

BİRİNCİ MECLİS’TE DIŞ POLİTİKA YAPIM SÜREÇLERİ (1920-1923)

FOREIGN POLICY MAKING PROCESS IN THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY (1920-1923)

Hazal PAPUÇÇULAR*

Geliş Tarihi/Received: 17.03.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 02.06.2021

PAPUÇÇULAR, Hazal, (2021), “Birinci Meclis’te Dış Politika Yapım Süreçleri (1920-1923)”, Belgi Dergisi, S.22, Pamukkale Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Yaz 2021/II, ss. 57-73.

Öz

Bu çalışma, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Nisan 1920 - Nisan 1923 arasındaki süreyi kapsayan birinci dönemindeki dış politika yapım süreçlerine odaklanmaktadır. Türk tarihyazımında çoğunlukla Birinci Meclis olarak anılan bu meclisin kuruluş amacı ve en önemli görevi kuşkusuz Millî Mücadele’yi yönetip zafere taşımaktır. Bu bağlamda dış politika da meclisin amaçları açısından önemli bir alanı oluşturmaktaydı. Buradan hareketle bu makale, Birinci Meclis çatısı altında İcra Vekilleri Heyeti’nin yürüttüğü dış politikanın mecliste ne şekilde tartışıldığını analiz edip meclisin hangi noktalara özellikle önem atfettiğini ortaya koymaktadır. İlgili literatürde Birinci Meclis, milletvekillerinin kompozisyonu ve meclis hükümeti sisteminin yapısı itibarıyla dinamik ve aynı zamanda içinde birçok tartışmanın yaşandığı bir meclis olarak ortaya koyulmaktadır. Bu çalışma da dış politika alanının bu tartışmalardan azade olmadığını, aksine bu alanın meclis içi tartışmalarda önemli bir yer tuttuğunu göstermektedir. Bu noktada araştırmanın özellikle ortaya koymak istediği üç husus bulunmaktadır. Birincisi, Birinci Meclis’te milletvekillerinin dış politika meselelerini ciddi bir biçimde tartıştığı ve genel olarak siyasette daha küçük bir grup tarafından yönlendirildiği düşünülen dış politika alanında meclisin tamamının aktif görüş bildirdiğidir. Makalenin ortaya koyduğu ikinci husus, meclisin dış politikaya bu denli aktif katılımının dönemin olağan dışı şartlarına ek olarak siyasal sistemin kendisi ile yakından ilgili olduğudur. Bir başka deyişle, meclis hükümeti sistemi yasamayı diğer erklerin üzerinde tuttuğundan dış politika yapımı da – diğer alanlara benzer bir biçimde – milletvekilleri ve İcra Vekilleri Heyeti arasında bir yetki mücadelesine dönüşmüştür. Makalenin altını çizdiği üçüncü husus da dış politikanın meclis içinde bulunan farklı gruplar arasındaki güç mücadelesinden ayrı tutulamayacağıdır. Tartışmaların içeriği ve tarafları meclis içi siyaseti ve muhalefeti özetler niteliktedir.

Anahtar Kelimeler: *Birinci Meclis, Türk Dış Politikası, Dış Politika Yapımı, İkinci Grup, Kurtuluş Savaşı, Lozan*

* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Kültür Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, h.papucular@iku.edu.tr, (<https://orcid.org/0000-0002-2035-133X>).

Abstract

This study focuses on foreign policy making process in the Turkish Grand National Assembly between April 1920 and 1923, namely, during its first period. The foremost aim of this assembly, which has been called the First Parliament in Turkish historiography, was undoubtedly to lead the National Struggle to victory. Therefore, foreign policy constituted one of the most important realms of the Turkish National Struggle. This study, in this respect, shows the foreign policy related issues that the parliament paid attention to, and the debates around them. In Turkish historiography, the First Parliament has been associated with dynamism and democracy mostly because of its convention system (meclis hükümeti sistemi) and of its political composition. This presentation displays that foreign policy was not an exception regarding the vivid discussions taking place in the parliament. This study has three main assumptions. First, it suggests that the First Parliament actively engaged with foreign policy making, which is usually regarded as the realm of the executive body. Second, it argues that this active involvement stemmed not only from the extraordinary circumstances of the day, but also from the political system itself. In other words, since the convention system formulated the legislative body superior to the executive, the relationship between these two powers turned into a struggle about authority in the Turkish Grand National Assembly, not excluding the area of foreign policy. Third, it emphasizes that all these conflicts inside the parliament cannot be separated from the ordinary politics of the day. The content and specifically the parties of these debates explain this situation well.

Keywords: *Turkish Grand National Assembly, Turkish Foreign Policy, Foreign Policy Making, Second Group, Turkish War of Independence, Lausanne*

Giriş

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışı hem Millî Mücadele'nin hem de Türk Devrim Tarihi'nin en önemli dönüm noktalarından bir tanesidir. Mondros Mütarekesi'nden sonra Anadolu'da başlayan işgallere karşı gelişen Millî Mücadele, kongreler sürecinde giderek artan şekilde ulusal egemenlik kavramını vurgulamış ve bu kavram daha sonra TBMM'nin de temel dinamiğini oluşturmuştur. Anadolu hareketinin baskısıyla İstanbul'da yeniden açılan Osmanlı Mebusan Meclisi, Misak-ı Millî gibi Millî Mücadele'nin amaçlarını ortaya koyan önemli bir belgeyi ilan edebilmişse de kısa bir süre içinde dağıtılmıştır. İstanbul'un resmî olarak işgal edildiği Mart 1920'de, Mustafa Kemal (Atatürk) Paşa Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin açılacağını bildirmiş ve yapılan hazırlıklar sonrasında da TBMM 23 Nisan 1920'de açılmıştır. Bu noktadan itibaren Meclis, Millî Mücadele'yi yöneten ve aynı zamanda harekete hukuki bir meşruiyet de sağlayan en önemli kurum olmuştur.

TBMM'deki milletvekilleri hem yeni bir seçimle iş başına gelmiş mebuslardan hem de kapatılan Osmanlı Mebusan Meclisi üyelerinin Ankara'ya gelebilen bir kısmından oluşmuştur. Mecliste kaç milletvekilinin olduğu sorusuna yazında farkı cevaplar verilse de toplam milletvekili sayısının 300'ün üzerinde olduğunu söylemek mümkündür.¹ Farklı meslek gruplarına, sosyo-ekonomik arka plana ve siyasal ideolojiye sahip bu milletvekillerinin çoğunluğunun dönemin standartlarına göre oldukça eğitilmiş olduğu da söylenmelidir.² Belirtilen farklı ideoloji ve görüşler mecliste çok sesli bir ortam yaratmış ancak meclise genel anlamda Anadolu ve Rumeli Müdafaa-î Hukuk Cemiyeti hâkim olmuştur.³

TBMM Meclis Hükümeti sistemini benimsemiştir. Kuvvetler birliğine dayanan bu sistemde meclis tüm erkleri kendi bünyesinde toplamıştır. Bu sistemin benimsenmesi dönemin olağanüstü koşullarıyla yakından ilişkilidir. Zira özellikle Mustafa Kemal Paşa Millî Mücadele'nin gerektirdiği birliği sunabilecek yegâne sistemin bu olduğunu düşünmüştür.⁴ TBMM Millî Mücadele sürecinde ortaya çıkmış ve milletin egemenliğini temsil eden kurum olmuştur. Dolayısıyla meclisin ancak kuvvetler birliği ile ulusal egemenliğin tam anlamıyla temsilcisi olabileceği düşüncesi o dönem baskın çıkmış ve bu sistem ulus devletinin kurulması ve saltanatın kaldırılması açısından da elzem görülmüştür.⁵ Bu makalenin de göstereceği üzere, teoride tamamen meclise ait olan yürütme erkinin pratikte İcra Vekilleri Heyeti yardımıyla kullanılması mecliste dönem dönem bazı tartışmalara sebep olmuştur.

Literatürde Birinci Meclis olarak analiz edilen ve 1920-1923 yılları arasında kapsayan TBMM'nin birinci yasama dönemi, bir taraftan askerî mücadeleyi zafere ulaştırmaya çalışırken diğer taraftan hem iç hem de dış siyasete yön vermiştir. Tüm bunların

1 Tarık Zafer Tunaya'nın verdiği sayıya göre TBMM'ye 337 vekil, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu'na göre ise 362 vekil seçilmiş, bu sayı daha sonra 348'e inmiştir. Rıdvan Akın'a göre, kaynaklardaki farklı sayıların sebebi meclisin açılış şartları ile yakından ilgili olup mebus seçilmelerine rağmen meclise katılmayanlar ve daha sonra mebusluktan istifa edenlerle yakından ilişkilidir. Daha fazla bilgi için bkz. Rıdvan Akın, Türk Siyasal Tarihi, 1908-2000, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 106-107.

