konumuna geldiği vurgulanmıştır.³⁴

İcra Vekilleri Heyeti Başkanlığı makamı ilk kez 1921 Anayasası ile oluşturulduğundan ve sonrasında çıkarılan 244 sayılı Kanunda da seçim usulü ile sınırlı olarak düzenlendiğinden hemen yukarıda bahsedilmişti. Ancak ilgili normlarda Heyet Başkanının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. İşte burada anılacak ikinci önemli düzenleme bu belirsizliği gidermek üzere alınan bir Heyet-i Umumiye kararıdır. 14 Nisan 1923 tarihli ve 384 sayılı Heyet-i Vekile Reisinin Vazife

33 Tanör, s. 275.

34 Tanör, s. 274.

ve Mes'uliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı³⁵ şu şekildedir: “Heyet-i Vekile Reisinin İcra Vekilleri Heyeti ile Büyük Millet Meclisi arasında vasıta ve vekillerin merci-i istişarisi olduğu vezaif-i müşterekeden reisin vekillerle beraber mes'ul bulunduğu kabul edilmiştir.” Bu kararla birlikte İcra Vekilleri Başkanı Heyet ile Meclis arasında aracı konumuna getirilmiş, Heyet üyeleri için danışma makamına yükseltilmiş ve Heyet’le birlikte sorumlu kılınmıştır. Bu kararla birlikte İcra Vekilleri Başkanı Heyet içinde merkezileştirilmiş³⁶, parlamenter sistemlerdeki başbakana benzer şekilde görev ve yetki alanı belirlenmiştir.³⁷ Erdoğan bu durum için “1921 Anayasası’nın orijinal metninin öngördüğü meclis hükûmeti sistemi modeline parlamenter unsurlar katılmıştır” tespitini yapmıştır.³⁸ Bu sebeple bu kararı, parlamenter sistemlerdeki başbakanlığa doğru atılmış önemli bir adım olarak kabul etmek mümkündür.

1921 Anayasası’nın kabulünden sonra İcra Vekilleri Başkanlığı makamının Başbakanlık makamına dönüşmesinde ele alınacak üçüncü ve en önemli düzenleme, 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun³⁹” adını taşıyan anayasa değişikliği kanunudur. 1921 Anayasası’nın toplam altı maddesini değiştiren bu düzenleme ile Cumhuriyet ilan edilmiş, ayrı bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuş ve İcra Vekilleri Reisi artık açıkça ilk kez “başvekil” olarak ifade edilmiştir. Başvekil Reisicumhur tarafından meclis içinden seçilecek, diğer İcra Vekilleri başvekil tarafından meclis içinden seçildikten sonra İcra Vekilleri Heyeti Reisicumhur tarafından Meclisin onayına sunulacaktır. Hükûmetin oluşma şeklini de değiştiren bu düzenlemeyle birlikte oluşan hükûmet sistemini artık meclis hükûmeti sistemi olarak adlandırmak mümkün görünmemektedir. Diğer bir deyişle bu düzenleme, hükûmet sistemini meclis hükûmeti sistemi olmaktan uzaklaştırmış, sistemin resmi adını Cumhuriyet koyarak yeni hükûmet şekli olarak belirlemiştir.⁴⁰ Hükûmet sistemi parlamenter sisteme yaklaşmış ve başbakanın konumu oldukça netleşmiştir.

35 Kili / Gözübüyük, s. 113.

36 Tanör, s. 274.

37 Ersöz, Enes, Başbakanlık – Türk Devlet Geleneğindeki Konumu ve Kaldırılması, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2020, s. 60.

38 Erdoğan, Mustafa, Türk Anayasa Hukuku, Hukuk Yayınları, Ankara, 2018, s. 22.

39 Kili / Gözübüyük, s. 119.

40 Erdoğan, s. 21.



3. Devlet Başkanlığı Makamının Oluşumu

Meclis hükûmeti sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin bünyesinde toplandığı meclis dışında, yürütmeye ortak olabilecek ayrı bir makam olarak devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır.

Meclisin 23 Nisan 1920 tarihinde açılmasından sonra kabul edilen düzenlemelerde ve 20 Ocak 1921 tarihli Anayasa'da devlet başkanlığı makamı oluşturulmamıştır. Bu durum meclis hükûmeti sistemine uygun düşmektedir. Bununla birlikte devlet başkanlığı makamı oluşturulmamasının ana gayesinin meclis hükûmeti sisteminin teorik gereklerine uymak olduğunu söylemek mümkün değildir. Ülkenin içinde bulunduğu şartlarda, Meclisi oluşturan mebusların bir kısmı hâlâ saltanat yanlısı iken ayrı bir devlet başkanlığı makamı oluşturmak Millî Mücadele'nin bütünlüğüne zarar verebilirdi.⁴¹ Bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmamasının sebeplerinin bir kısmını bu fiili zorunlulukta aramak yerinde olacaktır.

Bu dönemde bir devlet başkanlığı makamının oluşturulmamış olması, elbette bu makama ait olması muhtemel kimi yetkilerin tamamen göz ardı edildiği anlamına gelmemelidir. Şöyle ki, bir devlet başkanlığı makamı olsaydı ona ait olacak bazı yetkiler 1921 Anayasası'nın 9. maddesi ile Meclis Başkanına verilmiştir. Maddenin ilgili kısımları şu şekildedir; "Büyük Millet Meclisi Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reysidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyet-i Vekile mukarreratını tasdike salahiyettardır.." Burada anılan iki yetki oldukça önemlidir. Bir kere Meclis adına imza atma yetkisi devletin temsili ile ilgili bir yetkidir. Diğer bir deyişle meclis başkanı meclis adına imza atma yetkisiyle tıpkı bir devlet başkanı gibi devleti temsil etme yetkisine sahip kılınmıştır.⁴² Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylamak şeklindeki ikinci önemli yetki de parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının sahip olduğu yetkilere aittir.

Meclis başkanının, devlet başkanının yetkilerine sahip olduğunu Mustafa Kemal de ifade etmiştir. Nutuk'ta yer alan ifade şu şekildedir: "Devlet başkanlığından bahsetmeksizin onun görevini fiilen Meclis Başkanına yaptırıyorduk.

41 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 67. Tanör, s. 260.

42 Keskinsoy, Ömer / Kaya, Semih Batur, "Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 137, 2018, s. 82.

Fiiliyatta, Meclis Başkanı ikinci başkandı. Hükûmet vardı. Fakat Büyük Millet Meclisi Hükûmeti adını taşırdı. Kabine sistemine geçmekten çekiniyorduk. Çünkü saltanatçılar, hemen padişahın yetkisini kullanması gerektiğini ortaya atacaktlardı.”

Millî Mücadele'nin başarıyla sonuçlanmasından sonra 29 Ekim 1923 tarihinde 364 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhuriyet ilan edilerek ayrı bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Değişik 10. madde şu şekildedir: “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.” Bu maddeyle devlet başkanının Meclis Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri içinden seçileceği ve bir görev dönemini bitiren kişinin tekrar devlet başkanı olarak seçilebileceği düzenlenmiştir. 11. madde ise “Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla gerek gördükçe Meclise ve Heyet-i Vekileye riyaset eder.” şeklinde düzenlenmiştir. 12. maddeyle de sisteme eklenen başbakanlık ve devlet başkanlığı makamlarının katılımı ile hükûmetin nasıl kurulacağı belirtilmiştir. Buna göre başbakan devlet başkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçilecek, Vekiller Heyeti'nin üyeleri de meclis içinden başbakan tarafından belirlenecektir. Bu şekilde oluşturulan Vekiller Heyeti, Devlet Başkanı tarafından Meclisin onayına sunulacaktır.

Sistem içinde oldukça etkili hâle gelmesini sağlayan yetkilere sahip kılınan ayrı bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Daha evvel de belirtildiği gibi, bu şekilde düzenlemeler eklenen bir sisteme artık meclis hükûmeti sistemi demek mümkün görünmemektedir. Parlamenter sisteme yaklaşıldığı kabul edilmekle birlikte⁴³, devlet başkanına tanınan bazı yetkilerin parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının yetkilerini aşan yetkiler olduğu göz ardı edilmemelidir. Bir kere Devlet Başkanının, Vekiller Heyeti'nin doğal başkanı olmaya devam etmesi parlamenter sistemlerde sık görülmeyen bir yetkidir. Parlamenter sistemlerde yürütme ikiye bölünmüştür⁴⁴, başka bir nitelemeye göre ise iki kanatlıdır⁴⁵; bir tarafta bakanlar kurulu, diğer tarafta ise devlet

43 Aygen, Murat / Atmaca, Yıldız, “Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti'nde Uygulanan Hükümet Sistemleri”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2019, s. 395.

44 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 330.

45 Uluşahin, Nur, Saf Hükûmet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yetkin Yayınları, 2007, s. 21.



başkanlığı makamı bulunmaktadır. Sorumsuz ve sembolik yetkilere sahip devlet başkanının, ülkenin genel politikasını hazırlayan ve bundan sorumlu olan bakanlar kurulunun doğal başkanı olması sistem içinde devlet başkanını hayli önemli bir yere taşımaktadır. Parlamenter sistemin uygulandığı bazı ülkelerde devlet başkanlarının bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisine sahip olduğu gözlemlenmektedir. Doktrinde devlet başkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesinin parlamenter sistemin mantığına uyabilmesi için bu kurulda devlet başkanının oy kullanmaması gerektiği ileri sürülmüştür.⁴⁶ Bununla birlikte heyetin doğal başkanı olmanın ve kurula başkanlık etme yetkisine sahip olmanın mahiyetleri karşılaştırılıp tartışılabilir. Benzer şekilde 1921 Anayasası'nın değişik 11. maddesinde devlet başkanının gerekli gördükçe meclise başkanlık etmesi, kuvvetler ayrılığının yumuşak da olsa uygulandığı parlamenter sistemler içinde görülmemiş bir uygulamadır.⁴⁷ Ayrıca devlet başkanının, hükûmetin kurulması aşamasındaki yetkilerinden olan “bakanlar kurulunu meclisin onayına sunma” yetkisi, devlet başkanına gerek gördüğünde bakan seçme ya da değiştirme boyutuna varacak şekilde “meclisin onayına sunmama” yetkisini de içeriyorsa devlet başkanının durumunun parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlığının sembolik konumunun ötesine geçtiğini söylemek mümkündür.

4. Sonuç

Çalışmada ağırlıklı olarak, yürütmenin yasamadan ayrışması sürecinde başbakanlık ve devlet başkanlığı makamlarının oluşum süreci üzerinde durmaya çalıştık. Gelineen noktada 1923 yılında yapılan anayasa değişikliği ile her ne kadar devlet başkanlığı ve başbakanlık makamları düzenlenmiş ve konumları belirginleşmeye başlamışsa da, yasama ve yürütme ayrışımı, sistemi henüz parlamenter sistem olarak adlandırabileceğimiz netlikten uzaktır. Hükûmet sisteminin parlamenter sistem olduğu 1961 Anayasası ile netleşmiş⁴⁸, meclis hükûmeti sisteminin etkileri ise bu netleşmeye kadar kendini göstermiştir. 1924 Anayasası'nda millî egemenlik, tek meclisli yasama,

46 Gözler, Kemal, Devlet Başkanları – Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, 2.Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, s. 178.

47 Gözler, Devlet Başkanları, s. 118-235.

48 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 31.

kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğü gibi Birinci Büyük Millet Meclisinin kuruluşuyla benimsenen ve 1921 Anayasası'nda da benimsenen temel ilkeler yer almıştır.⁴⁹

Ele alınan bu iki makam arasında, sistem üzerindeki etkisi bakımından daha ağırlıklı olanı başbakan değil, 1923 değişikliklerine kadar meclis başkanı, 1923 değişikliklerinden sonra ise devlet başkanıdır. Oysa bir parlamenter sistemde öne çıkması beklenen yürütme kanadı sembolik yetkilere sahip olan devlet başkanı değil, sorumlu olan başbakandır. Oluşumları için bu dönemde büyük adımların atıldığı bu iki makamın saf parlamenter sistemlerdeki yürütme organına dönüşmeleri için önlerinde daha uzun yılları olduğunu söylemek mümkündür.

49 Anayurt, Ömer, "1924 Anayasası'nda Meclis – Yürütme İlişkileri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt XIII, 1997, s. 681.



Kaynakça

- Anayurt, Ömer, “1924 Anayasası’nda Meclis – Yürütme İlişkileri”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt XIII, 1997, s. 671-695.
- Aygen, Murat/Atmaca, Yıldız, “Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti’nde Uygulanan Hükümet Sistemleri”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2019, s. 386-401.
- Erdoğan, Mustafa, Türk Anayasa Hukuku, Hukuk Yayınları, Ankara, 2018.
- Ersöz, Enes, Başbakanlık – Türk Devlet Geleneğindeki Konumu ve Kaldırılması, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2020.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt: I-II, Ekin Yayınları, Bursa, 2011.
- Gözler, Kemal, Devlet Başkanları, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2016.
- İba, Şeref, Türk Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- Keskinsoy, Ömer/ Kaya, Semih Batur, “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 137, 2018, s. 67-96.
- Özbudun, Ergun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 1985, s. 475-504.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.
- Şirin, Sinem, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, Legal Yayıncılık, 2017.
- Tanör, Bülent, Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri, 28. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.
- Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri, 2. Basım, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993
- Uluşahin, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yekin Yayınları, Ankara, 2007.
- Yılmaz, Faruk, 1921 Anayasası Hazırlanışı ve Özellikleri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 1989.

1921 ANAYASASI'NDA UMUMİ MÜFETTİŞLİK

Gülden ÇAMURCUOĞLU

Dr. Öğr. Üyesi,

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
gulden.camurcuoglu@hbv.edu.tr

Öz

1921 Anayasası'nda ademimerkeziyete yer verilmişti. Kısa bir anayasa olan 1921 Anayasası'nın çoğu maddesi yerel yönetimlere ilişkindi. Yerel yönetim özerkliğine yer verilmesine rağmen anayasada umumi müfettişlik kurumunun düzenlenmiş olması, federal yapıdan kaçınıldığını gösterir. Zira umumi müfettişler merkezi iktidarın politikalarının yerelde uygulanmasını denetleyecektir. Bununla birlikte Anayasa'nın kabulünden sonra umumi müfettişliğe ilişkin kanun tasarısı Mecliste hararetle tartışmalara yol açmıştır. 1921 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı dönemde umumi müfettiş atanmamıştır.

1924 Anayasası döneminde ise Anayasa'da umumi müfettişliğe yer verilmemesine rağmen kanuna dayanarak umumi müfettişler atanmıştır. Hem Osmanlı Devleti hem de Cumhuriyet Döneminde umumi müfettişlerin geniş yetkilere sahip olduğu görülür. Bu nedenle umumi müfettişlik merkeziliğin bir sembolü olarak görülebilir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Halk Egemenliği, Yerel Yönetimler, Umumi Müfettişlik, Ademimerkeziyet.



THE PUBLIC SUPERVISORY IN THE CONSTITUTION OF 1921

Abstract

Decentralised is given place in the Constitution of 1921. The Constitution of 1921 which is a short constitution whose many of articles were about local governments. In the Constitution although local government autonomy is given place to, institution of public supervisory is being issued shows to avoid federal structure. Because public supervisors would check the implementation of central government policies in local sites. However draft of law about public supervisory caused fervent diputes after the constitution entered into forced. In the period of the Constitution of 1921 was into force no public supervisor had been appointed.

In the period of the constitution of 1924 was into force, although there was no article about public supervisory in the Constitution, public supervisors were appointed based on an act. In both terms of Ottoman Empire and the Republic of Turkey it has seen that public supervisors had extensive authority. For this reason the public supervisory might be seen as a symbol of centralism.

Key Words: The Constitution of 1921, popular sovereignty, local governments, the public supervisory, decentralization.

Giriş

Umumi müfettişlik müessesesi yönetim tarihimizde ilk olarak I. Meşrutiyet Döneminde ortaya çıkmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte bu kurum kaldırılmıştır. Ancak II. Meşrutiyet Döneminde özellikle ülkenin Doğu vilayetlerinde ıslahat yapılması kararından sonra 1913 yılında yeniden gündeme gelmiş ve 1914 yılında umumi müfettişler atanmıştır. Osmanlı Devleti döneminde en son Millî Mücadele devri içinde umumi müfettiş atamasına gidilmiş, bundan sonra bu kuruma 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda yer verildiği görülmüştür.

Umumi müfettişler; ekonomik ve toplumsal münasebetlerine göre umumi müfettişlik bölgelerine ayrılmış yerlerde genel asayişin sağlanması, devletin genel görevleriyle mahallî idarelere ait görev ve kararların daimi olarak denetlenmesi gibi geniş yetkilere sahipti. Dolayısıyla umumi müfettişler genel bir tabirle merkez ile yerel arasındaki dengenin sağlanmasında görevliydi.

1921 Anayasası, yerinden yönetim ilkesine ve ademimerkeziyetçiliğe yer vermiş bir anayasadır. Bu özerklik ilkeleriyle birlikte umumi müfettişlik kurumuna da yer vermiştir. Bu iki durumun birlikteliği, öngörülen rejimin, federasyona yönelik olmadığını, umumi müfettişlikler vasıtasıyla birliğin ve merkeze bağlılığın sağlanmaya çalışıldığını göstermektedir. Zira Anayasa'daki yerinden yönetim ve ademimerkeziyet vurgusu, geçmiş uygulamalardan uzaklaşarak halk egemenliğine dayalı bir rejimin kurulması arzusundan kaynaklanmaktadır.

5 Ekim 1921 tarihli Müfettişi Umumilik Kanunu tasarısı TBMM'ye sunulmakla birlikte yasalaşamamıştır. Bu tasarıya göre umumi müfettişler bütün bakanlıklar adına denetim yetkisine sahip olup en yüksek mülki idare amiri olacaklardı. Umumi müfettişliğe ilişkin bu yasalaşamamış kanun tasarısı da göstermektedir ki merkezin politikaları ve yönetim esaslarının yerele taşınması tasavvur edilmiştir. Bu tasarının yasalaşmamasının akabinde il esasına dayanan bir örgütlenmeye gidilmiş ve ademimerkeziyet ilkesine 1924 Anayasası'nda yer verilmemiştir.

Tarihimizde ilk defa halk egemenliğinden bahseden 1921 Anayasası, yerel yönetimler konusunda da diğer bütün anayasalara göre özerklik vurgusunun en güçlü olduğu anayasadır. Aynı zamanda Osmanlı Devleti zamanından kal-



ma; fakat 1924 Anayasası'nın kabulüyle birlikte bir daha rastlanılmayacak olan bir kuruma, umum müfettişlik kurumuna yer vermiştir. Çalışma konusunun seçiminde bu özel durum ve literatürün konuya eğiliminin az olması etkilidir. Bu kapsamda öncelikle umumi müfettişlik kurumunun geçmişine ve hangi dönemlerde umumi müfettiş atanması yoluna gidildiğine değindikten sonra 1921 Anayasası'nın yerel yönetim ilkeleri ve umumi müfettişlik kurumuna ilişkin düzenlemesine yer verilecektir. Akabinde umumi müfettişliğe ilişkin kanun tasarısı üzerinden gerçekleşen tartışmalara ve dönemin mebuslarının konuya yaklaşımına değinilecektir. Son bölüm başlığı altında ise 1924 Anayasası döneminde yapılan umumi müfettiş atamalarına ve umumi müfettişlerin uygulamalarına ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

I. Umumi Müfettişliğin Kısa Geçmişi ve Anayasada Düzenlenmesi

Umumi müfettişlik kurumu siyasi tarihimizde ilk defa I. Meşrutiyet Döneminde ortaya çıkmıştır. Hatta Cemil Koçak'a göre umumi müfettişlikler Osmanlı siyasi/idari zihniyet ve uygulamasının Cumhuriyete devreden mirası olarak görülebilir¹. İlk umumi müfettişlikler devletin bekası için gereken ıslahat ve reformların uygulanmasını denetlemekle sorumluydu.² 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşının Osmanlı Devleti açısından önemli sonuçlarından biri Anadolu ıslahatı meselesinin gündeme gelmesidir. 3 Mart 1878 Ayastefanos (Yeşilköy) Antlaşması ile ilk defa Rusya tarafından siyasi gündeme sokulan Ermeni Meselesi, 13 Temmuz 1878 tarihli Berlin Antlaşması'yla, uluslararası bir mesele hâlini almıştır. II. Abdülhamid, Osmanlı Devleti için kurulan ter-tiplerin önüne geçmek ve Vilâyet-ı Sitte³'nin ihtiyaçları göz önüne alınarak yapılacak ıslahatın uygulanmasına nezaret etmek üzere, 27 Haziran 1895 ta-

1 Koçak, Cemil, Umûmî Müfettişlikler: 1927-1952, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 25; 12 Eylül Hareketinden sonra bazı vilayetlerin bir merkeze yöneltilerek genel valilik kurumu uygulamasının gündeme gelmesi de yine Osmanlı Döneminden miras kalan düşüncenin uzantısı olarak görülmektedir. Memiş, Emin, Millî Mücadelenin Hukukileşme Süreci, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 417; dn: 257.

2 Koçak, 26-27.

3 Vilâyet-ı Sitte şu illerdir: Erzurum, Van, Elazığ, Sivas, Bitlis ve Diyarbakır. Mustafa Bostancı, "Ermeni Meselesinde Şarkî Anadolu Islahatının Yeri ve Ali Kemal'in Islahata Dair Görüşleri", Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, Y. 12, S. 23, Bahar 2016, s. 5, http://www.ctad.hacettepe.edu.tr/12_23/5.pdf, erişim: 10.04.2021.

rihinde, Yaver-i Ekrem Müşir Ahmet Şâkir Paşa'yı Anadolu Vilayâtı Umûm Müfettişliği'ne tayin etmiştir.⁴

Anadolu'da yapılması düşünülen ıslahatların uygulanması ve denetimi için ilk defa gündeme gelen umumi müfettişlik kurumu II. Meşrutiyetle birlikte kaldırılır. Ancak I. Dünya Savaşına doğru yeniden umumi müfettişlerin geniş yetkilerle atanması gündeme gelir.⁵

Yeni Meclisin açılışından sonra müfettişlik meselesiyle ilgili olarak ilk defa Diyarbakır Mebusu Hacı Şükrü Bey tarafından bir takrir verilmiştir. Bu takrire göre İstiklal Mahkemelerinden ayrı olarak her sancağa fevkalade yetkilere sahip bir müfettiş gönderilmesi tasavvur edilmiştir. Ancak verilen takrir Meclis tarafından kabul edilmemiştir.⁶

Ardından umumi müfettişlik kurumu 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda kendine yer bulur. Anayasa'nın 22 ve 23. maddelerinde umumi müfettişlikle ilgili yer verilmiştir. Buna göre vilayetler ekonomik ve toplumsal münasebetleri itibarıyla birleştirilerek umumi müfettişlik mıntıkları oluşturulur (m. 22). Bu umumi müfettişlik mıntıkları vilayetlerin coğrafi konumlarıyla ilgili bir birleştirmeyi içermemekte, ekonomik ve toplumsal münasebetleri itibarıyla birleştirilecek vilayet bölgelerinden oluşmaktaydı.⁷ Oluşturulacak umumi müfettişlik mıntıklarında genel asayişin sağlanması, merkezî yönetimin işlerinin denetlenmesi ve umumi müfettişlik mıntığındaki vilayetlerin ortak işlerinde ahengin sağlanması, yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarının denetiminin⁸ yerine getirilmesi umumi müfettişlerin görevidir. Umumi müfettişler devletin genel görevleriyle mahallî idarelere ait görev ve kararların daimi surette denetlenmesiyle yükümlü kılınmışlardı (m. 23).⁹

1921 Anayasası'nda yer alan umumi müfettişlik kurumunu değerlendirebilmek için Anayasa'nın yerel yönetimleri ne şekilde düzenlediğine bakılması gerekir. Öncelikle belirtilmelidir ki 1921 Anayasası, şimdiye kadar kabul edilen anayasalar içinde yerel yönetimlere ve yerel yönetim özerkliğine en fazla

4 Bacanlı, Hakan, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 2020, s. 28.

5 Koçak, 30-33.

6 Bacanlı, s. 43.

7 Memiş, Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci, s. 417.

8 Memiş, Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci, s. 417.

9 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992, s. 83-84.



yer veren Anayasa'dır.¹⁰ Anayasa'nın 10. maddesine göre Türkiye coğrafi ve iktisadi vaziyet bakımından vilayetlere, kaza ve nahiyelere bölünmüştür. 11 ve 14. maddeler arasında vilayetler düzenlenmiştir. Buna göre vilayetler tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Vilayet yönetimi; vilayet şurası, yürütme amiri olacak reis ve idare heyetinden oluşur. Vilayette yürütme kuvvetine reis ve idare heyeti sahiptir (m. 13). Büyük Millet Meclisi tarafından atanacak olan vali, Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessilidir. Vali ancak devletin genel görevleriyle mahalli görevler arasında çatışma olduğunda müdahale yetkisine sahiptir (m. 14). Büyük Millet Meclisince çıkarılan kanunlar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık, sosyal yardımlaşma işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi vilayet şuralarının yetkisindedir (m. 12). İç ve dış siyaset, dinî, adli ve askerî işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel teklif ve vergileri ile birden fazla vilayeti ilgilendiren işlerin görülmesi merkezî iktidarın yetkisindedir (m.11). Dolayısıyla vilayet meclisleri adli, askerî, siyasi ve milletlerarası ekonomik işleri dışında kalan alanlarda Büyük Millet Meclisince çıkarılmış kanunlar dairesinde mahallî idare olarak karar alma yetkisine sahiptir. Başka bir tabirle devletin genel işleri dışında kalan alanlarda vilayet şuraları karar alma yetkisine sahiptir. Vilayet şuraları mahalli genel karar organıdır. Görev ayrılığı ilkesinin uygulanması konusunda 1921 Anayasası kapsamında mahallî idareler asıl yetkili, merkezî idare ise sınırlı ve istisnai yetkilidir. Valiler vilayet yönetiminin başı değildir, vilayet şurasının kendi içerisinde seçtiği vilayet reisi vilayet yönetiminin başıdır. Valiler, vilayet yönetimini dışarıdan izlemekle¹¹ ve devletin genel ve müşterek işlerini takip etmekle yükümlüdür. Devletin genel görevleriyle yerel görevler arasında çatışma olduğunda vali müdahale yetkisine sahiptir.

Anayasa'nın 10. maddesine göre vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılır. Tüzel kişiliğe sahip olmayan kazalar, idari ve inzibati mülki birimdir. Büyük Millet Meclisi tarafından atanıp valinin emri altında bulunan kaymakamlar tarafından kazalar yönetilir.¹²

10 Turgut, Kasım, "Türkiye'de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi", İdarecinin Sesi, S. 145, Mayıs-Haziran 2011, s. 16; Özbudun, s. 43.

11 Turgut, s. 15.

12 Özbudun, s. 83.

Nahiyeler ise Anayasa'nın 16-21. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Nahiyeler vilayetler gibi tüzel kişiliğe ve muhtariyete sahiptir ve nahiye şurası, idare heyeti ve nahiye müdürü tarafından yönetilir (m. 16-17). Vilayetlerde olduğu gibi nahiye şuraları da doğrudan nahiye halkınca seçilir, idare heyeti ve nahiye müdürü de nahiye şurasınca seçilir (m. 18-19). Nahiye şurası ve idare heyeti yargısal, iktisadi ve mali yetkilere sahip olup bu yetkilerin derecesi özel kanunla belirlenir (m. 20). Nahiye bir veya birkaç köyden oluşabileceği gibi bir kasaba da bir nahiyedir (m. 21).¹³

Görüldüğü gibi vilayet, kaza ve nahiyelerden oluşan mahallî idareler ademimerkeziyet, yetki genişliği ve görev ayrılığı esaslarına müsteniden Anayasa'da düzenlenmiştir. Yerel işlerin görülmesini doğrudan halk tarafından seçilen meclis ve meclisin kendi içinden seçtiği yöneticilere bırakan 1921 Anayasası, merkezî yönetimin mahallî idareler üzerindeki denetimini ise umumi müfettişliklere bırakmıştır. Umumi müfettişliğin mevcudiyeti tam anlamıyla özerkliğın, mutlak özerkliğin olmadığını göstermektedir.¹⁴ Bununla birlikte umumi müfettişin denetim yetkisi vesayet anlamına da gelmemektedir.¹⁵ Zira müfettişlik kurumunun yetkisi geneldir. Memiş'e göre millî birliğin gerekli olduğu Millî mücadele döneminde siyasi ademimerkeziyete uzanacak bir mutlak özerkliğe müsaade edilmeyeceği açıktır.¹⁶

II. Umumi Müfettişlik Üzerine Tartışmalar

Anayasa'nın kabul ediliş sırasında konuyla ilgili Mecliste cereyan eden tartışmalar, Mecliste dönemin demokratik eğilimlerini temsil etmenin yanında, mahallî idarelere tanınan geniş yetkiler karşısında merkezin denetimine tabi kılınma ve nihayetinde merkezin denetiminde kalmaya dönük girişimleri yansıtmaktadır.¹⁷ Tutanaklarda umumi müfettişliğe ilişkin maddelerin görüşülmesi sırasında da ülke genelinde birliğin arzu edildiği ve umumi müfettişlik eliyle bunun sağlanmaya çalışıldığı belirtilmiştir.¹⁸ Bu durum, Teşkilât-ı

13 Özbudun, s. 83.

14 Memiş, s. 420.

15 Yayla, Yıldızhan, Anayasalarda Yönetim İlkeleri, Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, 1984, s. 128'den aktaran Turgut, s. 15.

16 Memiş, s. 420.

17 Koçak, 41.

18 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 7, İçtima I, 17.1.1336, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 294.



Esâsiye Kanunu'yla getirilen yerinden yönetim sistemi hakkında Encümen-i Mahsus Raportörü İsmail Suphi Bey'in ".....Ancak şu da vardır ki vilâyetler kendi başına bir devlet değildir. Amerika Hükûmeti müttehidesi gibi değildir..."¹⁹ sözlerinden de anlaşıldığı gibi ademimerkeziyet savunulmakla birlikte federatif bir yapı arzusu var olmamıştır.

Bunun yanında idareyi sadeleştirmek ve yerel idarelerin yetkilerinin genişletilmesi arzu ediliyorsa umumi müfettişlik gibi yeni kurumların halk veya yerel idareler ile merkezî idare arasına konulmaması, dolayısıyla umumi müfettişliğe anayasada yer verilmemesi de teklif edilmiştir. Zira Kastamonu mebusu Dr. Suat Bey'e göre umumi müfettişlik, mahalli idarelere verilmek istenen yetkiyi sınırlayıcı mahiyettedir ve bir kademe teşkil edeceğinden arzu edilenin dışına çıkmaktadır.²⁰

İşlemlerin sürekli kontrolü için Merkezden müfettiş göndermekten ziyade daimi bir kontrol ihtiyacı dolayısıyla umumi müfettişliğin anayasada mevcudiyeti aranmıştır.²¹ Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Mecliste görüşülürken umumi müfettişlik ile ilgili 22 ve 23. maddeler ile ilgili hararetli tartışmaların yaşanmadığı gözlenmektedir. Buna mukabil Anayasa'nın kabulünden sonra gündeme gelen umumi müfettişliğe ilişkin kanun tasarısı hakkında uzun süren müzakereler yapılmıştır.

Anayasa'nın kabulünden sonra umumi müfettişliklere ilişkin İcra Vekilleri Heyeti tarafından 5 Ekim 1921 tarihli Müfettişi Umumilik Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda 1921 Anayasası'nda belirtilen umumi müfettişlik mıntukaları belirlenmiş ve altı umumi müfettişlik mıntukası oluşturulması öngörülmüştü. Tasarıya göre, umumi müfettişler Dâhiliye Vekâletince önerilip İcra Vekilleri Heyeti tarafından atanacak ve bu atamalar Meclisin onayından geçecekti. Tasarıda geniş yetkiler verilen umumi müfettişlerin bütün vekaletler adına denetim yetkisine sahip en yüksek mülki idare amiri olduklarından söz edilmekte, asayiş ve genel güvenliği temin etmekten sorumlu olduklarına değinilmekteydi. Umumi müfettişlerin mıntukaları dâhilindeki jandarma kumandanlarının da umumi müfettişlerin emrinde oldukları belirtilmekteydi.²²

19 Özbudun, s. 44.

20 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 7, İ.: I, 17.1.1336, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 295.

21 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 7, İ.: I, 17.1.1336, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 296.

22 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 169; Koçak, 41-43.

Ayrıca umumi müfettişlerin bir ihtilal ortaya çıktığında emrindeki kuvvetlerle bu ayaklanmayı bastırmasının mümkün olmaması ve merkezî hükûmeti haberdar etmesine zaman ve imkân olmadığı takdirde Dâhiliye Vekâletine ilk vasıta ile bilgi verilmesi şartıyla sıkıyönetim ilanına yetkileri oldukları da tasarıda bildirilmişti.²³

Düzen ve asayiş konularında doğrudan doğruya mıntikasında buldukları umumi müfettişlere bağlı olacağı söylenen valiler, diğer işlerde merkez hükûmete tabi olacaklardı. Bununla birlikte valilerin doğrudan merkez hükûmete tabi olacağı hususlardaki iş ve görevleri konusunda da umumi müfettişlerin denetim hakları bulunacaktı.²⁴

Müfettişi Umumilik Kanun Layihası; güvenliğin, yasalara uygun yönetimin sağlanması, umumi müfettiş emrinde askerî birlik bulunması, memurlar üzerinde yetki sahibi olma gibi oldukça geniş yetkileri ve denetim görevini umumi müfettişlere vermekteydi.²⁵ Umumi müfettişler için öngörülen bu geniş yetki alanı özerk yerel yönetimlerle birlikte merkeze bağlılığın da olmazsa olmaz bir şart olarak korunmaya çalışıldığının göstergesidir. Mecliste, oldukça farklı cephelerden bakan vekiller, bu tasarı hakkında müzakerede bulunmuşlardır. İttihat ve Terakki yönetimi tecrübesinden sonra, yeniden bir Babıali bürokrasisi yönetimi yerine halkın yönetimi ve halk egemenliği benimsenmiştir. Ancak yeni rejimin mimarı Mecliste, üniter yapı arayışını yansıtan bir bakış açısı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile kurulan siyasi rejim içinde yerini almıştı.

Karesi Mebusu Vehbi Bey, ezilmiş olan halkın kötü idareden kurtarılması, idare makinasının ıslahı ile yeni yönetimin uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmek için Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda umumi müfettişliklerin kabul edildiğini; ancak bu Kanun tasarısıyla ülkenin çeşitli yerlerinde yeni Babialiler yaratılacağını ve halkın yeniden ezilmeye mahkum bırakılacağını iddia etmiştir. Ülkenin sınırları belli olmadan içeride kanun dışı müdahalelerin yasaklanması imkânı oluşmadan umumi müfettiş atanması yoluna gidilemeyeceği zikredilmiştir.²⁶ Tasarıyla umumi müfettişliğe verilen yetkilerin icraata

23 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, C.: 2, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 169; Koçak,43.

24 Koçak, 43.

25 Koçak, 44.

26 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, C.: 2, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 170-171.



ilişkin olmasından ve alelacele Meclise getirilmiş olduğundan yakınılmıştır.²⁷ Genel olarak umumi müfettişliğe taraftar olunmasına rağmen jandarma alayı ile görevli olduğu bölgeye giden, ihtişamlı ve eski valilere benzeyen, geçmiş zihniyete malik adamların vilayete musallat olmasının arzu edilmediği beyan edilmiştir.²⁸ Adana Mebusu Zekai Bey'e göre bu kanun tasarısının hızlı bir şekilde Meclis gündemine gelmesinin sebebi Koçgiri ayaklanmasıdır.²⁹

Bazı mebuslara göre, valilere ait olan görevlerin valiler tarafından yerine getirilmemesinden dolayı bu görevlerin ifa ettirilmesi için umumi müfettiş tayini istenilmişti. Fakat bu istek fazladan masraf kapısı açılmasına neden olabirdi. Bu nedenle görevini layıkıyla yerine getirmeyen valinin yerine, umumi müfettiş olarak atanmak istenen kimseler getirilmeliydi.³⁰

Kanun layihasını düzenleyen dönemin Millî Müdafaa Vekili Refet Paşa, tasarının alelacele hazırlandığını kabul etmekle birlikte tasarımı savunurken böyle büyük bir memleketin tek merkezden idaresinin güç olduğundan ve ülke çapında nakliye araçlarının yokluğundan, dolayısıyla bakanların ve vekillerin ülkenin çeşitli yerlerindeki ihtiyaçları derhal görebilme imkânının yokluğundan söz etmiştir. Refet Paşa'ya göre ülke çok geniş olduğundan içişleri bakanı yalnızca Ankara'dan bakarak idare görevini yerine getiremezdi.³¹ Bu tasarının görüşüldüğü sırada eski livalar düzeninden 67 ilden oluşan vilayet düzenine geçildiği için bu yeni yapının umumi müfettişlik kurumuna ihtiyaç doğurduğunu savunmuştur. Zira ona göre mevcut vilayetler sağlık, eğitim gibi bazı alanlarda yetersizlik taşımaktaydı. Bu nedenle birkaç vilayetin birleşmesiyle oluşacak mıntıklar ister eyalet isterse umumi müfettişlik mıntıkası olarak anılsın ihtiyaçların karşılanmasına cevap verecekti. Ülke toplumsal ve ekonomik durumları itibarıyla bölgelere ayrılmalı ve bunların idare şekilleri değişmeliydi.³²

Refet Paşa'ya göre, o dönemin koşullarında, isyan ve ayaklanma gibi olaylar karşısında kolluk kuvvetlerinin kullanımında irtibatsızlık yaşanması gibi hâller nedeniyle de yetki sahibi kimselere ihtiyaç duyulmaktaydı. Zira güven-

27 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, C.: 2, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 175.

28 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, C.: 2, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 178.

29 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.: 97, 20.10.1337, C: 2, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 210.

30 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.: 98, 22.10.1337, C: 1, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 220-222.

31 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.: 98, 22.10.1337, C: 1, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 232-233.

32 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.: 98, 22.10.1337, C: 1, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 234-235.

liği tehdit eden durumlar karşısında doğrudan ordu kumandanları göreve çağrılmaktaydı. Halbuki ordu ve asker ülke içinde zabtiyelik görevi için değil, savaş için vardı. Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey'e göre de ordu kumandanlarına yetki verilmesi hükûmetsizliğe itibar etmek demektir. Bu hükûmetsizlik dolayısıyla mebuslar tarafından yüz yedi imzalı bir takrir verilmiş ve bu takrir üzerine bu kanun layihası hazırlanmıştı.³³

Tasarıyla ilgili olarak yapılan müzakerelerde umumi müfettişliğe tamamen karşı olduğunu beyan eden mebuslar yanında umumi müfettişlerin yetkisinin daha da artırılmasını savunan mebuslar bulunmuştur.³⁴ Ancak İcra Vekilleri Heyeti'nce hazırlanan bu kanun tasarısı, tasarının tümü hakkındaki görüşmeler ve tartışmalar bitmeden, ayrıca tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmesi de söz konusu olmaksızın görüşmelere son verilmesi ve bir başka tasarının görüşülmeye başlamasıyla yasalaşamamıştır. Bundan sonra 1924 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu zamana kadar umumi müfettişlik hakkında yeni bir tasarı veya kanun da söz konusu olmayacaktır. 1924 Anayasası döneminde ise Anayasa'da umumi müfettişliğe yer verilmemesine rağmen 25 Haziran 1927 tarihli Birinci Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile umumi müfettişliklerin yeniden kurulduğu görülür.³⁵

III. Umumi Müfettişlerin Atanması ve Uygulamaları

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılıp şartların normalleşmesi ile 1921 Anayasası'nda yer verilen umumi müfettişliklerin kurulması gündeme gelmemiştir. Umumi müfettişlikler hakkındaki kanun tasarısı da yasalaşmamış ve yeniden gündeme gelmesi de söz konusu olmamıştır. Umumi müfettişlik kurumu bundan sonra 1924 Anayasası'nda yer almamasına rağmen 1925 yılında Doğu Anadolu Bölgesinde ortaya çıkan ayaklanmalar ve 1927 yılında sıkıyönetimin sona ermesinin ardından gündeme gelir ve kurulur.³⁶ Valilerin, kaymakamların ve belediye başkanlarının yetkilerinin genişletilmesi suretiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tercih edilmemiş, bunun yerine yetki alanı birden

33 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ: 98, 22.10.1337, C: 1, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958, s. 236-237.

34 Koçak, 46-49.

35 Koçak, 52-54.

36 Bulut, Engin Çağdaş, "Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler", Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, C.: 11, S. 21, Bahar 2015, s. 91.



fazla ili kapsayan³⁷, merkezî iktidarın varlığını yerelde hissettirecek yeni bir kurumun kurulması yoluna gidilmiştir.

Ayfer Genç'e göre umumi müfettişlikler, devlet kapasitesinin yerelde inşası sürecine önemli bir kurumsal mekanizma olarak hizmet etmiştir.³⁸ Osmanlı döneminde başta reformların gerçekleştirilmesi, güvenliğin ve merkeze bağlılığın sağlanması amacıyla kurulan umumi müfettişlikler Cumhuriyet Döneminde de altyapısal sorunların çözümü yoluyla toplumun değişim ve gelişiminde devletin toplumla bütünleşmesine yaramıştır. Toplumun sosyoekonomik ihtiyaçlarının belirlenmesiyle toplumun gündelik yaşamına sızmış ve devlet kapasitesini artırmıştır.³⁹ Bu çerçevede 1927'den sonra kurulan umumi müfettişlikler ile yerelin altyapısal sorunlarının çözümünden hareketle devlet iktidarının kurumlar aracılığıyla toplum üzerinde yeniden üretilmesi amaçlanmıştı.⁴⁰ İllerde sağlık işlerinin yürütülmesi, yol yapım ve onarımı, tarım ve veteriner işlerinin gelişimi, hayvan hastalıklarının önlenmesi veya genel eğitim seviyesinin yükseltilmesi gibi iş ve faaliyetlere de umumi müfettişlerin dahil olması söz konusuydu.⁴¹

Umumi müfettişlik kurumunun kuruluşunda üniter yapı ve merkeze bağlılık ile güvenlik ve asayişin sağlanması hususlarının başlıca amaç ve işlevlerden olduğu, kendisi de umumi müfettişlik görevinde bulunmuş olan Abidin Özmen'in umumi müfettişliğin faydalarına ilişkin kaleme aldığı makalesinde daha ilk cümlelerde hissedilmektedir. Özmen'in ifade ettiğine göre Şeyh Sait ayaklanmasını takiben ayaklanmanın gerçekleştiği illerde fikir, düşünce, idare ve işbirliği ihtiyacı doğmuştur.⁴² Şeyh Sait isyanından sonra Doğu illerinde umumi müfettişlik kurulmadan önce örfi idare görevini Üçüncü Ordu Müfettişliği görmekteydi. Bu ordu müfettişliğinin idari, ekonomik ve sosyal hizmetlerin gördürülmesinde yetersiz kalması ve devlete mali anlamda büyük bir yük getirmesi dolayısıyla umumi müfettişliklerin yeniden kurulması günde-

37 Bulut, s. 92.

38 Genç Yılmaz, Ayfer, "Devlet Kapasitesi ve Umumi Müfettişlikler Altyapısal İktidarın Yerelde İnşası", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C. I, S. I, 2013, s. 49.

39 Yılmaz, s. 49.

40 Yılmaz, s. 54.

41 Özmen, Abidin, "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce", İdare Dergisi, S. 184, Y. 18, Ocak-Şubat 1947, s. 244.

42 Özmen, s. 237-238.

me gelmiştir.⁴³ Ayaklanmanın bastırılmasının ardından güneydoğu illerinde hükümetin gözü, kulağı olması; müşterek ve sistemli bir idare ve kalkınma sağlanması amacıyla 25 Haziran 1927'de 1164 sayılı Kanun çıkarılmış ve umumi müfettişliklerin kurulması ya da kaldırılması kararı Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.⁴⁴ Takiben İbrahim Tali Öngören güneydoğu illerini kapsayan Birinci Umumi Müfettişliğine atanmış ve 1 Ocak 1928'de Diyarbakır'da görevine başlamıştır.⁴⁵ Birinci Umumi Müfettişlik bölgesine başlangıçta Ağrı ili dâhil değilken Ağrı'da isyan hazırlıklarının yapıldığının öğrenilmesi üzerine bu ilin de Birinci Umumi Müfettişlik bölgesine dâhil edilmesi⁴⁶, bu müessesenin kuruluş gerekçeleri arasında güvenlik ve merkeziliğin sağlanmasının temel amaçlardan olduğunu göstermektedir. Özmen tarafından belirtildiğine göre, Doğu illerinin güney kısmındaki bölgelerde umumi müfettişlik kurumundan yararlanıldığı ve iller arasında daha fazla anlaşma sağlandığı kanaati görüldükten sonra kuzey kısımda yer alan illeri kapsayan bir umumi müfettişlik (Üçüncü Umumi Müfettişlik) daha kurulmuştur.⁴⁷ Elazığ, Erzincan, Bingöl ve Tunceli şeklinde Doğu illerini kapsayan bir diğer müfettişlik bölgesi (Dördüncü Umumi Müfettişlik) 6 Ocak 1936 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından onaylanarak kurulmuştur.⁴⁸

1927 yılından 1952 yılına kadar varlığını sürdürmüş olan umumi müfettişliklerin kuruldukları yere göre kuruluş öncelikleri değişmiştir. Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde kurulan umumi müfettişliklerin öncelikli görevi asayiş ve emniyetin sağlanması iken Trakya Umumi Müfettişliğinin (İkinci Umumi Müfettişlik) kurulmasındaki asıl amaç bayındırlık ve iskân işleri ile ekonomik kalkınmanın bu bölgede sağlanmasıdır.⁴⁹ Kurulan dört umumi müfettişlikten üçü ülke topraklarının doğusunda yer alan illeri kapsamaktaydı. 1947 yılında kurulan Beşinci Umumi Müfettişlik ise İçel, Adana, Hatay, Gaziantep ve Maraş

43 Özbay, Burcu, "Dördüncü Umumi Müfettişlik Bölgesinde Ekonomik Durum ve Yatırımlar (1936-1952)", Türk Dünyası Araştırmaları, C. 123, S. 242, Eylül-Ekim 2019, s. 50.

44 Özmen, s. 238.

45 Özmen, s. 239.

46 Özbay, s. 51.

47 Özmen, s. 240.

48 Özbay, s. 52.

49 Özbay, s. 51.



illerinde idari, ekonomik, tarımsal ve sosyal işlerin ahenkli bir biçimde düzenlenmesi ve idaresi için kurulmuştu.⁵⁰

Umumi müfettişlikler nüfusun iskânı; asayişin sağlanması; idari, ekonomik ve sosyal işbirliğinin geliştirilmesinde etkili oldukları gibi toprak ağalığı düzenine son verilmesi ve çiftçinin topraklandırılması konularında da faal olarak çalışmakla yükümlüydüler.⁵¹

1952 yılında hukuken umumi müfettişlik kurumu son bulmasına rağmen 12 Eylül 1980 askerî müdahalesinden sonra genel valilik uygulaması gündeme gelmiş ve bu genel valilik umumi müfettişlik kurumu tecrübesinin uzantısı olarak yorumlanmıştır. 1980 Harekâtı'ndan sonra kurulan Bülent Ulusu Hükûmeti döneminde genel valilik çalışması yürütülmüştür. Kabul edilen 71 sayılı Bölge Valilikleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, kısa süre sonra hükûmetin değişmesi nedeniyle 28.07.1984 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun'la yürürlükten kaldırılmıştır. 14.07.1987 tarihli 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini kapsayan Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği kurulmuştur.⁵² Daha sonra 426 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hâl Valiliği bölgesine Batman ve Şırnak illeri de dâhil edilmiştir.⁵³

50 Bulut, s. 96.

51 Bulut, s. 96.

52 Bacanlı, s. V, Önsöz; 116, 144.

53 RG., 22/05/1990, S.: 20525.

Sonuç

Osmanlı Devleti döneminde ıslahatların uygulanması konusuyla günde me gelen umumi müfettişlik kurumu 1921 Anayasası'nın 22 ve 23. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre il, kaza ve nahiye şeklindeki mahalli bölünmenin yanında ayrıca umumi müfettişlik bölgeleri oluşturulacak ve umumi müfettişler bu bölgeler kapsamında görev yapmak üzere atanacaktı. Buna göre umumi müfettiş, merkezi idarenin politikalarının yerelde uygulanmasını sağlamak, asayışten sorumlu olmak gibi genel görevlere sahipti. Anayasa'nın müzakeresi sırasında umumi müfettişliğe ilişkin mesleki temsil üzerinde tartışıldığı kadar hararetli tartışmaların yapılmadığını Meclis tutanaklarından görmekteyiz; ancak Anayasa'nın kabulünden sonra, umumi müfettişlik kanun tasarısı hakkında geniş tartışmalar vuku bulmuştur. Bu tartışmalar üzerine tasarısı yasalamaamıştır. 1924 Anayasası döneminde ise umumi müfettişlik Anayasada yer almamasına rağmen kanunla umumi müfettiş atanması yoluna gidilmiştir. Umumi müfettişlik kurumuna ilişkin gerek tasarılarda gerek anayasa ve/veya kanunlarda geniş yetkiler bahşedildiğinden idari örgütlenme içinde umumi müfettişlik farklı bir yer tutmuştur. Merkezî idarenin başkent teşkilatına mı yoksa taşra örgütüne mi dahil olduğu konusunda bir belirleme şu ana dek yapılamamıştır. Nitekim kurumun yankısıyla 1980'den sonra valilerin geniş yetkilere sahip olması söz konusu olduğunda yine umumi müfettişlik hatıra gelmiştir. Bu nedenle umumi müfettişlik kurumu hukuk ve siyaset tarihimizde olağanüstü dönemleri ve reform uygulamalarını çağrıştırmaktadır.



Kaynakça

- Bulut, Engin Çağdaş. “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, Y. 11, S. 21, Bahar 2015, 83-110.
- Genç Yılmaz, Ayfer. “Devlet Kapasitesi ve Umumi Müfettişlikler: Altyapısal İktidarın Yerelde İnşası”, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C. 1, S. 1, 2013, 43-67.
- Koçak, Cemil. Umûmî Müfettişlikler: 1927-1952, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.
- Memiş, Emin. Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Özbudun, Ergun. 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992.
- Özmen, Abidin. “Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce”, İdare Dergisi, S. 184, Y. 18, Ocak-Şubat 1947, (237-249)
- Özbay, Burcu. “Dördüncü Umûmî Müfettişlik Bölgesinde Ekonomik Durum ve Yatırımlar (1936-1952)”, Türk Dünyası Araştırmaları, C. 123, S. 242, Eylül-Ekim 2019, (49-62).
- Turgut, Kasım. “Türkiye’de Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi”, İdarecinin Sesi, S. 145, Mayıs-Haziran 2011, (13-18).
- Bacanlı, Hakan. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 2020.
- Bostancı, Mustafa. “Ermeni Meselesinde Şarki Anadolu İslahatının Yeri ve Ali Kemal’in İslahata Dair Görüşleri”, Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, Y. 12, S. 23, Bahar 2016, (113-136), http://www.ctad.hacettepe.edu.tr/12_23/5.pdf, erişim: 10.04.2021.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 7, İçtima I, 17.1.1336, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 13, İ.:95, 17.10.1337, T.B.M.M. Matbaası, Ankara, 1958.

1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE VALİLİĞİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ VE SONRAKİ ANAYASALAR BAĞLAMINDA DEĞİŞİMİ

Hulûsi Alphan DİNÇKOL

Dr. Öğretim Üyesi,

Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi,

alphandinckol@maltepe.edu.tr

Öz

Büyük Millet Meclisinin (BMM) kurulması, egemenliğin el değiştirmesi ve halkın yönetime katılması anlayışının gelişmesi olguları, yerel yönetimlerin hızlı bir şekilde güçlenmesine neden olmuştur. Ancak bu duruma karşın merkezî idarenin taşrada varlık gösterme ve kamu gücünü kullanma isteği ortadan kalkmamıştır. Merkezî idarenin bu doğrultuda kamu görevlilerine ihtiyacı bulunmaktadır. Milli Mücadele içinde bulunan BMM, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu (1921 Anayasası) düzenlerken ağırlıkla idari yönetime ilişkin hükümler üzerinde durmuştur. Yerinden yönetimleri vilayetler, kazalar ve nahiyeler şeklinde örgütleyen BMM, her bir vilayet teşkilatının yönetimi için kendisinin atayacağı valiyi yetkilendirmiştir. Yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesini denetleme, devletin vilayetteki genel ve ortak işlerini yürütme ve yerel yönetimler arasında çıkan uyuşmazlıklara müdahale edebilme gibi önem arz eden görevleri bulunan valinin, olağanüstü bir dönem olan savaş döneminde ne denli zor bir görev üstlendiği açıktır. 1921 Anayasası dönemi düzenlemeleri ile valilik makamının elinde bulundurduğu yetki ve güçler, günümüz yasal metinlerinin oluşmasına hâlen ışık tutmaktadır. Bu doğrultuda valilik makamının



1921 Anayasası dönemindeki konumu, görev ve yetkilerinin sonraki anayasal dönemler ile karşılaştırılarak incelenmesi, bu makamın tarihsel boyuttaki değişimini gözler önüne sunacaktır.

Anahtar Kelimeler: Valilik, Merkezî İdare, Yetki Genişliği, İdari Özerklik, İdari Vesayet.

Abstract

Establishment of the Grand National Assembly (GNA), the change of sovereignty and the development of the understanding of the people's participation in the administration have led to the rapid strengthening of local administrations. Despite this situation, the desire of the central administration to exist in the provinces and also eager of using public power over the local areas have not disappeared. For these reasons, the central government has needed public officials. While the GNA was in the independence war, it also regulated Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (the Constitution of 1921) which was mainly focused on the provisions regarding administration of both central government and provinces. The GNA which organized provinces, districts and sub-districts, empowered the governor to be appointed by the GNA for the administration of each province. It is obvious that the governor who has vital duties such as supervising the execution of local public services, conducting the general and common affairs of the central government in the province and intervening in disputes between local administrations, has undertaken a difficult task during the war period. Regulations of the 1921 Constitution era which have included powers held by the governor shed light on the legislation of modern-day codes and other legal texts. Accordingly, the examination of the position, duties and powers of the governor during the 1921 Constitution period by comparing it with the subsequent constitutional periods reveal the change of the governor's office with historical context.

Keywords: The governor, the central government, deconcentration, administrative autonomy, administrative tutelage.



I. Giriş

Kurtuluş Savaşı'nın verildiği zor yıllarda kuvvetler birliği ilkesince yetkileri toplayan Büyük Millet Meclisi, idari anlamda çeşitli tasarruflarda bulunma ihtiyacıyla karşılaşmıştır. Dönemin şartlarının getirdiği zorluklarla mücadele edilirken, idari bakımdan da çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1921 yılında Büyük Millet Meclisinde Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabulü ile bu ihtiyacın karşılanması amaçlanmıştır.

Kısa ve işlevsel nitelikte olan 1921 Anayasası, ağırlıklı idareyi düzenleyen bir anayasa türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin rahat hareket edebilmesi için özerklik ilkesinin yoğun olarak kullanıldığı 1921 Anayasası'nda Büyük Millet Meclisi, merkezî idarenin temsiliyeti bakımından da çeşitli düzenlemeleri hükme bağlamıştır.

Özellikle vilayetin yönetimi üzerinde 1921 Anayasası'nda belirgin düzenlemeleri hazırlayan Büyük Millet Meclisi, kendi varlığının hissedilmesi anlamında valinin atanması ve çeşitli yetkiler ile donatılmasını içeren hükümlere yer vermiştir. Kendisinden önceki düzenlemeler ile kimi zaman paralellik kimi zaman ise çatışmalar yaşasa da 1921 Anayasası, valilik makamı bakımından bazı yenilikleri de beraberinde getirmiştir.

Türk hukukunda valinin idari teşkilat içerisindeki yerinin belirlenmesi bakımından 1921 Anayasası'nın önemi büyüktür. Bu bağlamda 1921 Anayasası'nın kendisinden önce yürürlükte olan Kanun-u Esasi ile kendisinden sonra yürürlüğe giren 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile karşılaştırılması, valinin vilayetteki (ildeki) konumunun, görev ve yetkilerinin belirlenmesi için önem taşır.

II. Kavramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Valilik Makamı

A. Terim ve Tanım

Günümüz hukuk sistemi ile tarihsel süreçte valilik makamının incelemesini yaparken tanımsal içeriğin belirlenmesi zorunludur. Bu bakımdan vali kavramının iinin doldurulmasında hem sözcük anlamı hem de mevzuat kapsamında değerlendirme yapılmalıdır.

Tük Dil Kurumu tarafından “*bir ilde devleti temsil eden en yetkili yönetim görevlisi; ilbay*”¹ olarak tanımlanan vali, devletin ildeki (vilayeteki) yansıması olarak görülmektedir.

Vali sadece temsili olarak değil, yönetsel olarak da il üzerinde etkili bir konumdadır. İlin genel sevk ve idaresi anlamında birçok görev ve yetkiye sahip olan vali, özellikle bu fonksiyonları yönünden incelenmektedir. Bu nedenle doktrinde vali için ilin genel koordinatörü olduğuna yönelik tanımlamada bulunmaktadır.² Onar’a göre;

... merkezin ülke üzerindeki teşkilâtı ve tevsii mezuniyet prensibinin verdiği kudret ve salâhiyetler valide temerküz eder. Vali sadece bir vekâletin, meselâ Dahiliye vekâletinin bir memuru vaziyetinde değildir; “vali vilâyette devletin mümessili ve vekâletlerinden idarî ve siyasî icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mesuldür.”³

Bu tanım kapsamında vali sadece tek bir bakanlığın değil, tüm merkez teşkilatının hem temsilcisi hem de icracısı olarak görev yapmaktadır.

1982 Anayasası’nın 126. maddesi merkezden yönetimin yapısını iller kapsamında belirlemiş bulunmaktadır. 126. madde kapsamında açık bir şekilde validen bahsedilmese de kanuni idare ilkesi ışığında düzenlenen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda valinin statüsü kesin bir şekilde ifade edilmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 4. maddesi uyarınca, merkezden yönetim teşkilatının içerisinde yer alan il genel idaresinin başı validir.

Valinin il genel idaresi ile il özel idaresi içerisindeki statülerinin de birbiri ile karıştırılmaması gerekmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 29. maddesi uyarınca vali, il özel idaresinin de başı ve temsilcisi konumundadır. Aynı valilik makamında bulunan valinin hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başı olduğunu ve bu statülerin farklı yetkilere sahip olduğunu da ayrıca vurgulamamız lazımdır.⁴

1 <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim: 24.12.2020.

2 Güran, Sait, “Valilik Makamı ve İlin İlçelerle İlişkileri”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 1981, s. 40.

3 Onar, Sıddık Sami, İdare Hukuku, Birinci Cilt, Arkadaş Matbaası, İstanbul, 1942, s. 466.

4 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 1.maddesi uyarınca büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idaresinin kaldırılması nedeniyle, valinin bir statüsünde azalma meydana gelmiştir.



B. Tarihsel Boyutu ile Valilik

Osmanlı Devleti'nde 'vali' terimi genel olarak yöneticileri ifade etmek için kullanılmıştır. 18. yüzyılın başlarından itibaren Rumeli şehir ve eyaletlerinde yerel otorite olarak nitelendirilen yerel âyan ve eşraf, kontrolü ellerinde bulundurmuştur. Ademimerkeziyetçi bu gelişim içinde merkezden gelen vali sembolik bir konumda olup, özellikle Bosna'da 'saygı gösterilen misafirden farklı' değildi.⁵

19. yüzyıl reform hareketleri içinde II. Mahmut dönemi, sarsılmış olan devlet otoritesini yeniden kurmak amacıyla merkezi güçlendirme fikrini öne çıkarmıştır. II. Mahmut döneminin merkeziyetçi reformlarından biri de valilerin vergileri müstakil olarak toplayıp harcamalarının önlenmesi amacıyla maaşa bağlanmalarıdır.⁶

1921 Anayasası'nın düzenlenmesinden günümüze, devlet teşkilatında valinin yerini belirleyebilmek için, tarihsel süreçte özellikle Tanzimat dönemi ile başlayan yeni vilayet sisteminden başlayarak geçirdiği değişimi ortaya koymak gerekir.

Tanzimat dönemi hukuk tarihi açısından hukuk alanında resepsiyonun başlaması ile önceki reformlardan farklı bir gelişme göstermiştir. Tanzimat döneminde yönetim örgütünde reformlara da önem verilmiş ve bütün yetkiyi elinde bulunduran, mutlak otorite sahibi klasik dönem askerî güce sahip vali tipi, Babıalî bürokrasinden gelen sivillere dönüşmüş; sivil bürokratlar askerî yöneticilerin yerini almışlardır.⁷ Valinin askerî yetkileri kısıtlanmış ve askerî işler valinin yanında bulunacak 'muhafız'a verilmiştir.⁸ Bu değişim göstermektedir ki, taşra yönetiminde tek söz sahibi olan hem idari hem askerî kuvveti elinde bulunduran, ayrıca vergi toplama⁹ yetkisine sahip paşalar, yerlerini vali,

5 Ortaylı, İlber, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Gözden Geçirilmiş 25. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, s. 68.

6 Ortaylı, s. 46.

7 Ortaylı, s. 107.

8 Üçok, Coşkun / Mumcu, Ahmet / Bozkurt, Gülnihal, Türk Hukuk Tarihi, Yeniden Düzenlenip Gözden Geçirilmiş, Ekli Onuncu Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2002, s. 300.

9 "Tanzimat döneminde ... hazırlanan ve uygulamaya konan yeniliklere, merkeze bağlı yakın eyaletlerde başlandı. Sancak yönetimi "mütesellim"lerden alınarak "muhassıl"lara verildi. Muhassıllar bölgenin hem yönetimini üstlenecekler hem de vergilerini doğrudan doğruya toplayarak hazineye göndereceklerdi. ... Muhassıllık örgütünün oluşturulması ile imparatorluğun kuruluşundan beri hem

ulema ve diğer idari görevlilere bırakmaktadırlar.¹⁰ Aslında geniş bir bakış açısıyla beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı gibi üst düzey görevlilerin yerlerini, Tanzimat'la beraber vali, mutasarrıf, kaymakam, müdür ve muhtar gibi görevliler doldürmüştür demek daha doğru olacaktır.¹¹ Konumuz kapsamında ise valiler, Osmanlı Devleti'ndeki büyük toprak parçasına sahip olan vilayet yönetimindeki sancakbeyinin görevini ve yetkilerini almaktadırlar.

C. Mukayeseli Hukuk Açısından Valilik

Tanzimat döneminde özellikle İngiltere ve Fransa'nın başını çektiği Avrupa devletleri, Osmanlı Devleti'nin içişlerinde söz sahibi olmaya başlamışlardı.¹² Ülkenin idari ve siyasi kararları üzerinde etkilerinin artması, kaçınılmaz olarak devletin hukuk sistemini de etkilemiş bulunmaktaydı. Bu doğrultuda kimi nüanslar bulunsa bile taşra teşkilatı yönetimi bakımından da İngiltere ve Fransa örnekleri, Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti'nin değişimine yol açmıştır.

Fransa hukuku bakımından taşra yönetimindeki valinin durumunun, hukukumuzda taşra teşkilatında yer alan valinin durumu ile benzerlikleri karşımıza çıkmaktadır. Çok uluslu imparatorluklar başta olmak üzere çoğu ülkeye öncü olan Fransa'nın taşra yönetimi, valilik kurumunun başta Kıta Avrupası olmak üzere farklı yönetim sistemlerine adapte edilmesine neden olmuştur.¹³ Fransa'da uzun bir geçmişi bulunan valilik makamı, Napolyon tarafından 1800'de kurulmuştur.¹⁴ Napolyon, merkezî yapıyı güçlendirmek için yaptığı bu teşkilat çalışması ile vergi sistemi de dâhil olmak üzere, birçok devlet faaliyetinin etkinliğini arttırmış ve büyük ölçüde yolsuzluğun önüne geçmeyi

mali hem idari-askeri görevler yüklenmiş olan vali, mütesellim ve diğer yönetim görevlilerinin mali yükümlülükleri kalmamış bulunuyordu." Çadırcı, Musa, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C.1, İletişim Yayınları, İstanbul, s.213.

10 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Eylül 2004, s. 109.

11 Akyılmaz, Bahtiyar, "Osmanlı Devletinin Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 4, 1999, s. 156.

12 Tanör, s. 107.

13 Şengül, Ramazan, "Fransa'da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2012, Cilt 2, Sayı 2, s.14.

14 Köksal, Cihangir, "Türkiye'de, ABD'de ve Fransa'da Valilik Sistemleri ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü", Türkiye İdare Dergisi, Sayı 480, s. 102.



başarmıştır.¹⁵ 17.02.1800 tarihinde Fransa'da çıkarılan kanun, yerel yönetimin doğrudan merkezi yönetimin hiyerarşisi altında kalacak taşra teşkilatlanması olarak ilk defa valilik ve kaymakamlık makamlarını düzenlemiştir.¹⁶ Birçok siyasi ve harici krizlere rağmen kurumsal yapıya sahip olan valilik, Fransız idari teşkilatının değişmez bir yapısı hâline gelmiştir.¹⁷

Fransız Hukuku'nda yerel yönetimler üzerinde vesayet makamı olarak bulunan valilik makamının, 1982 yılında yerel yönetim reformu kapsamında yetki sınırlarının yeniden çizildiğini de belirtmemiz gerekir. 02.03.1982 tarihli Kanun ile vali, ilin ve beldenin önemli kararları üzerinde hukuki denetimi gerçekleştirme yetkisine sahip olurken, ayrıca ildeki kamu hizmetlerinin de yöneticisi olmuştur.¹⁸ Burada dikkati çeken önemli bir nokta, valiliğin yerel yönetimler (il ve belde) üzerindeki denetim yetkisinin sadece hukukilik denetimiyle sınırlandırılmasıdır.¹⁹ Bu reform ile Fransa'da valinin yerel yönetimler üzerindeki otoritesi de zayıflamaya başladı.²⁰ Yerindelik denetimi bakımından herhangi bir yorum yapamayacak olan vali, hukuka uygunluk denetimini bile idari yargı olmaksızın kullanamayacaktır.²¹ 1992 yılında çıkarılan kanunlar ile yetki genişliği şartı adını taşıyan yönetmelik, mülki idari amir olarak saptanan valinin yetkilerinin sınırını belirlerken, geniş bir çerçeve kullanmış ve valinin otoritesini tekrar güçlendirmiştir.²²

Valinin Avrupa Birliği uyum sürecinde de çeşitli yeni fonksiyonları ortaya çıkmıştır. Artık vali sadece Fransa Devleti'nin değil, Avrupa Birliği'nin de temsilcisi ve vekili olarak varlığını kuvvetlendirmiştir. Bu doğrultuda taşrada Fransız Hükümeti'nin etkisinin yanı sıra, Avrupa Birliği politika ve kararları-

15 Köksal, s. 102.

16 Köksal, s. 102.

17 Şengül, s. 14.

18 Güler, Birgül Ayman / Karahanoğulları, Onur / Karasu, Koray / Dikmen, Ahmet A. / Akın, Özden / Tellal, Erel / Keskin, Nuray E. / Çınar, Tayfun / Esen, Selin / Kutlu, M. Necati, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, Aralık 2004, s. 38.

19 Valinin bu hukuki denetiminin, 'a posteriori', diğer bir deyişle kararın yürürlüğe girdikten sonra denetim olduğunu belirtmek gerekir bkz. Köksal, s. 108.

20 Şengül, s. 17.

21 Güler / Karahanoğulları / Karasu / Dikmen / Akın / Tellal / Keskin / Çınar / Esen / Kutlu, s. 38; Köksal, s. 108.

22 Köksal, s. 103.

nın da uygulanmasının önemi artmıştır.²³ Bu fonksiyonlarının yanı sıra vali, yerel yönetimleri bilgilendirme anlamında eğitici role sahip olmuş ve bu idari birimlerin Avrupa Birliği müktesebatına uygun olarak hareket edip etmediklerini kontrol etme yükümlülüğü altına girmiştir.²⁴ Bu husus ile valinin Fransız idari teşkilatlanmasındaki yeri daha da kuvvetlenmiştir.

III. 1921 Anayasası ve Sonrası Dönemlerde Valilik

A. Valiliğin Taşra Teşkilatındaki Konumu

23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren Kanun-u Esasi ile padişah tarafından tek yanlı bir işlemle doğmuş olan ‘*ferman anayasası*’ ortaya çıkmıştır.²⁵ 1921 Anayasası dönemine kadar yürürlüğü devam etmiş olan 1876 Anayasası’nın 108 ila 110. maddeleri arasında taşra teşkilatının hem yönetimine hem de yetkilerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Taşra teşkilatı bakımından Fransız yönetim geleneğinin esas alınması söz konusudur.²⁶ Özellikle Tanzimat sonrası Osmanlı taşra teşkilatında ‘*vilayet*’, ‘*liva*’, ‘*kaza*’ ve ‘*nahiye*’ şeklinde bir idari bölünmeye gidilirken, ‘*vali*’, ‘*mutasarrıf*’, ‘*kaymakam*’, ‘*müdür*’ ve ‘*muhtar*’ kamu görevlilerinin ortaya çıktığı görülmektedir.²⁷

Hukuk tarihimiz bakımından ilk kez 1876 Anayasası’nda ‘*tevsii mezuniyet*’ kavramı ile yetki genişliği esası hukukumuzda girmiş bulunmaktadır. 1876 Anayasası’nın 108. maddesi uyarınca, “*Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır*”. Hükümden de anlaşılacağı üzere, yetki genişliği (tevsii mezuni-

23 Şengül, s. 14.

24 Şengül, s. 19.

25 Tanör, s. 133.

26 Akyılmaz, “Osmanlı Devletinin Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, s. 153.

27 Akyılmaz, “Osmanlı Devletinin Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, s. 156. Fransız yönetim sistemi temel alınarak hazırlanan bir vilayet nizamnamesi 7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türk idare tarihinin “isminde ilk defa ‘vilayet’ lafzı geçen” nizamnamesindeki idari taksimatta, eyaletin yerini vilayet, sancağın yerini livaya almıştır. Kaştan, Yüksel, “Osmanlı Devleti’nde “1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayat Kanun-İ Muvakkati” İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Y.2016, s.81.



yet) kapsamında merkezin taşradaki memurlarına, merkezî icraî karar alma yetkisi verilmiştir.²⁸

Kurtuluş mücadelesi yıllarında hukukilik ve meşruiyetin elde edilmesi kapsamında Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi (BMM) tarafından kabul edilen 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (TEK), 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmamıştır.²⁹ Fakat 1876 Anayasası'nın 1921 Anayasası ile çatışan hükümlerinin, '*yeni kanunun eski kanunu yürürlükten kaldırması*' (*lex posterior derogat legi priori*) ilkesince zımnen ilga edildiği kabul edilmektedir.³⁰

1921 Anayasası'nda, modern anayasaların geleneksel bölümlerinden olan '*hak ve özgürlükler*' ve '*yargılama*' gibi bölümlere yer verilmediği ve sadece '*temel kuruluş*' hükümlerinin düzenlendiği görülmektedir.³¹ İçinde bulunulan savaş dönemi, özellikle yönetsel anlamda acil ve önemli konuların düzenlenmesi gerekliliğine neden olmuştur. Bu bakımdan hükümlerini incelediğimiz zaman ağırlıklı ülke idaresini içeren düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır. '*İdare*', '*Vilâyet*', '*Kaza*', '*Nahiye*' ve '*Umumi Müfettişlik*' bölümlerinin öncelikli olarak düzenlenmesi, yönetim anlamında Ankara Hükûmeti'nin egemenliğe sahip çıkması bakımından da önem taşımaktadır. Bu nedenle ayrıca 1921 Anayasası'nın idareyi düzenlemesi, 1876 Anayasası'nda yer alan idari teşkilatlanmaya ilişkin hükümlerin uygulanmamasını da gerektirmiştir.

1921 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu dönemde vilayet üzerinde yerel yönetimlere sağlanan özerkliğin (muhtariyetin) yanı sıra, devlet tüzel kişiliğinin yeri, önemi ve görev ile yetkileri konularının da irdelenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla devletin temsilcisi ve vekili olan valilik makamının vilayet içindeki konumunun hem 1921 Anayasası dönemi hem de sonrasındaki dönem bakımından değerlendirilmesinde öncelik bulunmaktadır.

28 Deniz, Yusuf, Türk İdare Tarihi Açısından Yetki Genişliği, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010, s. 82.

29 Çetin, Beytullah, "Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2018, s. 100.

30 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004, s. 48.

31 Vural Dinçkol, Bihterin, Atatürk Devrimi, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 110.

1. 1921 Anayasası Döneminde Valiliğin Konumu

1921 Anayasası, Kurtuluş Savaşı yıllarının getirdiği zor şartlar altında BMM tarafından hazırlanmış bir metin olarak karşımıza çıkmaktadır. Dönemin şartlarının getirdiği zorluklarla mücadele eden BMM, 1921 Anayasası'nı kısa ve işlevsel tutarak kaleme almıştır.³² 1921 Anayasası'nın kısa bir çerçeve anayasa niteliğinde olmasının diğer nedenleri ise 1876 Anayasası'nın 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte kalmasını sağlamak ve çeşitli eğilim ve görüşlerin yarıştığı BMM'nde asgari müşterek noktaların tespiti ile yetinme isteğidir.³³ Bu istek doğrultusunda 1921 Anayasası, hazırlanışı ve kabul özellikleri bakımından, Osmanlı – Türk anayasacılığının en demokratik, belki de tek demokratik örneği olarak benimsenmektedir.³⁴

Yerel yönetim anlayışı bakımından 1921 Anayasası'nın 10. maddesi kapsamında coğrafi durum ve ekonomik ilişkilere göre vilayetler (il), kazalar (ilçe) ve nahiyeler (bucak) teşkilatlanmasına gidilmiştir. Hükümde yer alan bu idari birimlerden sadece kaza, tüzel kişiliğe sahip değildir. 15. maddenin ilk cümlesinde açık bir şekilde tüzel kişiliğinin bulunmadığı saptanan kazanın, valinin emri altında bulunan kaymakam tarafından idare edileceği belirtilmiştir. Bu durum kaza üzerindeki merkezî idare yönetimini açıkça göstermektedir. 11 ve 16. maddeler kapsamında da vilayet ve nahiyenin tüzel kişiliğe ve özerkliğe (muhtariyete) sahip olduğu görülmektedir.

Vilayetin düzenlendiği 11, 12 ve 13. maddelere göre, özerkliğe sahip vilayetin icra yetkisi vilayet meclisinin (vilayet şuralarının) seçtiği yönetim kurulu (idare heyeti) tarafından kullanılacaktır. BMM tarafından konulacak kanunlara uygun olarak sağlık, ekonomi, tarım gibi bütün yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması kurulan vilayet meclislerinin yetkisinde tutulmuştur.³⁵ Vilayet meclislerinin günümüzde il genel meclisi olarak faaliyette bulunmaları kapsamında bu idari birimleri taşra teşkilatının bir birimi yerine yerel yönetim idareleri olarak tespit etmekte fayda olduğu düşünülebilir. Zira 1921

32 Çetin, s.100.

33 Tanör, s.253. Anayasaya ilişkin kanun tasarısının gerekçesinde “gecici” nitelikte olduğu belirtilmiş bulunmaktadır. Bk. Tikveş, Özkan, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Hukukuna Giriş”, Cumhuriyet Döneminde Hukuk, 50. Yıl Armağanı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, İstanbul, 1973, s.148.

34 Tanör, s.207.

35 Çetin, s. 101.



Anayasası, yerel nitelikli kamu ihtiyaçlarını belirleyebilecek idarenin, merkez teşkilat yerine yerel yönetim teşkilatı olduğunu belirlemektedir.³⁶

İç ve dış siyaset ile adli, askerî, uluslararası ekonomik ilişkiler konuları, seçilmiş olan vilayet meclisi görevleri dışında tutulup, merkezî yönetimin görev alanı içine alınmıştır.³⁷ Merkezî idare, vilayetdeki görev ayrışmasını yaptıktan sonra bu görevlerin yürütülmesi için kendisinin atadığı valiyi görevlendirmiştir. Bu doğrultuda vilayetin başının, 1921 Anayasası'nın 14. maddesi uyarınca BMM tarafından atanan vali olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Her vilayetdeki vali, BMM'nin vekili ve temsilcisi sıfatını taşımaktadır.

Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazaifini rüyet etmektedir. Vali yalnız devletin umumi vazaiyle mahalli vazaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder. (1921 Anayasası 14. madde)

Hükümden de anlaşılacağı üzere vali, devletin vilayetdeki vekili ve temsilcisi olarak devletin genel görevleri ile yerel yönetimler arasında çıkacak uyuşmazlıkları çözme bakımından müdahale amacıyla faaliyette bulunabilecektir. Dolayısıyla düzenlemenin valiyi devleti temsil eden kişi olmasının yanı sıra, devlet tüzel kişiliği ile yerel yönetim kamu tüzel kişileri arasında uyuşmazlık çözücü bir kimlik ile konumlandığını söylemek yanlış olmayacaktır.³⁸ BMM'nin vekili ve temsilcisi durumunda olan valinin, 1876 Anayasası kapsamında padişahın vekili ve temsilcisi konumu da sona ermiş bulunmaktadır.³⁹

36 Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, Ekim 2004, s. 178.

37 Çetin, s. 101.

38 Yıldırım, Turan, "Merkez Çevre İlişkileri", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2012, s. 430-431. Anayasa'nın 14/son maddesi uyarınca valinin yalnız devletin genel görevleri ile yerel görevler arasındaki çatışma sırasında "müdahale" yapacağı belirtilmektedir. Müdahale yönünde ise metinde bir açıklık bulunmamaktadır. Bu husus ancak yasalar tarafından belirlenebilir niteliktedir. Anayasa tasarılarının müzakeresi sırasında tutanaklarda izlendiğine göre valilerin yerel yönetimlerde sadece "nazır" durumunda, karşıdan bakıcı, onların davranışlarını tetkik edici ve gördüklerini merkezi hükûmete bildirici olarak tanımlandığı görülmektedir. Memiş, Emin, Millî Mücadelenin Hukukileşme Süreci, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s.419.

39 Deniz, s. 83.

Valinin ayrıca denetleme fonksiyonunun var olduğunun da belirtilmesi gerekmektedir. BMM'nin vekili ve temsilcisi olan valinin bir görevi de taşrada devletin ve bürokrasinin ortak ve genel işlerini yürütmek ve denetlemektir.⁴⁰

Vilayet meclisi ile ilgili genel anlamda sınırı çizen 11. madde, aslında bir yandan da merkezî idarenin vekili olan valinin görevsel konumunu ortaya koymaktadır. Vilayetlere yerel işler bakımından tüzel kişilik verilmiş olup kimi devlet görev ve yetkileri her ne kadar vilayet meclisine bırakılsa da devletin egemenlik haklarından kaynaklanan temel yetki ve görevler valiye teslim edilmiştir.⁴¹ Hüküm uyarınca, vilayetin genel anlamda yönetiminin yanı sıra din, askerî, yargısal işler ile uluslararası ekonomik ilişkiler, valinin yönetmekle yükümlü olduğu konular olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkezî idarenin taşradaki en büyük mülki idari amiri olan vali, 13.03.1913 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı*” ile il özel idaresinin de başına geçmiş bulunmaktadır.⁴² 13.03.1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı*'nın temel özelliklerinden birisi, hükümleri kapsamında il özel idaresine hukukumuzda ilk tüzel kişiliği kazandıran yazılı hukuk metnidir.⁴³ Bu muvakkat kanun ile valiler güçlendirilerek yetkileri artırılmıştır. Görevlerinden bir kısmını merkeze devreden vali, vilayet bazında daha faal duruma gelmiştir.⁴⁴

1921 Anayasası'nın geneli bakımından yerinden yönetim ilkesinin (ademimerkeziyet ilkesi) egemen olduğu ve merkeziyetçi yönetim anlayışının sınırlı ve istisnai tutulduğu görülmektedir.⁴⁵ Aslında bu doğrultuda her ne kadar yoğun olarak yerel yönetimlere geniş özerkliğin tanınması söz konusu olsa bile, BMM'nin üniter devlet anlayışını terk etmeme amacıyla merkeziyetçi yaklaşımda bulunduğu anlaşılmaktadır.

40 Narin, Ü. Serdar, “1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi”, *İzmir Barosu Dergisi*, Eylül 2018, s. 94.

41 Deniz, s. 84.

42 Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2020, s. 268.

43 Reyhan, Cenk, “Bir Belge: 1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 131.

44 Valinin bu muvakkat kanundaki görevleri için bk. Kaştan, s.83 vd.

45 Tanör, s. 265.



Valilik makamı bakımından 1921 Anayasası'nın diğer Türk anayasalarından ayrılan bir diğer önemli noktası ise 1921 Anayasası dışında hiçbir anayasanın valilik kurumunu açık bir şekilde düzenlememiş olduğudur.⁴⁶ Özerk bir yerel yönetim idaresi olan vilayetin çizgilerini geniş anlamda belirleme amacıyla valinin sınırları 1921 Anayasası'nda çizilmiştir. Bu sayede merkezî yönetimin temsilcisi ve vekili olan vali, açık bir düzenleme ile 1921 Anayasası'nda kendine yer bulmaktadır. Ancak merkezîyetçi yapının korunmasına dair hükümlerinin varlığına rağmen 1921 Anayasası'nın, yerel yönetim ve yerel katılım anlamında ileri düzeyde bir anayasa olduğu gerçeği de yadsınamaz.⁴⁷

Vilayet yönetimini detaylı bir şekilde ele alan 1921 Anayasası'nın kısa ömürlü oluşu, anayasada düzenlenen yerel yönetimlerle ilgili hükümlerin yeteri kadar uygulanmasına engel olmuştur.⁴⁸

2. 1921 Anayasası Sonrası Dönemde Valiliğin Konumu

1921 Anayasası sonrasındaki dönemler bakımından valiliğin konumu, her bir anayasa çalışmasının bulunduğu dönemdeki koşullar yönünden değişime uğrasa da temel amacına uygun olarak kendisini korumuştur. Yine de değişimin gözlenebilmesi adına her bir anayasa döneminin ayrıca ele alınması zorunludur.

a. 1924 Anayasası Döneminde Valiliğin Konumu

Saltanatın kaldırılması sonucunda yeni devletin toplumun ihtiyaçlarını karşılaması ve yönlendirmesi bağlamında yeni bir anayasanın da yapılması zorunlu olmuştur.⁴⁹ Bu doğrultuda yürütme açısından valiliğin konumunun değişimi de kaçınılmaz hâle gelmiştir. 1921 Anayasası ile kendisine nazaran daha kapsamlı kaleme alınan 1924 Anayasası, dayandıkları temel ilkeler yönünden ağırlıklı benzerlik içermektedirler.⁵⁰

46 Özmen, Alper, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2012, s. 173.

47 Tanör, s. 263; Özmen, s. 173.

48 Çetin, s. 101.

49 Deniz, s. 85.

50 Deniz, s. 85. 1924 Anayasası'na da bazı hükümleri bakımından Fransız Anayasası ve ilişkili kaynaklar modelik etmiştir. Ancak yeni bir anayasa tipi yaratıldığı da söylenebilir. Tikveş, s.152.

Vilayetin (ilin) kurulması bakımından 1921 Anayasası'ndaki temel ölçütlerin 1924 Anayasası'nda da devam ettiği söylenebilir.⁵¹ Buna rağmen kimi düzenlemeler yönünden ise bazı değişimler söz konusu olabildiği gibi, kimi ilkelerin de 1924 Anayasası'nda yer almadığı görülmektedir.

1921 Anayasası'nda olduğu gibi 20.04.1924 tarihinde yürürlüğe giren Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun (1924 Anayasası'nın) 89 ve 91. maddeleri de genel yönetimin taşra teşkilatını coğrafi ve ekonomik duruma göre illere, ilçelere ve nahiyelere ayırmıştır. 1924 Anayasası'nın 89. maddesi kapsamında vilayet ve alt teşkilatlanması hüküm altına alınmıştır: “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküp eder.*”

1921 Anayasası'nda yer aldığı gibi vilayet, şehir, kasaba ve köylerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, 1924 Anayasası'nda da güvence altına alınmıştır.⁵² Bu kapsamda belirtilen bu idarelerin özerkliklerinin (muhtariyetlerinin), 1924 Anayasası'nda da devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

1924 Anayasası'nın 91. maddesi, taşra teşkilatlanmasına ilişkin yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ile görev ayrımı (tefriki vezâif) ilkelerini belirlemiştir: “*Vilâyetler umûru tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif esası üzerine idare olunur.*”

1921 Anayasası'nın aksine 1924 Anayasası'nda ademimerkeziyet terimi kullanılmamaktadır. Terimin 1921 Anayasası'nda var olup, 1924 Anayasası'nda kendisine yer bulamamasının nedeni olarak, merkezî yapıyı kuvvetlendirme fikri düşünülebilmektedir. Diğer bir deyişle üniter yapının kuvvetlenmesi karşısında ademimerkeziyetçi yaklaşımın tehlike yaratabilmesi düşüncesi, 1924 Anayasası'nın bu terimden uzaklaşmasına neden olmuştur.⁵³ Bu doğrultuda hem yetki genişliği hem de görev ayrımı ilkelerinin sıkıca vurgulanması, ademimerkeziyet ilkesinin zayıflatılmasına bir nebze etkili olmuştur.⁵⁴ Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın özerkliğe ağırlık veren yapısından çıkılarak merkeziyetçi bir yapıya dönüşü gözlemlenebilmektedir. Kimi düşünceler 1924 Anayasası'nın 1921 Anayasası'ndan uzaklaşarak yetki genişliği ve görev ayrımı

51 Sanal, Recep, “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişimler”, Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 6, Sayı 22, s. 182.

52 Özmen, s. 173.

53 Yıldırım, “Merkez Çevre İlişkileri”, s. 432.

54 Deniz, s. 86.



ilkelerine daha sıkı sarılmasının, 1876 Kanun-u Esasi anlayışına geri dönülme fikrini yansıttığını belirtmektedirler.⁵⁵

1921 Anayasası'nın ademimerkeziyetçi yapısının dışına çıkılarak merkeziyetçi bir yapıya dönmenin bir diğer nedeni de yine merkeziyetçi yapıyı güçlendirme fikrine temel olan, birçok bölücü olayla mücadele eden genç Cumhuriyet'in çağdaşlaşması için reform yapabilecek kuvveti edinme isteğidir.⁵⁶ Merkezin bu anlamda güçlenmesi fikri, doğası gereği her ne kadar özerklik tanınmış olsa da yerel idarelerin gücünün azalmasına neden olmaktadır.⁵⁷

1921 Anayasası'nda bulunan bazı idari birimlerin kimisinin 1924 Anayasası'nda varlığına son verildiği, kimisinin ise etkinliğin azaltılması anlamında sadece alt normlarda düzenlendiği görülmektedir. Örneğin 1921 Anayasası'nda düzenlenmiş olan 'liva' teşkilatı, 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde sayılmayarak varlığını yitirmiştir.⁵⁸ 1924 Anayasası'nda açıkça kendisine yer bulamayan bir diğer idari birim ise vilayetin yönetiminde etkin olan vilayet meclisidir.⁵⁹ Yerel anlamda halkın yönetimde söz sahibi olmasında etkili olan vilayet meclisinin (vilayet şurası), 1924 Anayasası kapsamında düzenlenmemiş olması, özerlik anlayışından uzaklaşıldığının bir diğer örneği olarak karşımıza çıkmaktadır.

1924 Anayasası'nda il genel idaresinin daha detaylı olarak düzenlenmesi fikri ortaya çıkmış ve akabinde 18.04.1929 tarihinde 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir.⁶⁰ Yürürlüğe giren bu kanun ile taşra teşkilatında yer alan idari birimler, 1924 Anayasası'na uyumlu olarak konumlanmışlardır.⁶¹

55 Nalbant, Atilla, Ünter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, 2. Baskı, 12 Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. 191.

56 Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No. 56, İstanbul, 1982, s. 135.

57 Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalarla Eleştirel Yaklaşım, 2. Baskı, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1998, s. 155.

58 Şimşik, Bilal / Görgün, Çiğdem, "Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma", Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt No 69, Sayı 4, 2014, s. 787.

59 Çetin, s. 101.

60 05.05.1929 tarihli ve 1184 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 18.04.1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>, Erişim: 09.01.2021.

61 Çetin, s. 101.

1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nun başlangıç bölümünde, 1924 Anayasası'nda egemen ilke olan yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri açık bir şekilde düzenlenmiştir.⁶² 1924 Anayasası ruhunun, kanunun tümüne etkili olması, bu ilkelerin daha başlangıç kısmında vurgulanmasında gözükmektedir.

Konumu bakımından vali, vilayette hükûmetin ve her bir bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi olarak bulunmaktadır ve kanunların uygulanması bakımından da hükûmete karşı sorumludur.⁶³ Bu doğrultuda valinin vilayette devlet tüzel kişiliğinin görünümü olarak bulunduğu açıktır. Ayrıca valinin kanunda yer alan diğer hükümler kapsamında, vilayetteki kamu görevlileri üzerindeki etkisi de açıkça gözlenmektedir.⁶⁴

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.⁶⁵ İl İdaresi Kanunu'nda, 1426 sayılı Vilayet Kanunu'na paralel olarak vilayet (il) idaresinin, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri dairesince yönetileceği belirtilmiştir.⁶⁶ Bu ilkelerin 1924 Anayasası'na uyum sağlanması amacıyla yinlendiği açık olarak görülebilmektedir. Bu doğrultuda valinin yetki genişliği ilkesince kuvvetinin derecesi de ortaya konulmaktadır.

Cumhuriyetin ilanı ve sonrasında 1924 Anayasası'nı takip eden çeşitli norm değişiklikleri ile il (vilayet) teşkilatı da giderek şekil değiştirmiş ve kuvvetlenmeye başlamıştır. Özellikle 1949 yılında yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu, merkezi teşkilatın vekili ve temsilcisi olan valinin görev ve yetki sınırını çizerken, bir yandan da kullanacağı kamusal gücü arttırmıştır. Kanunun 9. maddesi uyarınca; "*Vali, ilde Devletin ve Hükûmetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.*" 1921 Anayasası döneminde ilde sadece idari birimler arasında ortaya çıkan uyuş-

62 05.05.1929 tarihli ve 1184 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 18.04.1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>, Erişim: 09.01.2021.

63 1426 sayılı Kanun'un 17. maddesi uyarınca; "*Vali vilâyette Devletin ve her vekâletin mümessili ve vekâletlerin idari ve siyasi icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mes'uldür.*"

64 Valinin 1426 sayılı Kanun'un 15 ve 16. maddeleri kapsamında kamu görevlileri hakkında disiplin incelemesi yapabileceğinin bulunması, 24. madde kapsamında devlet tüzel kişiliğine bağlı idari birimler arasındaki ihtilafların çözülmesini sağlaması ve benzeri görev ve yetkileri bulunmaktadır.

65 18.06.1949 tarihli ve 7236 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 10.06.1929 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7236.pdf>, Erişim: 09.01.2021.

66 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 3. madde uyarınca; "*Anayasa'nın 91 inci maddesi hükmünce illerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.*"



mazlıkları çözümleyen ve yerel yönetimlerin görevleri dışında kalan işleri yapan vali; 1924 Anayasası ile birlikte yetki genişliği esası doğrultusunda giderek güçlenen, çoğu kamu hizmetini yerine getiren ve yerel yönetimleri ağırlıkla denetleyecek bir makam hâline gelmiştir.

b. 1961 Anayasası Döneminde Valiliğin Konumu

1924 Anayasası ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 1921 Anayasası'nda düzenlenen konumu giderek değişen valilik makamının bu değişimi, 1961 Anayasası ile de devam etmiştir.

1961 Anayasası, 27.05.1960 tarihinde yapılan askerî müdahalenin akabinde kurulan kurucu meclisin öncülüğünde yapılan bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır.⁶⁷ 1961 Anayasası hem içerik hem yapılaş tarzı yönünden, kendisinden önce gelen anayasalardan farklılıklara sahiptir.⁶⁸ 1924 Anayasası'ndan farklı olarak 1961 Anayasası'nda “Genel Esaslar” başlığını taşıyan birinci kısım, “Temel Haklar ve Ödevler” başlığını taşıyan ikinci kısım, “Cumhuriyetin Temel Kuruluşu” başlığını taşıyan üçüncü kısım ve “Çeşitli Hükümler” başlığını taşıyan dördüncü kısım sistematiki bulunmaktadır.⁶⁹

1961 Anayasası, birçok yeniliği ve değişimi beraberinde getirmiştir. Taşra teşkilatının yönetimi bakımından en önemli değişikliklerden birisi de görev ayrımı ilkesinin 1961 Anayasası'nda yer almamasıdır. Ademimerkeziyetçiliği, yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki vezaif) ilkelerinin bütünü olarak gören anlayış, 1961 Anayasası ile sona erdirilmiştir.⁷⁰

1961 Anayasası'nın “İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği” başlıklı 112. maddesi kapsamında her ne kadar merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin beraber uygulanacağı belirtilse de idarenin bir bütün olduğu üzerinde özellikle vurgu yapılmıştır.⁷¹ Ayrıca “Merkezî İdare” başlıklı 115. maddesi kap-

67 Tanör, s. 370.

68 Tanör, s. 378; Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 10. Bası, İstanbul, 2005, s. 141; Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya, 2009, s. 26.

69 Gözler, Kemal, Türk Anayasaları, Ekin Kitabevi, Bursa, 1999, s. 117-215'ten aktaran <https://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> Erişim: 09.01.2021.

70 Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 200, s. 20.

71 1961 Anayasası'nın “İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği” başlıklı 112. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”.

samında illerin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiş fakat görev ayrımı ilkesi düzenlenmemiştir.

Ademimerkeziyet ilkesinin etkisinin azalması, görev ayrımı ilkesinin 1961 Anayasası'ndan kaldırılmasıyla devam etmiştir. Bu yaklaşım devamında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılmasını gerektirmiş ve 1964 yılında görev ayrımı ilkesi kanundan kaldırılmıştır.⁷²

Her ne kadar merkeziyetçi fikrin ön plana çıktığı görülse de ademimerkeziyet ilkesi anlamında bazı yetki değişimleri 1961 Anayasası'nda ele alınmıştır. Örneğin "Mahalli İdareler" başlıklı 116. maddenin 3. fıkrasında, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim, ilk kez yargı erkine devredilmiştir. Bu bağlamda merkezî idarenin ve valinin yerel yönetimler üzerindeki etkinliğinde, konumu açısından bir azalma görülmektedir. Diğer bir deyişle idari vesayet bakımından başkent ve taşra teşkilatının yetki azalması yaşadığı söylenebilmektedir.⁷³

1961 Anayasası, yerel yönetimlerin (il özel idaresi, belediye ve köyün) anayasal idari birimler olarak belirlenmesi yönünden de ilk örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. 116. madde mahalli idareleri düzenleme altına alarak, önceki anayasalarda yer almayan fakat mevcudiyeti bulunan kamu tüzel kişiliklerinin varlığını vurgulamıştır. Böylece bu idari birimlerin anayasal düzlemde korunmaları sağlanmıştır.⁷⁴

1961 Anayasası döneminde de valinin ildeki konumu, 1924 Anayasası'nda da olduğu gibi hem hükûmetin ve hem de her bir bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi sıfatıyla devam etmiştir. Valinin yine kanunların uygulanması bakımından hükûmete karşı sorumluluğu bulunduğu ve bu doğrultuda ilde devlet tüzel kişiliğinin görünümü olarak var olduğu gerçeği değişmeden sürmüştür.

c. 1982 Anayasası Döneminde Valiliğin Konumu

Ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarsızlığı gerekçe gösterilerek 12.09.1980 tarihinde yapılan askerî darbe sonucu yönetime Türk Silahlı Kuvvetleri

72 22.05.1964 tarih ve 11709 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 12.05.1964 tarih ve 469 sayılı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilgili bkz. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", s. 21.

73 Özmen, s. 174.

74 Özmen, s. 174.



tarafından el konulmuştur. Bu sürecin akabinde oluşturulan Danışma Meclisi ile Milli Güvenlik Konseyi'nden oluşan Kurucu Meclis tarafından 1982 Anayasası hazırlanmış, yapılan referandum ile de halk tarafından onaylanmıştır.⁷⁵

1982 Anayasası'nın "Merkezî İdare" başlıklı 126. maddesinde merkezî idarenin taşra örgütünün hangi ilkeler bakımından ayrıma tâbi tutulacağını belirtmiştir: "*Türkiye merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.*" Taşra teşkilatlanması kapsamında 1961 Anayasası'nın 115. maddesi ile aynı ayrımlar benimsenmiştir.⁷⁶

1961 Anayasası'nın yanı sıra 1982 Anayasası ile korunan bir diğer ilke ise yetki genişliği ilkesidir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." Bu doğrultuda, yetki genişliği ilkesinin 1924 Anayasası ile başlayan süreçte, anayasalarımızda vazgeçilmez ilkeler arasında yer aldığını belirtmek yanlış olmayacaktır.

İl genel idaresinin başında bulunan valinin yetki genişliği ilkesi ile donatılması, 1982 Anayasası'nda da devam etmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yürürlükte olmasıyla bu ilkenin alt normlardaki yeri de ayrıca korunmuştur. Ayrıca valinin ilde hükûmetin hem vekili hem temsilcisi konumunun bu süreç içerisinde devam etmiş olduğu da belirtilmelidir.

Vali ayrıca il şube başkanlarının da hiyerarşik üstü olarak taşra teşkilatında konumlanmıştır.⁷⁷ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 21. maddesi kapsamında, her bir bakanlığın taşrada müdüriyet olarak teşkilatlanmış idari birim başları, valiye hiyerarşik bir bağ ile bağlanmaktadır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 57. maddesi uyarınca vali, il idare kuruluna da başkanlık eder. İlde, hukuk işleri müdürü, defterdar, millî eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşan kurul, valinin başkanlığında idari, istişari (görüş verme fonksiyonu) ve kazai (yaptırımsal) olmak üzere kararlar alır.

75 Deniz, s. 93.

76 Tan, Turgut, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 139; Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, Halit Eyüp / Üstün, Gül / Okay Tekinsoy, Özge, İdare Hukuku, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2018, s. 56; Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 267.

77 Atay, s. 267.

Vali, daha önce belirttiğimiz üzere sadece il genel idaresinin değil, il özel idaresinin de başıdır. Valinin il özel idaresinin başı olması kapsamında yetkiyi aldığı 13.03.1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı⁷⁸, 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁷⁹ ile yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen il özel idaresinin başında bulunması kuralı değişmemiştir.⁸⁰ Osmanlı Devleti'nden bu yana sürdürülen bir uygulama olarak, valinin il özel idaresindeki yeri böylece korunmuştur.⁸¹ Dolayısıyla karar organı (il genel meclisi) üyelerinin seçimle göreve geldiği bir tüzel kişiliğin başında bulunan valinin, yerel yönetim idaresinin idari vesayet dışı yönetimi devam etmiştir.⁸² Bu kapsamda vali, il özel idaresinin yürütme organı niteliğindedir.

Doktrinde valilinin hem il genel idaresinin başı hem de il özel idaresinin başı olarak görevde bulunması durumu 'İkili görev' olarak adlandırılır.⁸³ Valinin il özel idaresinin başı olma fikrinin kaynağı olarak Fransız hukuku görülmektedir. 02.03.1982 tarihine kadar Fransada valinin hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin başı olması söz konusu iken, bu tarihte yapılan 82-213 sayılı kanun ile ikili görev sona erdirilmiş ve vali bundan sonra sadece il genel idaresinin başı olma sıfatı ile kalmıştır.⁸⁴ Fransız hukukundaki bu değişimin, Türk idari teşkilatlanmasına aynı şekilde yansımaması doktrinde eleştirilmiştir.⁸⁵

Merkeze hiyerarşik olarak bağlı olan valinin, seçilen bir meclis üzerinde etkileri bakımından doktrinde eleştiriler bulunmaktadır. Demokratik hakların kullanımı bakımından sakıncalı olarak düşünülen, seçimle göreve gele-

78 İdarenin adı, 26.05.1987 tarihli ve 19471 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 16.05.1987 tarihli ve 3360 sayılı 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'un 1.maddesi kapsamında "İl Özel İdaresi" olarak değiştirilmiştir, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf, Erişim: 10.01.2021.

79 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, Erişim: 10.01.2021.

80 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 269.

81 Yıldırım / Yasin / Kaman / Özdemir / Üstün / Okay Tekinsoy, s. 88.

82 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 29. maddesi uyarınca; "vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir".

83 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 276; Gözler, Kemal, Mahallî İdareler Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, Ekim 2018, s. 311.

84 Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 311.

85 Bu yöndeki eleştirinin detaylı incelemesi için bkz. Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 311.



nin atamayla göreve gelen tarafından baskı hissetmesi gibi olası durumların bu sistemde var olabileceği yönünde eleştiriler mevcuttur.⁸⁶ Ayrıca doktrinde merkezin, il genel meclisine karşı yeterli güvene sahip olmaması ve kendi atadığı valiye olan güveni bakımından bu düzenlemenin yapıldığı iddiası da bulunmaktadır.⁸⁷ Bu görüşlere karşın kanun koyucunun valiyi, seçimle göreve gelen bir karar organının bulunduğu tüzel kişiliğin (il özel idaresinin) başına getirmesinde; valinin tecrübesi, bilgi birikimi, koordinasyon sağlama görevi ve uzun sürece yayılacak hizmetlerin tamamlanmasındaki görüşü kapsamında fayda olduğu düşüncesi de doktrinde yer almaktadır.⁸⁸

Her iki görüşün ışığında valinin, 1921 Anayasası'na nazaran diğer anayasalarda daha geniş yetkilerle idari vesayet ya da atipik idari ilişkiler anlamında yerel yönetime müdahil olduğu görülebilmektedir.

d. 2017 Yılında 1982 Anayasası'nda Yapılan Değişiklik Bakımından Valiliğin Konumu

16.04.2017 tarihinde yapılmış olan 1982 Anayasası'nda değişikliğe ilişkin halkoylaması sonucu, taşra teşkilatını da etkileyen birkaç yenilik ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi de valinin il idaresindeki konumuna ilişkindir.

1982 Anayasası'nın 2017 yılı değişikliği öncesinde vali ilde hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olarak değerlendirilmekteydi. Ancak 2017 yılı değişikliği kapsamında vali, ilgili normların tekrar düzenlenmesiyle ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak tekrar konumlanmıştır. Bu duruma, değişiklikler ile genel olarak yürütmenin tek elde toplanmış olması ve Cumhurbaşkanının yürütmenin başı hâline gelmesi etkili olmuştur.⁸⁹ Her ne kadar 1982 Anayasası'nın 126. maddesi kapsamında genel idare hükmünde değişiklik olmasa da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK'nın) hukuk düzenimize girmesiyle, alt norm değişiklikleri meydana gelmiş ve dolaylı olarak valinin statüsünde değişime yol açmıştır.

86 Yayla, Yıldızhan, "İl Özel İdarelerinin İşlevi", İl Özel İdareleri Sempozyumu, 27 Eylül 1985, İstanbul 1986, s. 69-70'den aktaran Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 277.

87 Özay, s. 178.

88 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 277.

89 Çetin, s. 102.

Değişiklikten sonra 1982 Anayasası'nın 104. maddesi kapsamında alınan yetkiye dayanılarak yapılan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁹⁰ ile valinin, hükûmet yerine doğrudan Cumhurbaşkanının temsilcisi ve vekili olması durumu gerçekleşmiştir. Ancak düzenleme bakımından en açık örnek 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan değişiklikle karşımıza çıkmıştır.⁹¹ Hüküm uyarınca; “*Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.*” Hükümün devamında valinin ayrıca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmasının yanı sıra, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların kendi görevlerine ilişkin konularda re'sen emir ve talimat verebilecekleri de belirtilmektedir.

Devletin ve Hükûmetin temsilcisi ve vekili olan valinin, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne 2017 yılında yürürlüğe giren 1982 Anayasası'ndaki değişiklikler ile geçilmesi kapsamında artık Cumhurbaşkanının temsilcisi ve vekiline dönüştüğü açıktır.⁹² Valinin konumu bu nedenle, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın hem siyasi fonksiyonu hem de idari fonksiyonu yönünden aynı paralellikte değişime uğramıştır.

B. Valinin Atanmasındaki Farklılık

Valinin göreve gelmesi bakımından da olağanüstü bir dönemde kuvvetler birliği ilkesi kapsamında⁹³ gerçekleştirilen 1921 Anayasası ile kendisinden sonra düzenlenmiş olan diğer anayasalar arasında farklılık bulunmaktadır. BMM'nin kuruculuk ve yasama erkinin yanı sıra yürütme yetkisini de elinde tutması; idari teşkilat üzerinde yazılı hukuk kaynağı hazırlama dışında etkilere de sahip olduğunu göstermektedir.⁹⁴ İşte bu etkiler üzerinden valinin atanmasına ilişkin dönemsel bir inceleme yapılması gereklidir.

90 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>, Erişim: 10.01.2021.

91 09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı 3. Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesi'nin 138. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinde yapılan değişiklik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>, Erişim: 10.01.2021.

92 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 249.

93 Tanör, s. 253.

94 Tanör, s. 258.



1. 1921 Anayasası Döneminde Valinin Atanmasında Yetki

BMM Hükûmeti, içinde bulunduğu savaş dönemi kapsamında kendisini kuvvetler birliği ilkesince güçlendirmiştir. Bu bağlamda BMM sadece yasama yetkisine değil, yürütme yetkisine de sahiptir.⁹⁵

1921 Anayasası'nın 3. maddesi yürütme erkinin BMM elinde olmasını açık bir şekilde belirtmiştir: “*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’ unvanını taşır.*” Bu ifade ile BMM'nin hem yürütme hem de idare fonksiyonlarına sahip bir hükûmet olduğu kastedilmektedir.⁹⁶ Bu doğrultuda BMM Hükûmeti, idare fonksiyonuna ait tüm görev ve yetkileri de bünyesinde toplamaktadır.

İdare fonksiyonunun verdiği önemli yetkilerden biri olan kamu görevlilerinin atanması işlemi kapsamında tüm ülke çapında valiler BMM tarafından atanacaktır. Bu kapsamda 1921 Anayasası'nın 14. maddesi ilgili düzenlemeye sahiptir. Hükmün 1. fıkrasının 2. cümlesi uyarınca, “*Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tâyin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazaifini rüyet etmektedir.*” Hüküm doğrultusunda vali atama yetkisi sadece BMM Hükûmeti tarafından kullanılacaktır.

2. 1921 Anayasası Sonrası Dönemde Valinin Atanmasında Yetki

1921 Anayasası'na egemen olan kuvvetler birliği ilkesinin 1924 Anayasası ile terk edilmesiyle beraber alt hukuk normları olan kanunlarda da ilgili düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde personel atamalarında da ciddi bir merkezleşme eğilimi gözlenmektedir.⁹⁷ Kuvvetler ayrılığının etkisi ile yürütme erkinin TBMM'nin elinden çıkması ve merkezleşme yönündeki önemli adımlardan biri olarak hükûmetin idarecileri atama yetkisine sahip olması, valinin atanma şeklinin değiştiğinin bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Valilik makamı bakımından açık bir düzenlemeye sahip olmayan 1924 Anayasası'nın temel etkilerinden biri 1426 sayılı Vilayet Kanunu'na yansımaktadır. Kanunda BMM tarafından atanmaya ilişkin herhangi bir ifade yer

95 Gözler, Türk Anayasaları, <https://www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm> Erişim: 10.01.2021.

96 Tanör, s. 259.

97 Şimşik / Görgün, s. 789.

almamasına rağmen, devlet tüzel kişiliğinin ve hükûmetin temsilcisi sıfatları özelliklerinin vurgulanması, valinin hiyerarşik üstünün belirlenmesi ve atama yetkisinin sahibinin işaret edilmesi bağlamında önem taşımaktadır.

1924 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu süreç içerisinde, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda valinin atanmasına ilişkin daha somut bir hüküm yer almaktadır. Kanunun "İl Memurlarının Tayin Usulü" başlıklı 6. maddesi uyarınca, "*Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tâyin olunurlar*". Bu hükümlerle, atama şekli ile atamaya yetkili idare açıkça belirlenmektedir.

1961 ve 1982 Anayasalarında da bu atama şekil ve yetkisine ilişkin hükümler varlıklarını korumuşturlar. Ancak 2017 yılında yürürlüğe giren 1982 Anayasası'ndaki değişiklikler kapsamında valinin ataması yönünde de çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. 09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı 3. Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 138. maddesi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesini ilga etmiştir. Ortaya çıkan hukuki boşluğun doldurulmasında Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁹⁸ etkili olmuştur.⁹⁹ CBK'nın "Atama Usulü" başlıklı 2. maddesi uyarınca;

1. Anayasa'nın 104 üncü maddesine göre yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı, atamaya yetkili amirlere ait yetkileri haizdir.
2. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellere sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.

98 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3 Numaralı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=19&MevzuatNo=3&MevzuatTertip=5>, Erişim: 11.01.2021.

99 Yıldırım / Yasin / Kaman / Özdemir / Üstün / Okay Tekinsoy, s. 58.



CBK'nın (I) sayılı cetvelinde yer alan valinin, Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atanacağı açıktır. Birel bir idari işlem olarak atama işleminin hiyerarşik yapıda atamaya yetkili amir olarak sayılan Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılması, hiyerarşi ilkesinin kaçınılmaz bir gerçeğidir. Valinin atanması bakımından ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun¹⁰⁰ 59. maddesi kapsamında valiliğin istisnai bir memuriyet olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.¹⁰¹

1921 Anayasası dönemi ile sonrasındaki anayasal dönemler bakımından valinin atanmasına ilişkin 1924 Anayasası'na geçişle beraber hızlı ve keskin bir değişim meydana gelmiş, BMM'nin yerini yürütme erki olan hükümet ve Cumhurbaşkanlığı almıştır. 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile de Cumhurbaşkanının valiyi atama yetkisini tek başına kullanabildiği bir durum ortaya çıkmıştır.

C. Valinin Görev ve Yetkilerindeki Değişim ve Gelişim

İl genel idaresi ile il özel idaresinin başı olan valinin görev ve yetkileri 1921 Anayasası ve sonraki süreçte kimi zaman zayıflamış kimi zaman ise güçlenerek değişim geçirmiştir. Özellikle merkezî idarenin kuvvetlenmesi, başkent teşkilatı kadar taşra teşkilatının başında bulunan valiyi de doğrudan etkilemiştir. Anayasal düzenlemelere uygun şekilde hazırlanmış olan alt normlar bakımından da bu değişim gözlenmektedir.

Valinin görev ve yetkileri bakımından ademimerkeziyetçi düşüncenin ağırlıkla etkisi altında bulunan 1921 Anayasası dönemi ile 1924 ve sonrasında yapılan Anayasalar ile merkezî idarenin kuvvetlenmeye başladığı dönemin ayrı incelemeye tabi tutulması yerinde olacaktır.

1. 1921 Anayasası Döneminde Valinin Görev ve Yetkileri

23 maddeden oluşan 1921 Anayasası'nın 14 maddesi idareye ilişkindir.¹⁰² Her ne kadar maddelerin yarısından fazlası idareyi ilgilendirse de idarenin gö-

100 23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim: 11.01.2021.

101 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 249.

102 Özmen, s. 172.

rev ve yetkileri tek tek ele alınmamıştır. Dönemin koşulları göz önüne alındığında, detaylı bir biçimde düzenleyici anayasa veya kazuistik bir anayasa sahip olunmasına ihtiyaç ve olanak da bulunmamaktadır. Daha sonraki dönem anayasaya çalışmalarında detaylı düzenlemelerin ele alındığı gözlenmektedir.¹⁰³

1921 Anayasası'nın 11. maddesi, iç ve dış siyaset, dinî ve askerî konular, uluslararası ekonomik ilişkiler, hükûmet tasarrufları ve birden fazla vilayete ait kararın alınması alanlarını yerel yönetimlerin yetkisi dışında bırakmıştır. Bu doğrultuda kanun koyucunun ilgili düzenlemesinin mefhumu muhalifinden, bahsi konu geçen alanların merkezî taşra teşkilatı eliyle gördürüleceği anlaşılmaktadır. Valinin 14. madde kapsamında devlet tüzel kişiliği ile yerel yönetim kamu tüzel kişileri arasında uyumsuzluk çözücü görevinin varlığı yukarıda belirtilmişti.

1921 Anayasası'nda valinin vilayet idaresi kapsamında görevleri açık bir şekilde sayılmamıştır. Bu kapsamda 1921 Anayasası'na uygun olmak kaydıyla 1876 Anayasası ile diğer alt normların uygulanabilirliği ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁴ Dolayısıyla bu dönemde hâlen yürürlükte olan 13.03.1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı hükümlerinin, 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Kanun, 149 madde ve bir geçici maddeden oluşmaktadır ve iki kısma sahiptir. Bunlardan birincisi vilayet genel idaresini (idare-i umumiye-i vilâyât), ikincisi ise vilayet özel idaresini (idare-i hususiye-i vilâyât) düzenlemiştir.¹⁰⁵

Vilayetin genel idaresi bakımından vali, Kanun-ı Muvakkat'ın 20. maddesi uyarınca, vilayette icra kuvvetinin en büyük memuru, her nezaretin vekili ve temsilcisi olarak gösterilmiş, vilayetin genel idaresinden sorumlu tutulmuştur. Vali bu bağlamda, vilayette kanun ve nizamnameleri yayımlayarak uygulanmasını sağlama, devlet ve halkın hukukunu koruma, nezaretlerin (bakanlıkların) emir ve talimatlarını yerine getirme, vilayette huzur ve asayiş sağlama, özel hukuk ve tüzel hukuk kişileri (fertler ve cemaatler) arasında hürriyet, eşitlik ve adaleti temin etme, mahkemelerin bağımsızlığına dikkat etmek şartıyla

103 Bilir, Faruk, “Çerçeve Anayasa – Düzenleyici Anayasa Ayrımı”, Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 6, Sayı 64, Aralık 2011, s. 83.

104 Deniz, s. 83.

105 Tuncer, Seral, “II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı”, II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri, On iki Levha Yayıncılık, 2016 Aralık, s. 584.



adaletin olabildiğince hızlı icra etmesini sağlama, her sınıftan ahalinin fikri ve ahlaki gelişimini sağlama, halkın sağlığını koruma gibi görevlere sahiptir.¹⁰⁶

Yetki genişliği ilkesi bakımından 1876 Anayasası ile 1921 Anayasası'nın uygulandığı dönemler, merkezî idarenin değişmesi hariç olmak üzere, çok farklı değildir.¹⁰⁷ Bu doğrultuda 1921 Anayasası döneminde, 1876 Anayasası'nın tanıdığı yetki genişliği kapsamında İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı ile valilere tanınmış yetkilerin devam edeceği görülmektedir. Bu kapsamda valinin, taşra teşkilatındaki bazı görevlilerin vilayet içinde tayin veya azil edilmesi, görevine devam etmesi mahallin asayışı açısından sakıncalı olan memurların mensubu oldukları bakanlığa derhal haber vermek şartıyla işten el çektirilmesi, ikinci derece memurlar hakkındaki hükümlere göre onlara ih-tar, azarlama, sınıfını düşürme, maaşını tamamen veya kısmen kesme, azil gibi cezalar verilmesi, tayini bakanlığa ait olan vilayet merkez polis müdüründen başka diğer tüm polislerin atanması veya azledilmesi yetkileri mevcuttur.¹⁰⁸

Vilayetin özel idaresi bakımından vali hakkında Kanun-ı Muvakkat'ın ikinci kısmında çeşitli görev ve yetkiler bulunmaktadır. Bu kapsamda günümüzde de olduğu gibi valinin tüzel kişiliğe sahip olan vilayet özel idaresinin yönetilmesi, idarenin temsil edilmesi, memurlarının ataması ve vilayet umumi meclisi ve vilayet encümeni arasındaki uyumsuzlukların çözümlemesi gibi çeşitli yetkileri vardır.¹⁰⁹

2. 1921 Anayasası Sonrası Dönemde Valinin Görev ve Yetkileri

1921 Anayasası'ndan sonra yürürlüğe giren 1924 Anayasası birçok yeniliği de beraberinde getirmiştir. Yetki genişliğinin açıkça vilayet yönetimine sağlanması ile 1924 Anayasası dönemi yeni bir sürece de kapı açmış olmaktadır.

13.03.1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu-ı Muvakkatı hükümlerine nazaran 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yetki genişliği ilkesi daha somut görev ve yetkileri valiye sağlamıştır. 9, 10, 11 ve

106 Tuncer, s. 587.

107 Deniz, s. 83.

108 Tuncer, s. 587.

109 Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 276; Tuncer, s. 590.

12. maddeleri kapsamında detaylı bir şekilde görev ve yetkileri valiye tanıyan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında özellikle vurgulanan yetki genişliği ilkesinin içeriğini belirlemiştir. Bahsi geçen hükümler bakımından 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, merkezî idareyi temsil, kamu hizmetlerinin sağlanması ve idari kolluk faaliyet alanlarını düzenleme altına almıştır.¹¹⁰

1961 Anayasası ile valinin ve başkent teşkilatının yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi kazanması ve bu yetkinin sınırlarının 1982 Anayasası ile çizilmesi sonucu, yeni görev ve yetki alanları tanımlanmaya başlamıştır. 1982 Anayasa'nın 127/V. maddesi uyarınca;

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

1982 Anayasası'nın bu hükmü gereğince valinin hem il özel idaresi hem de belediye üzerinde etkisi ilgili kanunlar bakımından irdelenmiştir. Kimi zaman hizmetin denetlenmesi bakımından yargıya başvuru hakkı veren hükümler¹¹¹ kimi zaman ise yerel yönetimlerin almış olduğu kararların onay mercii¹¹² olmalarını sağlayan idari vesayet hükümleri, sınırı olarak seçilmiş

110 Merkezî idarenin temsili bakımından 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 9. madde ile idari kolluk teşkilatının amiri olması bakımından 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 11/(A). maddesi.

111 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hizmetlerde aksama" başlıklı 57. maddesi uyarınca; "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister." <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim: 12.01.2021.

112 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı" başlıklı 81. maddesi uyarınca; "Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer".



organların tasfiye edilmesi amacıyla idari yargıda karar alınması için başvuru-
ruda bulunulacak İçişleri Bakanlığını bilgilendirme yetkisi de¹¹³ tanınmaktadır.

Valinin il özel idaresi üzerindeki idari vesayet ilişkisinin genişletilmesine dair 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan “*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir*” hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi bu hükmü, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi kapsamında değerlendirmiş ve idari vesayet yetkisinin sınırlarının belirlenmesi yönünde inceleme yapmıştır.

Valinin 1924 Anayasası ve devamı sürecinde somutlaşarak artan görev ve yetkileri hem yetki genişliği hem de idari vesayet yönünde etkilerini göstermiştir. Merkezî idarenin taşra teşkilatında kendisini hissettirmesi bakımından güçlü görünmesi amacıyla temsilcisi valiyi kuvvetlendirmesi kaçınılmaz olmuştur.

113 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclisin feshi” başlıklı 30. maddesi kapsamında belirtilen şartların oluşması doğrultusunda; “İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.” Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun “Meclisin feshi” başlıklı 22. maddesi kapsamında belirtilen şartların oluşması doğrultusunda; “İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir”.

114 “İki ve üçüncü fıkraların kalan bölümlerinde, vali tarafından hukuka aykırı görülerek yeniden görüşülme üzere il genel meclisine iade edilen kararların, söz konusu hukuka aykırılıklar giderilmemiş bile olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşeceği, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine vali tarafından idari yargıya başvurulabileceği belirtilmektedir. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı; 127. maddesinin 5. fıkrasında da, merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü yer almıştır.

...
Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının “...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ibaresi ile üçüncü fıkrasının “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2005/32, K.2007/3, T.18.01.2007, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-17.htm>, Erişim: 12.01.2021.

IV. Sonuç

Kuruluş mücadelesinin başladığı yıllar bakımından egemenlik gücünün en önemli göstergesi olan 1921 Anayasası'nın valilik makamını düzenlemesi sonucu, taşradaki yönetim de ele alınmış olmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim ile merkezî idare arasındaki ilişkinin olabildiğince demokratik bir yönetim anlayışıyla düzenlenmiş olduğu görülmektedir.

Ulusal bağımsızlık uğrunda mücadelede bulunan BMM'nin yerel müşterek kamu hizmetlerini yeterli seviyede yerine getiremeyeceği endişesi, 1921 Anayasası kapsamında yerel özerkliğin kuvvetlenmesine neden olmuştur. Bu endişe, ulusal egemenliğin İstiklal Savaşı'nın sonunda kazanılması ile ortadan kalkmıştır. Bu doğrultuda 1924 Anayasası'nda üniter devlet yapısının korunabilmesi adına valilerin görev ve yetkilerinin artırıldığı ve yetki genişliği ilkesi kapsamında güçlendirildikleri söylenebilir.

Her ne kadar vilayet meclisine sağlık, ekonomi, tarım gibi çeşitli yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması görevi BMM tarafından sağlanmış olsa da aslında merkezîyetçi görüş 1921 Anayasası'nda göz ardı edilmemiştir. Din, askerî, yargısal işler ile uluslararası ekonomik ilişkiler, valinin yönetmekle yükümlü olduğu konular olmuştur. Bu durum ise 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere özerklik tanımmasının yanı sıra, valinin vilayet yönetimdeki konumunun bir nebze de olsa korunması ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla 1921 Anayasası'nda merkezî idarenin, vilayet yönetiminden el çektirilmemiş olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile gelişen idari vesayet ve yetki genişliği ilkeleri, valilik makamını güçlendirmiştir. Bu bağlamda ademimerkezîyet ilkesinin biraz daha geride kaldığı düşünülse de yerinden yönetim ilkesinin anayasalarda kendisini koruması kapsamında alt normlara yansiyarak, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde demokratik hakların korunması amaçlanmıştır.

Varılan bu sonuçlar bakımından hukuk düzenimizde valinin konum, görev ve yetkilerinin sadece değişmediği, istisnai durumlar saklı kalmak üzere geliştiği açıktır. İl idaresinde kamu hizmeti ve idari kolluk alanlarının çoğunda bulunduğu yerin giderek güçlenmesiyle beraber aynı oranda yetki genişliği ilkesince de bu konumunun ileriki zamanlarda da korunabileceği tahmin edilmektedir.



Kaynakça

- Akyılmaz, Bahtiyar, “Osmanlı Devletinin Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 4, 1999, s. 128-156.
- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2020.
- Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya, 2009.
- Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.
- Bilir, Faruk, “Çerçeve Anayasa – Düzenleyici Anayasa Ayrımı”, Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 6, Sayı 64, Aralık 2011, s. 82-83.
- Çadircı, Musa, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, C.1, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Çetin, Beytullah, “Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2018, s. 94-112.
- Deniz, Yusuf, Türk İdare Tarihi Açısından Yetki Genişliği, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya
- Gözler, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, Ekim 2018.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasaları, Ekin Kitabevi, Bursa, 1999.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004.
- Güler, Birgül Ayman / Karahanoğulları, Onur / Karasu, Koray / Dikmen, Ahmet A. / Akın, Özden / Tellal, Erel / Keskin, Nuray E. / Çınar, Tayfun / Esen, Selin / Kutlu, M. Necati, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, Aralık 2004.
- Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalarla Eleştirel Yaklaşım, 2. Baskı, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1998.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezizetçilik mi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 200, s. 14-29.
- Güran, Sait, “Valilik Makamı ve İlin İlçelerle İlişkileri”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 1981, s. 35-40.
- Kaştan, Yüksel, “Osmanlı Devleti’nde “1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayat Kanun-İ Muvakkati” İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, C.2, S.2, Y.2016, s. 78-98.
- Memiş, Emin, Millî Mücadelenin Hukukileşme Süreci, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.
- Nalbant, Atilla, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, 2. Baskı, 12 Levha Yayınları, İstanbul, 2012.
- Narin, Ü. Serdar, “1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi”, İzmir Barosu Dergisi, Eylül 2018, s. 79-110.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukuku, Birinci Cilt, Arkadaş Matbaası, İstanbul, 1942.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, Ekim 2004.
- Özmen, Alper, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2012, s. 171-175.

- Reyhan, Cenk, “Bir Belge: 1913 Tarihli Vilâyet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s. 129-154.
- Sanal, Recep, “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişimler”, *Atatürk Yolu Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, s. 174-200.
- Şengül, Ramazan, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2012, Cilt 2, Sayı 2, s. 13-21.
- Şimşik, Bilal / Görgün, Çiğdem, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma”, *Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt No 69, Sayı 4, 2014, s. 777-805.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Eylül 2004.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 10. Bası, İstanbul, 2005.
- Tikveş, Özkan, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Hukukuna Giriş”, *Cumhuriyet Döneminde Hukuk*, 50. Yıl Armağanı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, İstanbul, 1973.
- Tuncer, Seral, “II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkati”, *II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri*, On iki Levha Yayıncılık, 2016 Aralık, s. 573-599.
- Vural Dinçkol, Bihterin, *Atatürk Devrimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Zeaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No. 56, İstanbul, 1982.
- Yayla, Yıldızhan, “*İl Özel İdarelerinin İşlevi*”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul 1986, s. 69-70.
- Yıldırım, Turan, “Merkez Çevre İlişkileri”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, 2012, s. 429-439.
- Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, Halit Eyüp / Üstün, Gül 7 Okay Tekinsoy, Özge, *İdare Hukuku*, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2018.

MERKEZDEN YÖNETİM / YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ BAKIMINDAN 1921 ANAYASASI'NIN ÖNGÖRDÜĞÜ İDARİ SİSTEM

Ekin SEVİNÇ

Arş. Gör.,

Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
ekinaliolu@gmail.com

Öz

Kamu hizmetlerinin görülmesi için kurulan idare teşkilatı, örgütlenmesini iki sistem etrafında gerçekleştirir. Bu sistemler, merkezden yönetim ile yerinden yönetimdir. Devletler, farklı sebeplerle, idari yapılarına ilişkin düzenlemeler sevk ederken bu ilkelerden birine ağırlık verebilmektedirler. Tarihte, Türk idari yapısının oluşum çizgisi incelendiğinde ise Osmanlı Devleti'nden başlayıp, Cumhuriyet Dönemi ve sonrasına uzanan dönemde, bu ilkelerin farklı şekillerde uygulaması karşımıza çıkmaktadır. 1921 Anayasası ise, hem kendisinden önceki döneme ait Osmanlı Devleti mirası, hem de sonraki dönemlerde benimsenen anlayış bakımından bu farklılığın en bariz şekilde görüldüğü anayasadır. Çünkü bu anayasa, Osmanlı-Türk hukuki düzenlemeleri içinde yerinden yönetim sisteminin en çok egemen kılındığı anayasa olma özelliğine haizdir. Kurtuluş mücadelesinin yaşandığı bu dönemde temel prensip olan millî egemenlik ilkesi, kendisini idari yapıya ilişkin hükümlerin düzenlenmesinde de göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Merkeziyetçilik, Yerinden Yönetim, İdari Özerklik, Yerel Yönetimler.



The Administrative System Intended By The Constitution Of 1921 In Terms Of Central Administration/ Local Administration Principles

Abstract

The administrative organization established for the fulfillment of public services carries out its organization around two system. These systems are centralized and decentralized. States may give weight to one of these principles when imposing regulations on their administrative structures for different reasons. In the history, when the formation line of the Turkish administrative structure is examined, we come across the application of these principles in different ways in the period starting from the Ottoman Empire and extending to the Republic Period and after. The 1921 Constitution, on the other hand, is the constitution in which this difference is seen the most in terms of both the legacy of the Ottoman Empire belonging to the period before it and the understanding adopted in the following periods. Because, this constitution has the feature of being the constitution in which the decentralization system was dominated most among the Ottoman-Turkish legal regulations. The principle of the national sovereignty, which was the basic principle in this period of the liberation struggle, has also shown itself in the regulation of the provisions regarding the administrative structure.

Keywords: 1921 Constitution, Centralization, Decentralization, Administrative Autonomy, Local Governments.

Giriş

Yönetim ilkelerinin, Türk anayasalarında düzenleniş biçimine bakıldığında 1921 Anayasası'nın oldukça farklı bir çizgide olduğu görülmektedir. Bu değerlendirmenin yapılmasına yol açan ise 1921 Anayasası'nın yerinden yönetim ilkesini egemen kılan tek anayasa olma özelliğini taşımasıdır. Dönemin temel prensipleri niteliğinde olan millî egemenlik ilkesi ile halkçılık ilkesi etkisini idari yapıya ilişkin hükümlerde göstermiş ve bu ilkelerin uygulamada da hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla, buna uygun olarak kamu hizmetlerinin ve buna ilişkin kararların tek bir merkezden alındığı merkeziyetçi bir anlayış yerine, kararların, yöre halkınca seçimle göreve gelen organlarca alındığı yerinden yönetim esasına dayanan bir idari sistem benimsenmiştir. Dolayısıyla, dönemin demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde yerel idarelere geniş yetkiler sağlanmıştır.

1921 Anayasası kısa bir anayasadır. 24 maddeden müteşekkil bu anayasanın 11. ve 23. maddeleri arasında düzenlenen hükümleri idari yapıya ilişkin hükümlerdir. Dolayısıyla kısa bir Anayasa olmasına rağmen yarıdan fazla hükmünün yerel idarelerin düzenlenmesine ayrılması, yerel demokrasiye ve yerinden yönetim ilkesine verilen önemi göstermektedir. Bu çıkarımın yapılmasına neden olan sadece idari yapıya ilişkin hükümlerin fazlalığı değil, yerel idarelere ilişkin hükümlerin niteliğidir. Yerel idareler ile ilgili hükümlere bakıldığında, yerinden yönetim sisteminin kodlarına uygun surette düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bunlar; seçimle göreve gelen organlar, bu organlara tanınan tüzel kişilik ve icrai karar alma ve uygulama yetkisidir. Amaçlananın demokratik ve modern bir idari yapı kurmak olduğu bu sistem ise dönemin zorlu koşulları altında hayata geçirilememiştir. Ancak ifade edelim ki, yerinden yönetim sistemine ilişkin tasarı ve düşünceler, sürekli gündemde kalarak idari teşkilat yapısının ihtiyaçları çerçevesinde ele alınmaktadır.

I. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlkelerinin Genel Özellikleri

Sosyal birtakım gelişmelerin sonunda günümüzdeki hâlini alan modern devlet, fertlerin lüzumlu işlerini yerine getirmeyi, toplumun istekleri doğrultusunda veya yararına olan meselelerde edimde bulunmayı amaçlamaktadır.



Hukuki deyimini 'kamu hizmeti' olan bu faaliyette devlet ya da diğerk kamu tüzeli kişileri müşterek ihtiyaçları yerine getirmek ve kamu yararını sağlamak amacıyla sürekli ve düzenli bir hareket içindedir.¹ Bir ülkede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ya da kamu gücünün uygulanması için ise bir idari teşkilata gereksinim duyulmaktadır. İdari teşkilat, kamu hizmetlerinin hukuki yapısını, iskeletini kurmakta ve girişimini meydana getirmektedir. Her ülke, kamu hizmetlerinin ihtiyaçları çerçevesinde çeşitli tiplerde teşkilat birimleri kurabilirler. Dolayısıyla farklı kamu hizmetleri farklı idari kuruluşların ortaya çıkmasına imkân sağlamaktadır.

Kamusal faaliyetleri yerine getirmekle görevli idari kuruluşların örgütlenmesi belli yönetim ilkeleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda bir ülkede idarenin örgütlenmesinde temel olarak iki ilke göz önünde tutulur. Bunlardan ilki, ülkede kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerin yürütülmesinde asgari bir homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise, ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması, yönetimin yönetilenlerin çeşitliliği doğrultusunda gerçekleşmesidir. Birlik ve homojenlik gereğine merkezden yönetim, çeşitlilik istemine de yerinden yönetim cevap verir.² Günümüz çağdaş devletlerinde tek bir sistem benimsenmemiş olup, her iki sistem birlikte uygulanmaktadır. Ancak devletler, siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik yapılarının ya da demokratik yönetim algılarının/isteklerinin çerçevesinde bu sistemlerden birinin uygulanmasına ağırlık vermektedirler.

Merkezden yönetim, idare fonksiyonunun merkezden görülmesini; kamu hizmetlerinin ve bunların uygulama vasıtası olan kamu kudretinin merkezleştirilmesini, tek bir elde toplanmasını ifade etmektedir. Merkezden yönetimin özelliği gereği kamu hizmetleri bir çatı altında toplanmakta, kamu hizmetlerine ilişkin kararlar tek bir merkez tarafından alınmaktadır. Dolayısıyla burada farklı kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan idari kuruluşların serbest hareket etme yetkileri bulunmayıp, bunlar, merkezin kararlarını uygulamaya yükümlülüğü altındadır. Merkezden yönetimde idare teşkilatı, aralarında, adına hiyerarşi denilen bir bağ bulunan memur ve birimlerden meydana gelir.³

1 Versan, Vakur, Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat), 8. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984, s. 72.

2 Örnek, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın, İstanbul, 1992, s. 79.

3 Onar, Siddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 589-590.

Merkezî idarede farklı kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla çeşitli bakanlıklar bulunmaktadır. Bakanlıklar başkentte konumlanmışlardır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere bunların kamusal bir otorite kullanmak suretiyle hukuki tasarruflarda bulunma yetkileri yoktur.⁴ Başka bir ifadeyle, bakanlıkların kamu tüzel kişiliği bulunmamakta, tasarruflarını devlet adına yapmaktadırlar. Elbette devletin üstlendiği bütün kamu hizmetlerinin başkentten yürütülmesi mümkün değildir. Dolayısıyla ülke düzeyine yayılan bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ise merkezî idarenin taşra örgütü kısmı olup; il ve ilçeden meydana gelmektedir.

Merkezî idare bünyesinde bürokratik örgütlenmeyi barındırır. Bürokratik örgütlenme ise bünyesinde bazı unsurları barındırır. Bunlar hiyerarşi ve kuralcılık ile şekilciliktir.⁵ Çoğu zaman bu unsurlar da merkezden yönetimin sakıncalı yanlarını ortaya çıkarmaktadır. Söz gelimi merkezden yönetimin ağırlık kazandığı idarelerde, kırtasiyecilik fazladır; ki bu da kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerin ağır ilerlemesine yol açmakta hizmetten beklenen etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır. Bu ise, kamu hizmetinin ana gayesi olan kamu yararını zedelemektedir. Merkezden yönetimin ağırlığı ayrıca kamu görevlileri üzerinde olumsuz etkiye yol açabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gereklerini yerine getirmek yerine, hiyerarşi etkisi çerçevesinde sürekli merkezin görüşleri doğrultusunda hareket ederler. Bunun yanında merkezden yönetim, karar alma mekanizmasını tek bir merkezde topladığı için esasen demokratik bir idari yapının gereklerine uygun düşmemektedir. Sakıncalarının yanı sıra merkezden yönetimin birtakım yararları da bulunmaktadır. Merkezden yönetim devlet idaresinde birliği sağlar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gereken maddi ve teknik imkânlar daha kolay elde edilir, kamu hizmetleri ülke düzeyine eşit dağılır, hizmetlerin maliyeti azalır ve kamu görevlileri yerel etki-lerden kurtulur.⁶

Yerinden yönetim ise, topluma sunulacak hizmetlerin o hizmetin muhatabına en yakın yerden görülmesi ve bunlara ilişkin kararların merkezden değil, hizmete en yakın noktada konumlanmış ve o yörede yaşayanlarca seçilmiş

4 Ulusoy, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 136.

5 Örnek, s. 67-71.

6 Gözübüyük, A. Şeref/ Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt I, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 136.



yerel birimler tarafından alınması anlamına gelmektedir.⁷ Yerinden yönetim, hukuki tasarrufların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine tabi olmayan birtakım organlar tarafından yerine getirilmesini anlatan bir sistemdir. Merkezden yönetimde kamu hizmetlerinden yararlanan kesimler pasif bir durumdayken, yerinden yönetim sisteminde bu kimseler aktif bir konumda yer alırlar ve seçtikleri organlar vasıtasıyla mahalli idarelere katılmış olurlar. Yerinden yönetim sisteminde, yerinden yönetim birimleri üzerinde merkezî idarenin hiyerarşi kudreti bulunmamaktadır. Merkezî idarenin bunlar üzerinde hiyerarşiden hafif ve ondan tamamen farklı bir genel denetim yetkisi vardır. Dolayısıyla yerinden yönetim idareleri merkezin emir ve komutası altında değillerdir.⁸

Yerinden yönetim, yer-mahalli yönden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mahalli yönden yerinden yönetim, bir bölgede oturanların orada oturmaları sebebiyle ortaya çıkan kamu hizmeti ihtiyaçlarının o yörece seçilmiş temsilciler tarafından görülmesidir. Örneğin; il, belediye ve köyle bu türden yerinden yönetim biçimleridir. Hizmet yönünden yerinden yönetimde ise belli nitelikteki birtakım hizmetler merkezden ayrı hukuki varlığa sahip kuruluşlar tarafından görülmektedir.