2 Ahmet Demirel, Birinci Mecliste Muhalefet, İkinci Grup, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 147.

3 Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasal Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 23, Sayı: 3-4, 1958, s. 237.

4 Zafer Toprak, Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020, s. 30.

5 A.g.e, s. 32.

yanında bu meclis, aldığı kararlar ile imparatorluktan cumhuriyete giden süreç için de anahtar bir rol üstlenmiştir. Bu bağlamda yukarıda da belirtildiği gibi Birinci Meclis, Millî Mücadele döneminin askerî, siyasi ve iktisadi anlatısının içindeki rolü çerçevesinde analiz edilebileceği gibi, hâkimiyet-i milliye gibi Türk modernleşmesi açısından kilit önemi haiz kavramlar üzerinden de incelenebilir. Bu çalışmanın amacı ise, Birinci Meclis'i, özellikle askerî ve iç siyasi gelişmeleri ilgilendiren yazınla kıyaslandığında nispeten arka planda kalmış bir alan olan dış politika açısından değerlendirmektir.

Ancak bu çalışmanın odak noktasını dış politikadaki gelişmeler, Ankara'nın çeşitli ülkelerle olan temasları, katıldığı konferanslar ya da akdettiği antlaşmaların tarihsel anlatısından daha ziyade, meclisteki dış politika yapım süreçleri oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, dış politikaya konu olan olayların mecliste hangi dinamikler üzerinden konuşulduğu ve tartışıldığı, dış siyaseti oluşturmada İcra Vekilleri Heyeti ile meclisteki milletvekilleri arasındaki ilişkinin niteliği bu makalenin temel konusunu teşkil etmektedir. Birinci Meclis'te dış politika yapım ve yönetimine dair çokça yapılan tartışmaları inceleyen bu çalışma büyük ölçüde TBMM zabıtlarına dayanılarak yazılmıştır. Bu bağlamda, Birinci Meclis'te dış politika alanında hem içerik hem de usule dair yapılan tartışmalar bu çalışmada iki çerçevede analiz edilmektedir. Birinci çerçeve, milletvekilleri ve İcra Vekilleri Heyeti arasında dış politika yapımı ve icrasına dair yaşanan yetki çatışmasının incelenmesidir. Bu inceleme, özellikle meclis hükümeti sisteminde meclis ve İcra Vekilleri Heyeti'nin sahip olduğu hak ve görevler bağlamında yapılmaktadır. İkincisi ise dış politika alanında yapılan tartışmaların mecliste yaşanan siyasi çekişmelerle olan ilişkisinin araştırılmasıdır. Bu kısım da özellikle Lozan süreci ele alınarak ortaya koyulmaktadır. TBMM'nin dış siyasetin yapımı ve yönetimindeki yerinin incelenmesi sadece bu makalede ele alınan Millî Mücadele dönemi yazını için değil, dış politikanın aktörleri ya da yapım süreçleri gibi konuların daha geri planda kaldığı Türk dış politikası tarihinin genel literatürü açısından da önemlidir.

Yasamanın Dış Politikadaki Rolü ve Birinci Meclis'in Durumu

Devlet kurum ve erklerinin dış siyasetteki – ve ayrıca güvenlik politikalarındaki – rolü çoğunlukla siyaset bilimciler tarafından farklı açılardan araştırılmaktadır. Bu bağlamda literatürde en fazla incelenen ülkelerden bir tanesi Amerika Birleşik Devletleri'dir. ABD'de dış politika alanındaki yetki ve görevler anayasal olarak kongre ile başkanlık arasında, yani yasama ve yürütme arasında paylaşıldığı için dönem dönem yaşanan rekabet ve sorunlar ilgili literatürde tartışılmaktadır.⁶ Amerikan Kongresi'nin bu durumu istisnai olmak üzere, yasama ve yürütmenin dış politika yapımındaki ilişkisi ve özellikle parlamentoların dış politikadaki rolü ise literatürde genel olarak az çalışılmıştır.⁷ Zira, Raunio ve Wagner'e göre, dış politika çoğunlukla yürütmenin, bir başka deyişle daha küçük ve elit bir grubun kontrolündeki bir alan olarak kabul edilmektedir.⁸ Bu grubun da rasyonel bir biçimde devletin çıkarlarını temsil ettiği düşünülmektedir.⁹ Aynı zamanda, dış politika üzerindeki

6 Örnek olarak bakınız: Robert Zoellick, "Congress and the Making of US Foreign Policy", *Survival*, 1999, Cilt: 41 Sayı: 4, s. 20-41; David Leyton-Brown, "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy", *International Journal*, Cilt: 38, Sayı: 1, 1983, s. 59-76; James M. Scott ve Ralph G. Carter, "Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S. Foreign Policy", *Congress & the Presidency*, Cilt: 29 Sayı:2, 2002, s. 151-169.

7 Tapio Raunio ve Wolfgang Wagner, "Towards Parliamentarisation of Foreign and Security Policy?", *West European Politics*, Cilt: 40, Sayı: 1, 2017, s. 1.

8 A.g.e., s. 3.

9 Yapılan çalışmalar, dış politika yapımında etkin olan aktörlerin hem devlet hem de kurumsal çıkarları temsil ettiğini belirtmektedir. Peter Shearman ve Matthew Sussex, "Foreign Policy-Making and Institutions", *Institutions*

bu kontrol hızlı karar alma sürecini beraberinde getirmekte ve bunun da ulusların yararına olduğu varsayılmaktadır.¹⁰ Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok demokraside dış politikanın giderek artan bir biçimde parlamentolarda tartışıldığı söylene de,¹¹ genel kanı hâlâ dış politika alanının yürütmenin ve yürütmenin yetkilendirdiği eğitimli-elit küçük bir gruba ait olduğu şeklindedir.

Türkiye'de siyaset bilimi, siyasi tarih ve dış politika alanında eser veren araştırmacılar da alanı genel olarak yürütme erki açısından incelemektedir. Zaten diğer birçok ülkedeki duruma paralel olarak Türkiye'de de dış politika konusunda en etkili aktörlerin yürütmeye bağlı kurum ve kişiler olduğu düşünüldüğünde bu yönelim çok da şaşırtıcı görünmemektedir. Bu yaklaşımın önemli bir istisnası Mümtaz Soysal'ın 1964 yılında yayımlanan çalışması *Dış Politika ve Parlamento*'dur.¹² Dış politika alanında yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri inceleyen bu eserin dış politikanın parlamentoda farklı partiler tarafından sıkça tartışıldığı bir başka dönem olan 1960'larda yayımlanmış olması da anlamlıdır. Bu konunun devlet erkleri arasındaki ilişkiden daha ziyade dış politikada karar alma mekanizmaları bağlamında ve daha güncel şekilde tartışıldığı bir başka istisnai eser de Kesgin ve Kaarbo'nun yazdığı ve parlamentoların dış politikayı ne zaman ve nasıl etkilediklerini TBMM'nin 2003'te reddettiği Irak tezkeresi örneği üzerinden incelediği makedir.¹³

Bu iki alandaki az sayıdaki esere ek olarak meclisin dış politikadaki rolü Türkiye'de literatürde anayasa hukuku bağlamında da incelenmiştir. Örneğin, Seha L. Meray, 1964'te yazdığı "Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi" başlıklı makalesinde, 1961 Anayasası'nı 1921 ve 1924 Anayasaları ile kıyaslayarak yasama ve yürütmenin antlaşmaların görüşülmesi ve imzalanması bağlamındaki yetkilerini incelemiştir.¹⁴ Meray'ın çalışması 1924 Anayasası'nın da aynı 1921 Anayasası gibi antlaşmaların görüşülmesi ve imzalanması yetkisini TBMM'ye verdiğini ancak özellikle de Lozan'dan sonra bu alandaki hâkimiyetin pratikte tamamen yürütmeye geçtiğini belirtmektedir.¹⁵ Eser, Türk dış politikasının ve buna bağlı olarak uluslararası antlaşmaların oluşturulmasında anayasal olarak sorumlu aktörlerin zaman içinde hem teoride hem de pratikte değiştiğini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Bu makale, "teori" ve "pratik"teki bu ayrımların Birinci Meclis'teki yansımaları gösterecektir. Zaten, konunun tarihsel anlamda en verimli şekilde incelenebileceği dönem, Birinci Meclis'tir. TBMM'nin kuruluş dinamikleri, hedefleri ve şekli hükümeti yaşamayı harici siyasetin yasal bir parçası yapmıştır. Zira, 1920 yılında Ankara'da kurulan meclisin temel dinamiğini ülkeyi kurtarmak oluşturmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nun Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik ayrılması sonucunda oluşan konjonktür, milleti kendi

and Political Change in Russia, derleyen Neil Robinson, Palgrave Macmillan, Londra, 2000, s. 152.