Yerinden yönetim, bünyesinde birtakım unsurlar barındırmaktadır. Öncelikle yerinden yönetim sistemine bağlı olarak ortaya çıkacak mahalli ya hizmet idarelerine merkez hiyerarşisinden bağımsız olarak bir tüzel kişilik tanınmış olmalıdır. Daha sonra, hizmetin muhataplarına kendi menfaatlerini savunma ve isteme hakları çerçevesinde, bunları yerine getirecek bağımsız organlar seçme yetkisi tanınmalıdır. Ve ayrıca, bu idarelerin organları icrai karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmalıdır. Bu unsurlar yerinden yönetim sisteminin birtakım yararlı yönlerini de ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki demokratik idari yapıya uygun bir sistem olmasıdır. Söz gelimi, kamu hizmetlerini yerine getirecek organların, bu hizmetlerin en yakın muhatabı tarafından seçilerek göreve gelecek olması demokrasinin yerel düzeyde uygulanması bakımından demokratikleşmenin bir göstergesi olarak karşımıza çıkacaktır. Bu açıdan bakıldığında demokratik bir yapılanmanın en önemli unsurlarından olan katılımcılık yerinden yönetim sisteminde esastır. Katılımcılığın esas

7 Ulusoy, s. 155.

8 Onar, s. 610-611.

olması, idarenin aynı zamanda hesap verebilir olması ve şeffaf bir işleyişe sahip olmasında da rol oynamaktadır. Nitekim kendi menfaatini ilgilendiren konularda yönetime katılma hakkı bulunan halk, bu sayede kararların alınması ve uygulanması aşamasında denetim imkânına da sahip olmaktadır. Bunun yanında yerinden yönetim sisteminin bazı mahsurları da bulunmaktadır. Örneğin bu sistem aşırı ölçüde uygulanması ülke birlik ve bütünlüğünün bozulma tehlikesini ortaya çıkarabilir. Kamu hizmetlerinin ülkenin her tarafında eşit şekilde görülmeyecek olması sebebiyle bölgeler arası dengesizliklerin oluşması söz konusu olabilir. Kamu hizmetlerini yerine getiren seçilmiş organların yerelin baskısı altında kalması mümkün olabilir.⁹

Merkezden yönetim, yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulandığı modern devletlerde eğer kamu hizmetlerinin çoğunu devlet, yani merkezî idare üzerine almışsa merkezî yönetimi ortaya çıkar. Ancak tersi bir durumda, yani kamu hizmetlerine ilişkin görev ve yetkilerin çoğu yerinden yönetim idareleri tarafından görülüyorsa burada yerinden yönetimi bir sistem vardır.¹⁰

II. Genel Olarak 1921 Anayasası Öncesinde İdari Yapı

1921 Anayasası'nın benimsediği idari sistemin kendisinden önceki dönemden ne gibi farklılıkları olduğunu anlayabilmek için Osmanlı Devleti'nin idari yapılanmasından kısaca bahsetmek gerekir. Osmanlı Devleti'nin idari yapısının çerçevesi çizilirken de, devletin kuruluş ve yükseliş dönemleri ile duraklama ve gerileme dönemlerini ayrı ayrı incelemek yararlı olacaktır. Çünkü ekonomik, toplumsal, kültürel ve sosyal alandaki değişiklikler her iki dönem için farklı idari yapılanmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve yükselme devri, ülkenin fetihlerle genişletmekte olduğu bir dönemdir. İdari yapı ise, buna bağlı olarak coğrafi genişliğin gerektirdiği bir niteliktedir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti, toplumu tüm yönleriyle egemenliği ve kontrolü altına alma özelliği gösterse de¹¹, ve bunun için

9 Onar, s. 620.

10 Örnek, s. 79.

11 Yalçındağ, Selçuk, "Kamu Yönetim Sistemimizin Evrimi Üzerine Tarihsel Notlar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 1970, s. 21.



merkeziyetçi güç olma niteliğini taşısa da, bu merkeziyetçilik katı ya da aşırı bir hâlde değildir.

Osmanlı Devleti'nin idari yapısını merkez ve taşra olmak üzere iki başlık altında incelemek mümkündür. Merkez örgütünü padişah ve saray, Divanlühümayun ve ona bağlı bürolar, Veziriazam ve Babialı oluşturmaktadır.¹² Yönetimin merkezinde padişah yer alsa da, örgütlenmede belirli bir iş bölümü söz konusudur. Padişahın sahip olduğu tüm yetkileri tek başına kullanması mümkün olmadığı için onun emir ve gözetimi altında kurumsal iş birliği gerçekleşmiştir.¹³

Devletin taşra örgütü ise kural olarak merkeziyetçi bir sistem temelinde yapılanmaktadır. Dolayısıyla taşra örgütü merkeze sıkı sıkıya bağlıdır. Bütün taşra görevlileri birer merkezî organdır ve yetkilerini merkez adına kullanmaktadır. Bunlar merkez tarafından atanan ve merkeze bağlı olan idarecilerdir. Bu yapılanmanın temelini ise tımar sistemi oluşturmaktadır. Tımar sistemi bu dönemde, merkezî gücün toplum üzerindeki egemenliğini sağlayan bir araç olarak kurgulanmıştır. Merkezî görevliler toprakta tımar sistemine bağlı olarak, atandıkları bölgenin gelirlerini almaktaydılar. Gelirleri toplayan ve bir kısmını vergi olarak merkeze gönderen bu görevlilerin mali, askerî, idari olmak üzere birçok görevi bulunmaktaydı.¹⁴

Taşra idaresinin biçimsel yapısı ise şu şekildedir: idari yapının en üst kademesinde eyaletler yer almaktadır. Eyaletlerin başında beylerbeyi bulunmaktadır. Eyaletlerden sonraki kademede sancaklar yer almakta olup bunların başında da sancakbeyi bulunur. Son kademe olarak da kazalar karşımıza çıkmaktadır. Kazaların idaresi ise kadıların sorumluluğu altındadır. Hem beylerbeyi hem de sancakbeyi geniş yetkilere sahip görevlilerdir. Kadıların ise hem askerî hem idari hem de kazai yetkileri bulunmaktadır.¹⁵

Osmanlı Devleti'nin bu dönemlerinde yönetim sistemine hâkim olan temel ilke yetki genişliğidir. Güç, coğrafya ve nüfus yapısı açısından farklılıkların yoğun olduğu bir ülkede merkeziyetçiliğin uygulanması ve denetim zor oldu-

12 Ayrıntılı bilgi için bkz: Ortaylı, İlber, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 7. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2020, s. 169 vd.

13 Nalbant, Atilla, Üner Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 115.

14 Nalbant, s. 115.

15 Yalçındağ, s. 32.

ğu için taşra idaresinde yetki genişliği ilkesi uygulaması esas alınmıştır. Dolayısıyla bu ilkenin uygulanması Osmanlı Devleti'nin hukuki ve idari yapısının bir zorunluluğu neticesinde ortaya çıkmıştır. Taşra idaresinde yetki genişliği esası uygulamasının bir sonucu olarak eyaletler ve sancaklar her hususta merkeze bağlı olmak durumunda kalmamışlardır.¹⁶

Bu dönemde idare sisteminin yerinden yönetim ilkesine dayandığını söylemek ise güçtür. Çünkü taşra örgütünün bir kamu tüzel kişiliği ya da merkezden bağımsız bir hukuki varlığı yoktur. Dolayısıyla icrai kararlar almak ve bunu uygulamak yetkisine sahip idareler bulunmamaktadır. Ayrıca, halkın yönetime katılması suretiyle teşekkül eden bir mahalli teşkilat da söz konusu değildir. Uygulamada mevcut olan geniş yetkiler, taşra idaresinin başında olan kişinin padişahdan aldığı ve onun adına kullandığı merkeze ait bir güçtür. Bu ise yerinden yönetim değil, yetki genişliği ilkesi olarak adlandırılmaktadır.¹⁷

Duraklama ve Gerileme Dönemlerinde ise, Osmanlı Devleti'nin askerî, ekonomik, toplumsal alanda yaşadığı bozulmalar devletin idari yapısını da olumsuz etkilemiştir. Bu dönemin en belirgin özelliği merkezî idarenin taşra yönetimi üzerindeki otoritesini kaybetmiş olmasıdır. Bunun en önemli nedeni ise tımar sisteminin bozulmaya başlamasıdır. Bu dönemde değişen ekonomik şartların etkisi sonucu toprağın değerinin artmasıyla birlikte o güne kadar Osmanlı Devleti'nde mevcut olmayan bir sınıf olan ve ayan olarak adlandırılan bir toprak soylular sınıfı ortaya çıkmıştır. Bunlar o derece güçlenmişlerdi ki, merkezî idare ile eyalet ve sancak beyleri vergilerin toplanması, askerlik ve asayiş işlerinde bu kimselerden yardım istemek zorunda kalmışlardı.¹⁸ Zamanla bazı bölgelerdeki eyalet ve sancak beylikleri de bu kişilere verilerek bunların ekonomik güçlerine, siyasal güçlerini de eklemelerinin önü açılmıştır. Tüm bu sebeplerle devlet, bozulan otoritesini toplamak amacıyla merkezileşme için planlı bir girişime başlamıştır.¹⁹

III. Selim Dönemi'nin temel önemi; bozulmalara karşı başlatılan ıslahatlarda ilk ciddi reform girişimlerinin gerçekleştirilmesidir. Bu dönemdeki en önemli gelişme meşveret usulünün kurumsallaştırılması olmuştur. Bu sayede

16 Onar, s. 657.

17 Onar, s. 657.

18 Yalçındağ, s. 42.

19 Nalbant, s. 121.



idarenin sorunları devletin ileri gelenlerinin katıldığı ve başkanlığını padişahın yaptığı toplantılarda görüşülüyor, merkezî otoriteyi yeniden tesis etmek için alınacak önlemler 'Meclis-i Meşveret' denilen kurulda tartışılıyordu. Mecliste alınan kararlar yeni bir teşkilat ve düzen esası koymaktan uzaktı. Genellikle eskiden alınmış olan kararlar teyit ediliyor, yalnız bunlara tamamen uyulmasının gereği belirtiliyordu.²⁰

III Selim bozulmanın temelinde yatan sebebin tımar sisteminden kaynaklandığını bildiği için onun döneminde bu soruna yönelik çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Söz gelimi tımar ve zeamet kanunnamesi düzenlenerek bununla, sancakbeylerin göreve ehil, sadık, tecrübeli kişilerden atanacağı, azillerinin ancak hata ve suçlarının saptanmasından sonra yapılabileceğine ilişkin kurallar getirilmiştir. Kanunnamede ayrıca, tımarlarda yoklama yapılarak tımar sahiplerinin görevleri başında olmaları temin edilmiştir.²¹

II. Mahmut Dönemi ile birlikte Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması, Osmanlı idare yapısının dönüşümünde temel noktalardan birisi olmuştur. Bu olayın ardından devletin idari, askerî ve mali yapılarının birbirine bağlanarak merkezîleşme sürecine girdiği görülmektedir. Klasik Dönem'den itibaren gelen idari yapılar bu dönemde değiştirilmiş ve idarede merkezîyetçi bir tutum sergilenmiştir.²² Bu dönemde merkezî idare bakımından yapılan en büyük değişiklik bakanlık teşkilatlarının kurulması olmuştur. Buna paralel olarak Osmanlı bürokrasisinin ilk oluşumları gözlemlenmeye başlamıştır. Bunun yanında meşveret meclisi usulüne benzer şekilde çeşitli kurullar da yine bu dönemde oluşturulmuştur. Dar-ı Şuray-ı Askeri, Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye, Dar-ı Şuray-ı Babıali bunlar arasındadır. Bu şekilde yeni kurumlar yeni ilkeler ile birlikte merkezî idare teşkilatında yerini almıştır. Bu düzenlemelere paralel olarak da devletin faaliyet alanı genişlemiş ve izleri bugüne kadar sürecek olan merkezî idare teşkilatı ortaya çıkmıştır. II. Mahmut'un yönetim alanında yaptığı yeniden düzenlemeleri şöyle özetleyebiliriz: Kuvvetli bir merkezîyetçi yönetim anlayışıyla taşrada beliren mahalli güçleri ortadan kaldırma ve merkeze sadık, bağlı bir taşra yönetim düzeni kurma, merkezde yetkileri dağıtarak

20 Tanör, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, 34. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2020, s. 37.

21 Yalçındağ, s. 44.

22 Nalbant, s. 121.

yönetim mekanizmasına hâkim olma, devletin yeni alanlarda hizmet yapması gereğini duyup modern yönetim yapısının temelini atma.²³

Tanzimat Dönemi'ne geçişle birlikte merkezî idare kuruluşları, II. Mahmut Devri'nin devamı niteliğinde olarak Batı'nın yönetim kurumlarına göre geliştirildi. Bakanlıkların sayısı daha da artırıldı, merkezde Şuray-ı Devlet ve Divan-ı Muhasebet kuruldu.²⁴ Taşra idaresine bakıldığında ise, öncelikle merkezî otoritenin artırılması için eyalet teşkilatında değişiklik yapılarak buradaki memurların merkeze bağlanması usulü getirilmiştir. Yetki genişliği esası gereğince birtakım yetkileri bulunan valilerin ise yine Tanzimat'la birlikte bu yetkilerinin azaltıldığı görülmektedir. Ancak dönemin ilerleyen zamanlarında sıkı merkezîyetçiliğin yol açtığı olumsuz durumlar nedeniyle bunları ortadan kaldırmak üzere çeşitli girişimlerde bulunulmaya başlandı. Bu çerçevede öncelikle 1852 yılında ferman yayınlandı. Bu fermana göre, memurlarının bir kısmının idaresi valilerin emir ve idaresi altına veriliyor ve bunlardan vali sorumlu tutuluyordu. Vali aynı zamanda kendi idaresi altındaki bu memurları azletmek yetkisine de sahipti. Valilerin yetkilerini genişleten bu hükümler yetki genişliğinin tekrar görülmeye başladığının bir kanıtıdır.²⁵

İdare alanında yaşanan karışıklıkların devam etmesi, devletin üzerinde dış baskıların olması, bürokrasinin merkezin taşra idaresinde yeni bir yapılanmaya gitmesine neden olmuştur. Bunun üzerine vilayet ana mülki idari birim olarak benimsenmiş ve 1864 Vilayet Nizamnamesi kabul edilmiştir. Bu nizamname ile yapılan temel değişiklik, eyalet yerine vilayet idaresinin kabul edilmiş olmasıdır. Vilayet ise livalara (sancak), livalar kazalara, kazalar ile köylere (karye) bölünmüş oldu. Vilayet idaresinin başından merkezin atadığı vali ve vilayet idare meclisi, livalarda mutasarrıf ve liva idare meclisi, kazalarda ise kaymakam ve kaza idare meclisi bulunmaktaydı.²⁶ 1864 Nizamnamesi ayrıca idare sisteminin niteliğinin farklılaşmasına imkân veren bir hükümlerle vilayet umumi meclislerini düzenlemiştir. Bu meclisler her livadan seçimle görev başına gelecek üyelerden oluşmaktaydı. Nizamname'de meclisin, vilayetin özel işlerini yürütmekle görevli olduğu belirtilerek vilayet bölgesinde mahalli işleri

23 Yalçındağ, s. 47.

24 Yalçındağ, s. 53.

25 Onar, s. 705.

26 Ortaylı, İlber, Tanzimat'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, 1985, İstanbul, s. 59-60.



yürüten bir yönetim birimi olacağı öngörülmüştür.²⁷ Fakat, umumi meclislerin icrai karar alma yetkileri ve tüzel kişilikleri ve kendilerine has bütçeleri bulunmamakta, daha çok müzakere ve istişare organı olarak faaliyette bulunmaktaydı. Dolayısıyla bunlar birer yerinden yönetim birimi olarak nitelendirilemeseler de sistemin yerinden yönetime doğru yol almasında bir adım sayılabilirler. Ardından kabul edilen 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile aynı esaslar benimsenmekle birlikte umumi meclislerin müzakere etmekle görevli olduğu işler çoğaltılmıştır.²⁸

I. Meşrutiyet'in ilanı ve 1876 Anayasası'nın kabul edilmesiyle birlikte idare sistemine ilişkin ilkelerin de Anayasada yer aldığını görmekteyiz. Anayasa'nın 108. maddesi, "Vilayatin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır." hükmünü ihtiva etmiştir. Bu madde tevsii mezuniyet ile yetki genişliğini, tefrik-i vezaif ile de görev ayrımı ifade edilmektedir. Görev ayrımından kasıt, hükûmetin siyasi nitelikte olanların merkezi idare, siyasi mahiyette olmayanlarının ise vilayet ve belediyelere yani mahalli idare birimlerine bırakılmasıdır.²⁹

II. Meşrutiyet Dönemi'nin görece daha demokratik ortamı halkın yönetime katılması gerektiği düşüncesi altında kimi düzenlemelerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde 1913 tarihli İdareyi Umumiye-yi Vilayat Kanunu tasarısı üzerine çalışmalar yapan Meclis-i Mebûsan Encümen raporu, cumhuriyet öncesinde benimsenen idare sisteminin belirlenmesi açısından önemlidir. Raporda merkezîyetçiliğin meşruti yönetime uymadığı belirtilerek idari merkezîyetçiliğe karşı çıkmıştır.³⁰

1913 tarihli vilayet geçici yasası gereğince, vilayet hem devlet yönetiminin mülki idare birimi hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak vilayetin hem tüzel kişiliği bulunduğu hem de kendi malvarlığına sahip olduğu yerinden yönetime uygun olarak düzenleme altına alınmıştır. Vilayetin organları ise; seçimle gelen ve icrai karar alma yetkisine sahip ve vilayetin hususi işlerini görmekle görevli vilayet umumi meclisi, bu meclis tarafından ve içinden seçilen ayrıca sürekli

27 Nalbant, s. 126.

28 Onar, s. 706.

29 Onar, s. 707.

30 Nalbant, s. 128.

olarak çalışan bir organ mahiyetinde vilayet encümeni ve hem merkezin hem de vilayetin temsilcisi olan ve yürütme organı olarak görev yapan validir. Dolayısıyla 1913 tarihli yasanın, açıkça vilayetlerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu düzenlemesi yerinden yönetim ilkesinin kabulü bakımından önemli bir gelişmedir.³¹

Yasa vilayetin işlerini iki kısma ayırarak düzenliyor ve bunları yerine getirmek üzere ayrı ayrı organların oluşmasını öngörüyordu. Vilayet genel işleri için doğrudan merkezin temsilcisi olan vali ve vilayet idare kurulları tarafından yerine getirilirken; vilayet özel işleri, bir yerel yönetim organı olan vilayet özel yönetimi tarafından icra edilmektedir. Bu özel yönetimin ise, vali, vilayet umumi meclisi, vilayet encümeni olmak üzere farklı organları bulunmaktaydı. Cumhuriyet Dönemi'ne geçmeden önceki bu dönemde idare sistemine baktığımızda, vilayetler üzerinden güçlü bir yerinden yönetim sisteminin benimsendiğini söyleyebiliriz. Nitekim 1913 tarihli yasaya göre vilayet yönetimine bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık, toplumsal yardımlaşma, ticaret ve ekonomi gibi alanlar bırakılmıştır. O dönemde oldukça geniş bir alanı kapsayan bu idarenin yetkilerinin büyük kısmı zamanla mülki idarelere bırakılmıştır.³²

III. 1921 Anayasası Dönemi'nin Yönetim İlkelerini Etkilemesi Açısından Özellikleri

1921 Anayasası'nın oluşum sürecinde yaşanan birtakım olaylar ve bunların karşısında atılan adımlar bu anayasada yönetime ilişkin yer alan ilkelerin, teşkilatlanmaya egemen olan idari sistemin belirlenmesinde rol oynamıştır. Meşrutiyetin ilanı ile başlayan merkezîyetçilikten uzaklaşma eğilimi, yine bu dönemde yaşanan olayların etkisi altında artarak devam etmiştir. Buna yol açan ise dönemin hem siyasi olayları hem de yeni Türk Devleti'nin kurucu meclisi olan Büyük Millet Meclisinin içinde bulunduğu fikir ortamıdır.

Kuşkusuz dönemin, anayasayı etkileyen en önemli ve birtakım hareketleri başlatan olayı Mütareke Dönemi'nin koşullarıdır. I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesiyle imzalanan 1918 tarihli Mondros Mütarekesi, Osmanlı Devleti'ni

31 Nalbant, s. 128

32 Nalbant, s.128-129.



işgale açık hâle getiren, ülkenin adeta şartsız teslimine yol açan bir antlaşma olarak tarihe geçmiştir. Dolayısıyla söz konusu şartlar altında alınacak tavır, bu işgali önlemeye yönelik olmalıydı. Bunun üzerine, yurdun işgale açık hâle gelmesinin bir direnişi zorunlu hâle getirdiği fikri egemen duruma gelmişti. Bu işgale karşı koymanın temelinde yatan düşüncenin ise milliyetçilik olduğu görülmektedir. Mütareke Dönemi'nde, toprakların kaybedilmeye başlamasıyla birlikte ulusal sınırlara çekilme olgusu gündeme gelmiştir. Bunun sonucu olarak da ulusal ve bağımsız bir devletin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu girişimin ideolojik ifadesi ise milliyetçilik olmaktadır.³³

Dönemin koşulları, milletlerin kendi kendilerinin kaderlerini tayini konusunda girişimlerde bulunmasını gerekli kılıyordu. Bu girişimler, Kuvayımilliye, yerel kongreler, bölgesel ve ulusal kongreler, Misakımillî olarak kendini göstermekteydi. Tüm bu hareketlerin itici gücü ise millet egemenliği olarak tezahür etmekteydi. Bu hareketlerden ilki Anadolu ve Rumeli'de oluşan direniş ve kongre hareketleriydi. Bunlar bölge halkı için icrai kararlar alan ve bunları uygulayan bir yapıydı. Bunlar tamamen sivil toplum inisiyatifinden doğan, Anadolu'daki iktidar boşluğunu doldurmak üzere faaliyette bulunan ve adına yerel kongre iktidarları denen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumlar vasıtasıyla, Anadolu ve Rumeli halkı siyasal kaderini bizzat kendi tayin etmeye başlamıştır.³⁴

Mustafa Kemal Atatürk'ün önderliğinde millet egemenliği bu sefer ulusal kongre hareketlerini ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda 22 Haziran 1919 Amasya Tamimi, 23 Temmuz- 7 Ağustos 1919 Erzurum Kongresi Beyannamesi ve 11 Eylül 1919 Sivas Kongresi düzenlenmiştir. 28 Ocak 1920 Osmanlı Meclis-i Mebûsan tarafından Erzurum ve Sivas Kongrelerinde kabul edilen esaslar benimsenmiştir. Tüm bu kongrelere hâkim olan esas ise, millet iradesinin hakim kılınmasıdır. Dolayısıyla bu dönem alınan her kararın millet iradesine uygun olmasını gözeten bir dönem olmuştur.³⁵

Tüm bu gelişmelerden sonra yaşanan İstanbul'un işgali ve Millî Mücadele yanlısı milletvekillerinin tutuklanması hadisesi Osmanlı Mebûsan Meclisini

33 Tanör, s. 226.

34 Tanör, s. 227.

35 Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982, s. 113-115.

çalışamaz duruma getirdi. Bu durum karşısında Mustafa Kemal Paşa, illere gönderdiği bir tamimle Ankara'da olağanüstü yetkileri haiz bir meclisin toplanacağını bildirerek burada yer alacaklar için yeni seçimlerin yapılmasını istedi. Olağanüstü yetkilere sahip meclis ile kastedilen ise bir kurucu meclisin teşkil edeceği idi.³⁶ Yeni bir meclisin kurulacağını ilanından sonra Mustafa Kemal, toplanacak meclis üyelerinin seçim usulünün nasıl olacağını belirlemek için İnihabat Tebliğini yayınlamıştır. Buna göre, nüfuslarına bakılmaksızın her livadan beş kişi seçilecekti. Bunları ise belediye meclis üyeleri ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yerel yönetim kurulu üyeleri seçecekti. İstanbul'dan meclisten gelen üyeler de seçilmiş üye olarak mecliste yer alacaklardı. Bu şekilde seçilenler ise ilk Büyük Millet Meclisi toplantılarını gerçekleştirdiler.³⁷

Yerel kongre iktidarlarının durumu, seçimle teşekkül eden bir meclisin varlığı, millet egemenliğine dayanan düşünce ortamı gibi unsurlarla birlikte düşünüldüğünde, dönemin idare sisteminin de bu demokratik yapıya uygun olacağı öngörülebilir. Kaldı ki meşruluğunu milletin iradesinden alan, demokratikleşmeyi millet egemenliği ile sağlamak için uğraşan bir meclisin idare sistemini bu doğrultuda belirlemeyecek olması açık bir tezatlık teşkil ederdi. Dolayısıyla aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, merkezîyetçi eğilimden kopan bir idari sistemin anayasada benimsenmesi dönemin düşünce ortamı ile de uyum göstermektedir.

Dönemin siyasi olaylarının yanı sıra meclisin oluşumu da idari sisteme egemen olan anlayışın belirlenmesinde rol oynamıştır. Meclisi oluşturanların çoğunluğu Abdülhamit'in merkezîyetçi İstibdat Dönemi'ni ve İttihad ve Terakki'nin merkezîyetçi uygulamalarını tecrübe etmişlerdi. Meclisin millî birlik ve dayanışmayı esas almakla birlikte, sıkı bir merkezîyetçiliği benimsemeyeceğini gösteren eğilimler de mevcuttu. Örneğin kimi vekillerin mensubu olduğu fırkaların, İttihad ve Terakki'nin aksine merkezîyetçi değil yerinden yönetim dayanan bir sistemi savundukları ortaya çıkmaktadır.³⁸ Dolayısıyla hem dönemin koşulları hem meclisin üyelerinin düşüncesi göz önüne alındığında,

36 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 25.

37 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2018, s. 67.

38 Tunaya, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XXIII, Sayı 3-4, s. 227-247. Aktaran: Yayla, s. 115-116.



merkeziyetçi bir idari sistemin aksi bir yapılanmanın hazırlanacak anayasaya hâkim olacağı anlaşılabilir.

IV. 1921 Anayasası'na Göre İdari Yapı

1921 Anayasası'nın ilk taslağı 13 Eylül 1920 tarihli Bakanlar Kurulu programıdır. Mustafa Kemal'in okuduğu bu programın birçok hükmü 1921 Anayasası ile benzerlik göstermektedir. Bu metin, İcra Vekilleri Heyeti'nin hükûmet programı olarak meclise sunduğu ve tarihimizde halkçılık beyannamesi olarak bilinen metindir ve Anayasa'ya kaynaklık etmiştir. Meclisteki her komisyondan üçer üyenin seçilerek geldiği özel bir komisyona gönderilen metin, komisyon çalışmaları sona erdiğinde Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu layihası olarak meclise sunulmuştur.³⁹ 1921 Anayasası diğer Osmanlı ve Türk anayasaları ile mukayese edildiğinde hazırlanış ve kabul ediliş yönleri itibari ile daha demokratiktir. Çünkü bu anayasa, 1876 Anayasası gibi atanmış bir komisyonca hazırlanıp padişahın tek yanlı iradesi ile kabul edilmemiştir ya da 1924 Anayasası dönemindeki gibi tek parti egemenliği altında bir meclisçe yapılmamıştır. Ayrıca bu anayasa, 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlayıcısı olan genel oya dayanan bir seçimle oluşmamış kurucu meclisler tarafından da yapılmamıştır.⁴⁰ Bununla birlikte 1921 Anayasası, anayasanın görüşülmesi, kabul edilmesi, değiştirilmesi için özel ya da nitelikli bir oy çoğunluğu aramamıştır. Dolayısıyla kendisinin kanunlardan üstün olduğunu ifade eden bir hüküm Anayasa'da bulunmamaktadır. Bu sebeptendir ki 1921 Anayasası sert olmayıp yumuşak bir anayasadır.⁴¹

1921 Anayasası'nın hükümlerine baktığımızda kuşkusuz en yenilikçi hükmü, millî egemenlik ilkesini düzenleyen 1. maddesidir. Buna göre, "Hakimiyet bilakaydü şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenitti." Hükûmet sistemi bakımından ise anayasanın belirlediği sistem meclis hükûmeti sistemi olmuştur. Bu sistemin benimsenmesi, Kurtuluş Savaşı Dönemi'nin hızlı karar alma, çabuk hareket etme zo-

39 Narin, Serdar, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, Sayı 3, Yıl 83, Eylül 2018, s. 85.

40 Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s. 2.

41 Gözler, s. 69.

runluluğunun bir neticesidir.⁴² Anayasa'nın 2. maddesi bu hususu ortaya şu hükümlerle koymaktadır: "İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." Bunun anlamı hem yasama hem de yürütme yetkisinin Büyük Millet Meclisine ait olmasıdır. Yine anayasanın 3. maddesi de meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini anlatan bir hüküm sevk etmektedir. "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükûmeti Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşır."⁴³

1921 Anayasası'nın felsefi dayanağı, millî egemenlik anlayışının bir uzantısı olarak halkçılık ilkesidir. Bu ilke, halk idaresinin ya da demokratik bir yönetimin egemen olması anlamına gelmektedir. Ülke idaresinde Büyük Millet Meclisi bu yönetimin sağlayıcısı iken; aşağıda ayrıntılı olarak anlatılacağı üzere taşradaki yerinden yönetim birimleri yerel ölçekte bu sistemin bir parçasını teşkil etmektedir.⁴⁴

1921 Anayasası 24 maddeden müteşekkil kısa bir anayasa olup temel birtakım hususları düzenlemeyi ihmal etmiştir. Söz gelimi yargı ya da temel hak ve hürriyetler ile ilgili herhangi bir hüküm anayasada yer almamaktadır. Fakat buna karşın, anayasanın 14. maddesi idari yapıya ilişkin düzenlemeler sevk etmektedir. Bunların birçoğu ise yerel yönetimlere ve yerinden yönetim sistemine dair hükümlerdir. Bunun sebebi ise, temelini anayasanın 1. maddesinde gördüğümüz idare usulünün halkın yönetime katılmasına dayandırılmasıdır. Halkın yönetime etkin bir şekilde katılması ise yerel idarelere halk yönetiminin getirilmesiyle sağlanmaya çalışılmıştır.⁴⁵

1921 Anayasası anayasacılık tarihimizde yerinden yönetim sisteminin en fazla benimsendiği anayasadır. Ne bu anayasanın öncesinde ne de sonrasında kabul edilen anayasalarımızın hiçbirisi idari sistemde yerinden yönetim ilkesini bu derece egemen kılmamıştır. Bunun sebebi daha önce de izah ettiğimiz gibi, yönetim usulünün halk iradesine dayanmasından ileri gelmektedir. Bu şekilde bir yönetim usulünün benimsenmesi ise merkezîyetçiliğe dayanan bir sistemin varlığıyla mümkün olmamaktadır. 1921 Anayasası'nın yerinden yö-

42 Narin, s. 86.

43 Gözler, s. 71.

44 Tanör, s. 258.

45 Gözübüyük, A. Şeref, Açıklamalı Türk Anayasaları, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s. 39.



netime ağırlık veren bir idari sistemi benimsediğine yönelik tespitin yapılmasına imkân veren ise, anayasanın yerel yönetimlere ilişkin sevk etmiş olduğu hükümlerdir. Dolayısıyla anayasada merkezî örgütün ve yerel idarelerin nasıl düzenlendiğini ele almak gerekmektedir.

1921 Anayasası yasama ile yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığına yönelik hükümler sevk ederek meclis hükûmeti sistemini benimsemiştir. Bu sistemin kabulü merkezin hukuki açıdan güçlü bir konumda olduğunu ifade etmektedir. Meclis, icra vekillerinin ve idarenin başıdır. İcra vekilleri, hükûmetin ayrıldığı dairelerin idarecisi olup meclisin bir memuru niteliğindedirler. Dolayısıyla Büyük Millet Meclisi merkezî idare alanı ile sınırlı olmak üzere, idarenin başı ve temsilcisi olup bu hâliyle merkezî idarenin hiyerarşik üstü konumundadır.⁴⁶ Merkezî idarenin taşra uzantısına baktığımızda ise karşımıza 10. madde çıkmaktadır. Buna göre, “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder.” Burada kazalar tüzel kişiliği haiz birimler olmadığı için sadece merkezin taşra idaresinin bir parçası iken; vilayet ve nahiyelerin ayrıca tüzel kişiliğe sahip olması ve organların seçimle oluşması bunların merkezî idare hem de yerel idare birimleri olmalarına kapı açmıştır. Madde 11’de düzenlendiği hâliyle vilayetlerin mahalli umurda ve madde 16’da belirtildiği şekliyle nahiyelerin hususi hayatlarında tüzel kişiliğe sahip olması, bu idareler bakımından yer aldıkları konum bakımından ikili bir ayrıma gitmeyi gerektirmektedir. Bu ayrıma göre; mahalli umurda ve hususi hayatlarında tüzel kişi olarak yerel yönetim birimi olan vilayet ve nahiyeler ile devlete ait görevlerin yerine getirilmesinde fonksiyonları olan ve bu hâliyle merkezî örgütün birimi olan vilayet ve nahiyeler vardır.⁴⁷ Merkezi örgütün bir uzantısı da 22 ile 23. maddelerde düzenlenen umumi müfettişliklerdir.

1921 Anayasası’nda düzenlenen yerel idareler ise vilayet ve nahiyelerdir. Vilayet, 11 ile 14. maddeler arasında düzenleme altına alınmıştır. Vilayet organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi usulü yerinden yönetim ilkelerine uygun olacak şekilde düzenlenmiştir. Vilayetin mahalli umurda, yani merkezî idarenin görev alanının dışında kalan işlerde tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu işlerin neler olduğu ise anayasanın 11. maddesinde gös-

46 Onar, s. 567; Yayla, s. 119.

47 Yayla, s. 120-121.

terilmiştir. Dolayısıyla bu maddede sayılan işler dışında kalan konular mahalli niteliktedir ve vilayet tüzel kişiliğinin görev alanında yer almaktadır. Bu bakımdan mahalli işlerin belirlenmesi şekli dikkat çekicidir. Burada devletin egemenlik hakkından kaynaklanan bazı temel yetki ve görevler dışında kalan konular vilayet idaresinin görev alanına sokulmuştur. Maddede düzenlendiği hâliyle “harici ve dahili, siyaset, şeri, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükûmetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere” denilerek, vilayet mahalli işleri dışında bırakılan konular müstesna ifadesi kullanılarak istisna tutulmuştur. Dolayısıyla yerinden yönetim sistemini benimseyen anayasa bir işin mahalli olmasını kural saymış, olmamasını da istisnai bir durum olarak düzenlemiştir. Bununla birlikte vilayetlerinin yetkilerinin meclis tarafından çıkarılacak bir kanun ile belirleneceğini hüküm altına alan 11. madde, bunun ardından bir anlamda vilayetlerin yetkilerini güvence altına alarak “evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresinin” vilayetlerin yetki sahasında olduğunu ifade etmiştir.⁴⁸

Vilayet işlerini görmek üzere üç organ bulunmaktadır. Bunlar; vilayet şurası, idare heyeti ve vilayet reisidir. Vilayet Şurası, vilayet halkınca seçilen üyelerden oluşur. İdare heyeti ise, vilayet şurası tarafından seçilmektedir. İdare heyeti, icra amiri olacak bir reis ile şuraca seçilen diğer görevlilerden meydana gelmekte olup yürütme görevini yerine getirmektedir. Vilayetlerde meclisin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, meclis tarafından atanmakta olup devletin umumi ve müşterek işlerini yürütmekle yükümlüdür. Dolayısıyla vali, seçilmiş değil, atanmış bir görevli niteliğindedir. Bu noktada yerinden yönetim sisteminin esas alındığına dair bir bulgu karşımıza çıkmaktadır. O bulgu ise vilayet şurası, idare heyeti ve reisi ile vali arasındaki hukuki ilişkilerde yatmaktadır. Vali, Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olarak atanmış bir kimliği haizdir, seçilmiş değildir. Şuralar ise seçimle oluşmakta, idare heyeti ile vilayet reisi yine şuralar tarafından seçilmektedir. Şura genel karar mercii, idare heyeti ile reis ise bu kararların yürütücüsü, uygulayıcısıdır. Valinin görevi ise sadece, “devletin umumi vazai fi ile mahalli vazai fi arasında

48 Yayla, s. 124.



tearuz vukunda müdahale etmekten” ibarettir. Buradan çıkan sonuç şudur: Atanmış bir kişi olan valinin, seçilmişler üzerinde onların muhtariyetini, karar alma ve uygulama yetkilerini doğrudan engelleyici bir müdahalesine izin verilmemiştir. Atanmış, seçilmiş üzerinde bir hiyerarşiye ya da benzeri bir yetkiye sahip değildir. Anayasa bunu mümkün kılan herhangi bir hükme yer vermemiştir. Şuraların kararlarının onanması, kesinleşmesi, uygulamaya konması için valinin ya da merkezi idarenin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Anayasada düzenlenen bir diğer mahalli idare olarak nahiyeler, 16 ile 21. maddeler arasından düzenlenmişlerdir. Nahiyeler de vilayetler gibi yerinden yönetim sistemine uygun olarak tüzel kişiliğe sahip, özerk ve organları seçimle oluşan idarelerdir. Nahiyenin organları: Nahije şurası, idare heyeti ve nahije müdürüdür. Nahije şurası, nahije halkınca seçilir. İdare heyeti ile nahije müdürü ise nahije şurası tarafından seçilmektedir. Nahije şurası ile idare heyetinin görevleri kazai, iktisadi ve mali konuları kapsamaktadır. Bunların dereceleri ise özel kanunlarda belirlenmektedir. Nahije idari birim olarak en küçük, dolayısıyla halka en yakın örgütlenmedir. Nahiyelerin kazai, iktisadi ve mali konularda yetkili olmaları, organlarının seçimle oluşması geniş bir özerkliğe sahip olduklarını göstermektedir.⁴⁹

Savaş ortamının etkilerinin sürdüğü bir ortamda birlik ve bütünlüğe duyulan ihtiyaç hat safhada olmaktadır. Dolayısıyla, yerinden yönetim ilkesini idari örgütlenmede esas alan bir düzende, yerel idarelere tanınan bu şekilde bir geniş idari özerkliğin, siyasi özerkliğe yol açmaması, tekçi devlet modelinin sağlanması için anayasada birtakım usullerin varlığı da öngörülmüştür. Buna ilişkin hükümlerin varlığı sonucunda da esasen anayasa yapıcılarının isteklerinin tam bir özerklik olmadığı sonucuna ulaşmak mümkün olmaktadır. Söz konusu birliği, bütünlüğü sağlayan usullerin neler olduğu sorusunun yanıtına karşılık, karşımıza öncelikle umumi müfettişlik kurumu çıkmaktadır. Anayasanın 22 ile 23. maddelerinde düzenlenen bu kurum vilayetler arası ve üstü bir pozisyondadır. Vilayetler ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından birleştirilerek umumi müfettişlik gruplarını meydana getirirler. Bunların görevi; genel olarak asayişin sağlanması, bütün dairelerin işlemlerinin denetlenmesi, vilayetlerin ortak işlerinde uyumun gerçekleştirilmesidir. Bunlar, devletin genel görevleri

49 Yayla, s. 126.

ile yerel yönetimlere ait görevlerin yerine getirilişini ve alınan kararları sürekli denetlerler.⁵⁰ Dolayısıyla merkezî yönetimin yerel idareler üzerindeki denetimi bunlara bırakılarak tam bir özerkliğe sahip olmaları engellenmek istenmiştir.⁵¹ Bunun yanında valilerin merkezî idarenin vekili ve mümessili olarak sahip olduğu yetki, yine bütünlüğü sağlayan araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar anayasada valinin, vilayet idaresi üzerinde etkili olması istenmese de merkezin yerel idareler ile bağının kopmaması adına valiye 14. maddede, devletin genel görevleri ile mahalli görevler arasında bir çatışma olduğunda müdahale etme yetkisi tanınmıştır. Bu müdahalenin niteliği, sınırları konusunda anayasada bir açıklık bulunmasa da anayasanın yerel idarelere bakış açısı düşünüldüğünde bunun sadece merkeze durumu bildirici bir mahiyet arz edeceği söylenebilir.⁵² Öte yandan, 1921 Anayasası benimsemiş olduğu idari yerinden yönetime dayalı özerklik anlayışının bir gereği olarak şuralara hiçbir şekilde yasama yetkisi tanımamış, sadece tanzim ve idare yetkisi vermiştir. Bunun bir gereği olarak da yerel idarelere geniş yetkiler tanınmakla birlikte bu yetkiler meclisin çıkardığı yasalar çerçevesinde yerine getirilmektedir. Dolayısıyla yasal idare anlayışı söz konusudur.⁵³

Yukarıda merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilkelerinin genel özelliklerini anlattığımız bölümde yerinden yönetim ilkesinin varlığını mümkün kılan birtakım unsurların mevcudiyetinden söz etmiştik. Bunlar; icrai kararlar alma ve uygulama yetkisine sahip tüzel kişilik, yöre halkının seçimi ile göreve gelmiş yerel idare organlarıdır. 1921 Anayasası ise, gerek seçimle oluşan organlar ve tüzel kişilikler gerekse icrai karar alma ve uygulama yetkisinin tanınması ile yerinden yönetimin kurum ve araçlarını tanıyarak idari yapının yerinden yönetim esasları çerçevesinde oluşmasını benimsemiştir. Nahiye yönetimine dahi iktisadi, mali ve hatta kazai yetkiler tanınması, özerkliğin boyutları hakkında fikir vermektedir. Dolayısıyla denilebilir ki, bu anayasa merkeziyeti sıyrılmı ve istisna, yerinden yönetimi ise asli ve genel olmak üzere kurgulamıştır.⁵⁴ 1921 Anayasası'nı kabul eden birinci meclis bir taşra demokrasisi kurmak

50 Tanör, s. 265.

51 Yayla, s. 128.

52 Yayla, s. 125.

53 Nalbant, s. 163.

54 Tanör, s. 265. Tülin Çağdaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt. XXX, Sayı: 1, 2011, s. 403.



istemiştir. Buna bağılı olarak meclisin bir başka girişimi, yerinden yönetimler ile ilgili hükümler ihtiva eden İdare-i Nevahi Kanunu layihası olmuştur. Bu kanun, anayasanın idari yapıya ilişkin benimsediğı yerinden yönetim sisteminin uygulamaya geçirilmesi bakımından önemli ve anlamlı bir girişimdir. Fakat, belki de üstünde anayasa görüşmelerinden daha çok müzakere edilen ve demokratik hükümleri bulunan bu tasarı yasalaşamamıştır. Kadük olan bu yasa incelendiğinde yerel idarelerin mahalli yargı işleri dahil olmak üzere yetkili kılınmak istendikleri görülmektedir.⁵⁵

Peki bir ülkede yerinden yönetim sisteminin egemen kılınmasının ne gibi yararları bulunmaktadır? Esasen yerinden yönetim ilkesi birden çok amaca hizmet ederek aslında birden çok da işlevi yerine getirmektedir. Bir kere mahalli işlere ilişkin kararların yerel idareler tarafından alınması demokrasi bilincinin yaygınlaşmasını, uygulamaya konmasını sağlar. Başka bir ifadeyle seçime dayalı bir idari örgütlenme daha demokratik bir idare sisteminin oluşmasına imkân tanır. Bu ise halkın denetimini etkin kılarak daha saydam, daha hesap sorulabilir bir idare sisteminin mevcudiyetine vücut verir. Bunun yanı sıra, mahalli nitelikteki işlerin organları seçimle belirlenmiş yerel idarelere bırakılması, merkezin ülke menfaatlerine yönelik görevlere daha iyi odaklanmasına ve bu sayede daha etkin, iyi işleyen, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim sağlanan bir idarenin ortaya çıkması mümkün olur. Bu çerçevede 1921 Anayasası'nın ortaya koyduğu idari sistemin ileriye dönük etkilerini gözlemek mümkündür. Her ne kadar sonraki dönemlerde merkeziyetçi idari yapıya ağırlık verilmiş olsa da yerinden yönetime ağırlık verilmesi fikri sürekli gündemde kalmış, buna yönelik çalışmalar yapılmıştır. İdareye yönelik yapılmak istenen reform hareketlerinin temelinde yerinden yönetime ağırlık verilmesi gerektiğı fikri sürekli olarak öne sürülmüştür.

55 Önen, Nizam/ Reyhan, Cenk "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, Teşkilât-ı Esâsiye ve Yasalaşmayan Kanun Tasarıları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, Sayı 4, Ankara, 2009; Rıdvan Akın, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri Kitabı (Ed. Fethi Gedikli), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 603.

Sonuç

1921 Anayasası, kurtuluş mücadelesinin yürütüldüğü ve bu mücadeleyi üstlenenin de halk olduğu bir dönemde, zorlu koşullar altında kabul edilmiş bir anayasadır. Henüz 1. maddesinde idare usulünü halkın kendi iradesine dayandıran bu anayasa, demokratik yönetime bakışı çerçevesinde yerel yönetimlere ilişkin hükümler sevk etmiştir. Bu çerçevede yerinden yönetim sistemini esas alan 1921 Anayasası, idari yapıya ilişkin hükümleri de bu doğrultuda içermiştir.

Anayasa'nın öngördüğü sistemde mülki yapı vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmaktadır. Merkezde Büyük Millet Meclisi bulunmaktadır. Yasama ve yürütme yetkilerini elinde bulunduran mecliste vekiller, devletin memuru konumundadırlar. Taşrada ise valiler, meclis adına görev yapmaktadır.⁵⁶ Meclis, merkezde yer alan görevlilerin hiyerarşik üstü pozisyonundadır. Ancak bu hiyerarşi ilişkisi merkezle sınırlı olup yerinden yönetim idarelerini kapsamaktadır. Yerinden yönetim ise vilayet ve nahiyelerden meydana gelmektedir. Bunlar genel karar organı olan şuralar, şuraların belirlediği bir reis ile idare heyetinden müteşekkil idarelerdir. Bu organlar seçimle göreve gelmekte ve tüzel kişiliğe sahip olmakla icrai karar alma yetkileri bulunmaktadır. Yetki alanları oldukça geniş olan bu idareler, anayasada yerinden yönetim sistemine uygun olarak düzenlenmişlerdir.

Bir tekçi devlet modelini ortaya koymak isteyen 1921 Anayasası'nda, merkezî ile yerel idareler arası ilişkiler de buna uygun olarak düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle, yerel idarelere tüzel kişilik tanımak ve özerk alan yaratmak yine merkezde meclisin belirlediği sınırlar içinde mümkün olmaktadır. Bu ise yasa-ya bağlı idare ilkesine anayasada yer verilmesiyle, valilik ve umumi müfettişlik gibi kurumların, merkezle yerel arasındaki ilişkileri sağlamlaştırmakla görevli kılınmasıyla temin edilmiştir. Dolayısıyla burada anayasanın esasen ortaya koymaya çalıştığı husus sadece idari özerklik olmaktadır.

56 Narin, s. 104.



Kaynakça

- Gözübüyük, A. Şeref, Açıklamalı Türk Anayasaları, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.
- Çağdaş, Tülin, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi”, Cilt. XXX, Sayı: 1, 2011, s.391-416.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2018.
- Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.
- Nalbant, Atilla, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Narin, Serdar, “1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi,” İzmir Barosu Dergisi, Sayı 3, Yıl 83, Eylül 2018, s. 79-109.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- Ortaylı, İlber, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul, 1985.
- Ortaylı, İlber, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 7. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2020.
- Örnek, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın, İstanbul, 1992.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- Rıdvan Akın, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri Kitabı (Ed. Fethi Gedikli), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.
- Tanör, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, 34. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2020.
- Tunaya, Tank Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XXIII, Sayı 3-4, s. 227-247.
- Ulusoy, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.
- Versan, Vakur, Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat), 8. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984.
- Yalçındağ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Evrimi Üzerine Tarihsel Notlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 1970, s. 20-57.
- Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982

1921 ANAYASASI MÜLKİLEŞMESİNİN HALKÇILIK İLKESİ İLE KAVRANIŞI: ŞÛRALAR

Kardelen KAMILOĞLU

Ar. Gör.,

Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
kardelenkamiloglu@gmail.com

Öz

1921 Anayasası hem hazırlandığı dönemin tarihsel koşulları hem de içeriği itibarıyla Türk Anayasacılığında özel bir yere sahiptir. Anayasaya ruhunu veren Halkçılık, mülki idarenin oluşumunda da etkisini göstermiştir. Çalışmada mülkileşme olarak tanımlanan süreç, salt merkezî idarenin taşra teşkilatının ya da yerel yönetimin kurulması değil; bir bütün olarak devletin toprak üzerinde örgütlenmesi üzerinden dönemin güç odakları arasındaki ilişkinin yeniden kurulması olarak anlaşılmalıdır. Halkçılık ise içinde barındırdığı temsil ve yönetime katılma öğeleriyle bu ilişkinin içeriği belirleyen ana aktör olarak görülmüştür. Anayasa'nın vilayet ve nahiyelerin kendi halkınca seçilen üyelerden oluşan şûralar aracılığıyla yönetileceğine ilişkin maddeler üzerinden dönemin mülkileşme tercihleri çalışmanın odağını oluşturmuştur. Şûralar aracılığıyla yerinden yönetim usulünün benimsendiği bir gerçek olmakla birlikte işlevlerine bakıldığında özünde şûralara mülki işlevler de yüklendiği görülmektedir. Sonuç olarak üç yıl gibi kısa bir süre yürürlükte kalan ve uygulanma şansı bulamayan 1921 Anayasası'nın şûralara dayanan bir üniter devlet yapısı öngördüğü sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Halkçılık, Katılım, Mülkileşme, Topraksallaşma, Ademimerkeziyet.



Provincial Government In The Constitution Of 1921 Within The Scope Of Populism: The Councils

Abstract:

The Constitution of 1921 has a special place in Turkish Constitutional jurisprudence, both in terms of the historical conditions and content of the period in which it was prepared. Populism, which gives its spirit to the constitution, has also been shown in the formation of provincial governments. The process defined as the territorial organization of government in this study is, not only the establishment of the provincial organization of the central government or the local administration, but it should also be understood to be the re-establishment of the relationship between the power centers of the period through the organization of the state on the land. Populism is seen as the main force that determines the content of this relationship between the elements of representation and participation in management. The focus of the study was the properties of the period, based on the articles of the Constitution, stating that the provinces and local governments would be governed by a council consisting of members elected by their people. Although it is a fact that the decentralization method has been adopted through the councils, it is seen that in essence, when their functions are considered, they also attribute provincial government function to the councils. As a result, it was concluded that the 1921 Constitution, which remained in effect for a short period of three years and did not have a chance to be implemented, envisaged a unitary state structure based on the councils.

Key Words: Populism, Participation, Provincial Government, Territorialization, Decentralization

Giriş

Anadolu'da büyük umutlarla yeşeren ulusal mücadele, Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) açılmasıyla merkezileşmiştir. Ulusal mücadele devam ederken sosyal yapıyı dönüştürmenin bir ideolojik ögesi olarak Halkçılık benimsenmiş; farklı boyutlarıyla ele alınan Halkçılık'ın temel vurgusu ise halkın siyasal yaşama ve yönetime katılması üzerine olmuştur. Bu bağlamda Halkçılık mülki idare örgütlenmesindeki düzenlemelere damgasını vurmuş; öngörülen şûra sistemi ile toplumsal tabandan başlayarak şekillenen bir temsil ve katılım modeli inşa edilmeye çalışılmıştır.

1921 Anayasası ile vilayet, kaza, nahiye idari kademeleri getirilerek mekâna yani ülkenin toprak üzerindeki örgütlenmesine müdahale edilmiş; ölçeği küçültülen vilayet tüzel kişiliği kurulmuş ve özerk hâle getirilmiş; merkez-yerel ilişkileri yeni bir eksene oturtulmaya ve yerel iktidar odakları ile merkez dengelenmeye çalışılmıştır. Aynı şekilde nahiyeler de özerk tüzel kişilikler olarak düzenlenmiş ve Halkçılık ilkesi ile bağlantılı olarak 'halka salahiyet verilecek' bir mekân oluşturulmuştur. Çalışmanın özünü oluşturan vilayet ve nahiye şûraları da yeniden örgütlenen toprağın üzerinde kurulmuştur. Halkın egemenliğinden kaynaklanan yetkilerini yalnızca seçimler yoluyla kullanmadığı, bunun yanında egemenliğin taşıyıcısı olarak tasarlanan şûralar, mülkü kimin ve nasıl yöneteceği sorularına da cevap vererek mülkileşmenin temsil ve katılım yönünü ortaya koymuştur.

Bu dönemde mülki sistem ile siyasal sistem arasında bağ kurulmaya çalışılmış ve şûralar TBMM'nin birer şubesi gibi tahayyül edilmiştir. Somutlaştırmak gerekirse şûraların görev süreleri ile TBMM'nin görev süresi birbirine paralel düzenlenmiştir. Benzer bir bağ, TBMM gruplarından Halk Zümresi'nin programında da şûralar ile TBMM arasında hiyerarşik ilişki kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Kanun Layihası üzerine yapılan görüşmelerde benzer öneriler getirilmiş ancak bunlar kabul görmemiştir.

Şûra seçimlerinin nasıl olacağı, kimlerin şûralara aday olabileceği ve şûraların görevlerinin ayrıntılı düzenlenmesi ile görevlerin yerine getirilmesi için mali kaynağın nasıl yaratılacağı konuları ise kanuna bırakılmıştır. 19. yüzyıl mülkiliğinin sonucu olan 1913 tarihli İdare-Vilâyat Kanun-u Muvakkatî'nin hâlen yürürlükte olması, halkın katılımı odaklı yeni mülkileşme biçimi açı-



sından vekillerce eleştirilmiş, çeşitli kanun teklifleri meclise sunulmuş ve fakat hepsi kadük kalmıştır.

Halkçılık'ın uygulanma alanı olarak tasavvur edilen şûraların yanında merkezden atanan vali ve umumi müfettişlik kurumu ile merkezin şûralar üzerinde denetim yapabilmesi amaçlanmış, şûraların tam bir özerkliğe sahip olması engellenmiş ve şûralar idari özerklikle sınırlandırılmıştır.

1921 Anayasası'nın idari örgütlenmesine ilişkin çalışmalarda, genellikle, yerel yönetimler ele alınmış; filizlenen yeni devletin toprak üzerinde nasıl örgütleneceği yani nasıl mülkileşeceği, mülkileşmesinde hangi anlayışın egemen olacağı konularına ya çok az değinilmiş ya da hiç değinilmemiştir. Bu çalışma, mülkileşmeyi ve onunla bağlantılı olarak mülki idare örgütlenmesini 1921 Anayasası'nın öngördüğü şûralar sistemi üzerinden incelemeyi amaçlamıştır. Halkçılık ekseninde şekillenen temsile dayalı mülkileşme ile şûralar sisteminin getirilmesinin altında yatan motivasyonun ne olduğu, 19. yüzyıl mülkileşmesinden farklılaşan yönleriyle ve dönemin siyasal aktörlerini de dikkate alarak hukuksal düzenlemeler ışığında kavranmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla çalışmanın odak noktası şûra sisteminin tercih edilmesine doğru evrilen sürecin kendisidir.

1. 1921 Anayasası'nda Mülkileşme ve Halkçılık İlişkisi

1921 Anayasası ile ulusal devlet-ulusal toplum anlayışını hukuki düzlemde biçimlendirmeye başlayan millî mücadelenin yürütücüleri, Osmanlı Devleti'nden miras aldığı siyasal ve anayasal kurumlardaki boşluğu yani yönetme sorunsalının çözümüne odaklanmışlardır.¹

Her yönetsel tercihin, o tercihi oluşturan birey ya da kurumların etkileneceği düşünüldüğünde TBMM'nin o dönemki vekil yapısı önem arz etmektedir. Öncelikle söylemek gerekir ki vekillerin hemen hepsi II. Meşrutiyet Dönemi'ni öncesi ve sonrası ile yaşamışlar ve Ankara'daki Meclise de taşındıkları tarihsel birikimi beraberlerinde getirmişlerdir. Meclisin üye yapısına

¹ Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2007, s. 39.

bakıldığında serbest meslek sahiplerinin ve devlet memurlarının çoğunlukta olduğu görülmektedir.² Bu anlamda bir tezatlar meclisi olarak görülebilecek TBMM'nin özde genişletilmiş bir Müdafaa-i Hukuk organı olduğunu³ ve Anadolu'nun kendi yazgısını yazacağı bir mücadeleyi yürüttüğünü söylemek mümkündür. Bu mücadele Sevr Antlaşması ile öngörülen yarı-sömürge köylü devleti tahayyülüne bir karşı çıkış niteliği taşımaktadır.⁴ Batı'nın bu yaklaşımı demokratik-ulusçu TBMM'yi Bolşevizm'e yaklaştırmış ve Batı ortak bir düşman olarak görülmüş ve tam bağımsız ulusal devlet mücadelesi yürütülmüştür. Yürütülen mücadelenin temel ideolojisi ise Halkçılık olarak benimsenmiştir.

1.1. 1921 Anayasası Döneminde Halkçılık

Mustafa Kemal 13 Eylül 1920'de TBMM'ye Halkçılık Beyannamesi adlı bir izlençe sunmuş⁵ ve bu izlençe ekseninde Halkçılık ilk ideolojik öge olarak kendini göstermiş; devletin temel kuruluş belgesine, anayasasına kaynaklık etmiştir. Türkiye'de Halkçılık ideolojisini inceleyen Şaylan ve Tekeli, bu kavramı siyasal, toplumsal ve kültürel olarak üç boyutta ele almaktadır ki daha sonra

- 2 Tunaya elde ettiği tahmini sonuçlara göre serbest meslek sahiplerinin hayli kalabalık olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Bunlar arasında ticaretle uğraşanlar çiftçi ve ziraatçiler çoğunlukta. Daha sonra avukatlar ve gazeteciler gelmektedir. Teknik meslek sahiplerinin sayısı ise azdır. Devlet memurları türlü şekilleriyle serbest meslek sahiplerinden daha kalabalıktır. Bunlar arasında da Dahiliye Vekaleti üyeleri ve idareciler geniş yer tutmakta; onları maarifçiler ve adliyeciler takip etmektedir. Tahmini olarak on iç belediyece vekil bulunmaktadır. Ordu ve askeriyeden gelen vekil sayısı ise elli üçtür. İlimiye sınıfından gelen vekiller müftüler, müderrisler, şeyhlerden oluşmaktadır. Gayrimüslim üye olmadığma bu noktada dikkat çekmek gerekir. Son olarak mecliste beş vekilin aşiret reisi unvanı taşıdığını söylemek gerekir. Bkz. TUNAYA, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı: 23, No: 3-4, 1958, s. 231.
- 3 Özellikle Meclis'in muhalif gruplarını oluşturan İslamcı, milliyetçi, sosyalist, gelenekçi, komünistlerin varlığı bu tezatlığı anlamakta anlamlıdır. Tunaya, Tarık Zafer, s. 239.
- 4 Tanör, bu tahayyülü şöyle açıklamaktadır; köylü devleti bu yarı sömürge devleti oluşturacak insan topluluğudur. Bu topluluk kapalı ekonomi koşullarında yaşayan, sömürgeciliğe boyun eğen, kendi işlerinde ve dünya işlerinde aktif bir rol oynamaya yeltenmeyecek basit köylü yığınlarından oluşmaktadır. Tanör, Bülent, Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 26.
- 5 Halkçılık Beyannamesi adlı metin, Atatürk'ün de Nutuk'ta belirttiği gibi, 24 Nisan 1920 tarihli "Hükümet Teşkiline Dair Teklif" ve 13 Nisan 1920 tarihli "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihası" başlıklı izlençeyi kapsamaktaydı. İzlençenin özgün metninin bulunmadığı belirten Arar, Meclis tutanaklarından yararlanarak oluşturduğu metni Atatürk'ün Halkçılık Beyannamesi" olarak yayımlamıştır. Siyasi yazında, Beyanname denildiğinde 13 Nisan 1920 tarihli izlençe anlaşılmaktadır. Bkz. Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Beyannamesi, Baha Matbaası, İstanbul, 1963, s. 40.



yapılan çalışmalarda da genellikle bu sınıflandırma kullanılmıştır.⁶ Siyasal boyut, halkın siyasal yaşama ve yönetime katılmasına ilişkindir; toplumsal boyut, sınıfların devletle ya da birbirleriyle olan ilişkileri bakımından soruna yaklaşmaktadır. Toplumunu oluşturan bireylerin yasalar önünde eşit sayılmasının yeterli olduğu ya da bunun yeterli olmayıp devletçiliğin halkçılığı gerçekleştirerek için kullanılması gerektiği, hatta burjuva demokrasisinin sınırları içinde amacın gerçekleştirilemeyeceği, halkçılıkla devrimciliğin birleştirilip egemen sınıflara karşı bir devrim yapılması gerektiği gibi görüşler, halkçılığın toplumsal boyutunun kapsamına girmektedir. Kültürel boyut ise, halkın değer ve özlemlerinin korunup geliştirilmesi sorunu ile ilgilidir.⁷ Ulusal Kurtuluş Savaşı sürecinde vurgulanmak istenen işe daha çok halkın siyasal yaşama katılması yani egemenliğin sahibi olmasının yanında egemenliğin taşıyıcısı olmasını vurgulayan siyasal boyutta halkçılıktır.

Halkçılık, 1921 Anayasası döneminde birdenbire belirivermiş bir düşünce değildir. Jön Türkler'in temel hareket noktasını oluşturan ve narodnizm, solidarizm ve pozitivizm gibi akımların etkisinde olan köycü söylem, II. Meşrutiyet Dönemi'nin özgürlükçü ve demokratik siyasi ortamında gelişme fırsatı bulmuştur. Bu aşamada II. Meşrutiyet sonrasında toplumsal tabanını genişletmek isteyen İttihat ve Terakki Fırkası, zayıf Osmanlı burjuvazisinin iktisadi yeteneklerini arttırarak bu sınıfların iktisadi menfaatlerini geliştirmeye yönelik bilinçli bir politika izlemiştir.⁸ Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde etkisi

6 Şaylan, Gencay/ Tekeli, İlhan, "Türkiye'de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi", Toplum ve Bilim, Sayı: 5-6, 1978, s. 64. Aynı ya da benzer sınıflandırmalar için bkz. Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 205-206. ve Önen, Nizam/ Reyhan, Cenk, Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 368.

7 Şaylan/Tekeli, s. 65.

8 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Batıdan özellikle Fransa'dan etkilenen yeni bir zümre ortaya çıkmış ve bu sınıf imparatorluğu siyasi, sosyal, ekonomik ve toplumsal yönden kurtarmayı planlayarak İttihat ve Terakki Cemiyetinde vücut bulmuştur. İkinci Jön Türk olarak anılan İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri, 1908 itibarıyla yaptıkları birtakım toplumsal-siyasal değişiklikler köylerde ümit yaratmıştır. Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde ilk kez 1860'lı yıllarda varlığını hissettirmeye başlayan halkçı ve köycü söylemler, sonraki yıllarda daha etkin bir şekilde varlığını hissettirmeye devam etmiştir. İmparatorluk sınırları içerisinde "halkçı" söylemlere yönelimin temel kaynağı Kıta Avrupası'ndaki toplumsal gelişmeler ve Fransız İhtilali olsa da 1890'ların başından itibaren halkçı ve köycü söylemlerde en etkin akım, Rus halkçılığı (narodnizm) olmuştur. 19. yüzyılda Rusya'da kitlelerin ancak köylüler arasında yürütülecek siyasal örgütlenme çalışmalarıyla aktif hâle getirilebileceğini ve bu yolla Çarlık Rejiminin liberalleştirileceğini savunan sosyalist hareket olarak tanımlanan Narodnizm, 1870'lerde önemli bir güce ulaşmıştır. 1861 yılında "Özgürlük

görülen bu söylem⁹ 1921 Anayasası ile Halkçılık olarak ifade bulmuş ve hem kendi dönemine hem de kurulacak cumhuriyete ruhunu vermiştir. Yukarıda açıklandığı üzere *halkın yönetime katılması* boyutuyla ele alınan Halkçılık'ın nasıl gerçekleştirileceği konusunda ise üzerine ortaklaşılınan nokta yalnızca TBMM üyeliklerine seçimle gelmenin katılım için yeterli olmadığıdır.¹⁰ Yani Halkçılık *yerelde örgütlenen halkın kendini yönetecek yeterliği kazanması/ sahip olması* anlamıyla bir katılım öngörmektedir.¹¹

1.2. 1921 Anayasası'nda Mülkileşme Tercihleri

Yerelde yeniden örgütlenmeye çalışarak Osmanlı Devleti'nin yönetme sorununu çözmeyi amaçlayan TBMM, Halkçılık ideolojisi ile yoğrulmuş bir mülkileşme anlayışını tercih etmiştir. Buradaki kasıt, mülki kademelendirme ile merkezî idarenin taşra teşkilatının nasıl örgütleneceğini kapsamakla birlikte onun ötesinde bir örgütlenme biçimi olarak mülkileşmenin güç odakları arasındaki ilişkiyi nasıl düzenlediğidir. Bir başka deyişle, iktidarın yönetme-

Bildirgesi" adı altında bir belge yayımlayan Çar II. Alexander, bu belge ile köleliği kaldırmakla beraber toprak sahiplerine çeşitli ayrıcalıklar tanıyarak köylüler için birçok sıkıntı çıkarabilecek ekonomik koşulların yaratılmasına zemin hazırlamıştır. Rus Çarı'nın ilan ettiği bu belgenin köylüler üzerindeki olumsuz etkisi, narodnik hareketin toplum tarafından benimsenerek yayılması sürecini hızlandırmıştır. Akımın temel özelliklerinden biri, "kökeni köyde bulunan" bir görüş olmaması; tersine "köylülük hakkında oluşturulan" bir siyasi düşünce olmasıdır. Bu düşünceyi savunan aydınlar halkın içinde yaşamadıklarından "halka doğru" gitmeyi amaçlamışlardır. Bkz. Köker, Levent, Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 111.

- 9 Niyazi Berkes'e göre; Türk aydınlarının narodnik düşüncesinden etkilenmesi üç kanaldan olmuştur. Bunlardan biri, Balkanlar'da yaşayan ve özellikle Bulgar etnik kökenine sahip aydınlardır. Halkçı fikirler 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren aydınlar, yazarlar ve eğitimciler arasında güçlenmiştir. Berkes'in bahsettiği kanallardan ikincisi, Fransa'da eğitim almış Kafkasyalı Ermeni aydınlarca narodnik fikirlerin etkisi altında olan ve 1887'de kurulan Sosyal Demokrat Hınçakyan Partisi'dir. Narodnizm'in Osmanlı Türk aydınları arasına girdiği üçüncü kanal ise Rusya'dan gelen Türk ve Türkçü aydınlardır. Berkes, Niyazi, Türk Düşünüşünde Batı Sorunu, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1975, s. 231.
- 10 Mahmut Esat Bozkurt'un parlamento usulünü (parti rekabetine dayalı sistem) milleti doğrudan doğruya iş başına getirecek yollardan saymaması Meclisin genel eğilimin bir göstergesi olarak okunmalıdır. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, İçtima: 5, 18.11.1336, s. 165,166.
- 11 İlber Ortaylı'nın tespitiyle: "Türkiye'de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören, geçmişte ve zamanımızda (...) bir statü; Ankara'daki Türkiye Büyük Millet Meclisinin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirildi. Ancak devralınan devlet ve toplum yapısının ilk başta böylesi bir merkez dışı niteliğe bürünmesinin imkânsız olduğunu ve böyle bir yapının kısa bir süre için dahi olsa kurumsallaşmadığını da belirtmektedir. Bununla birlikte 1921 Anayasası demokrasi tarihimizin kayda değer bir sahifesidir." Ortaylı, İlber, Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın Araştırma Dizisi:2, İstanbul, 1985, s.207-208.



deki ideolojik tercihleri¹²; merkezî iktidarın taşrada (yerel-çevre) nasıl var olduğu ve merkez karşısında taşranın konumu araştırılmaktadır. 1921 kurucu iradesi Halkçılık'ın temsil boyutunu önceleyerek dönemin *çoklu iktidarlarını*¹³ içine alacak bir mülkileşme tercihinde bulunma yoluna girmeye çalışmıştır.

Temsiliyetin mekânsal sınırlarının belirlenmesi yani mülkün kurulacağı alanın belirlenmesi öncelikli öneme haiz olmuştur. Çünkü mekân üzerinde kontrol kurma ve bir mekânı diğer mekânlardan ayırma, yönetsel örgütlenmelerin temel niteliklerindedir. Bu nedenle dönemin ulus devlete giden yoldaki topraksallaşmasına¹⁴ bakılması idarenin ideolojisinin kavranması bakımından yararlı olacaktır.

a. Topraksallaşma

1921 Anayasası'nın öncesinde ve yürürlükte olduğu dönemde TBMM, iki yönlü bir topraksallaşma stratejisi izlemiştir. İlk olarak son Osmanlı Mebusan Meclisinde kabul edilen Misakımillî doğrultusunda siyasal coğrafyanın belirlenmesi amacıyla yürütülen Millî Mücadele ile ülkesel düzeyde topraksallaşma amaçlanmıştır. 1921 Anayasası, 3. maddesinde “*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur.*” cümlesini ifade ederken, yeni bir devletin kurulduğunu, “Türkiye Devleti'nin” kurulduğunu resmî olarak ilan etmiştir.¹⁵

12 Karasu, Salzman'dan yaptığı alıntıda 19. yüzyıl mülkileşmesinin “devletin idari ideolojisi” olarak görülebileceğini belirtmektedir. Bkz. KARASU, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ed. Erkan TURAL/ Selim ÇAPAR, s. 345. Bu nedenle ideolojinin ne olduğuna değinmek gerekmektedir. İdeoloji, mevcut iktidar ilişkileri sistemini korumayı, değiştirmeyi veya devirmeyi amaçlayan örgütlü siyasal eylemin temelini oluşturan az ya da çok tutarlı fikirler dizisidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Heywood, Andrew, Siyaset, Çev. Doç. Dr. Fahri BAKIRCI, BB101 Yayınları, Ankara, 2018, s. 61- 64.

13 Çoklu iktidardan kastedilen; yerel kongre iktidarları, askeriyede merkezî ordunun içinde bulunmayan gruplar, Doğu Anadolu'daki bağımsız devlet kurma girişimleri ve İstanbul Hükümetidir. Dönem hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tanör, Bülent, Kurtuluş Kuruluş, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2019.

14 Topraksallaşma olarak Türkçeye çevrilen ve literatürde teritoryalleşme olarak da kullanılan kavramın orijinal adı territorialdir ve yönetsel örgütlenmelerin temel mekânsal kontrol stratejilerinden biridir; ağırlıklı olarak modern devletle özdeşleştirilmektedir. Bu çerçevede modern devletler, bütünleşik ve sınırlandırılmış bir toprak üzerinde eylemde bulunan güçlü bir siyasal örgütlenme modeli olarak görülmektedir. Bu anlamda topraksallaşma içinde güç ve düzen olgularını barındırmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Karasu, Koray, “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezisizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”, TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu, 13-14 Ekim, 2016, s. 30-31.

15 Uzun bir alıntı yapmak pahasına Tanör'ün şu ifadelerinin topraksallaşma açısından önemli olduğunu düşünmekteyiz: “Osmanlı İmparatorluğu'nun var olduğu tarihte onun toprakları üzerinde çıkarılan 1921 Anayasası, ‘Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur’ derken yeni bir

Ülke unsuru belirlenirken “Memalik-i Osmaniye” yerine “Türkiye” teriminin yeğlenmesi, çok uluslu feodal bir imparatorluk yerine ulusal devlet kavramı üzerine oturan yeni devlet ve ülke kavrayışını ortaya koymaktadır.

Topraksallaşmanın ikinci yönü ise ülke sınırları içinde yönetsel alanın belirlenmesidir. 1921 Anayasası'nın kabulünden önce de TBMM konu üzerine yoğun bir çalışma yürütmüş ve mekâna ilk müdahalesinde bir üst kademedede vilayete bağlı olan mülhak livaları müstakil kılmış; doğrudan Ankara'ya bağlamış veya yeni müstakil livalar kurma eğilimi göstermiştir.¹⁶ Burada önemli olan nokta vilayet sayısının arttırılması ve doğrudan Ankara'ya bağlanmasının merkeziyetçiliğin göstergesi olduğudur. Kurulan müstakil livaların vilayet hükmünde sayılması yönündeki teklif¹⁷ meclisin önüne getirilir. Buradaki tartışmaların odağında mülki ölçüğün küçültülmesinin Halkçılık ilkesi bağlamında değerlendirilmesi gerektiği fikri ile vilayet sözcüğü üzerinden eleştiriler dile getirilmiştir. Lazistan Mebusu Abidin Bey “... biz arzu edelim ki küçülelim ve halka yani köylüye yaklaşalım. Yoksa öyle vali vilayetin arkasında dört tane jandarma ile ortalığı ezsin istemeyelim...Fakat yeter ki halka yaklaşalım. Halk ve çarıklı köylü gelsin, sokulabilsin...”¹⁸ diyerek mülki sınırların daha küçük ölçekte belirlenmesi ve sınırların daraltılması ile halk hükûmetinin kurulabile-

devletten, “Türkiye Devleti”nden söz etmektedir. ‘Türkiye Devleti’ deymi burada bilgece bir önezi ve öngörüyle kullanılmıştı ve Anadolu topraklarında kurulması arzulan devleti kastetmekteydi. İşte şimdi, iki yıl sonra gerçekleşen de buydu. (...) Kars'taki devletçiğin cumhuriyet ilânındaki kıldeminin ötesinde, Ankara'da kurulan rejime hem Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) hem de devletinin adı (Türkiye Devleti) bakımından isim babalığı yaptığı söylenebilir.” Tanör, Bülent, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 253- 254.

16 Büyük Millet Meclisinin kurulduğu 1920 yılında, ulusal sınırlar içinde 15 vilayet, 17'si müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır. Vilayet kademesi, 1913 tarihli İdare-i Vilayat Geçici Muvakkatı ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclisi olan, doğrudan doğruya merkeze bağlı bir yönetim birimidir. Mülhak livalar, genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayete eşdeğer kılınan yönetim birimidir. Toprağa dayalı örgütlenmede ilk yönetim kademesini oluşturan vilayet, her biri bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört (mülhak) liva'yı içermektedir. Müstakil livalar ise vilayete oranla daha küçük bölgelerde örgütlenmiştir; ölçek itibarıyla mülhak livalara benzemektedir. Ertürk Keskin, Nuray, Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009, s. 272- 273.

17 Akın, livaların vilayet statüsünde sayılmasının talep edilmesinin temelinde “mebusların kendi seçim bölgelerine daha fazla devlet imkanı alabilmek için bölgelerinin vilayet statüsüne yükseltilmesine gösterdikleri çabanın” yattığını savunmaktadır. Akın, s. 253.

18 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 5, İctima Senesi: 1, 19.10.1336, s. 100.



ceği bakışını göstermektedir. Ancak bir başka görüşe göre ise idari kademelen-dirmedeki bu ölçek değişimi merkez-yerel ilişkilerinin yeni bir eksene oturtul-masıdır. Ayrıca, yerel bağımlılık ve sömürü ilişkilerinin de eksenini değiştirme amacındadır. Her ne kadar Halkçılıkla bağlaştırılmışsa da aslında ölçekteki da-ralma yerel iktidar güçlerinin konumunu sağlamlaştırmış; bir anlamda Bolşe-vizm etkisi ile feodal imparatorluktan yerel egemenler dünyasına geçilmiştir.¹⁹

Vilayet ölçeğinin küçültülmesi ve bugünün il sınırlarına yaklaştırılmasının yanında nahiyeler konusu da 1921 Anayasası'nın kabulü öncesinde ve Anayasa üzerine görüşmelerde dikkate değer tartışmalar içermektedir. Komün idare-leri²⁰ kurma fikri ademimerkeziyet düşüncesi içinde şekillenmiştir. İttihat ve Terakki yönetiminde komün idarelerinin kurulması için incelemeler yapılmış-tır. TBMM Hükûmeti döneminde de idarede devamlılığın bir göstergesi olarak benzer komün idaresi üzerinde durulmuştur. TBMM, komün idaresinin ül-kenin kurtuluşunu sağlayacak mucizevi bir formül olduğunu; halk idaresinin kurulmasının, halka gidilmesinin, komün idareleri aracılığıyla gerçekleşeceği inancı hâkimdir.²¹ Bu dönemde nüfusun büyük çoğunluğunun köylerde yaşa-dığı gerçeğiyle birlikte düşünüldüğünde nahiyeler *yurttaşın bulunduğu yerde yerleşiklik esasına göre bir topraksallaşma ögesi olarak konumlandırılmıştır.*²²

b. Toprak Üzerinde Örgütlenme

Kısa bir anayasa olarak 24 maddeden oluşan 1921 Anayasası ya da diğer adıyla Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu, bünyesindeki 14 maddesini yani yarıdan faz-

19 Ayman Güler, Birgül, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, s. 155. Aynı yönde bkz. Çakan, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, Amme İdaresi Dergisi, 2006, 39, s. 52. Çakan bu sonuca Meclis üyelerinin nitelikten ulaşmakta ve meclisin çoğunluğunun yerel güç sahibi vekillerden oluştuğunu belirtmektedir.

20 Nahiyenin komünün eş anlamlısı olmadığı gerekçesiyle kura ifadesinin kullanılması da önerilmiştir. Ancak çalışmada bu üç ifade eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

21 Bu inancı paylaşan vekillerden Mahmut Esat Bozkurt “Türkiye Devleti, asırlardan beri onu kanıyla müdafaa eden köylünün eline teslim ediliyor.” diyerek ademimerkeziyetçilik konusundaki beklentilerini de göstermektedir. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 13, 24.9.1337, s. 15.

22 Bu noktada var olan nahiyelerin ortadan kaldırıldığı, her köyün Fransa örneğinde olduğu gibi bir nahiyeye teşkil edecek şekilde yeniden düzenlendiği ve belediye idarelerinin ortadan kalktığı yönünde görüşler de ileri sürülmüştür. Önen/Reyhan, Mülkten Ülkeye, s. 398.

la hükmünü mülkileşme tercihlerine ayırarak konuya verdiği önemi niceliksel olarak göstermiştir.

1921 Anayasası'nın kabulü ile her ne kadar uygulanma safhasına geçirilmemiş de olsa, merkezîyet usulünün sınırlı ve istisnai, ademimerkezîyetin ise asli ve genel olduğu örgütlenme modeli kabul edilmiştir. Hiyerarşik üst yapı TBMM'dir. Ast-üst zincirleme ilişkisindeki belirsizliklere, vekil, vali, umumi müfettişlik ve bunlar arası ilişkiler, umumi müfettişlerin teftiş ve denetim yetkisinden genel olarak çıkarılabilecek hiyerarşi ilişkisi dışında anayasada açıkça hüküm altına alınmasa da, bir yönetim ilkesi olarak ademimerkezîyet düzenlemesi sayesinde ve kapsayıcılığında, seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilik, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisine dair kurumların tanınması ile 1921 Anayasası, güçlü bir idari muhtariyetin hukuki statüsünü oluşturmuştur.²³

1921 Anayasası'nın mülki idare ile ilgili maddelerinde ve kanun çalışmalarında halkçılığın halkın siyasal hayata katılması boyutu bir kez daha dikkat çekmektedir. Ademimerkezîyet taraftarı olan vekillerin hepsi bu anlayışın sözcüleridir. Merkezîyet yanlısı vekiller ise halkçılığı reddetmemekte yalnızca farklı bir bakış getirmektedir; öncelik olarak halkı baskı altında tutan sosyal yapının yıkılması gerektiğini savunmuşlardır. Zira bu sosyal yapı yıkılmadan yol alma ve halka doğru gitmek anlamsızdır. Değiştirici ve dönüştürücü merkezin yerel üzerinde egemenlik kurması ile bu sosyal yapı kırılacaktır. Bir başka deyişle, dönemin halkçılık anlayışının bir tarafında *bir an önce halka giderlim diyenler* ile, diğer tarafında *henüz bunun zamanı değil*, diyenler arasındaki sosyal çatışma giderilecektir.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihası'nın Encümen-i Mahsus adlı komisyona gönderilmesinin ardından başlayan meclis görüşmeleri sonunda kabul edilen 1921 Anayasası'nın 1. maddesi "*Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.*" diyerek halk egemenliğine dayalı yönetim usulünü açıkta ortaya koymuştur.

23 Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1982, s.130. Ergun Özbudun ise 1924 Anayasası görüşmelerinden alıntılarla ademimerkezîyet yerine "*merkezden tebaüd*" (uzaklaşma) ifadesini yeğlemektedir. Özbudun, Ergun, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 71.



Bu madde çalışmamızın konusunu oluşturan şûraların, sistematik anayasa yorumu çerçevesinde bir diğer anayasal güvencesini oluşturmaktadır.

“İdare” başlığı altında 10. maddede “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazaran vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkiüp eder.” mülki kademeler açıkça düzenlenmiştir. Vekillere göre burada önemsenmesi gereken husus, iklim gereklilikleriyle birlikte ticari, iktisadi ilişkiler; yollar ve nakliye araçları dikkate alınarak yeni bir mülki kademelendirmenin yapılması ve hükûmete yük getiren mülki merkez sayısının mümkün olduğunca azaltılmasıdır.²⁴ Devamındaki maddelerde ise vilayet, kaza ve nahije ayrı ayrı düzenlenerek anayasal statüye kavuşturulmuştur: Vilayet ve nahiyeler tüzel kişiliği haiz, idari salahiyyete sahip birimler iken; kazaların yalnızca idari birim oldukları açıkça düzenlenmiştir. Nahije çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmıştır.²⁵ Vilayet ve nahiyelerin idari özerkliklerini seçimle göreve gelecek olan şûralar aracılığıyla kullanması öngörülmüştür ki çalışmanın asıl konusu da şûralardır.

2. Şûralar

Halkçılık Beyannamesi olarak TBMM'ye sunulan ve üzerinde yapılan değişikliklerle 1921 Anayasası olarak literatüre geçen metnin ilk hâlinde vilayet nahiyelerin meclisleri aracılığıyla yönetileceği düzenlenmekte idi. Layiha üzerinde meclis görüşmeleri sırasında dönemin vekillerinden Tunalı Hilmi Bey meclis yerine şûranın kullanılması teklifinde bulunmuştur.²⁶ Şûra, İslam hukukunda bir hukuki ilke olarak *üyeleri kamu otoritesi ile sözleşme yapma yetkisine sahip meclis*²⁷ demektir.

24 Gök, Nurşen, “Ebubekir Hazım Tepeyran'ın Memleket İdaresine Dair Önerileri”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 47, 2007, s. 209. Vekillerden Besim Atalay “eskiden mülki taksimatı mülkiyede ne ahvali tabiyye düşünülür, ne de halka teshilet cihedi aranırdı. Birtakım mütegalibenin nüfuz ve müdahalesi yüzünden gayritabii ve gayrimakul taksimatı mülkiye yapılırdı” demekle idari yapının belirlenmesindeki yerel bağımlılık ilişkilerine de vurgu yapmış olmakta ve değişimi talep etmektedir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt: 5, İçtima: 83, 14.10.1336, s. 54.

25 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.265; Akın, Rıdvan, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihasının Müzakeresi”, Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1992, s. 357.

26 TBMM Zabıt Ceridesi, 1336e: 373.

27 Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/> (Erişim Tarihi: 15.01.2021)

Bir diğer anlamıyla ise şûra, *Sovyet* yerine kullanılmaktadır ki dönemin Bolşevizm'e bakışı hatırlandığında doğal karşılanmalıdır. Şûra anlayışı ile Sovyet modeli arasında yakın benzerlikler vardır.²⁸ Atatürk de bu benzerliklere dikkat çekerken yeni yönetimin temelini şuralara dayandığını ifade etmiştir: “*Milletimizin bugünkü idaresi, hakiki mahiyeti ile bir halk idaresidir. Ve bu idare tarzı, esası danışma olan şura idaresinden başka bir şey değildir. Ruslar buna Sovyet idaresi derler.*”²⁹

Tanör'e göre ise Anayasa'nın getirdiği Şûralar, temsili demokrasi kurumları olarak tasarlanmıştır. Salt idari özerklikle sınırlandırılan Şûraların siyasi bir yönü bulunmamakla birlikte halkın yönetime katılma hakkını o zamana dek hiçbir anayasanın dikkate almadığının bilinciyle düşünüldüğünde ülke yönetimine dair siyasi bir tercih olarak demokrasinin yerelde kurulmaya çalışıldığı söylenebilecektir.³⁰

2.1. Şûraların Oluşumu ve Çalışma Usulü

1921 Anayasası'nın 12. maddesi vilayet şuralarının seçimini “*Vilâyet şuraları vilâyetler halkınca müntahap âzadan mürekkeptir. Vilâyet şuralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.*” olarak düzenlerken; 13. madde ise “*Vilâyet şûrası, azâsı meyanında icrâ âmiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap*

28 SSCB'nin 1918 ve 1924 Anayasalarına göre siyasi otorite, Sovyetler Birliği Kongresi'nde toplanmakta olup Kongre, şehir Sovyetlerinin her yirmi beş bin işçi için bir, Köy Sovyetlerinin her yüz yirmi beş bin köylü için bir temsilci hesabıyla gönderdiği işçi ve köylü temsilcilerden oluşturulmuştur. 1924 Anayasası halk ile idare edenler arasında uzun ve dolambaçlı bir yol çizmiştir. Köy seçmenleri önce kendi mahalli Sovyetlerince ilçe Sovyetleri için temsilci seçiyorlar, bu da daha yüksek Sovyetler için temsilci seçiyor, sonuncusu da Birlik Kongresi için temsilci seçiyordu. Şehirlerdeki sanayi işçilerine ise Sovyet sisteminin sadık ve sorumlu üyeleri kabul edilmeleri nedeniyle daha aracı bir temsil hakkı tanınıyordu. SSCB anayasalarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Gürkan, Ülker, “S.S.C.B. Siyasi Rejiminin Ana Hatları”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:1, Cilt: 21, 1964, s. 180-181.

29 Atatürk'ün Soyvet Meclisi hakkındaki bir diğer açıklaması ise şöyledir: “*Biz aynı zamanda despotik yönetim tarzına alışık olan memur kütlesiyle de mücadele etmek zorundayız. Şimdi bütün köy, kasaba ve vilayetler, halkın seçtiği şuralar tarafından yönetilecektir. Genel anlamda şunu diyebiliriz ki, bizim yönetim sistemimiz Bolşeviklerinkine yakındır. Bence aradaki fark şundan ibarettir: Sizde üst organlar, alt organların temsilcilerinden oluşturulur. Bizde ise bütün organlar doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Böylece geniş bir yerel muhtariyet kurulmuş olup, hakimiyet halkın eline geçmektedir.*” Çelik, Burak, s. 85.

30 Tanör, Bülent, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 265- 266.



eder. *İcra selâhiyeti daimi olan bu heyete aittir.*" hükmü ile vilayet şûralarının çalışma usulünü düzenlemektedir.

Nahiyelere ilişkin olarak ise 17. madde "*Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.*" hükmü ile nahiyenin organları belirlenmiş; 18. madde "*Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntahap âzadan terekkiüp eder.*" demekle seçimle göreve gelecek nahiye şurasını düzenlemiş ve 19. madde ile de "*İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur.*" Osmanlı Devleti'nden beri tartışılan nahiye müdürünün seçimle mi yoksa merkezden atamayla mı göreve gelecek tartışmasını sona erdirmiştir.³¹

Özellikle vilayete ilişkin iki madde birlikte okunduğunda TBMM ile vilayet şuraları arasındaki benzerlik göze çarpmaktadır ki aslında Halkçılık Beyannamesi Meclise sunulmadan çok kısa bir süre önce yayımlanan Halk Zümresi³² programı bu yorumun alt yapısını hazırlamaktadır. Programın 13. maddesi "*Memleket, coğrafi ve vezaiyeti iktisadi münasebat itibarları ile vücude gelmiş ve gelecek nahiye, kaza ve liva şuraları marifetiyle idare olunur. Nahiye ve liva şuralarının reisleri o cüz-ü idarilerin icra amiridir.*" hükmünü taşımakta ve maddenin son cümlesiyle, şûralar arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmaktaydı. Nahiye, kaza ve liva şuraları arasında kurulan bu ilişki, Büyük Şûra olarak tanımlanan TBMM'ye kadar uzatılmakta idi. Hatta benzer bir öneri Layiha üzerine Meclis görüşmelerinde Tunali Hilmi Bey tarafından "*Şuradan şuraya...*" benzetmesiyle önerilmiştir.³³

31 Encümen raportörü İsmail Suphi Bey tasarıyı sunuş konuşmasında "Biliyorsunuz, nahiye meselesi bugünün meselesi değildir. İstanbul Meclis-i Mebusanı senelerce bununla uğraşmış ve bugün elinize verilen nahiye maddeleri, esasen Meclis-i Mebusanı Encümenlerinde bu şekle karip esas iktisap eylemiştir." demektedir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 1336, s. 412. Bununla birlikte Tunali Hilmi Bey tarafından Nahiye müdürünün denetlenebilmesi için Şura müzakerelerine başkanlık etmemesi, ayrı bir şura başkanı çelilmesi gerektiği teklif edilmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 21.3.1338, s. 326.

32 1920 ilkbaharında, Anadolu'da, İttihatçı milletvekilleri tarafından kurulan Yeşil Ordu, İslamiyet ile sosyalizmi birleştiren bir anlayışa sahipti. Gizli bir örgüt olan Yeşil Ordu'ya mensup milletvekilleri, Yeşil Ordu'nun bir tür meclis grubu niteliğinde olan Halk Zümresi'ni 1920 yaz sonlarında örgütlemişlerdi. Halk Zümresi TBMM içerisinde gücünü hissettirmeye başlamış; Yeşil Ordu Genel Sekreteri Nazım Bey'i, Mustafa Kemal'in adayı Refet Bey'e karşın İçişleri Bakanı olarak seçtirmeyi başarmıştı. Halk Zümresi'nin siyasi programı da Yunus Nadi'nin Anadolu'da Yeni Gün adlı gazetesinde yayınlanmıştır. Bkz. Tunçay, Mete, Türkiye'de Sol Akımlar I, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, s. 90.

33 Tunali Hilmi Bey, temsili mahalliye benimsemekte ve Fransızca yayımladığı Osmanlı'da Ahali Hakimliği adlı eserinde seçim sistemlerini irdelemektedir. Şuradan şuraya seçim sistemi Troçki

Şûralar arasında hiyerarşik bağ kuran öneriler kabul görmese de seçim süreleri ve vilayet şûralarının iç işleyişi dikkate alındığında TBMM ile benzerlikleri görülebilmektedir ki bu benzerlik akademik yazında şûralar ile amaçlananın aslında mülki yapı ile siyasal yapı arasında yeni ve farklı bir bağ kurma olduğu yorumlarının yapılmasına neden olmuştur.³⁴

Vilayet şûralarının yılda iki ay toplantıda olması ile nahiye şûralarının yılda iki kez toplanmalarını öngören hükümler meclisin istimrarı ilkesi bağlamında tartışılmıştır. Belirtmek gerekir ki 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesi meclis hükûmeti sisteminin en önemli özelliklerinden biri olan meclisin istimrarı (sürekliliği) ilkesini kabul etmiştir. Yani belli bir süre toplantıya çağırılıp sonra dağılan değil; yeni seçilecek meclis toplanıncaya kadar eski meclisin göreve devam etmesi usulü benimsenmiştir.³⁵ Şûraların toplanma sürelerinin sınırlanmasının bu ilkeyi zedeleyeceği endişesi vekillerin bir kısmında bulunmakla birlikte meclis toplantı hâlinde bulunmasa bile; seçilmiş idare heyeti sürekli toplantı hâlinde olacağından sürekliliğin sağlanacağı gerekçesiyle eleştiriler dikkate alınmamıştır.

Vilayet şûralarının oluşumunda en kayda değer tartışmalar seçilme yeterlilikleri üzerine olmuştur; tartışmaların temelinde hâlen yürürlükte olan 1913 Geçici Muvakkati yatmaktadır ki vekiller yeni bir kanun yapılması yönünde teklifler sunmuştur. Bunlardan ilki şûra adaylığındaki vergi kaydı meselesidir. Çünkü yürürlükte olan vergi düzenlemelerine göre memurlar emlak vergisinden muaftı, ki şûralara seçilmede aranan şart emlak vergisi mükellefi olmak idi, bu durum dönemin aydınlarının büyük kısmının memur olmasıyla da birleştirilince onların şûralarda temsilci olabilmesini engelliyordu. 1921 Anayasası'nın kabulünden önce de vekillerce vergi kaydı şartının kaldırılması yönünde teklifler sunulmuş ve fakat hepsi Anayasa'dan sonraya bırakılmıştır.³⁶ 1921 yılında Cemil Bey tarafından yapılan teklif, Meclis Genel Kurulu'na gel-

tarafından da ele alınmış ve Bolşevik Devrimi sonrasında hayata geçirilmiştir. Tunalı'nın önerisi ise mahalli mütegalibenin tasallutu ile sonuçlanacağı nedeniyle geri çevrilmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İctima Senesi: 1, 22.12.1336, s. 415-416.

34 TBMM'den farklı olarak icra salahiyetinin mecliste değil; meclis tarafından seçilecek idare heyetine bırakıldığı şerhi ile bkz. Önen/Reyhan, Mülkten Ülkeye, s. 386.; Yayla, s. 124.; Nalbant, Üniter Devlet- Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. 166.

35 Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 160.

36 Önen/Reyhan, Mülkten Ülkeye, s. 408- 410.



diğinde iki yönlü bir tartışma yaşanmıştır. Konya vekili Vehbi Bey, dışarıdan gelecek şahısların da nüfus defterine kaydolarak meclislerde yer alacağı iddiası ile teklife karşı çıkarken³⁷; Hamdi Namık Bey “*bir adam ahalii kadimeden olur; fakat sahibi saman olmaz da sahibi irfan olur*”³⁸ sözleriyle teklifi desteklemektedir.

Halkçılık Beyannamesinde TBMM adaylıkları için öngörülen ve bununla bağlantılı olarak şuralarda da uygulanması düşünülen adaylıkta *mesleki temsil* bir diğer tartışma konusunu oluşturmuştur.³⁹ Mesleki temsil ilkesini rejimin demokratik temeli hâline getirme önerisi, bürokrasinin halka tahakkümünü önleyecek bir formül olarak görülmesinden ileri gelmektedir ki Halkçılık'ın memur bürokrasisinin yıkıcı etkisi yok etme amacı burada bir kez daha kendini göstermektedir.⁴⁰ Özellikle Batı demokrasilerinin klasik burjuva modelleri çözüm üretmede yetersiz kalınca, devletin mesleki sınıf esasına dayanan organik bir şekilde tesis edilmesinin mümkün olduğu düşüncesi Avrupâda ilgi çekmiştir. Bu bağlamda mesleki temsil, Osmanlı-Türk aydınlarının bir kısmını, Ziya Gökalp örnek verilebilir, korporatist-solidarist düşüncelere yaklaştırmıştır. Mesleki temsil ilkesi ile emekçi sınıfların tamamının temsil edilmesinin mümkün olacağı inancı hâkim olsa da pratik sebeplerle yani ülke koşullarının uygun olmadığı gerekçesiyle gerçekleşme imkânı bulamamıştır.⁴¹

2.2. Şûraların Görevleri

Anayasanın 11. Maddesi ile vilayet şuralarının görevleri belirlenmiştir: “*Harici ve dahili siyaset, şer’i, adli ve askerî umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükûmetin umumi tekâlifi ve menafii birden ziyade vilâyata şâmil husu-*

37 “Meclis-i İdare azasının malum olduğu ve veçhile memleketin idaresinde umurî düşünecek zatın, her halde o memleketle alakası ziyade olmak lazımgelir ve bu alaka da emlak ile, akaar ile, vergi ile olur... Bu teklif memleketin hakkını memleketin elinden çıkarmaktadır.” sözleriyle vergi yükümlülüğü ile halkı temsil etme yeterliliği arasında bağ kurmaktadır. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:12, İçtima Süresi: 2, 29.8.1337, s. 113.

38 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:12, İçtima Süresi: 2, 29.8.1337, s. 114.

39 Önen/ Reyhan, Mülkten Ülkeye, s. 393.

40 Timur, Taner, Türk Devrimi ve Sonrası (1919- 1946), İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s. 40-44.; Güneş, İhsan, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Düşünsel Yapısı (1920- 1923), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1985, s. 165.

41 Akın, Rıdvan, TBMM Devleti, s. 212.

sat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dâhilindedir.”

Vakıflar, medreseler, sağlık, eğitim, geçim, tarım, bağımsızlık ve toplumsal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idaresi, vilayet şûralarının yetkisi dâhilinde iken; iç ve dış siyaset, şer’iye, askerî, yargısal işler, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden çok ili ilgilendiren alanlar merkezî üniter devletin yetki sahasında bırakılmıştır. Açıkça düzenlenmese de bu düzenleme ile tefrik-i vezaif yapıldığı görülmektedir.⁴² TBMM tarafından yapılacak kanunların belirleyeceği genel esaslar çerçevesinde vilayet şûralarının yetkili kılınması Zekai Bey tarafından eleştirilmiştir: “Mahalli meclisleri, idarei umur-ı mahalliyede, denildiği gibi tam muhtariyete haiz olacaklarsa, tam muhtariyet, ancak onların da vazedecekleri nizamlar ve talimatlarla kanunların tatbikatı sahasında hakkı takdirlerini kabul etmekle olur.”⁴³ Bu ifadeyle bir anlamda vilayetlere sınırlı ölçüde de olsa yasama ve yürütme yetkisi verilmesi önerilmektedir ki diğer vekillerce “tam muhtariyetin istiklal anlamına geleceği”⁴⁴ nedeniyle sakınca yaratacağı endişesi dile getirilmiştir.

Nahiyelerin görev alanları anayasada değil ve fakat İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Layihası’nda düzenlenmiştir. Osmanlı Devleti’nde halk açısından vergi, askerlik ile eş anlamlı olduğundan askerlik ve vergi için baz alınan nüfus kağıtlarının ve doğum belgelerinin sağlıklı düzenlendiği söylenemez. Köyler ise Osmanlı Devleti’nde devletten kaçmaktadır ki bu durum kayda geçmesi gereken işlemlerin devlete varmadan el senedi ile halledilmesine neden olmuştur. Bu durum fiili durum ile resmî kayıtlar arasında farklılığa yol açmıştır.

42 Kanun-u Esasi’nin 108. maddesi ise açıkça tefrik-i vezaif ilkesini benimsemekte idi. O dönem, Kanun-u Esasi’nin yürürlükte olup olmadığı tartışılmış; kısmen yürürlükte olduğu zaman zaman dile getirilmiştir. 1921 Anayasası’nda olmayan kamu hakları ve benzeri konularda TBMM ya Kanun-u Esasi’yi geçerli saymış ya da yeni bir durum yaratan meclis kararları çıkarmıştır. Bir anlamda asıl anayasa 1921 Anayasası olmuş; onun değiştirmedığı hükümler ise varlığını korumuştur. Bu nedenle tefrik-i vezaif düzenlenmemiş olsa da iki anayasalı dönemin kendine özgü konumu karşısında ilkenin hukukun varlığını koruduğu yorumu yapılabilir. İki anayasalılık sorunu hakkında bkz. Tunaya, Zarak Zafer, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 3, Nisan 1997, s. 27-28, Tanör, Bülent, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 222.

43 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336, s.375.

44 Vehbi Bey’in ve Tunali Hilmi Bey’in cevapları için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336, s. 375-376.



Getirilen kanun teklifi ile her çeşit resmî işin ilk olarak nahiyede halledilmesi amaçlanmıştır.⁴⁵

Tüzel kişiliği anayasal güvenceye alınmış olan nahiyelere yargı yetkisi delege edilmesinin öngörülmesi dikkat çekicidir. Gerçekten de küçük davaların nahiyelerin yargı yetkisine girmesinde neredeyse oy birliği sağlanmıştır. Yalnızca Medeni Hukuku düzenleyen Mecelle'nin ne olacağı tartışılmış; reformun medeni alana dokunmayacağı sadece kamu alanıyla sınırlı tutulacağı üzerine uzlaşya varılmıştır.⁴⁶

Nahiyenin genel güvenlikten sorumlu olması önerilerinde bulunulmuştur; özellikle jandarmanın *ikrah-ı milli* olması nedeniyle jandarmanın köye girmemesinin ve güvenliğin jandarma dışında kurulacak birliklerle sağlanmasının yeni sorunlar doğurabileceği endişesi nedeniyle bu öneriden vazgeçilmiştir.⁴⁷

Yolların imar ve inşası ile kanalizasyon şebekesi kurulması, salgın hastalıklarla mücadele için bataklıkların kurutulması gibi kamu hizmetleri de yine nahiyenin görev alanında olacaktır.⁴⁸ Bu işler bedeni mükellefiyet tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Ancak son derece geniş bir sorumluluğun nahiyelere devredilmesi karşısında halk, kendi öz gücüne dayanarak yerel bir demokrasi platformunda kendi sorunlarını çözecektir. Servet sahibi mükelleflerin ise bedenlen çalışma yerine onun nakdi karşılığını nahiye veznesine ödemesi genel kabul görmüştür.

2.3. Şûraların Mali Kaynakları

Şûraların mali özerkliğe sahip kılınmasında dikkate değer bir tartışma olmamakla birlikte görevlerin yerine getirilmesinde mali kaynağın nereden ve nasıl sağlanacağı soruları bir kez daha farklı halkçılık anlayışlarının çatış-

45 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt: 18, İctima Senesi: 2, s. 309.

46 Ülkede yargı reformu yapıncaya ve nahiyelere seyyar hâkimler gönderilene kadar nahiyelerde davaların sulh yoluyla çözülmesine, kabahat türünden suçlara olay yerinde bakılıp karar verilmesine ve nahiyenin en fazla bir hafta hapis vermekle yetkili kılınmasına karar verilmiştir. Yayla, Yıldızhan, s. 126.

47 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İctima Yılı: 2, 28.12.1338, s. 94.

48 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İctima Senesi: 2, 7.3.1338, s. 102.

masına sahne olmuştur. Şûraların başarılı olması onların mali yönden güçlü kılınmasına bağlıdır diyen ilk görüş; sistem başarılı olursa merkezî hükûmetin eğitim, bayındırlık, ekonomi, asayiş alanlarından çekilerek ağır bürokratik masraftan kurtulacağını bu nedenle de şûralara sağlıklı kaynaklar bulunması gerektiğini savunmaktadır.⁴⁹ Bu anlamda halkın idareye katılması anlamıyla Halkçılık yükselmektedir. Diğer bir görüş ise Halkçılık'a bir başka boyuttan bakmaktadır:

“Halk bütün servetini, ayağındaki donunu, sırtındaki gömleği, verdiği halde bunlar yetmiyormuş gibi bedenlen çalışmak mecburiyetini de, halka doğru gitmek isteyen bir Hükûmet, halka doğru gitmek isteyen encümen, halkın üstüne yükletiyor. Demek ki bedenlen de geberinceye kadar çalışacaktır.”⁵⁰

Bu sözler yerele verilecek mali özerkliğin köylüye ek ekonomik yükler getireceğini düşünen Abdülkadir Kemali Bey'e aittir. Köylünün, o zamana kadar eğitimsiz kalmış olması ve iktisadi bağımlılık ilişkilerinden dolayı bağımsız davranamayacağını ileri süren Lütfi Bey, kökleşmiş toplumsal yapı kırılmadan verilecek özerkliklerin uygun olmayacağı düşüncesini ileri sürmüştür.⁵¹ Mahmut Esat Bozkurt ise şiddetle karşı çıkmıştır: *“bazı arkadaşlarımızın köylü henüz o seviyede değildir, köylü henüz bu hakkı istemiyor; demelerini tehlikeli buluyorum.”⁵²* O'na göre halkı yönetimde her anlamda söz sahibi kılmak bir siyasi projedir ve köylü yetkilerini kullanarak bağımsızlaşacaktır.

49 “Bütçesine hakim olan şûralar şu veya bu hususta küsurat-ı munzama temin edecektir mahiyetinde düşünecek olursa Heyet-i Vekile yanlış yola gider. Çünkü bu vezaif mahalline terk edildiği zaman... buna ait vergilerin cibayet edilmesi gerekir. Biz burada kendimizi kandırmayalım.” Hüseyin Avni Bey'in bu ifadeleri günümüz yerel yönetimlerinin sorunlarına da ışık tutmaktadır. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 25, İçtima Senesi:2, 14.12.1338, s. 396.

50 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 7.3.1338, s. 3.

51 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 7.3.1338, s. 9.

52 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 7.3.1338, s. 16.



2.4. Şûraların Denetimi

1921 Anayasası'nın 14. maddesine göre, vilayetlerde Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve mümessili olarak mevcut olacak valinin görevi, devletin ve kamu bürokrasisinin ortak ve genel işlerini yürütmektir. Vali sadece bir murakabe fonksiyonunu icra ederken devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında bir anlaşmazlık ve çatışma doğarsa duruma el koyabilecektir. Anayasadaki bu düzenlemeye rağmen valinin konumu tartışma konusu olmuştur. Vilayet şûrasının reisi ve vilayetin reisi olarak tanınan makamdan başka bir de merkezden atanan valinin bulunması durumunda aralarında ihtilaf çıkacağı öne sürülerek; eğer vali gönderilmesi zorunlu ise TBMM üyeleri arasından seçilmesi gerektiği önerileri dile getirilmiştir.⁵³ Bunun yanında valinin halk tarafından seçilmesi ve TBMM tarafından onaylanması usulünü öneren vekil, bunun temeline “*Yekpare bir memleket kaldı. Burada idare-i mahalliyeleri temin etmek için bazı şeyler vermek istiyoruz. Bendeniz buna tamamıyla taraftarım. Fakat vereceğimiz şeylerin bir dağılma şekli almasından korkuyorum.*”⁵⁴ düşüncesini yerleştirmiş ve aslında geçmişten gelen merkezîyet-ademimerkezîyet tartışmalarının Mecliste devam ettiğini göstermiştir.

Vilayetlerin, ekonomik ve toplumsal ilişkileri esas alınarak birleştirilmeleri suretiyle, umumi müfettişlikler oluşturulması anayasanın 21 ve 22. maddeleriyle düzenlenmiştir. Aslında yerele geniş yetkiler verilmesinin bir sonucu olarak *güvenlik sibobu*⁵⁵ olarak umumi müfettişlikler düşünülmüştür.⁵⁶ 1921 Anayasası'nda düzenlenen umumi müfettişlik mıntıkları ve umumi müfettişler sayesinde ademimerkezîyet ile idarenin esas olduğu ülkede, bölümlerin merkezle sıkı irtibatının sağlanması hedeflenmiştir.⁵⁷ Umumi müfettişliklerin anayasal düzenlemesinde yalnızca denetim makamı olarak öngörülmesine

53 Zekai Bey'in öneri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İctima Senesi: 1, 22.12.1336, s. 487.

54 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İctima Senesi: 1, 22.12.1336, s. 490.

55 Önen/Reyhan, Mülkten Ülkeye, s. 387.

56 Vehbi Bey umumi müfettişlikleri şu şekilde açıklamaktadır: “...şuralar kendi vaziyetlerinde müstakil kalsınlar dedik ve kabul ettik. O esasatı, o salahiyeti tevsi etmek ve fakat icraatta teftişi teşdit etmek usulünü kabul ettiğimiz içindir ki müfettişi umumilikleri kabul ettik. Yani vasi bir salahiyet, sıkı bir teftiş...” TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 7, İctima Senesi: 1, 17.1.1337, s. 293.

57 Koçak, “merkezin, denetim dışına çıkabileceğinden endişe ederek, çevre/taşra üzerindeki denetimini (yeniden) kurma ya da artırma çabası” olarak yorumlamaktadır. Bkz. Koçak, Cemil, Umumi Müfettişlikler, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 36.

rağmen, Umumi Müfettişlik Yasa Tasarısı ile bunun ötesinde yeni bir mülki kademe oluşturmaya yönelik düzenlemeler olduğu dikkat çekmektedir ki Hamdi Bey "...şu taksimat ve müfettişi umumilik namı adı altında teşkil edeceğimiz daha umumi vilayettir."⁵⁸ demekle tasarının amacını dile getirmiştir.

"Bu kanunu ben deniz baştan aşağıya tetkik ettiğim zaman müfettişi umumilik manasını ifade etmeyecek bir şekilde gördüm. Eğer hükümet bunu bize tekli ettiği zaman... valii umumilik kanunu gönderiyorum, demiş olsa idi o suretle müzakere devam ederdi."⁵⁹ ifadesinin sahibi Emin Bey, bir genel valilik kurumu getirildiğini düşünmektedir. Bu ve benzer görüşler göstermektedir ki vekillerin arzuladığı sadece teftiş görevini üstlenmiş bir umumi müfettişliktir. Oysa tasarısı, umumi müfettişler bölgeleri dahilinde bütün vekalet adına teftiş yetkisine sahip, icra kuvvetinin en büyük memurları olmasını öngörerek, merkezî idareye ait görev ve yetkilerle donatılmış bir mülki kademe kurma amacıyla olmuştur. Meclisteki görüşmeler sonunda tasarısı Dahiliye Encümeni'ne iade edilmiştir.

Nahiye şûralarının kararlarının denetlenmesi için Nevahi Kanunu Layihası ile şûra kararlarını içeren tutanakların 10 gün içinde vilayet şûrasında ulaştırılması kabul edilmiştir. Bu bir çeşit üst denetim yolu olarak öngörülmüştür; denetimi yapacak olanın merkezî hükümet değil vilayet şûrası olması yönünde özellikle Hüseyin Avni Bey'in "*Nahiye şûralarının mercii vilayet şûrasıdır. Vali değildir.*" ısrarı önemlidir.⁶⁰

Nahiyenin yürütme organının görevden el çektirilmesi ve azli aynı Layihada bir tartışmaya konu olmuştur. Meseleye siyasi sorumluluk açısından bakan vekiller, azli reddetmektedir. "*intihap işleri tayin işlerine benzemez. Hatta tetkik edecek olursak demokrat memleketlerde en ziyade ehemmiyet verilen intihap meselesindedir. Hukuk-u Esasiyeyi açar okursak...bir adam bir yere intihap edildiği zaman onu tebdil edecek bir kuvvet yoktur. Amerika'da bile reiscumhuru dört senelik olmak üzere intihap ederler. Bu reiscumhurun fena idaresine Amerikalılar katlanmak zorunda kalıyor. Müdürlerinden memnun değilirse er-*

58 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 13, İçtima Senesi: 1, 17.10.1337, s. 175.

59 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 13, İçtima Senesi: 1, 17.10.1337, s. 206.

60 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 20, İçtima Senesi: 2, 21.6.1338, s. 544.



tesi sene intihap etmezler”⁶¹ ifadesi ile Ziya Hurşit Bey azli reddetmiştir. Bunun karşısındaki görüşün savunduğu ise *nahiyenin yürütme organını göreve getiren organ olan şûra tarafından ıskat edilebileceği* olmuştur. Encümen’in verdiği son şekle göre ise, önce diğer kamu görevlileri gibi nahiye müdürleri hakkında *lüzum-u muhakeme* kararı alınacak, merkezî idare, yargı kararı verilinceye kadar görevden el çektirebilecektir. Ancak, azil yargı kararına bağlı olacaktır.⁶²

Özetle, nahiye şûralarının denetimi vilayet şûraları aracılığı ile; vilayet şûralarının görev sınırlarının belirlenmesinde valinin temsili yetkileriyle birlikte birden çok vilayeti kapsayacak nitelikte üstte merkezî hükûmetin denetim aracı olarak umumi müfettişlik öngörülmüştür.

61 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 24, İçtima Senesi: 2, s. 203.

62 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 24, İçtima Senesi: 2, 16.11.1338, s. 280.

Sonuç

Osmanlı Devleti'nden Türkiye'ye uzanışta, 1921 Anayasası o ana kadar gelişen anayasacılıktan köklü bir kopuşu vurgulamış; özellikle egemenlik anlayışını tamamıyla değiştirmiş, göksel egemenliğin yerine ulusal egemenlik ilkesi benimsenmiştir. Dönemin diğer tarihsel koşullarının da etkisi ile Halkçılık ana ideolojisinin altında yönetsel sistemde devrimci bir değişim amaçlanmıştır ki mülkileşme tercihleri ile halkın toprakta örgütlenmenin ana aktörü olarak konumlandırılması bunun başat örneğidir.

1921 Anayasası Halkçılık ideolojisinin etkisiyle *şûralara dayanan üniter devlet yapısı*⁶³ öngörmüş; mülki ve mahalli işlevleri yerine getirmede şûraları tek yetkili kılarak ademimerkeziyetçi bir mülkileşme tercihinde bulunmuş; ve fakat ademimerkeziyetin üniter devlete oluşturabileceği tehdit karşısında merkeziyetin göstergesi olarak düşünülebilecek umumi müfettişlikleri şûraların üstünde konumlandırmıştır.

Vilayetteki genel-özel idare ayrımı ortadan kaldırılmış; vilayet tek bir birim olarak düzenlenerek toprakta tekleştirme yoluna gidilmiş ve nahiyeler topraksallaşmanın temeline yerleştirilerek tabandan başlayan bir yönetim örgütlenmesi hedeflenmiştir. Toprakta tekleşmenin bir başka sonucu olarak mülki işlevler şûralar aracılığıyla mahalline aktarılmış ve mülkileşmede de tekleşme sağlanmıştır.

1921 Anayasası'nın şûralara ilişkin maddelerinin hayata geçirilmesi için kanun teklifleri/tasarıları hazırlanmış, hiçbiri kanunlaşmamış ve dolayısıyla da anayasanın şûra sistemi uygulamaya konulamamıştır. Üç yıllık kısa ömrü ile geleceğe dönük, diğer anayasalardan farklı, bir devlet-toplum öngörüsü olarak kalan 1921 Anayasası'nın şûra sistemi bugünün merkez-yerel ilişkilerinin de anlamlandırılmasına ışık tutmakta ve yeni bir çalışmanın merakını oluşturmaktadır.

63 Nalbant, s. 160-161.



Kaynakça

- Akın, Rıdvan, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihasının Müzakeresi”, Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1992.
- Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.
- Arar, İsmail, Atatürk’ün Halkçılık Beyannamesi, Baha Matbaası, İstanbul, 1963.
- Ayman Güler, Birgül, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.
- Berkes, Niyazi, Türk Düşünüşünde Batı Sorunu, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1975.
- Çakan, Işıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, Amme İdaresi Dergisi, 2006, 39.
- Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2007.
- Ertürk Keskin, Nuray, Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Gök, Nurşen, “Ebubekir Hazım Tepeyran’ın Memleket İdaresine Dair Önerileri”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 47, 2007.
- Güneş, İhsan, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Düşünsel Yapısı (1920- 1923), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1985.
- Gürkan, Ülker, “S.S.C.B. Siyasî Rejiminin Ana Hatları”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:1, Cilt: 21, 1964.
- Heywood, Andrew, Siyaset, Çev. Doç. Dr. Fahri BAKIRCI, BB101 Yayınları, Ankara, 2018.
- Karasu, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ed. Erkan TURAL/ Selim ÇAPAR.
- Karasu, Koray, “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”, TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu, 13-14 Ekim 2016.
- Koçak, Cemil, Umumi Müfettişlikler, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 36.
- Köker, Levent, Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.
- Nalbant, Atilla, Üniter Devlet- Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2012.
- Ortaylı, İlber, Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın Araştırma Dizisi:2, İstanbul 1985.
- Önen, Nizam/ Reyhan, Cenk, “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, Teşkilât-ı Esâsiye ve Yasalaşmayan Kanun Tasarıları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 42, Sayı: 4, Ankara, Aralık 2009.
- Önen, Nizam/ Reyhan, Cenk, Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.
- Özbudun, Ergun, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.
- Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş, İmge Kitabevi, Ankara, 2011.

Şaylan, Gencay/ Tekeli, İlhan, “Türkiye’de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi”, Toplum ve Bilim, Sayı: 5-6, 1978.

Tanör, Bülent, Kurtuluş Kurulu, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2019.

Tanör, Bülent, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.

Tanör, Bülent, Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1998.

Timur, Taner, Türk Devrimi ve Sonrası (1919- 1946), İmge Kitabevi, Ankara, 2008.

Tunaya, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı: 23, No: 3-4, 1958.

Tunaya, Zark Zafer, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 3, Nisan 1997.

Tunçay, Mete, Türkiye’de Sol Akımlar I, BDS Yayınları, İstanbul, 1991.

Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1982.

TBMM Tutanakları

TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 13, 24.9.1337, s. 15.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 13, İçtima Senesi: 1, 17.10.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 21.3.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 7.3.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Yılı: 2, 28.12.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 20, İçtima Senesi: 2, 21.6.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 24, İçtima Senesi: 2, 16.11.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 25, İçtima Senesi:2, 14.12.1338.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 5, İçtima Senesi: 1, 19.10.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 14.12.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 22.12.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 6, İçtima Senesi: 1, 22.12.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 7, İçtima Senesi: 1, 17.1.1337.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 1, İçtima: 5, 18.11.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt: 5, İçtima: 83, 14.10.1336.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:12, İçtima Süresi: 2, 29.8.1337.

TBMM, Zabıt Ceridesi, Devre: 1, Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 7.3.1338.

İnternet Siteleri

Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/> (Erişim Tarihi: 02.03.2021)

TBMM Resmi İnternet Sitesi: <https://www.tbmm.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 02.03.2021)

YARGI ERKİNİN 1921 ANAYASASI'NDA TEZAHÜRÜ VE İLK DÖNEM İSTİKLAL MAHKEMELERİ

Ebru YAVUZ YAYLA

Dr. Öğr. Üyesi, İzmir Bakırçay Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
ebru.yavuzyayla@bakircay.edu.tr

Öz

Olağanüstü şartlar altında Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 1921 Anayasası, birliği, beraberliği temin amacıyla toplumun hiçbir unsurunu dinsel veya etnik yönden dışarıda bırakmayacak nitelikte kucaklayıcı, demokratik bir çerçeve anayasadır. 1921 Anayasası'nda öngörülen sistem saf meclis hükûmeti sistemidir. 1921 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu 1924 Anayasası'na kadar iki anayasalı bir dönem yaşanmıştır. 1921 Anayasası, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır. Kanun-u Esasi'nin 1921 Anayasası hükümleri ile çatışan hükümlerinin zımnen ilga edildiği, çatışmayan hükümlerinin ise geçerliliklerini koruduğu kabul edilmektedir.

Mondros Mütarekesi sonrasında işgale uğrayan Anadolu topraklarında Milli Mücadele'de, iç isyanlar, casusluk, asker kaçakları ve bozguncular gibi güvenlikle ilgili ana tehditlerle başa çıkmak amacıyla Meclis, Firariler Hakkında Kanun ve Hıyanet-i Vatanîye Kanunu'nu çıkarmış, ardından bu kanunların hızlı bir şekilde uygulamasını yapacak İstiklal Mahkemelerini kurmuştur. İstiklal Mahkemelerinin 1921 Anayasası'nda düzenleme olmaması nedeniyle yürürlükte olduğu kabul edilen Kanun-u Esasi'nin yargı erkine ilişkin ilkelere uyup uymadığı tartışmalı bir konudur. Bu çalışmada, 1921 Anayasası'nda yargı erki ve İlk Dönem İstiklal Mahkemeleri incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Kanun-u Esasi, Yargı Erki, İstiklal Mahkemeleri.



Judicial Power In The 1921 Constitution And First Period Independence Court

Abstract

The 1921 Constitution, adopted by the parliament under extraordinary conditions, is an inclusive, democratic framework constitution that does not exclude any element of the society from religious or ethnic aspects in order to ensure unity. The system envisaged in the 1921 Constitution is a pure parliamentary government system. Until the 1924 Constitution, when the 1921 Constitution was in force, a period of two constitutions was experienced. The 1921 Constitution did not abolish the Kanun-u Esasi. It is accepted that the provisions of the Kanun-u Esasi that conflict with the provisions of the 1921 Constitution are tacitly abolished, and the provisions that do not conflict remain valid.

National Struggle in the Anatolian lands occupied after the Mondros Armistice; the Parliament enacted the Law on Fugitives and the Law on Treason in order to deal with the main security threats such as internal riots, espionage, deserters and defeaters, and then established Independence Courts to implement these laws rapidly. It is a controversial issue whether the Law of Independence, which is accepted to be in force due to the lack of regulation in the 1921 Constitution of the Independence Courts, complies with the principles of judicial power. In this study, the judicial power in the 1921 Constitution and the First Period Independence Courts will be examined.

Key Words: Teşkilât-ı Esâsiye Act, Kanun-u Esasi, Judicial Power, Independence Courts.

I. Giriş

1921 Anayasası kabul edilmeden önceki gelişmelere bakıldığında Millî Mücadele'de iç isyanlar, casusluk, bozguncular ve asker kaçakları iç güvenlikle ilgili ana tehditler olmuştur. Ayaklanmalar ve iç ihanet cephesi yıkılıp güvenlik tesis edilmedikçe merkezî otoritenin kurulamayacağı, merkezî otorite işlerlik kazanmadıkça da işgal kuvvetlerine karşı konulamayacağı anlaşılmıştır. Bu amaçla Büyük Millet Meclisi, 29 Nisan 1920 tarihinde on dört maddeden oluşan 2 numaralı Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nu kabul etmiştir. İşleyişte Mahkemeler, Hıyanet-i Vataniye Kanunu gereğince verdikleri kararları Meclise göndermişler, Meclis ise konuyu Adliye Encümenine iletmiştir. Bu işleyişte davalar kısa sürede sonuçlandırılmadığından normal mahkemelerden beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

Meclisin açılışı ve Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun uygulanmaya başlamasından dört ay geçmesine rağmen, Anadolu'da otorite kurulması için ortam sağlanamamış; casusluk, bozgunculuk, eşkıya ve asker kaçakları, saltanatçı ve propagandacıların çalışmaları, ekonomik bozukluk, güvensizlik gibi bütün tehlikeler sona ermemiştir. Meclisin olağanüstü tehlike ortamı içinde ihtilal kanunu olarak çıkardığı Hıyanet-i Vataniye Kanunu, savaşın gereklerine çare olmadığı gibi, mevcut yargılama usulü, geciken adalet, cezaların örnek teşkil etmemesi gibi sebeplerle de sorunlar çözülememiştir.¹

Hıyanet-i Vataniye Kanunu'ndan beklenen sonucun alınabilmesi ve kanunun eksikliklerinin yok edilebilmesi, çabuk ve sert kararlar alan ve bu kararları aynı çabuklukla uygulayan mahkemelerin kurulmasına bağlanmıştır. Kurulacak olan mahkemelerden beklenen amaç ceza vermek, korku yaratmak ve kaçak olaylarını ölümlü cezalandırmak değil; bütün bunların altında yatan asıl sebepleri araştırmak, faile az bir ceza vererek, ona vatani için çarpışmak üzere yeni bir şans tanımak ve kazanılan her askerî cepheye göndermek olarak belirlenmiştir. Böylesine zorlu bir görevi, Millî Mücadele'nin amacını ve önemini kavramış, toplumun içinde bulunduğu koşulları bilen, kararlarında bağımsız ve tam yetkili üyelerden kurulu ihtilal mahkemelerinin yerine getirebileceği

1 Şengül, Haluk, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çıkardığı İlk Kanunlardan Hıyanet-i Vataniye Kanunu ve Uygulamaya Konulması", Vakanüvis-Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi, 5 / TBMM'nin 100. Yılı Özel Sayısı, 2020, s. 152-179.



savunulmuş ve 11 Eylül 1920 tarihinde dokuz maddeden oluşan 21 numaralı Firariler Hakkında Kanun ile İstiklal Mahkemeleri kurulmuştur.

Büyük Millet Meclisi, 11 Eylül 1920 tarihinde Firariler Hakkında Kanun ile İstiklal Mahkemelerini kurduktan sonra 20 Ocak 1921'de Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu (1921 Anayasası) kabul etmiştir. 1921 Anayasası'nda yargı erki düzenlenmemiştir. Meclisin ayrıca yargı erkini düzenlememesinin nedenleri, yargı erkinin dayanağı ve mevcut yargı organlarının İstiklal Mahkemeleri kurulmasına ihtiyaç gösterecek durumu, İlk Dönem İstiklal Mahkemelerinin kurulması ve yargılama usul ve esasları bu çalışmanın konusunu oluşturacak ve çalışma, İlk Dönem İstiklal Mahkemeleri ile sınırlı olarak yapılacaktır. Yargı erkinin 1921 Anayasası'nda tezahürünü incelemek için öncelikle 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin yargı erkine ilişkin hükümlerinin ortaya konması kaçınılmazdır.

II. 1921 Anayasası'nda Yargı Erki

A. 1876 tarihli Kanun-u Esasi

Osmanlı Devleti hak ve adaletle yönetmesinin karşılığını uzun yıllar ayakta kalmakla almıştır. Ancak zamanla devlet yapısı bozulmuş ve kurumlar hantallaşmıştır. Bundan dolayı Osmanlı Devleti, on dokuzuncu yüzyılda, bütün kurum ve kuralları ile yenilik hareketlerine girişmiş, bozulan kurumlar yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır.² Bu düzenlemelerden biri de yargı erkine ilişkin olmuş ve Osmanlı'nın ilk anayasası olan Kanun-u Esasi'de yer bulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nun, modern anlamda yazılı ilk anayasası Kanun-u Esasi, on iki fasıl ve yüz on dokuz maddeden oluşmaktadır. Batılı anayasalar formatında içeriği klasik Osmanlı örfi ve şer-i hukukun kodifiye edilmesiyle oluşturulmuştur.³ Kanun-u Esasi, ilk kez yasama, yürütme ve yargı erklerini üçe ayırarak düzenlemiştir.⁴ 'Mehakim' başlığı altında 81 ila 91'inci

2 Ekinci, Ekrem Buğra, Osmanlı Hukuku, İstanbul, 2008, s.539-540.

3 Boyalık, Ramazan, Kanuni Esaside Padişahın Statüsü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s.51.

4 Başgöl, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, C.1, 1945, s.75; Kanun-u Esasi tam metin için Bkz: Akgündüz, Ahmet, İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı, Kamu Hukuku 1. Cilt, İstanbul, 2011, s.439.

maddelerinde düzenlenen yargı, bağımsız mahkemeler eline bırakılmıştır.⁵ Ayrıca 17'nci maddedeki 'kanun önünde eşitlik ilkesi' ile 23'üncü maddedeki 'tabii hâkim ilkesi' yargı erkine ilişkin önemli düzenlemelerdir. Anayasadaki yargı erki, kısa ve öz olarak ifade edilmiş, detaylı düzenlemeler kanunlara bırakılmıştır.

Kanun-u Esasi'de adaletin tesis edilmesi için göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler konulmuş olup, bunlar: "Herhangi bir din ve ırk farkı gözetmeksizin tüm Osmanlı halkı kanun önünde eşittir." (m.17), "Bir kimse kanunlarla belirlenmiş mahkemelerden başka bir mahkemede yargılanamaz." (m. 23), "Hâkimler kanunda düzenlenmeyen bir sebepten dolayı azil olunamazlar." (m. 81), "Yargılama alenidir ve gizlilik kararı verilmedikçe yargı kararları yayınlanabilir." (m. 82), "Kanun önünde herkes eşittir ve yargılamada silahların eşitliği ilkesi geçerlidir." (m. 17, 83), "Mahkemeler görevli oldukları davalara bakmakla yükümlüdürler, davayı görmekten imtina edemezler veya yargılamayı yarım bırakamazlar." (m. 84, 85), "Mahkemeler her türlü müdahaleden bağımsız olarak çalışırlar." (m. 86), "Şer-i davalar şer-i mahkemelerde, nizamiye mahkemelerine ilişkin davalar nizamiye mahkemelerinde görülür." (m. 87), "Mahkemelerin sınıf, vazife, görev, derece ve bunların dağılımı kanunla düzenlenir." (m.88), "Kanunla görevli mahkemeler dışında, bazı özel durumlarda karar vermek üzere kişiye veya olaya özel mahkeme kurulamaz." (m. 89), "Hâkimler mesleği icra ederken yargılama dışında başka bir memuriyet yapamazlar." (m. 90), "Ceza işlerinde kamu hukukunu korumakla görevli savcılar bulunacak ve bunların vazife ve derecesi kanun ile belirlenecektir."⁶ (m. 91).

B. 1921 Tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve Yargı Erkinin Dayanağı

Mondros Mütarekesi'ni izleyen günlerde düşman işgalleri karşısında ulusal direniş hareketleri başlamış ve İstanbul İngilizler tarafından işgal edilip birçok milletvekilinin de tutuklanması ile Osmanlı Mebusan Meclisinin görev

5 Cin, Halil-Akyılmaz, Gül, Türk Hukuk Tarihi, Eylül, 2011, s. 560.

6 1879 yılında müddeiumumilik adıyla savcılık müessesesi kurulmuştur. Keyman, Selahattin, Ceza Muhakemesinde Savcılık, Ankara, 1970, s.63.



yapması imkânsız hâle gelmişti. Ulusal direnişe yön veren Mustafa Kemal Atatürk valiliklere, bağımsız sancaklara ve kolordu komutanlıklarına gönderdiği bildiriye Ankarâda 'olağanüstü yetkileri haiz' bir meclisin toplanması zorunluluğunu belirtmekteydi.⁷ Kurucu meclis statüsüyle 23 Nisan 1920'de açılan Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921'de 23 madde ve 1 münferit maddeden oluşan 85 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nu (1921 Anayasası) kabul etmiştir.⁸

1921 Anayasası, yıkılan Osmanlı İmparatorluğu yerine Anadolu ve Doğu Trakya coğrafyasında, Mondros ve Sevr Antlaşmaları ile bağımsızlığını yitirmiş Türk milletinin yeniden kurduğu Türk devletinin ilk anayasasıdır. Ege-menliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu kabul eden ve yeni Türk devletinin temellerini atan 1921 Anayasası'nın içeriğinde yargıya veya temel haklara ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir. Bunun nedeni, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin aynı anda yürürlükte sayılması, çeşitli farklı görüşlerin bulunduğu Büyük Millet Meclisinde bir geçiş döneminin asgari ortak paydalarının tüm milletvekillerce benimsenmesinin istenmesidir.⁹

1921 Anayasası, Kanun-u Esasi'yi yürürlükten kaldırmamış, Kanun-u Esasi hükümleri geçerliliklerini korumaya devam etmiştir.¹⁰ 1921 Anayasası, nahiye şûralarının kazaî yetkilerini düzenleyen 20'nci maddesi haricinde yargıya ilişkin hüküm içermemektedir.¹¹ İki anayasalı düzen gereği yargı konusunda da Kanun-u Esasi hükümlerinin, 1921 Anayasası döneminde yürürlükte olduğu ifade edilebilir. Her iki Anayasa hükümlerinin çatışması durumunda, 1876 Anayasası hükümlerinin zımnen ilga edildiği, 1921 Anayasası hükümleri ile çatışmadığı durumlarda ise Kanun-u Esasi hükümlerinin geçerli olduğu kabul edilmiştir.

7 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.25.

8 Meclis, rejimi değiştirme yetkisine sahip kurucu bir meclis statüsünde kurulmuştur. Özbudun, s.25. 1921 Anayasası'nın kabulünde özel bir yetersayı aranmamış, diğer kanunlarla aynı usullerle görüşülüp kabul edilmiş ve Anayasa'nın kendisi de değiştirilmesi için nitelikli bir çoğunluk aramamıştır. Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s.3.

9 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016, s.253.

10 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 24. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s.24.

11 Şirin, Sinem, "Ulus Devletin Kuruluşu Sürecinde TBMM ve Hükümetinin Yargı Yetkisi", Yeni Türkiye Dergisi, TBMM'nin 100. Yılı Özel Sayısı, -I, Yıl 26, Sayı 111, Ocak-Şubat 2020, s.583-595.

III. İlk Dönem İstiklal Mahkemeleri

A. İstiklal Mahkemelerinin Kurulmasına Ortam Hazırlayan Nedenler

a. Mondros Mütarekesi'nden Sonra Ülkenin Durumu

Mondros Mütarekesi'nden sonra Anadolu'nun genel durumunu ve Millî Mücadele'de karşılaşılan güçlükleri incelemek İstiklal Mahkemelerinin kuruluşunun sebebini anlamak için ön şarttır.

Mondros Mütarekesi'ni takip eden günlerde Anadolu, anarşi ve başboşluk ortamına düşmüş,¹² mütareke hükümleri; fiilen sona eren Osmanlı Devleti'nin ordusunun dağıtılmasını, silah, cephane ve ulaşım yollarının Birinci Dünya Savaşı'nın galip devletlerine devredilmesini, Doğu bölgesinde Ermenistan Devleti'nin kurulmasını ve İtilaf Devletlerine herhangi bir bölgeyi kendi güvenlikleri için işgal hakkı tanınmasını öngörmüştür.¹³ İtilaf Devletlerinin aralarında yaptıkları anlaşmalara uygun olarak Anadolu'yu işgale başlamasıyla Türk milleti bağımsızlığını tamamen kaybetmek durumuna düşmüştür.¹⁴

Millî Mücadele'nin başlaması ve Büyük Millet Meclisinin açılması ile tam bağımsız Türk devleti kurmanın umut ışığı belirmiş ancak dış cepheyi kurmak için içerde otorite ve güvenliğin sağlanması gerekliliği, olumsuz ekonomik ve sosyal koşullar, İstanbul Hükümeti'nin karşı tutumu, iç ayaklanmalar ve casusluk faaliyetleri çözümlenmesi gereken sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.¹⁵ Bu dönemde Meclis, düzenli ordu kurmak, iç ihanet cephesini yok etmek, güvenliği ve birliği sağlamak ile özellikle asker kaçakları sorununu çözmek sorunlarını öncelikle ele almıştır.¹⁶

12 Atatürk, Kemal, Nutuk 1919-1927, (Yayına Hazırlayan: Zeynep Korkmaz), Atatürk Araştırma Merkezi (A.A.M.), Ankara, 2005, s. 8.

13 Mondros Mütarekesi, Silah Bırakışımı Sözleşmesi (30 Ekim 1918), <http://www.ttk.org.tr/index.php?Page=Sayfa&No=246>, erişim tarihi:11.12.2020; Türkmen, Zekeriya, "30 Ekim 1918 Tarihli Mondros Ateşkesi Antlaşmasına Göre Türk Ordusunun Kuruluş ve Kadro Yapısına Bir Bakış", Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Sayı 11, Yıl 2000, s. 615-632.

14 Türk İstiklal Harbi, Cilt II, Batı Cephesi, I.Kısım, Genelkurmay Harp Tarihi Başkanlığı, Ankara, 1963, s. 54 vd; Kocatürk, Utkan, Atatürk ve Türk Devrimi Kronolojisi (1918-1938), Ankara, 1973, s. 1-6.

15 Aydemir, Şevket Süreyya, Tek Adam Mustafa Kemal, Cilt II (1919-1922), İstanbul 1964, s. 299.

16 Aybars, Ergün, İstiklâl Mahkemeleri, Cilt I-II, (1920-1927), Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1988, s. 1.



b. Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun Kabul Edilişi

Türkiye Büyük Millet Meclisi merkezî otoriteyi kurup işlerlik kazandırarak işgal kuvvetlerine karşı koymak maksadıyla olağanüstü kanunları ve bu kanunlarla oluşturulan kurumları harekete geçirmeye çalışmıştır.¹⁷ Bunlardan biri de 29 Nisan 1920 tarihinde on dört madde hâlinde kabul edilen Hıyanet-i Vataniye Kanunu'dur.¹⁸ TBMM'nin kabul ettiği 2 numaralı kanun olması, TBMM İç Tüzüğü'nden önce çıkarılması böyle bir kanuna olan ihtiyacı ve önemi vurgulamaktadır.¹⁹

Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun çıkarılış amacı, vatana ihaneti²⁰ tam olarak belirlemek, bu fiili işleyenler hakkında davaların sonuçlanmasını çabuklaştırmak ve böylelikle caydırıcılık sağlamaktır. Kanun, yargılamayı hızlandırmak amacıyla hem yargılamayı yapacak mahkemelere hem de ilgili mahallin mülki idare amirlerine yükümlülükler getirmiştir.