10 Raunio ve Wagner, a.g.e., s.3.

11 Pasi Ihalainen ve Satu Matikainen, "The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?", *Parliamentary History*, Cilt: 35, Sayı: 1, 2016, s. 2-3.

12 Mümtaz Soysal, *Dış Politika ve Parlamento: Dış Politika Alanındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1964.

13 Barış Kesgin ve Juliet Kaarbo, "When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision", *International Studies Perspectives*, Cilt: 11, Sayı:1, 2010, s. 19-36.

14 Seha L. Meray, "Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1964, Cilt: 19, Sayı: 1, ss. 75-88.

15 A.g.e., s. 80-84,

kaderini çizmeye zorlamış ve Türkler geleceği ciddi bir tehlike altında olan toprakları milletin seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla kurtarmaya karar vermiştir.¹⁶ Bir başka deyişle TBMM, milletin temsilcisi bir organ olarak Millî Mücadele'yi yönetmiştir. Bu mücadelenin içindeyse hem savaş hem de diplomasi bulunmaktadır. Meclisi diplomasi alanında önemli bir aktör yapan durum ise hem bu olağanüstü süreç hem de yukarıda da belirtildiği gibi anayasal durumdur.

Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu kabul eden 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na göre, hem yasama hem de yürütme yetkisi TBMM bünyesinde toplanmaktaydı. Kanunun ikinci maddesi, "icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder"¹⁷ demektedir. Güçler birliğine dayanan ve hem yasama hem de yürütme yetkisini bir parlamentoda toplayan bu sistem, yazında genel olarak Fransız Devrimi konvansiyonuna atıfla tartışılmış olup meclis hükümeti sistemi olarak tanımlanmıştır.¹⁸ Yürütme erkinin pratikte tüm meclis tarafından uygulanamayacak olması ortaya İcra Vekilleri Heyeti'ni çıkarmış olsa da, milletvekilleri genel olarak yürütmenin yasamaya bağımlı ve kudret olarak yasamayla eşit olmadığını altını çizmiştir.¹⁹ Tarık Zafer Tunaya'ya göre, meclis hükümeti sisteminde teorik olarak yasamanın yürütmeye üstünlüğü olsa da pratikte mutlaka bir hükümet yasamadan bağımsızlaşmanın yollarını aramaktadır ve özellikle dış politika sorunları ağır bastığında bu durum belirginleşebilmektedir.²⁰ Tunaya'nın bu önermesi TBMM'nin birinci dönemindeki durumunu iyi bir biçimde yansıtmaktadır. Zira, dönemin özellikleri gereği mecliste bu konuda çok kapsamlı tartışmaların yapıldığı görülmekte, ancak İcra Vekilleri Heyeti'nin ve özellikle de TBMM Reisi Mustafa Kemal (Atatürk) Paşa'nın şahsi ağırlığı dış politika yapımında önemli rol oynamaktaydı.²¹ Bu durum ise, meclisteki milletvekilleri tarafından zaman zaman tartışılmakta ve eleştirilmekteydi. Aşağıda önemli örnekler üzerinden analiz edilecek bu eleştiriler ise hem içerik hem de usule ilişkindi.

Birinci Meclis ve Dış Politika Tartışmaları

Millî Mücadele'yi nihai hedefine ulaştıran askerî zafer olsa da TBMM devleti diplomasiyi asla göz ardı etmemiş, hedeflerine ulaşmak için orduya ek olarak çeşitli diplomasi araçlarını kullanmıştır. Söylemezoğlu'nun da belirttiği gibi, Anadolu'nun işgal altında olması ulusal konuların ve dış politika meselelerinin birbirinden ayrılmasını imkânsız kılmıştır.²² Kısacası, siyasi, idari, askerî ve diplomatik tüm meseleler TBMM'de hararetle bir biçimde tartışılmıştır. Dış politika açısından bakıldığında, kararlar aleni celsede alınırken bu çalışma kapsamında incelenen gizli celselerde her konunun inceliklerle tartışıldığı görülmektedir. Tüm tutanaklarda mecliste dış politika yapımına dair en önemli tartışmaların hem içerik

16 Ridvan Akın, TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 23-24.

17 Anayasa Mahkemesi, 1921 Anayasası: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> (Erişim Tarihi 1.3.2021).

18 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız.: Mehmet Turhan, "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XLVI, Sayı: .1-2, 1991, s. 453-464.

19 Tarık Zafer Tunaya, Devrim Hareketleri içinde Atatürk ve Atatürkçülük, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 268.

20 A.g.e, s.272.

21 Ömer Kürçüoğlu, "'Dış Politika' Nedir? Türkiye'deki Dünü ve Bugünü", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 1, 1980, s. 321.

22 Faruk Söylemezoğlu, İki Savaş Sırası ve Arasında Türk Dış Politikası, Der Yayınları, İstanbul, 2011, s. 96.

hem de meclisin bu süreçteki yerini sorgulayan usule dair olduğu söylenmelidir. Usule dair tartışmalar ise yürütme kuvvetinin de mecliste bulunması ve bunun İcra Vekilleri Heyeti'nin görev ve yetkileriyle çatışmasından kaynaklanmaktadır.

Bu bağlamdaki en önemli tartışmalardan bir tanesi 1920'nin sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Doğu cephesinde Ermenilerle savaştan Türk birlikleri Ekim sonunda Kars'ı da ele geçirerek ilerlemiş ve bunun sonucunda da Ermeniler ateşkes talep etmiştir.²³ Bunun üzerine Doğu Cephesi Komutanlığı birkaç maddeden oluşan mütareke koşullarını 6 Ekim'de Ermeni hükümetine bildirmiştir. Ermeniler bu koşulları kabul etse de 8 Kasım'da TBMM hükümetinin ayrıca gönderdiği barış koşullarını ağır bulmuştur.²⁴ Bunun sonucunda Türk ordusu yeniden taarruz etmiş ve sonrasında Ermeni hükümetiyle tekrardan mütareke yapılarak Gümrü'de barış müzakereleri gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.²⁵

Mütareke ve sulh koşullarının konuşulduğu ve yeniden taarruz durumunun yaşandığı bu dönemde mecliste de bir grup vekil önerge vermiş; savaş ve barışın sadece meclisin kararı dahilinde olduğunu ancak Ermenilerle olan savaş ve barış görüşmelerinde bu durumdan farklı olarak meclisin ikincil konuma düştüğünü belirtmiştir.²⁶ Hariciye Vekaleti Vekili Ahmet Muhtar (Mollaoğlu) Bey,²⁷ meclise son gelişmelerle ilgili yaptığı açıklamaların ardından İcra Vekilleri Heyeti'nin yaşanan durumla ilgili meclisten bir onay almasına gerek olmadığını söylemiştir. Zira Ahmet Muhtar Bey'e göre, Ermenistan ile şimdiye kadar herhangi bir barış antlaşması imzalanmamıştır. Dolayısıyla da bir harp ilanından ziyade yeniden bir taarruz söz konusudur ve bu sebeple de meclisten bir onay gerekmemektedir.²⁸ Vekile göre hükümet, "*Meclis-i Âli'nin hukukuna bir taarruz değil onun bir emir ve kararını infaz ve vazifesini ifa eylemiştir*".²⁹ Harple ilgili bu açıklamasına ek olarak, sulh teklifi konusunda da meclisin sulh akdetmediğini ancak sulh için bir takım siyasi teşebbüslerde bulunduğu altını çizmiştir.³⁰ Burada önemli görünen bir husus, Muhtar Bey'in vekillere sulhu kabul ya da red edecek kurumun meclis olduğunu ve meclisin de tüm haklarının saklı olduğunu belirtmesidir.³¹

Muhtar Bey'in açıklamaları bazı milletvekilleri tarafından kabullenilirken bazıları tarafından yeterli görülmemiştir. Bu noktada, ortaya çıkan tartışmanın, taarruz, mütareke ya da sulh durumunun içeriğinden daha ziyade meclisin bu politikayı oluşturmadaki hak ve sorumluluğuyla ilgili olduğu söylenebilir. Karahisar mebusu Mehmet Şükrü Bey'in cevaben yaptığı konuşmada meclisin milletin mukadderatına el koyduğunu ve icra kuvvetinin mecliste olması dolayısıyla bu gibi durumlarda herkesin tek tek sorumlu olduğunu belirtmesi de³² meclis ve İcra Vekilleri Heyeti'nin yetki ve sorumluluk çatışmasını göstermektedir.