Hıyanet-i Vataniye Kanunu, bir devrim kanunu olmasına karşın bazı hükümlerinin normal zamanlara göre düşünülmüş olması ve usul yönünden zaman kaybına neden olabilecek hükümlerin mevcudiyeti olağanüstü ortamın koşullarına ayak uydurması ve ihtiyacı karşılıyor olması konusunda tereddütlere neden olmuştur. Kararların kanun gereğince TBMM'ye gönderilmesi ve Adliye Encümeni'nde karara bağlanması nedeniyle davalar birikmiş, aynı zamanda verilen cezaların örnek teşkil etmesine ve sorunun çözülmesine ilişkin beklenen sonuç alınamamıştır.²¹

17 Ural, Dinçer, Hıyanet-i Vataniye Kanunu ve Uygulamaları (1920-1927), Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2000, s. 3.

18 Ayrıntılı bilgi için bakınız; Hıyaneti Vataniye Kanunu (Ceridei Resmîye ile neşir ve ilâm: 7 Şubat 1337 - No. 1) http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100002.pdf, erişim tarihi: 14.12.2020.

19 Ural, s. 3; Aybars, s. 27.

20 Vatan hainliği ise, TBMM'nin meşruluğuna ve milletin yüksek menfaatlerine karşı yapılacak her çeşit ayaklanma ve kışkırtıcılık olarak tespit edilmiş ve kışkırtıcılığın kaynağı İstanbul Hükûmeti olduğu için bu hüküm, onun sebep olduğu olaylara karşı konmuştur. Bıyıklıoğlu, Tevfik, Atatürk Anadolu'da 1919-1921, 2. Basım, Kent Basımevi, 1981, s. 656; Ural, s. 49, 50; Aybars, s. 29.

21 Aybars, s. 32; Ural, s. 53

B. İlk Dönem İstiklal Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yapısı

İstiklal Mahkemeleri, 1920-1923 (Milli Mücadele Dönemi-İlk Dönem) ve 1923- 1927 (Cumhuriyet Dönemi-İkinci Dönem) olmak üzere iki dönemde görev icra etmiştir. İlk dönemde hedef millî mücadeleyi desteklemek iken, ikinci dönemde ise hedef devrimlerin yerleşmesini sağlamaktır.²²

TBMM'nin olağanüstü durumda çıkardığı Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun uygulanmaya başlaması üzerinden dört ay geçmesine rağmen kanun ihtiyacı tam karşılamadığı gibi kanunu uygulayacak olağanüstü dönem mahkemelerinin mevcut olmaması da eksiklik olarak görülmüştür.²³

En önemli sorunlardan olan asker kaçaklarını önlemenin hafif ceza hükümleri ile mümkün olmaması asker kaçaklarının sayısını gittikçe arttırmış, bazı taburlardaki asker sayısı birkaç kişiye kadar inmiştir. Böyle bir ortamda, mahkemelerde görev alan yargıçların çoğunluğunun hukuk mezunu olmamaları, mahkemelerin çalışma sistemlerinin yetersiz ve verilen cezaların caydırıcılıktan uzak olması sorunu pekiştirmiştir.²⁴

Hıyanet-i Vataniye Kanunu'yla amaçlanan sonuç, çabuk ve sert kararlar alan ve bu kararları ivedi uygulayan mahkemelerin kurulmasıyla mümkün kılınabilecektir. Milli Mücadele'nin amacını ve önemini kavramış, toplumun içinde bulunduğu koşulları bilen, kararlarında bağımsız ve tam yetkili üyelerden kurulu ihtilal mahkemelerinin ancak bunu yerine getirebileceği düşünülmüştür.²⁵ Böylelikle dokuz maddeden oluşan 11 Eylül 1920 tarihli ve 21 numaralı Firariler Hakkında Kanun ile İstiklal Mahkemeleri kurulmuştur.²⁶

Kanun'un birinci maddesinde; firar edenler, firara sebebiyet verenler, firari sevkinde tekasül gösterenler, firarileri saklayanlar, ikmal ve iaşe edenleri yargılamak üzere İstiklal Mahkemelerinin kurulduğu belirtilmiştir. Kuruluşundaki amaç da, kuruluş kanununda da belirtildiği gibi düzenli ordunun

22 Çelik, Adil Giray, Tarihin Yargıladığı Davalar, Papirüs Yayınevi, İstanbul, 2004, s.93.

23 Aybars, s. 33.

24 Aybars, s. 34, 35.

25 Aybars, s. 35, 37.

26 Firariler Hakkında Kanun, 11 Eylül 1336 (1920), No: 21, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100021.pdf, erişim tarihi:14.12.2020.



kurulmasını ve yaşamasını sağlamak için asker kaçakları sorununu çözmek olarak belirtilmiştir.²⁷

İkinci maddede, mahkemelerin üç kişilik heyetten oluşacağı, üyelerin Büyük Millet Meclisinin içinden salt çoğunluk ile seçileceği ve üyelerden birisinin başkan olduğu düzenlenmektedir. Üçüncü maddeye göre, mahkemelerin yeri ve adedi de Büyük Millet Meclisi tarafından belirlenecektir. Dördüncü maddede, İstiklal Mahkemelerinin kararlarının kesin olduğu; beşinci madde, mahkemelerin emir ve kararlarını infaz etmeyenler veya infazda mazeret gösterenlerin İstiklal Mahkemelerinde yargılanacağı kural altına alınmıştır. Altıncı madde, kâtip ve müstahdemlerin maaşı, yedinci maddede, tebliğ, sevizinci maddede, kanunun yayınlandığı tarihten itibaren yürürlüğe gireceği ve dokuzuncu maddede, kanunun uygulanmasından Büyük Millet Meclisinin sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Firariler Hakkında Kanun'un birinci maddesine bir ek madde ekleyen 28 sayılı Kanun kabul edilerek; komutanların askerî rütbeler arasında itaat ve inzibat sağlanmasına dayanan hukuk ve yetkileri saklı kalmak üzere, vatanın ve hilafetin kurtuluşu ve bağımsızlığı için mücadele eden Büyük Millet Meclisinin çalışmasına ve amacına aykırı olarak düşman amaç ve çıkarlarını güçlendirme yollu teşkilat ve tahrikat ve kargaşalık yaratanlar ve memleketin maddi ve manevi kuvvetlerini her ne surette olursa olsun bozup, yıkmaya çalışanlar ve düşman hesabına askerî ve siyasi casusluk edenlerle, Hiyanet-i Vataniye Kanunu'nun kapsadığı hükümlerden dolayı tutuklu bulunanların mahkemelerinin yapılacağı ve hükümlerin infaz etme yetkisi İstiklal Mahkemelerinin kurulduğu bölgelerde adı geçen mahkemelere verilmiştir. Böylece, İstiklal Mahkemelerinin yalnız asker kaçaklarına ait olan yetkileri olağanüstü genişletilmiştir.²⁸

Meclisin, İstiklal Mahkemelerine üye seçimine ilişkin müzakereleri yaklaşık bir hafta boyunca devam etmiş, Mustafa Kemal'in de Mecliste bulunduğu 26 Eylül 1920 tarihinde üye seçimleri tamamlanmış ve yedi mahkeme bölgesi

27 Aybars, s. 1.

28 İstiklal Mahkemeleri Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Kanun, 26 Eylül 1336 (1920), No:28, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100028.pdf, erişim tarihi:21.12.2020.

Aybars, s. 1.

saptanarak üyelerin ve bölgelerin seçimi gerçekleştirilmiştir. Bölgeler; Ankara, Eskişehir, Konya, Isparta, Pozantı, Kastamonu, Sivas olarak tespit edilmiştir. Bir ay sonra Diyarbakır'da da bir mahkeme kurulması kabul edilince mahkeme sayısı sekize yükselmiştir.²⁹

Mecliste, mahkeme heyetleri görev yerlerine varmadan ilgili bölgelere gönderilecek olan ve halka açıklama yapan bir beyanname kabul edilerek içeriğinde; vatanın içinde bulunduğu durum, İstiklal Mahkemelerini kuran kanun ve çalışma usulü ile hangi suçlara bakacağı yer almaktadır.³⁰

Milletvekili olan üç yargıç üyeden oluşan İstiklal Mahkemelerinin bu ilk kuruluş hâllerinde savcılarının durumuna ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Bölgelerinde işlenen suçları yargılayan bu mahkemeler idareden aldıkları tahkikatlar veya olağan mahkemelerden aldıkları dosyalar üzerinden yargılama yaparak kesin karar vermişlerdir. Kararlarına karşı itiraz veya temyiz kanun yolu bulunmamaktadır. Seyyar olan mahkemelerin duruşmaları aleni olup infaz yetkisi de mahkemeye aittir.³¹

İstiklal Mahkemeleri yaptıkları yargılamalar konusunda cetvelleri on beş günlük periyotlarla Meclise gönderseler de olağanüstü yetkileri ve denetim altında olmadıkları gerekçeleriyle Mecliste tartışılmıştır. Bu tartışma nihayetinde Meclis Başkanlığının 17 Şubat 1921 tarihli teklifi ve Meclisin kararı ile Ankara İstiklal Mahkemesi hariç olmak üzere İstiklal Mahkemeleri ileride ihtiyaç olduğu takdirde yeniden kurulmak kaydıyla kaldırılmıştır.³²

Savaş koşullarının devam etmesi ve firarilerin artması nedeniyle 23 Temmuz 1921'de faaliyetine devam eden Ankara İstiklal Mahkemesi ile birlikte Kastamonu, Konya ve Samsun'da İstiklal Mahkemeleri kurulmasına karar verilmiştir. Meclis tarafından 5 Ağustos 1921 tarihinde Mustafa Kemal'e yasa- ma ve yürütme yetkilerini haiz Başkumandanlık yetkisi verilmesi ile İstiklal Mahkemeleri Mustafa Kemal'e karşı sorumlu hâle gelmiştir. Sonrasında ihtiyaç üzerine Yozgat'ta da bir mahkeme kurulmuştur.³³

29 Aybars, s. 53-55.

30 Aybars, s. 429-430.

31 Turgut, Hulûsi, Atatürk'ün Sırdaşı Kılıç Ali'nin Anıları, Türkiye İş Bankası Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 2008, s.367.

32 Akyol, Taha; Atatürk'ün İhtilal Hukuku, Doğan Kitap, İstanbul, 2012, s.113-114.

33 Aybars, s. 124; Akyol, s.121.



Meclis, 31 Temmuz 1922 tarihinde 249 sayılı İstiklal Mahakimi Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu Kanun, 11 Eylül 1920 tarihli ve 21 sayılı Firariler Hakkında Kanun ile 26 Eylül 1920 tarihli ve 28 sayılı İstiklal Mahkemeleri Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Kanun'u yürürlükten kaldırmış³⁴ ve İstiklal Mahkemelerinin yetkilerinin kısıtlanması amaçlanmıştır. Kanun, İstiklal Mahkemelerine ilişkin 21 ve 28 sayılı Kanunlardan farklı olarak mahkemelerin görev ve yetkilerini saptamış, savcılık kurumu ihdas etmiş, gerek tutuklama gerekse tahliye yapmak için savcının görüşü istenmiştir. Kanun, davanın savcı tarafından açılacağı ve kararların infazının savcı tarafından yerine getirileceğine ilişkin düzenlemeye de yer vermiştir.³⁵ Ayrıca kanun ile idam cezalarının infazı Meclis onayına bağlanmıştır.

1 Ağustos 1922 tarihli Meclis kararıyla da İstiklal Mahkemelerinin görevlerine son verilmiştir.

İstiklal Mahakimi Kanunu, mahkeme heyetinin bir başkan ve iki üyeden oluşacağını ve görev alanının ise Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nda belirtilen suçlar, devletin iç ve dış emniyetini ihlal eden ve ceza kanununda yazılı bulunan suçlar, askerî ve siyasi casusluk, siyasi suikast, asker ailelerine taarruz ve tecavüz suçları, seferberlik hâlinde nakil vasıtalarının tedariki ile görevli olan komisyonların suiistimal ve müsamahalı davranmaları, ihtilasta bulunan ve rüşvet alan idari ve askerî memurlar, nüfuzunu kullanarak halka zulüm ve işkence yapanlar olduğunu hükme bağlamıştır. Büyük Millet Meclisinin gerek

34 İstiklal Mahakimi Kanunu, 31 Temmuz 1338 (1922), No:249, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100249.pdf, erişim tarihi, 22.12.2020.

35 İstiklal Mahakimi Kanunu; "6. madde - İstiklâl Mahkemeleri kararlarına bu mahkeme müddeimumisinin hakkı itirazı vardır. Müddeti itiraz yevmi tefhimin ferdasından itibaren üç gündür ve itirazı vâki Büyük Millet Meclisince katiyen hallolunur.

8. madde - Müddeimumiler işbu kanun ahkâmına tevfikân muttali olacakları ceraim hakkında takibatı kanuniyede bulunurlar.

Tevkif ve tahliye kararlarında müddeimumilerin mütalâası alınmadıkça tevkif ve tahliye yapılamaz, istiklâl mahkemelerinin vasıtai muhabere ve tebliğ ve tebellüğü müddeimumileridir.

İstiklâl mahkemelerinin mukarreratının infazı hususunda kuvvei müselleha ve gayri müsellehaya müddeimumiler âmirdir.

9. madde - İstiklâl mahkemelerinin evamir ve mukarreratını infaz etmiyenler veya infazda taallül gösterenler müddeimumilerinin talep ve şevki üzerine aynı mahkemeler tarafından tahtı muhakemeye alınırlar."

görmesi hâlinde mahkemelerin sayılan görevlerine istisna getirilebileceği gibi sınırlanabileceği de düzenlenmiştir.

Düzenlemeye göre; mahkemelerin idam haricindeki diğer cezaları kesin olup, itiraza yetkili tek makam savcılık, itiraz sonucunda karar verecek makam ise Büyük Millet Meclisi olup itiraz sonucu verilen kararlar kesindir.

Kanun; mahkeme üyelerinin her altı ayda bir Meclis tarafından seçileceğini, üyelik süresinin bitiminden önce heyetin Meclis kararıyla tamamen veya kısmen değiştirilebileceğini ya da çalışmasının tatil edilebileceğini hüküm altına almıştır. Ayrıca İstiklal Mahkemeleri ile diğer mahkemeler arasında çıkacak uyumsuzlukları çözecek makamın Türkiye Büyük Millet Meclisi Adliye Encümeni olduğu da düzenlenmiştir.

IV. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran Birinci Meclis, hukuki ve siyasi açıdan Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde özgün bir değere sahip olup, demokratik bir örgütlenme modeli üzerine inşa edilmiştir. Meclis, vatanın ve ulusun kurtuluşuna el koymuş, olağanüstü dönemde kuruculuk yetkilerini de kuşanmıştır. Millî iradenin tek temsilcisi olarak Meclis, yasama ve yürütmenin yetkilerini kendisinde toplamış ve meclis hükûmeti sistemini benimsemiştir. Meclisin kabul ettiği 1921 Anayasası'nda da meclis hükûmeti sistemi düzenlenmiştir. Meclisin kuvvet tekeli, daha hızlı karar almasını ve bu kararları derhal ve bizzat uygulamasını sağlamıştır.

1921 Anayasası yasama ve yürütme yetkisini tek elde toplayıp kuvvetler birliği ilkesi ile meclis hükûmeti sistemini benimseseyse de bu sistem teorisinde yargı organının aynı ele verilmesi öngörülmemektedir. Ancak 1921 Anayasası'nın ait olduğu olağanüstü dönemde yargı erkinin de yasama organının etkisinde kaldığı görülmektedir.³⁶ Bunun en bariz örneği İstiklal Mahkemeleridir.

1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu yargı organını düzenlememiş, sadece yirminci maddede nahiye şuralarının kazaî yetkilerini belirtmekle yetinmiştir. 1921 Anayasası, 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmadığından her iki Anayasa hükümlerinin çatışması hâlinde 1876 Anayasası hükümlerinin zımnen

36 Gözler, s.25.



ilga edildiği, 1921 Anayasası hükümleri ile çatışmadığı durumlarda ise 1876 Anayasası hükümlerinin geçerli olduğu kabul edilmelidir. Ancak yargı erki için bu geçerli olamamıştır.

1876 Anayasası'nda tabii hâkim ilkesi (m.83) benimsenmiş olmasına ve 1921 Anayasası ile eş zamanlı yürürlükte bulunmasına karşın, İstiklal Mahkemeleri tabii hâkim ilkesine fiilen aykırılık teşkil etmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın başarıya ulaşması amacıyla kurulan ve üyeleri yasama organı tarafından kendi üyeleri arasından seçilen İstiklal Mahkemeleri, tabiatıyla hâkimlerin bağımsızlığı ve tabii hâkim ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Dönemin olağanüstü koşullarında kurulan ve bir milletin varoluş mücadelesine destek olduğu savunulan bu mahkemelere ilişkin tartışmaların, hukuki olmaktan ziyade siyasi ve tarihî olması kaçınılmazdır.

İstiklal Mahkemeleri, üyelerinin Meclis tarafından ve Meclis içerisinde belirlenmesiyle, mahkemelerin nerede ve kaç tane kurulacağına Meclisin karar vermesi bile yargı konusunda kendisini yetkili gördüğünün göstergesidir. İstiklal Mahkemeleri üyelerinin Meclis içerisinde seçilmesi, Meclis kontrolünün sağlanması ve Meclisin yetkilerinin bütün yetkilerin üzerinde olması ile açıklanmaktadır. Bu sayede üyelerin bağımsız çalışabileceği ve alınan kararların da tartışmasız derhal uygulanabileceği beklenmiştir.

İlk dönem İstiklal Mahkemeleri vatanın kurtarılması ve bağımsızlığın sağlanmasının gerektiği bir ortamda kurulmuş ve böylelikle bozulan otoritenin yeniden tesis edilmesi ve Millî Mücadele'nin desteklenmesi amaçlanmıştır. Mustafa Kemal Atatürk'ün şu sözü durumu aslında özetlemektedir: “Memleketin emniyet ve istiklalinin söz konusu olduğu fevkalade hâllerde halk temsilcileri, adaleti İstiklal Mahkemeleri vasıtasıyla yerine getirmektedir.”³⁷

37 Akyol, s.122.

Kaynakça

- Akgündüz, Ahmet, İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı, Kamu Hukuku 1. Cilt, İstanbul, 2011.
- Akyol, Taha, Atatürk'ün İhtilal Hukuku, Doğan Kitap, İstanbul, 2012.
- Armaoglu, Fahir, 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi 1914-1990, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1991.
- Atatürk, Kemal, Nutuk 1919-1927, (Yayına Hazırlayan: Zeynep Korkmaz), Atatürk Araştırma Merkezi (A.A.M.), Ankara, 2005.
- Aybars, Ergün, İstiklâl Mahkemeleri, Cilt I-II, (1920-1927), Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1988.
- Aydemir, Şevket Süreyya, Tek Adam Mustafa Kemal, Cilt II (1919-1922), İstanbul 1964.
- Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, C.1, 1945.
- Bıyıkhoğlu, Tevfik, Atatürk Anadolu'da 1919-1921, 2. Basım, Kent Basımevi, 1981.
- Boyalık, Ramazan, Kanuni Esasde Padişahın Statüsü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.
- Cin, Halil-Akyılmaz, Gül, Türk Hukuk Tarihi, Eylül, 2011.
- Çelik, Adil Giray, Tarihini Yargıladığı Davalar, Papirüs Yayınevi, İstanbul, 2004.
- Dönmez, Cengiz, "Millî Mücadele Döneminde İngiltere'nin Türkiye'de Yürüttüğü Casusluk Faaliyetleri", Gazi Üniversitesi Kastamonu Eğitim Dergisi, Yıl 3, Sayı 4, Ekim 1997, s.55-62.
- Ekinci, Ekrem Buğra, Osmanlı Hukuku, İstanbul, 2008, s.539-540.
- Gökçen, Ahmet, Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanundaki Ceza Müeyyideleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1987.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 24. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.
- Keyman, Selahattin, Ceza Muhakemesinde Savcılık, Ankara, 1970.
- Kocatürk, Utkan, Atatürk ve Türk Devrimi Kronolojisi (1918-1938), Ankara, 1973.
- Özbudun, Ergun; 1921 Anayasası, Atatürk Araştırmaları Merkezi, Ankara, 1992.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- Özüçetin, Yaşar-Dağistan, H. Mehmet, "Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun Müzakereleri ve Kabulü", Tarihî Peşinde Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2011, sayı 5, s.251-281.
- Özkorkut, Nevin Ünal, "1876 Anayasası'nın Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.53, S.1, Y. 2004.
- Seviğ, Vasfi Raşid, "23 Nisan 1919'dan 24 Nisan 1924'e Kadar Anayasa Hareketleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, S.1-2, Y. 1951.
- Şengül, Haluk, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çıkardığı İlk Kanunlardan Hıyanet-i Vataniye Kanunu ve Uygulamaya Konulması", Vakantüvis-Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi, 5 / TBMM'nin 100. Yılı Özel Sayısı, 2020, s. 152-179.
- Şirin, Sinem, "Ulus Devletin Kuruluşu Sürecinde TBMM ve Hükümetinin Yargı Yetkisi", Yeni Türkiye Dergisi, TBMM'nin 100. Yılı Özel Sayısı, -I, Yıl 26, Sayı 111, Ocak-Şubat 2020, s.583-595.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016.



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Turgut, Hulûsi, Atatürk'ün Sırdaşı Kılıç Ali'nin Anıları, Türkiye İş Bankası Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 2008.
- Türk İstiklal Harbi, Cilt II, Batı Cephesi, I.Kısım, Genelkurmay Harp Tarihi Başkanlığı, Ankara, 1963.
- Türkmen, Zekeriya, “30 Ekim 1918 Tarihli Mondros Ateşkesi Antlaşmasına Göre Türk Ordusunun Kuruluş ve Kadro Yapısına Bir Bakış”, Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Sayı 11, Yıl 2000, s. 615-632.
- Ural, Dinçer, Hiyanet-i Vataniye Kanunu ve Uygulamaları (1920-1927), Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2000.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi; “Cumhuriyetin 75 Yılı'nın Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, Cumhuriyetin 75. Yılına Armağan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998.

1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE İDARİ YARGI: OSMANLI'DAN CUMHURİYET DÖNEMİNE BİR İDARİ YARGI MİRASI KALMIŞ MIDIR?

Bahadır APAYDIN

Dr. Öğr. Üyesi, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi,
bapaydinus@yahoo.com

Öz

İdari yargının tarihsel kökeni umumiyetle Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş yılı olan 1868 yılına dayandırılmaktadır. Ancak bu tarihlendirme, belli alanlarda uzman ayrı bir yargı-danışma organı olma kriteri bir tarafa bırakılacak olursa daha eskilere taşınabilir. Bilhassa Şûrâ-yı Devlet'in danışma ve inceleme fonksiyonu ile kısmen yargı fonksiyonu, 1868 öncesi Tanzimat ikliminde kurulan birtakım kurullar veya yerel meclisler tarafından icra ediliyordu. Bu nedenle idari yargı tarihini büsbütün merkezdeki Şûrâ-yı Devlet'ten ibaret görmemek gerekir. İdarenin hukuksal denetimi, başta hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı olmak üzere idare hukukunun temel kavramlarının az veya çok varlığını gerektirir. Osmanlı-Türk idari yargı tarihi gelişimine bu bakış açısıyla bakmak gerekir. Osmanlı'dan Cumhuriyet dönemine bir idari yargı mirası kalmış mıdır sorusunun cevabını da idare hukukunun temel ilke ve kurumlarının gelişimiyle birlikte bütüncül şekilde tartışmak icap eder.

Anahtar Kelimeler: İdari Yargı, Şûrâ-yı Devlet, Taşra Meclisleri, İdari Teşkilat, İdari Rejim



Administrative Jurisdiction In The 1921 Constitutional Period: From Ottoman To Republic Is There An Administrative Jurisdiction Legacy?

Abstract:

Historical origin of Turkish Administrative Law usually dates back 1868 the foundation of Şûrâ-yı Devlet. But if the criterion of being a separate judicial-advisory body is left aside, this historical acceptance can be moved back to an older age. Especially the advisory-review and the partial judicial function of the Şûrâ-yı Devlet was executed by some boards or local councils established in the Tanzimat period before 1868. Therefore the history of Turkish Administrative Law can not be seen only limited with Şûrâ-yı Devlet which placed at its center. Legal control of administration requires existence of basic concepts of administrative law, especially the rule of law and the separation of powers. The development of Ottoman – Turkish Administrative Jurisdiction should be evaluated this perspective. It is necessary to discuss the answer to the question of whether there is a legacy of administrative jurisdiction from the Ottoman Empire to the Turkish Republic, in a holistic manner with the development of the basic principles and institutions of administrative law.

Keywords: Administrative Jurisdiction, Şûrâ-yı Devlet, Provincial Councils, Administrative Organization, Administrative Regime.

I. Genel Olarak

Çalışmamızın başlığı düşünüldüğünde öncelikle Osmanlı Devleti'nden bize intikal edebilecek nitelikte bir idari yargı geleneği var mıdır, sorusunun cevaplanması gerekir. İkinci husus bu incelemenin idari yargı organı odaklı bir kurum tarihi incelemesi değil, idari yargıyı öncüleyen idare hukuku kavram ve ilkeleriyle birlikte ele alınması zaruretinin olmasıdır. Bu nedenle sunumumuzu merkezde oluşturulmuş idari yargı organı ile ilintili olan, taşradaki adli ve idari yapı ile idare hukukunun temel kavramları üzerinden gerçekleştirmeye çalışacağız.

Bilindiği üzere geçtiğimiz yıllarda ülkemizde Danıştayın 150. yılı anılmıştır. Bu itibarla idari yargının tarihsel kökeni umumiyetle Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş yılı olan 1868 yılına götürülmektedir. Ancak bu tarihlendirme, belli alanlarda uzman bir ayrı yargı-danışma organı olma kriteri bir tarafa bırakılacak olursa daha eskilere taşınabilir. Bilhassa Şûrâ-yı Devlet'in danışma ve inceleme fonksiyonu ile kısmen yargı fonksiyonu, 1868 öncesi Tanzimat ikliminde kurulan birtakım kurullar veya yerel meclisler tarafından icra ediliyordu. Bunların başında 1838 yılında kurulan merkezdeki Meclis-i Vâlâ-yı Ahkam-ı Adliyye gelmektedir. Taşrada ise yeni vilayet sistemi ile oluşturulan temsili taşra meclisleri bulunuyordu.¹ Bu nedenle idari yargı tarihini büsbütün merkezdeki Şûrâ-yı Devlet'ten ibaret görmemek gerekir. Şûraya kadar merkez ve taşrada adli ve idari yapıda ciddi dönüşümler yaşanmış, çeşitli merkezi kurullar ve yerel meclis tecrübeleri ortaya çıkmıştır.² Öyle ki idari yargının kökenini, Osmanlı Devleti'nin klasik dönemindeki Divanühümayun'a dayandıran görüşler de vardır.³ Bugünkü manada idarenin yargısal denetimi bağlamında değerlendiremeyeceğimiz bu yaklaşımlara ihtiyatla bakmak gerekir. Zira henüz kuvvetler ayrılığının ortaya çıkmadığı bir devirde idarenin yargısal denetiminden bahsetmek mümkün değildir. Bu minvalde idari yargı geleneğini oluşturan kurumsal ve kavramsal gelişim bakımından kısaca bu gelişmelerin tetkiki gerekir.

1 Seyitdanlıoğlu, Mehmet, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), TTK, Ankara, 1994.

2 Apaydın, Bahadır, Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi, Adalet Yayınevi, 3. Bas., Ankara, 2017.

3 Akgündüz, Ahmed, "Arşiv Belgeleri Işığında Şûrâ-yı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1993, s.120-121.



Tanzimat'ın ilanından (1839) I. Meşrutiyet'e (1876) kadar geçen dönemde kamu hukuku alanındaki en önemli gelişmeler esasen idare hukuku cephesinde yaşanmıştır. Zira belirtilen dönem Osmanlı Devleti'nin bilhassa adli ve idari yeniden yapılanmasını konu almakla, klasik yapısında köklü bir dönüşümü ifade etmektedir. Klasik dönem idari teşkilatlanma ve yönetim ilkeleri bakımından merkezde bulunan yönetim örgütü Divanihümayundu. Devlet'in merkez örgütündeki tüm yüksek memurlar üyesiydi. Yasama, yürütme ve kimi zaman yüksek yargı fonksiyonunu icra ediyordu ve her türlü idari denetim bu kurul eliyle merkezden yürütülüyordu.⁴ Devletin taşra örgütü ise aslında merkezî gelenekle pek de uyumlu olmayan eyaletlerden müteşekkildi. Eyaletler; sancak, kaza ve nahiyelere taksim ediliyordu. İdari taksimatın başında bulunan beylerbeyleri ve sancakbeyleri mülki ve askerî görevleri icra ediyordu. Kazaların başında bulunan kadılar hem mahalli ve merkezî nitelikteki idari işleri hem de adli işleri yerine getiriyordu. Kadının bu anlamda yargılama ve idare işlevini birlikte yerine getirdiği bilinmektedir.⁵

III. Selim ile başlayan merkezî idareyi güçlendirme çalışmaları, II. Mahmut döneminde merkez teşkilatın Meclis-i Vükela çatısı altında bakanlıklar düzeyinde kurumsal yeniden yapılanması sonucunu doğurmuştur. Bakanlıklar çatısı altında teşkilatlanan modern kurumlar ve idari birimler genişleyen bir kamu hizmeti alanının doğmasını sağlamıştır. Özellikle ticaret, nafia (bayındırlık ve ulaştırma), eğitim, ziraat, itfaiye (tulumbacı takımı), posta işleri, kolluk (polis ve jandarma), nüfus ve karantina (sağlık) işleri gibi idarenin klasik kamu hizmetleri sayılabilecek geniş bir faaliyet alanı ortaya çıkmıştır. Vilayet Nizamnameleri (1864-1867-1871) ile de eyalet sistemi terkedilerek, mülki idare yapısı bugünkü manada vilayet sitemine göre düzenlenmiştir. Böylece idari teşkilat merkezde hizmet bakanlıkları ve taşrada vilayetler şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Gerek hizmet bakanlıkları şeklinde merkezî teşkilatın ve vilayetlerin tanzimi gerek sonraki zamanlarda Şûrâ-yı Devlet'in

4 Divanihümayun hakkında hukuki cepheden yapılmış en değerli çalışmalardan biri için bkz. Mumcu, Ahmet, Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divanihümayun, AÜHF Yayınları, Ankara, 1976.

5 Şentop, Mustafa, Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik, Klasik Yayınları, İstanbul, 2005.; Üçok, Coşkun/Mumcu, Ahmet, Türk Hukuk Tarihi, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982, s. 222-233; Ortaylı, İlber, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, 2008; Apaydın, s. 97-101.

inhası, bir bütün olarak bugünkü idari teşkilatımızın ve idari yargı kurumlarımızın temelini atmıştır. Bundan mütevellit Onar, idari yapı bakımından Cumhuriyet dönemi ile Tanzimat sonrası dönem arasındaki farkın, Tanzimat'tan evvelki teşkilat kadar derin ve esaslı olmadığını ifade etmektedir.⁶

Ayrı bir idari yargının kurulabilmesi, öncelikle idare hukukuna ait temel kavram ve kurumların ortaya çıkmasını, diğer yandan daha büyük ölçekte iktisadi, siyasi ve hukuksal gelişmeleri gerektiriyordu. Yani idari yargı ve idari rejim için idare hukuku bakımından uygun bir iklimin oluşması gerekiyordu. Bu da ancak periferisinde yer aldığımız kara Avrupa'sında, kapitalist üretim ilişkileri bağlamında devletin siyasal ve kurumsal yapısı, devlet-birey ilişkileri, kentleşme süreci, kentlerde ortaya çıkan müşterek yaşam biçimi, kamu güvenliği, kamu hizmeti anlayışı, idarenin sorumluluğu gibi alanlarda yaşanan büyük gelişim ve dönüşümler ile mümkün olabilmiştir. Bu nedenle idarenin hukuksal denetimi, başta hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı olmak üzere sayılan gelişmeler ışığında idare hukukunun temel kavramlarının az veya çok varlığını gerektirir. Osmanlı-Türk idari yargı tarihine de bu noktadan bakmak gerekir.

Netice itibarıyla idare işlevini yürütecek bugünkü anlamda bir *idari teşkilat* Tanzimat sonrası dönemdeki gelişmeler neticesinde doğmuştur. Tabiatıyla modern anlamda *kamu hizmeti*, *sivil memur* ve uzmanlaşmış *idare bürokrasisi* kavramları da bu dönemin ürünüdür. Polis ve jandarma teşkilatının kurulması ise idarenin kolluk faaliyeti görev alanını ve *kamu düzeni* kavramını yaratmıştır. Bilhassa belediyelerin kurulması sonrasında şehirlerde genel asayişin sağlanması, kamu düzeninin korunması bağlamında *kolluk* teşkilatının görev alanını oluşturuyordu. Sokakların aydınlatılması, itfaiye teşkilatının kurulması, gece bekçilerinin varlığı bu meyanda örneklerdir. Nitekim Tanzimat ve Islahat fermanları '*herkesin canı, malı, namusu, ırzını*' güvence altına alıyordu. Güvenceleri ihlal edenlerin ise yakalanıp cezalandırılması gerekiyordu. Bundan mütevellit kamu düzenini koruyacak ve kolluk faaliyetini gerçekleştirecek idari birimler oluşturulmuş, diğer yandan içeriğinde kamu güvenliğine yer veren ceza yasası (1858) çıkarılmıştır.

6 Onar, Siddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s. 550.



II. Şûrâ-yı Devlet ve Taşra Meclisleri

A. Şûrâ-yı Devlet'ten Önce Adli ve İdari Yapıdaki Gelişmeler

İdarenin hukuksal denetiminde, idari yargı rejimine geçişin temelleri bu dönemde şekillenmeye başlamıştır. 1868 yılına gelindiğinde adli ve idari alandaki teşkilatlanma, öncelikle yargı ve yürütme fonksiyonlarını birbirinden ayırıştıran nitelikte bir kurumsallaşmayı göstermektedir.⁷ Yargının temel süjesi olan kadı veya yargıcın, artık beledi veya taşra idaresi yetkileri kalmamıştır.⁸ Nitekim klasik devirde kadı, ilgili idari birimin yönetimi ve yargılama görevleri ile donatılmıştı. Buna göre hem mülki amir hem de yargıç sıfatına sahipti. Kadı; yargı, kolluk, mali işler ve şehir idaresinden sorumluydu.⁹ Tam manasıyla olmasa da Devlet organları arasında kuvvetler ayrılığı prensibinin ilk kez bu idari kurumsallaşma sayesinde filizlendiği söylenebilir. Kuvvetler ayrılığına giden süreçte vilayet nizamnameleri ile il idaresinde kurulan taşra meclisleri ve akabinde belediyelerin teşekkülü, taşra idarelerinin merkezdeki kurul ve organlara göre daha erken dönüşüm yaşamalarını sağlamıştır. Bu nedenle Türk idari yargısının tarihsel gelişimini, 1868 yılında kurulan merkezdeki Şûrâ-yı Devlet ile başlatmak doğru değildir.

1854 yılına kadar yönetim işlerinde danışma ve anlaşmazlıkları çözme görevi, 1838 yılında kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye adındaki bir kurula bırakılmıştı. Kurul'un görev ve yetkileri ise esasen Tanzimat Fermanı sonrasında; danışma, görüş bildirme, can ve mal emniyeti ile vergi hususlarına dair düzenlemeler olarak belirlenmişti.¹⁰ Bu açıdan Kurul, ilk evvel padişah onayıyla yasama ve genel düzenleyici işlem yapma fonksiyonuna sahipken,

7 Engelhardt, Tanzimat ve Türkiye, Kaknüs Yayınları, Çeviri Ali Reşad, İstanbul, 1999, s.185.

8 Ekinci, Ekrem Buğra, Osmanlı Mahkemeleri, Arı Sanat, İstanbul, 2004, s.240-241.

9 Ortaylı, İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2000, s. 12-13; ; Üçok/Mumcu, s. 232-233; Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s. 648-651; Apaydın, s. 98-99.

10 "... tebe'a-i saltanat-ı seniyyemizden olan ehl-i İslâm ve müle-i sâire bu müsâ'adât-ı şâhânemize bilâ-istisnâ mazhar olmak üzere cân ve ırz ve nâmus ve mâl maddelerinden hüküm-i şerî iktizâsınca kâffe-i memâlik-i mahrûsemiz ahâlisine taraf-ı şâhânemizden emniyet-i kâmile verilmiş ve diğere hususlara dahi ittifak-ı ârâ ile karar verilmesi lâzım gelmiş olmağla Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye a'zâsı daha lüzûmu meretebe teksir olunarak ve vükelâ ve ricâl-i Devlet-i Aliyyemiz dahi bazı tâyin olunacak eyyâmda orada ictimâ ederek ve cümlesi efkâr u mütâla'âtını hiç çekinmeyüp serbestçe söyleyerek işbu emniyet-i cân ve mâla, ta'yîn-i vergi hususlarına dâir kavânîn-i mukteziye bir taraftan kararlaştırılıp..."

1868'den itibaren değişen yapısıyla yargılama fonksiyonu da öne çıkmıştır. Ancak bazı görüşlere göre Meclis-i Vala'nın başından beri bir idari yargı mercii görevini icra ettiğini ileri süren görüşler mevcuttur. Bu dönemde Fransada danışma kurulu olarak görev yapan *Corps Legislatif* de Meclis-i Vala'nınkine benzer bir görev üstlenmişti. Tanzimatçıların, monarşi olmaları hasebiyle Meclis-i Vala'nın kuruluşunda örnek aldığı Prusya ve Avusturya'da da kralın onayına bağlı yasama fonksiyonuna sahip kurullar vardı.¹¹ Aslında bu kurullar ulus devlet ve parlamentolara giden siyasal süreçte ilkel yasama organları olarak işlev görüyordu. Bu bağlamda Meclis-i Vala, hem Osmanlı-Türk parlamentarizminin temelini oluşturacak yasama hem de yüksek danışma ve yargılama organı olarak faaliyetlerde bulunuyordu.¹²

1854'te ikinci kuşak Tanzimat yöneticilerinin girişimiyle reformları tamamlamak ve yaygınlaştırmak için Meclis-i Ali Tanzimat kurulmuştur. Bu kurulun başlıca üç görevi vardı. Biri kanun ve nizâmname lâyhaları tanzim etmek, diğeri heyet-i vükelâyı yargılamak, üçüncüsü de kanunların ve nizamnamelerin uygulanmasında mevzuata aykırı bir şey görürse bir müzekkere ile sadaret makamını ihtar etmek idi. Yeni düzenleme ile Meclis-i Vala'nın görev alanı yargısal işlerle sınırlandırılmış, düzenleme ve yasama ile ilgili idari işler Meclis-i Ali Tanzimat'ın uhdesinde bırakılmıştır. Anlaşıyor ki adliye ve idare işlerinin ayrılması zaruretinin hissedilmesi ile Meclis-i Vala'nın teşrii, idari ve mali yetkileri Meclis-i Ali Tanzimat'a tevdi edilmişti. Ancak Heyet-i Vükela üyelerini yargılama yetkisinin Meclis-i Ali Tanzimat'a havale edilmesinin¹³, idari yargının gelişme süreci bakımından dikkat çekici olduğu kanaatindeyiz.¹⁴ Zira yargı işleri Meclis-i Vala'da bırakıldığı hâlde, yöneticileri yargılama işi Meclis-i Ali Tanzimat'a bırakılmıştı.

Belli ki yöneticilerin yargılanması adli nitelikte bir iş olarak görülmemekte ve uzmanlık gerektiren bir yargılama faaliyeti olarak tasniflenmektedir. Nitekim sonraki yıllarda Şûrâ-yı Devlet'in ve nizamiye mahkemelerinin kurulmasıyla adli-idari iş ayrımı belirginleşmesine rağmen memurların yargılanması, görevi teşri ve idari konular olan Şûrâ-yı Devlete verilmiştir. Bu durum

11 Akgündüz, s.121-122; Ekinci, s. 329-330; Seyitdanlıoğlu, s. 29.

12 Eraslan, Zeki, Şûrâ-yı Devletin Danıştay'a Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm, TTK, Ankara, 2018, s. 27-30.

13 Ekinci, s. 138-139.

14 Konan, Belkıs, "Şûrâ-yı Devletin Danışma ve İnceleme Fonksiyonu", 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No. 98, Ankara, 2018, s. 26-27.



memurun cezai ve idari sorumluluğunun aynı uzman yargı kolunda denetlenmesi gereken tek bir başlıkta değerlendirildiğini göstermektedir. Anonim nitelikteki hizmet kusuru kavramından henüz uzak olunduğunu işaret eden bu anlayış, soyut idare kavramının da gelişmediği şeklinde yorumlanabilir. Zira askerî kimliği olmayan sivil bürokrasi sınıfı daha yeni oluşmaya başlamıştı. Dolayısıyla memurun yargılanması aynı zamanda idarenin denetlenmesi anlamına gelmektedir. İştirak ettiğimiz bir görüşe göre bu dönem için idarenin denetlenmesinin cezai görünümünden söz edebiliriz.¹⁵ Bu bağlamda yargısal denetimin konusunu hem kusurlu memurun yargılanması hem de kötü işleyişinden sebeple dolaylı olarak idarenin yargılanması teşkil ediyordu.

İkili kurul sistemi, kurulların görev çakışmasından kaynaklanan sorunlar ve İngiliz etkisinin baskın gelmesi nedeniyle 1861'de sonlandırılmıştır. İki kurula ait tüm işler birleştirilerek Meclis-i Ahkam-ı Adliyye adıyla müteşekkil kurula devredilmiştir. Yeni kurul; Mülkiye (İdare), Muhâkemât (Adliye) ve Kavanin ile Nizâmât (Tanzimat) daireleri olmak üzere üç kısımdan oluşuyordu.¹⁶ Meclis-i Ahkam-ı Adliyye, adli işler bakımından temyiz merci işlevini görürken, memurların yargılanması, danışma ve yasama işlerini de sürdürüyordu. Kurulların birkaç kez birleştirilmesinin ve ayrıştırılmasının altında teknik sebeplerden ziyade, yapısal reformların uygulayıcısı olan kişilerin farklı ekolleri benimsemeleri idi. Engelhardt, Babıali'ye 15 yıl birlikte hükmeden Ali ve Fuad Paşaların Fransız ekolünü, Tanzimat'ın babası konumundaki Mustafa Reşit Paşa ve ikinci kuşaktan Midhat Paşa'nın İngiliz ekolünü benimzediklerini dile getirmektedir. Bu nedenle kurulların ayrıştırılmasında Fransızların idari rejiminin, birleştirilmesinde ise İngilizlerin adli idare rejiminin (*common law*) etkisi göze çarpmaktadır.¹⁷ Ne var ki zamanla Cevdet Paşa'nın liderliğindeki muhafazakâr reformatörler, üçüncü bir ekol olarak her iki ekole üstünlük sağlamıştır.

1868 yılına kadar adli işler ile idari ve teşri işlerin bazen ayrı kurullara verilmesi bazen de kurulların yapısı değiştirilerek tek bir kurulda birleştirilmesi, idari yargı rejimine geçişin kesintisiz ve tekdüze bir gelişme göstermediği anla-

15 Karahanoğulları, Onur, Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 123-125.

16 Engelhardt, s.253-254; Konan, s. 26-27.

17 Ali ve Fuat Paşalar üzerindeki Fransız nüfuzu hakkında ayrıntılı açıklamalar için bkz. Engelhardt, s. 243-246, 253.

mına gelmektedir.¹⁸ Bu bakımdan danışma, idareye yönelik şikayetleri değerlendirmek, adli işler, yasama ve düzenleme yetkileri gibi işlevlerin tek bir kurulda birleştirilmesi, idari yargı evriminin, yargı birliği sistemi denemelerini de ihtiva ettiğini göstermektedir. Neticede 1868'de tekrar Fransızların idari rejim sistemi örnek alınarak kurul iki bölüme ayrılmıştır. Divan-ı Ahkam-ı Adliyye, adliye mahkemelerinin en üst organı olarak belirlenmiş ve bugünkü Yargıtayın temeli atılmıştır.¹⁹ Şûrâ-yı Devlet ise bugünkü Danıştayın görev mantığına benzer şekilde hem idari yargılama hem de kanun ve nizamnamelerin incelenmesi ve görüş verme işlerini üstlenmişti. Böylece adli ve idari teşkilat yapısındaki organik ve fonksiyonel ayrışma, yargı teşkilatının kendi içindeki adli ve idari yargı ayrışması ile başka bir boyut kazanmıştır. Çeşitli eksikliklerine rağmen gelinen bu aşama, Osmanlı-Türk idare hukuku gelişmeleri bakımından idari rejim sistemine geçişin temeli sayılabilir.²⁰ Onar gerek adli gerek idari yapıdaki bu gelişmeleri dikkate genel bir değerlendirmede bulunmuştur. Buna göre idari yapı bakımından Cumhuriyet dönemi ile Tanzimat sonrası dönem arasındaki fark, Tanzimat'tan evvelki teşkilat kadar derin ve esaslı değildir.²¹ Benzeri bir yorumu bilhassa 1868 sonrası adli-idari yargı kolları arasındaki fonksiyonel ayrışma için de yapmak mümkündür.

Tanzimat ile merkezde Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye ve sonra diğer kurullar kurulurken, taşra idaresinde de merkezdeki gelişmeleri bütünleyen yeni idari kurullar oluşturulmuştur. 1840'de *Muhassallık Meclisi* olarak kurulan, 1842'de *Memleket Meclisi* adını alan ve 1849'da *Eyalet* ve *Sancak Meclisleri* denilen taşra meclisleri²², merkezi anlamda modern mali ve idari denetim yapıyorlardı. Zaten ilk kuruluş gayeleri vergilerin tespiti, tarhi, toplanması, ödemeler ve maaşlar gibi mali konuların bir düzene koyulması şeklinde tayin edilmişti. Bu meclisler 1864 vilayet nizamnamelerinin uygulanması sonrasında kurulan vilayet ve kaza idare meclislerinin çekirdeğini oluşturmuştur. Bu açıdan Muhassallık Meclisleri, mahalli idare kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılabilir. Muhassallık Meclislerinin oluşumu, memur üyelerin dışında kimlerin kurula üye olacağı gibi hususlar Meclis-i Ahkam-ı Adliyye'nin hazır-

18 Karahanoğulları, s.125.

19 Ekinci, s. 178-185.

20 Onar, s. 74-75.

21 Onar, s. 550.

22 Ekinci, s. 136-137.



ladığı bir talimatname ile düzenlenmiştir. Buna göre üyeler arasında memurlar, gayrimüslim veya müslüman ileri gelen kişiler ve kadı yer alıyordu. Kadının yer alması taşra meclislerinin yargısal fonksiyonu bakımından önem arz etmektedir. İlginç bir husus da meclis üyelerinin kişilere eşit davranacaklarına, kamu yararına hareket edeceklerine ve iyi yönetim için çalışacaklarına dair kadı ve müftü önünde yemin etmeleri şartı aranıyordu.²³ Benzeri hususları kapsayan yemin müessesesinin, günümüzde kamu personelinin göreve başlaması için de varlığını sürdürdüğü bilinmektedir. Meclislerin idareyi denetlemesi, temelde devlet görevlilerinin, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılanmaları şeklinde tezahür ediyordu.²⁴ Bu nedenle idarenin yargısal denetimi, taşra meclislerinde idarecinin mali yolsuzluğu kapsamında ceza hukuku denetimi şeklinde gerçekleşiyordu. Elbette idareciler bu meclislerden önce de denetleniyordu. Fakat artık geleneksel denetim usullerinden uzaklaşmış, Tanzimat'ın ürünü taşra meclisleri ya da il meclisleri eliyle denetim yapılıyordu.

Muhassıllık meclisleri, çeşitli yerel nüfuz gruplarının kendi aralarında veya merkezî idare memurları ile güç mücadelelerine sahne olmuştur. Bilhassa vergi konularındaki memnuniyetsizlikler yerel bazı ayaklanmaları tetiklemiştir. Bununla beraber bu meclisler ile eyalet örgütünün tasfiyesinden ve genel olarak idari düzensizlikten doğan boşluklar, merkezî hükûmet temsilcisi ve yerel grupların iş birliği ile doldurulmaya çalışılmıştır. Meclislerin çalışmasında bazı sorunlar ve eksiklikler zuhur etmişse de yeni vilayet sisteminde yönetilenlerin temsili bakımından bazı yeni usuller görülmüş ve bu yeni temsil şekli belli bir kurumsallık kazanmıştır.²⁵

Tanzimat'ın ilanı sonrası dönemde oluşturulan temsili taşra meclisleri idari yargının evrim çizgisi bakımından önem arz etmektedir. Taşra meclislerinin örgütlenme biçimi, işleyişi ve idare üzerindeki müdahale yetkileri, bilhassa 1982 yılında yapılan idari yargı reformu öncesi sistemin temel karakteristiğini yansıtmaktadır. Osmanlı'da son hâlini 1913 tarihli *Vilayat-i Umumiyye Kanunu* ile alan meclisler, Cumhuriyet dönemine intikal etmiştir. Cumhuriyet döneminde bu meclislere idarenin denetlenmesinde iptal davasını görme görevi verilmiştir. Meclisler bu hâliyle 1982 yılına kadar varlıklarını korumuştur .

23 Ortaylı, s. 32-42.

24 Karahanoğulları, s. 82-84.

25 Ortaylı, s. 42.

B. Şûrâ-yı Devlet'in Kuruluşu, Yapısı ve İdari Rejim Bakımından Önemi

1868'den önce vilayet nizamnameleri ile idari teşkilat tamamen yeniden düzenlenmişti. Mülki yapıdaki kurumsal dönüşüm ile yürütme ve yargı kuvvetlerinin vilayetler ölçeğinde ayrılması sağlandığı hâlde merkezde idare ve adliye işlerinin tek bir kurulda birleştirilmesi bazı sakıncalar yaratıyordu. Zira vilayetlerde mülki idarenin farklı kademelerinde adliye işleri, idare memurlarından tamamen alınmıştı. Ancak merkezde benzeri bir organik ve fonksiyonel ayrışmanın bulunmayışı mevcut yapının sürdürülmesini güçleştiriyordu. Ayrıca Şûrâ-yı Devlet'e kadar gelinen süreçte adli teşkilattaki ve devletin merkez ve taşra teşkilatındaki değişim ve dönüşüm bir bütün olarak fikrî, tarihî ve hukuki arka planda bu zarureti doğurmuştur.²⁶ Bu sebeple 1868 yılında temeli Fransız kanunlarından alınan bir nizamname ile Şûrâ-yı Devlet kurulmuş ve ikili kurul ya da idari rejim denemesi sayılan sisteme geçilmiştir.²⁷

Ancak Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunda Fransız sisteminin etkisinin olması, Fransız idari rejiminin ve *Conseil D'état*'nın bütünüyle Osmanlı yargı sistemine aktarıldığı anlamına gelmemelidir.²⁸ Osmanlı Devleti uzun yüzyıllar boyunca dünya sisteminin merkezinde yer almıştır. Bu nedenle ekonomik, siyasi, idari ve hukuki gelişmelerde öne çıkan ülke ve sistemler ile karşılıklı etkileşime girmiştir. Tanzimat'ın yarattığı taşra meclisleri veya sair adli ve idari müessese batı ile girilen bu etkileşimin ürünüdür. Ancak aynı taşra meclisleri deneyimi bu sefer merkezde Şûrâ-yı Devlet'e taşınmış ve yerel bir kaynak teşkil etmiştir. Yani 1868'de Fransız idari yargı kurumları birebir aktarılmadığı gibi adli ve idari yapıda kendine has belli bir kurumsallaşmanın üzerine oturtulmuştur. Fransız sisteminin model alınması ile ilgili açıklamaları bu bağlamda değerlendirmek gerektiği kanaatindeyiz.

Sultan Abdülaziz, 10 Mayıs 1868 tarihli açılış konuşmasında "... *Yeni teşkilat, yürütme organının yasama, din ve yargı kuvvetlerinden ayrılması ilkesine dayanmaktadır. Şûrâ-yı Devlet, halkın birliğiyle vücuda gelmiş Osmanlı Devleti'nin, amaçları doğrultusunda kamunun refahı ve eğitimin ilerlemesini*

26 Eraslan, s.45.

27 Engelhardt, s. 256.

28 Karahanoğulları, s.73.



sağlamakla görevli önemli bir kurul olarak görülmelidir...” ifadelerini kullanmıştır.²⁹ Öyle ki bu konuşmanın tamamına hâkim olan liberal yaklaşım, Padişahın Fransa’ya yaptığı seyahatin etkisiyle konuşmayı yaptığı yorumlarına sebep olmuştur.

Şûrâ-yı Devlet’in Fransa’da bulunan *Conseil D’état* model alınarak kurula çağını Fuad Paşa 1867’de dile getirmiştir. Aynı yıl hazırlanan rapor, Ali Paşa ve Padişah tarafından müzakere edilmiş, yabancı danışmanlardan da fikir alınarak 5 Mart 1868 tarihli İrade-i Seniyye ile kurulmuştur.³⁰ İrade-i Seniyye’de³¹ dikkat çeken hususlardan biri ‘*mesâlih-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükûmet-i icrâiyye tefrîki hususu*’ şeklinde ifade olunan adli yargının, mülki işlerden ve yürütme işlerinden ayrılması hususudur. Benzeri nitelikte bir vurgu Sadaret makamından Padişaha sunulan takrirden ve Sultan Abdülaziz’in açılış nutkunda da açıkça dile getirilmiştir.³² Burada *mesâlih-i hukûkiyye* ile adli yargı işlerinin kastedildiği hususunda tereddüt yoktur. *Umûr-ı mülkiyye* ifadesi ise vilayet sistemine geçtikten sonraki vilayet ve diğer kademelere ait idari işler anlamına gelmektedir. *Hükûmet-i icrâiyye* ile kastedilenin merkezî idare tarafından yürütülen idari işler olduğunu düşünüyoruz. Bu noktada vilayetlerde adli-idari iş ayrımının daha önce tesis edildiğini söylemek mümkün iken, merkezî idare bakımından adli ve idari işler hâlen beraber yürütülüyordu. Zaten Şûrâ-yı Devlet’in kuruluşunun temel sebeplerinden biri merkezî

29 Engelhardt, s. 256-257.

30 Belgenin orijinalinin aktıbeti ve arşivdeki yeri, İrade-i Seniyye’yi tam metin çeviren kaynaklar hakkında bkz. Eraslan, s.70-73.

31 “ Beyândan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukûk ve emniyyet-i şahsiyye en ziyâde lüzümü olan ıslâhatın biri dahi mesâh-i hukûkiyyenin, umûr-ı mülkiyye ve hükûmet-i icrâiyye tefrîki hususu olup bu madde-i mûtenâbihânın dahi bir an evvel yoluna konulması nezd-i adâlet veft-i hazret-i mülûkânede fevka’lgaye mültezem olduğundan el-hâletü-hâzihî Meclis-i Ahkâm-ı Adliyyeye havale olunmakta olan deâ’vî ve muhâkemât-ı nizâmiyyenin rü’yet ve tetkiki için (Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye) namiyle Vükelâ-yı Devletten bir zâtın taht-ı riyâsetinde bir meclis-i müstakîl teşkil olunması ve gerek buna lâzım olan nizâmâtın hemen tertîbi ve gerek Meclis-i Vâlânın bu haline tecâribü vâkâ ve muktezâyât-ı mesâlihe göre usûl-i hazirâsının tâdil ve tenkîhi ile bir yandan arz ve istizân kılınması ve Meclis-i Vâlâya bâdezin Şûrâ-yı Devlet itlâk olunub riyâsetinin umûr-ı mülkiyye nizâmât-ı cedîde-i dahiliyyeye vukûf-u tâamme ve dirâyet ve kifâyeti mücerreb ve müsellemler olan Tuna Vilayeti Valisi Midhat Paşa’ya ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye riyâsetinin dahi kezalik liyâkat ve malûmat-ı kâfiyesi cihetiyle Halep Valisi devletlü Cevdet Paşa’ya ihalesi ve iş bu tertîbe nazaran devletlü ubbetehtlü Kâmil Paşa Hazretlerinin bi’t-tab’ riyâsetten infisâlleri vukû’ bulacağından onların dahi Mecâlis-i Âliyye me’mûriyetlerine nakleylemesi...şeref sünûf buyurulan irâde...”. Metnin transkripsiyonu için bkz. İnal, İbnülemin Mahmut Kemal, Son Sadrazamlar I, 3. Baskı, Dergah Yayınları, İstanbul, 1982, s. 319

32 29 Mart 1868 tarihli Takrir-i âli. bkz. Eraslan, s.75.

idare nezdinde adli-idari iş ayırımına ilişkin olduğu söylenebilir. Kuruluş iradesinde dikkat çeken diğer bir husus ise Divan-ı Ahkam-ı Adliyye'nin bağımsız bir yüksek yargı organı olarak düşünülmesine karşın, Şûrâ-yı Devlet'in sadece bir yüksek yargı organı olarak düşünülmemesidir. Nitekim arz edileceği üzere Şûrâ-yı Devlet aynı zamanda idari, teşrii ve danışma niteliğindeki görevlere de sahip bir organ olarak kurulmuştur.³³

Şûrâ-yı Devlet'in görevleri, dairelerin yapısı ve üyelerin tayini, çalışma usulleri gibi hususlar 1 Nisan 1868 tarihinde çıkarılan esas nizamnamesi ile düzenlenmiştir.³⁴ Ayrıca 6 Nisan 1869'da ise iç işleyişi düzenleyen teşkilat kanunu niteliğindeki nizamname çıkarılmıştır.³⁵ Şûrâ-yı Devlet'in teşkilat yapısı en tepede Başkan olmak üzere bir Heyet-i Umumi ve kuruluştaki beş daire iken 1869'da altı daireye çıkarılan bir yapıdan oluşuyordu. Bu dairelerden dördü³⁶ doğrudan idari nitelikteki işler ile meşgul iken *Adliye Dairesi ve Muhakemat Dairesi* hukuki alanda faaliyet gösteriyordu.

Adliye Dairesi, mahkemelerin görev alanına giren davalara ait kanun ve nizamnelere ilişkin görüş verilmesi ve tasarıların hazırlanması çalışmalarını yapmakla yükümlüydü. Ayrıca davaların görüleceği mahkeme ya da temyiz mercii hususunda yargı mensupları ile idare mensupları arasında çıkan ihtilafları çözmek yetkisine sahipti. Bu bakımdan aksi görüşler olmakla beraber³⁷ bir nevi uyuşmazlık mahkemesi işlevini de yerine getiriyordu. Bu görev sonradan Muhakemat Dairesine aktarılmıştır.

Muhakemat Dairesi 1869'da kurulmuştur. Her daire için ortak görev ve yetki olan *'Eşhâs ile hükûmet beyninde olan da'vâlar'*a bakma yetkisi, dairelerden alınarak Muhakemat Dairesine verilmiştir. Yeni kurulan bu daire ile Şûrâ-yı Devlet'in yargısal yetkileri tek bir dairede toplanmış oluyordu. Daire kendi içinde ise Muhakemat-ı Hukukiye ve Muhakemat-ı Cezaiye olmak üzere iki alt şubeye ayrılmıştı. Muhakemat Dairesinin görev ve yetkileri Dahili Nizamnamede şöyle düzenlenmiştir:

33 Ekinci, s. 330-331.

34 Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsisi, Düstur 1. Tertip, c. 1, s. 703-706.

35 Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Dâhilisi, Düstur 1. Tertip, c. 1, s. 707-718.

36 Mülkiye ve Zabıta/Harbiye Dairesi, Maliye ve Evkaf Dairesi, Maarif Dairesi, Nafia, Ticaret ve Ziraat Dairesi.

37 Eraslan, s.92.



1. Öncelikli olarak bir davanın görüleceği mahkeme ve temyiz mercii tayini hususunda adliye/yargı ile idare memurları arasında meydana gelen ihtilafı veya idari daireler/birimler arasında dava konusu meselelerde oluşan uyuşmazlıkları çözmek,
2. İdare ile şahıslar arasında olan ve kendi özel meclislerinde görülüp karara bağlanan davalara istinafen ve bu türden olup önemi itibarıyla (Sadâret Makamından) havale edilen davalara bidâyeten bakmak,
3. Memuriyet vazifesinden dolayı suçlanarak Şurâ-yı Devlet'e havale olunanların yargılamalarını yapmak,
4. Vilayet İdare Meclislerinde görülen ancak hukuken Şurâ-yı Devlet'in temyiz ve tasdikine bağlı olan memur yargılamalarını incelemek ve hüküm vermek,
5. Vilayet İdare Meclislerinin istinafen incelenmesi mümkün olan hüküm ve kararlarına müracaat üzerine istinafen bakılması.³⁸

Muhakemat Dairesinin görev ve yetkileri dikkate alındığında Türkiye'de idari yargı geleneğinin doğmasında önemli rolü vardır. Şurâ-yı Devlet daha çok danışma ve inceleme işlevi bakımından öne çıkarken, yargı işlevi bakımından bilhassa Muhakemat Dairesi dikkat çekmektedir.

Türkiye'de idarenin tazminat sorumluluğunun gelişimi bakımından mesele-ye ayrıca değinmek gerekmektedir. Muhakemat Dairesinin görevlerinden biri belirtildiği üzere idare ile şahıslar arasında olan ve kendi özel meclislerinde (taşra meclisleri) görülüp karara bağlanan davalara istinafen ve bu türden bazı önemli davalara (muhtemelen davaya konu tazminat miktarının yüksek olduğu) ilk derece mahkemesi olarak bakmaktı. Buna göre taşra meclislerinde idarenin mali sorumluluğunun denetlenebildiği anlaşılmaktadır.

Muhakemat Dairesinin verdiği kararlar, diğer tüm daireler gibi genel kurul niteliğindeki Heyet-i Umumiye'nin denetiminden geçiyordu. Teşkilat nizamnamesinin 21. maddesine göre Heyet-i Umumiye, Muhakemat Dairesinin belli miktarın üstündeki kararlarını nihai olarak karara bağlıyordu. Buna göre her türlü davadan kaynaklanan tazminat, tenzilât ve diğer sebeplerden doğan devlet tarafından nakden veya mahsuben 100 bin kuruşun üstünde akçe ve-

38 Eraslan, s.91.

rilmesine ilişkin kararlar temyizen Heyet-i Umumi'de karara bağlanıyordu.³⁹ Bu bakımdan idarenin tazminat sorumluluğunu, taşra meclislerinden Şûrâ-yı Devlet Muhakemat Dairesine uzanan, uzman bir yargı organının (henüz yargı kolu diyemsek de) görev tanımı içinde ele alınabileceğini söylemek mümkündür.

Şûrâ-yı Devlet'in yetkilerini esas ve teşkilat nizamnamesi muvacehesinde şöyle sıralayabiliriz:

1. Kanun ve kural işlemlerinin yapım süreçlerine katılma şeklinde zuhur eden teşri yetkiler,
2. Muhakemat Dairesinde icra edilen yargısal yetkiler,
3. İmtiyaz sözleşme ve şartlarının incelenmesi yetkisi,
4. İlgili konularda (idari, mali/bütçe, ticari) karar alma, danışma ve görüş bildirme yetkisi.⁴⁰

Bunlar Şura'nın ilk zamanlarındaki yetkileri olup, aşağıda inceleneceği üzere zamanla yetkilerinden bazıları kaldırılmış, başka organlara devredilmiş ya da sınırlandırılmıştır.

Şûrâ-yı Devlet'in yerine getirdiği görevlerin çeşitliliği, kurumsal statüsü hakkında farklı adlandırılmalara sebep olmaktadır. Yapısı, görev ve yetkileri, tarihî süreç içindeki dönüşümün seyri gibi sebeplerle Şura'yı; "*Osmanlı Devleti'nin Danıştay, yasama organı, bağımsız yargı organı, yüksek mahkeme, uyuşmazlık mahkemesi, hatta anayasa mahkemesi*"⁴¹ ya da bütçe denetimi işlevinden dolayı Sayıştay şeklinde tarif edenler vardır. Esasen kendi cephesinden bakıldığında hiçbiri yanlış değildir. Sayılan kurumların her birinin bugünkü görev tanımı içinde Şûrâ-yı Devlet'in icra ettiği işler olmuştur. Ancak devletin siyasi, idari ve hukuki yapısının sürekli tekamül ettiği hususu dikkate alındığında kimi görev konularında zamanla değişiklikler olmuştur. Şûrâ-yı Devlet'in görev ve yetkileri ihtiyaca göre yeni ihdas olunan organlara tevzi edilmiştir. Nitekim Şûrâ-yı Devlet yasamaya ilişkin görev ve yetkilerini I. Meşrutiyet ile Osmanlı Meclisine devretmiştir. Bu bakımdan Osmanlı-Türk parlamen-

39 Eraslan, s.94.

40 Konan, s. 30-38.

41 Eraslan, s.70.



toculuğunu işlevsel açıdan 1876 Kanun-u Esasi ile başlatmak doğru değildir. Şûrâ-yı Devlet; Divanhümayun ile başlayan ve Tanzimatın ilanından sonra kurulan meclis karakterli kurullar ile idarede istişare usulünün ve kuvvetler ayrılığı prensibinin, 1876'da kurulan meclis sistemi öncesindeki izdüşümü sayılabilir. Benzer bir yorumu anayasa mahkemesi, uyuşmazlık mahkemesi ve yüksek mahkeme organları için de yapmak mümkündür.

C. Şûrâ-yı Devlet'in ve Taşra Meclislerinin Geçirdiği Değişiklikler

Türkiye'de idare hukuku ve idari yargı tarihi gelişiminin tetkiki bakımından merkezdeki ve taşradaki kurulların (ya da meclislerin) gelişimini birlikte ele almak gerekmektedir. Bu minvalde önce taşra idaresinde adli ve idari işlerin fonksiyonel ayrışmasına değineceğiz. Yukarıda belirtildiği üzere Tanzimat ile taşra meclisleri kurulmuş ve geleneksel idari denetim usullerinden bir kopuş başlamıştı. 1864 yılında mülki idare *Vilayet Nizamnamesi* ile Tanzimat meclislerinin kazanımları üzerine yeniden düzenlenmiştir. Yeni mülki idare teşkilatı 1791 Fransa Anayasası'nda öngörülen *Department* (vilayet) sisteminden esinlenerek oluşturulmuştu. Buna göre her *department, district*'lere (kazalara), her kaza birimi ise *Canton* denilen nahiyelere bölünmüştü.⁴² Fransa modeli, ilki Beyoğlu Belediyesi olmak üzere, *Municipalite* denen yerel yönetim idarelerinin kurulmasında da örnek alınmıştı.⁴³

1- Taşra Meclisleri

1871'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur. 1871 Nizamnamesi daha çok 1864 Nizamnamesini tamamlayıcı, eksikliklerini giderici bir işleve sahipti. Yani 1864 Vilayet Nizamnamesi bütünüyle yürürlükten kaldırılmamıştır. Nizamnamenin maddeimahasasında vilayetleri düzenleyen önceki mevzuatın yürürlükte olduğu, ancak bu Nizamnameye (1871) aykırı hükümlerinin ilga olduğu ifade edilmiştir.⁴⁴ Şu hâlde 1871 Nizamnamesi ile düzenlenmeyen konularda 1864 Nizamnamesine gidilecekti. 1871 Vilayet

42 Engelhardt, s.185.

43 Mahalli idarelerin kuruluşu, hukuksal ve tarihsel kökeni bakımından ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2018; Seyitdanlıoğlu, s. 27.

44 Kartal, Nazım, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", Akademik Yaklaşımlar Dergisi, İlkbahar 2013 Cilt:4 Sayı:1, s.13-14.

Nizamnamesi ile mülki idare beşe taksim edilmiştir. Birinci maddede vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılacağı belirtilmişti.⁴⁵ Bu iki nizamname 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Vilayet düzenlemeleri ile vilayet meclisleri, liva idare meclisleri ve kaza idare meclisleri kurulmuştur. Bu meclisler artık yargı işlerinden el çekmiştir. Yargılama işlevi *divan-ı deavi*, *meclis-i temyiz* ve *divan-ı temyiz* kurullarına bırakılmıştır. Ancak memurların yargılanması işleri ve idare hakkındaki şikayetler yine meclislerin görev tanımı içinde yer alıyordu.⁴⁶ Buradaki kurumsal evrimin öncelikle adli iş-idari iş ayrımı ile başladığını söylemek mümkündür. 1871 Nizamnamesinin getirdiği düzende de meclisler varlığını sürdürmüştür. 1871 Nizamnamesinin *deavi-i idare* başlığını taşıyan 78. maddesiyle meclislerin idari görevi; memurlar hakkında tahkikat, vilayet hudutları içindeki liva ve kaza idare meclisleri ile mahkemeler ve memurlar arasındaki uyuşmazlığın çözümü, ahali ile hükûmet arasında veya ahalinin kendi aralarında vergi alınması ve toplanmasından mütevellit itirazların incelenmesi gibi konuları kapsıyordu.

İlk kez 1871 Nizamnamesinde yer alan *deavi-i idare*, halkın memurlar hakkındaki şikayetleri hakkında karar verilmesi işine bakıyordu. Burada '*idari*' dava değil, '*idare davaları*' kavramı kullanılmıştır. Dolayısıyla idare yerine hala idare memurunun şikayete konu fiillerinin (bilhassa bugünkü memur suçları) yargılaması şeklinde bir denetim yapılmaktadır. Bu yapı daha ziyade yargı-idare ayrılığının ileri bir aşaması olarak nitelendirilmektedir.⁴⁷ Taşra idare meclislerinde savcı ve sorgu hâkimi bulunmuyordu. Bunların yerine işlevine uygun olarak vali, mutasarrıf, kaymakam ve yerel idare memurları yer alıyordu.⁴⁸

Vilayet idare meclislerinin idare aleyhine verdiği kararların icra edilmesi için başkaca bir makamın onayına gerek yoktu. Bu durum merkezdeki kurulların işleyişine göre daha ileri bir uygulamadır.⁴⁹ Nitekim Şûrâ-yı Devlet'in yar-

45 İkinci, s. 332-333.

46 Karahanoğulları, s.91-93.

47 Karahanoğulları, s.95.

48 İkinci, s. 333.

49 İkinci, s. 333.



gısal ve idari kararları Sadaret makamının onayına tabi idi.⁵⁰ Fransa'daki vilayet meclisleri ve *Conseil D'etat* için de benzeri bir durum söz konusuydu. Tutuk adalet anlayışı olarak adlandırılan bu sistem, Fransa'da 1872'de terkedilmiştir. *Conseil d'Etat* için söz konusu olan tutuk adalet anlayışının, günün koşullarında Şûrâ-yı Devlet için de geçerli olması anlaşılır bir durumdur. Zira modern anlamda ve hukuk devleti anlayışına uygun kuvvetler ayrılığı ilkesi tam anlamıyla ancak III. Cumhuriyet Dönemi'nde (1870-1944) benimsenmiştir.⁵¹

Osmanlı taşra örgütlenmesini yeniden düzenleyen reformlar ile tüm kademelerde yürütme, yasama ve yargı işlevleri arasındaki ayrışma daha belirgin bir hâl almıştır. Ancak taşradaki bu fonksiyonel ayrışmayı ilkesel ve anayasal düzeyde karşılayabilecek kurumsal gelişim merkezi düzeyde henüz sağlanmamıştır.

2- Şûrâ-yı Devlet

Şûrâ-yı Devlet'in çalışmaları 1872 yılından itibaren ülkedeki siyasi karışıklık sebebiyle kesintiye uğramaya başlamıştı. Bu nedenle Sultan II. Abdülhamid döneminde tekrar eski etkinliğini sağlamak adına 1880 yılında 110 maddelik yeni bir nizamname yürürlüğe konulmuştur.⁵² Bu düzenlemenin tarihi hakkında kaynaklarda farklı tarihler verilmektedir.⁵³ Yeni düzenlemede Şûrâ'nın *Tanzimat*, *Muhakemat* ve *Dahiliye* olmak üzere üç daireden oluştuğu belirtilmiştir. Görev alanı bakımından istişari nitelikteki görevleri 14. maddede sayılmıştır. Burada artık Kanun-u Esasi'nin dikkate alınarak, Heyet-i Mebusan'ın teklif ettiği kanun tasarılarının düzenlenmesi ve değiştirilmesi görevleri tanımlanmıştır.⁵⁴ Yargısal yetkiler bakımından ise daha önce Şûrâ'nın yetkisinde olan *'eşhas ile hükümet arasında görülen davaları'* çözme

50 Şûrâ-yı Devlet Nizamnamesi madde 8: "Şûrâ-yı Devlet'in nizamnâme-i aslîsi hükümünce umûr-ı idâreye dâ'ir olan kararları kat'î olmadığı misüllü muhâkemât dâ'iresinde de'âvî üzerine lâhik olan hüküm ve karârların icrâsı dahi makâm-ı sadâret-i uzmânın tasdîkine ve irâde-i seniyye-i hazret-i pâdişâhî sudûruna menûtdur."; Ayrıca bkz. Ekinci, s. 333.

51 Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1999 s. 577-600.

52 Şûrâ-yı Devlet Nizamname-i Esasisi (1880)

53 Canatar, Mehmet/ Baş, Yaşar, "Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", *İlmi Araştırmalar Dergisi*, Sayı 5, Ocak 1997, s. 129-130; Onar, s.548-549; Eraslan, s.147.

54 Canatar/ Baş, s. 129-130.

yetkisine yeni düzenlemede yer verilmemiştir. Çünkü Kanun-u Esasi'nin 85. maddesindeki '*Eşhas ile hükûmet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumi-yeye aittir*' hükmüncü bu yetki genel mahkemelere bırakılmıştı.

Burada dikkat çekici olan memurların görev ile ilgili işlerden yargılanmaları Şurâda bırakılırken, ceza hukukuna ait fiillerinden dolayı yargılanmaları genel mahkemelerin uhdesine geçmiştir. Bu itibarla memurların görev dışı yargılanmasında bugünkü sisteme geçildiği söylenebilir.⁵⁵ Sayıştay'ın görev alanına giren mali konularda genel mahkemelerin görevi dışındaki hukuka aykırı uygulamalardan doğan uyuşmazlıklar Şurâ'nın yetkileri arasında sayılmıştır. Mali uygulamalar üzerindeki bu yetkiyi bugünkü Sayıştay denetimi ve vergi mahkemelerinin görev tanımı bakımından değerlendirmek mümkündür.

Nizamnamenin 25. maddesi ile memur yargulamalarında personelin ötesinde idarenin de sorumlu tutulacağına ilişkin ayrıma ilk kez yer verilmiştir. Yani kişisel sorumluluk ile idarenin anonim sorumluluğu arasında bir ayrım gidilmesi bakımından bu hüküm son derece önemlidir.⁵⁶ İlgili maddenin ikinci kısmı, '*idarenin kötü işleyişinden*' kaynaklanan hususlara gönderme yapmaktadır. Buna göre hizmet ya da görev ile personelin ayrıştırılması, idarenin işlemlerinin Muhâkemât Dairesinin yargısal denetimine tabi tutulduğu anlamına gelmektedir. Tam anlamıyla olmasa da bu dönemde *iptal davası* anlayışının ve mantığının oluşmaya başladığı ve hukuki düzenlemelere de yansıdığı görülmektedir. Esasen bu gelişimi garipsememek gerekir. Zira Osmanlı hukukçularının mukayeseli hukuka vakıf olmakla Fransız idari yargı sistemi hakkında muhakkak ki kanaatleri vardır. Nitekim Şûrâ-yı Devlet'e dair yapılan değişikliklere yansıyan anlayış da bunu göstermektedir.⁵⁷

İdari yargının kendi içinde ayrı bir yargı kolu olarak gelişmesi bakımından önemli bir gösterge de Şurâ'nın genel kurulu niteliğindeki Heyet-i Umumiye'nin

55 Eraslan, s.143-146.

56 Madde 25: "Muhâkemât Dâ'iresi evvelâ, vazife-i me'mûriyetlerinden dolayı ithâm olunan me'mûrin-i mülkiyye ve mâliyye ve belediye'nin muhâkemât ve ta'yin-i mücâzâtına Sâniyen, mensûb oldukları devâ'ir-i idârenin salâhiyetlerini sû-i isti'mâl veya hudûd-i vezifesi tecavüz sebebiyle mutazarrır olan me'mûrlar tarafından vukû' bulacak iştikâ ve iddiaların tedkik ve rû'yetine me'mûrdur. Bu ikinci kısım deâvîi nezâret veya idâre tarafından hakk-ı terakkî ve tekâüdün iptal veya ihlali ve rû'yet-i muhâsebatta kavaid-i umûmiyyenin ta'lîl ve tağyiri velhâsil bi'l-cümle me'mûrinin hukûk ve vezâifini tekeffül eden ve kavânin ve nizâmâtın adem-i icrâ-yı ahkâmından münbais olan ve esâsen sırf idareye taalluk eden mevaddır"

57 Eraslan, s.147.



yeni düzenlemedeki yeridir. Heyet-i Umumiyye yeni düzenleme ile ayrı bir organ olarak düşünölmüştür.⁵⁸ Buna göre muhakemata mahsus bir Heyet-i Umumiyye teşkil edilerek yargısal kararların temyizi bu heyete bırakılmıştır. Bu gelişme idari yargının giderek idareden (idari şube) ayrışması anlamına geliyordu. Dolayısıyla bu gelişmenin, idari rejim sistemine geçişte önemli bir katkısı olmuştur.

1894 tarihli bir irade ile Şûrâ-yı Devlet Muhakemat Dairesi; Bidayet, İstinaf ve Temyiz mahkemeleri olarak üçlü bir taksimata tabi tutulmuştur. Babialı, Meclis-i Mahsusu'nun kararı üzerine 15 Ocak 1897 tarihli irade ile de Şûrâ-yı Devlet teşkilatında önemli bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre Muhakemat Dairesi ve ona bağılı olarak görev yapmakta olan Bidayet Mahkemesi, adli işler açısından mühim olan yapı dikkate alınarak müstakil bir hâle getirilmiştir. Bunlara ait görev ve yetkilere haiz olmak üzere *Mehakim-i İdare* (idare mahkemeleri) teşkil edilmiştir. Buna göre Mehakim-i İdare; Bidayet, İstinaf ve Temyiz mahkemelerinden oluşuyordu.⁵⁹

Muhakemat Dairesi, 1876 Kanun-u Esasi'nin hükümleri ile başlayan ve daha sonra sıklıkla yapılan değişiklikler ile görev ve yetkileri en fazla düzenlemeye konu olan daire olmuştur. Bu değişikliklerin genel karakterine baktığımızda, Muhakemat dairesinin görev bakımından yetkili olduğu konular giderek kısıtlanmıştır. Diğer yandan uhdesinde kalan görevler bakımından ise giderek idari yargı alanında uzmanlaşmaya giden bir yapıya evrilmiştir. İdari rejime doğru mutlak bir gidişatin olduğu, 1886 yılında Muhakemat dairesinden bağımsız kurulan '*Encümen-i İhtilaf*'ın varlığından anlaşılmaktadır. Bahsi geçen kurul adli ve idari mahkemeler arasında merci tayini ve ihtilafları karara bağlamakla görevli kılınmıştır. Kanaatimizce idari rejim sisteminin en önemli ölçütlerinden biri, iki yargı kolu arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını gideren bağımsız bir uyuşmazlık mahkemesinin varlığıdır. Bu nedenle Kanun-u Esasi sonrası her ne kadar Şûra'nın yargısal görev alanı daralsa da idari rejimin temel karakteri olan uyuşmazlık mahkemesi açıkça yargı sistemine dahil olmuştur.⁶⁰

58 Ekinci, s. 333-337; Eraslan, s.149.

59 Canatar/ Baş, s. 132.

60 Onar, s.77-78.; Ekinci, s. 33.

1913 yılında *Memurin Muhakemat-ı Muvakkat Kanunu*'nun birinci maddesi ile görevden kaynaklanan memur suçlarının yargılama yetkisi tamamen adliye mahkemelerine bırakılmış ve Şûrâ-yı Devlet nezdindeki temyiz, istinaf ve bidayet mahkemeleri ilga edilmiştir. Bu düzenleme neticesinde Şura'nın yargılama yetkisi son bulduğu gibi uyuşmazlık mahkemesinin (*Encümen-i İhtilaf*) görevi de fiilen sona ermiş oldu. Öyle ki bu düzenlemelerden sonra idari rejimin tamamen ortadan kalktığı ve adli rejime geçildiği söylenebilir.⁶¹

III. İdari Yargının Anayasalardaki Yeri

A- 1921 Anayasası'na Kadar Olan Dönem: Kanun-u Esasi

İdari yargının gelişimine katkı sunan ilke, kurum ve kavramları anayasal statüde değerlendirmek için öncelikle 1876 Kanun-u Esasi'ye bakmak gerekmektedir. Bu minvalde idari yargı geleneğinin kökenlerini oluşturan Şûrâ-yı Devlet ve taşra/idare meclisleri bakımından meseleyi ele almak gerekir.

Osmanlı Devleti'nin oldukça çalkantılı bir siyasi dönemi sayılan 1876 yılında Sultan II. Abdülhamit tahta geçmiş ve I. Meşrutiyet ile Kanun-u Esasi ilan edilmiştir. Böylece nizamnameler ve iradei seniyyeler ile düzenlenen devletin temel organları ve görevleri ilk kez belirli bir sistematik içinde ve anayasal boyutta düzenlenmiştir. İdare meclisleri ve Şûrâ-yı Devlet konuları, kuvvetler ayrılığının anayasal boyut kazandığı bu temel metinde çeşitli başlıklar altında yer bulmuştur. Nitekim Şûrâ-yı Devlet, uzun yıllardır kanun ve nizamnamelerin hazırlanmasında icra ettiği işlevine binaen Kanun-u Esasi'nin hazırlanmasında da etkin bir rol üstlenmiştir. Öyle ki Şûrâ-yı Devlet tasarısı, Meclis-i Vükelâ tarafından değiştirilmişse de Sadrazam Midhat Paşa'nın desteği ile ilan edilen anayasa metninin esasını teşkil etmiştir.

Kanun-u Esasi'ye göre yeni kanunların tanzim edilmesi veya mevcutların değiştirilmesini teklif etme yetkisi hükûmete aitti. Fakat Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan kendi yetkileri dahilindeki konularda öneri getirebilirdi. İlgili daireden alınacak bilgiler doğrultusunda Şurâ-yı Devlet'te hazırlanan kanun lâyhaları önce Meclis-i Mebusan'da, ardından Meclis-i Ayân'da kabul edildik-

61 Onar, s.77-78; Ekinci, s. 337; Eraslan, s.155.



ten sonra padişahın iradesine sunulabilirdi (md. 53-54).⁶² Bu hükümlere göre Şura, tasarı hazırlama şeklinde yasama süreçlerinde yer alsa da bir yasama organı olarak nitelendirilemez. Diğer yandan nizamname hazırlama görevi geçmiş tecrübelerinden dolayı Şûrâ-yı Devlet'e bırakılmıştır. Mülki işlere dair olan kanunları yorumlama yetkisi de Şûrâ-yı Devlet'e verilmiştir.⁶³ Anayasa'nın "Mehakim" başlıklı bölümünün 85. maddesinin '*Eşhas ile hükûmet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumiyeye aittir*' hükmü ile Şura'nın yargısal yetkileri kısıtlanmış ve Şûrâ-yı Devlet'e mahkeme olarak bu başlıkta yer verilmemiştir. Bu bakımdan Kanun-u Esasi'nin, Şura'nın yargısal yetkilerini iyice daralttığı ve görünüşte anayasal açıdan yargı birliği rejimine geçildiği söylenebilir. Ancak Onar'a göre bu düzenlemenin mahiyetini yargı birliği olarak değerlendirmek kabil değildir. Bu hüküm ile eşhas ve idare arasındaki adi nitelikteki tasarrufların adli yargıya tabi kılındığı ileri sürülmektedir. Nitekim 1879 tarihli *Muhakim-i Nizamiye Teşkilatı Kanunu*'nda idarenin bir hususi hükmi şahıs gibi icra ettiği tasarruflardan doğan ihtilaflar adli yargıya tabi kılınmıştır. Kamu gücünün kullanılmasıyla yapılan idari tasarruflar ise adli mahkemelerin yargı yetkisi dışında bırakılmıştır.⁶⁴

Esasen idari yargı, Şura'nın hükûmet ile kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme görevine indirgenmemelidir. Bu sebeple idari yargının tümünden ortadan kalktığını söylemek doğru bir yaklaşım değildir. İdari yargıyı, taşra meclislerinden merkezdeki Şûrâ-yı Devlet'e uzanan *idareye karşı şikayetleri dinleme ve halletme, idarenin sorumluluğunun belirlenmesi ve idareyi hukuka uygun davranmaya sevk etme* işlevleri yönünden değerlendirmek gerekir. İşte bu işlevler, kurumlarıyla ve yöntemiyle Anayasa'da da düzenlenmiştir. İdari yargı geleneği

62 Madde 53: Müceddeden kanun tanzimi veya kavanini mevcudeden birinin tadili teklifi vükelâya ait olduğu gibi Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusanın dahi kendü vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad için kanun tanzimini veyahut kavanini mevcudeden birinin tadilini istidaya salâhiyetleri olmakla evvelce makamı Sadaret vasıtası ile tarafı Şahanedan istizan olunarak iradei seniye müteallik buyrulur ise ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilat üzerine layihalarının tanzimi Şûrayı Devlete havale olunur.

Madde 54: Şûrayı devlette bilmüzakere tanzim olunacak kavanın layihaları Heyeti Mebusanda badehu Heyeti Ayanda tetkik ve kabul olunduktan sonra icrayı ahkamına İradei seniye hazreti Padişahi müteallik buyrulur ise düştürül amel olur ve işbu heyetlerin birinde katiyen reddolunan kanun layihası o senenin müddeti içtimaiyesinde tekrar mevki müzakereye konulamaz.

Madde 117: Bir maddei kanunienin tefsiri lâzım geldikte umuru adliyyeye müteallik ise tâyini manâsi Mahkemei Temyize ve idarei mülkiyyeye dair ise Şûrayı Devlete ve işbu Kanun-u Esasiden ise Heyeti Âyana aittir.

63 Akyıldız, Ali, "Şûrâ-yı Devlet" maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi.

64 Onar, s. 76-77.

bakımından bu anayasal statü kısmen de olsa bir gelişime işaret eder.⁶⁵ Kaldı ki Kanun-u Esasi sadece idarenin yargısal denetimi ya da idari yargı bakımından değil, parlamenter sistemin temel unsurları bakımından da bazı eksiklere havidir.

İdari yargı geleneğinin gelişimi bakımından çok önemli sayılan idare meclislerine ve vilayet genel meclislerine Kanun-u Esasi'nin 109 ve 111. maddeleri arasında yer verilmiştir. Böylece idare meclisleri anayasal bir zemine kavuşmuştur. Madde 109'a göre "*Vilâyet ve liva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleri ile senede bir defa merkezi vilâyette içtima eden Meclisi Umumi âzasının sureti intihabı bir kanunu mahsus ile tevsi olunacaktır.*" 110 ve 111. maddelerde ise vilayet umumi meclislerinin görevlerine yer verilmiştir. Madde 110'a göre umumi meclisler, vergilendirme işlemleri dahil idareyi yasal sınırlar içinde tutmak görev ve yetkisine sahiptir. Esasen bu yetkinin, günümüzde idari yargı denetiminin idarenin hukuka bağlı kalmasını sağlamaya yönelik temel amacına hizmet ettiği söylenebilir. Böylece vilayet meclisleri, idarenin kanun ve nizamnamelere uygun hareket etmesini sağlamak adına anayasal yetkiler ile donatılmıştır.

İdare meclislerinin, idare üzerindeki denetim yetkileri Cumhuriyet döneminde işlemlerin iptali yetkisi kazanana kadar kısmi değişiklikler ile devam etmiştir. Bu dönemde idare meclislerinin idari denetim yetkilerini daha belirgin kılan en önemli düzenleme ise 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'dır. 1913 Vilayet Kanunu ile aynı yıl *Memurin Muhakemat-ı Muvakkat Kanunu* da çıkarılmıştır. İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu bazı maddeleri değişikliğe uğramakla beraber, 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılıncaya kadar mahalli idareler hukuku alanında temel kanunlardan biri olmuştur.⁶⁶ Bir görüşe göre idarenin yargısal denetimi bakımından bu kanunla getirilen en önemli deği-

65 Karahanoğulları, s. 99.

66 "... 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin ismi ve bazı maddeleri 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır. Bununla birlikte günümüzde 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun öngördüğü sistem ile 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin öngördüğü sistem arasında çok büyük benzerlik vardır. Bu nedenle Fransız etkisinin günümüzde de devam ettiğini söyleyebiliriz." Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, Osmanlı/Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi, <https://www.idare.gen.tr/loi-fransiz-etkisi.pdf> (Erişim tarihi: 21.01.2021).



şiklik, görevli ile işlem arasındaki ayrımın benimsenmiş olmasıdır.⁶⁷ Ne var ki bu yaklaşım Şura'nın 1880 tarihli esas nizamnamesinde daha evvel benimsenmişti.

Kanunun 66. maddesi ile '*memur yargılaması*' terim olarak açıkça zikredilmiş ve bu görev idare meclislerine bırakılmıştır. 67. maddede ise il idare şubelerinin kararlarına karşı ilgililer tarafından yapılan itirazların il idare meclisince inceleneceği belirtilmiştir. Bugün il ve ilçe genel idaresinde yürütülen kamu hizmetleri hâlen şubeler şeklinde yürütülmektedir. İl idare meclisinin verdiği kararların denetim mercii ise Şûrâ-yı Devlet'tir. 1913'te çıkarılan her iki kanunun getirdiği sistem birlikte değerlendirildiğinde, idarenin kararlarının denetlenmesi ile görevlilerin denetlenmesinin açıkça ayrı işler olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu yönüyle idarenin denetiminin bağımsız bir işlev niteliği kazanması sağlanmıştır. İl idare meclisi kararlarına karşı Şûrâ-yı Devlet'e başvurulması ise Şura'nın yargı organı fonksiyonu kazanmasına katkı sağlamıştır.⁶⁸ Bilindiği üzere idare meclisleri 1924'te 669 sayılı Kanun'la kurulan Şûrâ-yı Devlet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Ancak idare meclisleri bu kanun döneminde, idarenin yargısal denetiminin temel aracı olan *iptal davası* yetkisine sahip idari yargı işlevi kazanmıştır. Böylece yöneticilerin kötü uygulamalarının padişaha iletildiği şikayet mekanizması, idarenin yargısal denetiminin iptal davası ile yapıldığı bir sisteme evrilmiştir.

İdari yargı alanı ve genel olarak bugün idare hukuku alanındaki konulara isabet eden gelişmeler bakımından birkaç cümle de idare hukukunun kuramsal yönüne değinmek gerekir. İdare hukukunun kuramsal boyutunun Osmanlı'daki gelişmelerin oldukça gerisinden geldiği söylenebilir. Kısacası pratik uygulama ve dayanağı olan mevzuat, idare hukuku kuramının önünde gidiyordu. Yargı alanındaki gelişmelerin eğitim ayağındaki uzantısı sayılabilecek ilk hukuk fakültesi Mektebi Hukuk-u Sultani adıyla 1874'te kurulmuştur. Öncesinde Adliye Nezareti tarafından, nizamiye mahkemeleri için lüzumlu elemanları yetiştirmek ve onlara gerekli kanunlar ile hukuk usul ve prensiplerini öğretmek üzere 1870'te *Kavanin ve Nizamât Dershanesi* oluşturulmuştu. Ancak Hukuk eğitiminin yüksek öğrenim seviyesindeki ilk oluşumu *Mekteb-i Hukuk-u Sul-*

67 Karahanoğulları, s. 99.

68 Karahanoğulları, s. 100.

tani olarak kabul edilir.⁶⁹ Daha sonra Adliye Nezaretine bağlı bir *Mekteb-i Hukuk-ı Şahane* adıyla bir hukuk mektebi daha kuruldu. Şûrâ-yı Devlet'te bile bu ihtiyaç gündeme getirilip teklifte bulunulmuştur. Nihayet 1881 yılında bu iki hukuk mektebi birleştirilerek tek bir çatı altında toplanmıştır.

Ders programına baktığımızda idare hukuku dersi ilk yıllarda eğitim programında yer almıyordu.⁷⁰ Türkçe ve Fransızca anlatılan dersler ağırlıklı olarak *medeni hukuk, Roma hukuku, uluslararası hukuk, usul hukuku, fıkıh, ticaret hukuku, iktisat ve anlaşmalar hukuku* gibi derslerden oluşuyordu. İdare hukuku dersi müfredata 1890'lı yıllarda eklenmekle beraber oldukça genel bir anlatım yapılıyordu.⁷¹ Öyle ki 1901 yılında öğrenci olan Celal Nuri anılarında şöyle tespitlerde bulunmuştur:

Muallimlerden merhum İbrahim Hakkı Paşa, derslerinde gümrükten mal kaçıracasına az da olsa hukuk-ı esâsiyeden bahsetmektedir. Hukuk-ı düvelin tedrisinde sakınca yoktur. Hukuk-ı idarede ancak usûl-i idare şeklinde ve hukuk noktaları dikkate alınmadan okutulmaktadır. Celâl Nuri, bu dersleri önemsiz bulduklarından, hukuk-ı medeniye, cezaiye ve ammeye dair Paris Darülfünun'undan ders notları getirttiklerini ve bu şekilde ilmi müktesebat kazandıklarını belirtir.⁷²

Fakültede aynı zamanda dersin hocası da olan İbrahim Hakkı'nın müellifi olduğu *Hukuk-u İdare* kitabı (ilk baskı 1892) okutuluyordu. Müellif kitabının ön sözünde idare hukuku ilminin hukuk fakültesi programına alındığını ve bu zaruret karşısında bir eser meydana getirdiği belirtmiştir.⁷³ İlk idare hu-

69 Koyuncu, Nuran, "Hukuk Mektebinin Doğuşu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2012, Cilt: XVI, Sayı: 3, s. 167-168.

70 Nizamnameye göre hukuk mektebinin müfredatında Fıkıh (İslâm hukuku), Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye (Medeni hukuk), Usûl-i Fıkıh (Fıkıh usulü), Hukuk-u Umumiye (Hukuk ilminin geçmiş dönemlerdeki durumunun kısaca gözden geçirilmesi), Kavanin ve Nizamat-ı Devlet-i Aliyye (Osmanlı Devleti'nin kanun ve nizamları), Roma Kavanini (Roma kanunları), Kanun-ı Ticaret (Ticaret kanunu, Usûl-i Muhakeme (Muhakeme usulü), Kanun-ı Ceza ve Usûl-ı İstintak (Ceza kanunu ve sorgulama usulü), Kavanin-i Bahriye (Denizcilik kanunları), Hukuk-ı Düvel ve Milet (Devletlerarası ve milletlerarası hukuk), Muahadat (Anlaşmalar), Ekonomi Politik (Servet-i milel veya iktisat) dersleri yer aldı. Koyuncu, s. 173.

71 Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I Genel Konular, Ankara, 1970, s. 142-143.

72 Aktaran: Koyuncu, s.180.

73 "... Mekteb-i funun mülkiye ve mekteb-i âli hukukda tedrisine şeref-i taalluk eden irade-i hükümet adei zıllulhahi mantuk münifine tevfikân Mekteb-i Osmaniye programlarına dahil olmuştur". Hakkı, İbrahim, Hukuk-u İdare, Karabet Matbaası, 2. Tab, İstanbul, 1312



kuku kitabının yazarı olan İbrahim Hakki, kitabının ön sözünde Fransız idare hukuku kitaplarından istifade ettiğini ifade etmiştir.⁷⁴ Müellif yeri geldiğinde hiç çevirmeden Fransızca terimler kullanmıştır. İki ciltten oluşan kitabın birinci cildinin ilk bölümlerinde Osmanlı idari teşkilatının bölümlenmesinden bahsedilmektedir. Ancak *idarenin yargısal denetimi* konusunda Fransa'daki kuramsal çerçeveye kitabında yeterince yer vermemiştir. Ayrıca Osmanlı idari yargı düzeni içinde kurumsallaşmış bir yargısal denetimden bahsetmemiştir. İbrahim Hakki, Şûrâ-yı Devlet'in adliye mahkemelerine kıyasla müstakil bir yargı organı olmadığı ve idari yargı yetkisi kullanan hâkimlerin teminattan yoksun oldukları tespitini yapmıştır. Eserde yargı kuvvetinin, idare kuvvetinden ayrıldığı tespit edilmiş ve idari teşkilat konularına ağırlık verilmiştir. Diğer yandan temel haklara isabet eden genel konulardan, kütüphanelerin idaresine kadar ayrıntılara eserde yer verildiği görülmektedir. Kuramsal boyutu ve ele aldığı diğer konular dikkate alındığında, eseri sadece kuru bir ders kitabı olarak değerlendirmek yerinde olmaz.

Eserin *Heyet-i İdare-i Mülkiye* kısmında, İdare-yi Merkeziye başlıklı birinci ve *Mehakim-i İdare* başlıklı altıncı faslında Şûrâ-yı Devlet'e yer verilmiştir. Ancak esas nizamnamesinin aktarılması dışında idarenin yargısal denetimine ilişkin detaylı değerlendirmeler yapılmamıştır. Kitapta memur yargılaması konusunun ele alındığı başlıkta *deavi-i idare*'den ne anlaşılması gerektiği açıklanmıştır. Bu açıklamalar ilk idare hukuku kitabında idari dava tanımından ne anlaşılması gerektiği konusunda aydınlatıcıdır. Fransızca karşılığı olan terime de *contentieux adminisratif* yer verilen kitapta *deavi-i idare*'den, *idare davası*'nın mı yoksa *idari dava*'nın mı kastedildiği belirgin değildir. İbrahim Hakki'ya göre *deavi-i idare*'yi belirleyen temel ölçüt uyumsuzluğun adli yargıda değil, idare hiyerarşisi içindeki heyetler tarafından çözülmesidir. Anlaşıldığı kadarıyla *deavi-i idare* daha çok memur yargılaması bağlamında ele alınmıştır. Şûrâ'nın idare aleyhindeki şikayetlerden doğan uyumsuzlukları istinafen veya doğrudan çözüme işlevine ise yer verilmemiştir.⁷⁵ Netice itibarıyla idare hukuku ve idari yargı alanındaki temel kuramsal çerçevenin, bu alandaki gelişmelerin belirli bir olgunluğa eriştiği Cumhuriyet döneminde olduğu söylenebilir.

74 Balta, s. 143.

75 Karahanoğulları, s.188-189.

B- 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Anayasası ve Millî Mücadele Dönemi

1876 Kanun-u Esasi ilanından kısa bir süre sonra 1293 Osmanlı-Rus Savaşı gerekçe gösterilerek yine anayasaya dayanarak askıya alınmıştı. 1908'de ise II. Meşrutiyet'in ilanı ile Kanun-u Esasi'de esaslı değişiklikler yapılarak hükümleri tekrar yürürlüğe konulmuş ve 1921 Teşkilât-ı Esâsiye kadar yürürlükte kalmıştır. Hatta Türk anayasa doktrininde ekseriyetle ifade edildiği üzere, 1921 Anayasası'nın, 1876 Anayasası'nı feshetmediği düşünülürse 1924 Anayasası'na kadar hükümlerinin yürürlükte kaldığı söylenebilir.⁷⁶ Nitekim 1924 Anayasası'nın 104. maddesindeki '1293 tarihli Kanun-u Esasi ile mevaddı muaddelesi ve 20 Kânunusani 1337 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve müzeyyelât ve tadilatı mülgadır' hükmü dikkate alındığında bu görüşe iştirak etmek icab eder.

1921 Anayasası tartışmaları sırasında Kanun-u Esasi'nin 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na aykırı olmayan maddelerinin yürürlükte kalması yönünde bir önerge verilmiştir. Atatürk ilgili teklife dair görüşlerine, Sadrazam Tevfik Paşa'ya Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun temel maddelerini bildirdiği telgrafta yer vermiştir. Buna göre 'Kanun-u Esasiye'nin işbu mevad ile tearuz etmeyen ahkamı kemaken mer'iyiül icradır'.⁷⁷ Bu beyana göre Atatürk, Kanun-u Esasi'nin 1921 Anayasası'na aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu belirtmiştir. Ancak bir hüküm maddesi olarak 1921 Anayasası'nda yer verilmemiş ve önerge reddedilmiştir. Böylece 1921 ve 1924 Anayasaları arasındaki

76 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları No: 963, 10.Baskı, İstanbul, 2004, s. 260-265.

77 Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2002, s. 382-383; Nutuk'un 1934 basımında "10" numarayla yer alan bu paragraf, 1927 basımlarında ve Atatürk Haftası Armağanı 10 Kasım 1979'daki el yazısı müsveddesinde "2" numaralıdır. 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun esas maddeleri dokuz maddeden oluştuğuna göre, bu paragraf telgrafın "2" numaralı maddesi olmalıdır. (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun sadeleştirilmemiş tam metni için bkz. Atatürk'ün Bütün Eserleri, Cilt 10, Kaynak Yayınları, İstanbul, Mart 2003, s.302-304.) Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu tasarısının Meclis'te tartışıldığı gün (20 Ocak 1921) Karesi Mebusu Hasan Basri Bey, Abdurrahman Lami Efendi ile birlikte bir önerge verirler. Bu önergede "İşbu maddelere muhalif olmayan Kanun-u Esasi maddeleri ve hükümleri yürürlüktedir" maddesinin kanunun onuncu maddesi olarak kabulünü teklif ederler. Mustafa Kemal Paşa: "Efendim, Beyefendi'nin teklifleri pek doğru, pek tabii! Fakat zaten yüksek heyetinize kabul edilmiş bir karar vardır. Bunu bir kanun maddesi olarak buraya almayı bendeniz uygun bulmuyorum. Çünkü bizim yapacağımız kanunlar yalnız bundan ibaret değildir. Daha birçok kanunlar yapacağız. Ancak arzu edilirse, bu ayrıca bir madde halinde saklı ve kayıtlı olarak kalabilir. Yoksa buraya alınmasını bendeniz gereksiz görüyorum" der. Oylamaya konulan önerge reddedilir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, c.7, Hazırlayan: TBMM Zabıt Kalemi Müdürlüğü, 2. Basım, Ankara, 1944, s.337.



dönemde iki anayasalı bir düzenden bahsetmek mümkündür. Ancak birçok kanun ve nizamname bu dönemde ve sonrasında yürürlükte kaldığından dolayı, yürürlüğe dair benzer bir çelişki kanun ve nizamnameler için yaşanmamaktadır. Netice itibarıyla Şûrâ-yı Devlet ve vilayet idare meclislerine ilişkin Kanun-u Esasi hükümlerinin, 1921 Anayasası ile çelişmeyen maddeleri yürürlükte kabul edilmelidir.⁷⁸

Esasen bu ikili durum idare meclis üyeleri, valiler ve diğer mülki amirler, askerî yetkililer, kamu hizmeti amirleri ve dahi bazı nazırlar bakımından da geçerlidir. Nutuk'ta çokça belirtildiği üzere makam sahibi çoğu amir ve yöneticiler, uhdelerinde hem resmî hem de Millî Mücadele sıfatlarını taşıyorlardı. Öyle ki istifa edip açıkça Millî Mücadele'ye katılmak isteyen asker, mülki amir veya sivil yöneticilere bizzat Atatürk tarafından görevleri başında kalıp, görevin sağladığı yetki ve imkanları Millî Mücadele için seferber etmeleri gerektiği söylenmiştir. Bu itibarla çoğu kamu personeli ve idareci bakımından da ikili bir görev tanımı söz konusuydu. Bundandır ki Atatürk'ün ve Millî Mücadele komutanlarının gizli ya da açık yazışmalarının çoğu, Osmanlı Devleti'nin resmî memur ve görevlilerine hitaben yazılmıştır.

1921 Anayasası'nda Şûrâ-yı Devlet'e yer verilmemiştir. Bunun başlıca nedeni, 1921 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde olağanüstü koşulların varlığı ve esas hazırlanış amacının TBMM ve millet egemenliği iradesinin derhâl ilan edilmek istenmesidir. Diğer yandan TBMM, 4 Temmuz 1921 tarihinde çıkardığı bir kanunla Şûrâ-yı Devlet'in memurları yargılama görevini kendi üyeleri arasından seçilecek dokuz kişiden oluşan Me'mûrîn Muhâkemât Encümeni'ne tevdi etmiştir. Şûrâ-yı Devlet genel kuruluna verilmiş olan memur yargılama vazifesini de yine meclis üyeleri arasından seçilecek 15 kişilik Me'mûrîn Muhâkeme Heyeti'ne aktarmıştır. Nihayetinde Osmanlı döneminde 54 yıl görev yapan Şûrâ-yı Devlet, 4 Kasım 1922 tarihinde bütün Osmanlı merkez kuruluşları gibi TBMM Hükûmeti tarafından lağvedilmiştir.⁷⁹

Yargı kuvvetine ve konularına yer verilmeyen 1921 Anayasası'nda yerel yönetimler özerkliğe varan yetkilerle donatılmıştır. Adem-i merkeziyet

78 1921 Anayasası'nın hukuki niteliği ve anayasanın hazırlanış süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 6-16, 51-61.

79 1921 Anayasası'nın hukuki niteliği ve anayasanın hazırlanış süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 1992; Onar, s. 78.

düzenlemesi sayesinde bir yönetim ilkesi olarak, seçime dayalı organlardan müteşekkil tüzel kişilik, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisine dair kurumların tanınması ile 1921 Anayasası, güçlü bir idari muhtariyetin hukuki statüsünü oluşturmuştur.⁸⁰ Yerinden yönetimlere verilen bu serbestlikte, birinci TBMM'ye hâkim olan halkçılık düşüncesinin etkisi olduğu düşünülmektedir.⁸¹ Kanaatimizce yerel yönetimlere verilen muhtariyetin asıl sebebi Millî Mücadele'nin yerel meclisler üzerinden örgütlenmesi ve kararların oluşumunda yerel iradenin esas alınmasıdır. Yoksa uzun dönemde yerel idarelere özerklik verilmesi gibi bir yönetim ilkesinin benimsendiği anlamına gelmemektedir.

Kurtuluş Savaşı aynı zamanda işgal dönemine denk geldiğinden konumuza dair kısa bir tespite yer vermek isteriz. İstanbul'un işgali sonrası işgal kuvvetlerinin baskısıyla Ermeni tehciri kararının uygulanması sırasında yaşanan olumsuzluklara dair kamu görevlilerinin yargılanması gündeme gelmiştir. Burada yargılama yetkisinin bakanlar bakımından Divan-ı Ali'ye, normal memurların vazife sırasında işledikleri suçlardan dolayı Memurin Muhakemat Kanunu'na göre yapılacağı ilan edilmiştir. Ne var ki bu yargılamaların tamamı başkentte ve taşrada belli merkezlerde 14 Aralık 1918'de kurulan *Divan-ı Harbi Örfî*'lerde görülmüştür. İstinaf savcısı İhsan Bey ise yaptığı açıklama ile eğer sanık memur ise kanuna göre yargılanmasının Meclis-i İdareye ve ya Şûrâ-yı Devlet'e ait olduğunu belirtmiştir. Sanık eğer memur değil ise de yargılanmanın adli mahkemeye ait olduğunu söylemiştir.⁸²

Cumhuriyet döneminde Şûrâ-yı Devlet'in yeniden kurulması, 1924 Anayasası ile mümkün olmuştur. Ancak burada dikkat çekici olan Şûrâ-yı Devlet'e yargı kuvvetinin (*Kuvve-i Kazaiyye*) düzenlendiği 4. bölümde değil, *Vazife-i icraiyye* başlıklı 3. bölümün 51. maddesinde yer verilmiş olmasıdır.⁸³ Bu durum

80 Alada, Adalet, "Türkiye'de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek", TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı:4, Ankara, 2008, s.31; Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1982, s.130.

81 Tanör, s. 253; Özbudun, s.43.

82 Ata, Ferudun, İşgal İstanbul'unda Tehcir Yargılamaları, TTK, Ankara, 2005, s.60-61.

83 Madde 51: İdari dâva ve ihtilâfları rüyet ve hal, Hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyihaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütalâa, gerek kendi kanunu mahsus ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifâ etmek üzere bir Şûrayı Devlet teşkil edilecektir. Şûrayı Devletin rüesa ve âzası vezaifi mühimmede bulunmuş, ilim, ihtisas tecrübeleri ile mütemeyyiz zevat meyanından Büyük Millet Meclisince intihap olunur.



tıpkı Osmanlı Devleti uygulamasındaki gibi Şûrâ-yı Devlet'in anayasal düzlemde ayrı bir uzman yargı kolu olarak değerlendirilmediğini göstermektedir. İdari yargı işlevini yerine getirmesine rağmen Şûrâ-yı Devlet, 1924 Anayasası'nda da icra/idare organı içinde yer almıştır. İlgili maddeye göre idari dava ve ihtilafları rüyet ve hâl görevi organ olarak idare teşkilatı içinde, fakat bir yargı organı mahiyetine sahip olan Şûrâ-yı Devlet'e bırakılmıştır. Onar, Şûrâ'nın her ne kadar hâkimlik teminatına sahip olduğunu belirtmiş ise de yargı bölümünde yer almamasından dolayı Şûrâ üyelerinin bu teminattan istifade edip edemeyeceği kuşkuludur.⁸⁴

Anayasa'nın 51. maddesi hükmünün gereği olarak kısa süre sonra 669 sayılı ve 23 Kasım 1925 tarihli Şûrâ-yı Devlet Kanunu çıkarıldı. Buna göre Tanzimat, Mülkiye, Deâvi ile Maliye ve Nâfia olmak üzere dört daireden ve bir Heyet-i Umumi'den mürekkep Şûrâ-yı Devlet, Cumhuriyet döneminde de idari teşkilat içerisinde yerini aldı.⁸⁵ Şûrâ'nın görevleri ilgili kanunun 15. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Şûrâ-yı Devlet, 1) Hükûmet tarafından ihzar ve tevdi edilecek olan kanun lâyhaları hakkında beyanı mütalea ve bilûmum nizamname lâyhalarını tedkik eder, 2) Kavanin ve nizam icabınca mevdu hususatı rüyet eyler, 3) Hükûmetçe havale olunan her nevi mesail hakkında beyanı mütalea eder, 4) idarî davaları rüyet ve fasleyler. Şûrâ-yı Devlet tarafından tetkik ve tezekkür olunacak bütün idarî işler Başvekâlete havale olunup ve tanzim edilecek mazbatalar Başvekâlete takdim edilecektir (md 18). İdari davaların görülmesi ile ilgili usul ve esaslar 24. madde ve devamı hükümlerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde dava açma süreleri, dava dilekçesinde bulunması gereken hususlar, davanın ihbarı, tebligat, deliller ve iddialar, temyiz gibi doğrudan yargılama usulüne ilişkin klasik konular açıkça yer almıştır. Bu kanunda danışma, inceleme ve yargılama işlevlerinin tümü yer almakla klasik idari yargı düzenine geçildiği söylenebilir.⁸⁶ Fiilen göreve başlaması 6 Temmuz 1927 tarihini bulan Şûrâ-yı Devlet'in ismi, 1938'de çıkarılan 3546 sayılı

84 Onar, s. 78.

85 Madde 1: "Şûrayı devlet Başvekâlete merbut olub bir reisin tahtı idaresinde dört daire reisi ile on altı azadan mürekkeptir."

Madde 9: "Şûrayı devlet tanzimat, mülkiye, Maliye ve Nafia, Deavi dairesi nahıllarile dört daireye münkasem ve bu daireler birer reis ile dörder azadan mürekkeptir."

86 Balta, s. 143.

Kanun'la önce *Devlet Şûrası*'na ve 1940'lı yılların başlarından itibaren ise *Danıştaya* dönüştürülmüştür.⁸⁷

Teşkilât-ı Esâsiye ve Millî Mücadele dönemine ilişkin genel bir değerlendirme yapacak olursak; TBMM hükûmeti ve hemen sonrasında Cumhuriyet dönemi idaresi, idarenin yargısal denetiminde, klasik yapıdan büyük ölçüde uzaklaşan Tanzimat dönemi ile başlayan bir evrimi takip etmiştir. Bugünkü manada idarenin yargısal denetimi bu mirasın üzerine bina edilmiştir.

Teşkilât-ı Esâsiye döneminde TBMM hükûmeti; Osmanlı kanunlarını, nizamnamelerini, idari birimlerini, mülki idare sınıfını derhâl ve bütünüyle ortadan kaldırmamıştır. Adli ve idari yapıda yer alan kurumlar ve ilgili mevzuat kısmen değiştirilmiş, aynı kalmış ya da bazı eklemeler yapılmıştır. Ancak Teşkilât-ı Esâsiye ile çelişen konularda ilgili kanun, kurum ya da kurul açıkça ilga edilmiştir. Şûrâ-yı Devlet gibi merkezde bulunan belli başlı organlar ise esasen TBMM hükûmetinin egemenliğini tesis etmek adına 1922'de lağvedilmiştir.⁸⁸ Zira yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin Osmanlı başkentindeki uzantısı niteliğinde olan ve eski rejimi sembolize eden kurum ve kuruluşlar vardı. Cumhuriyet rejiminin ve millî egemenliğin tesisi adına bunların tasfiye edilmesi gerekiyordu. Bu sırada memur yargılamasını ve idare teşkilatını düzenleyen mevzuat ve il idare meclisleri küçük değişiklikler ile korunmuştur. Fakat Saltanat, Padişahlık, Divan-ı Ahkamı Adliyye, Şûrâ-yı Devlet gibi merkezdeki kuruluşlar ilga edilmişti. Şûrâ-yı Devlet gibi bazı kurumlar ise kısa süre sonra Cumhuriyet şapkası altında tekrar ihdas edilmiştir. Dolayısıyla bazı kurum ve kuruluşların lağvedilmesi kendilerine ihtiyaç kalmadığından değil, yeni egemenin kim olduğunu İstanbul hükûmetine, yabancı temsilciliklere ve nihayet millete mahsusen göstermek adına yapılmıştır.

87 Akyıldız, Ali, "Şûrâ-yı Devlet" maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi.

88 Balta, s. 63.



Sonuç ve Değerlendirme

İdari yargının tarihsel kökeni idare hukukunun temel kavramları ile birlikte araştırılmalıdır. Zira idari yargı organı yargılama faaliyetini kamu hizmeti, kamu yararı, idarenin sorumluluğu, organik ve fonksiyonel idare, idari işlem, kamu personeli, kamu malları gibi idare hukukunun temel kavramlarını esas alarak yapmaktadır. Bu kavram ve kurumların Osmanlı hukuk sisteminde ortaya çıkışı veya gelişimi, idari yargı geleneğinin oluşumunda öncül role sahiptir.

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalacak nitelikte bir idari yargının varlığını mutlak surette kabul eden görüşler Türk doktrininde olduğu gibi aksi yönde görüşler de vardır.⁸⁹ Aslında bu yaklaşımların belirleyicisi meseleyi ele alırken 'idari dava', 'idare davası', 'iptal davası', 'idare mahkemesi' veya 'Şûrâ-yı Devlet' gibi kurum ve kavramların, idari yargı geleneğinin oluşmasında nereye oturtulduğu ile ilgilidir. Sadece iptal davası kavramından yola çıkılırsa olumsuz bir çıkarıma varılabilecekken, bir kurum tarihi esas alınır başka sonuca varılabilecektir. Kuşkusuz geçmişten gelip hâlen varlığını devam ettiren kurumları ve kavramları tarihsel süreci ile birlikte ele almak, ortadan kalkmış kurumları ele almaktan daha güç bir durumdur. Bu nedenle idari yargı geleneğinin izlerini, Şûrâ-yı Devlet gibi belli bir organ ya da mahkemede tezahür etmiş hâliyle aramamak gerekir. Esasen mesele; ilgili meclis ve organların sahip olduğu yargılama, danışma ve düzenleme işlevlerini dikkate alarak *idarenin denetimi* kavramını merkezine alan bir yaklaşımla incelenmelidir.⁹⁰

Başlığımız Osmanlı'dan Cumhuriyet'e bir idari yargı mirası kalmış mıdır sorusunu gündeme alıyorsa da meselenin anlaşılması ulusal kimliğimizden ari daha geniş bir perspektiften bakmayı gerektirmektedir. Zira Osmanlı Devleti çok uluslu klasik bir feodal orta çağ imparatorluğu olduğu için, ulus devlete geçiş sürecinde bünyesinden çok sayıda devlet çıkmıştır. Bu itibarla Osmanlı modernleşmesi esasen '*kendi uğruna gerçekleşen*' başarılı bir siyasal dönüşümü ifade eder. Mısır, Yunanistan, Bulgaristan gibi Orta Doğu ve Balkanlar'daki onlarca devletin, ulus devlet olma sürecinde ortaya çıkan birçok kurum, ilke ve uygulamalar, bünyesinde bulunduğu imparatorluktan etkilenmiştir. Örneğin

89 Karahanoğulları, s. 147-150.

90 Karahanoğulları, s. 157, 176, 185.

adli ve idari modernleşme bakımından önemli bir yeri olan yeni vilayet sisteminin pilot uygulaması niteliğindeki Tuna vilayeti, Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti idare tarihinin olduğu kadar, Bulgar idare tarihinin de bir parçasıdır. Örneğin 1870'te belediyelerin kuruluşu, 1880'de il idaresinin kuruluşu esasen Osmanlı Devleti'nden gelen hazır bir çerçevenin üzerine oturmuştur. *Guberniya* denilen iller nezdinde il genel kurulları ve valinin başkanı olduğu il idare kurulları Osmanlı vilayet sisteminin yarattığı bir idari gelenek ve yönetici elit üzerine bina edilmiştir. Burada da alınan kararlara karşı yapılan şikayetlerin denetimi il idare kurulları tarafından yapılıyordu.⁹¹

Bilinmelidir ki vilayet reformları ile oluşturulup kurumsallaşan idare meclislerinin izlerini, Osmanlı devletinin bünyesinden çıkan her bir ulus devletin kurduğu idari yapıda görmek mümkündür. İdare meclisleri ya da Şûrâ-yı Devlet'in yarattığı tecrübe ve kurumlar, yeni kurulan devletlerin siyasal üst kimlikleri çerçevesinde değişikliklere uğrayarak varlıklarını sürdürmüştür. Bu nedenle idari yargı geleneğinin oluşmasına katkıda bulunan bilhassa Tanzimat sonrası döneme ait ilke, kurum ve uygulamalar az ya da çok Osmanlı bakiyesi tüm ulus devletlerin idari yargı geleneğinin bir parçasıdır. Bunun aksini düşünmek mümkün değildir. Zira Osmanlı devleti adli ve idari yapı ya da idari yargı sistemine ait bazı kurum ve kavramları bizzat savaştığı ülkelerden iktibas etmiş, model almıştır. Dolayısıyla yüzyıllar boyunca Osmanlı idaresi altında kalan ulus devletlerin de bağrından çıktığı devletin adli ve idari yapısı ile kurumsal etkileşime girmesi gayet doğaldır. Evrensel nitelikteki hukuksal müesseselere, tarihsel açıdan salt Türkiye Cumhuriyeti kimliği refleksi ile bakamayız. 19. yüzyıl Osmanlı mirasını idari yargı veya başka konu başlıklarında evrensel ve bütüncül bir perspektif ile ele almak durumundayız.

Sonuç olarak Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne kalan bir idari yargı mirası vardır. Hatta bu miras sadece Türkiye Cumhuriyeti'ne değil, bünyesinden çıkan çok sayıda ulus devlete intikal edecek mahiyettedir. Ancak bu miras; kurumsal ve kavramsal gelişimini tümüyle tamamlamış yerleşik bir idari yargı geleneğini değil, gelişimi devam eden, tekamül hâlindeki bir idari yargı geleneğini ifade etmektedir.

91 Tunç, Ahmet/Sezik, Murat/ Başurğan, Aynur "Bulgaristan'da Yerel Yönetimler", Social Sciences Studies Journal, Vol 3, Issue 4, 2017, pp. 12-26.



Kaynakça

- Akgündüz, Ahmed, “Arşiv Belgeleri Işığında Şûrâ-yı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı”, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1993.
- Akyıldız, Ali, “Şûrâ-yı Devlet” maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi.
- Alada, Adalet, “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek”, TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı:4, Ankara, 2008.
- Apaydın, Bahadır, Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi, Adalet Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2017.
- Ata, Ferudun, İşgal İstanbul’unda Tehcir Yargılamaları, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2005.
- Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2002.
- Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I Genel Konular, AÜSBF Yayını, No: 326, Ankara, 1970.
- Canatar, Mehmet/ Baş, Yaşar, “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, İlmî Araştırmalar Dergisi, Sayı 5, Ocak, 1997.
- Ekinci, Ekrem Buğra, Osmanlı Mahkemeleri, Artı Kitabevi, İstanbul, 2004.
- Eraslan, Zeki, Şûrâ-yı Devletten Danıştay’a Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2018.
- Gözler, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, Osmanlı-Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi, (<https://www.idare.gen.tr/loi-fransiz-etkisi.pdf>, (Erişim tarihi:21.01.2021).
- Göze, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.
- Hakkı, İbrahim, Hukuk-u İdare, Karabet Matbaası, İstanbul, 1912.
- İnal, İbnülemin Mahmut Kemal, Son Sadrazamlar I, 3. Baskı, Dergah Yayınları, İstanbul, 1982.
- Karahanoğulları, Onur, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005
- Kartal, Nazım, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, İlk-bahar 2013 Cilt:4 Sayı:1, s.13-14.
- Konan, Belkıs, “Şûrâ-yı Devletin Danışma ve İnceleme Fonksiyonu”, 150. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 98, Ankara, 2018.
- Koyuncu, Nuran, “Hukuk Mektebinin Doğuşu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2012, Cilt: XVI, Sayı: 3, s. 167-168.
- Mumcu, Ahmet, Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divanihümayun, AÜHF Yayınları, Ankara, 1976.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I-II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.
- Ortaylı, İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, TTK Yayınları, Ankara, 2000.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.
- Server, Feridun, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, Aydın Güler Kitabevi, İstanbul, 1962.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), TTK, Ankara, 1994.
- Şentop, Mustafa, Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik, Klasik Yayınları, İstanbul, 2005.

- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları No: 963, 10. Baskı, İstanbul, 2004.
- Tunç, Ahmet/Sezik, Murat/ Başurrgan, Aynur “Bulgaristan’da Yerel Yönetimler”, Social Sciences Studies Journal, Vol 3, Issue 4, 2017, pp. 12-26.
- Üçok, Çoşkun / Mumcu, Ahmet, Türk Hukuk Tarihi, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982.
- Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982.
- Atatürk’ün Bütün Eserleri, Cilt 10, Kaynak Yayınları, İstanbul, Mart, 2003.
- Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsisi, Düstur, 1. Tertip, Cilt 1.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, c.7, Hazırlayan: TBMM Zabıt Kalemi Müdürlüğü, 2. Basım, Ankara, 1944.

OSMANLI'NIN SON DÖNEMİNDEN TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN KURULUŞUNUN İLK YILLARINA KADAR GEÇEN SÜREÇTE SİYASAL HAYATTA KADINLAR

Halil Emre DENİŞ

Dr. Öğr. Üyesi,

Hakkâri Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,
emredenis@gmail.com

Öz

Osmanlı Devleti'nin son dönemleri ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde kadınların haklarını aramadaki istek ve arzuları, Türk siyasal hayatının gelişimi ve günümüze etkileri bakımından oldukça önemlidir. Osmanlı kadın hareketleri incelendiğinde, kadınların sosyal haklarını elde etme mücadelesinin yanı sıra, eğitim, çalışma hayatı ve özellikle dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle oy hakkını elde etme mücadelesi ilgi çekicidir. Kadınların bilinçlendirilmesi, kadın sorunlarının kamuoyu ile paylaşılması amacıyla kadınların çıkarmış olduğu gazete ve dergilerin de etkisi önemlidir. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte daha "*Halk Fırkası*" bile kurulmamışken, Nezihe Muhiddin önderliğinde kurulan ve faaliyete geçirilmek istenen "*Kadınlar Halk Fırkası*" da kadınların oy hakkı mücadelesinde bir başka etkili araç çalışmıştır. O dönem, kadınların seçme ve seçilme haklarının olmaması nedeniyle kurulamayan Kadınlar Halk Fırkası, yine Nezihe Muhiddin'in önderliğinde kurulan Türk Kadınlar Birliğine evrilmiş, kadınlar siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel hak arama çalışmalarını bu dernek altında gerçekleştirmeye çalış-



mışlardır. Söz konusu girişimler dönemin şartlarına göre değerlendirildiğinde, kadınların kendi haklarını istemesi ve mücadele etmesi bakımından oldukça değerlidir. Çünkü bu girişimler sayesinde ilerleyen dönemlerde kadınların siyasal hayata girmesi, hukuki statülerinin netleştirilmesi ve korunması, eğitim, çalışma hayatı ve kültürel hayat içerisinde bir birey olarak var olmalarında etkisi olduğu aşikârdır. En nihayetinde bu durumun Türk Kadınlar Birliğinin 1935 yılında kadınların siyasal hayata girişiyle birlikte, işlevini tamamladığı gerekçesiyle kendini feshetmesinden de anlaşılabilir. Bu çalışmanın amacı Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarına kadar geçen süreçte Türk siyasal hayatında kadınların durumunu, gerçekleştirdikleri çalışmaları ve günümüze kadar gelen süreçte kadınların Türk siyasal hayatına etkisinin kökenini anlayabilmektir.

Anahtar Kelimeler: Feminizm, Kadınlar Halk Fırkası, Nezihe Muhiddin, Kadın Partileri, Siyasal Katılım

WOMEN IN POLITICAL LIFE FROM THE OTTOMAN TO THE FIRST YEARS OF FOUNDATION OF THE REPUBLIC OF TURKEY

Abstract

In the last periods of the Ottoman Empire and the first periods of the Turkish Republic, the claims and desires of women in earning their rights are very important in terms of the development of Turkish political life and its effects on the present day. When female movements during Ottoman Empire are observed, it is interesting to see their struggle of earning their social rights, as well as their struggle for earning educational, vocational and voting rights with the development in the world. The effect of the newspapers and magazines women published in order to raise awareness among women and address their problems publicly is important. Along with the establishment of the Republic, “*Women’s People Party*” was planned to be established and operated by Nezihe Muhiddin in order to help women’s struggle for voting, even before the “*People’s Party*” was found. At the time, the Women People’s Party, which could not be established due to the lack of rights of women to elect and be elected, evolved into the Turkish Women’s Union, which was founded by Nezihe Muhiddin, and women tried to seek their political, social, economic and cultural rights with this organization. When relevant attempts are evaluated within the scope of the conditions of those times, the fact that women wanted their own rights and struggled for them is quite worthy. It is obvious that those attempts had an effect on women’s participation in political life, clarification and protection of their legal status, their existence as individuals in education, working life and cultural life. Ultimately, it can be understood from Turkish Women Union’s repealing itself in 1935 due to the union reaching its goals, with women finally participating in political life. The aim of this study to understand the situation of women in Turkish political life, their work and the origin of the influence of women on Turkish political life in the period between the last periods of the Ottoman Empire and the first years of the Republic of Turkey.

Key Words: Feminism, Women People’s Party, Nezihe Muhiddin, Women Political Parties, Political Participation



I. Giriş

Kadınların hak arama mücadeleleri 17. yüzyılın başlarından itibaren günümüze kadar süregelen bir durumdur. Tarihsel süreçte kadın ve erkek arasındaki eşitsizliklerden kaynaklanan sorunlar gün yüzüne çıkmış, çeşitli yazarlar bu sorunların çözümü için kitaplar ve bildirgeler yayımlamıştır. Elbette kadınların hak arama mücadelesindeki en büyük etkilerin başında 1789 Fransız Devrimi gelmektedir. Devrim, kadınların hak arayışları, birey olmalarının ve erkekler ile eşit bireyler olduklarının farkına varmalarının günümüze kadar süren bir mücadelenin başlamasında bir fener görevi görmüştür.

Feminist hareket tarihsel süreç içerisinde üç dalga hareket ile derecelendirilmektedir. Bu çalışmanın ana konusunu oluşturan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasında kadınların siyasal hayat içerisindeki konumları için yaptıkları mücadeleyi içerisinde barındıran, birinci dalga feminist hareket olmuştur.

Birinci dalga feminist hareket, 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkarak oy hakkı için mücadeleye dönüşmüştür. Türkiye'de oy hakkı için mücadele Cumhuriyetin kuruluşunda hemen kazanılmamış olsa da o dönem kadınların bir siyasi parti kurma girişimleri, kadınların siyasal hayata katılımı konusundaki mücadele için büyük önem arz etmektedir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna kadar geçen süreçte kadınlar, dergiler, gazeteler ve dernekler vasıtasıyla hak arama mücadelesi içinde bulunmuşlar, erkeklerle eşit şartlarda, özellikle üniversite düzeyinde eğitim almak için çaba sarf etmişler ve bunu başarmışlardır. Aynı zamanda kadının toplumsal yaşam içerisindeki konumunun iyileştirilmesi, iş yaşamına katılabilmesi için gerçekleştirilen mücadeleler ve edinilen kazanımlar da günün koşullarına göre çok önemlidir.

1920'lerde mitinglerde, kongrelerde ve konferanslarda kadınlar etkin rol oynamışlar, siyasi anlamdaki örgütlenme mücadelelerini de bir siyasi parti ile taçlandırmak istemiş olsalar da maalesef bu hareket gerçekleşmemiştir. Cumhuriyetin kuruluşunda kadınların seçme ve seçilme haklarının olmaması bu

partinin kurulamamasındaki en büyük etkenlerden biridir. Partileşemeyen kadınlar bir birlik etrafında birleşerek siyasal hayata katılma konusundaki istek ve faaliyetlerinden vazgeçmemişlerdir.

Bu çalışmada Osmanlı'nın son dönemlerinden Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ilk yılları arasında geçen süreçte kadınların hak arama çabaları ile geçmişten günümüze siyasal hayata katılımlarının kökenlerinde kadınların hangi çalışmaları yaptıkları irdelenmeye çalışılacaktır.

II. Tarihsel Süreçte Feminizme Kısa Bir Bakış

Dünyada 17. ve 18. yüzyıllar feodal ekonomilerden sanayiye dayalı ekonomiye geçiş dönemi olmuştur. Ekonomik yapıdaki değişim siyasi yapıda da önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir.¹ Kadınların erkek egemen yapıya yönelik karşı çıkış hareketleri de 17. yüzyılın başlarına denk gelmektedir. Tarihçiler bu döneme *cinslerin savaşı* adını vermişlerdir. Bu dönemde yazılmış bazı eserlere de rastlamak mümkündür. Marie de Gournay, kadın haklarını korumak için *Kadınlarla Erkeklerin Eşitliği ve Hanımların Şikâyeti* ile 17. yüzyılın ikinci yarısında Poullain de la Barre'nin çalışması olan *Cinslerin Eşitliği Üzerine* isimli kitabı ön feminist düşüncenin gelişimine öncü rol oynamıştır.² Aynı zamanda 1791 yılında Olympe de Gouges, Kadın ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde erkek haklarının bazı maddelerinin kadınlara uyarlanmasını talep etmiştir.³

Feminizm algısı ve feminist felsefe ise Mary Wollstonecraft'ın 1792 yılında yayımladığı *Kadın Haklarının Gerekçelenirilmesi* isimli eseriyle başlamıştır.⁴ Bu eserde dönemin koşulları, toplumsal, ekonomik, sosyal, dini vb. açılardan değerlendirilerek, kadınların yaşadığı zorluklar anlatılmaya ve çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Wollstonecraft'ın çalışmasının sonuç bölümündeki şu değerlendirmeleri dönemin kadınlarını harekete geçirmeye çalışması açısından önemli görülmektedir:⁵

1 Michel, Andree, Feminizm, Çev: Şirin Tekeli, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 40.

2 Sevim, Ayşe, Feminizm, İnsan Yayınları, İstanbul, 2005, s. 29.

3 Humm, Maggie, The Dictionary of Feminist Theory, Ohio State University Press, Columbus, 1978, s. 12.

4 Head, Tom, Dünya Tarihi, Çev: Iğın Yıldız, Say Yayınları, İstanbul, 2020, s. 159.

5 Wollstonecraft, Mary, Kadın Haklarının Gerekçelenirilmesi, 11. Baskı, Çev: Deniz Hakyemez, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2012, s. 280-284.



Kadınların toplum içinde daha yararlı bireyler olabilmeleri için, anlayış güçlerini daha geniş bir temelde geliştirmelerinin zorunlu olduğuna inanıyorum. Bu sevginin bilgiye dayanması gerektiğini söylüyorum. Çünkü anlamadığımız şeylerle yeterince ilgilenemeyeceğimiz açıktır. Bu genel bilginin ne denli önemli olduğunu göstermek için de anlayış gücü yüreği açık geliştirmedikçe özel görevlerin de hiçbir zaman layıkıyla yerine getirilemeyeceğini, kamusal erdemın özel erdemlerin bir toplamı olduğunu tekrarlıyorum. Bununla birlikte, toplumda yerleşik olarak gözetilen ayrımlar hem kamusal hem de özel erdemın altını oyuyor; erdem altın özü tamamıyla çıkartılıp yalnızca kötülüğü kaplayan bir tenekeye çevrilinceye kadar dövülüyor. Servet sahibi bir insan, erdemli bir insandan daha fazla saygı görüyorsa, insanlar erdemden önce servet peşinde koşacaktır. Akıllarına değil, güzelliklerine ilgi gösteriliyorsa, kadınların zihinleri ekilmemiş topraklar olarak kalacaktır.

...Kadınların, uğruna savaşmaları gereken erdemleri ve hakları anlatırken amacım onların hatalarına hafifletici nedenler bulmak değil, bu hataların eğitimin ve toplum içindeki konumlarının doğal sonucu olduğunu kanıtlamaktır.

...Bırakın kadınlar, erkeklerle aynı haklara sahip olsun ve onların erdemlerini taklit etsin. Kendilerine özgürlük tanıdığında ya mükemmelleşecekler ya da bu denli zayıf bir varlığı görevine zincirleyen otoriteyi haklı çıkaracaklardır.

Mary Wollstonecraft'ın bu eseri yazmasında ve kadınların bu tarihten itibaren harekete geçmesindeki tetikleyici etken 1789 Fransız Devrimi olmuştur. Olympe de Gouges de Fransız Devrimi'ni kadınların erkekler tarafından sömürülmesiyle ilgili durumlara son veren bir devrim olarak nitelendirmiştir. Aynı zamanda devrim, kadınlara çocuk olmadıkları düşüncesini kazandırmıştır. Kadınlar birey olduklarının farkına vararak, haklarına sahip olmaya ve kullanmaya hazır ve nazır insanlar hâline gelmiştir. Yani kadınlar da erkekler gibi düşüncelerini oluşturma, kararlar alabilme, mülkiyet üzerinde hak ve gü-

venlik talep etme noktasına erişebilmiştir. Fransız kadınlar ilk defa sivil bir statüye sahip olmuştur. Bu statü tam vatandaşlık hakkı olarak tanımlanmasa da özgür ve rasyonel birey olarak görülmeleri anlamında erkeklerle eşit duruma gelmişlerdir. Bu haklar içerisinde siyasal haklar bulunmasa da ilerleyen dönemlerde kadınların da siyasal topluluk içerisinde bir yerlerinin olduğuna dair inanç başlamıştır.⁶

Feminizm kadınların tabi kılındıkları çeşitli olgular ile birlikte uğradıkları ezilmişliklere ve kadın-erkek arasındaki eşitsizliklere yönelik bir başkaldırıdır. Bu başkaldırı toplumsal, siyasal, kültürel ve ekonomik yaşamda karşılaşılan zorluklarla da ilintilidir. Feminist hareketin tarihsel süreç içerisinde üç dalgası bulunmaktadır. Birinci dalga 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmış, evli kadınların kocaları tarafından sahiplenilmesine bir direniş olarak başlamış, eşit ve ortak mülkiyet haklarını teşvik etmiştir. Bu noktada elbette Mary Wollstonecraft'ın etkisi yadsınamaz. 19. yüzyılın sonlarında ise feminist aktivite oy hakkı için mücadeleye dönüşmüştür. Belirli süreler içinde çeşitli ülkelerde kadınların oy hakkını elde etmeye başladıkları görülmektedir. Feminizmin ikinci dalgası ise 1960-1980 arası döneme rastlamaktadır. Bu dönemde eşitlik ve ayrımcılık konularına odaklanılmıştır. Kadınların kültürel ve politik eşitsizliklerinin ayrılmaz bir bağlantı içinde olduğu şeklindeki kanı üzerinde durulmuştur. Üçüncü dalga ise 1990'lı yılların başında ortaya çıkmıştır. Birinci ve ikinci dalga feminist hareketlere tepki şeklinde oluşan bu hareket, ırk, sınıf, din, cinsiyet, milliyet gibi kavramların kadınların yaşamları üzerinde önemli faktörler olduğunu vurgulamaya başlamış, kadınların yaşamları ile ilgili konuları da yerel düzeyde değil, uluslararası düzeyde incelemeye başlamıştır.⁷

Kadınların çeşitli haklarının kısıtlanması konusu, doğaları gereği denilerek ev dışındaki sosyal ve ekonomik etkinliklere uygun olmadıkları gerekçeyle haklı çıkarılmak istenmiştir. Ancak feminist hareket, kadınların doğasına gönderme yapan bu kısır düşünceyi aşmak için çaba sarf etmiş, kadınların da erkekler gibi kendi kaderlerini belirleyebileceği, özgür ve eşit varlıklar olarak

6 Sledziwski, Elizabeth G., "Dönüm Noktası Olarak Fransız Devrimi", Kadınların Tarihi Devrimden Dünya Savaşına Feminizmin Ortaya Çıkışı, Ed: Georges Duby, Michele Perrot, Çev: Ahmet Fethi, Cilt IV, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2005, s. 39-51.