23 Ali Fuat Cebesoy, Moskova Hatıraları, Millî Mücadele ve Bolşevik Rusya, Temel Yayınları, İstanbul, 2017, s. 140.

24 Ömer Erden, "Türk- Ermeni İlişkileri Sürecinde Gümrü Müzakereleri (26 Kasım – 2 Aralık 1920)", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 4, Sayı:3, 2015, s. 96-97.

25 A.g.e.

26 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:5, İçtima:1, 18.11.1336 (1920), s. 419.

27 Ahmet Muhtar Bey, Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in Ankara'da olmadığı dönemde kendisine vekalet etmiştir.

28 T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:5, İçtima:1, 18.11.1336 (1920), s. 422.

29 A.g.e.

30 A.g.e, s. 422-423.

31 A.g.e., s. 423.

32 A.g.e., s. 426.

İcra Vekilleri Heyeti bu konuda meclisin yürütme yetkisine karşı çıkmamıştır. Ancak aynı önergedeki bir başka mesele, heyetin bu konudaki görüşlerini ortaya koymak adına oldukça önemlidir. Zira, önergenin eleştirdiği bir başka mesele de Ali Fuat (Cebesoy) Paşa'nın meclisin onayı alınmadan ve bir açıklama yapılmadan Moskova gibi önemli bir yere elçi olarak atanması olmuştur.³³ Burada Hariciye Vekili, bu konuda meclise bir açıklama yapılmasına gerek olmadığını, zira meclisin memur atama yetkilerini İcra Vekilleri Heyeti'ne verdiğini ve sefirin de nihayetinde bir memur olduğunu belirtmiştir.³⁴ Fakat, bazı vekiller, bu kişinin mebus olması dolayısıyla sefirliğinin meclise bağlı olduğunu iddia etmiştir.³⁵ Maliye Vekili Ferit Bey'in İcra Vekilleri Heyeti'nin de bazı hak ve görevlere sahip olduğunu belirterek eğer bu sorumluluklar heyetin elinden alınırsa bir "anarşi" durumunun ortaya çıkacağını söylemesi,³⁶ yürütmenin kendisini yasamadan ayırıştırma çabasının bir sonucu olarak görülebilir. Bu çatışma, dış politika konularında Birinci Meclis'in seçim kararı aldığı 1923'e kadar artarak sürecektir.

Fakat bu dönemde dış politika alanındaki tek tartışma konusu yürütme erkini kimin ne şekilde uygulayacağı ile ilgili de değildi. Dış politikanın içeriğine dair de birçok tartışma mecliste görülmüştür. Bilindiği üzere, TBMM'nin dış politikada koyduğu en önemli hedefler, işgalleri sona erdirip son Osmanlı Mebusan Meclisi'nde kabul edilen Misak-ı Millî sınırları içerisinde egemenlik sağlamak ve bu egemenliği tam bağımsızlıkla uygulamak olarak özetlenebilir. Bu bağlamda, bu hedeflerle çelişecek bazı gelişmeler olduğunda, mecliste İcra Vekilleri Heyeti'ne yöneltilen eleştiriler de dahil olmak üzere birçok tartışma gerçekleşmiştir. Bunun belki de en önemli örneği aşağıda da görülebileceği gibi Bekir Sami (Kunduh) Bey'in 1921 yılında imzaladığı antlaşmalar olmuştur. Bu antlaşmaların oluşum safhası da yine TBMM'nin çokça tartıştığı Londra Konferansı ile yakından ilişkilidir.

Millî Mücadele süresince, TBMM ordularının aldığı her galibiyet diplomatik müzakereleri beraberinde getirmiştir. Ocak 1921'da Türk kuvvetlerinin kazandığı 1. İnönü Savaşı da bu bağlamda istisnai değildir, zira birçok diplomatik süreci başlatmıştır. Örneğin, bu savaştan sonra Sovyet Rusya ile mevcut diplomatik görüşmeler hızlandığı gibi İtilâf güçleri de Sevr Antlaşması'nın yeniden ele alınması için yeni bir konferans yapılmasına gerek duymuştur.³⁷ Londra Konferansı'nın davet aşaması da TBMM açısından oldukça önemlidir. Bir taraftan, İstanbul'un TBMM'yi Türkiye'nin gerçek temsilci olarak tanınması gerektiği hararetle tartışılmış, diğer taraftan ise mebuslar konferansa katılıp katılmama konusunda görüşlerini beyan etmiştir.³⁸ Sonuç olarak, Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in önderliğinde bir heyetin Londra'ya gidip görüşmelere katılması kararı alınmıştır.

Bekir Sami Bey hem bir dizi konferansa katılmış hem de İngiltere, Fransa ve İtalya ile çeşitli antlaşmalar imzalamıştır. Bu antlaşmalar Türkler ve söz konusu devletler arasında eşitsiz bir ilişki kurarken, bu devletlere iktisadi birtakım ayrıcalıklar da öngörmüştür.³⁹

33 A.g.e., s. 419.

34 A.g.e., s. 423.

35 A.g.e., s. 428.

36 A.g.e., s. 426.

37 Melek Fırat, "Yunanistan'la İlişkiler", Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt-I: 1919-1980, derleyen Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 187.

38 Bülent Kara, "Savaş Hazırlayan Barış Konferansı: Londra Konferansı", Gazi Akademik Bakış, Cilt: 3, Sayı: 5, 2009, s. 151-157.

39 Söylemezoğlu, a.g.e., s. 163-164.

Örneğin, Fransa ve İtalya ile yapılan antlaşmalarda, bu iki ülke kuvvetlerinin boşalttıkları yerlerde o ülke vatandaşlarının ekonomik faaliyetlerde üstünlük kazanması söz konusudur.⁴⁰ Atatürk'ün *Nutuk*'ta "*hükümetimizce reddetmek başka bir işlem göremezdi*" dediği bu antlaşmalar TBMM'de de çok sert bir tepki almıştır. Vekiller bu antlaşmaları Misak-ı Millî ve bağımsızlık temelinde tartışmış; Londra'ya giden heyet, Hariciye Vekili Bekir Sami Bey ve İcra Vekilleri Heyeti eleştirilerin hedefi olmuştur. 17 Mart 1921 tarihli meclis gizli oturumunda yapılan tartışmalar milletvekillerinin Millî Mücadele'nin hedefleri ve dolayısıyla da harici siyaset konusunda dikkatli ve kararlı olduklarını gösterir niteliktedir.⁴¹ Antalya mebusu Rasih (Kaplan) Efendi'nin söyledikleri bu bağlamda iyi bir örnektir:

"Bizim içimizden giden arkadaşlarımız bu mücadeleye niçin atıldık, neye azmettik, bunu tamamen hazmetmeden gitmişler...Yoksa bu memleket millî istiklalini, malî ve askerî istiklalini muhafaza etmeyerek İngilizlerin onurunu, haysiyetini düşünerek bu kadar fedakârlığı ne için ihtiyar etsin?... Fransızlarla aktedilen ahidname o suretle yazılmıştır ki, eğer hakikaten bizim aramızdan giden arkadaşlar ona vaz'ı imza etmişlerse oraya kadar gitmeye hacet yoktu, onu kabul ederlerdi. Bu gürültülere hiç hacet kalmazdı. Dün yalnız bu noktanın tenvirini Hariciye Vekili Beyefendi'den rica etmiştim...Yazdıkları telgraflar, gerekse Adana hakkında aktettikleri muahede memleketin siyasi ve iktisadi ve askerî istiklalini tamamiyle ihlal edecek şekildedir. Hiçbir vakit bu memleket ve millet ve bu meclis bu suretle münakit bir muahedenameyi kabul edemez."⁴²

Söz alan mebusların hemen hepsi, Londra'ya gönderilen heyetin Misak-ı Millî'nin ve aynı zamanda 2 senedir yapılan mücadelenin önemini kavrayamadığının altını çizmiştir. Birinci Meclis'in siyaseten çok parçalı yapısı göz önünde tutulduğunda, Bekir Sami Bey'in yaptığı antlaşmaların mebusları yekvücut davranmaya iten ender meselelerden biri olduğu görülmektedir. Hatta Tunalı Hilmi Bey oturumun bir kısmında bu antlaşmaların kabul edilmesini teklif eden biri varsa çıkıp asıl onun konuşması gerektiğini belirterek aslında bu duruma atıfta bulunmuştur.⁴³

Bekir Sami Bey'in yaptığı antlaşmalar örneğinde, milletvekilleri bu belgelerin TBMM'nin temel gayeleriyle çelişmesi kadar yapılış şeklini de tenkit etmiştir ki bu durum da yine sistemin meclise verdiği hak ve ödevlerle ilgilidir. Örneğin, aynı oturumda Kırşehir Mebusu Yahya Galip (Kargı) Bey de bu antlaşmaların kendilerine danışılmadan yapılmasını kürsüye taşımış ve gönderilen delegasyon için "*kendilerini salâhiyeti fevkalâde sahibi olmak üzere âdeta millete hâkim bir vaziyette görmüşler ve kendi zihin ve fikirlerinin kabul ettiğini hiç buradan sormadan, kabul etmek haksızlığını irtikâp etmişlerdir*" demiştir.⁴⁴ Daha sonra konuşan Müfit (Kurutluoğlu) Efendi'nin "*Heyeti Celilenizin Heyeti Vekileden teminat istemesine ihtiyaç yoktur. Meclis kendi ruhundan iktibasen vereceği emri verir*"⁴⁵ demesi ise, yasamanın kendisini yukarıda da bahsedilen yürütmeden üstün tutma anlayışının dış politika alanına yansıyan sadece bir örneğini oluşturmaktadır.

40 Antlaşmaların özeti için bakınız, Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2005, s. 417.

41 Bakınız, T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:2, İçtima:2, İnkıat:8, Celse:3, 17 Mart 1337 (1921).

42 A.g.e., s. 5

43 A.g.e., s. 6.

44 A.g.e., s. 5.

45 A.g.e., s. 6.

Bekir Sami Bey'in yaptığı antlaşmalar meclisi uzun süre meşgul etmiştir. TBMM'nin 12 Mayıs 1921 tarihli gizli oturumunda, Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa hem meclisin hem de İcra Vekilleri Heyeti'nin mutabık kalarak bu antlaşmaları reddettiğini ve Hariciye Vekili Bekir Sami Bey'in de istifa ettiğini söylemiş;⁴⁶ bu denli tartışma yaratan bir meselede yasama ve yürütme arasında herhangi bir düşünce farklılığı olmadığını vurgulamıştır. Fransızlar için ayrıca bir mukabil teklif hazırlandığını söyleyen Mustafa Kemal Paşa'dan sonra İcra Vekilleri Heyeti Reisi Fevzi (Çakmak) Paşa meclise, eğer ki bu projede meclis ile İcra Vekilleri Heyeti arasında mutabık kalınmayan noktalar olursa bunun da yapılacak tetkikler ile halledileceğini belirtmiştir.⁴⁷ Kısacası Fevzi Paşa, Bekir Sami Bey'in yaptığı antlaşmaların ortaya çıkardığı rahatsızlığa benzer bir durumun yaşanmaması için çaba sarf etmiştir. Bekir Sami Bey'den sonra Hariciye Vekili olan Yusuf Kemal (Tengirşenk) Bey'in de meclis konuşmalarında çok dikkatli olduğu görülmektedir. Bunun hem Millî Mücadele'nin içinde bulunduğu zorlu dönemeç hem meclisteki kırılğan siyasi dengeler hem de selefinin yaşadıkları ile ilişkili olduğu rahatlıkla öne sürülebilir.

1921'in koşullarında Fransız siyaseti ve kamuoyu Ankara'nın Anadolu'daki savaşta elini giderek güçlendirdiğini, dolayısıyla da Türklerle anlaşmak gerektiğini düşünüyordu.⁴⁸ Bu nedenle de aynı yılın bahar aylarında Fransız politikacı ve diplomat Franklin-Boullion yeni bir antlaşmaya varmak için Türkiye'ye gönderilmişti. Birkaç ay süren müzakereler Sakarya Savaşı'ndan sonra sonuç vermiş ve Fransızlarla Kilikya'da yapılan savaş sona erdirecek olan Ankara Antlaşması Ekim 1921'e imzalanmıştı.

Türkiye'nin güney sınırını belirleyen bu antlaşma imzalanmadan evvel İcra Vekilleri Heyeti tarafından mecliste tartışmaya açılmıştır. Nitekim, 13 Ekim 1921'de yapılan gizli celse oturumunda Mustafa Kemal Paşa Bekir Sami Bey'in yaptığı antlaşmaları hatırlatarak, yeniden aynı durumun yaşanmaması için Fransızlara imza için müspet ya da menfi bir cevap vermeden evvel meclisin antlaşma taslağını müzakere etmesinin doğru olduğunu söylemiştir.⁴⁹ Bu duruş, hem Bekir Sami Bey'in imzaladığı antlaşmaların mecliste oluşturduğu gergin ortamın hem de bu sebeple TBMM hükümetinin dış politika imajının zarar görmesinin bir sonucu olmuştur. Hariciye Vekili Yusuf Kemal Bey de yukarıda belirtilen ihtiyatlı tavrını bu tartışmalar sırasında da ortaya koymuştur. Ankara Antlaşması'nın taslağının tartışmaya açıldığı meclis oturumunda milletvekillerine hitap ederken antlaşmanın eksiklerinin farkında olduğunu, ancak Millî Mücadele'nin hedefine ulaşması için dostluklara da ihtiyaç duyulduğunu söyleyip sorumluluğun tüm mecliste olması gerektiğinin altını çizmiştir: "*Hariciye Vekaletinin bütün dosyalarının muhteviyatını bilirsiniz. Bilmiyoruz diyenlere karşı gelsinler dosyalar açıktır, her şeyi görsünler. Rica ederim mesuliyeti tarihe karşı, millete karşı yalnız benim üzerime vermeyiniz. Rica ederim arkadaşlar, mesuliyeti hepimiz üzerimize alalım. Karar verelim, ileriye doğru gidelim. Evet veyahut hayır diyelim.*"⁵⁰

Ancak Yusuf Kemal Bey'in meclisteki bu dikkatli tavrı, antlaşmanın mecliste sert bir şekilde tartışılmasının önüne geçememiştir. Milletvekillerinin üzerinde en çok durduğu

46 T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:2, İçtima:2, İn'ikat:32, Celse:2, 12 Mayıs 1337 (1921), s. 73.

47 A.g.e., s. 75.

48 Yücel Güçlü, "The Struggle for Mastery in Cilicia: Turkey, France, and the Ankara Agreement of 1921", The International History Review, Cilt: 23, Sayı: 3, 2001, s. 593.

49 T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:2, İçtima:2, İn'ikat: 92, Celse:2, 13 Ekim 1337 (1921), s. 313.

50 T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:2, İçtima:2, İn'ikat: 91, Celse:2, 12 Ekim 1337 (1921), s. 295.

meselenin sınır olduğu görülmektedir. Sınır müzakere edilirken de ya İskenderun Sancağı'nın Suriye'de kalışı eleştirilmiş ya da çizilen sınırla Türkiye'nin ticarî olarak zarara uğrayabileceği belirtilmiştir.⁵¹ Gizli celsede bu konuda yapılan tartışmalar günlerce sürmüş ve sonunda Mustafa Kemal Paşa duruma ağırlığını koymuştur.⁵² Nihayetinde antlaşma kabul edilmiş ve sonrasında da imzalanmıştır. Gerek Mustafa Kemal Paşa'nın ağırlığı gerekse de Türkiye'nin bir İtilaf devleti tarafından tanınması ve Güney Cephesi'nden Batı Cephesi'ne asker kaydırılabilme imkânı⁵³ meclisteki antlaşma karşıtı tutuma galip gelmiştir.

Yasama ve yürütme arasındaki ilişki özellikle 1922'den sonra daha da çatışmalı bir hale bürünmüştür. Bunun sebepleri meclisin içindeki siyasetle de yakından ilişkilidir ki, bu durum özellikle Lozan Konferansı üzerinden ayrıca bir bölümde ele alınacaktır. Sebepleri ne olursa olsun, 1922'de de bu çatışma kendisini yine dış politikanın hedefleri ve usul üzerinden göstermiştir. Bunlardan bir tanesi 1922 yılında Paris'te toplanan İtilaf Devletleri'nin Türkiye'ye bir mütareke için gönderdiği notaya ilişkindir. Sakarya Savaşı'ndan sonra yeniden hızlanan diplomatik adımlar sonucunda İtilaf Devletleri önce Türk ve Yunan tarafına ateşkes teklifinde bulunmuş, daha sonra da Türkiye'nin yanıtını beklemeden barış şartlarını sıralamıştır.⁵⁴ TBMM hükümeti de buna karşılık kendi şartlarını belirlemiştir. Sonuç olarak bu nota, mütareke ve tahliyenin birlikte incelenmemesi ve teklifin taarruz hazırlığı içinde olan orduyu gevşetme gayesi taşıyan diplomatik bir oyun olarak yorumlanması gibi sebeplerle reddedilmiştir.⁵⁵

Ancak bu karara varılmadan evvel teklifle ilgili meclise bilgi verildiği vakit İcra Vekilleri Heyeti Reisi Fevzi Paşa mütarekenin direkt olarak orduyu ilgilendirdiğini belirtmiştir.⁵⁶ Fevzi Paşa'nın bu sebepten ötürü hükümetin mecliste yapılan müzakereden sonra Başkumandanlık makamının da mütalaasını alacağını söylemesi usul tartışmalarını yeniden alevlendirmiştir.⁵⁷ Bunun üzerine Trabzon milletvekili Ali Şükrü Bey, son karar alma merciinin ordu değil meclis olduğunu ve bu sebeple hem hükümetten hem de başkomutanlıktan malumat beklediklerini belirtmiştir:

"Efendim, Heyeti Vekile Reisi Paşa Hazretlerinin ifadatından anladığıma göre, bu nota bize tevdi ediliyor ve bunun hakkında müzakerat yapacağız. Bu müzakerattan ordu kumandanlığı, yani ciheti askeriye haberdar edilecek. Bunun üzerine bir formül hazırlayacaklar, bize getirecekler. Şimdi bendeniz anlıyorum ki, iş ters tarafından yapılıyor. Bizim burada iş görebilmemiz ve mütalaa beyan edebilmemiz iş görüp hakkıyla bir karar verebilmekliğimiz için asıl oranın mütalaatını almak lazımdır. Tersinden başlamak lazım değildir. Çünkü mademki kararı katîyi verecek burasıdır... Verebilmesi için her türlü vaziyetten askerî, siyasi her şeyi bilmek lazım gelir."⁵⁸

51 A.g.e., s. 305-310.

52 Güçlü, a.g.e, s. 597.

53 A.g.e., s. 598.

54 Tekin Önal, "İşgalden İhtilale Millî Mücadele Hareketinin Diplomatik Boyutu", Türkiyat Mecmuası, Cilt: 29, Millî Mücadele Özel Sayısı, 2019, s. 116.

55 İlhan Uzgel ve Ömer Kürkçüoğlu, "Batı Avrupa ile İlişkiler," Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşı'ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt I: 1919-1980, derleyen Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 146.

56 T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre: 1, Cilt:3, İçtima:3, Birleşim:14, Celse:2, 24 Mart 1338 (1922), s. 117.

57 A.g.e, s. 117.

58 A.g.e., s. 122.

Mecliste dış politika alanında yaşanan tartışmalarda usulün öne çıkışı siyasal sistemdeki kuvvetler birliği ve bu birliğin içinde yasamanın üstün konumlanması ile yürütmenin zaman içinde güçlenmesinin doğal bir yansımasıdır. Erkler arasındaki bu yetki çatışması zaman içerisinde giderek artmıştır. Ancak, dış politikadaki tartışmalar ve yetki çatışması tamamen siyasi sistemin doğal ve mekanik bir sonucu olarak da açıklanamaz. Aksine, dış politika yapımındaki tartışmalar aynı zamanda mecliste siyaseten yaşanan güç mücadelesi ve siyasi muhalefetle de yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, aşağıdaki bölümde, dış politika yapım sürecinde meclisin konumu özellikle Lozan Konferansı ve siyasi muhalefet üzerinden incelenecektir.

TBMM’de Muhalefet ve Dış Politika Tartışmaları: Lozan Örneği

Birinci Meclis’in dış politika yapımındaki rolü, yasama ve yürütme arasındaki güç çekişmesini gösterdiği gibi, meclis içindeki siyasi çatışmayı anlayabilmek için de önemli bir örnek sunmaktadır. 23 Nisan 1920’de açılan TBMM’yi oluşturan koşullar, farklı sınıflardan gelen ve farklı dünya görüşüne sahip insanların bir arada toplanmasını gerektirmiştir. Kemalistlerin, İttihatçıların, Liberallerin, İslamcılarının ve Sosyalistlerin bir arada bulunduğu parlamentoda birçok meselede farklı sesler yükselmiştir.⁵⁹ Bu sebeple genel kanı Birinci Meclis’in tarihimizin en demokratik meclislerinden biri olduğudur.

Bu siyasi farklılıklar 1921’den itibaren mecliste Birinci ve İkinci olmak üzere iki grubun oluşmasına sebep olmuş ve mecliste siyaset bu iki grup arasında şekillenmiştir. Ahmet Demirel’in de belirttiği gibi, meclisteki iki grubun da hedefi Millî Mücadele’yi başarıya ulaştırmaktı ancak bu iki grubu ayıran temel mesele Mustafa Kemal Paşa’nın başarıya ulaştıkça artan gücü ve otoritesiydi.⁶⁰ Birinci ve İkinci Grup olarak ayrılan TBMM’de, dış politika tartışmaları da giderek bu çerçevenin içine girmiştir. Örneğin 1921’in ilk yarısında Rasih Efendi ve Yahya Galip Bey gibi daha sonraki dönemlerde de Cumhuriyet Halk Fırkası’ndan milletvekili olacak kişilerin eleştirilerine rastlanmaktadır. Ancak 1922’den sonra, yaşanan sert tartışmalarda yer alan milletvekilleri neredeyse hep İkinci Grup’a mensuptur. Bu bağlamda da en önemli dönüm noktası savaşın kazanılması olmuştur. Zira, 1922’de Büyük Taarruz’un kazanılmasıyla birlikte, Mustafa Kemal Paşa’nın daha da artan gücü ve karizması İkinci Grup milletvekillerinin meclisteki muhalefetini sertleştirmiştir.⁶¹ 1922’den sonra dış politikada izlenen yol üzerine yapılan tartışmalarda bu gruplaşma ve sertleşme ciddi anlamda kendisini göstermiştir. Kısacası dış politika, siyasi gruplaşmaların netleşmesiyle beraber siyasetin bir parçasına dönüşmüş ve siyasal muhalefet de bu süreçte en az sistem kadar önemli bir etmen haline gelmiştir.

Tartışmaların sertliği açısından özellikle Lozan süreci bir dönüm noktasına işaret etmiştir. Konferansa dair ilk tartışma gönderilecek delegelerin seçimine dair yaşanmıştır. İkinci Grup, delegelerin doğrudan meclis tarafından seçilmesi gerektiğini beyan ederken Birinci Grup bu görevin hükümet tarafından ifa edilmesi gerektiğini savunmuştur.⁶² İkinci Grup’tan Salâhattin (Köseoğlu) Bey’in “gönderilecek murahhaslar kimin murahhaslarıdır”

59 İhsan Güneş, Atatürk Türkiye’sinde Milletvekili Genel Seçimleri (1919-1935), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s. 127-131.

60 Ahmet Demirel, a.g.e., s. 233-235.

61 Erik Jan Zürcher, The Unionist Factor, The Role of the Committee of Union and Progress in the Turkish National Assembly, Brill, Leiden, 1984, s. 132

62 Demirel, a.g.e., s. 506.

sorusuna İcra Vekilleri Heyeti Reisi Rauf Bey'in "*Büyük Millet Meclisimizin emniyet ve itimadını haiz Hükümetimiz namına gidiyor*" şeklinde verdiği cevabı büyük bir tartışmayı ateşlemiş ve uzun süren sert bir yetki müzakeresi yaşanmıştır.⁶³ Hatta Salâhattin Bey, hükümet tarafından seçilip meclisin sadece oyunu alarak gidecek delegasyona tam bir biçimde itimat edilemeyeceğini iddia etmiştir.⁶⁴ Bu sebeple de meclisin tamamını temsil edecek bir delegasyonun meclis tarafından seçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Sonunda heyetin seçilmesi işi hükümete bırakılmışsa da muhalefet vekilleri bu kez de seçilen delegasyonun onaylanması konusunda bir müzakere başlatmıştır. Bu konudaki en şiddetli tartışma ise Rıza Nur'un delegeliği ile ortaya çıkmıştır. Zira kendisinin delegeliği kabul edilmiş olsa da verilen ret oylarının sayıca yüksek olması, muhalefetin delegasyonun kuvvetine dair imalarını beraberinde getirmiştir.⁶⁵

Delegasyonun seçimi ve onaylanmasına dair yaşanan kriz çözüldükten sonra heyetin Lozan'daki hareket tarzına dair beklentiler müzakere edilmiş ve genel olarak Misak-ı Millî, kapitülasyonlar, azınlıklar gibi konularda benzer noktalara atıfta bulunulmuştur. Ancak müzakerelerin tıkanması yeni bir krizi de beraberinde getirmiştir. Konferansın kesintiye uğradığı şubat ayında İtilaf Devletleri Türk delegasyonuna kabul edilemeyecek bir barış taslağı sunmuş ve delegasyon bu taslağa bir karşı-öneri getirerek konferanstan ayrılmıştır.⁶⁶ Konferansa ara verilen dönemde cereyan eden tartışmalarda delegasyon başkanı İsmet (İnönü) Paşa'nın verdiği bu karşı-öneri de meclisin bir bölümü tarafından Misak-ı Millî'ye uygun bulunmamıştır. Rauf Bey'in konferansın zaten kesintiye uğradığına, dolayısıyla bu teklifin de bir bağlayıcılığının olmadığına dair yaptığı açıklamayı yeterli görmeyen İkinci Grup vekilleri, Hakkı Hami (Ulukan) Bey'in konuşmasında görülebileceği gibi, İcra Vekilleri Heyeti'ni eleştirirken bir taraftan da delegasyonun istifasını istemiştir:

"Arkadaşlarımızın endişesi Heyet-i Vekile'nin dikkatini çekmiş midir? Anlaşılan mesele budur. İsmet Paşa kesinti muhakkaktır dedikten sonra, Meclisçe kabul edilmesi mümkün olmayan mukabil teklifte bulunduğunu evvelki gün zatıalınızın okuduğu Rasih Efendi ile Hüseyin Avni Bey tarafından tekrar edilen bir telgraftan anlaşılmıştır. Meclisçe kabulü şimdye kadar amaçlanan gayeye muhalif bulunan şu teklifleri vermiş olan delegasyonun bu vazifeyi ikmal etmesi imkân haricinde olduğunu dikkate alarak vazifelerine son verilmiş midir? Hükümet ne düşünmüştür? Mesele budur."⁶⁷

Delegasyonun verdiği teklif ve hükümetin bu konudaki duruşu uzun bir süre daha tartışılmıştır. Rauf Bey'in hükümete ve delegasyona karşı yöneltilen bu eleştirilere her şeyin meclisin tasdikine bağlı olduğunu hatırlatması⁶⁸ da İkinci Grup vekillerini yatıştırılamamıştır. Sonunda 6 Mart 1923'te yapılan gizli oturumda Gazi Mustafa Kemal Paşa Lozan'a dair tartışmalara "*...beyefendi diyor ki, delegasyon Heyet-i Vekile'nin vermiş olduğu talimatın*

63 T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:3, İçtima Senesi: 3, İnikat: 131., Celse:2-3, 2 Teşrinisani (Kasım) 1338 (1922), s.980.

64 A.g.e., s. 988.

65 Taha Akyol ve Sefa Kaplan, Açık ve Gizli Oturumlarda Lozan Tartışmaları, TBMM'de Lozan Müzakereleri Tutanaqları, Doğan Kitap, İstanbul, 2014, s. 112.

66 Söylemezoğlu, a.g.e., s. 206-207.

67 Akyol ve Kaplan, a.g.e., s. 344. Ayrıca bakınız, TBMM Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:3, İçtima: 3, Birleşim: 188, Celse:3, 7 Şubat 1339 (1923).

68 A.g.e.

*aksine hareket etti veyahut dahilinde hareket etti. Bunu söyleyecek siz değil, Heyet-i Vekiledir. Bunu en çok iddia etmek vaziyetinde bulunan zatı aliniz değil, Heyet-i Vekiledir*⁶⁹ şeklinde cevap vermiştir. Bu noktada heyetin hükümete olan sorumluluğunun altını çizen bu açıklama yürütmenin pratikteki ayırımına da atıfta bulunmuştur. Dış politikadaki tıkanıklık ve gruplar arası keskin ayırımın sistemin pratikteki evriminde rol oynadığının altı çizilmelidir.

İkinci grubun mecliste hükümeti kıyasıya eleştirdiği bir başka konu ise yeni bir savaş ihtimali olmuştur. İcra Vekilleri Heyeti'nin müzakere olasılığını ortadan kaldıracak herhangi bir adımın sonucunun büyük ihtimal savaş anlamına geleceğini söylemesi bu kez İkinci Grup'tan Mehmet Şükrü (Koç) Bey'in tepkisiyle karşılaşmıştır. Mehmet Şükrü Bey, daha önce gerekirse savaşılacağını söyleyen hükümetin içinde bulunulan böylesi önemli bir dönemde neden savaş düşüncesinden bu kadar çekindiğini sormuştur.⁷⁰ Mehmet Şükrü Bey örneği, İkinci Grup açısından bakıldığında istisnai bir örnek teşkil etmemektedir. Aksine, Lozan'da müzakereye karşı çıkıp konunun askerî yöntemlerle çözülmesi gerektiği daha sonra Hüseyin Avni (Ulaş) Bey tarafından da dile getirilmiştir. Ancak konu sadece savaş ya da barış değil, Mustafa Kemal Paşa'nın kendisine yapılan muhalefet, bir başka deyişle Ankara'daki siyasettir. Zira, Hüseyin Avni Bey Mustafa Kemal Paşa'dan ordunun başına geçip sınırlara bayrağını dikmesini isterken *Paşa ordunun başına otur, başka işin yoktur*⁷¹ diyerek muhalefetin aslında çokça bilinen Atatürk'ün siyaseten geri çekilmesi gerektiğine dair arzusunu açıklamıştır. Yani 1923 itibarıyla mecliste dış politika yapımı siyasi kamplaşmanın direkt olarak yansıdığı bir başka alana dönüşmüştür.

Lozan konusu mecliste uzun uzadıya tartışılmış ve sonrasında İkinci Grup milletvekilleri seçimlerin yenilenmesini istemiştir.⁷² İcra Vekilleri Heyeti Reisi Rauf Bey, bunun orduyu zayıflatacağını söylese de⁷³ tartışmalar giderek daha da sertleşmiş, İkinci Grup'tan Ali Şükrü Bey tam da bu dönemde bir cinayete kurban gitmiştir. Hükümet önce güven oyu istemiş sonra ise seçim kararı almıştır. Lozan Konferansı bu bağlamda Birinci Meclis'in son dönemine damgasını vurmuş ve dolayısıyla meclisteki dış politika yapım süreci ve bu sürecin etrafında gelişen tartışmalar da meclis seçimlerinin yenilenmesinde önemli rol oynamıştır. Sonuç olarak, konferansın nihayete erishi ve meclis tarafından onanması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ikinci dönemine kalırken, bu süreçte yaşanan siyasi deneyim bir sonraki dönemin dış politika yapım sürecine de etki etmiştir. Zira, 1923'ten itibaren yürütmenin dış politikadaki yetkileri de artmıştır.⁷⁴ Bu bağlamda Birinci Meclis, özgün koşulları gereği dış politika yapım süreçlerinin içinde aktif olarak yer almış istisnai bir örnek olarak Türk dış politikası tarihinde yerini almıştır.

69 A.g.e., s.675, Ayrıca bakınız, T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:4, İçtima:3, Birleşim:6, Celse:3, 6 Mart 1339 (1923).

70 A.g.e., s. 456, Ayrıca bakınız, T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:4, İçtima:3, Birleşim:3, Celse:1, 3 Mart 1339 (1923).

71 A.g.e., s. 552, Ayrıca bakınız, T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:4, İçtima:3, Birleşim:4, Celse:2, 4 Mart 1339, (1923).

72 A.g.e., s. 587. Ayrıca bakınız, T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları, Devre:1, Cilt:4, İçtima:3, Birleşim:5, Celse:2, 5 Mart 1339 (1923).

73 A.g.e., s. 600.

74 Kürkcüoğlu, a.g.e., s. 321.

Sonuç

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anadolu'nun birçok bölümünün ve başkent İstanbul'un işgal altında olduğu olağan dışı koşullarda kurulmuştur. Millî Mücadele'yi ulusal egemenlik kavramına dayandırarak yöneten bu kurum, içine doğduğu olağan dışı koşulları da yansıtan meclis hükümeti sistemiyle işlemiştir. Yasamayı önem sırasında yürütmeden üstün gören ve erkleri mecliste toplayan bu sistemde, TBMM'nin temel amacı olan Millî Mücadele'yi başarıya ulaştırma kapsamında her konu mecliste hararetle tartışılmıştır. Ülkenin geleceği konusunda büyük önemi haiz dış politika da TBMM'de en çok tartışılan alanlardan bir tanesini oluşturmuştur. Bu bağlamda bu makale meclisteki bu tartışmalara bakarak Birinci Meclis'teki dış politika yapım süreçlerini ortaya koymaya çalışmıştır.

Dış politika alanının genel olarak yürütme ve yürütmeye bağlı küçük ve elit bir grubun sorumluluğu altında olduğu ilgili literatürde sıkça tartışılmıştır. Türkiye'deki dış politika yapım ve yönetim süreçleri de bu durumu yansıtmaktadır. Ancak bu makalenin ele aldığı dönem, Türkiye'nin 20. yüzyıl tarihi açısından irdelendiğinde ortaya istisnai bir durum çıkmaktadır. Bu çalışma, bu istisnai durumun sebeplerini analiz edip meclise nasıl yansıdığını aktarmıştır. Çalışmada bu istisnai durumun en önemli sebebi olarak yukarıda da bahsedilen meclisin anayasal sistemi gösterilmiştir. Meclis hükümeti sistemi dönemin olağanüstü ruhuna uygun görünse de teori ve pratikteki ayrım yetki çatışmasını beraberinde getirmiştir. Bu çatışmanın taraflarını diğer her şeyde olduğu gibi dış politika yapım süreçlerinde de yetkili olan meclis ve yasamadan giderek ayrıışan hükümet ile birlikte fiiliyatta çoğunlukla son sözü söyleyen Mustafa Kemal Paşa oluşturmuştur. Bu çatışma, dış politikanın hem özüne hem de usulüne dair yapılan tartışmalarda gözlemlenmektedir.

Bu tartışmaları analiz eden bu makale ayrıca bu çatışmanın basit bir yetki mücadelesi çerçevesinde kalmadığını da göstermiştir. Özellikle 1922'den itibaren mecliste dış politika yapım süreçlerini en çok etkileyen faktör meclisteki siyasal kamplaşma olmuştur. Bir başka deyişle yetki mücadelesi mecliste artan siyasi güç mücadelesi ile beraber ilerlemiştir. Özellikle Büyük Zafer sonrası ve Lozan sürecindeki dış politika tartışmalarının çoğunluğu, Birinci ve İkinci Grup arasında keskinleşen bu ayrımı ve güncel siyaseti birebir yansıtmaktadır.

Kaynakça

Arşiv Belgeleri

T.B.M.M. Zabıt Ceridesi: 18.11.1336

T.B.M.M. Gizli Celse Zabıtları: 17 Mart 1921, 12 Mayıs 1921, 12 Ekim 1921, 13 Ekim 1921, 24 Mart 1922, 2 Kasım 1922, 7 Şubat 1922, 3 Mart 1923, 4 Mart 1923, 5 Mart 1923, 6 Mart 1923.

Kitap ve Makaleler

Akın, Rıdvan (2014), *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Akın, Rıdvan (2015), *Türk Siyasal Tarihi, 1908-2000*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Akyol, Taha, Kaplan, Sefa (2014), *Açık ve Gizli Oturumlarda Lozan Tartışmaları, TBMM'de Lozan Müzakereleri Tutanakları*, Doğan Kitap, İstanbul.

- Atatürk, Mustafa Kemal (2005), *Nutuk*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Cebesoy, Ali Fuat (2017), *Moskova Hatıraları, Milli Mücadele ve Bolşevik Rusya*, Temel Yayınları, İstanbul.
- Demirel, Ahmet (2015), *Birinci Mecliste Muhalefet, İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Erden, Ömer (2015), "Türk- Ermeni İlişkileri Sürecinde Gümrü Müzakereleri (26 Kasım – 2 Aralık 1920)", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 3, s. 93-115.
- Fırat, Melek (2002), "Yunanistan'la İlişkiler", *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt-I: 1919-1980*, derleyen Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Güçlü, Yücel (2001), "The Struggle for Mastery in Cilicia: Turkey, France, and the Ankara Agreement of 1921", *The International History Review*, Cilt: 23, Sayı: 3, s. 580-603,
- Güneş, İhsan (2017), *Atatürk Türkiye'sinde Milletvekili Genel Seçimleri (1919-1935)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Ihalainen, Pasi, Matikainen, Satu (2016), "The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?", *Parliamentary History*, Cilt: 35, Sayı: 1, s. 1-14.
- Kara, Bülent (2009), "Savaş Hazırlayan Barış Konferansı: Londra Konferansı", *Gazi Akademik Bakış*, Cilt: 3, Sayı: 5, s. 143-170.
- Kesgin, Barış, Kaarbo, Juliet (2010), "When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision" *International Studies Perspectives*, Cilt: 11, Sayı: 1, s. 19–36.
- Kürkçüoğlu, Ömer (1980), "'Dış Politika' Nedir? Türkiye'deki Dünü ve Bugünü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt: 35, Sayı: 1, s. 309-335.
- Leyton-Brown, David (1983), "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy", *International Journal*, Cilt: 38, Sayı: 1, s. 59–76.
- Meray, Seha L. (1964), "Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: I, ss. 75—88
- Önal, Tekin (2019), "İşgalden İhtilale Millî Mücadele Hareketinin Diplomatik Boyutu", *Türkiyat Mecmuası*, Cilt: 29, Milli Mücadele Özel Sayısı, s. 88-126.
- Raunio, Tapio, Wagner, Wolfgang (2017), "Towards Parliamentarisation of Foreign and Security Policy?", *West European Politics*, Cilt: 40, Sayı: 1, s. 1-19.
- Scott, James M., Carter Ralph G. (2002), "Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S. Foreign Policy", *Congress & the Presidency*, Cilt: 29, Sayı: 2, s. 151-169.
- Shearman, Peter, Sussex, Matthew (2000), "Foreign Policy-Making and Institutions", *Institutions and Political Change in Russia*, derleyen Neil Robinson, Palgrave Macmillan, Londra.
- Soysal, Mümtaz (1964), *Dış Politika ve Parlamento: Dış Politika Alanındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Söylemezoğlu, Faruk (2011), *İki Savaş Sırası ve Arasında Türk Dış Politikası*, Der Yayınları, İstanbul.

Birinci Meclis'te Dış Politika Yapım Süreçleri (1920-1923)

- Toprak, Zafer (2020), *Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Tunaya, Tarık Zafer (2007), *Devrim Hareketleri içinde Atatürk ve Atatürkçülük*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Tunaya, Tarık Zafer (1958), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 23, Sayı: 3-4, s. 227-247.
- Turhan, Mehmet (1991), "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XLVI, Sayı: 1-2, s. 453-464.
- Uzgel, İlhan, Kürkçüoğlu, Ömer (2002), "Batı Avrupa ile İlişkiler," *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşı'ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, Cilt 1: 1919-1980, derleyen Baskın Oran, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Zoellick Robert (1999), "Congress and the Making of US Foreign Policy", *Survival*, Sayı: 41, Cilt: 4, s. 20-41.
- Zürcher, Erik Jan, (1984), *The Unionist Factor, The Role of the Committee of Union and Progress in the Turkish National Assembly*, Brill, Leiden.