7 Drucker, Sally Ann, "Betty Friedan: The Three Waves of Feminism", Ohio Humanities, 2018, <http://www.ohiohumanities.org/betty-friedan-the-three-waves-of-feminism/>, Erişim Tarihi: 20.03.2021.



görülmesi gerektiği, kamusal alanda da özgürce var olmaları gerektiği üzerine çalışmalar gerçekleştirmiş ve liberal demokrasilerde kadınların eğitimden siyasete kadar birçok alanda erkeklerle eşit olmaları için yasalar ortaya çıkarılmıştır.⁸ Elbette feminizmin ve feminist düşüncenin birçok çeşidi ve tarihsel süreçte geçirdiği evrimler bulunmaktadır. Liberal, kültürel, anarşist, Marksist, sosyalist, radikal, ırksal gibi birçok türü bulunan feminizmin bu geçirdiği evrimsel süreçler ile kadınların hak arama mücadeleleri tüm dünyada günümüzde de devam etmektedir.

Birinci dalga feminizm olarak adlandırılan sosyal ve politik gelişmelerin, Avrupada ve *Batı* olarak nitelendirilen diğer bölgelerde gelişimi bilinmekle birlikte, sadece *Batı* ile sınırlı olmadığı da görülmüştür. On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısı ve yirminci yüzyılın başlarında Çin, Japonya, İran, Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu gibi ülkelerde kadınlar toplumlarındaki konumlarını geliştirmek için faaliyetlere girişmişlerdir. Bu ülkelerdeki kadınlar ve erkekler toplumlarındaki konumlarını sorgulamaya başlamışlardır. Nihayetinde kadınların geri kalmışlığı dönemin gazete ve dergileri başta olmak üzere başta erkekler olmak üzere kadınlar tarafından da tartışılmaya başlanmıştır. Kadınların eğitime katılma süreçleri iyileştirilmeye başlanmış, kadın dergileri çıkmaya başlamış ve kadın örgütleri kurulmuştur. Ancak bu ülkelerdeki kadınlar, Batı'daki feministlerden farklı olarak, toplumun ataerkil düzenini olduğu gibi kabul etmiş, kadın-erkek ilişkilerinde radikal değişiklikler talep etmemiştir.⁹

III. Birinci Dalga Feminizm Döneminde Osmanlı'da Kadın Hareketleri

Osmanlı'da birinci dalga feminizm döneminde kadınların kendilerini ifade etmesi ve kamuoyunda seslerini duyurabilme süreçleri genellikle basın vasıtasıyla gerçekleşmiştir. Bazı gazetelerde kadınlara yönelik sayfalarda kadınların imzasına rastlansa da esas olarak kadın dergilerinin süreç içerisindeki

8 Kymlicka, Will, Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş, Çev: Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 522-523.

9 Van Os, Nicole A. N. M., "Ottoman Muslim and Turkish Women in an International Context", European Review, Vol. 13, No. 3, Academia Europaea, United Kingdom, 2005, s. 459-460.

etkisi çok büyük olmuştur. Bu dergiler birçok kesimden kadının seslerini duyurması ve taleplerini iletilmesinde çok önemli bir araç hâline gelmiştir.¹⁰

Osmanlı'daki ilk kadın dergisi 1869'da yayımlanan 'Terakki-i Muhadderât'tır. Sonrasında 1875'te 'Vakid yahud Mürebbi-i Muhadderât' ve 'Ayine', 1880'de 'Aile', 1883'te 'İnsaniyet ve Hanımlar' gibi dergiler çıkmıştır. Yayın kadrosunun sadece kadınlardan oluştuğu ilk kadın dergisi 1886 yılında yayımlanan 'Şükûfezar' olmuştur. 1887 yılında 'Mürüvvet', 1889'da 'Parça Bohçası', 1895'te 'Hanımlara Mahsus Gazete', 1906'da 'Alem-i Nisvan' dergileri görülmüştür. II. Meşrutiyet'in 1908'de ilan edilmesiyle birlikte kadın dergilerinin sayısında büyük artış meydana gelmiştir. Aynı yıl ilk olarak 'Demet,' 'Mehasin ve Kadın' dergileri yayımlanmıştır. II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen süreçte birçok kadın dergisi yayımlanmıştır. Bunlardan en önemlilerinden biri ise 'Kadınlar Dünyası' dergisidir. Dergi kadınların hak arama mücadelesinin bir aracı olarak görülmüştür. Bu nedenle de pek çok kesimden kadının sesini duyurduğu bir platform hâline gelmiştir. En önemlisi ise dergi, feminizmi, hareketlerini tanımlayan bir kelime olarak tanımlamıştır.¹¹

II. Meşrutiyet ile birlikte kadınların eğitim alanında da kazanımlarını arttırmaya başladıkları görülmektedir. Dönemin gazete ve dergileri aracılığıyla taleplerini kamuoyu ile duyurmaya başlayan kadınlar, II. Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen girişimlerle Darülfünun tam bir üniversite hâline gelmeye başlaması, İttihat ve Terakki hükümetlerinin gerçekleştirmeye başladıkları reform hareketleri ile birlikte '*İnas Darülfünunu*' (Kadın Üniversitesi) projesi çağının ilerisinde bir hareket olarak değerlendirilebilmektedir. Dönemin Maarif Nezareti, kadınların eğitimine yönelik verdiği önemle birlikte devletin imkânlarını seferber etmiştir. Darülfünunda gerçekleştirilen serbest konferanslar ile kadınlar Darülfünun ile tanıştırılmış, sonrasında bu dersler müfredata dönüştürülerek planlı bir eğitim programı oluşturulmuştur. İnas Darülfünunu bünyesinde oluşturulan Edebiyat, Tabiiyat ve Riyaziyat şubelerinde kadınlar 1914-1919 yılları arasında üniversite eğitimi alabilmişlerdir.¹²

10 Çakır, Serpil, Osmanlı Kadın Hareketi, 5. Basım, Metis Yayınları, İstanbul, 2016, s. 59.

11 Çakır, s. 59-81.

12 Arslan, Ali / Selçuk, Mustafa / Nam, Mehmet, Türkiye'nin İlk ve Tek Kız Üniversitesi İnas Darülfünunu (1914-1919), İdil Yayıncılık, İstanbul, 2012.



Aynı zamanda II. Meşrutiyet döneminde, birçoğu hayırsever amaçlı olsa da feminist niteliği olan kadın dernekleri kurulmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu örgütlerin çoğunun amacı kadının durumunun iyileştirilmesi olmuştur. Kadınların eğitiminden, kılık kıyafetlerinin durumunun iyileştirilmesine, iş yaşamına katılmalarından, yaşam biçimlerinin modernleştirilmesine yönelik istekler ortaya çıkmıştır. Bu derneklerden 'Teali-i Nisvan Cemiyeti' Halide Edip tarafından kurulmuştur ve İngiliz Süfrajat hareketi ile yakın ilişki içerisinde olmuştur. 28 Mayıs 1913'te kurulan 'Müdafaa-i Hukuk-ı Nisvan Cemiyetinin yayın organı 'Kadınlar Dünyası' dergisi vasıtasıyla kadınların kamuda çalışmasına yönelik bir kampanya başlatmış ve zamanının en radikal kadın örgütü olmuştur. Yaptıkları kampanya başarılı olmuş, o dönem İstanbul Telefon Şirketine kadın görevliler çalışmak için alınmıştır.¹³

Cemiyet, kadınlık hakkının müdafaa edilmesi ve yükseltilmesi yolunda çalışmalar göstermiştir. Kadınlar Dünyası dergisi sayesinde dernek faaliyetlerini ve düşüncelerini kamuoyu ile paylaşmaya çalışmıştır. Osmanlı kadınlarına yeni bir rol kazandırma işlevinin yanı sıra Osmanlı kadınlarının harekete geçmesine de önyak olmuştur. Cemiyetin amacı kadınların toplumsal yaşam içine dâhil edilmesi, bütünleştirilmesi ve çalışma yaşamının içinde yer bulabilmesinin sağlanmasıdır. Siyasal anlamda bir hak talebi, Cemiyetin kuruluşunda yer almamış olsa da bu talepler 1921 yılında Cemiyetin programına dâhil edilmiştir.¹⁴ Bu taleplerin de 1921 Anayasası'nın etkisiyle Cemiyet programına dâhil edildiğini düşündürmektedir.

IV. 1921-1924 Yılları Arasında Türk Siyasal Hayatında Kadınlar

Osmanlı kadınlarının statüleri 1919-1923 yılları arasındaki Ulusal Kurtuluş Savaşı süresince daha da yükselmiştir. Erkeklerin savaşta yer alması nedeniyle onların görevlerini kadınların gerçekleştirmesi, aynı zamanda kadınların erkeklerle beraber cephede savaşması da kadınların konumunda önemli değişikliklere yol açmıştır. O dönem İstanbul'un işgali ile birlikte kadınlar, halkı bu

13 Berktaş, Fatmagül, "Türkiye'de Kadın Hareketi Tarihsel Bir Deneyim", Kadın Hareketinin Kurumsallaşması Fırsatlar ve Rizikolar, Çev: Meral Akkent, Metis Yayınları, İstanbul, 1994, s. 20-21.

14 Çakır, s. 107-108.

güçlere karşı harekete geçirebilmek için direniş gösterileri düzenlemişlerdir. Anadolu'da da 'Anadolu Kadın Cemiyeti' kurulmuştur. Bu kısa özet dahi kadınların Osmanlı'da etkin bir rolünün olmadığını bize göstermektedir. Sonrasında kendileri ve yaşamları ile ilgili konulardaki tartışmaların içerisinde yer almışlar, özgürlük talep etmişler ve mücadele etmişlerdir.¹⁵

1920 yılında Bakü'de gerçekleştirilen Komünist Enternasyonal'in Doğu Halkları 1. Kongresi'ne Türkiye Komünist Partisi delegesi Naciye Hanım katılmış ve Türkçe bir konuşma gerçekleştirmiştir. Naciye Hanım, Doğu'lu kadınların hak talepleri üzerine 5 maddelik bir öneri sunmuştur. Bunlar mutlak hak eşitliği, kadınların tüm erkeklerle birlikte eğitim kurumlarından eşit bir şekilde faydalanması, kadın ve erkeğin evlilikte eşit olması ile birlikte çok eşliliğin ortadan kaldırılması, kadınların tüm kamu görevleriyle yasama meclislerine kabul edilmesi, köy ve kentlerde kadın haklarını koruma komiteleri kurulması olmuştur. Naciye Hanım aynı zamanda 1920 yılında Sultanahmet Mitinginde işgale karşı konuşma da gerçekleştirmiştir.¹⁶

Ocak 1923'te İzmir'de düzenlenen I. İktisat Kongresi'ne yedi işçi ve bir çiftçi kadın katılım gerçekleştirmiştir. İlk oturumda 500 kadın dinleyici yer almış, kadın işçiler için doğum öncesi ve sonrasında sekiz haftalık izin, madenlerde çalıştırılmanın yasaklanması, iş yerlerinde bebek emzirme odalarının açılması ile ilgili talepler dile getirilmiş ve kararlar alınmıştır. Kongrenin kapanış konuşmasını da Rukiye Hanım gerçekleştirmiştir.¹⁷

Kadınların siyasi örgütlenmeleri de Millî Mücadele'nin sonrasında başlamıştır. Cumhuriyet'in kurucu partisi olan Halk Fırkası daha kurulmadan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti iken 'Kadınlar Halk Fırkası' ismiyle bir partinin kurulma girişiminin olduğu bilinmektedir. Nezihe Muhiddin'in öncüsü olduğu bu Fırkanın dönemin hükûmetine verdiği beyannamede "Memleketin her noktasında siyasi, içtimai ve iktisadi bütün mesailde kadının dolayısıyla veya doğrudan doğruya dahl ve tesirinden azade kalmış bir keyfiyet

15 Berktaş, s. 21.

16 Akyol, Hüseyin, Aykırı Kadınlar Osmanlı'dan Günümüze Devrimci Kadın Portreleri, İmge Yayınevi, Ankara, 2012, s. 17-18.

17 Akyol, s. 18.



bulunmamasına rağmen bu mesainin gözle görünür derecede bariz olmadığı” vurgulanmıştır.¹⁸

Kadınlar Halk Fırkasının ilk hedefinde siyasi bir nüans yoktur. Elde edilecek kazanımlarla ileride siyasi hakların gerçekleşeceğine yönelik bir inanış vardır. Öncelik aile hayatının düzenlenmesi ve toplumda bir itibar kazanmak ile kadınlar için eğitim olanaklarının artırılması için çaba sarf edilmiştir. Dönemin önemli kadın dergilerinden biri olan *Süs*'te “Yeni fırka isminden zannolunduğu gibi siyasi cereyanlara dâhil olmak arzusunda değildir” denilmiştir. Fırka Doktor Fethi Bey'i başına getirdiği bir erkek müşavirlik kurmuş olsa da Ankara'nın onayını alamamıştır. Bunun nedeni tüm ulusu temsil edecek olan Halk Fırkasının hazırlıklarının devam etmesidir. Kadınlar Halk Fırkasında da günün koşullarına göre ayırımın uygun olmayacağı yönünde bir kanı oluşmuştur. 1921 Anayasası'nda da kadınların seçme ve seçilme hakkının olmaması da Fırkanın kurulmasını imkânsız hale getirmiştir. Sonrasında kadınlar bir cemiyet kurulması yönünde yönlendirilmiştir. 7 Şubat 1924 tarihinde yine Nezihe Muhiddin'in başında olduğu kadınlar “Türk Kadın Birliği”ni kurmuştur. Kadınların iş hayatına özendirilmesi ile eğitim için İstanbul'a gelen kadınların ihtiyaçlarının karşılanmasının yanında siyasi faaliyetlere katılmalarındaki isteklerinden hiçbir zaman vazgeçmemişlerdir ki 1927 yılında Birliğin tüzüğüne eklenen bir madde ile siyasi hakların sağlanması hedefler arasına resmen dâhil edilmiştir. 3 Nisan 1930 tarihinde Belediyeler Kanunu vasıtasıyla kadınlara ilk siyasi hakkın verildiği görülmektedir. Bu hak 11 Nisan tarihinde Birliğin gerçekleştirdiği mitingde *büyük zafer* olarak kutlanmıştır.¹⁹ İlerleyen yıllarda Birlik, amaçlarını gerçekleştirdikleri gerekçesiyle kendisini feshetmiştir.

1924 Anayasası'nın 10. ve 11. maddeleri 5 Aralık 1934 tarihinde değiştirilmiş ve kadınlara seçme ve seçilme hakları ulusal düzeyde tanınmıştır. 10. madde “Yirmi iki yaşını bitiren kadın, erkek her Türk mebus seçmek hakkını haizdir” ve 11. maddede “Otuz yaşını bitiren kadın, erkek her Türk mebus seçilebilir” denilmiştir.²⁰

18 Toprak, Zafer, *Türkiye'de Kadın Özgürlüğü ve Feminizm (1908-1935)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2016, s. 463.

19 Toprak, s. 463-467.

20 1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>, Erişim Tarihi: 25.12.2020.

Türkiye, çevresindeki ve Orta Doğu'daki ülkeler arasında kadın hakları meselesini en erken tarihte ele alan tek devlet olma niteliğindedir. Türk kadınlarının yasalar vasıtasıyla eşit haklar elde etmesi Mustafa Kemal Atatürk'ün Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla laik Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması sayesinde elde edilmiştir. 1926'da kabul edilen Medeni Kanun ile birlikte çok eşlilik yasaklanmış, eşlere eşit boşanma hakkı ile çocuklarının velayet hakkı tanınmıştır. 1930 yılında yerel seçimlerde, 1934 yılında da genel seçimlerde kadınlara oy hakkı tanınmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundaki ilk kadın yazarlar, gerçekleştirilen reformların demokratik ve sivil toplumun gelişimi için önemli olduğunu vurgulamışlardır. Aynı zamanda Şirin Tekeli'nin ön plana çıkardığı, Atatürk'ün dini temelli bir devlete karşı açtığı, 1924 yılında hilafetin kaldırılmasıyla neticelenen savaşta kadınların büyük önem taşıdığını savunmuştur.²¹

İttihat ve Terakki Cemiyetinin öncü kadın isimlerinden Halide Edip ve Muallim Nakiye gibi isimler Türk Kadınlar Birliğinin siyasal haklar ile ilgili mücadelesine direkt olarak katılmamışlardır. Halide Edip bu konuda sessiz kalmayı yeğlerken, Muallim Nakiye (Elgün) 1924 yılında gerçekleşen Hukuk-i Aile İctimai'nda sorunun eğitim ile çözüleceğini belirtmiş, Türk Kadınlar Birliğinin siyasal hak girişimlerine karşı çıkmış, Cumhuriyet hükümetlerinin kadınlara gerekli olan hakları verdiğini savunmuştur. 1935 yılına gelindiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisine giren 18 kadın milletvekilinden biri olmuştur.²²

Mustafa Kemal Atatürk ile kısa süreli bir evlilik gerçekleştiren Latife Hanımın, Türk Kadınlar Birliğinin yürüttüğü kadınların siyasal hak elde etme mücadelelerine destek verdiği bilinmektedir. Ancak Halide Edip, Nezihe Muhiddin ve Latife Hanım gibi kadınlar Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhuriyet Halk Fırkasının dışında kaldıktan sonra sessiz kalmışlardır. Bu kadınların ideolojik anlamda Cumhuriyetin kurucu erkekleri ile devlet rejimi ve toplum modeliyle alakalı düşünceleri açısından bir fark olmadığı görülmektedir. Örneğin Nezihe Muhiddin'in milliyetçi duruşu bulunmaktadır ve Birinci Dünya

21 Kandiyoti, Deniz, Cariyeler, Bacılar, Yurttaşlar Kimlikler ve Toplumsal Dönüşümler, Metis Yayınları, 4. Basım, İstanbul, 2013, s.74.

22 Zihnioğlu, Yaprak, Kadınsız İnkılap Nezihe Muhiddin, Kadınlar Halk Fırkası, Kadın Birliği, Metis Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 2016, s. 157-158.



Savaşı sırasında feministlerin savaş karşıtı düşüncelerine karşı çıkmıştır. Bu kadınlar süreç içerisinde birbirleriyle ve kadın hakları mücadelesi içerisindeki diğer kadınlar ile doğrudan bağlantı kuramamışlardır.²³

1949 yılında Türk Kadınlar Birliği, Mevhibe İnönü'nün de kurucuları arasında yer aldığı kadınlar tarafından tekrar aktif hâle getirilmiş, kazanılan hakların korunması ve geliştirilmesi yönünde adımlar atılmış ve 1954 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla da 'Kamu Yararına Çalışan Dernek' statüsü kazanması da sağlanmıştır.²⁴

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte kadınlar birçok dernek kurmuşlar ve siyasi partileşme hareketlerini sürdürmüşlerdir. 1972 yılında Türkiye Ulusal Kadınlar Partisi kurulmuştur. Ancak parti pek bir varlık gösterememiştir. 1980 darbesinden sonra ise kapatılmıştır. 2014 yılında ise günümüzde de hâlen aktif siyasi hayatına devam eden Kadın Partisi kurulmuştur. Ancak teşkilatlanma noktasında ilerleme kaydedemeyen partinin günümüzde hâlen etkin olmadığı ve yaygın basında sesinin duyulmadığı da gözlemlenmektedir.

23 Sancar, Serpil, Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti, Erkekler Devlet, Kadınlar Aile Kurar, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2014, s. 157.

24 Türk Kadınlar Birliği, "Tarihçe", <http://www.turkkadinlrbirliği.org/tr/kurumsal/1/Tarih%C3%A7e>, Erişim Tarihi: 26.12.2020.

V. Sonuç

Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan kadın hareketleri, çıkardıkları dergiler, kurdukları dernekler ve siyasal hak kazanımı ile partileşme çabaları, günümüzde kadınların siyasal hayatta elde ettikleri kazanımların öncülleri olmuştur.

Özellikle II. Meşrutiyet'ten sonra kadınların dünyadaki birinci dalga feminist hareketten de etkilenecek şekilde çıkardıkları yayınlarda, Osmanlı içerisindeki kadınların durumunun daha iyi noktaya getirilmesi için çabalar sergilenmiştir. Kurdukları dernekler sayesinde, gerçekleştirilen konferans ve mitingler vasıtasıyla da elde etmek istedikleri kazanımları kamuoyuna duyurmalarıyla birlikte, yıllar içerisinde elde ettikleri kazanımların modern Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra kadınların yaşamlarının iyileştirilmesine yönelik çabalarda da öncü oldukları görülmektedir. Osmanlı'nın son dönemlerinde kadınların elde ettiği, erkeklerle eşit düzeyde üniversite eğitimi almaları, çeşitli kamu kuruluşlarında çalışmaya başlamaları dönem için çok önemli kazanımlar olarak görülmektedir.

Elbette birinci dalga feminizmin dünyadaki nihai hedeflerinden biri olan kadınların oy hakkı elde etme mücadelesi, Osmanlı'nın son dönemlerinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde maalesef elde edilememiştir. Dünyada kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettikleri ilk ülkenin 1893 yılında Yeni Zelanda, Avrupa'da da 1905 yılında Letonya olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'de diğer ülkelere nazaran yine erken bir tarih olan 1934 yılında bu kazanımın elde edilmesi, yeni kurulmuş olan Cumhuriyet'in kuruluşunda siyasal alanda aktif olarak çalışan kadınların olmaması da aslında negatif bir nüans olarak karşımıza çıkmaktadır.

O dönem kurulmuş olan Kadınlar Halk Fırkasının, kadınların seçme ve seçilme hakkı bulunmaması nedeniyle siyasal hayat içerisinde aktif bir parti olamaması ve Türk Kadınlar Birliğine evrilmesi, ilerleyen yıllarda da kadınların seçme ve seçilme haklarını elde etmeleri nedeniyle Birliğin misyonunu tamamladığı gerekçesiyle feshedilmesi, aslında süreçte kadınların daha aktif olmasını ve daha fazla hak elde etme fırsatını ortadan kaldırmıştır.

Kadınların partileşme süreçleri 1972 yılında kurulan ve 1980 darbesi sonrasında kapatılan Türkiye Ulusal Kadınlar Partisi ile 2014 yılında kurulan ve



hâlen aktif olan Kadın Partisi ile devam etmiş olsa da söz konusu bu partilerin kadınların siyasal hayata katılımı konusunda etkin olamadıkları da görülmektedir.

1921 Anayasası'nda zaten kadınların seçme ve seçilme hakkının olmaması ile 1924 Anayasası'nda bu hakkın tam on yıl sonra gerçekleştirilen düzenlemelerle verilmesi eksiklik gibi görünse de kadınların Ulusal Kurtuluş Mücadelesinde gerçekleştirdikleri özverili çabalar bilinmektedir ve kadınlar Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze siyasal ve toplumsal hayatın her zaman etkin bir parçası olmuş ve olmaya da devam edeceklerdir.

Kaynakça

- 1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceli-anayasalar/1924-anayasasi/>, Erişim Tarihi: 25.12.2020.
- Akyol, Hüseyin, *Aykırı Kadınlar Osmanlı'dan Günümüze Devrimci Kadın Portreleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2012.
- Arslan, Ali / Selçuk, Mustafa / Nam, Mehmet, *Türkiye'nin İlk ve Tek Kız Üniversitesi İnas Darülfünunu (1914-1919)*, İdil Yayıncılık, İstanbul, 2012.
- Berktaş, Fatmagül, "Türkiye'de Kadın Hareketi Tarihsel Bir Deneyim", *Kadın Hareketinin Kurumsallaşması Fırsatlar ve Rizikolar*, Çev: Meral Akkent, Metis Yayınları, İstanbul, 1994.
- Çakır, Serpil, *Osmanlı Kadın Hareketi*, 5. Basım, Metis Yayınları, İstanbul, 2016.
- Drucker, Sally Ann, "Betty Friedan: The Three Waves of Feminism", *Ohio Humanities*, 2018, <http://www.ohiohumanities.org/betty-friedan-the-three-waves-of-feminism/>, Erişim Tarihi: 20.03.2021.
- Head, Tom, *Dünya Tarihi*, Çev: Ilgın Yıldız, Say Yayınları, İstanbul, 2020.
- Humm, Maggie, *The Dictionary of Feminist Theory*, Ohio State University Press, Columbus, 1978.
- Kandıyoti, Deniz, *Cariyeler, Bacılar, Yurttaşlar Kimlikler ve Toplumsal Dönüşümler*, Metis Yayınları, 4. Basım, İstanbul, 2013.
- Kymlicka, Will, *Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş*, Çev: Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.
- Michel, Andree, *Feminizm*, Çev: Şirin Tekeli, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993.
- Sevim, Ayşe, *Feminizm, İnsan Yayınları*, İstanbul, 2005.
- Sancar, Serpil, *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti, Erkekler Devlet, Kadınlar Aile Kurar*, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2014.
- Sledziewski, Elizabeth G., "Dönüm Noktası Olarak Fransız Devrimi", *Kadınların Tarihi Devrimden Dünya Savaşına Feminizmin Ortaya Çıkışı*, Ed: Georges Duby, Michele Perrot, Çev: Ahmet Fethi, Cilt IV, *Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları*, İstanbul, 2005.
- Toprak, Zafer, *Türkiye'de Kadın Özgürlüğü ve Feminizm (1908-1935)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2016.
- Türk Kadınlar Birliği, "Tarihçe", <http://www.turkkadınlarbirligi.org/tr/kurumsal/1/Tarih%C3%A7e>, Erişim Tarihi: 26.12.2020.
- Van Os, Nicole A. N. M., "Ottoman Muslim and Turkish Women in an International Context", *European Review*, Vol. 13, No. 3, *Academia Europaea*, United Kingdom, 2005.
- Wollstonecraft, Mary, *Kadın Haklarının Gerekçelenirilmesi*, 11. Baskı, Çev: Deniz Hakyemez, *Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları*, İstanbul, 2012.
- Zihnioglu, Yaprak, *Kadinsız İnkılap Nezihe Muhiddin, Kadınlar Halk Fırkası, Kadın Birliği*, Metis Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 2016.

1921 ANAYASASI'NIN YAPIM SÜRECİNDE TARTIŞMALARIN ODAĞINDA YER ALAN MESLEKİ TEMSİL USULÜ

İsmail YAZICIOĞLU

Dr. Öğretim Üyesi,

Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı
i.yazicioglu@hotmail.com

Öz

Mesleki temsil, temsilin temelini mesleklere dayanmasını, diğer bir deyişle temsilin farklı meslek grupları esas alınarak gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Mesleki temsil düşüncesi, Osmanlı Devleti'nin son döneminde başta devletin idari yapısı olmak üzere pek çok alanda yaşanan sorunlara bir çözüm önerisi olarak ortaya atılmış ve özellikle II. Meşrutiyet döneminde güçlenmiştir. Mesleki temsil, materyalist düşünce yapısına sahip olan Ali İhsan Bey tarafından bir program hâline getirilmiştir. Aynı dönem, sosyalist devrim yaşayan Sovyet Rusya ile yakın ilişkiler kurulmuştur. Bunların da etkisiyle, 1921 Anayasası'nın yapım sürecinde, anayasa tasarısını hazırlayan Encümen-i Mahsus isimli komisyon mesleki temsil usulüne tasarıda yer vermiştir. Mesleki temsil usulü, 1921 Anayasası'nın Meclis görüşmeleri esnasında Komisyon tarafından ısrarla savunulmuş ve en çok tartışılan düzenleme olmuştur. Görüşmeler sonunda, mesleki temsil usulünün hâlihazırda memlekette uygulanamayacağı düşüncesi Meclise hâkim olmuş ve mesleki temsil usulüne ilişkin düzenleme Mecliste kabul edilmemiştir. Mesleki temsil usulünün kabul edilmemesi, kurulacak yeni devletin anayasal ve siyasal sistemini etkileyebilecek bir düzenlemenin Meclis tarafından ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Seçim Sistemi, Mesleki Temsil Usulü, Halkçılık Programı, Anayasa Yapımı



Abstract

Occupational representation means that the basis of representation is based on occupation, in other words, representation is based on different occupational groups. The idea of occupational representation was put forward as a solution proposal to the problems experienced in many areas, especially the administrative structure of the state, in the last period of the Ottoman Empire and it became stronger during the second constitutionalist period. Occupational representation was turned into a program by Ali İhsan Bey, who has a materialist mentality. Close relations were established with Soviet Russia, which was experiencing the Socialist Revolution, at the same period. Under the influence of these, the Commission named Encümen-i Mahsus, which prepared the draft constitution, included the occupational representation procedure in the making process of the 1921 Constitution. The occupational representation procedure was persistently defended by the Commission during the Assembly negotiations of the 1921 Constitution and became the most discussed regulation. At the end of the negotiations, the idea that the occupational representation procedure could not be applied in the country already prevailed in the Assembly and the regulation on the occupational representation procedure was not accepted in the Assembly. The non-acceptance of the occupational representation procedure means that a regulation that may affect the constitutional and political system of the new state to be established is also eliminated by the Assembly.

Keywords: 1921 Constitution, Electoral System, Occupational Representation Procedure, Populism Program, Constitution Making

Giriş

Millî Mücadele döneminde, kurulacak yeni devlet düzeninin esaslarını belirlemek için atılan en önemli adım, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Lâyihası başlığı altında Mustafa Kemal Paşa tarafından TBMM'ye sunulan metin olmuştur. İcra Vekilleri Heyetinin siyasi, askerî, toplumsal ve idari konulardaki görüşleri ile idari teşkilat hakkındaki kararlarının bulunduğu bu metin, Halkçılık Programı şeklinde anılmaktadır. 1921 Anayasası'na kaynaklık eden ve anayasa yapım sürecinin başlangıç noktasını oluşturan Halkçılık Programı, TBMM'de okunup görüşüldükten sonra, üzerinde çalışılması için Encümen-i Mahsus adıyla kurulan bir komisyona gönderilmiş ve Komisyon tarafından bazı değişiklikler yapılarak anayasa tasarısı şeklinde TBMM'ye sunulmuştur.¹

Bu değişikliklerden en önemlisi, Komisyon tarafından sunulan anayasa tasarısında mesleki temsil usulünün benimsenmesidir. Halkçılık Programında, TBMM'nin vilayetler halkınca genel oy esası ile seçilen üyelerden oluşacağı belirtilirken (m.9); Komisyonun sunduğu anayasa tasarısında TBMM'nin vilayetler halkınca “*meslekler erbabı temsil edilmek üzere*” doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşacağı hükme bağlanmıştır (m.4). Mesleki temsil usulü, Meclis görüşmeleri sırasında Komisyon tarafından ısrarla savunulmuş ve tasarımının en çok tartışılan düzenlemesi olmuştur.

Bu çalışmanın konusunu, Komisyon tarafından sunulan tasarıda, Halkçılık Programı'nda yapılan en önemli değişiklik olarak yer alması ve 1921 Anayasası'nın yapım sürecinde tartışmaların odağında bulunması yönleriyle anayasal tarihimiz açısından önem arz eden mesleki temsil usulü oluşturmaktadır. Çalışmada ilk olarak, mesleki temsil düşüncesinin TBMM'nin açılışı öncesi dönem ile TBMM'nin açılışından 1921 Anayasası'nın yapım sürecine kadarki dönemde gelişimi ele alınarak, tarihsel ve ideolojik arka planı tespit edilmektedir. Bu noktada İttihatçı çevreler ve özellikle de mesleki temsil usulünü bir program şeklinde hazırlayan Ali İhsan (İloğlu) Bey'in görüşlerine yer verilmektedir.

Çalışmanın ilerleyen kısmında, 1921 Anayasası'nın Meclis görüşmelerinde mesleki temsil ilgili yürütülen tartışmalar ortaya konmaktadır. Anayasa

1 Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, Baha Matbaası, İstanbul, 1963, s.10-11; Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2015, s.247-248.



tasarısında Komisyon tarafından mesleki temsil usulüne neden yer verildiği, mesleki temsil usulünün hangi gerekçelerle savunulduğu ve mesleki temsil usulüne karşı hangi görüşlerin dile getirildiği Meclis görüşmelerine ilişkin tutanaklar incelenerek ele alınmaktadır. Son olarak ise 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra kısa bir süre daha gündemde kalan mesleki temsil düşüncesinin bu dönemdeki seyrine değinilmektedir.

1. TBMM'nin Açılışı Öncesi Dönemde Mesleki Temsil

Osmanlı Devleti, 19. yüzyılın başlarından itibaren ordu, eğitim, maliye, hukuk sistemi ve devletin idari yapısı gibi çok sayıda alanda ıslahat hareketlerine girişerek kaybettiği gücünü yeniden elde etmeyi amaçlamış ancak başarılı olamamıştı. Sürecin son halkasını oluşturan II. Meşrutiyet'in ilanının da asırlık sorunları çözemediğinin ve toplumsal çöküntüye çare olamadığının anlaşılması, o dönem devlet yönetimine egemen olan İttihat ve Terakki'yi yeni çözüm arayışlarına sevk etmişti.² Mesleki temsil, bu çözüm arayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve II. Meşrutiyet'in siyasal, ekonomik ve toplumsal kargaşa ortamında filizlenmiştir.³

Bu dönemde, mesleki temsilin İttihat ve Terakki'nin önde gelenlerinden Ziya Gökalp'in düşüncelerinde karşılık bulduğu görülmektedir. Gökalp, Durkheim'den etkilenerek solidarist düşünce yapısını benimsemiştir.⁴ Solidarist düşünce kavramsal olarak dayanışma (tesanüt), toplumsal birlik ve bütünlük anlayışını yansıtmaktadır. Bir grubun bir arada olmasını ve bir bütün hâlinde hareket etmesini sağlayan şeyin ne olduğunun belirlenmesi, solidarist düşünce yapısının anlaşılması bakımından önem arz etmektedir.⁵ Solidaristler, fonksiyonel açıdan birbirlerine bağımlı ve birbirleriyle uyumlu parçaların bir bütün hâlinde toplumu oluşturduğunu kabul etmektedir.⁶ Dolayısıyla solida-

2 Çetişli, İsmail, "Mesleki Temsilcilik", Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 1991, s.27-28.

3 Toprak, Zafer, Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020, s.202.

4 Sağlam, Serdar, "Ziya Gökalp'ta Solidarizm ve Milli İktisat", Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları, Sayı 1, 2004, s.75; Parla, Taha, Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s.50-51; Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi, s.200.

5 Mechtraud, Sister, "Durkheim's Concept of Solidarity", Philippine Sociological Review, Vol 3, No 3, 1955, s.23.

6 Sağlam, s.75.

rist düşüncede, toplumsal sınıfların ve sınıf çatışmasının gereksiz olduğuna inanılmakta; toplumsal uzlaşma, iş birliği ve dayanışma esas alınmaktadır.⁷ Solidaristlere göre toplumsal dayanışma ve bütünlüğü sağlayan mekanizma ise meslek gruplarıdır.⁸

Gökalp, bu düşünce tarzından hareketle ülkenin gelişimini, milli dayanışmanın kuvvetlendirilmesinde görmüştür. Ülkede bulunan pek çok meslek zümreleri birbirlerini tamamlayıcı bir işlev görür ki bu da bir nevi dayanışmadır. Bu dayanışmanın kuvvetlenmesi için meslek zümrelerinin bütün memleketi kapsayacak şekilde teşkilatlanması ve meslek zümrelerinde mesleki ahlağın yerleşmesi gerekmektedir.⁹ Gökalp, toplumsal sınıfların aralarında uzlaşmayan ve sınıf çatışmalarına yol açan bölücü öğeler; meslek zümrelerinin ise toplumsal iş bölümünü esas alan uzlaşan kurumlar olduğu düşüncesindedir. Çatışan toplumsal sınıfları içeren sınıf toplumlarının zamanla yok olacağı ve bunların yerini iş bölümüne dayanan meslek zümrelerinin alacağı inancında olan Gökalp'ın "*Sınıf yok, meslek var!*" sözü düşüncelerinin özeti niteliğindedir.¹⁰

Mesleki temsil düşüncesi, İttihat ve Terakki içinde farklı çevrelerce de benimsenmiştir. Mesleki temsil usulü, Ali İhsan Bey tarafından bir program şeklinde hazırlanarak siyasi hayatın gündemine getirilmiştir.¹¹ Bu yönüyle Ali İhsan Bey'in mesleki temsil usulünün fikir babası olduğu ifade edilmiştir.¹² Ali İhsan Bey'in, kendisi gibi İttihat ve Terakki üyesi olan Memduh Şevket (Esendal) ve Kara Kemal Bey ile İkinci Meşrutiyet döneminde mesleki temsili güçlendirecek uygulamalara giriştiği görülmektedir.¹³ Bu dönemde İttihat ve Terakki, esnafı örgütlenme kararı alarak esnaf odaları kurarken; Ali İhsan Bey, Memduh Şevket Bey ve Kara Kemal Bey esnaf odalarının örgütlenmesin-

7 Toprak, Zafer, "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, s.14.

8 Sağlam, s.75.

9 Gökalp, Ziya, Makaleler IV, (Haz. Ferit Ragıp Tuncor), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1977, s.64-65.

10 Toprak, "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", s.14.

11 Halcı, Şaduman, "Birinci TBMM'de Mesleki Temsil Tartışmaları", Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Cilt 15, Sayı 31, 2015, s.82.

12 Çetişli, İsmail, "Mesleki Temsilcilik", Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 1991, s.29.

13 Tekeli, İlhan/ İlkin, Selim, "(Kör) Ali İhsan (İloğlu) Bey ve Temsili-Mesleki Programı", Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, s.286.



de aktif bir rol üstlenmiştir. Memduh Şevket Bey, İttihat ve Terakki'nin esnaf odaları temsilcisi; Kara Kemal Bey, esnaf odalarını fiilen denetleyen İttihat ve Terakki'nin İstanbul müfettişi olarak görev yapmıştır. Ali İhsan Bey ise gözündeki rahatsızlık¹⁴ nedeniyle uygulamada ön plana çıkamamış olsa da bu hareketin düşünsel anlamda merkezinde yer almıştır.¹⁵

1917 yılının sonuna doğru Ali İhsan Bey ve arkadaşları, mesleki temsil usulüne yer veren bir programı İttihat ve Terakki Genel Merkezine sunmuştur. Programda iki meclisli yasama organının varlığı benimsenmiş, meclislerden birinin genel oyla, diğerinin ise mesleki temsil usulüne göre oluşacağı düzenlenmiştir. Ancak bu program Genel Merkez tarafından kabul görmemiştir.¹⁶ Mesleki temsil düşüncesine olumlu yaklaşan Ziya Gökalp'ın da yer aldığı Genel Merkezin bu programı kabul etmemesi, Gökalp ve Ali İhsan Bey'in mesleki temsil ile ilgili yaklaşımlarının farklı olduğunu göstermektedir.¹⁷ Gerçekten de Gökalp'ın mesleki temsil düşüncesinin arka planında, yüksek milliyetçilik ideali yani idealist bir görüşe sahip olması bulunmaktayken; Ali İhsan Bey'in, materyalist bir görüşle mesleki temsili savunduğu görülmektedir.¹⁸

Mesleki temsil düşüncesi, Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'nı kaybetmesi ve Mondros Mütarekesi'nin imzalanmasıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Mütarekenin imzalanmasından kısa bir süre sonra ülkenin idaresini elinde tutan İttihat ve Terakki, son kongresini yaparak kendi kendini feshetmiştir. İttihat ve Terakki'nin üst düzey yöneticileri de yurt dışına kaçmıştır. Ayrıca bu kongrede İttihat ve Terakki'nin lekelenmemiş ve utandırıcı işlere karışmamış üyelerinin yeni bir fırka kurması kararlaştırılmış, bunun üzerine yenilik anlamına gelen Teceddüt isminde yeni bir fırka kurulmuştur. Böylelikle İttihat ve Terakki, hukuken var olmasa da fiilen varlığını devam ettirmiştir.¹⁹

14 Ali İhsan Bey gözündeki rahatsızlık nedeniyle "Kör" lakabıyla anılmıştır.

15 Tekeli/ İlkın, s.286-287; Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi, s.201.

16 Tekeli/ İlkın, s.294.

17 Tekeli/ İlkın, s.294-295; Çetişli, s.30.

18 "Bizde Meslekçilik Nasıl Çıktı?", Meslek Gazetesi, Sayı 1, 15 Aralık 1925, s.5 Aktaran Tekeli/ İlkın, s.296; Tunçay, Mete, Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925), 3. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1978, s.160-161; "Mesleki Temsilcilik Ne Demektir?" Meslek Gazetesi, Sayı 1, 15 Aralık 1925, s.6 Aktaran Çetişli, s.30.

19 Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Partiler, Cilt II Mütareke Dönemi 1918-1922, 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1988, s.51-52; Tekeli/ İlkın, s.298; Tunçay, Mete, "Mesai" Halk Şûrâlar Fırkası Programı 1920, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s.1-4.

Bu dönemde etkinliği artan Ali İhsan Bey, mesleki temsil usulüne yönelik çalışmalarını sürdürerek bazı İttihat ve Terakki üyelerinin aralarında bulunduğu bir heyet ile İstanbul'da bir toplantı yapmıştır. Bu toplantıda, mesleki temsile dayanak teşkil edecek bir program hazırlanmış, ancak bunun uygulanabilmesi için uygun koşulların oluşması beklenmiştir.²⁰

İtilaf Devletlerinin 16 Mart 1920'de İstanbul'u işgali üzerine Meclis-i Mebusan önce fiilen dağılmış, sonrasında ise resmen feshedilmiştir. Mustafa Kemal Paşa 19 Mart 1920'de, Heyet-i Temsiliye adına bir tebliğ yayımlayarak ulusal bağımsızlığı sağlamak için Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip olan bir Meclisin toplanacağını bildirmiştir. Bu tebliğde, Meclis için yapılacak seçimlerle ilgili esaslar belirtilmiş ve seçimlerin en geç on beş gün içinde Ankara'da toplanmayı sağlayabilecek şekilde tamamlanması istenmiştir. Ayrıca dağılmış Meclis-i Mebusan milletvekillerinden Ankara'ya gelebilecek olanların, toplanacak Meclise katılımları zorunlu görülmüştür.²¹ Bu koşullar altında son Meclis-i Mebusan milletvekilleri ve aralarında Ali İhsan Bey'in de bulunduğu bazı eski İttihat ve Terakki üyeleri Ankara'ya geçmiştir.²²

2. TBMM'nin Açılışından 1921 Anayasası'nın Yapım Sürecine Kadarki Dönemde Mesleki Temsil

Ali İhsan Bey, TBMM'nin açılış döneminde Mustafa Kemal Paşa ile görüşmek ve mesleki temsil ile ilgili düşüncelerini onunla paylaşmak için yoğun çaba sarf etmiştir.²³ Nihayet Celal Bayar'ın aracılık etmesi sonucu, Ali İhsan Bey ve arkadaşları ile Mustafa Kemal Paşa arasında bir görüşme gerçekleşmiştir. Bu görüşmede Ali İhsan Bey, esnaf teşkilatının önemine dikkat çekerek seçimlerde mesleki temsil usulünün benimsenmesini talep etmiştir. Mustafa Kemal Paşa, görüşme esnasında bu taleple ilgili olumlu ya da olumsuz bir açık-

20 Tekeli/ İlkın s.299; Çetişli, s.31.

21 Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Gençler İçin Fotoğraflarla Nutuk, 30. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020, s.287-288; Eren, Abdurrahman, "Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği", Anayasa Yargısı, Cilt 37, Sayı 1, 2020, s.59-60; Aslan, Yavuz, TBMM Hükümeti; Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu (23 Nisan 1920- 30 Ekim 1923), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001, s.16.

22 Tekeli/ İlkın, s.302.

23 Tekeli/ İlkın, s.302.



lama yapmamış ancak görüşmeden sonra Celal Bayar'a “*Korkarım sen de o fikirde olmayasın*” diyerek mesleki temsille ilgili olumlu bir yaklaşıma sahip olmadığını belli etmiştir.²⁴

Mesleki temsil düşüncesi, TBMM'nin açılışından sonraki dönemde de siyasi hayatın gündeminde kalmaya devam etmiştir. Bu dönemde mesleki temsil, Meclis içinde oluşan siyasi gruplardan biri olan Halk Zümresi²⁵ çevresinde geliştirilen bir düşünce olmuştur.²⁶ Halk Zümresi; Bolşevikliğin İslamlığın uygulanmasından başka bir şey olmadığı düşüncesine dayanarak, Sovyetlerle iş birliği yapılmasına elverişli bir ortam hazırlanması amacıyla kurulan ve üyelerinin çoğu İttihatçılardan oluşan Yeşil Ordu Cemiyetinin²⁷ Meclis grubu niteliğindedir.²⁸ Zaman içinde gücünü artıran ve belli grupların kontrolü altına giren Yeşil Ordu Cemiyetinin zararlı bir hâl aldığı ve kapatılması gerektiği Mustafa Kemal Paşa tarafından ifade edilmiştir.²⁹ Benzer şekilde, bu Cemiyetin Meclis içindeki uzantısı olan Halk Zümresinin de etkinliğini giderek artırması, Zümre ile Mustafa Kemal Paşa'yı karşı karşıya getirmiştir. Özellikle, Mustafa Kemal Paşa'nın İçişleri Bakanı olarak görmek istemediği Nazım Bey'in, Halk Zümresinin desteğiyle bu göreve seçilmesi sonrasında³⁰ Mustafa Kemal Paşa, Halk Zümresini dağıtma amacına yönelmiş ve bazı stratejik hamlelerde bulunmuştur.³¹

Mesleki temsil düşüncesinin bu hamlelerden büyük ölçüde yararlandığı ve güncel bir hâle geldiği görülmektedir.³² Bahsi geçen hamlelerden ilki, Mustafa Kemal Paşa tarafından Meclise Halkçılık Programının sunulmasıdır. Halkçılık Programı ile Halk Zümresinin siyasi programının bazı hükümleri

24 Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, 17. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012, s.501; Tekeli/ İlkın, s.302-303; Tunçay, “Mesai”, s.28-29 (dn.51); Halıcı, s.83.

25 Atatürk, s.402-403.

26 Tunçay, Türkiye'de Sol Akımlar, s.158.

27 Tunçay, Türkiye'de Sol Akımlar, s.136.

28 Tunçay, “Mesai”, s.21.

29 Atatürk, s.319-322.

30 Bunun üzerine Mustafa Kemal Paşa, Nazım Bey'i istifaya mecbur bırakmış ve Mecliste İçişleri Bakanı tekrar seçilmiştir. Bkz. Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923); Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s.126-127; Atatürk, s.340-341.

31 Tunçay, “Mesai”, s.25; Tekeli/ İlkın, s.304; Çetişli, s.32.

32 Çetişli, s.31.

benzerlik taşımaktadır.³³ Bu hükümlerin, Hükûmetin bir görüşü olarak Halkçılık Programı adı altında Meclis'e taşınması, Halk Zümresini ortadan kaldırmaya yönelik bir hamle olarak değerlendirilmiştir.³⁴ Bu hamlenin mesleki temsili ilgilendiren yönü ise mesleki temsilin Halkçılık Programında yapılan değişiklik sonucunda 1921 Anayasası'nın yapım sürecinde gündeme getirilmesidir. Çalışmanın ilerleyen kısmında ayrıntılı bir biçimde bu konu üzerinde durulacaktır.

Mustafa Kemal Paşa'nın Halk Zümresini ortadan kaldırmaya yönelik ikinci ve asıl önemli hamlesi, Halk Zümresinin radikal üyelerinin yanına, güvendiği bazı isimleri katarak Türkiye Komünist Fırkasını kurdurmak olmuştur. Bu hamle ile aynı zamanda Halk Zümresinin radikal üyelerinin başka unsurlarla karıştırılarak etkinliklerinin azaltılması ve Anadolu'daki çeşitli sol akımların bir araya getirilerek kontrol altına alınması amaçlanmıştır.³⁵ Bununla birlikte Halk Zümresinin bazı üyeleri, Türkiye Komünist Fırkasına katılma konusunda direnmiş ve Türkiye Halk İştirakiyun Fırkası adı altında ayrı bir fırka kurmuştur.³⁶

Mustafa Kemal Paşa'nın Halk Zümresini ortadan kaldırmaya yönelik bu hamlesinin mesleki temsili ilgilendiren yönü, kurulan Türkiye Komünist Fırkasının aradığı esasları, Ali İhsan Bey tarafından İstanbul'da hazırlanıp Ankara'ya getirilen programda bulmasıdır. Gerçekten de sonraları Fırkanın resmî organı hâline gelecek olan 'Anadolu'da Yeni Gün' isimli gazete, Fırkanın kuruluşundan bir hafta önce Ali İhsan Bey'in programının bir bölümünü yayımlamıştır.³⁷ Sonrasında aynı gazetede, Ali İhsan Bey'in mesleki temsil programı ile ilgili bir makalesi yayımlanmıştır. Makalede Ali İhsan Bey, programın ilk hâlinde biri mesleki temsil usulüne göre oluşan iki meclisli yasama organına yer verildiğini ancak sonradan yapılan değişiklikle yasama organının mesleki

33 Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016, s.213. Halkçılık Programının, Halk Zümresi Siyasi Programından esinlenerek hazırlandığı konusunda doktrinde genel bir eğilim bulunmakla birlikte, tam tersi bir ihtimalin varlığını savunanlar da bulunmaktadır. Bu konudaki görüşlerin dayanakları ile ilgili bkz. Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.60-62.

34 Tekeli/İlkin, s.304; Tunçay, "Mesai", s.20.

35 Tunçay, "Mesai", s.29-30.

36 Tunçay, "Mesai", s.30-31.

37 Tekeli/İlkin, s.305. Bu programın metni için bkz. aynı eser s.345-349.



temsil usulü ile seçilen tek meclisten oluşmasının benimsendiğini ifade etmiştir. Ali İhsan Bey'e göre, esnaf ve zanaatkarlar teşkilatının yıkılışı ve bürokrasinin güçlenmesi Osmanlı Devleti'nin sonunu getirmiştir. Hâlihazırda ülke, Batı ve Rusya gibi iki kuvvetli akımın etkisinde olup, tercihini emperyalizme ve kapitalizme karşı olan güçlerden yana kullanmalıdır. Ancak bunun için öncelikle iktisadi ve sosyal mesleklerin gelişmesini sağlayacak mesleki temsil düşüncesi güçlendirilmelidir.³⁸

Ali İhsan Bey'in programına bakıldığında 'Mukaddime' kısmında, benzer hususlara dikkat çekilmiştir. Bu kısımda, halkın yönetimden uzaklaştırılması ile yönetimin, halkın ihtiyaçlarının farkında olmayan bir kesimin eline geçmesi ve memur sınıfının yapılan ıslahatlarda iktisadi konulara kayıtsız kalması gibi sebeplerin Osmanlı Devleti'nin çöküşüne yol açtığı belirtilmiştir. Bu sebeplerin ortadan kaldırılarak yeni bir Türkiye inşa edilebilmesinin, idarenin halk idaresi şekline dönüştürülmesine ve idarenin halkın iktisadi ihtiyaçları temel alınarak düzenlenmesine bağlı olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla mesleki temsilin, halkın idaresini ve iktisadi ihtiyaçlarını gerçekleştirebilecek bir yöntem olarak sunulduğu görülmektedir. Bu amaçla, Programın ikinci maddesinde meslekler dokuz gruba ayrılmış, Meclisin genel oyla seçilen üyelerden oluşacağı ve her meslek sahibinin kendi milletvekillerini içlerinden ayrıca seçeceği düzenlenmiştir.

Anadolu'da Yeni Gün gazetesi bu dönemde sadece Ali İhsan Bey'in mesleki temsil programına ve görüşlerine yer vermekle kalmamış, mesleki temsili destekleyen bir yayın politikası benimseyerek, bu düşüncenin toplumun farklı kesimlerine ulaşmasını sağlamıştır.³⁹ Özellikle Muhittin (Birgen) Bey, gazetedeki yazılarıyla mesleki temsilin anayasada yer alabilmesi için yoğun bir çaba sarf etmiştir.⁴⁰ Ali İhsan Bey'i Karl Marx'a benzeten Muhittin Bey, ülkede ne sınıf mücadelesinin olduğunu ne de meslek dayanışmasının bulunduğunu tespit ederek bu ikisi arasında meslek dayanışması oluşturmanın tercih edilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁴¹

38 Tekeli/ İlkin, s.305-306.

39 Halıcı, s.84.

40 Arıkan, Zeki, "Muhittin Birgen, Mustafa Kemal Paşa ve Millî Mücadele", Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 5, Sayı 20, 1997, s.365.

41 Toprak, "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", s.17.

Türkiye Komünist Fırkasının yayın organında Ali İhsan Bey'in programını ve görüşlerini destekleyen yayınlar yapılmasının öncesinde Mustafa Kemal Paşa, 1921 Anayasası'na kaynaklık eden bir metni Meclise sunmuştur. Metinde, mesleki temsil usulü ile ilgili bir düzenleme bulunmamakla birlikte, bu konu Anayasa'nın Meclis görüşmeleri esnasında gündeme gelecektir.⁴²

3. 1921 Anayasası'nın Meclis Görüşmelerinde Mesleki Temsil

1921 Anayasası'nın yapım sürecinin başlangıç noktası, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Lâyihası başlığı altında Mustafa Kemal Paşa tarafından TBMM'ye sunulan metin olmuştur.⁴³ Halkçılık Programı olarak da anılan bu metin hakkında Mustafa Kemal Paşa, Nutuk'ta şu ifadeleri kullanmıştır: “... Meclise bir proje vermiştim. 13 Eylül 1920 tarihli olup siyasi, toplumsal, idari ve askerî görüşleri özetleyen ve yönetim örgütü hakkındaki kararları içeren bu program, Meclisin 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okundu. İşte, bu tarihten daha dört ay sonra yürürlüğe giren ilk Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, bu programdan çıkmıştır.”⁴⁴ Halkçılık Programı, Mecliste okunduktan sonra bunun bir kanun tasarısı mı yoksa hükûmet programı mı olduğu konusu Mecliste tartışılmıştır. Zira söz konusu metin bir kanun tasarısıysa ilgili komisyona gönderilmeli, hükûmet programıysa İcra Vekilleri Heyeti için Meclisin güvenine başvurulmalıdır.⁴⁵

Yapılan görüşmelerde İcra Vekilleri Heyeti adına konuşan Maliye Vekili Ferit Bey ve Dahiliye Vekili Refet Bey, bu metnin hükûmetin siyasi programı niteliğinde olduğunu ifade etmişse de görüşmeler sonunda söz konusu metin, Encümen-i Mahsus isimli özel ve geçici bir Komisyon kurularak buraya gönderilmiştir.⁴⁶

Komisyon, kendisine havale edilen Halkçılık Programını, bazı değişiklikler yaparak Anayasa tasarısı şeklinde TBMM'ye sunmuştur.⁴⁷ Komisyon tara-

42 Tekeli/İlkin, s.308; Halcı, s.85.

43 Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 4, İctima 67, 18.09.1920, s.201-203.

44 Atatürk, s.385.

45 Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992, s.19-20.

46 Özbudun, s.20-21; Tekin, Yusuf/ İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 53, Sayı 2, 2020, s.11-12.

47 Komisyon tarafından sunulan Anayasa tasarısı için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İctima 99, 18.11.1920, s.415-416.



findan yapılan en önemli değişiklik, tasarıda mesleki temsil usulünün benimsenmesidir. Halkçılık Programında, TBMM'nin vilayetler halkınca genel oy esası ile seçilen üyelerden oluşacağı belirtilmiştir (m.9). Komisyonun sunduğu Anayasa tasarısında ise TBMM'nin vilayetler halkınca “*meslekler erbabı temsil edilmek üzere*” doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşacağı düzenlenerek mesleki temsil usulüne tek dereceli seçim ile birlikte yer verilmiştir (m.4).

Tasarı hakkındaki görüşmelere 18 Kasım 1920'de başlanmış ve ilk olarak söz alan İsmail Suphi Bey, Komisyonun mesleki temsili neden benimsediğini açıklamıştır. İsmail Suphi Bey konuşmasında, daha önce ülkede çift dereceli seçim sisteminin uygulandığına, bu sisteme göre teşekkül eden meclislerin halkı tam olarak temsil edemediğine, tek dereceli seçim sisteminin tek başına kabul edilmesi hâlinde ise azınlığın çoğunluğa tahakkümünün ortaya çıkabileceğine, zira küçük bir farkla çoğunluğun elde edilmesinin mümkün olduğuna dikkat çekmiştir. Memlekette Avrupa derecesinde sanayi bulunmadığı ve halkın çoğunluğu farklı mesleklere sahip çalışanlardan oluştuğu için halkı Meclise taşıyan en iyi yöntemin mesleki temsil olarak görüldüğü ve bu yöntemin tek dereceli seçim ile birlikte Komisyon tarafından benimsendiğı İsmail Suphi Bey'in konuşmasında ifade edilmiştir.⁴⁸

Tasarının mesleki temsili düzenleyen 4. maddesinin görüşülmesi esnasında çok sayıda mebus söz almış ve Mecliste uzun tartışmalar yaşanmıştır. Görüşmelerde mesleki temsil usulünü destekleyenler ve bu usule karşı olanlar farklı gerekçelere dayanmıştır. Bu noktada mesleki temsil usulü ile ilgili tartışılan konular ve dikkat çeken bazı görüşler üzerinde durmak gerekmektedir.

Mesleki temsil usulü lehine konuşma yapan Mahmut Esat Bey, yıllardır çiftçiler gibi meslek gruplarının memleketi sırtında taşıdığını fakat yönetimde görev alamadığını, bir çiftçinin menfaatlerini en iyi bir başka çiftçinin temin edebileceğini, mesleki temsil usulünün memleketin iktisadi hâlini Meclise taşıyacağını belirtmiştir. Mahmut Esat Bey ayrıca mesleki temsil ile Osmanlı

48 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İctima 99, 18.11.1920, s.410-411. Benzer hususlara Anayasa tasarısının gerekçesinde şu ifadelerle yer verilmiştir: “*Büyük Millet Meclisi azasının her vilayette meslekler erbabı temsil edilmek üzere intihabı ki bu usul ile hem halkın şimdiki iki dereceli intihaptan doğrudan doğruya bir dereceli intihaba geçmesi, hem de umumi refahın ve memleketin ümran ve selâmetinin kâfil ve zamini olacak surette sai ve âmel erbabının tamamıyla temsil edilmesi ve böylece de halk sunufunun kendi ihtiyacâtı ile vasıtasız meşgul olması gibi fevât elde edileceğı düşünölmüştür...*” Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İctima 99, 18.11.1920, s.413-414.

Devleti'nin güçlü olduğu dönemlerde iyi işleyen lonca teşkilatları arasındaki ilişkiye dikkat çekerek, mesleki temsilin benimsenmesi hâlinde meslek teşkilatlarının güçleneceğini ve böylelikle memleketin gelişmesinin sağlanacağını vurgulamıştır.⁴⁹

Mesleki temsil usulünü destekleyen Mehmet Şükrü Bey ise egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu ve idare usulünün halkın kaderini bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayandığını düzenleyen tasarının 1. maddesinin Mecliste kabul edildiğini hatırlatarak, mesleki temsil usulünün kabulünün 1. maddeyi tamamlayacağını ifade etmiştir. Mehmet Şükrü Bey'e göre, halkın tam anlamıyla egemenliğine ve kaderine sahip olabilmesi için mesleki temsil usulünün benimsenmesi gerekir. Aksi takdirde, 1. maddenin kabul edilmiş olması da bir anlam ifade etmeyecektir.⁵⁰

Çok sayıda meslek sınıfının varlığına karşılık mesleki temsil usulünün nasıl uygulanacağı konusunda ise birbirlerine yakın meslek sınıflarının bir araya getirilerek bu sayının altı, yedi veya sekiz sınıfa indirilebileceği Komisyon üyesi Mehmet Şükrü Bey ve Komisyon başkanı Yunus Nadi Bey tarafından ifade edilmiştir.⁵¹ Bununla birlikte, Meclis çoğunluğuna hâkim olan düşünce, mesleki temsil usulünün hâlihazırda uygulanabilir nitelikte olmadığıdır.⁵² Görüşlerini dile getiren mebuslardan mesleki temsile karşı olanlar gibi olmayanlar da bu hususa dikkat çekmişlerdir.

Mesleki temsilin neden uygulanabilir olmadığı konusunda ileri sürülen gerekçelerden biri, o dönem bazı meslek gruplarında Hristiyanların çoğunlukta olmasıdır. Mesleki temsilin kabulü hâlinde bu meslek gruplarındaki Hristiyanların Meclis'e girmesinden endişe duyulmuştur.⁵³ Bu görüşe karşılık, mesleklerin sınıflandırılmasında birbirleriyle irtibatlı meslekler bir araya getirilirken aynı zamanda Müslümanların çoğunlukta olup olmamasının da

49 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 99, 18.11.1920, s.435-437; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 134, 17.01.1921, s.306-308. Aynı yönde Ragıp Bey'in görüşleri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.157-158.

50 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 100, 20.11.1920, s.459-460.

51 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 100, 20.11.1920, s.461; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.132.

52 Sevinç, Murat/ Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası; 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s.51; Özbudun, s.33.

53 Yahya Galip Bey'in görüşleri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.122.



gözetilmesinin bu endişeleri ortadan kaldıracığı ifade edilmiştir.⁵⁴ Ancak bu görüşe de bazı yerlerde Müslümanlardan meslek sahibi olanların sayısının çok az olduğu, Müslümanların genellikle ziraat alanında faaliyet gösterdiği, sanayi alanındaki irtibatlı meslekler bir araya getirilerek sınıflandırılrsa da bu alana Hristiyanların hâkim olduğu gibi gerekçelerle karşı çıkılmıştır.⁵⁵

Mesleki temsil usulünün uygulanabilir olmadığı konusunda ileri sürülen diğer bir görüş, halkın eğitim seviyesi ile ilgilidir. Buna göre halkın önemli bir kısmı cahildir ve öncelikle bu cehaletin ortadan kaldırılması, halkın eğitim seviyesi artırılarak bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi hâlde, sırf belirli meslek grubundan diye seçilen bir kimse, Meclis içinde görüşüne güvendiği kimselerin hareketlerini takip etmekten başka bir şey yapmayacaktır.⁵⁶ Bu görüşe karşılık Komisyon Başkanı Yunus Nadi Bey, halkı temsil edenlerin halkı cehaletle itham etmesinin vekâletlerini şüpheye düşüreceğini, memleketin işgali sonrası halkın çabası ve desteği ile burada bulduklarını, egemenlik kayıtsız şartsız millete aittir dedikten sonra halkın cahilliğinden bahsedilemeyeceğini belirtmiştir.⁵⁷ Hasan Basri Bey ise halkın cahil olmadığını ancak seçimlere angarya olarak baktığını, öncelikle seçimlerin bir hak ve görev olduğunun halk tarafından benimsenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Hasan Basri Bey'e göre yapılması gereken halkı kamusal işlerle daha alakadar kılmaktır. Böyle olması hâlinde halk kendisini kamusal işlerin bir parçası olarak görecektir ve seçme, seçilme gibi konularda hakkını kendi çabasıyla alacaktır.⁵⁸

Meclis görüşmeleri esnasında Mesut Bey ise mesleki temsil usulünün uygulanması hâlinde fırkaların yerini mesleki cemiyetlerin alacağını ve mebus

54 Mahmut Esat Bey konuyla ilgili şu ifadeleri kullanmıştır: “Hristiyanlara gelince; deniyor ki ayakkabıcı esnaflı daha ziyade ekseriyet onlardan imiş, ekseriyeti Hristiyanmış, yahut bütün demirci esnaflı Hristiyanmış. Bu, varit olamaz. Çünkü öyle meslekler vardır ki birbirleriyle pek ziyade münasebettardılar, birbirlerine pek ziyade benzerler. Meselâ ayakkabıcılarla, tabaklar, deri dolayısıyla veyahut diğer münasebetlerle birbirine benzeyebilir ve bunları bir araya getirdiğimiz zaman, mutlaka yine ekseriyet İslâmlar da kalır. Bu suretle bize Hristiyanları Meclise sokacaksınız diye korkanların korkusu zail olur.” Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 99, 18.11.1920, s.437.

55 Hacı Ahmet Hamdi Bey'in görüşleri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.156.

56 Mustafa Bey'in görüşleri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.121. Ayrıca bkz. Halil İbrahim Bey'in görüşleri TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.123-124; Ali Rıza Efendi'nin görüşleri TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.127-128.

57 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.129-130.

58 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.133.

adaylarının mesleki cemiyetler tarafından belirleneceğini, dolayısıyla hâkimiyetin doğrudan halka ait olamayacağını belirterek, mesleki temsil usulünün uygulamada bir yarar sağlayamayacağını savunmuştur.⁵⁹

Seçim sistemi konusunda farklı öneriler de Meclis görüşmeleri sırasında gündeme getirilmiştir. Bu noktada, Tunalı Hilmi Bey'in önerdiği ve şiddetli biçimde savunduğu 'şûradan şûraya' olarak adlandırılan seçim yöntemine değinmek gerekmektedir. Bu yöntemde mebusların seçilmesi, oluşturulan mahalli organların takip edeceği aşamalar sonucunda gerçekleşmektedir. Öncelikle köy halkının kendi içinden seçtiği kişilerle bir köy şûrası, sonrasında köy şûrasının kendi içinden seçtiği kişilerle bir nahiye şûrası ve son olarak nahiye şûrasının aynı yöntemle seçtiği kişilerle vilayet şûrası oluşmaktadır. Vilayet şûrası da sayısı nüfusa göre değişmek üzere kendi içinden veya dışından mebus seçimini yapmaktadır. Tunalı Hilmi Bey'e göre mesleki temsil usulünde, bir köylü hiç tanımadığı, görmediği bir kimseyi tavsiye üzerine mebus olarak seçebilir. Oysa kendi yönteminde her bir mahalli organın oluşturulması belli bir zaman dilimi içinde gerçekleşmekte ve söz konusu organlar bu zaman dilimleri içinde kendilerini en iyi şekilde temsil edecek kişileri bir sonraki organa seçerek nihayetinde mebus seçimlerine iştirak etmektedir. Tunalı Hilmi Bey, uzun süre önce tasarladığı ve memlekette uygulanmasını arzuladığı bu yöntemin, son üç yıldır Sovyet Rusya'da uygulandığına da dikkat çekmiştir.⁶⁰

Komisyonu temsilen yapılan açıklamalarda, Tunalı Hilmi Bey'in önerisinin tasarı hazırlanırken Komisyonda gündeme geldiği ve tartışıldığı belirtilmiştir. Ancak söz konusu önerinin, tek dereceliye dönüştürülmeye çalışılan iki dereceli seçim sistemini üç-dört dereceye çıkaracağı; oy hakkının eşit olduğu bir ülkede Sovyet Rusya'da uygulanan ve oy hakkını toplumsal sınıflara göre belirleyen bir yöntemin uygulanmayacağı gibi gerekçelerle Komisyon tarafından benimsenmediği ifade edilmiştir.⁶¹

Diğer yandan, Komisyonu temsilen konuşan Vehbi Bey de mesleki temsil usulünün hâlihazırda uygulanabilir olmadığını ve kabulü hâlinde yapılacak

59 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 105, 29.11.1920, s.126.

60 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 100, 20.11.1920, s.462-464; TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.152-154.

61 İsmail Suphi Bey'in görüşleri için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 100, 20.11.1920, s.466.



ilk seçimlerin bu usule göre gerçekleşemeyeceğini ifade etmiştir. Vehbi Bey, mesleki temsilin seçim sisteminin özü olarak Komisyonunda benimsendiğini, Mecliste kabul edildiği takdirde öncelikle bununla ilgili kanunlar ve diğer düzenlemelerin yapılacağını ve bu sürecin iki-üç senede tamamlanabileceğini belirtmiştir.⁶² Hatta mesleki temsilin uygulanabilir olmadığı yönündeki görüşlerin Meclis'te devam etmesi üzerine Komisyon, mebusların meslekler erbabı temsil edilmek üzere seçileceğini düzenleyen tasarıdaki hükme, mesleki temsile ait teşkilat ve kanunlar düzenleninceye kadar mevcut usulün uygulanmaya devam edeceği ile ilgili bir cümle ilave edilmesini önermiştir.⁶³ Ancak bu öneriye rağmen Mecliste mesleki temsilin kabulü ile ilgili bir irade oluşmamış ve tasarıdaki düzenlemenin değişikliğine yönelik çok sayıda önerge verilmiştir. Bunun üzerine, mesleki temsili düzenleyen tasarının dördüncü maddesi, değişiklik önergeleri ile birlikte Komisyon tarafından talep edilmiş ve söz konusu madde herhangi bir oylama yapılmadan yeniden değerlendirilmek üzere Komisyona gönderilmiştir.⁶⁴

Tasarının diğer maddeleri Mecliste görüşülmeye devam ederken, dördüncü madde de Komisyondan gelerek Mecliste tekrar görüşmeye açılmıştır. Görüşmelerde Komisyon, mesleki temsil usulünün bazı düzenlemeler yapıldıktan ve belli bir zaman geçtikten sonra uygulanabileceğini hatırlatarak, aynen benimsenmesi konusunda ısrarcı olmuştur.⁶⁵ Ancak görüşmeler sonucunda yapılan oylamada tasarının dördüncü maddesinde yer alan 'meslekler erbabı temsil edilmek üzere' ve 'doğrudan doğruya' ibarelerinin çıkarılmasına karar verilmiştir. Böylelikle söz konusu madde, TBMM'nin vilayetler halkınca seçilen üyelerden oluşacağı şeklinde nihai hâlini almış ve mesleki temsil, anayasal bir hüküm hâline gelememiştir.⁶⁶

62 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.149.

63 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.160.

64 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920, s.160-166.

65 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 134, 17.01.1921, s.297-298.

66 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 134, 17.01.1921, s.312.

4. Mustafa Kemal Paşa'nın Mesleki Temsile Yaklaşımı ve 1921 Anayasası'nın Kabulünden Sonraki Dönemde Mesleki Temsil

TBMM'nin açılışı döneminde Ali İhsan Bey ile görüşen Mustafa Kemal Paşa'nın mesleki temsile karşı olumlu bir yaklaşımının olmadığı daha önce ifade edilmişti. Bu yaklaşımın arka planında, mesleki temsilin Mustafa Kemal Paşa'nın benimsediği egemenlik anlayışıyla uyumlu olmaması bulunmaktadır. Zira mesleki temsilin kabulü, milletin alt gruplara ayrılması sonucunu doğurur ve meslek zümrelerinin tahakkümüne yol açabilir. Bu durum ise millî iradenin bütünlüğü ve parçalanamaması anlayışı ile bağdaşmamaktadır.⁶⁷ Diğer yandan, mesleki temsil 1917 Sosyalist Devrimi ile Sovyet Rusya'daki modeli ve İtalya'da faşizmi ortaya çıkaran korporatif yapıyı çağrıştırmaktadır. Mustafa Kemal Paşa, çevresindeki mesleki temsil savunucularına rağmen bu nedenlerle 1921 Anayasası'nda mesleki temsilin benimsenmesine yanaşmamıştır.⁶⁸

Bununla birlikte, mesleki temsil usulü 1921 Anayasası'nın kabulü sonrasında da gündemde kalmaya devam etmiştir. Bu dönemde Ziya Gökalp, yüksek milliyetçilik ideali taşıyan düşünce yapısıyla mesleki temsili savunmaya devam etmiştir. Gökalp, mevcut durumda liva mebusu olarak seçilen üyelere ek olarak, bütün millet tarafından elli adet umum mebusunun ve meslek zümreleri tarafından elli adet mesleki mebusun seçilmesini önermiştir.⁶⁹ Mesleki mebusların seçimini tabipler heyeti, muallimler heyeti, avukatlar heyeti, sanatçılar, zanaatkârlar, tüccarlar heyetleri gibi meslek odaları yapacaktır. Mesleki mebuslar ile diğer şekilde seçilen mebuslar arasında hukuken bir fark olmayıp, hepsi doğrudan doğruya milletin mebusu olacaklardır.⁷⁰

Ali İhsan Bey ise 1921 Anayasası'nın kabulünden sonraki süreçte, kurulan yeni düzene hâkim olmaya çalışan İttihatçılarla birlikte hareket etmiş ve onların düzenledikleri toplantılara katılmıştır. Özellikle 1923 yılında Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınmasıyla İttihatçıların, oluşacak

67 Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi, s.207.

68 Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi, s.207-208.

69 Gökalp, Ziya, Fırka Nedir?, (Der. Enver B. Şapolyo), Zonguldak, 1947, s.31-32 Aktaran Tekeli/ İlkin, s.331.

70 Erden, Ömer, "Ziya Gökalp'in 1924 Anayasası ile İlgili Çalışmaları", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 29, Sayı 85, 2013, s.56.



yeni Mecliste kendilerine yakın kimselerin seçilmesini sağlamak için bu toplantıları düzenlediği görülmektedir. Bu toplantılarda hazırlanan bir program ile seçimden sonra kurucu bir meclisin oluşturulması ve yeni bir anayasanın yapılması da gündeme gelmiştir. Ancak yapılacak yeni anayasa için İttihatçıların mesleki temsil usulünü benimsememesi, mesleki temsil konusunu yapılan toplantılarda sıcak tutmaya çalışan Ali İhsan Bey'in gerekli desteği alamadığını göstermektedir.⁷¹

1924 Anayasası'nın yapım sürecine bakıldığında, Bursa mebusu Refet Bey'in konuşmasında mesleki temsilden bahsettiği ancak 1921 Anayasası'nın yapım sürecindeki gibi uzun tartışmaların yaşanmadığı görülmektedir.⁷² Refet Bey, Anayasada ikinci bir meclisin yer alması hâlinde bu meclisin oluşumunda mesleki temsilin de benimsenebilecek bir yöntem olduğunu ifade etmiştir.⁷³

1924 Anayasası'nın kabulünden sonra, Muhittin Bey tarafından çıkarılan 'Meslek' gazetesi ile mesleki temsile yönelik propagandalar sürdürülmüştür.⁷⁴ Bu gazetede Ali İhsan Bey'in mesleki temsile ilişkin fikirleri Muhittin Bey tarafından savunulmuştur. Mesleki temsil usulünü geçmişte Ali İhsan Bey'le bir program şeklinde hazırlayan Memduh Şevket Bey de gazetenin yazarları arasında yer almıştır.⁷⁵ Meslek gazetesi, siyasi partilere ve demokratik seçim yöntemlerine dayalı bir seçim sisteminin yetersiz olduğu ve parlamentarizmin iflas ettiği yönünde yayınlar yapmıştır. Bu bağlamda, mesleki temsilin parlamentarizmin yerini almaya başladığı ve kooperatifler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları gibi ekonomik örgütlerin önemini arttığı vurgulanmıştır. Devletle birey arasında meslek kuruluşlarının geliştirilmesini öneren Meslek gazetesi, Takrir-i Sükûn Kanunu ile kapatılana kadar bu doğrultuda yayınlarını sürdürmüştür.⁷⁶

71 Tekeli/ İlkin, s.328-330.

72 Tekeli/ İlkin, s.330.

73 Gözübüyük, A. Şeref/ Sezgin, Zekai, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957, s.50-51.

74 Meslek gazetesinin ilk sayısında gazetenin yayın politikasına yönelik şu ifadeler kullanılmıştır: "... gazetemiz 'Mesleki Temsil' fikrine muasır aletin en yeni fütuhâtı nazarıyla bakıyor ve bunu Türk karilerine (okuyucularına) tanıtmayı neşriyat programının ilk maddesi olarak kabul ediyor." Bkz. "Mesleki Temsilcilik Ne Demektir?" s.5-6 Aktaran Tunçay, Türkiye'de Sol Akımlar, s.159.

75 Tekeli/ İlkin, s.336-337; Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi, s.208.

76 Toprak, Kurucu Felsefenin Evrimi s.209; Tekeli/ İlkin, s.333.

Değerlendirme ve Sonuç

Mesleki temsil düşüncesi, Osmanlı Devleti'nin son döneminde başta devletin idari yapısı olmak üzere pek çok alanda yaşanan sorunlara bir çözüm önerisi olarak İttihatçı çevreler tarafından ortaya atılmış, özellikle de II. Meşrutiyet dönemindeki kargaşa ortamından yararlanarak güçlenmiştir. Bu dönemde mesleki temsil düşüncesine İttihat ve Terakki içinde Ziya Gökalp öncülük etmiştir. Gökalp mesleki temsili, etkilendiği solidarist düşünce yapısı ve sahip olduğu yüksek milliyetçilik ideali ile bağdaştırarak halkçılık ilkesi çerçevesinde savunmuştur.

Mesleki temsilin bir program şeklinde hazırlanarak siyasal hayatın gündemine taşınması ise dünya görüşü daha farklı olan Ali İhsan Bey tarafından gerçekleştirilmiştir. Ali İhsan Bey, materyalist düşünce yapısına sahiptir ve mesleki temsili savunmasının arka planında bu düşünce yapısı bulunmaktadır. Mesleki temsilin TBMM içinde karşılık bulması ve 1921 Anayasası görüşmelerine taşınmasında, Ali İhsan Bey'in düşünce yapısına ek olarak, aynı dönemlerde sosyalist devrim yaşayan ve yakın ilişkiler kurulan Sovyet Rusya'dan etkilenilmesinin de katkısı olduğu ifade edilebilir.

Şöyle ki Sovyet Rusya ile yakın ilişkiler kurulmasını destekleyen ve İslamiyet ile sosyalizmi bağdaştırmak için çaba sarf eden Yeşil Ordu Cemiyetinin Meclis içindeki uzantısı olan Halk Zümresi, TBMM'nin açılışından sonraki dönemde mesleki temsil düşüncesinin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Zaman içinde Mecliste güçlenerek etkinliğini artıran Halk Zümresini dağıtmak amacıyla, Mustafa Kemal Paşa bazı hamlelerde bulunmuş ve Halk Zümresinden, Türkiye Komünist Fırkası ve Türkiye Halk İştirakiyun Fırkası şeklinde iki ayrı fırka ortaya çıkmıştır. Türkiye Komünist Fırkası, Ali İhsan Bey tarafından hazırlanan mesleki temsil programını benimsemiş, ayrıca fırkanın yayın organı olarak faaliyet gösteren Anadolu'da Yeni Gün gazetesi Ali İhsan Bey'in programını yayımlamış ve görüşlerine yer vermiştir. Söz konusu gazetede yazısında Muhittin Bey, mesleki temsilin yepyeni veya mevcudun dışında bir usul olmadığını, Rusya'da uygulanan usulün aynısı olduğunu, mesleki temsilin emeği esas aldığını ve aslında bir sosyalizm müessesesi olduğunu ifade etmiştir.⁷⁷

⁷⁷ Toprak, "Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu", s.16.



Diğer yandan mesleki temsil usulü, Mustafa Kemal Paşa tarafından TBMM'ye sunulan ve 1921 Anayasası'na kaynaklık eden Halkçılık Programında yer almadığına ve bu programı Anayasa tasarısı şeklinde Meclise getiren Komisyon tarafından benimsendiğine göre, Komisyonun üye yapısına da dikkat çekmek gerekmektedir. Komisyonun başkanlığını İzmir mebusu Yunus Nadi Bey, raportörlüğünü ise Burdur mebusu İsmail Suphi Bey yapmıştır.⁷⁸ Yunus Nadi Bey, Halk Zümresini dağıtmak amacıyla Mustafa Kemal Paşa'nın isteğiyle kurulan Türkiye Komünist Fırkasına katılanlar arasında olup, aynı zamanda bahsi geçen Anadolu'da Yeni Gün gazetesinin kurucusudur. Yine Türkiye Komünist Fırkasına katılanlar arasında olan Süreyya Bey ile Türkiye Halk İştirakiyun Fırkasının kurucuları arasında olan Mehmet Şükrü Bey de Komisyon üyeleridir.⁷⁹ Bunun yanında, Anayasa tasarısının Mecliste görüşülmesine başlanırken tasarı hakkında açıklama yapan Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey'in, "*Ben diyemem ki biz hiçbir taraftan mülhem olmadık. Belki Şarkta, Rusya'da patlayan inkılabın bizim üzerimizde tesiri olmuştur*"⁸⁰ şeklindeki ifadeleri, tasarıyı hazırlayan Komisyonun düşünsel yapısını ortaya koymaktadır.

Mesleki temsil usulü ile ilgili olarak Anayasa tasarısının Meclisteki görüşmeleri sırasında uzun tartışmalar yaşanmıştır. Komisyon tarafından ısrarla savunulmasına rağmen, mesleki temsil usulünün hâlihazırda memlekette uygulanamayacağı düşüncesi Meclise hâkim olmuştur. Mustafa Kemal Paşa da yakın çevresinde mesleki temsil usulünü savunanların varlığına rağmen bu usule sıcak bakmamıştır. Görüşmeler sonucunda tasarının 4. maddesinde yer alan mesleki temsil usulüne ilişkin düzenleme, Mecliste yapılan oylama ile madde çıkarılmıştır. Mesleki temsil usulünün anayasal bir hüküm hâline gelmesi, kurulacak yeni devletin anayasal ve siyasal sistemini etkileyebilecek bir düzenlemenin benimsenmemesi bakımından ayrıca anlam ifade etmektedir.

78 Arar, s.11.

79 Tutanaklardan tespit edilebildiği kadarıyla Komisyon üyeleri şu şekildedir: Hamdi Bey (Biga), Rağıp Bey (Kütahya), Yunus Nadi Bey (İzmir), Mehmet Vehbi Bey (Karesi), Süreyya Bey (Saruhan), Fuat Bey (Çorum), Feyyaz Ali Bey (Yozgat), Basri Bey (Karesi), Mazhar Bey (Aydın), Mehmet Şükrü Bey (Karahisar-ı Sahip), İsmail Suphi Bey (Burdur). Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 4, İçtima 72, 25.09.1920, s.322.

80 TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 99, 18.11.1920, s.409.

Kaynakça

- Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923); Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.
- Arar, İsmail, Atatürk'ün Halkçılık Programı, Baha Matbaası, İstanbul, 1963.
- Arıkan, Zeki, "Muhittin Birgen, Mustafa Kemal Paşa ve Millî Mücadele", Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 5, Sayı 20, 1997, s.365-386.
- Aslan, Yavuz, TBMM Hükümeti; Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu (23 Nisan 1920- 30 Ekim 1923), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001.
- Atatürk, Gazi Mustafa Kemal, Gençler İçin Fotoğraflarla Nutuk, 30. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020.
- Berkes, Niyazi, Türkiye'de Çağdaşlaşma, 17. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012.
- Çamurcuoğlu, Gülden, 1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara, 2016.
- Çelik, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Çetişli, İsmail, "Mesleki Temsilcilik", Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 1991, s.27-41.
- Erden, Ömer, "Ziya Gökalp'in 1924 Anayasası ile İlgili Çalışmaları", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt 29, Sayı 85, 2013, s.47-72.
- Eren, Abdurrahman, "Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği", Anayasa Yargısı, Cilt 37, Sayı 1, 2020, s.33-76.
- Gökalp, Ziya, Fırka Nedir?, (Der. Enver B. Şapolyo), Zonguldak, 1947.
- Gökalp, Ziya, Makaleler IV, (Haz. Ferit Ragıp Tuncor), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1977.
- Gözübüyük, A. Şeref/ Sezgin, Zekai, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957.
- Halıcı, Şaduman, "Birinci TBMM'de Mesleki Temsil Tartışmaları", Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Cilt 15, Sayı 31, 2015, s.81-106.
- Mechtraud, Sister, "Durkheim's Concept of Solidarity", Philippine Sociological Review, Vol 3, No 3, 1955, s.23-27.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1992.
- Parla, Taha, Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993.
- Sağlam, Serdar, "Ziya Gökalp'te Solidarizm ve Millî İktisat", Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları, Sayı 1, 2004, s.67-84.
- Sevinç, Murat/ Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası; 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2015.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 4, İçtima 67, 18.09.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 5, İçtima 99, 18.11.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 6, İçtima 106, 30.11.1920.



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİLiŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 134, 17.01.1921.
- Tekeli, İlhan/ İlkin, Selim, “(Kör) Ali İhsan (İloğlu) Bey ve Temsili-Mesleki Programı”, Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, s.283-357.
- Tekin, Yusuf/ İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 53, Sayı 2, 2020, s.1-18.
- Toprak, Zafer, “Halkçılık İdeolojisinin Oluşumu”, Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Tarihiyle İlgili Sorunlar, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul, 1977, s.13-31.
- Toprak, Zafer, Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020.
- Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye’de Siyasal Partiler, Cilt II Mütareke Dönemi 1918-1922, 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1988.
- Tunçay, Mete, “Mesai” Halk Şûrâlar Fırkası Programı 1920, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.
- Tunçay, Mete, Türkiye’de Sol Akımlar (1908-1925), 3. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1978.
- “Bizde Meslekçilik Nasıl Çıktı?”, Meslek Gazetesi, Sayı 1, 15 Aralık 1925.
- “Mesleki Temsilcilik Ne Demektir?” Meslek Gazetesi, Sayı 1, 15 Aralık 1925.

BİR YUMUŞAK ANAYASA ÖRNEĞİ OLARAK 1921 ANAYASASI

Meriç KARAGÖZLER

Dr.,

Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
merickaragozler@trakya.edu.tr

Öz

Anayasayı değiştirme yöntemi temelinde yapılan klasik sınıflandırmaya göre; anayasalar, 'katı anayasa' ve 'yumuşak anayasa' olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olağan kanunlarla değiştirilebilen anayasalar, yumuşak anayasadır. Doktrinde yumuşak anayasaların şekli anlamda anayasa sayılmayacağı, anayasanın üstünlüğü ilkesinin bu tür anayasalar bakımından geçerli olamayacağı kabul edilmektedir.

1921 Anayasası, özgün adıyla Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Osmanlı-Türk anayasa tarihindeki ilk ve tek yumuşak anayasadır. Şöyle ki; 1921 Anayasası, nasıl değiştirileceğine ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. Uygulamada da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından bu Anayasada yapılan değişikliklerde nitelikli çoğunluk aranmamış, kanunlardan daha zor bir yöntem izlenmemiştir. 1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa niteliği taşımasında, dönemin olağanüstü koşullarının etkili olduğu düşünölmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yumuşak Anayasa, 1921 Anayasası, Anayasayı Değiştirme Yöntemi, Anayasa'nın Üstünlüğü, Osmanlı-Türk Anayasa Tarihi



The Constitution of 1921 As An Example of Flexible Constitution

Abstract

According to the classical classification made on the basis of constitutional amendment process; constitutions are examined in two groups as 'rigid constitution' and 'flexible constitution'. Constitutions that can be amended by ordinary laws are flexible. It is accepted in the doctrine that flexible constitutions cannot be regarded as constitutions in the formal sense, and the principle of the supremacy of the constitution cannot be valid for such constitutions.

The Constitution of 1921, named as 'Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu' originally, is the first and only flexible constitution of the Ottoman-Turkish constitutional history. Namely, the Constitution of 1921 does not contain any provision on how to amend it. In practice, any qualified majority was not required for the amendments made in this Constitution, by the Grand National Assembly of Turkey. Any more difficult method than laws was not followed. It is thought that due to the extraordinary conditions of the period, the Constitution of 1921 had the character of flexible constitution.

Keywords: Flexible Constitution, The Constitution of 1921, Constitutional Amendment Process, The Supremacy of the Constitution, Ottoman-Turkish Constitutional History

Giriş

1921 Anayasası, taşıdığı öneme rağmen Türk anayasa hukuku doktrininde en az incelenen konulardan biridir. Mevcut çalışmalarda bu Anayasa'nın yumuşak anayasa niteliği yeterince irdelenmemiştir. Anılan nedenle seçilen 'Bir Yumuşak Anayasa Örneği Olarak 1921 Anayasası' konu başlığıyla bu alandaki boşluğun giderilmesi amaçlanmaktadır.

Bildiri konusu, anayasa hukukunun genel esaslarıyla birlikte Osmanlı-Türk anayasa tarihini ilgilendirmektedir. Bu çerçevede, her iki alana ilişkin kaynaklardan da yararlanılmıştır. Doktrinde 'yumuşak anayasa' teriminin Türkçe karşılığı olarak, 'esnek, bükülgen, yatkın' gibi farklı sözcükler de kullanılabilmektedir. Ancak kullanım yaygınlığı göz önünde bulundurularak çalışma boyunca, 'yumuşak anayasa' ifadesi tercih edilmiştir.¹

Bildiride öncelikle, teorik açıklamalarla konuya giriş yapılarak yumuşak anayasanın tanımı ve özelliklerine yer verilmiştir. Ardından 1921 Anayasası'nın neden yumuşak anayasa olarak nitelendirildiği, gerekçeleriyle açıklanmaya çalışılmıştır. Bu inceleme esnasında 1921 Anayasası'nın içerdiği hükümler ve uygulamada hangi usullerle değiştirildiği aktarılmıştır. Olağanüstü koşullar altındaki kabul edilme yöntemi, tarihsel veriler ışığında yumuşak anayasa tercihinin neden olan etkenler ve yine kendine özgü özelliklerinden biri olarak iki anayasalı düzen olgusu, ele alınan diğer başlıklardır.

1. Yumuşak Anayasa Tanımı ve Özellikleri

Anayasa hukuku teorisinde anayasalar, farklı ölçütler kullanılarak çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. Bunlardan biri, kaynağını *James Bryce*'ta bulan, katı (*rigid* veya *rigide*) anayasa-yumuşak (*flexible* veya *souple*) anayasa ayrımıdır.² Katı anayasa-yumuşak anayasa ayrımında belirleyici olan ölçüt, anaya-

1 Örneğin, Türk anayasa hukukunda Tunaya, Tanör, Onar, Eroğul ve Özbudun, 'yumuşak anayasa' ifadesini kullanan yazarlardandır. Bkz. Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 5. Bası, Araştırma, Eğitim, Ekin Yay., İstanbul, 1982, (Anayasa Hukuku), s. 116; Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), 15. Baskı, Yapı Kredi Yay., İstanbul, 2006, s. 250; Onar, Erdal, 1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993, s. 2; Eroğul, Cem, Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi), AÜSBF Yay., Ankara, 1974, s. 19; Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, (1921 Anayasası), s. 3.

2 Bryce, James, Studies in History and Jurisprudence, Vol.1, Oxford, 1901, s. 161'den aktaran Eroğul, s. 19.



sanın değiştirilme usulüdür.³ Buna göre; yumuşak anayasa, kısaca, 'olağan bir kanunla değiştirilebilen anayasa' şeklinde tanımlanabilmektedir.⁴

Yumuşak anayasalar, anayasa değişikliklerinin hangi usullerle yapılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme içermezler. Bu düzenleme yokluğundan yola çıkılarak da o anayasanın olağan bir kanunla değiştirilebileceği kabul edilmektedir.⁵ Bu tür anayasaların, 'yumuşak anayasa' şeklinde nitelendirilmesinin nedeni de olağan kanunlarla aynı usuller çerçevesinde değiştirilmelerinin mümkün olmasıdır.⁶ Katı anayasalar ise bu konuda yetkili organlar tarafından ve diğer kanunlardan farklı, özel usullere göre değiştirilebilmektedir.⁷ Örneğin, değişiklik için gereken teklif ve kabul yeter sayılarının yükseltilmesi ve değişiklik sürecinin uzatılması, bir anayasaya katı anayasa özelliği kazandıran düzenlemelerdendir.⁸

Tüm bu açıklamalardan çıkan sonuca göre; yumuşak anayasaların değiştirilmesi, katı anayasaların değiştirilmesinden daha kolay gerçekleşebilmektedir. Ancak anayasa değişikliğinin kolaylığı ile kastedilen, yalnızca usul/yöntem bakımından kolaylıktır. Uygulamada yumuşak anayasaların da olağan kanunlardan daha zor değiştirildiği göz ardı edilmemelidir.⁹ Burada hukuki ve anayasal sınırlar değil, toplumsal ve siyasi etkenler devreye girmektedir. Zira yürürlükteki bir anayasada, özellikle temel hak ve özgürlükler konusunda değişiklik yapılması salt hukuki bir mesele olarak ele alınamaz. Yasama organı, yumuşak anayasanın değiştirilmesinde hukuken serbest olsa da toplumsal ve siyasi koşullarla bağlıdır.¹⁰

3 Esen, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Resimli Posta Matbaası, Ankara, 1963, s. 22; Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 116; Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 16. Bası, Beta Yay., İstanbul, 2013, s. 191-192; Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Basım, Say Kitap Pazarlama, İstanbul, 1985, s. 118-119; Turhan, Mehmet, Anayasal Devlet, Genişletilmiş 3. Baskı, Naturel Yay., Ankara, 2004, s. 73.

4 Bkz. Eroğul, s. 19, 177; Teziç, s. 191; Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017, s. 56; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları: Ders Kitabı, 12. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020, (Genel Esaslar), s. 59.

5 Eroğul, s. 19-20.

6 Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 116.

7 Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 116.

8 Onar, s. 2-3.

9 Teziç, s. 191.

10 Bkz. Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Gerçek Yay., İstanbul, 1990, s. 9 vd.; Gözler, Kemal, Kurucu İktidar, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2016, s. 160-161.

Anayasada anayasa değişikliklerine ilişkin usul hükümlerinin bulunmaması sorusunda kanun değişikliği usullerinden yararlanılmaktayken, konunun diğer bir boyutu, anayasa değişikliği yapma yetkisine kimin sahip olduğudur. Türev/tali kurucu iktidarın kullanımına ilişkin olan bu durum, yumuşak anayasanın normal yasama organı tarafından değiştirilebileceğinin kabulü yoluyla çözüme kavuşturulmaktadır.¹¹ Ulusal egemenlik ilkesini benimseyen bir anayasa, nasıl değiştirileceği konusunda sessiz kaldıysa bu boşluk, ulusal egemenlik ilkesine uygun bir biçimde doldurulmalıdır.¹²

Anayasa değişikliği teklifinde bulunan yasama organının otomatik olarak feshedileceği düzenlenmişse ya da anayasa değişikliğinin kabulü veya reddi yetkisi, yasama organından farklı bir kurucu meclise tanınmışsa, o anayasanın katı anayasa olduğu kabul edilmelidir.¹³ Benzer biçimde, halk oylaması, halk vetosu, devlet başkanının vetosu gibi yöntemlerle anayasayı değiştirme sürecinde halkın ve/veya devlet başkanının yetkili kılınması da anayasalara katılık veren hâller arasındadır.¹⁴

Yumuşak anayasaların özelliklerinden biri de değiştirilemez hükümler içermemesidir. Buna göre; yalnızca katı anayasalar, anayasanın tamamının ya da önemli bölümlerinin değiştirilmesini yasaklayan düzenlemeler getirebilmektedir.¹⁵

Ayrıca yumuşak anasalarda anayasa değişikliklerinin ne zaman yapılabileceğine ilişkin olarak sınırlayıcı hükümlere yer verilmemektedir. Şöyle ki; bazı katı anayasaların değiştirilmesinde süreyle ilgili sınırlamalar öngörülebilmektedir. On yıl boyunca anayasayı değiştirmenin yasaklanması (1791 Fransız Anayasası), ülke bütünlüğü tehlikedeyken anayasa değişikliği yapılamaması (1958 Fransız Anayasası md. 89/4) ve iki anayasa değişikliği arasında en az beş yıl geçmesi gerekliliği (1975 Yunan Anayasası md. 110), bu duruma örnektir.¹⁶

11 Bkz. Kuran, Alp, “Anayasa’nın Üstünlüğü ve Siyasi Rejimler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 24, Sayı 1-4, 1959, s. 31.

12 Eroğul, s. 29.

13 Eroğul, s. 183.

14 Eroğul, s. 183.

15 Eroğul, s. 183-184. Katı anayasaların yanı sıra yumuşak anasalarda da anayasanın dayandığı ‘temel norm’un değiştirilemeyeceği ve kaldırılamayacağı görüşü için bkz. Hafizoğulları, Zeki, “Anayasa’nın 4. Maddesinin Değiştirilemezliği, 1., 2. ve 3. Maddelerinin Anlamı, Kapsamı ve Sınırları Meselesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 2, 2001, s. 456-457. Katı anasalardaki değiştirilemez hükümlere ilişkin tartışmalar için bkz. Teziç, s. 200 vd.; Onar, s. 3-4.

16 Bkz. Eroğul, s. 183-184; Teziç, s. 192; Onar, s. 2-3.



Yumuşak anayasalar bakımından, anayasanın üstünlüğü ilkesinin bir anlam ifade etmediği belirtilmektedir.¹⁷ ‘Tüm devlet organlarının yetki alanlarının ve meşruiyetlerinin anayasadan kaynaklanması’ anlamında maddi üstünlük, yumuşak anayasalar dâhil tüm anayasalar için geçerli olmasına rağmen, şekli üstünlük, yalnızca katı anayasalara atfedilen bir özelliktir.¹⁸ Bu nedenle de yumuşak anayasaların, şekli anlamda anayasa sayılamayacakları kabul edilmekte, katı anayasa ile şekli anlamda anayasa, eş anlamlı olmaktadır.¹⁹ Böylelikle, yumuşak anayasa, tanımı gereği, olağan kanunlarla aynı hukuki değere sahiptir. Başka bir anlatımla, yumuşak anayasa ile diğer kanunlar, normlar hiyerarşisinin aynı basamağında bulunmaktadır. ‘Sonraki kanun, önceki kanunu ilga eder.’ şeklindeki hukukun genel ilkesi uyarınca da olağan bir kanun, yumuşak anayasanın kendisine aykırı olan hükümlerini kendiliğinden (*ipso iure*) yürürlükten kaldırmaktadır.²⁰ Kuruculuk işlevi açısından da yumuşak bir anayasanın yürürlükte olduğu bir devlette tali kuruculuk, olağan kanun koyuculuk ile özdeşleşmektedir.²¹

Karşılaştırmalı anayasa hukuku verileri incelendiğinde dünyadaki anayasaların büyük bir çoğunluğunun katı anayasa olduğu gözlemlenmektedir. Buna göre aslanan, bir anayasanın kendi değiştirilme usulünü, olağan kanunlardan daha zor ve farklı olmak kaydıyla, tespit etmesidir.²² Nitekim, dünyadaki ilk büyük yazılı anayasalar olan 1787 Amerikan Anayasası ve 1791 Fransız Anayasası da katı anayasalardır.²³ Katı anayasaların yaygın bir biçimde benimsenmesinin, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak ve istikrarlı bir anayasal düzen oluşturmak gibi pek çok nedeni bulunmaktadır.

17 Gözler, Genel Esaslar, s. 59.

18 Kuran, s. 31-33. Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi hakkında bkz. Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Mars Matbaası, Ankara, 1962, s. 151-152; Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yay, Ankara, 2019, s. 37-38; Atar, Yavuz, “Anayasa'nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü İlkesi ve Bu İlkenin Anayasada Yer Almasının Hukuki Sonuçları (Anayasa m. 11)”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Coşkun Üçok'a Armağan, Cilt 2, Sayı 2, Ocak-Haziran 1989, s. 181-209.

19 Vedel, Georges, Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel, s. 116'dan aktaran Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 116; Teziç, s. 192.

20 Kuran, s. 32.

21 Teziç, s. 191-192.

22 Eroğul, s. 19.

23 Eroğul, s. 19.

Anayasaların değiştirilmesi, zor ve uzun süreçlere tabi kılınarak, sık sık gereksiz yere değişiklik yapılmasının engellenmesi amaçlanmıştır.²⁴

Yumuşak anayasaların varlığı ise istisnadır. İngiliz Anayasası örneğinde olduğu gibi, bu terim, daha çok geleneksel/teamüli anayasaları çağrıştırmaktadır. Zaten *James Bryce*, katı anayasa-yumuşak anayasa ayrımını yazılı anayasa-geleneksel anayasa ayrımından yola çıkarak geliştirmiştir. Bu çerçevede katılık, yazılı anayasa ile; yumuşaklık ise geleneksel anayasa ile bağdaştırılmıştır.²⁵ ‘Yazılı olmayan ya da kısmen yazılı belgelere dayanmayan bir anayasa türü’²⁶ olan geleneksel anayasalar, kural olarak, yumuşaktır.²⁷ Ancak bu genel kuralın istisnaları da görülebilmektedir. Örneğin, Devrim öncesi eski Fransız düzeninde geleneksel ve katı anayasa özelliklerinin bir arada bulunduğu ifade edilmektedir.²⁸

Yazılı anayasalar arasında istisnai olarak görülen yumuşak anayasa örneklerinden bazıları, değiştirilme usulüne ilişkin bir düzenleme içermeyen 1814 ve 1830 Fransız Anayasaları, 1848 İtalyan Anayasası ile 1921 ve 1927 Azerbaycan Anayasalarıdır.²⁹ Bu anayasaların tarihlerinden de anlaşılacağı üzere, yazılı anayasaların yaygınlaşmasının da etkisiyle, yumuşak anayasaların sayısı azalmıştır. Dolayısıyla katı anayasa-yumuşak anayasa sınıflandırmasının günümüzde daha çok tarihi bir öneme sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.³⁰

2. 1921 Anayasası Hükümlerinin Yumuşak Anayasa Özelliği Açısından Değerlendirilmesi

1921 Anayasası, 23 madde ve bir madde-i münferideden (ayrı madde) oluşan, kısa (çerçeve) anayasa niteliğindedir.³¹ Bu Anayasa, nasıl değiştirile-

24 Bkz. Tunaya, *Anayasa Hukuku*, s.130.

25 Eroğul, s. 19, 176-177.

26 Tunaya, *Anayasa Hukuku*, s. 118.

27 Teziç, s. 192.

28 Tunaya, *Anayasa Hukuku*, s. 117.

29 Bkz. Teziç, s. 192; Hekimoğlu, Mehmet Merdan, “Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmelerine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 8, Yıl 2020, s. 6-8.

30 Bkz. Eroğul, s. 176-177.

31 Tanör, s. 253.



ceği konusunda tümüyle sessiz kalması bakımından, yumuşak anayasa özelliği taşımaktadır. 1921 Anayasası'nda anayasa değişikliği tekliflerinin yapılması, görüşülmesi ve kabulü aşamalarının hiçbiri hakkında düzenleme yoktur.³² Bu durumda yumuşak anayasanın tanımını gereğince, söz konusu Anayasa'da olağan bir kanunla değişiklik yapılması mümkün görünmektedir. Anayasayı değiştirebilmek için TBMM'de sağlanması gereken, özel bir yeter sayı öngörülmemiştir.³³

Ayrıca yumuşak anayasa özelliğini değerlendirirken, anayasa değişikliğini gerçekleştirecek organı da ele almak gereklidir. Genel olarak, anayasayı değiştirme yetkisinin hangi organ ya da makama tanınacağı konusu, bir tercih sorudur.³⁴ Ancak 'Yumuşak Anayasa Tanımı ve Özellikleri' başlığında açıklandığı üzere, ulusal egemenlik ilkesini ilan eden bir yumuşak anayasayı değiştirme yetkisinin tespitinde bu ilke esas alınmalıdır. Bilindiği gibi, 1921 Anayasası'na göre; egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir (md. 1). Milletın tek temsilcisi ise TBMM'dir (md. 2). Anayasa'nın ikinci maddesine göre; icra kudreti (yürütme gücü) ve teşri salâhiyeti (yasama yetkisi), milletın yegâne ve hakiki mümessili (temsilcisi) olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder (belirir ve toplanır). Öte yandan 'halkın kanun teklifi' ve 'referandum' kurumları, anayasa görüşmeleri sırasında önerilmesine rağmen kabul edilmemiştir.³⁵ Bu noktada, 1921 Anayasası'nın yedinci maddesine de değinmek gerekmektedir. Anılan maddeye göre; tüm kanunların konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması yetkileri, TBMM'ye aittir. Anayasal kanunların da Anayasa'nın yedinci maddesinde sözü edilen 'kanun' kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Böylelikle bu düzenleme, Anayasa'yı değiştirme yetkisi bakımından pozitif bir dayanak olmaktadır.³⁶ Ayrıca Anayasa'nın yapılış usulü, uygulama ve egemen-

32 Onar, s. 63, dn. 69.

33 Anayasa değişikliği yöntemini tespit etmeyen 1921 Anayasası, kanun yapma yöntemi konusunda da hüküm içermemektedir. Bu Anayasa'dan önce kabul edilen, 18 sayılı ve 05.09.1920 tarihli Nisabı Müzakere Kanunu ise toplantı yeter sayısını düzenlemektedir (md. 5). Anılan Kanun metni için bkz. Kili, Suna / Gözübüyük, A. Şeref, Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985, s. 89-90.

34 Teziç, s. 191.

35 Tanör, s. 257.

36 Eroğul, s. 131-132.

liği fiilen kullanma konusunda tek yetkilinin TBMM olması da Anayasa'yı değiştirme yetkisinin yalnızca kendisine tanındığı sonucuna ulaştırmaktadır.³⁷

Görüldüğü gibi, 1921 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasaları gibi, anayasa değişiklikleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında özel bir organ önem görmemiştir.³⁸ Yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında 1921 Anayasası'nı değiştirme yetkisine yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisinin sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu Anayasa, anayasa değişikliğini gerçekleştirecek organ konusunda açık bir düzenleme getirmemesi bakımından da yumuşak anayasa tanımıyla örtüşmektedir. Çünkü bu tür anayasalar, "normal kanunlarla aynı usullerle ve aynı organlarca değiştirilebilen" anayasalardır.³⁹

1921 Anayasası'nda katı anayasalarda görülebilen değiştirilemez hükümler de yoktur.⁴⁰ Ancak yumuşak anayasalarda dahi türev kurucu iktidarın anayasanın temel ilkelerini değiştiremeyeceği görüşü, 1921 Anayasası bakımından da ileri sürülmüştür.⁴¹ Buna göre; Anayasa'nın birinci maddesini TBMM'nin dahi değiştirme yetkisi bulunmadığı ifade edilmiştir.⁴²

TBMM'nin yetkilerine getirilen bir anayasal sınır niteliğindeki Anayasa'nın yedinci maddesine göre; kanun ve nizamların oluşturulmasında zamanın ihtiyaçlarına en uygun fıkıh ve hukuk hükümleri ile usul kuralları esas alınır.⁴³ 1921 Anayasası'nda olağan bir kanunla değişiklik yapmak mümkün olduğundan, bu hükmün anayasayı değiştirme yetkisine de bir sınır getirdiği düşünülebilir.

Özetle, 1921 Anayasası'nın esasını oluşturan ulusal egemenlik ilkesi ve/veya yedinci maddesi, anayasayı değiştirme yetkisinin sınırı olarak değerlendirilebilmektedir. Öte yandan, bu tür sınırların varlığı kabul edilsin ya

37 Eroğul, s. 131.

38 Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 135. 1982 Anayasası ise anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanı'nın rolüne ve halkoymasına yer vermesi nedeniyle, önceki anayasalardan farklılaşmaktadır (md. 175). Bkz. Can, Osman, "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 62, Sayı 3, s. 126, 132.

39 Gözler, Genel Esaslar, s. 58.

40 Karş. 1924 Any. md. 102/son, 1961 Any. md. 9, 1982 Any. md. 4.

41 Anayasal zimni sınırlar konusu için bkz. Teziç, s. 204-206. Ayrıca bkz. dn. 15.

42 İnan, A. Âfet, Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları, 4. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2020, s. 199.

43 Tanör, s. 262.



da edilmesin, yumuşak anayasaların değiştirilmesinde de toplumsal ve siyasal koşulların dikkate alınması gereği hatırlanmalıdır.

Ayrıca katı anayasalarda anayasa değişikliklerinin yapılma zamanıyla ilgili öngörülebilir sınırlamaların 1921 Anayasası'nda bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu Anayasa'nın herhangi bir zamanda değiştirilmesi hukuken mümkün kılınmıştır.

Katı anayasalar için geçerli olan anayasanın üstünlüğü ilkesine de yer verilmemiştir. Başka bir deyişle, bu Anayasa'da kendisinin olağan kanunlardan üstün olduğunu ilan eden bir düzenleme yoktur.⁴⁴

Sonuç olarak, 1921 Anayasası, içerdiği hükümler bakımından yumuşak anayasa tanımına uymaktadır. 1924 Anayasası'ndan itibaren ise katı anayasa sistemine dönmüştür.

3. 1921 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler

1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa özelliğinin, uygulamaya nasıl ve ne ölçüde yansıdığı, konunun diğer bir boyutudur. Bilindiği üzere, anayasa değişikliği teklifinin yapılması, anayasayı değiştirme sürecinin bir parçasıdır.⁴⁵ Dolayısıyla teklif aşamasında izlenmesi gereken yöntem, teklifin kim tarafından, hangi şekil şartlarına uyularak yapılabileceği önemlidir. Yumuşak anayasa özelliği irdelenirken, anayasa değişikliği teklifleri konusunda bir anayasal düzenlemenin bulunup bulunmadığı da incelenmelidir. Yukarıda ifade edildiği gibi, 1921 Anayasası, anayasa değişikliği teklifleri konusunda herhangi bir hüküm getirmemiştir. Nitekim bu Anayasa'nın yürürlüğü sırasında yapılan anayasa değişikliği tekliflerinde nitelikli bir çoğunluk aranmamıştır.⁴⁶ Örneğin, 364 sayılı ve 29.10.1923 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanunla yapılan anayasa değişikliği, sekiz üyeden oluşan Kanun-u Esasi Encümeni (Anayasa Komisyonu) tarafından teklif edil-

44 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (Türk Anayasa Hukuku), s. 48. Karş. 1982 Anayasası md. 11.

45 Eroğul, s. 31.

46 Onar, s. 24, dn. 1.

miştir.⁴⁷ Birinci TBMM'nin kabul etmediği bir anayasa değişikliği teklifi ise yalnızca üç milletvekili tarafından yapılmıştır.⁴⁸

1921 Anayasası, yürürlükte kaldığı dönem boyunca, yalnızca bir kez Anayasa Değişikliği Kanunu adını taşıyan bir kanunla değiştirilmiştir. İkinci TBMM tarafından kabul edilen 364 sayılı ve 29.10.1923 tarihli bu Kanun, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun'dur.⁴⁹ Söz konusu Kanunla, Anayasa'nın 1. maddesine 'Türkiye Devleti'nin şekli-i hükûmeti, cumhuriyettir.' cümlesi eklenerek Cumhuriyet ilan edilmiştir.⁵⁰ Ayrıca bu Kanunla Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş, saf meclis hükûmeti sisteminden uzaklaşarak parlamenter sisteme yaklaşılmış ve Anayasa'ya 'Türkiye Devleti'nin dini, dîn-i İslâm'dır, Resmî lisanı Türkçedir.' şeklinde bir hüküm (md. 2) eklenmiştir.⁵¹

1921 Anayasası'nın kabulüne benzer bir biçimde, 29.10.1923 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun da işaretle oylama⁵² yöntemiyle kabul edilmiştir. Dolayısıyla anılan anayasa değişikliği için olumlu yönde oy kullanan toplam milletvekili sayısını belirlemek mümkün değildir. Bununla birlikte Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun'un tümü üzerindeki son oylamada oy birliğiyle kabul edildiği tutanağa geçmiştir.⁵³

Görüldüğü gibi, 29.10.1923 tarihindeki anayasa değişikliği olağan bir kanunla yapılabilmıştır. Teklif, görüşme ve kabulünde nitelikli bir çoğunluk

47 TBMM Zabıt Ceridesi, 2. Dönem, 3. Cilt, 43. Birleşim, 29.10.1923, s. 89-99.

48 TBMM Zabıt Ceridesi, 2. Dönem, 3. Cilt, 57. Birleşim, 24.11.1923, s. 573; TBMM Zabıt Ceridesi, 2. Dönem, 3. Cilt, 59. Birleşim, 29.11.1923, s. 655-675; TBMM Zabıt Ceridesi, 2. Dönem, 3. Cilt, 60. Birleşim, 01.12.1923, s. 684-685.

49 Anılan Kanun metni için bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf>, (Erişim: 15.01.2021).

50 Böylelikle 1921 Anayasası'nın birinci maddesi uyarınca, 'Hâkimiyet, bilâkaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devleti'nin şekli-i hükûmeti, cumhuriyettir.'

51 Tanör, s. 283-285.

52 İşaretle oylama, şu şekilde tanımlanmaktadır: "Milletvekillerinin el kaldırmak suretiyle oylarını kullandıkları oylama şeklidir. Bu oylamada milletvekillerinin ne yönde oy kullandıkları açık olmakla birlikte kullanılan oylara ilişkin bilgiler Meclis tutanaklarında yer almaz. En çok başvurulan oylama şeklidir (İçt. m. 139, 140 ve 141)." Bkz. Parlamento Terimleri Sözlüğü, (<https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>, Erişim: 15.01.2021), s. 15.

53 Onar, s. 63, dn. 69. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 2. Dönem, 3. Cilt, 43. Birleşim, 29.10.1923, s. 96-98.



aranmamış, özel bir usul uygulanmamıştır. Bu durum, ‘olağan bir kanunla değiştirilebilen anayasa’ şeklindeki yumuşak anayasa tanımı ile örtüşmektedir.

1921 Anayasası'ndaki bir diğer değişiklik, 369 sayılı ve 01.04.1923 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Madde-i Müzeyyesinin İlğasına ve Tecdid-i İntihabata Dair Heyet-i Umûmiye Kararı ile gerçekleştirilmiştir. “Yeniden intihabat icrası karargir oldu.” şeklindeki tek cümleyle seçimlerin yenilenmesine karar verilmiştir.⁵⁴ Öte yandan, 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesi gereğince; Nisabı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinde belirtildiği üzere, TBMM, amacına ulaşana kadar görevde kalacak, amaca ulaşıldığı konusunda meclis üye tam sayısının üçte ikisiyle karar verildiğinde seçimler yenilenecekti. Böylece seçimlerin yenilenmesi kararı, amacın gerçekleştiğine karar vermek, anlamına gelecekti. 01.04.1923 tarihli seçim kararı ise basit çoğunlukla alınmıştır.⁵⁵ Birinci Meclisin bu kararıyla madde-i münferide yürürlükten kaldırılmış olup basit çoğunlukla anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir.⁵⁶

Bununla birlikte, anılan maddenin yürürlükten kaldırılıp seçimlerin yenilenmesi konusu, ‘kanun teklifi’ olarak sunulmuş, daha sonra ‘karar’ biçimini almıştır.⁵⁷ Meclisteki hukuki tartışmaların ardından, sorunun bir meclis kararıyla çözüme kavuşturulması, seçimlerin yenilenmesi yönündeki genel eğilimin varlığından ve Birinci Meclisin kurucu niteliğinden kaynaklanmaktadır.⁵⁸

Sonuç olarak, 1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa özelliğinin uygulamaya da yansıdığı ortaya çıkmaktadır. Hatta 369 sayılı ve 01.04.1923 tarihli anayasa değişikliği bakımından, değişikliğin olağan kanunlarla yapılp yapılmamasını ölçüt olarak alan klasik yumuşak anayasa tanımından öteye gidil-

54 TBMM Zabıt Ceridesi, 1. Dönem, 28. Cilt, 15. Birleşim, 01.04.1923, s. 293.

55 Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri 21-22 Aralık 2012, (Ed. Gedikli, Fethi), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 604; Tanör, s. 282. Ayrıca bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 54.

56 Aynı yönde Akın, s. 604-605. Madde-i münferideyi yürürlükten kaldıran ve seçimlerin yenilenmesini öngören, anayasa değişikliği niteliğindeki bu kararın oybirliğiyle alındığı görüşü için Şirin, Sinem, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 8, Sayı 16, Yıl 2019, s. 396-400. Ayrıca bkz. Güneş, İhsan, “1923 Seçimlerinde Oylar Nasıl Kullanıldı?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 46, Sayı 1, Yıl 1991, s. 256. 01.04.1923 tarihli meclis tutanağına göre; söz konusu karar, işaret oylamasıyla ve çoğunlukla alınmış, bu sırada Meclis'ten ‘oybirliğiyle’ sesleri yükselmiştir. Bkz. dn. 54.

57 Aydın Mebusu Esad Efendi ile 120 refikinin, Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun madde-i müzeyyesinin ilğasına ve tecdidi intihaba dair kanun teklifi, TBMM Zabıt Ceridesi, 1. Dönem, 28. Cilt, 15. Birleşim, 01.04.1923, s. 283-284.

58 Benzer görüş için Şirin, s. 399-400.

diği ifade edilmelidir. Zira söz konusu değişiklik, bir kanunla değil, meclis kararıyla gerçekleştirilmiştir. Bu tutumu yalnızca anayasa hukuku teorisi ile açıklamak mümkün görünmemektedir. Bir meclis kararıyla yürürlükteki anayasada değişikliğe gidilebilmesi, Birinci Meclisin kurucu meclis sıfatıyla hareket ettiğinin bir göstergesi sayılmalıdır.⁵⁹

4. 1921 Anayasası'nın Kabul Edilişi

Bilindiği gibi, anayasaların yapılması ve değiştirilmesi, birbirinden farklı kavramlardır.⁶⁰ Yumuşak anayasa özelliğinin tespiti de anayasa değişiklikleriyle ilgili bir husustur.⁶¹ Ancak doktrinde 1921 Anayasası yumuşak anayasa olarak nitelendirilirken, değişiklik için özel bir yöntem veya nitelikli çoğunluk öngörmemesinin yanı sıra bu Anayasa'nın kabul edilmesine de değinilmektedir. Şöyle ki 1921 Anayasası'nın görüşülmesi ve kabul edilmesi, diğer kanunlarla aynı usuller çerçevesinde gerçekleşmiştir. Özel bir kabul yeter sayısı aranmamıştır.⁶² Anayasa görüşmelerinde, Osmanlı Meclis-i Mebusan İctüzüğü'nde öngörülen ve olağan kanunlar için geçerli olan genel yasama yöntemi benimsenmiş, özel bir yasama yöntemi uygulanmamıştır.⁶³ Bu durumun teorik nedeni, Birinci TBMM'nin kurucu meclis iradesi; pratik nedeni ise Meclisteki fiili üye sayısının düşüklüğüdür.⁶⁴

1921 Anayasası'nın tümü üzerinde yapılan, 20.01.1921 tarihli 135. birleşimdeki son oylamada işaretle oylama (gösterme oyu ya da işari oy) yöntemi kullanılmıştır. Dolayısıyla kabul yönünde kaç oy kullanıldığı resmî olarak belli değildir. Öte yandan, 24.01.1921 tarihli 137. birleşimde, yalnızca Tunalı Hilmi Bey'in muhalif kaldığı ifade edilmiştir.⁶⁵ Bu birleşimde, aynı zamanda anayasa

59 Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin kurucu meclis niteliği hakkında bkz. Memiş, Emin, "1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu", *Idare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-3, Yıl 1988, s. 222.

60 Tunaya, *Anayasa Hukuku*, s. 125.

61 Aynı yönde Kuran, s. 32-33.

62 Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 3, 47-48; Tanör, s. 249-250.

63 Tekin, Yusuf / İba, Şeref, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 10.

64 Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 48; Tanör, s. 249-250.

65 Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 48-49. 85 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun son oylaması için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 1. Dönem, 7. Cilt, 135. Birleşim, 20.01.1921, s. 339. Tunalı Hilmi Bey'in muhalefeti için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 1. Dönem, 7. Cilt, 137. Birleşim, 24.01.1921, s. 362.



hukuku hocası olan Adliye Vekili ve Meclis İkinci Başkanı Celâlettin Arif Bey ise Kanun-u Esasi'nin anayasa değişiklikleriyle ilgili hükmünü hatırlatmıştır. 1921 Anayasası'nın Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmemesi gerekçesiyle, bu görevlerinden istifasını sunmuştur.⁶⁶ Anılan hüküm uyarınca; 1876 Kanun-u Esasi'sinde yapılacak anayasa değişiklikleri için her iki meclisin (Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan) üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğu ve padişah onayı aranmaktaydı (md. 116). Ancak 1921 Anayasası'nın kabulü için Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu aramak, yukarıda açıklanan teorik ve pratik nedenlerden dolayı mümkün değildi.⁶⁷

Son olarak, şunu da belirtmek gerekir ki 1921 Anayasası'nın kabulünde özel bir yöntem benimsenmemiş olsa da temelinde geniş bir toplumsal mutabakat bulunmaktadır. Birinci Meclisin temsil kabiliyetinin yüksekliğinin yanı sıra uzunca bir süre, demokratik tartışmalar çerçevesinde görüşülerek kabul edilmesi, 1921 Anayasası'na 'demokratik anayasa' sıfatını kazandırmaktadır.⁶⁸

5. Yumuşak Anayasa Tercih

Anayasaların, 'yazılı anayasa-geleneksel anayasa' ve 'yumuşak anayasa-katı anayasa' şeklinde farklı türlere ayrılmasının temelinde toplumsal etkenler bulunmaktadır. Tunaya'nın da isabetle ifade ettiği üzere, "Anayasaların çeşitlenmeleri, hukukçuların yaratması değildir. Sosyal koşulların, siyasal hayat içinde yarattıkları kalıplardır."⁶⁹ Dolayısıyla bir anayasanın, yumuşak ya da katı olması da hukuki değil, siyasi bir tercihtir.⁷⁰ Hangi anayasa türünün benimseneceğine ilişkin olarak yapılan bu genel tespit, 1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa niteliğini anlamak bakımından da yol göstericidir. Şöyle ki; anaya-

66 TBMM Zabıt Ceridesi, 1. Dönem, 7. Cilt, 137. Birleşim, 24.01.1921, s. 361-369. Olayın ayrıntıları için bkz. Memiş, Emin, "1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 9, Sayı 1-3, Yıl 1988, s. 217-241.

67 Bkz. dn. 64.

68 Bkz. Tekin, Yusuf / İba, Şeref, "Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası'nın Kanunlaşma Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18. Birinci TBMM'deki mebusların mesleklerine göre ayrımı hakkında bkz. Tunaya, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 23, Sayı 3-4, 1958, (Türkiye Büyük Millet Meclisi), s. 231-232.

69 Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 115.

70 Eroğul, s. 20.

salar, toplumsal koşulların şekillendirdiği belgelerdir.⁷¹ 1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa niteliği de anayasaların bu özelliğinin somut bir örneğidir. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen bu Anayasa'da anayasa değişiklikleriyle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesinde, dönemin olağanüstü koşullarının etkili olduğu düşünülmektedir. Zira kurucu meclis sıfatı bir tarafa bırakıldığında dahi meclisteki devamsızlık ve yeter sayı sorunlarından dolayı Kanun-u Esasi'nin anayasa değişikliği için benimsediği nitelikli çoğunluk kuralı uygulanamamıştır.⁷² Bu çerçevede, Ulusal Kurtuluş Savaşı devam ederken, anayasayı değiştirebilmek için özellikle de meclis üye tam sayısına bağlanan bir nitelikli çoğunluk koşulu öngörmek, gerçekçi bir tutum sayılmazdı. Çeşitli kaynaklardan gelen milletvekillerinin oluşturduğu Birinci TBMM'nin üye tam sayısının bir hayli yüksek olması⁷³ ve Nisabı Müzakere Kanunu'na rağmen toplantı yeter sayısına ilişkin sorunların devam etmesi,⁷⁴ bu durumun birer göstergesidir.

Kanımızca, yumuşak anayasa tercihinde anayasa hükümlerinin, değişen siyasal ve toplumsal koşullara daha hızlı ve kolay uyulanabilmesi düşüncesi etkili olmuştur. Bizim de katıldığımız görüşe göre; 1921 Anayasası, Kanun-u Esasi'nin 116. maddesine benzer şekilde, anayasanın değiştirilebilmesi için meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu arasaydı anayasa değişikliği yapmak, fiilen imkânsız hâle gelecekti.⁷⁵ Her ne kadar TBMM'nin, kurucu meclis iradesine dayanarak bu sorunu aşabileceği varsayılsa da böyle bir olasılıkta Meclis, anayasaya aykırı davranmış olacaktı. Oysaki meclis tutanaklarından da anlaşıldığı üzere, Ulusal Kurtuluş Mücadelesi, hukuki bir zemin çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisinin, "fiilî koşulların çabucak hukukilik kazanabildiği bir ortamda görev yaptığı" ifade

71 Tunaya, Anayasa Hukuku, s. 120.

72 Örneğin, 1921 Anayasası'ndan önceki dönemde Kanun-u Esasi'de yapılan bir değişiklik niteliğindeki 02.05.1920 tarihli, 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'un kabulünde anayasa değişikliği için aranan 'üye tam sayısının üçte ikisinin oyu' yerine 'oylamada hazır bulunanların üçte ikisinin oyu' yeterli sayılmıştır. Bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 9, 48; Tanör, s. 238.

73 Tunaya, Türkiye Büyük Millet Meclisi, s. 230.

74 Bkz. Tanör, s. 239-242. Anılan Kanun ve uygulaması için Seviğ, Vasfi Raşit, "23 Nisan 1919'dan 24 Nisan 1924'e Kadar Anayasa Hareketleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, 1951, 1-72.

75 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 48.



edilmektedir.⁷⁶ 1921 Anayasası'nın kolaylıkla değiştirilmesi mümkün bir anayasa olması da sözü edilen hukukilik eğilimiyle örtüşmektedir.

Ayrıca ideal olan anayasaların uzun ömürlü olmaları ise de kabul edildiği tarihteki olağanüstü koşullar dikkate alındığında 1921 Anayasası, bir geçiş dönemi anayasası sayılmaktadır. Bu Anayasa'daki az sayıda maddeler arasında, anayasa değişikliği süreciyle ilgili herhangi bir hükme yer verilmemesi, bu hususun, geçiş döneminin temel ihtiyaçlarından biri olarak değerlendirilmediğini göstermektedir.⁷⁷ Öte yandan, katı anayasanın varlığının temelinde devlet iktidarı karşısında bireylerin temel hak ve özgürlüklerini koruma düşüncesi vardır.⁷⁸ 1921 Anayasası'nın temel hak ve özgürlükleri düzenlemediği göz önünde bulundurulduğunda, neden katı anayasa şeklinde formüle edilmediği de daha iyi anlaşılmaktadır. Nitekim üç yıl sonra kabul edilen 1924 Anayasası, sınırlı da olsa temel hak ve özgürlüklere yer vermiş (md. 68-md. 88) ve anayasayı değiştirme yöntemini açıkça tespit etmiştir (md. 102).

1921 Anayasası'nın kısılalığının yanı sıra yumuşak anayasa özelliğini taşıması da yeni bir devletin doğuşunu ilan etmesiyle birlikte düşünülmelidir. Bu yönüyle, 1921 Anayasası, "iç ve dış dünyaya mesajlar içeren bir millî manifesto" olarak nitelendirilmektedir.⁷⁹

6. İki Anayasalı Düzen

1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa niteliği incelenirken, iki anayasalı düzen açısından da bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Şöyle ki 1921 Anayasası, Kanun-u Esasi'nin yürürlükten kaldırıldığını ilan eden bir hüküm içermemekteydi. Asıl anayasa, 1921 Anayasası olmakla birlikte bu Anayasa ile çelişmeyen Kanun-u Esasi hükümlerinin yürürlükte olduğu kabul edilmiş, uygulamaya da bu şekilde yansımıştır.⁸⁰ Mustafa Kemal Paşa, 30.01.1921 tarihinde Sadrazam Tevfik Paşa'ya telgraf çekerek 1921 Anayasası'nın temel mad-

76 Memiş, s. 225.

77 Bkz. Tanör, s. 253.

78 Bkz. Erdoğan, s. 35-36.

79 Tekin / İba, s. 8.

80 Tanör, s. 267-268; Esen, Bülent Nuri, "Türkiye'de Anayasal Gelişmeler", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, Yıl 1968, (Anayasal Gelişmeler), s. 38. Kanun-u Esasi ile 1921 Anayasası arasındaki ilişki hakkında farklı görüşlerin açıklaması için bkz. Memiş, s. 233 vd.

delerini ve Kanun-u Esasi'nin, bu maddelerle çelişmeyen hükümlerinin eskiden olduğu gibi yürürlükte olduğunu bildirmiştir.⁸¹ 1924 Anayasası ise hem Kanun-u Esasi'yi hem 1921 Anayasası'nı açıkça yürürlükten kaldırarak bu ikili düzene son vermiştir (md. 104).

Temel hak ve özgürlükler gibi, 1921 Anayasası'nda düzenlenmeyen konularda Kanun-u Esasi'nin uygulanabileceği kabul edildiğinde,⁸² anayasa değişiklikleri için de aynı hususun geçerli olup olamayacağı akla gelmektedir. Bu soruya olumsuz yanıt vermek gerekmektedir. Zira, her şeyden önce egemenliğin kaynağı değişmiştir. "Hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir." şeklindeki hükümlerle Türk siyasi tarihinde ilk kez, ulusal egemenlik ilkesi ifade edilmiştir (md. 1).⁸³ Kanun-u Esasi'nin 116. maddesi ise anayasayı değiştirme sürecinde Osmanlı Parlamentosunu (Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan) işaret etmekte, son aşamada padişah onayını aramaktaydı. Oysaki TBMM, Meclis-i Mebusan'ın devamı değildir. Millet'in tek temsilcisi ve yasama yetkisinin de tek sahibidir (1921 Anayasası md. 2). Birinci Meclis'in aldığı bazı heyet-i umûmiye (genel kurul) kararları bile 116. maddenin yürürlüğüne son vermiştir.⁸⁴ *Lex posterior derogat legi priori*' ilkesi de 1921 Anayasası'yla çatışan Kanun-u Esasi hükümlerinin zımnen ilga edildiğinin kabulünü gerektirmektedir.⁸⁵

Tüm bu açıklamalardan ortaya çıkan sonuca göre, 1921 Anayasası'nda yapılacak değişiklikler için Kanun-u Esasi'nin uygulanması düşünülemezdi.

81 Atatürk, Söylev (Nutuk) İkinci Cilt, 6. Baskı, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara, 1978, s. 413-414.

82 Esen, Anayasal Gelişmeler, s. 37-38.

83 Esen, Anayasal Gelişmeler, s. 37.

84 Memiş, s. 224.

85 Bkz. Memiş, s. 222-223; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 48.



Sonuç

1921 Anayasası, hem içeriği hem de uğradığı değişiklikler açısından, yumuşak anayasa özelliği göstermektedir. Anayasa değişikliklerinin teklif ve kabullerinde gerek Birinci Meclis gerek İkinci Meclis tarafından, kanunlardan daha zor bir yöntem izlenmemiş, nitelikli çoğunluk aranmamıştır.

1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa olarak düzenlenmesinin temelinde ise dönemin olağanüstü koşulları vardır. Zira bu Anayasa'nın kabul edildiği dönemde Millî Mücadele devam ederken, Türkiye Büyük Millet Meclisindeki yeter sayılarla ilgili sorunlar da tümüyle çözülememişti. Anayasa'nın değiştirilebilmesi için özellikle de üye tam sayısına bağlanan bir nitelikli çoğunluk koşulu öngörülmesi durumunda, değişiklik yapmak imkânsız hâle gelecekti. Dolayısıyla Anayasa'nın, değişen sosyal ve siyasal koşullara uyum sağlaması da mümkün olamayacaktı. Katı anayasa varsayımında, anayasada düzenlenen değiştirme yöntemine aykırı bir biçimde değişikliklerin gerçekleştirilmesi ise Meclisin anayasayı ihlal ederek hukukilik eğiliminden sapmasına neden olacaktı. Buna göre; 1921 Anayasası'nın, kolaylıkla değiştirilmesi mümkün bir anayasa olması, sosyal ve siyasal koşulların anayasaya yansıtılabilmesi ve olası anayasaya aykırılıkların önlenmesi yönünden, hukukilik eğilimiyle uyumludur.

Bununla birlikte; 1921 Anayasası, bir geçiş döneminin temel ihtiyaçları gözetilerek düzenlenen, çerçeve bir anayasadır. Ulusal kurtuluş ve bağımsızlığı sağlamanın başlıca amaç olduğu dikkate alındığında 'zor ve uzun bir anayasa değişikliği yöntemi benimsemek' gibi bir önceliğin düşünülmemeyeceği açıktır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, 1921 Anayasası'nın yumuşak anayasa niteliği, isabetli ve gerçekçi bir tercih olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynakça

- Akın, Rıdvan, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi”, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri 21-22 Aralık 2012, (Ed. Gedikli, Fethi), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 599-605.
- Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları, Mars Matbaası, Ankara, 1962.
- Atar, Yavuz, “Anayasa’nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü İlkesi ve Bu İlkenin Anayasada Yer Almasının Hukuki Sonuçları (Anayasa m. 11)”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Coşkun Üçok’a Armağan, Cilt 2, Sayı 2, Ocak-Haziran 1989, s. 181-209.
- Atatürk, Söylev (Nutuk) İkinci Cilt, 6. Baskı, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara, 1978.
- Can, Osman, “Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 62, Sayı 3, s. 101-139.
- Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017.
- Eroğul, Cem, Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi), AÜSBF Yay., Ankara, 1974.
- Esen, Bülent Nuri, “Türkiye’de Anayasal Gelişmeler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, Yıl 1968, s. 35-58, (Anayasal Gelişmeler).
- Esen, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Resimli Posta Matbaası, Ankara, 1963.
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları: Ders Kitabı, 12. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020, (Genel Esaslar).
- Gözler, Kemal, Kurucu İktidar, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2016.
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (Türk Anayasa Hukuku).
- Güneş, İhsan, “1923 Seçimlerinde Oylar Nasıl Kullanıldı?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 46, Sayı 1, Yıl 1991, s. 253-264.
- Hafızoğulları, Zeki, “Anayasa’nın 4. Maddesinin Değiştirilemezliği, 1., 2. ve 3. Maddelerinin Anlamı, Kapsamı ve Sınırları Meselesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 2, 2001, s. 453-478.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan, “Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan Anayasal Gelişmeler Tarihine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt 7, Sayı 8, Yıl 2020, s. 1-19.
- İnan, A. Âfet, Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk’ün El Yazıları, 4. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2020.
- Kili, Suna / Gözübüyük, A. Şeref, Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985.
- Kuran, Alp, “Anayasa’nın Üstünlüğü ve Siyasi Rejimler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 24, Sayı 1-4, 1959, s. 26-62.
- Memiş, Emin, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 9, Sayı 1-3, Yıl 1988, s. 217-241.
- Onar, Erdal, 1982 Anayasası’nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993.
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, (1921 Anayasası).



**1921 ANAYASASI'NIN KABUL EDİŞİNİN
100. YILI ULUSAL SEMPOZYUMU**

- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yay, Ankara, 2019.
- Parlamento Terimleri Sözlüğü, (<https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>, Erişim: 15.01.2021).
- Seviğ, Vasfî Raşit, “23 Nisan 1919’ dan 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, 1951, s. 1-72.
- Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasa’nın Anlamı, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Gerçek Yay., İstanbul, 1990.
- Şirin, Sinem, “1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt 8, Sayı 16, Yıl 2019, s. 359-408.
- Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Basım, Say Kitap Pazarlama, İstanbul, 1985.
- Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), 15. Baskı, Yapı Kredi Yay., İstanbul, 2006.
- Tekin, Yusuf / İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasası’nın Kanunlaşma Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18.
- Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 16. Bası, Beta Yay., İstanbul, 2013.
- Tunaya, Tarık Zafer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 23, Sayı 3-4, 1958, s. 227-247, (Türkiye Büyük Millet Meclisi).
- Tunaya, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 5. Bası, Araştırma, Eğitim, Ekin Yay., İstanbul, 1982, (Anayasa Hukuku).
- Turhan, Mehmet, Anayasal Devlet, Genişletilmiş 3. Baskı, Naturel Yay., Ankara, 2004.
- <https://www.tbmm.gov.tr>
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr>



EGEMENLIK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR