

100. Yılında “1921 Anayasası’nın Ruhu”: 20 Ocak 1921 Tarihli Teşkilat-I Esasiye Kanunu’nun Öngördüğü Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Mukayesesi (Mümkün Mü?)*

Hatice Cemre AKYILMAZ 

Ar. Gör. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı,
hcakyilmaz@ybu.edu.tr, (Sorumlu Yazar / Corresponding Author)

Makale Bilgileri	ÖZ
<p>Makale Geçmişi Geliş: 09.05.2021 Kabul: 03.06.2021 Yayın: 08.06.2021</p> <p>Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Meclis Hükümeti Sistemi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Meclisin üstünlüğü, Birinci Büyük Millet Meclisi.</p>	<p>Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk anayasası Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası), 20.01.1921 tarihinde kabul edilmiştir. 1921 Anayasası’nın kabulünün üzerinden yüz sene geçmiş, bu Anayasa’dan sonra farklı dönemlerde üç anayasa daha hazırlanıp yürürlüğe girmiş olsa da 1921 Anayasası önemini halen korumaktadır. Bu çerçevede, günümüzde tartışılmaya devam eden hususların başında “1921 Anayasası’nın ruhu” kavramı gelmektedir. 1921 Anayasası’nın olağanüstü koşullar altında, ülkenin çeşitli kesimlerinden gelen çok farklı görüşlere sahip milletvekillerinin yoğun tartışmalarının ve müzakerelerinin sonucunda hazırlanması bu özellikli “ruh”un ortaya çıkışının esas sebepleridir. Bu doğrultuda da 1921 Anayasası’nın ruhunun millî irade temelli, çoğulcu ve müzakereci yapısı öne çıkmaktadır. Bu ruh, Anayasa’da öngörülen hükümet sistemi (meclis hükümeti sistemi) üzerinde de etkili olmuştur. Yasama organının üstünlüğüne dayanan ve dünyada benzerine sık rastlanmayan bu sistem, 1921 Anayasası’ndan sonraki anayasalarda da Meclis’in üstünlüğü ve önemi bağlamında etkisini göstermeye devam etmiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında uygulanmaya başlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin rolü ve konumu, çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Bu bağlamda, bu makalede yeni anayasa tartışmaları çerçevesinde yeniden gündeme gelen 1921 Anayasası’nın ruhu ile bu ruhun etkisiyle tasarlanan meclis hükümeti sisteminin mevcut hükümet sistemi ile mukayesesi ve 1921 Anayasası’nın ruhu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bağdaştırılmasının mümkün olup olmadığı incelenmeye çalışılacaktır.</p>

“The Spirit Of The Constitution Of 1921” In Its Centenary: (Is It Possible To Make) The Comparison Between The System Of Government Provided By The Constitution Of 1921 And The Presidential Government System

Article Info	ABSTRACT
<p>Article History Received: 09.05.2021 Accepted: 03.06.2021 Published: 08.06.2021</p> <p>Keywords: The Constitution of 1921, Assembly government system, Presidential government system, Supremacy of the parliament, The Grand National Assembly.</p>	<p>The first constitution of the Republic of Turkey was “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” (The Constitution of 1921) and it was adopted on 20.01.1921. Although a century has passed and three more constitutions were entered into force after the Constitution of 1921, the first constitution of Republic of Turkey remains its importance. In this framework, “the spirit of the Constitution of 1921” is still one of the most controversial issues. The main motives which create this specific spirit are the extraordinary period of time that the Constitution was prepared under and the discussions between the members of the Parliament who came from different regions of country and had different point of views, beliefs, and ideologies. Accordingly, the spirit of the Constitution of 1921 is based on national will, pluralism, and deliberation. This spirit has also had a vital effect on the assembly government system that was provided by the Constitution. This system is based on the supremacy of the parliament. Even though that system started to alter with the Constitution of 1924, the importance of the parliament has continued. However, after the constitutional amendment in 2017, because of the new presidential government system, the role and the position of the Parliament have been criticised. In this context, this paper will examine the spirit of the Constitution of 1921, which is started to discuss again because of “a new constitution” idea, and try to make a comparison between the system of the government provided by the Constitution of 1921 and the presidential government system.</p>

Atf/Citation: Akyılmaz, Hatice C. (2021). 100. Yılında “1921 Anayasası’nın Ruhu”: 20 Ocak 1921 Tarihli Teşkilat-I Esasiye Kanunu’nun Öngördüğü Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Mukayesesi (Mümkün Mü?), *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), s.123-146.

Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. // This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



“This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) (CC BY-NC 4.0)”

* Bu makale, 11.04.2021 tarihinde, Uluslararası Necmettin Erbakan Hukuk Kongresi’nde tebliğ olarak sunulmuştur.

GİRİŞ

Çağdaşı ülkelerle mukayese edildiğinde, kısa aralıklarla yeni anayasaların yürürlüğe girdiği Türkiye’de, ülkenin yeni bir anayasaya ihtiyacı olduğu fikri, temel olarak 1982 Anayasası’nın “vesayetçi” ve “otorite yanlısı” olduğu gerekçesiyle uzun bir süredir tartışılmaktadır. Bu bağlamda, 2011 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yeni bir anayasa hazırlamak üzere Meclis’te temsilcisi bulunan dört partinin¹ katılımıyla bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, faaliyetlerine yaklaşık iki sene devam etmiş, siyasi partiler ortak bir metin üzerinde uzlaşmadan dağılmıştır². 2013 yılından bu yana yeni bir anayasa yapılması fikri zaman zaman gündeme gelmişse de 2021 yılının başında ilk olarak Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ve Erdoğan’ın ardından Genel Başkanı olduğu Ak Parti³ ile Ak Parti’nin ittifak ortağı MHP⁴ tarafından yeni bir anayasa yapımı sürecinin başlaması gerektiği dile getirilmiştir. Türkiye’nin yeni bir anayasaya ihtiyacının olduğu görüşünün temelinde şu hususlar yatmaktadır: 1982 Anayasası’nın kabulünün üzerinden yirmi dokuz yıl geçmiştir ve bu anayasa “artık geçerliliğini kaybetmiştir”. Mevcut anayasa “herkesi kucaklayacak bir metin” değildir. Bu nedenle, “84 milyon vatandaşımızın tamamını” içeren, millet odaklı yeni bir anayasa hazırlanmalıdır⁵.

Yapılması planlanan yeni anayasanın hangi esaslar üzerine inşa edilmesi gerektiği de Ak Parti ve MHP tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Öncelikle, Adalet Bakanı Abdülhamit Gül, hazırlıklarına başlanması planlanan yeni anayasanın 20 Ocak 2021 tarihinde yüzüncü yaşına giren 1921 Anayasası’nın ruhu ile hazırlanması gerektiğini ifade etmiştir. Gül’e göre “1921 Anayasası, Türkiye’de yaşayan herkesin her düşüncesinin, her inancının, her anlayışın yansıdığı bir toplumsal sözleşme metnidir” ve yeni anayasa da bu doğrultuda hazırlanmalıdır⁶. Zira önceki anayasalarda olduğu gibi yürürlükteki anayasanın ilk hâli de olağanüstü bir dönemde, vatandaşlar anayasa sürecinden dışlanarak hazırlanmıştır. Zaman içinde çeşitli değişiklikler gerçekleştirilse de ortaya 1921 Anayasası gibi “herkesi kucaklayan bir metin” çıkmamıştır⁷. Ayrıca tüm vatandaşların üzerinde uzlaşabileceği bir metin için 1921 Anayasası’nın bir model alınması gerektiği düşüncesine ek olarak, yeni anayasada cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden vazgeçilmemesi

¹ Bu partiler, Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)’dir.

² İba, Şeref, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve Parlamento’nun Rolü”, *Yasama Dergisi*, Sayı 34, 2016, sayfa (s.) 51-55.

³ “AKP Sözcüsü Çelik’ten Yeni Anayasa Açıklaması”, *Sözcü Gazetesi*, 09.02.2021, <https://www.sozcu.com.tr/2021/gundem/akp-sozcusu-celikten-yeni-anayasa-aciklamasi-6251714/>; “Ak Parti’li Akbaşoğlu’ndan ‘Yeni Anayasa İçin Dört Aşamalı Yol Haritası’ Bulduğu Açıklaması”, *Anadolu Ajansı*, 17.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/akpartili-akbasoglundan-yeni-anayasa-icin-dort-asamali-yol-haritasi-bulundugu-aciklamasi/2148240>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

⁴ “Bahçeliden Yeni Anayasa Açıklaması”, *Sözcü Gazetesi*, 02.02.2021, <https://www.sozcu.com.tr/2021/gundem/bahceliden-yeni-anayasa-aciklamasi-6240083/>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

⁵ “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Türkiye’nin Yeni ve Sivil Bir Anayasayı Tartışması Değişen Şartların Kaçınılmaz Gereğidir”, *Anadolu Ajansı*, 24.03.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-turkiyenin-yeni-ve-sivil-bir-anayasayi-tartismasi-degis-en-sartlarin-kacilmaz-geregidir-/2186123>, (Erişim Tarihi: 02.05.2021).

⁶ “Bakan Gül: Gazi Meclisimizin, Milletimizin İradesiyle Yeni Anayasa ile Taçlanacağına İnancımız Tamdır”, *Anadolu Ajansı*, 08.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/bakan-gul-gazi-meclisimizin-milletimizin-iradesiyle-yeni-anayasa-ile-taclanacagina-inancimiz-tamdır/2137334>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

⁷ “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Türkiye’nin Yeni ve Sivil Bir Anayasayı Tartışması Değişen Şartların Kaçınılmaz Gereğidir”, *Anadolu Ajansı*.

gerektiği, hazırlanması istenen yeni anayasada hükûmet sisteminin cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine uygun olarak tasarlanması ihtiyacı da vurgulanmıştır⁸.

Bu çalışmada da esas olarak yeni anayasa tartışmaları ile gündeme gelen 1921 Anayasası’nın ruhu kavramına odaklanılacaktır. Bu çerçevede, ilk olarak 1921 Anayasası’nın ruhu⁹ ile anlatılmak istenenin ne olduğu tespit edilecektir. Bu tespit yapılabilmek için öncelikle 1921 Anayasası’nın hazırlandığı dönemin ve 1921 Anayasası’nı hazırlayan meclisin yapısının incelenmesi gerekmektedir. Zira 1921 Anayasası’nın ruhunu yaratan, anayasanın hazırlandığı dönem ve anayasayı hazırlayan kişilerdir. Bunun ardından, 1921 Anayasası’nın ruhunu farklı kılan nitelikler belirlenecektir. Sonrasında, özellikli bir ruhla hazırlanan 1921 Anayasası’nın öngördüğü hükûmet sistemi ve bu sistemin nitelikleri irdelenecektir. Son olarak, hazırlanması planlanan yeni anayasada da cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminden vazgeçilmesi düşünülmendiğinden 1921 Anayasası’nın öngördüğü hükûmet sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi mukayese edilecek, 1921 Anayasası’nın ruhu ile cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin bağdaşımı hususu incelenecektir.

I. 1921 Anayasası’nın Ruhu

1921 Anayasası’nın ruhunu özellikli hâle getiren nitelikleri tespit etmeden önce bu anayasanın hazırlandığı dönemi ve 1921 Anayasası’nı kabul eden meclisin yapısını incelemek gerekmektedir. Zira 1921 Anayasası’nı diğer anayasalarımızdan farklı kılan bu anayasanın hükümleri olduğu kadar hazırlandığı dönemin olağanüstülüğüdür. Ayrıca 1921 Anayasası’nı bugün dahi tartışmaya değer bir metin hâline getiren ve ona ruhunu veren anayasayı hazırlayan milletvekilleridir. Dolayısıyla, bu başlık altında öncelikle 1921 Anayasası’nın hazırlandığı dönem ve 1921 Anayasası’nı kabul eden Birinci Büyük Millet Meclisi’nin özellikleri irdelenecektir. Ardından da 1921 Anayasası’nın ruhunun nitelikleri tespit edilecektir.

A. 1921 Anayasası’nın Hazırlandığı Dönem

Osmanlı Devleti, Birinci Dünya Savaşı’ndan yenik ayrılmıştır. Bu yenilginin akabinde Osmanlı Devleti ile İtilaf Devletleri arasında 30 Ekim 1918 tarihinde Mondros Mütarekesi imzalanmıştır. Osmanlı Devleti açısından oldukça ağır sonuçlar doğuran bu anlaşmanın neticesinde ülkenin farklı bölgelerinde işgaller başlamıştır¹⁰. İstanbul Hükûmeti’nden farklı olarak halk, söz konusu işgallere tepkisiz kalmamış ve bu işgallere direnmek amacıyla çeşitli siyasal yapılar altında örgütlenmeye başlamıştır. Önceleri bahsi geçen dönemde yürürlükte olan Cemiyetler Kanunu çerçevesinde dernekler vasıtasıyla örgütlenmeye başlayan yerel halk, daha sonra kongreler düzeyinde bir araya gelmeye başlamıştır¹¹.

⁸ “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Artık Bu Ülke Taksim'deki Bir Gezi Olayını Yaşamayacak ve Yaşatmayacaktır”, *Anadolu Ajansı*, 03.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-artik-bu-ulke-taksimdeki-bir-gezi-olayini-yasamayacak-ve-yasatmayacaktır/2132463>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

⁹ “Anayasanın ruhu” kavramı ile kastedilen “*anayasanın temelinde bulunan siyasî-felsefî prensipler*”dir, “*anayasanın özü*”dür. Zira bazı yazarlara göre anayasalar, devlet organizasyonuna ve temel hak ve hürriyetlere dair kurallar içeren metinler olmanın ötesinde belirli ideolojilerin, felsefelerin hayata geçirilmesini hedefleyen hukukî araçlarıdır, Gözler, Kemal, *Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999, s. 219.

¹⁰ Göze, Ayferi, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi*, Genişletilmiş 4. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 5-10.

¹¹ Tanör, Bülent, *Yerel Kongre İktidarları*, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 109.

Tanör’ün “*yerel kongre iktidarları*” dönemi olarak adlandırdığı bu dönemde ülkenin farklı bölgelerinde yaklaşık olarak otuz adet kongre toplanmıştır. Söz konusu kongrelerin niteliği incelendiğinde bu kongrelerin “*temsili güce sahip, ülkenin ya da bölgenin siyasî ve idarî geleceğiyle ilgili kararlar alan, bunların gerçekleşmesini sağlamak için gerekli yapıları kuran organizmalar*” olduğu görülmektedir¹². Bu kongreler “*sivil toplum kuruluşu*”larına benzetilebilse de¹³ söz konusu kongreler bir sivil toplum örgütünün yetkilerinin ötesinde, yasama ve yürütme yetkilerine benzeyen yetkiler kullanmıştır. Örneğin, kongreler, direnişe hem malî kaynak kazandırmak hem de daha fazla insanın direnişe katılımını sağlamak amaçlarıyla toplandığı bölge halkına çeşitli yükümlülükler getirmiştir. Benzer şekilde, çeşitli düzenlemelerle cezai yaptırımlar getiren ve vergiler koyan kongreler bulunmaktadır. Bunun dışında, bazı kongrelerde kongrenin yasama yetkisini kullanacağı açıkça belirtilmiş ya da kongrenin bir meclis niteliğinde olduğu vurgulanmıştır¹⁴.

Kongrelerin yapısına dair belirtilmesi gereken ilk husus, kongrelerin millet iradesine oldukça önem vermesidir¹⁵. Nitekim kongre üyeleri, seçim vasıtasıyla belirlenmiştir. Bu durumun nedeni ise hem kongreleri meşru bir zemine oturtmak hem de getirilen yükümlülüklerin halk tarafından benimsenebilmesini sağlamaktır. Hemen belirtmek gerekir ki söz konusu meşruiyetten, genel oy prensibine dayalı bir demokratik meşruiyet anlaşılmalıdır. Zira bahsi geçen dönemde seçim mevzuatı ile benimsenmiş olan sınırlı oy prensibi, kongreler döneminde de varlığını devam ettirmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak, kongrelerde “*varlıklı*” ve “*okur-yazar*” olan “*orta sınıftan*” hâkimiyeti söz konusu olmuştur¹⁶. Yine de kongreler, millî irade temellidir ve sınırlı oy prensibine dayansa da demokratik meşruiyete sahiptir¹⁷.

Anadolu’da halk, kongre iktidarları vasıtasıyla yerel düzeyde örgütlenerek direnmeye başlasa da Mustafa Kemal Atatürk’ün başını çektiği bir grup, ülkenin bağımsızlığının yerel düzeyde direnişlerle sağlanamayacağı kanaatinde¹⁸. Bu bağlamda, yerel direnişleri ulusal bir çatı altında birleştirmek amacıyla Amasya Tamimi ile başlayan bir sürece girilmiştir. Nihayetinde Sivas Kongresi ile direnişin merkezi ve temsilcisi Sivas Kongresi olarak kabul edilmiş, Kongre’de ulusal düzeyde uygulanmak üzere çeşitli kararlar alınmıştır¹⁹. Diğer bir deyişle, Sivas Kongresi ile birlikte Anadolu’da yerel düzeyde başlayan direniş, ulusal ölçüğe taşınmıştır²⁰.

Yerel kongre iktidarları ve bu kongrelerin ulusal boyuta kavuşmasıyla ortaya çıkan ulusal kongre iktidarı hakkında vurgulanması gereken son husus, bu kongrelerin birer kurucu meclis olarak kabul edilemeyeceğidir. Zira bu kongreler temsili nitelikte olsa ve yasama ile yürütme yetkilerine benzer yetkiler kullansa da amacı yeni bir devlet kurmak değil, kullanılan yetkiler vasıtasıyla bağımsızlığı kazanarak Osmanlı Devleti’nin devamını sağlayabilmektir. Bu durumun bir göstergesi olarak, zaman zaman kongrelerde alınan kararların Kanun-ı Esasi’ye aykırı olduğu

¹² Tanör, 2002, s. 110.

¹³ Tanör, 2002, s. 133.

¹⁴ Tanör, 2002, s. 152, 153, 178, 182.

¹⁵ Demirel, Ahmet, *İlk Meclis’in Vekilleri*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 37.

¹⁶ Tanör, 2002, s. 143, 150, 151.

¹⁷ Tanör, Bülent, *Kurtuluş Kuruluş*, 8. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2007, s. 67.

¹⁸ Demirel, 2017, s. 18.

¹⁹ Tanör, 2002, s. 231.

²⁰ Tanör, 2007, s. 79.

itirazı ileri sürülmüş, Kanun-ı Esasi’ye bağlı kalınmaya çalışılmıştır. Benzer şekilde, kongrelerde Osmanlı Meclis-i Mebusanı’nın tekrar toplanması gerektiği sıklıkla vurgulanmıştır²¹. Nitekim Mustafa Kemal Atatürk, ulusal direnişi meşru bir zemine oturtmak amacıyla Anadolu’da bir meclis toplanmasını arzu etse de bu isteğini bir süreliğine gerçekleştirememiştir. Bunun yerine, İstanbul’da Osmanlı Meclis-i Mebusanı 12 Ocak 1920 tarihinde yeniden toplanmıştır²².

Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı için yapılan seçimlere Anadolu ve Rumeli Müdâfaa-i Hukuk Cemiyetleri katılmıştır. Bu şekilde teşekkül ettirilen meclisin ömrü üç aydan kısa olsa da en önemli faaliyeti, esasları Mustafa Kemal Atatürk tarafından belirlenen Misak-ı Millî’yi kabul etmektir. Gerek Misak-ı Millî’nin kabulü gerekse Meclis-i Mebusan’ın Anadolu direnişi ile irtibatı oluşu İtilaf Devletleri’ni rahatsız etmiştir. Misak-ı Millî’nin kabulünden kısa bir süre sonra İstanbul, İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmiştir. İşgalin hemen ardından bazı Meclis-i Mebusan üyeleri tutuklanmıştır. Bunun ardından da Meclis, faaliyetlerine ara verdiğine yönelik bir karar almıştır. Bu kararın alındığı 18 Mart 1920 tarihinden sonra ise Osmanlı Meclis-i Mebusanı bir daha toplanamamıştır²³.

İstanbul’un işgali ve Meclis-i Mebusan’ın faaliyetlerine süresi belirsiz bir şekilde ara vermesi üzerine 19 Mart 1920 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk tarafından Heyet-i Temsiliye²⁴ adına her liva²⁵ ve kolordu komutanlığına bir tamim gönderilmiştir. Bu tamim uyarınca Ankara’da bir meclis toplanacağı ve toplanacak bu meclis için seçim yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu tamim üzerine yapılan seçimler sonucunda ise 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da olağanüstü yetkileri haiz, daha sonra Birinci Büyük Millet Meclisi adını alacak bir meclis toplanmıştır²⁶.

B. Birinci Büyük Millet Meclisi’nin Yapısı

Heyet-i Temsiliye’nin her liva ve kolordu komutanlığına gönderdiği tamim üzerine yapılan seçimler, Osmanlı Devleti’nde yürürlükte olan seçim mevzuatına kısmen uygun bir şekilde yapılmıştır. Bu çerçevede, nüfus büyüklüklerine bakılmaksızın her liva bir seçim çevresi olarak kabul edilmiş ve her livadan beş milletvekilinin seçilmesi öngörülmüştür. Buna mukabil, seçim sürecini olabildiğince kısaltmak adına yürürlükteki mevzuattan farklı olarak seçimin iki aşamalı olarak yapılmamasına, tek aşamada tamamlanmasına karar verilmiştir. Bu aşamada da yürürlükteki mevzuata göre belirlenen ikinci seçmenlere ek olarak “*liva, il idare ve belediye meclisi üyeleriyle Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yönetim kurulu üyeleri*”nin de oy kullanması esası benimsenmiştir. Ayrıca son Osmanlı Meclis-i Mebusanı için seçilmiş milletvekillerinden de meclise katılmaları beklenmiştir²⁷.

²¹ Tanör, 2002, s. 240, 250.

²² Demirel, 2017, s. 37, 69.

²³ Göze, s. 95-98; Demirel, 2017, s. 70, 71.

²⁴ Heyet-i Temsiliye, Sivas Kongresi’nin yürütme organı benzeri organdır, Tanör, 2007, 89, 90.

²⁵ Livalar, Osmanlı Devleti taşra teşkilatı birimlerindedir. Osmanlı Devleti’nde taşra teşkilatının “*en büyük birimi eyaletler*”. Eyaletler ise livalara ayrılmaktadır. Bugünkü yapılanma düşünülecek olduğunda livaların iller ile aynı büyüklükte olduğu söylenebilir, Osmanlı Devleti merkez ve taşra teşkilatı için bkz. Cin, Halil / Akyılmaz, Gül, *Türk Hukuk Tarihi*, 9. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2017, s. 112-161.

²⁶ Göze, s. 99-102.

²⁷ Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk*, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2017, s. 318-319; Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup*, 2. Baskı, İstanbul, 2020, s. 65.

Belirtilen şekilde toplanan meclisin üye sayısı tartışmalıdır. Farklı yazarlar, farklı sayılar ifade etmiştir²⁸. Bu çelişkinin temel sebebi, livalarda seçimlerin aynı anda yapılamaması, dolayısıyla tüm milletvekillerinin aynı anda meclise ulaşamaması, her livadan beş milletvekilinin seçilememesi, seçilen bazı milletvekillerinin Ankara’ya gitmeyi reddetmesi, bazı milletvekillerinin Ankara’ya ulaşmadan vefat etmesi ve tüm Meclis-i Mebusan üyelerinin meclise gitmeyi kabul etmemesidir²⁹.

Üye tamsayısına dair tartışmaların olması elbette meclis üyelerine dair hiçbir veriye sahip olunmadığı anlamına gelmemektedir. Bu çerçevede, ilk olarak, meclisin yaklaşık yüzde sekseninin yeni seçilen milletvekillerinden, yüzde yirmisinin ise Osmanlı Meclis-i Mebusanı için seçilen milletvekillerinden oluştuğu belirtilmelidir. Bu şekilde teşekkül eden meclisin milletvekillerinin “yerellik” düzeyi incelenecek olduğunda milletvekillerinin yüzde elli sekizinin doğduğu ili temsil ettiği görülmektedir. Dolayısıyla, milletvekillerinin yerellik düzeyi oldukça yüksektir³⁰. Kanaatimizce bu durum şaşırtıcı değildir; çünkü milletvekillerinin bir kısmı meclisten önce var olan yerel kongrelerde de yer alan kişilerden oluşmaktadır. Meclis de nihayetinde yerel direnişlerin ulusal ölçeğe taşınması sonrasında toplanmıştır.

Milletvekillerinin yaşları incelendiğinde, mecliste yirmili yaşlarda milletvekilleri olduğu kadar yetmişli yaşlarda milletvekilleri de görev aldığı görülmektedir. Milletvekillerinin yaş ortalaması ise kırk üçtür. Bu durum meclisin hem genç kabul edilebilecek hem de tecrübeli sayılacak milletvekillerinden oluştuğunu göstermektedir³¹.

Meclisin yapısını kavrayabilmek için milletvekillerinin sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik düzeylerinin de incelenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, milletvekillerinin eğitim düzeyine bakılacak olduğunda meclis üyelerinin eğitim düzeyi dönemine göre oldukça yüksektir. Milletvekillerinin yaklaşık olarak yüzde yirmi biri bugün üniversite düzeyinde kabul edilebilecek okullardan mezun olmuştur. Yüzde üçü meslek okulundan, yüzde on beşi askerî okullardan mezunken yüzde yirmi ikisi medrese mezunu, yüzde otuz üçü bugün lise, ortaokul ve ilkokul düzeyinde kabul edilebilecek okullardan mezundur. Buna ek olarak, yabancı dil bilen milletvekillerinin oranı, meclisin eğitim düzeyini ve sosyo-kültürel düzeyini göstermesi açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, milletvekillerinin yaklaşık yüzde kırk üçü Fransızca ve Arapça dilleri başta olmak üzere bir veya daha fazla yabancı dil bilmektedir³². Meclisin sosyo-ekonomik düzeyini tespit için ise milletvekillerinin mensup oldukları meslek grupları incelenmelidir. Bu bağlamda, milletvekillerinin çoğunluğunu devlet memurları ve serbest meslek mensupları oluşturmaktadır. Nitekim milletvekillerinin yaklaşık yüzde otuz beşini Osmanlı idaresinde görevli memurlar, öğretmenler, hâkimler, diplomat ve emniyet mensuplarından oluşan devlet memurları ile yüzde yirmi yedisini çiftçi, tüccar, avukat, gazeteci ve bankacılardan oluşan

²⁸ Örneğin, Mahmut Goloğlu üç yüz doksan, İhsan Güneş üç yüz yetmiş sekiz, Suna Kili üç yüz yetmiş altı, Falih Rıfkı Atay üç yüz seksen bir milletvekilinden bahsetmektedir, ayrıntılı bilgi için bkz. Demirel, 2020, s. 67-87.

²⁹ Demirel, 2020, s. 68.

³⁰ Demirel, 2020, s. 114, 119.

³¹ Demirel, 2020, s. 120.

³² Güneş, İhsan, *Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı (1920-1923)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1997, s. 89.

serbest meslek mensupları oluşturmaktadır. Bu iki meslek grubu kadar olmasa da mecliste asker, din görevlisi, sağlık çalışanı milletvekilleri de bulunmaktadır³³.

Milletvekillerinin sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik düzeyindeki çeşitlilik, meclisin toplumun her kesiminden insanı bir araya getirdiğini göstermektedir. Demirel’in ifadesiyle bu çeşitlilik, “*Birinci Meclis Dönemi’nde toplumsal sınıflar arasında geniş bir koalisyona kurulmuş olduğu yolundaki tezi desteklemektedir*”³⁴. Buna mukabil, Tanör’e göre, toplumun büyük kesimini oluşturan köylüler temsil sürecinin dışında bırakılmıştır³⁵. Bu nedenle de meclisin tıpkı yerel kongre iktidarlarında olduğu gibi “*orta sınıf*”ın temsilcisi olduğu söylenebilir. Yine de Tanör, Birinci Meclis’in temsil yeteneğinin hem hukukî hem de sosyolojik açılarından oldukça yüksek olduğunu vurgulamaktadır³⁶.

Milletvekillerinin dünya görüşleri incelendiğinde ise mecliste çok farklı ideolojileri benimsemiş milletvekillerinin bulunduğu görülmektedir. Bu çerçevede, Birinci Büyük Millet Meclisi’nde Bolşevizm yanlısı, Bolşevizm karşıtı, hilafet yanlısı, hilafet karşıtı, inkılapçı, İttihatçı milletvekilleri görev yapmıştır³⁷. Ayrıca milletvekillerinin bir kısmı İkinci Meşrutiyet’ten beri siyasetle iç içe olan kimselerdir. Dolayısıyla, İkinci Meşrutiyet ve sonrasındaki siyasi partilerde görev yapmış kişiler de Birinci Meclis’te yer almıştır³⁸. Bu doğrultuda, mecliste benzer görüşlere sahip milletvekillerinin Halk Zümresi, Tesanüd Grubu gibi adlar altında gruplaştığı görülse de söz konusu gruplaşmalar siyasi parti düzeyine varmamış, belirli bir süre sonra dağılmıştır³⁹.

Yukarıda belirtilen verilerden yola çıkıldığında meclisin ülkenin farklı bölgelerinden gelen, farklı eğitim düzeyine, farklı sosyal statüye ve farklı dünya görüşlerine sahip milletvekillerinden oluştuğu sonucuna varılabilir. Milletvekilleri pek çok açıdan birbirlerinden oldukça farklı olsalar da önemli bir ortak noktaları vardır; bu nokta da hepsinin aynı amaç için bir araya gelmesidir. Bu amaç da ülkenin bağımsızlığını sağlamaktır⁴⁰. Nitekim öğrencilik yıllarında Birinci Büyük Millet Meclisi’nde görev yapmış Hıfzı Veldet Velidedeoğlu da bu durumu anılarında şu şekilde anlatmaktadır: “*1920’de Meclis’e ilk kez memur olarak girdiğimde hemen dikkatimi çeken durum, milletvekillerinin kılık, kıyafet, yaş, kafa yapısı ve görgülerinin başka başka ve çok değişik oluşuydu. Beyaz sarıklı, ak sakallı, cüppeli, eli tespihli hocalarla pırıl pırıl*

³³ Güneş, s. 81.

³⁴ Demirel, 2020, s. 122.

³⁵ Bu durum, esasen Osmanlı Devleti’nin seçim mevzuatından kaynaklanmaktadır. Meclisin mümkün olan en kısa sürede toplanmasını sağlamak amacıyla yürürlükte olan mevzuata göre seçimler yapılmış, hatta birinci aşama atlanarak doğrudan ikinci aşamada seçim tamamlanmıştır. Söz konusu dönemde yürürlükte olan mevzuat uyarınca da yalnızca vergi verenlerin oy kullanabilmesi mümkündür. Bu durum da Tanör’ün belirttiği kesimin seçimlerden dışlanmasına yol açmıştır. Osmanlı Devleti’nde seçim mevzuatına hâkim ilkeler için bkz. Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa, 2019, s. 495, 496.

³⁶ Tanör, Bülent, *Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri*, 27. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 232, 233. Meclis’in bu yapısı İkinci Meclis ile birlikte değişmeye başlamış, bürokrat ve ordu kökenli milletvekillerinin oranı sonraki meclislerde artmıştır, Tanör, 2016, s. 232.

³⁷ Güneş, s. 153-170.

³⁸ Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938)*, 2. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s. 63; Aslan, Yavuz, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001, s. 21.

³⁹ Demirel, 2020, s. 170.

Meclisteki gruplar esas olarak 1921 Anayasası’nın kabulünden sonraki dönemde Birinci Grup ve İkinci Grup olarak belirginleşecektir.

⁴⁰ Güneş, s. 149.

üniformalı genç subaylar; yazma veya şal sarıklı aşiret beyleri; külâhlı ağalar ve kavuklu çelebilerle Avrupa üniversitelerinden yeni dönmüş, Batı kültürüyle yetişmiş, nokta bıyıklı, Kuvayı Milliye kalpaklı gençler, Meclis sıralarında yan yana oturuyorlardır. Bilgileri ve yetişme ortamları çok değişik olan bu insanlar tek bir amaç doğrultusunda birleşmişlerdi: Vatanı kurtarmak”⁴¹. Bu farklılıklar ile amaçtaki ortaklık 1921 Anayasası’nın ruhunu yaratan çok önemli iki unsurdur.

C. 1921 Anayasası’nın Ruhunun Belirleyici Özellikleri

1921 Anayasası, yukarıda da belirtildiği üzere, olağanüstü bir dönemde olağanüstü koşullarda toplanan toplumun farklı kesimlerinden gelen, hayata bakış açıları farklı; fakat hedefleri ortak milletvekillerinden oluşan bir meclis tarafından hazırlanmıştır. Bu nedenle de 1921 Anayasası’nın ruhu esasen dönemin ve meclisin ruhudur. Bu ruh ise müzakereci ve çoğulcu bir ortamda millî irade temelli bir anayasanın hazırlanmasını sağlamıştır.

1. 1921 Anayasası’nın Müzakereci ve Çoğulcu Yapısı

1921 Anayasası’nı hazırlayan meclis, homojen değil, heterojen bir yapıdadır. Diğer bir ifadeyle, meclis bir örnek milletvekillerinden değil, farklı bakış açılarına ve görüşlere sahip milletvekillerinden oluşmaktadır. Bu farklılıklar, mecliste yapılan tartışmaları da oldukça etkilemiştir⁴². Birinci Meclis, çok eşlilikten içki yasağına, Fransız İhtilali’nden Bolşevizm’in manasına kadar pek çok konu üzerinde uzun tartışmalar yürütmüştür⁴³. Buna mukabil, milletvekilleri, bu tartışmalar esnasında amaçlarının ortak olduğunu unutmamışlardır. Bu doğrultuda da milletvekilleri tartışmalarının sonunda uzlaşmaya çalışmış ve ortak bir noktada buluşabilmeyi hedeflemişlerdir. Bu durum 1921 Anayasası’nın ruhunun ilk özelliğini, müzakereci yapısını, ortaya çıkarmıştır.

Mustafa Kemal Atatürk de dâhil olmak üzere Birinci Meclis üyeleri, sahip oldukları fikirleri meclis tartışmaları esnasında savunmaya devam etseler de ortak bir zeminde buluşabilmek adına zaman zaman kendi görüşlerinden taviz vermiş, kendi çıkarlarından ziyade yüksek bir oranda uzlaşmayı tercih etmişlerdir⁴⁴. Bu bağlamda, 1921 Anayasası’nın müzakereci ruhuna dair verilebilecek örnekleri meclisin toplanmasından önceye kadar götürmek mümkündür. Zira Büyük Millet Meclisi’nin niteliği meclisin toplanmasından evvel tartışmalı bir konu olmuştur. Mustafa Kemal Atatürk, Ankara’da toplanacak meclisin kurucu meclis niteliğine sahip olmasını arzu etmiştir. Buna mukabil, Atatürk’ün mevcut rejimin devamından yana olan bazı destekçileri bu duruma itiraz etmiştir. Bilhassa Millî Mücadele’ye olan desteği artırma amacıyla meclisin kurucu meclis olarak değil, olağanüstü yetkileri haiz bir meclis olarak toplanmasına karar verilmiştir⁴⁵.

⁴¹ Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, *İlk Meclis ve Millî Mücadele’de Anadolu*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1990, s. 77.

⁴² Tanör, 2016, s. 232. Milletvekillerinin eğitim düzeylerinin, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik düzeylerinin yüksek oluşunun bu tartışmalar üzerinde etkisini yadsımak mümkün değildir, Güneş, s. 87.

⁴³ Demirel, Ahmet, *Tek Partinin Yükselişi*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2021, s. 21. Birinci Meclis’te yaşanan çeşitli tartışmalar için bkz. Akşin, Sina, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İlk Yılında Fransız İhtilâli’nin Etkileri”, *Birinci Meclis* (Editör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 63-69; Velidedeoğlu, s. 77-124.

⁴⁴ Güneş, s. 80.

⁴⁵ Atatürk, neden “kurucu meclis” terimini değil de “olağanüstü yetkileri haiz” kavramını tercih ettiğini, Nutuk’ta şu sözlerle açıklamaktadır: “Ben ilk yazdığım müsveddelerde ‘kurucu meclis’ tabirini kullanmışım. Maksadım da toplanacak meclisin ‘rejim’i değiştirme yetkisine ilk anda sahip olmasını temin etmektir. Fakat bu tabirin

Bir başka örnek olarak, Rıza Nur’un maarif vekili olarak seçilmesi sürecinde yaşananlar gösterilebilir. Meclisin toplanmasından sonra İcra Vekilleri Heyeti için yapılan seçimlerde maarif vekilliği için Rıza Nur ve Hamdullah Suphi aday gösterilmiştir. Rıza Nur ancak üçüncü oylamada salt çoğunluğu sağlayabilmiştir. Mamafih Rıza Nur, seçildikten sonra ancak üçüncü turda ve salt çoğunluktan yalnızca bir fazla oyla seçilebilmesinin milletvekillerinin kendisine dair tereddütlere sahip olduğunun göstergesi olduğunu belirterek istifa etmiştir. Ayrıca istifa konuşmasında Hamdullah Suphi’nin “*bu işe yeterli ve layık*” olduğunu ifade ederek Hamdullah Suphi’yi maarif vekili olarak tavsiye etmiştir. Hamdullah Suphi ise yaptığı konuşmada Rıza Nur’un daha fazla oya layık olduğunu vurgulamıştır. Bunun üzerinde yeniden bir oylama yapılmış ve bu sefer Rıza Nur oybirliği ile seçilmiştir⁴⁶. Benzer bir durum, İstiklâl Mahkemeleri’ne üye seçimi için yapılan seçimlerde de yaşanmıştır. Bazı üyeler, çekimsiz oylardan daha az oy alınca istifa etmişlerdir; fakat istifaları kabul edilmemiştir⁴⁷. Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere Birinci Meclis, oydaşmaya⁴⁸ büyük bir önem vermektedir.

Milletvekillerinin müzakere çabası, 1921 Anayasası’nın hazırlık sürecinde de söz konusu olmuştur. Nitekim 1921 Anayasası, iki ay gibi uzun bir sürede hazırlanıp kabul edilebilmiştir⁴⁹. Günümüz bakış açısıyla konuya yaklaşıldığında iki aylık hazırlık süresinin bir anayasa için kısa olduğu düşünülebilir; fakat unutulmamalıdır ki 1921 Anayasası, sıcak çatışmaların devam ettiği ve yürütülen savaşın meşru bir zemine taşınmak istendiği bir dönemde hazırlanmıştır. Ayrıca 1921 Anayasası, yürürlük maddesiyle birlikte yirmi dört maddeden oluşan, çerçeve anayasa olarak kabul edilebilecek kısalıkta bir anayasadır. Buna rağmen, milletvekilleri bu yirmi üç maddeyi ayrıntılı bir şekilde tartışmayı ve herkesin üzerinde uzlaşabileceği bir metin haline getirmeyi tercih etmiştir. Uzlaşılabilen konuların çözümü ise ilerleyen zamanlara ertelenmiştir⁵⁰.

Meclisin heterojen yapısının 1921 Anayasası’nın ruhu üzerinde yarattığı bir diğer etki bu ruhun çoğulcu niteliğidir. Bilhassa 1921 Anayasası’nın kabulünden sonraki süreçte bu özelliğin etkilerini görmek mümkündür. Zira Birinci Meclis’te partileşmeye rastlanmasa⁵¹ da 1921

kullanılmasındaki maksadı lüzumu gibi izah edemediğim için veyahut izah etmek istemediğim için halkın alışkın olmadığı bir tabirdir diye, Erzurum ve Sivas’tan ikaz edildim. Bunun üzerine ‘fevkalâde yetkiye sahip bir meclis’ tabirini kullanmakla yetindim”, Atatürk, s. 318.

⁴⁶ Goloğlu, Mahmut, *Milli Mücadele Tarihi – III Üçüncü Meşruyet (1920) Birinci Büyük Millet Meclisi*, 2. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s. 182, 183; Velidedeoğlu, s. 79.

⁴⁷ Goloğlu, s. 188.

⁴⁸ “*Oydaşma*”, kavramı anlam karışıklıklarına yol açabildiğinden bu kavramın tanımına yer verilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Türk Dil Kurumu’na göre “oydaşma” kelimesi, “*düşünce birliği içerisinde olma*” şeklinde tanımlanmaktadır, bkz. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021). Oydaşma kavramı anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe ise çoğunlukla “*oydaşmacı demokrasi*” bağlamında kullanılmaktadır. Bu çerçevede, oydaşma kavramı, kimi yazarlarca uzlaşma ya da müzakere kavramları ile eş anlamlı kabul edilse de bilhassa “uzlaşmacı demokrasi” kavramı ile “oydaşmacı demokrasi” kavramı arasındaki fark, bu iki kelimenin aynı anlama gelecek şekilde kullanılmayacağını göstermektedir. Karar alma sürecinde Meclis’te yer alan her grubun fikrinin önem arz ettiğini vurgulamak amacıyla da metin içinde zaman zaman “oydaşma” kelimesinin kullanılması tercih edilmiştir. Uzlaşmacı demokrasi ile oydaşmacı demokrasi kavramları arasındaki fark için bkz. Göztepe, Ece, “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri: Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler”, *Kamu Hukukçuları Platformu Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2011, s. 150, 151.

⁴⁹ Velidedeoğlu, s. 69.

⁵⁰ Tanör, 2016, s. 250.

⁵¹ Birinci Meclis’te siyasal partilere yer verilmemesi bilinçli bir tercihin ürünüdür. Hatta meclise “partileşme karşıtlığı”nın hâkim olduğu söylenebilir. Bu durumun temel sebebi, milletvekillerinin ortak bir hedef doğrultusunda

Anayasası’nın kabulünden sonra meclisin Birinci Grup ve İkinci Grup olarak ikiye bölündüğünü söylemek mümkündür⁵². Birinci Grup, Mustafa Kemal Atatürk ve O’nun destekçilerinden oluşmuştur. İkinci Grup ise Mustafa Kemal Atatürk’e ve Atatürk ile aynı çizgide olan milletvekillerine muhalif kişilerden teşekkül etmiştir. Buna ek olarak, her iki gruba da dâhil olmayan milletvekilleri de mecliste yer almıştır⁵³.

Mecliste yaşanan tartışmalar esasen bu iki grup arasında gerçekleşmiştir. Çoğunluk Birinci Grup’ta olsa da bu durum, Mustafa Kemal Atatürk’ün ve Birinci Grup’un istediği her konuyu mecliste kabul ettirebilmesi anlamına gelmemektedir⁵⁴. İkinci Grup’un kritik pek çok konuda Birinci Grup’a engel olduğu görülmektedir. Örneğin, İkinci Grup, Mustafa Kemal Atatürk’ün başkumandanlık süresinin üçüncü kez uzatılmasına ilk aşamada mani olmuştur⁵⁵. Ayrıca bazı kişilerin İstiklâl Mahkemeleri’ne üye olarak seçimini önlemiştir. Sonraki aşamada da meclisin bu mahkemeler üzerinde denetim yapabilmesine yönelik bir kanunun kabulüne önayak olmuştur⁵⁶. Bunun yanı sıra, İkinci Grup, İcra Vekilleri Heyeti’nin seçimi usulünde yapılan değişiklikle meclis başkanına verilen yetkilerden rahatsız olmuş, vekillerin tek tek meclis tarafından seçilmesini sağlayan bir kanun değişikliğine yol açmışlardır⁵⁷.

Birinci Grup ve İkinci Grup günümüz anlamıyla disiplinli siyasi partiler olarak kabul edilemeyeceğinden zaman zaman Birinci Grup üyelerinin Birinci Grup aleyhine ya da İkinci Grup üyelerinin İkinci Grup aleyhine hareket ettiği durumlar söz konusu olmuştur. Benzer şekilde, İkinci Grup’un daima Birinci Grup’un aleyhine hareket ettiğini söylemek de mümkün değildir. Zaman zaman iki grubun birbirilerinin önerilerini destekledikleri de olmuştur⁵⁸. Bu durum 1921 Anayasası’nın müzakereci ruhu ile yakın ilişki içindedir. Zira milletvekilleri sahip oldukları görüşlerden bütünüyle vazgeçmemiş, hedeflerinin ortak olduğunun bilincinde olmuşlar ve bir uzlaşma zemini aramışlardır⁵⁹. Bunun bir sonucu olarak da Birinci Meclis’te daima çoğunluğun

bir araya geldiklerine inanmalarıdır. Milletvekillerine göre Milli Mücadele, partiler üstüdür, Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 52; Demirel, 2020, s. 170; Güneş, s. 187; Tunaya, s. 87. Diğer bir deyişle, bu hususta da meclisin müzakereye verdiği önemin etkili olmuştur.

⁵² Meclisin iki gruba ayrılmasının temel sebebi, 1921 Anayasası’nın kabulünden sonra oydaşma noktasında sıkıntılar yaşanmaya başlamasıdır. Bu da meclisin karar alma sürecini kilitlemeye başlamıştır. Atatürk, Nutuk’ta, Birinci Grup’un temeli olan Anadolu ve Rumeli Müdâfaa-i Hukuk Grubu’nun kuruluş nedenini Meclis’teki grupları birleştirmek ya da gruplardan birini güçlendirerek işleri yürütebilmek olarak açıklamaktadır, Atatürk, s. 437.

⁵³ Akın, s. 61.

Birinci Meclis’teki gruplaşmalar ve İkinci Grup hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup*, 2. Baskı, İstanbul, 2020.

⁵⁴ Demirel, 2020, s. 183; Velidedeoğlu, s. 243.

⁵⁵ Demirel, 2017, s. 123-125. Demirel, 2020, s. 226.

Muhalif milletvekilleri, Mustafa Kemal Atatürk’ün başkumandanlığa seçilmesine karşı çıkmamışlar, aksine destek olmuşlardır. Muhaliflerin karşı çıktığı husus, başkumandana tanınan yetkilerin genişliğidir, Demirel, 2017, s. 119. Mustafa Kemal Atatürk, sürenin üçüncü kez uzatılmaması üzerine mecliste kendisine muhalif milletvekillerinin eleştirilerine cevap vermiştir. Mecliste konuyla ilgili yeniden tartışmalar yürütülmüş ve bu tartışmaların ardından Atatürk’ün başkumandanlık süresi üçüncü kez uzatılmıştır, Demirel, 2020, s. 227-231.

⁵⁶ Demirel, 2017, s. 141; Demirel, 2020, s. 335-348.

⁵⁷ Demirel, 2017, s. 140; Demirel, 2020, s. 313-318.

⁵⁸ Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 29; Demirel, 2017, s. 127; Aslan, s. 82.

⁵⁹ Meclisteki gruplaşmalar milletvekillerinin meclis dışı ilişkilerini olumsuz şekilde etkilememiştir. Milletvekilleri bir saygı çerçevesi içinde hareket etmiş ve amaç ortaklıklarını unutmamışlardır. Demirel’in ifade ettiği üzere “Zamanla meclis içinde önemli görüş ayrılıklarının ortaya çıkması ve buna bağlı olarak mebusların Birinci Grup, İkinci Grup

istediği yönde kararlar alınmamıştır. Önemli bazı konulara muhalefetin yön vermesi söz konusu olabilmiştir. Yani Birinci Meclis, müzakereci ve çoğulcu bir şekilde hareket etmiştir.

2. 1921 Anayasası’nın Millî İrade Temelli Ruhu

1921 Anayasası’nın ruhunu farklı kılan niteliklerden bir diğeri bu ruhun millî irade temelli olmasıdır. Nitekim 1921 Anayasası, millî iradeyi odak noktasına yerleştirmiştir. Bu durum 1921 Anayasası’nda, meclisin üstünlüğünü öngören bir sistemin benimsenmesine yol açmıştır. Bunun haricinde, millî iradeye verilen önem, egemenliğin kaynağında değişikliğe sebep olmuş, bu da 1921 Anayasası’nın ruhunun laik noktalarını ortaya çıkarmıştır. Ayrıca yine millet iradesinin üstün tutulması 1921 Anayasası’nın ruhunun halkçı nitelikte olmasına yol açmıştır.

Milletin iradesinin önem kazanması süreci esasen milletın temsilcilerine yer veren yerel kongrelerle başlamış, Büyük Millet Meclisi’nin toplanmasıyla devam ettirilmiştir⁶⁰. 1921 Anayasası ile meclis, millî iradeye verdiği önemi hukukileştirmiştir. Bu çerçevede, 1921 Anayasası’nın ilk maddesinde hâkimiyetin kayıtsız şartsız millete ait olduğu güvence altına alınmıştır⁶¹. Yukarıda bahsedildiği üzere pek çok konuyu derinlemesine tartışan Birinci Meclis, anayasanın söz konusu maddesini tartışmaksızın kabul etmiştir⁶². Dolayısıyla, 1921 Anayasası’nı hazırlayan meclis üyeleri egemenliğin bu tarihten sonra millete ait olduğuna ilişkin görüş birliği içindedir⁶³.

1921 Anayasası’nın ruhunun millî irade temelli oluşunun en önemli sonucu meclisin üstünlüğüne verilen önemdir. 1921 Anayasası ve sonrasındaki düzenlemeler, meclisin üstünlüğünü sağlamaya yöneliktir. Bu çerçevede, anayasanın ikinci maddesinde yasama ve yürütme yetkilerinin Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz ettiği ifade olunmuştur⁶⁴. Bu bağlamda, 1921 Anayasası’nda benimsenen hükümet modeli olan meclis hükümeti sistemi, millî iradeye verilen önemin bir sonucudur.

Meclisin yetkileri ile ilgili olarak yapılan tartışmalar da meclisin konumuna dair görüşleri ve millî iradenin ön planda tutuluşunu göstermesi açısından önemlidir. Zira meclisin yetkilerinin düzenlendiği yedinci maddede meclisin birtakım yetkilerinden bahsedilse de bu yetkiler tahdidi olarak sayılmamıştır⁶⁵. Bununla birlikte, İkinci Grup’un başını çeken milletvekillerinden Hüseyin Avni Bey başta olmak üzere bazı milletvekilleri meclisin yetkilerine anayasada açıkça yer verilmesinin meclisin yetkilerini kısıtlamak anlamına geleceği, egemenlik millete ait olduğu için meclisin her konuda yetkili olduğu, bu yetkilerin sayılmasında lüzum bulunmadığı yönünde

ve Müstakiller olmak üzere üç kampa ayrılmaları, bu anlayış birliğini ve mebusların birbirleriyle olan dostluklarını ortadan kaldırmamıştır. Ayrılıklar, daha çok, bu amaca ulaşırken nasıl bir yol izlenmesi gerektiği hususuyla, iç politika meseleleri üzerinde odaklanmıştır”, Demirel, 2021, s. 28.

⁶⁰ Tanör, 2016, s. 256.

⁶¹ Erdem, Tarhan, *Anayasalar ve Belgeler 1876-2012*, Doğan Kitap, İstanbul 2012, s. 73.

⁶² 1921 Anayasası’nın ilk maddesinin kabulüne ilişkin 21.10.1920 tarihli TBMM tutanağı için bkz. Sevinç, Murat / Demirkent, Dinçer, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 93.

⁶³ Demirel, 2020, s. 156.

⁶⁴ Erdem, s. 73.

⁶⁵ 1921 Anayasası taslağında sekizinci maddeye karşılık gelen madde şöyledir: “*Umum kavaninin vazı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir*”, Sevinç / Demirkent, s. 88.

itirazlar öne sürmüşlerdir⁶⁶. Mustafa Kemal Atatürk, bu itirazlara karşı birinci maddenin meclisin her konuda yetkili olduğunu gösterme hususunda yetersiz kalabileceğinden hareketle böyle bir düzenlemeye gidildiğini belirtmiştir⁶⁷. Bunun üzerine, Hüseyin Avni Bey yeniden söz alarak padişaha ait olan hakların da açıkça Büyük Millet Meclisi’ne tanınmasını önermiştir⁶⁸. Bunun üzerine Mustafa Kemal Atatürk, padişahın konumu ve yetkileri ile halifelğe ilişkin hususların tartışılmasını ertelese de söz konusu tartışmalar milletvekillerinin meclisin üstün konumuna dair fikirleri göstermesi açısından önemlidir.

1921 Anayasası’nın millet iradesine ilişkin hükümleri 1921 Anayasası’nın ruhunun laik nitelikte olduğunu da göstermektedir. Bu durum Tanzimat Dönemi ile başlayan laikleşme sürecinin sonuçlarından biridir. Bununla birlikte, 1921 Anayasası ile laikliğin tam manasıyla benimsendiğini söylemek de mümkün değildir. Öncelikle, laikleşme bağlamında 1921 Anayasası’nın getirdiği önemli yeniliklerin başında egemenliğin gökyüzünden yeryüzüne indirilmesi, beşerileştirilmesi gelmektedir⁶⁹. 1921 Anayasası’nın egemenliğe ilişkin maddesiyle eski Türk devletlerinden bu yana hâkim olan ilahî egemenlik anlayışı terk edilerek demokratik bir egemenlik anlayışı benimsenmiştir⁷⁰. Bu madde ile egemenliğin Osmanlı’na ait olduğu fikri terk edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Tanör’ün belirttiği üzere, “*egemenliğin millete ait olduğunun ilânı, saltanat ve hilafetin yoklanması anlamına gelmektedir*”⁷¹. Buna ilaveten, milletvekillerince zaman zaman dile getirilen, meclisin padişahın yetkilerine de sahip olduğuna ilişkin görüş⁷² de egemenlik ve laiklik bağlamında önem arz etmektedir.

1921 Anayasası’nın ilk halinde dinî referans olarak kabul edilebilecek tek madde, meclisin yetkilerinin düzenlendiği yedinci maddedir⁷³. Bununla birlikte, 1921 Anayasası’ndan önce kabul edilen Nisab-ı Müzakere Kanunu’nda Büyük Millet Meclisi’nin “*Hilâfet ve Saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesi*”ni gerçekleştirene kadar çalışacağı öngörülmüştür. Diğer bir deyişle, Büyük Millet Meclisi’nin amacı hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin bağımsızlığını sağlamak olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, 1921 Anayasası’nın ruhunun laiklik bağlamında çelişkiler barındırdığı sonucuna ulaşılabilir⁷⁴. Bununla birlikte, bu durumu

⁶⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 407.

⁶⁷ TBMM Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 409, 410.

⁶⁸ TBMM Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 413, 414.

⁶⁹ Esen, Bülent Nuri, *Türk Anayasa Hukuku Birinci Fasikül*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1968, s. 63; Sevinç / Demirkent, s. 32.

⁷⁰ Eski Türk devletlerindeki ve Osmanlı Devleti’ndeki egemenlik anlayışı için bkz. Akyılmaz, Gül, “Osmanlı Devletinde Egemenlik Kavramının Gelişimi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1-2, s. 133-136, 137-157; Akyılmaz, Hatice Cemre, “Yasama Yetkisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019, s. 61-67.

⁷¹ Tanör, 2016, s. 255.

⁷² TBMM Zabıt Ceridesi Cilt 7, Yüz Otuz Beşinci İçtima için bkz. Sevinç / Demirkent, s. 413, 414.

⁷³ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m. 7: “*Ahkâm-ı şer’iyyenin tenfizi, umum kavanin vaz’ı, tâdili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuk-ı esasiye Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Kavanin ve nizamat tanziminde muamelat-ı nâsa erfak ve ihtiyacat-ı zamana evfak ahkâm-ı fikihiye ve hukukiye ile adâb ve muamelât esas ittihaz kılınır*”, Erdem, s. 73, 74. Başgıl, bu madde ile meclisin kanun koyma yetkisinin sınırlandırıldığını ifade etmektedir, Başgıl, Ali Fuat, *Esas Teşkilât Hukuku Birinci Cilt*, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 113.

Devletin dininin İslam olduğuna ilişkin madde anayasanın ilk halinde bulunmamaktadır. Bu madde 1923 yılında yapılan değişikliklerle anayasaya eklenmiştir. İlgili değişiklik: “*Türkiye Devleti’nin dini, din-i İslâmdır*” (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun m. 2, Erdem, s. 81).

⁷⁴ Sezgin, Ömür, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara, 1984, s. 62.

esasen 1921 Anayasası’nın ruhunun müzakereci yönüyle bağdaştırmak mümkündür. Zira Birinci Meclis’te hilafet yanlılarının tepkisinden kaçınılmış, bu kesimin Millî Mücadele’ye verdikleri desteğin devamı arzulanmıştır⁷⁵; fakat Sezgin’in de ifade ettiği üzere bu tutum “*salt bir taktik, basit bir aldatmaca*” değildir. Bu noktada “*nesnel koşulların zorladığı bir uzlaşma*”, “*ortak düşmana karşı, ortak amaçları gerçekleştirebilmek için bir birleşme*” söz konusudur⁷⁶.

1921 Anayasası ile millî iradenin benimsenmesi ile ilgili diğer bir husus, 1921 Anayasası’nın ruhunun halkçı niteliğidir. Bu noktada hemen belirtmelidir ki 1921 Anayasası Dönemi’nde halkçılık ile kastedilen, halkın kendi kendini yönetmesidir. Yani bu dönemde halkçılık düşüncesi, “*demokratik yönetim*” anlayışıyla benzer tutulmuştur⁷⁷. Gerek anayasanın hazırlık sürecinde gerekse anayasanın bütününde halkçılık düşüncesinin izlerini görmek mümkündür. 1921 Anayasası’nın ruhunun halkçı niteliğini gösteren önemli emarelerden biri anayasanın “Halkçılık Programı” olarak meclise sunulmasıdır. Bu düşünce anayasanın maddelerine de sirayet etmiştir. Nitekim anayasanın birinci maddesinin ikinci cümlesi halkın kendi kendisini yönetmesi anlayışına uygun olarak hazırlanmış ve üzerinde tartışma olmaksızın kabul edilmiştir. Zira bu madde uyarınca “*İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir*”⁷⁸. Bunun yanı sıra, yirmi üç maddeden oluşan bir anayasanın on dört maddesinin yerel yönetimlere ayrılması ve yerel yönetimlere eğitim, sağlık, iktisat, ziraat, tarım, sosyal yardımlaşma gibi pek çok konuda geniş yetkiler tanınması halkçılık düşüncesinin 1921 Anayasası’na yansımalarından bir diğeridir⁷⁹. Her ne kadar daha sonra kabul olunmasa da anayasa görüşmelerinde bazı milletvekilleri tek dereceli seçim ilkesinin benimsenmesi, halkoylaması ve halkın kanun teklifi önerileri⁸⁰ sunması da Birinci Meclis’in halkçılık düşüncesini gösteren bir diğer unsurdur⁸¹. Ayrıca Meclis’e hâkim olan halkçılık düşüncesinin bir uzantısı olarak Meclis, “*halka açık*” olarak çalışmış, halktan kopmamıştır⁸². Bu dönemde, herkesin Meclis’e bir dilekçe ile başvurması mümkün kılınmıştır⁸³.

Meclise hâkim olan halkçılık düşüncesinin kökenlerinin de yerel kongre iktidarları dönemine uzatılması mümkündür⁸⁴. Bunun yanı sıra, yukarıda belirtildiği üzere, meclis, yerellik niteliği yüksek bir meclistir. Diğer bir deyişle, milletvekillerinin büyük çoğunluğu doğdukları bölgelerin temsilcileri olarak meclise seçilmişlerdir. Bu durum, halkçılık düşüncesinin meclise hâkim olmasının sebeplerinden biridir.

⁷⁵ Başgil, s. 111, 112; Tanör, 2016, s. 245; Tunaya, s. 71.

⁷⁶ Sezgin, s. 14.

⁷⁷ Arsel, İlhan, *Türk Anayasa Hukuku’nun Umumî Esasları Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 73; Tanör, 2016, s. 258.

Halkçılığa yüklenen anlam zaman içinde farklılaşmış ve halkçılık, hiçbir kişiye, sınıfa, zümreye ayrıcalık tanınmaması olarak algılanmaya başlanmıştır, Sevinç / Demirkent, s. 21.

⁷⁸ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m.2/1, Erdem, s. 73.

⁷⁹ Tanör, 2016, s. 264-266; Arsel, s. 73; Sevinç / Demirkent, s. 35.

Yerel yönetimlere verilen önem aynı zamanda “*Anadolu’nun merkeze karşı bir tepkisi*”dir, Tanör, 2016, s. 265. Bunun yanı sıra, Büyük Millet Meclisi’nin temelinde yerel kongre iktidarlarının bulunması da yerel yönetimlerin ayrıntılı düzenlenmesini ve bunlara geniş yetkiler tanınmasını sağlamıştır, Tanör, 2016, s. 266.

⁸⁰ Tanör, 2016, s. 251.

⁸¹ Tanör, benimsenen halkçılık düşüncesiyle laikliğin sıkı ilişki içinde olduğunun altını çizmektedir, Tanör, 2016, s. 258.

⁸² Tunaya, s. 111.

⁸³ Velidedeoğlu, s. 243.

⁸⁴ Tanör, 2016, s. 266.

II. 1921 Anayasası’nın Öngördüğü Hükûmet Sistemi

1921 Anayasası, açık bir düzenlemeyle herhangi bir hükûmet modelini benimsememiştir. Bununla birlikte, anayasanın yasama ve yürütmeye ilişkin düzenlemeleri, bu anayasanın bir meclis hükûmeti modeli tasarladığını göstermektedir⁸⁵. Birinci Meclis’te her ne kadar yasama ve yürütme bağlamında parlamenter sistemi andıran uygulamalarla karşılaşılrsa da bunlar sistemi parlamenter sistem olarak adlandırmaya yetmemekte, sistemi meclis hükûmeti sisteminden tam olarak koparmamaktadır.

1921 Anayasası’nın 2’nci maddesine göre “*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletın yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*”; 3’üncü maddesine göre ise “*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ unvanını taşır*”. Yani, 1921 Anayasası uyarınca yasama ve yürütme yetkileri Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Yargı yetkisine ilişkin 1921 Anayasası’nda herhangi bir düzenlemeye yer verilmese de üyeleri Büyük Millet Meclisi milletvekillerinden oluşan İstiklâl Mahkemeleri, Meclis’in yargı yetkisini de uhdesinde gördüğünün emaresidir. Dolayısıyla, kuvvetler birliğini merkezine alan ve kuvvetlerin Meclis’te toplanmasını öngören bu sistem, meclis hükûmeti sisteminin örneklerinden birini teşkil etmektedir⁸⁶.

Meclis, Anayasanın 2’inci ve 3’üncü maddesi ile yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplasa da yürütmeye dair bazı işlerin İcra Vekilleri Heyeti adı verilen bir kurul tarafından görülmesine karar vermiştir. İlk olarak 25 Nisan 1920 tarihinde alınan bir kararla yürütme kuvveti kurulmasına karar veren Meclis⁸⁷ bu doğrultuda, 2 Mayıs 1920 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti isimli bir kurul kurmuştur⁸⁸. İcra Vekilleri Heyeti, 1921 Anayasası’nın 8’inci maddesindeki “*Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkısam eylediği devairi kanun-ı mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icra-i hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”⁸⁹ hükmüyle varlığını anayasal boyutta devam ettirmiştir.

Meclis, yürütme işlerinin bir kısmını İcra Vekilleri Heyeti ile gördürse de bu heyetin parlamenter sistemlerdeki Bakanlar Kurulu gibi kurulduğunu ve işlediğini söylemek mümkün değildir. Öncelikle Heyet, klasik anlamda bir yürütme organı olarak kabul edilmemektedir; çünkü tüm yetkiler Meclis’te toplanmıştır ve bu sebeple yürütme yetkisini kullanan ayrı bir organ bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi Meclis’e aittir; yalnızca yürütme işlerinin bazıları İcra

⁸⁵ Bu hükûmet sisteminin tasarlanmasının temelinde Fransız İhtilali’nden ve Jean Jacques Rousseau’dan etkilenmeler olduğu kadar savaşın kolay yönetilmesini sağlamak gayesi de bulunmaktadır, Tanör, 2016, s. 262. Kurnaz ve Duygun bu gerekçelere ek olarak, Meclis’in birbirinden farklı milletvekillerinden teşekkül etmesinin meclis hükûmeti sisteminin tercih edilmesinde etkili olduğunu belirtmiştir, 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”, 16.03.2021, <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/16/does-the-governme-nt-system-of-the-1921-constitution-qualify-as-an-assembly-government-system-the-controversial-government-system-of-the-1921-constitution-5x4nn>, (Erişim Tarihi: 04.05.2021).

⁸⁶ Meclis hükûmeti sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplanmasını öngören bir kuvvetler birliği sistemidir, Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa 2020, s. 626.

⁸⁷ Kuvve-i İcra-iye Teşkiline Dair Heyeti Umumiye Kararı, Erdem, s. 68.

⁸⁸ Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, Erdem, s. 70.

⁸⁹ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m.8, Erdem, s. 74.

Vekilleri Heyeti eliyle ifa edilmiştir⁹⁰. Bu anlayış, İcra Vekilleri Heyeti’nin oluşumuna da yansımıştır. Nitekim Büyük Millet Meclisi, parlamenter sistemden farklı ve meclis hükûmeti sistemine uygun olarak⁹¹ “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” ile icra vekillerinin Meclis tarafından ayrı ayrı ve mutlak çoğunlukla seçilmesini hüküm altına almıştır. Daha sonra yapılan bir değişiklikle vekillerin Büyük Millet Meclisi Reisi’nin milletvekilleri arasından gösterdiği adaylar içinden Meclis’in mutlak çoğunluğuyla seçileceği kararlaştırılmıştır⁹². Buna mukabil, 1921 Anayasası’nın kabulünden sonra vekillerin seçim usulü yeniden değiştirilmiş ve ilk usule -vekillerin Meclis Reisi’nin aday göstermesi usulü olmaksızın doğrudan doğruya Meclis tarafından seçilmesi usulüne- dönülmüştür. Bu durumun sonucunda, vekillerin azledilmesi de meclisin uhdesinde bir yetki olarak kabul edilmiştir⁹³.

Meclis hükûmeti sisteminin özelliklerinden biri olarak⁹⁴ 1921 Anayasası, bir devlet başkanlığı makamı ile bir başbakanlık makamı tasarlamamıştır⁹⁵. Yine de 1921 Anayasası, bir Meclis Reisi makamı öngörmüştür. Anayasanın 9’uncu maddesine göre Meclis’in bir seçim dönemi için kendisine bir meclis başkanı seçmesi kararlaştırılmıştır. Meclis Reisi’nin kullanacağı yetkiler ise parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının kullandığı yetkilere benzemektedir⁹⁶. Nitekim Anayasanın 9’uncu maddesi, Meclis Reisi’ne, meclis adına imza yetkisi ile İcra Vekilleri Heyeti’nin kararlarını onama yetkisi vermiştir⁹⁷. Ayrıca aynı madde ile İcra Vekilleri Heyeti’nin kendi içinde bir oylama yaparak Heyet’e bir başkan seçmesi hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, aynı maddede, Meclis Reisi’nin İcra Vekilleri Heyeti’nin de tabii reisi olduğu belirtilmiştir⁹⁸. İcra Vekilleri Heyeti Reisi’nin seçimine ilişkin madde 1922 yılında yapılan bir kanunla değiştirilmiş, İcra Vekilleri Heyeti Reisi’nin de Meclis tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir⁹⁹. Bu değişiklik, meclisin üstünlüğü anlayışının ve meclis hükûmeti sisteminin bir sonucu olarak kabul edilebilirse de Özbudun bu sava karşı çıkmaktadır. Özbudun’a göre bu değişiklik, Heyet Reisi’nin konumunu güçlendirmiş, benimsenen sistemi parlamenter sisteme yaklaştırmıştır. Ayrıca 1923 yılında alınan Meclis kararı doğrultusunda, İcra Vekilleri Heyeti Reisi, Meclis ile Heyet arasında “*bir vasıta*” haline getirilmiş, “*vekillerin danışma mercii*”

⁹⁰ Tanör, 2016, s. 237.

⁹¹ Meclis hükûmeti sisteminin özelliklerinden biri de icra vekillerinin meclis tarafından seçilmesi ve yine meclis tarafından görevden alınmasıdır, Gözler, *Cilt I*, s. 630, 631.

⁹² Söz konusu seçim usulü parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu’nun oluşturulmasını anımsatmaktadır, Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 67.

⁹³ Özbudun, 1992, s. 62.

⁹⁴ Meclis hükûmeti sisteminde bir devlet başkanına gerek bulunmamaktadır; çünkü tüm yetkiler meclise aittir, Gözler, *Cilt I*, s. 630.

⁹⁵ Devlet başkanlığı makamına yer verilmemesinin 1921 Anayasası’nın ruhunun müzakereci yönüyle bağlantısı kurulabilir. Zira bir devlet başkanlığı makamına yer verilmesi bu makam ile padişahın makamının çatışması sonucu doğurabilir, bu da meclisteki saltanat yanlılarının tepkisini çekebilirdi, Özbudun, 1992, s.67; Tanör, s. 260.

⁹⁶ Özbudun, 1992, s. 66; Akın, s. 202, 203.

⁹⁷ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m.9, Erdem, s. 74.

⁹⁸ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu m.9, Erdem, s. 74.

⁹⁹ İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun m. 1, Erdem, s. 80.

konumuna taşınmıştır¹⁰⁰. Özbudun bu kararı Heyet Reisi’nin başbakanın konumuna benzer bir konuma taşındığı yönünde yorumlamıştır¹⁰¹.

Meclisin üstünlüğü düşüncesi İcra Vekilleri Heyeti’nin işlemleri ve yetkileri üzerinde de etkili olmuştur; fakat uygulamada İcra Vekilleri Heyeti’nin zaman zaman Meclis’i devre dışı bırakarak hareket ettiği durumlarla da karşılaşmıştır. Öncelikle Heyet, Meclis’in kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesinde iktidar sahibi olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede ele alınması gereken ilk hüküm, 1921 Anayasası’nın Meclis’in yürütme işlerine dair İcra Vekilleri Heyeti’ne yön gösterme yetkisini tanıyan 8’inci maddesidir. 8’inci madde uyarınca “*Meclis icra-i hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”. Benzer doğrultuda, “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun”un 3’üncü maddesinde vekillerin kendi görev alanlarına giren konularda mensubu oldukları meclis encümenine danışabilecekleri hüküm altına alınmıştır¹⁰². Dolayısıyla, söz konusu hükümlerle İcra Vekilleri Heyeti’nin yetkilerini kullanırken Meclis’in belirleyici bir fonksiyonunun olabileceği, Heyet’in Meclis’e “*bağımlı*” olacağı bir sistem tasarlanmıştır¹⁰³. Buna mukabil, İcra Vekilleri Heyeti’nin Meclis üzerinde benzer yetkileri bulunmamaktadır. Örneğin, Heyet’e parlamenter sistemlerde olduğu gibi Meclis’i feshetme ya da Meclis’in seçimlerini yenileme yetkileri tanınmamıştır¹⁰⁴. Bununla birlikte, uygulamaya bakıldığında yürütme işlerine Meclis’in müdahalesi olabildiğince azaltılmış, yürütme işlerinin doğrudan İcra Vekilleri Heyeti tarafından görülmesi usulü benimsenmiştir¹⁰⁵. Bu durum Meclis’in mutlak üstünlüğünü savunanlar nedeniyle Meclis’te tartışmalara da yol açmıştır¹⁰⁶. Uygulamada İcra Vekilleri Heyeti, yürütme işlerinin yanı sıra, yasama yetkisinin kullanımında da etkili olmuştur. Nitekim kabul edilen kanunların yüzde sekseninin kökeninin İcra Vekilleri Heyeti tarafından verilen tasarılar olduğu görülmektedir¹⁰⁷.

İcra Vekilleri Heyeti’nin sorumluluğu da zaman zaman parlamenter sistemde benimsenen sorumluluk anlayışını anımsatmaktadır. Zira meclis hükümeti sisteminde “*bakanlık dayanışması*” olmadığı için “*kolektif sorumluluk*” ilkesinden bahsedilemez. Bunun yerine vekiller, yasama organına karşı bir kurul olarak değil, bireysel olarak sorumludur¹⁰⁸. Parlamenter sistemde ise bakanlar kurulu, dayanışma ilkesi çerçevesinde hareket eder ve “*hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden dolayı*” kolektif sorumluluğa sahiptir¹⁰⁹. Diğer bir ifadeyle, bakanlar, dayanışma

¹⁰⁰ Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkın Heyet-i Umumiye Kararı: “*Heyet-i Vekile Reisinin İcra Vekilleri Heyeti ile Büyük Millet Meclisi arasında vasita ve vekillerinin merci-istişarisi olduğu, vezaif-i müşterekeden reisin vekillerle beraber mesul bulunduğu kabul edilmiştir*”, ilgili karar için bkz. Özbudun, s. 69.

¹⁰¹ Özbudun, 1992, s. 69.

¹⁰² Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun m. 3: “*Her vekil deruhta ettiği umurun ifasında mensup olduğu encümenin re’yi istişarisini alabilir*”, Erdem, s. 70.

¹⁰³ Tanör, 2016, s. 259.

Milletvekilleri de İcra Vekilleri Heyeti’nin Meclis’e denk bir organ olmadığını zaman zaman ifade etmişlerdir, Tunaya, s. 96, 97.

¹⁰⁴ Özbudun, s. 72, 73. Benzer görüşler için bkz. Tanör, 2016, s. 260; Akın, s. 228.

Bu durumun esas sebebi İcra Vekilleri Heyeti’nin parlamenter sistemlerdeki bakanlar kurulunun aksine ayrı bir organ olarak kabul edilmemesidir, Duygun / Kurnaz, “Does the Government System of the 1921 Constitution Qualify as an Assembly Government System? The Controversial Government System of the 1921 Constitution”.

¹⁰⁵ Tanör, 2016, s. 270.

¹⁰⁶ Örnek tartışmalar için bkz. Özbudun, 1992, s. 64-66.

¹⁰⁷ Özbudun, 1992, s. 72.

¹⁰⁸ Gözler, *Cilt I*, s. 630, 631.

¹⁰⁹ Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa, 2020, s. 261.

ilkesi gereğince istifa etmedikleri müddetçe bakanlar kurulu kararlarını imzalamak ve bu kararları savunmak durumundadır¹¹⁰. Bu bağlamda da bakanlar, yasama organına karşı bireysel olarak sorumlu olduğu gibi aynı zamanda bakanlar kurulunun aldığı tüm kararlardan birlikte de sorumludur¹¹¹. Birinci Meclis’teki sorumluluk anlayışı incelendiğinde, İcra Vekilleri Heyeti’nin bireysel sorumluluğu kesin olarak kabul edilmiştir. Zira “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun”un 4’üncü maddesinde vekiller arasında bir uyuşmazlık çıktığı takdirde bu uyuşmazlığın çözümünün Meclis’te olduğu ifade edilmiştir¹¹². İcra Vekilleri Heyeti vekillerinin katılmadıkları kararları Meclis’e bildirme yetkileri bulunmaktadır¹¹³. Bununla birlikte, İcra Vekilleri Heyeti’nin kolektif sorumluluğu varmışçasına hareket ettiği durumlar da bulunmaktadır. Bu durumun en iyi göstergesi, İcra Vekilleri Heyeti’nin tümü adına başvuru olan güven oylamalarıdır¹¹⁴. Bir örnek olarak, İcra Vekilleri Heyeti’nin İstanbul hükûmeti ile iletişim içinde olmasından dolayı heyet hakkında topluca güven oylamasına gidilmesi verilebilir¹¹⁵.

III. 1921 Anayasası’nın Ruhu ve 1921 Anayasası’nın Öngördüğü Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Mukayesesi

2021 yılı itibarıyla hazırlıklarına başlanması planlanan yeni anayasa ile 1921 Anayasası’nın mukayesesinin 1921 Anayasası’nın hazırlandığı dönem ve hazırlanma amaçlarıyla günümüz ve yeni anayasanın hedefledikleri açısından farklılıklar bulunması nedeniyle elverişsiz sonuçlara yol açma riski bulunmaktadır¹¹⁶. Nitekim 1921 Anayasası, sıcak savaşın devam ettiği bir ortamda savaşı yönetmek ve meşru bir zemine taşımak amaçlarıyla olağanüstü yetkileri haiz olduğu kabul edilen bir Meclis tarafından yapılmıştır¹¹⁷. Oysa 2021 yılı itibarıyla yapılacak bir anayasanın olağan bir Meclis tarafından yapılması planlanmaktadır. Ayrıca yeni anayasa fikrinin temelinde yatan sebep, “vesayetçi izlerden” uzak, toplumun her kesiminin üzerinde mutabık olduğu sivil bir anayasa ihtiyacıdır. Dolayısıyla, hazırlanması tasarlanan yeni anayasa ile 1921 Anayasası’nın yapılış amacı bağdaşmamaktadır¹¹⁸. Buna ek olarak, yeni bir anayasaya dair henüz bir teklif metni de bulunmamaktadır. Yine de yapılacak yeni bir anayasada hükûmet modeli olarak cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin benimseneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla, hükûmet sistemi bağlamında, 1921 Anayasası ile cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin bir örneğini teşkil eden yürürlükteki anayasanın mukayesesi mümkündür.

¹¹⁰ Gözler, *Cilt II*, s. 263.

¹¹¹ Gözler, *Cilt II*, s. 288.

¹¹² Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun m. 4: “İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder”, Erdem, s. 70.

¹¹³ Aslan, s. 108.

¹¹⁴ Özbudun, 1992, s. 68; Tanör, s. 271.

¹¹⁵ Akın, s. 148.

İcra Vekilleri Heyeti’nin kolektif şekilde hareket etmesi bazı milletvekillerinin tepkisini çekmiştir. Bu milletvekillerine göre Heyet, bir kabine gibi hareket etmektedir ve bu durum benimsenen hükûmet modeliyle uyuşmamaktadır, Aslan, s. 77, 78.

¹¹⁶ Oder, Bertil Emrah, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Vazgeçmeden 1921 Anayasası Ruhuna Yaklaşılamaz” (Aktaran: Serkan Alan), *Gazete Duvar*, 09.02.2021, <https://www.gazeteduvar.com.tr/cumhurbaskanligi-sisteminden-vazgeçmeden-1921-anayasasi-ruhuna-yaklasilamaz-haber-1512769>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

¹¹⁷ Akın, s. 216.

¹¹⁸ Özbudun’a göre 1921 Anayasası, çöken bir devlet karşısında yeni bir devlet düzeni kurmayı amaçlamıştır; fakat 2021 yılı itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti “çökmemiştir”, yani yeni bir devlet düzenine ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu nedenle iki anayasa arasında hedeflenenler bağlamında bir benzerlik kurulamaz, Özbudun, Ergun, “1921 Anayasası Hikayesi”, 26.02.2021, <https://www.perspektif.online/1921-anayasasi-hikayesi/>, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

Öncelikle, yukarıda vurgulandığı üzere, 1921 Anayasası’nın temelinde meclisin üstünlüğü fikri yatmaktadır. 1921 Anayasası’nda benimsenen anlayış uyarınca Meclis, her şeyi yapmaya kadir bir organdır. Bu çerçevede, tüm yetkilerin Meclis’te toplanmasını öngören, kuvvetler birliği esasına dayanan bir meclis hükûmeti sistemi tasarlamıştır. 1921 Anayasası Dönemi’nde yasama yetkisi, Meclis tarafından kullanılsa da yürütme işlerinin bir kısmı İcra Vekilleri Heyeti tarafından ifa edilmiştir. Diğer taraftan, İcra Vekilleri Heyeti ayrı bir egemenlik yetkisine sahip bağımsız bir organ olarak kabul edilmemiş, Meclis’e bağımlı olarak çalışan bir kurul olarak düşünülmüştür. Bu doğrultuda da İcra Vekilleri Heyeti’nin Meclis tarafından seçilmesi ve yine Meclis tarafından görevden alınabilmesi esası benimsenmiştir. Başka bir ifadeyle Heyet, Meclis’e siyaseten sorumlu kılınmıştır. Buna mukabil, İcra Vekilleri Heyeti’nin Meclis üzerinde bu tür yetkileri bulunmamaktadır. Örneğin, Heyet’e Meclis’i feshetme yetkisi tanınmamıştır.

Yürürlükteki Anayasa’nın 7’nci, 8’inci ve 9’uncu maddeleri ise kuvvetler ayrılığı ilkesini öngörmektedir. Anayasa’ya göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne¹¹⁹, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına¹²⁰, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere¹²¹ aittir. Dolayısıyla, yürürlükteki Anayasa, 1921 Anayasası’na hâkim kuvvetler birliği ilkesinin tersini benimsemiştir¹²². Yürürlükteki anayasada kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesi, meclisin üstünlüğü anlayışının 1921 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası’na hâkim olmaması anlamına gelmektedir.

Meclisin mutlak üstünlüğü ilkesi esasen 1924 Anayasası ile zayıflamaya başlamıştır¹²³. 1982 Anayasası’nın yürürlükteki halinde de bu ilkedeki bahsetmek mümkün değildir. Nitekim bu durumun göstergelerinden ilki yürütme organının seçimi ve görevine son verilmesi usulündeki değişikliklerdir. Yürürlükte olan sistemde seçim usulü bakımından yasama ve yürütme organları eş konumda bulunmaktadır. Zira Meclis ve Cumhurbaşkanı Anayasa’nın 75’inci ve 101’inci uyarınca halkoylamasıyla işbaşına gelmektedir. Meclis’in Cumhurbaşkanı’nın seçiminde etkisi bulunmamaktadır. Buna mukabil, göreve son verme açısından Meclis’e de Cumhurbaşkanı’na da çeşitli yetkiler tanınmıştır. Anayasa’nın 116’ncı maddesine göre Meclis, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu karar, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de yenilenmesi ile sonuçlanmaktadır. Benzer bir yetki aynı maddede Cumhurbaşkanı’na da tanınmıştır. Anayasa’nın 116’ncı maddesince Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme kararı alabilmektedir; fakat bu takdirde hem Cumhurbaşkanlığı seçimleri hem de

¹¹⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kabul Tarihi: 07.11.1982, Resmi Gazete: 09.11.1982-17863 (Mükerrer), m.7.

¹²⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.8.

¹²¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.9.

¹²² Özbudun, uygulamaya kuvvetler ayrılığının değil, kuvvetler birliğinin hâkim olduğuna, yürürlükteki sistemde tüm yetkilerin yürütme organında toplandığına işaret etmektedir. Dolayısıyla Özbudun’a göre 2017 yılındaki anayasa değişiklikleri ile esasen kuvvetler birliği ilkesine dayanan bir sisteme geçilmiştir; fakat yine de 1921 Anayasası ile yürürlükteki anayasanın bağdaştırılması mümkün değildir. Zira 1921 Anayasası, yetkilerin Meclis’te toplanmasını öngörürken yürürlükteki anayasa yetkileri tek bir kişide, Cumhurbaşkanında, toplamıştır, Özbudun, “1921 Anayasası Hikayesi”. Çelik de aynı kanaattedir. Çelik’e göre 1921 Anayasası ile yürürlükteki anayasa, kuvvetler birliği noktasında benzeşmektedir. Farklılık, kuvvetler birliğinin tercih nedenindedir. 1921 Anayasası, padişahın yetkilerini sınırlandırmak için tüm yetkileri Meclis’te toplamıştır. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ise tüm yetkileri tek bir organda, bir kişide toplamak için denge ve denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmıştır, Çelik, Demirhan Burak, “The First Big Constitutional Breakthrough in Ottoman -Turkish Constitutionalism: The 1921 Constitution”, 11.03.2021, <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/11/the-first-big-constitutional-breakthrough-in-ottoman-turkish-constitutionalism-the-1921-constitution-a7gnc>, (Erişim Tarihi: 04.05.2021).

¹²³ Özbudun, Ergun, *1924 Anayasası*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 13-22.

parlamento seçimleri yenilenmektedir. Her ne kadar Anayasası’nın 116’ncı maddesinin seçimlerin yenilenmesi yetkisine dair yasama ve yürütme organları için benzer düzenlemeler öngörse de bu madde yasama ve yürütme organlarına eşit güçte yetkiler tanımamıştır. Zira Meclis’in seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi için nitelikli çoğunluğa (Meclis üye tamsayısının beşte üçüne) ihtiyaç vardır. Hâlbuki yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır ve tek kişinin bir karar alması üç yüz altmış milletvekilinin ortak karar almasından çok daha kolaydır. Bu nedenle de seçimleri yenileme hususunda yürütme organı, yasama organından üstün bir konuma taşınmıştır¹²⁴.

Seçimlerin yenilenmesi yetkisinin yanı sıra düzenleyici işlem yapma yetkisi bağlamında da 1921 Anayasası ile 2017 tarihli anayasa değişikliği sonrasındaki anayasanın bağdaştırılması mümkün görünmemektedir. 1921 Anayasası Dönemi’nde İcra Vekilleri Heyeti’nin düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğu kabul edilmiştir¹²⁵; fakat bu yetki benimsenen hükümet sistemi uyarınca, Meclis’in denetimine tâbi ve Meclis’in çizdiği sınırlar çerçevesinde kullanılması gereken bir yetki olarak tasavvur edilmiştir. Bu anlayış 2017 yılındaki anayasa değişikliklerine kadar benzer şekilde devam etmiştir. Zira Anayasa uyarınca yasama yetkisinin Meclis’e ait olduğu ve bu yetkinin genel, ilk-el ve devredilmez bir yetki olduğu kabul edilmiştir. Yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi ise yasama organına bağlı, ikincil bir yetki olarak düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, 2017 yılına dek olağan dönemlerde yürütme organının yasama organı tarafından kanunla yetkilendirilmedikçe düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır¹²⁶. Buna mukabil, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile yürütme organına bazı konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilk-elden düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Yani, artık Cumhurbaşkanının Meclis tarafından yetkilendirilmesine ya da denetimine ihtiyaç duymaksızın doğrudan doğruya düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır. Normlar hiyerarşisi bağlamında kanunlar yürütme organının düzenleyici işlemi olan cumhurbaşkanlığı kararnamesinden üstün tutulsa da¹²⁷ 2017 yılı itibarıyla yürütme organının yasama organının yetkilendirmesi ve denetimi olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisiyle donatılması, Meclis’in bu alandaki üstünlüğünü ciddi ölçüde etkilemiştir¹²⁸.

¹²⁴ Gönenç, Levent / Kontacı, Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 145, 2019, s. 68.

¹²⁵ Yılmaz, Harun, “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 110, 2014, s. 225 (dipnot: 18).

¹²⁶ Akyılmaz, Hatice Cemre, s. 106-127.

¹²⁷ Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020, s. 40, 41; Akyılmaz, Cemre, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, 2019, s. 199-201; Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 250; Gözler, 2019, s. 944, 945.

Doktrinde normlar hiyerarşisi bağlamında cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun ile aynı değerde olduğunu söyleyen yazarlar bulunmaktadır, ilgili görüş için bkz. Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 280, 281; Barın, Taylan, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 31-34.

¹²⁸ Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, s. 56.

Demirkent, yasama organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin zayıflamasına bir örnek olarak Resmi Gazete’de yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararnameleri sayısına karşın kanun sayısını vermektedir. Demirkent’e göre “Yasamanın neredeyse bütün yetkileri, hem denetim yetkileri hem de ana işlevi olan yasama işlevsizleştirilmiş durumda. Resmi Gazete’ye her gece baktığımızda yasaların yayınlandığını göremiyoruz ama her gün üç beş tane cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlandığını görüyoruz”, Demirkent, Dinçer, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Vazgeçmeden 1921 Anayasası Ruhuna Yaklaşılamaz”, (Aktaran: Serkan Alan), *Gazete Duvar*, 09.02.2021, <https://www.gazeteduvar.com.tr/>

2017 yılındaki anayasa değişikliği, Meclis’in denetim yetkilerini de Cumhurbaşkanının lehine Meclis’in aleyhine olacak şekilde etkilemiştir¹²⁹. Yasama ve yürütme organlarının meşruiyet kaynağı halkoyu olduğu için Cumhurbaşkanının siyasî sorumluluğuna seçimlerin yenilenmesi kararı alması haricinde başvuramayan Meclis¹³⁰, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesi konusunda da zora sokulmuştur. Zira Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilebilmesi için bu süreci imkânsız kılacak nitelikte yüksek nitelikli çoğunluklar¹³¹ gerekmektedir¹³². Ayrıca Meclis’in çeşitli denetim mekanizmalarına da son verilmiştir. Örneğin Meclis’in 2017 yılındaki değişiklikler öncesinde yazılı sorudan daha sık başvurduğu sözlü soru mekanizmasına 2017 yılındaki anayasa değişiklikleriyle son verilmiştir¹³³. Benzer şekilde, gensoru yetkisi de Bakanlar Kurulu’nun yapısı ve yetkileri tamamen değiştiğinden ilga edilmiştir. Bunlara ek olarak, yasama organının tarihsel süreç içinde önemli silahlarından olan bütçe yetkisi de ciddi ölçüde zedelenmiştir¹³⁴; çünkü Cumhurbaşkanı’na bütçe kanunu kabul edilmediği takdirde geçici bütçe kanunu çıkarma, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması halinde ise bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında artırarak uygulama yetkisi verilmiştir¹³⁵.

1921 Anayasası’nın ruhu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi mukayese edildiğinde bu ruh ile yürürlükteki sistemi bağdaştırmak da zor görünmektedir. Yukarıda da sıklıkla vurgulandığı üzere 1921 Anayasası ruhu müzakereci ve çoğulcudur. Oysa 2017 yılında yürürlüğe giren sistem ile müzakereci bir ortam tesis etmek güçleşmiştir. Öncelikle 1921 Anayasası’nı hazırlayan Meclis üyeleri ortak bir amaçla bir araya geldikleri için partileşmeyi reddetmişlerdir¹³⁶. Meclis’te zaman içinde gruplaşmalar olsa da bu grupların siyasal parti düzeyine erişmesi mümkün olmamıştır. 1946 yılından bu yana ise parlamentoda en az iki parti bulunmaktadır¹³⁷. Bu partiler disiplinli yapılara sahiptir. Diğer bir ifadeyle, milletvekilleri çoğunlukla kendi görüşlerinden ziyade partilerinin görüşleri doğrultusunda hareket etmektedir¹³⁸. Bu durum yine de müzakereci ve çoğulcu bir ortamın oluşmasına engel değildir. Bununla birlikte, 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri sonucunda yürütme organı tek kişiden oluşacak şekilde tasarlanmıştır ve bu kişi “*kazanan her şeyi alır*” prensibi¹³⁹ uyarınca seçilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçilen kişinin bir siyasal parti üyesi olması durumunda, seçim sonrasında partisi ile bağı kesilmemektedir¹⁴⁰. Yani yürütme organı için yapılan seçimler yürütme organına tek bir görüşün hâkim olacağı şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu durum kanımızca yürütme organı bağlamında çoğulcu ve müzakereci bir ortamın oluşmasını ciddi ölçüde zedeleme riskini barındırmaktadır; çünkü yürütme organında

cumhurbaşkanligi-sisteminden-vazgecmeden-1921-anayasasi-ruhuna-yaklasilamaz-haber-1512769, (Erişim Tarihi: 03.05.2021).

¹²⁹ Esen, s. 54.

¹³⁰ Gözler, 2019, s. 857.

¹³¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.105.

¹³² Özbudun, 2019, s. 322.

¹³³ Esen, s. 50; Gözler, 2019, s. 685.

¹³⁴ Gözler, 2019, s. 702; Gönenç / Kontacı, s. 71; Özbudun, 2019, s. 322.

¹³⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.161/3,4.

¹³⁶ Akın, s. 52; Demirel, 2020, s. 170.

¹³⁷ İba, Şeref, *Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 47.

¹³⁸ İba, 2020, s. 122, 123.

¹³⁹ Söz konusu prensiple ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s. 59-70.

¹⁴⁰ Gözler, 2019, 815, 816.

farklı görüşler dışlanmakta, tek bir görüşün baskın çıkması söz konusu olmaktadır. Buna ek olarak, Meclis ve Cumhurbaşkanlığı için yapılan seçimler aynı gün yapıldıkları için Cumhurbaşkanı seçilen kişinin sahip olduğu görüşün Meclis’te çoğunluğu kazanması da muhtemeldir¹⁴¹. Bu durum ayrıca Meclis’te de müzakereci ve çoğulcu bir havanın hâkim olmasına mani olmaktadır. Zira kanaatimizce hem yasama hem de yürütme organının benzer çoğunluklarda oluşu müzakere ortamına ihtiyaç duyulmaması ile sonuçlanma riskini barındırmaktadır.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası, oldukça zor şartlar altında, özel bir meclis tarafından hazırlanmıştır. Bu nedenle, 1921 Anayasası, hazırlandığı dönemin ve onu hazırlayan milletvekillerinin ruhu taşımaktadır. Birinci Dünya Savaşı’ndan yenilgiyle ayrılan Osmanlı Devleti’nin farklı bölgelerinde işgallerin başlaması üzerine halk direnişe geçmiş, bölgesel düzeyde başlayan direnişler ulusal düzeye taşınmıştır. Süreç Ankara’da olağanüstü yetkileri haiz bir meclisin toplanması ile devam etmiştir. Bu meclis, dönemin olağanüstülüğüne ve güçlüklerine rağmen demokratik bir yöntemle bir araya gelen milletvekillerinden oluşturulmuştur. Altmış altı livadan seçilerek gelen milletvekilleri, farklı toplumsal kesimlerin ve ideolojilerin temsilcileri olarak görev yapsa da söz konusu farklılıklar, milletvekillerinin ortak bir amaç doğrultusunda - vatani kurtarma amacıyla- hareket etmesine mani olmamıştır. Bu bilinçle çalışan milletvekilleri, kendileri gibi farklı ve özellikli bir anayasa hazırlamışlardır. Millî egemenlik prensibine ve bu çerçevede de meclisin üstünlüğüne önem veren milletvekilleri, 1921 Anayasası’nı millî irade temelli, müzakereci ve çoğulcu bir metin olarak tasarlamışlardır.

1921 Anayasası’na dek yasama organı yürütme organından yetkiler devşirmeye çalışmış; fakat önem ve yetki bağlamında yürütme organının önüne geçememiştir. 1921 Anayasası’yla bu durum tamamen değişmiş, yasama organı diğer organların üzerinde bir konuma yerleştirilmiştir. Bu anayasadan sonra da yürütme organı yasama organından çeşitli yetkiler “*koparmaya*” çalışarak yetkilerini genişletmeye çabalamıştır¹⁴². Nitekim 1924 Anayasası itibarıyla, meclisin mutlak üstünlüğü anlayışı etkisini yitirmeye, yasama organı güç kaybederken yürütme organı güç kazanmaya başlamıştır. 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile ise yürütme organının yapısı değiştirilmiş ve bu organa oldukça güçlü yetkiler tanınmıştır. Bu değişikliklerin neticesinde, yürütme organı, 1921 yılından bu yana en güçlü konuma yerleştirilmiştir. Yeni anayasa tartışmaları çerçevesinde örnek alınan 1921 Anayasası ile mevcut anayasal sistemin çatışma noktaları da bu iki hususta toplanmaktadır. Zira tek kişiden oluşan yürütme organı 1921 Anayasası’nın müzakereci ve çoğulcu yapısıyla örtüşmemekte, Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler de Meclis’in işlevsiz kalmasına neden olmaktadır.

Kanaatimizce modern bir hukuk devletinde olması gereken, bir organı gereğinden fazla güçlendirmekten ziyade organlar arasında güç dengesini sağlamaktır. Bu da ancak denge ve denetleme mekanizmalarıyla mümkündür. Diğer bir ifadeyle, salt hükûmet modeli bir devleti demokratik bir hukuk devleti yapmaya yeterli değildir. Yasama, yürütme ya da yargı organlarından herhangi birini diğerinden üstün kılmak yerine çeşitli mekanizmalarla bu organların yetki aşımının önüne geçilmelidir. Ancak bu şekilde demokratik bir hukuk devletinden bahsetmek mümkün olur.

¹⁴¹ Özbudun, 2019, s. 322.

¹⁴² Soysal, s. 27, 28.

KAYNAKÇA

Akın, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

“AKP Sözcüsü Çelik’ten Yeni Anayasa Açıklaması”, Sözcü Gazetesi, 09.02.2021, <https://www.sozcu.com.tr/2021/gundem/akp-sozcusu-celikten-yeni-anayasa-aciklamasi-6251714/>.

“Ak Parti’li Akbaşoğlu’ndan 'Yeni Anayasa İçin Dört Aşamalı Yol Haritası' Bulunduğu Açıklaması”, Anadolu Ajansı, 17.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/ak-partili-akbasoglundan-yeni-anayasa-icin-dort-asamali-yol-haritasi-bulundugu-aciklamasi/2148240>.

Akşin, Sina, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İlk Yılında Fransız İhtilâli’nin Etkileri”, Birinci Meclis (Editör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 63-69.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020.

Akyılmaz, Cemre, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, 2019, ss. 191-207.

Akyılmaz, Hatice Cemre, “Yasama Yetkisi”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.

Akyılmaz, Gül, “Osmanlı Devletinde Egemenlik Kavramının Gelişimi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1-2, ss. 129-159.

Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukuku’nun Umumî Esasları Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

Aslan, Yavuz, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2001.

Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.

Atatürk, Mustafa Kemal, Nutuk, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2017.

“Bahçeliden Yeni Anayasa Açıklaması”, Sözcü Gazetesi, 02.02.2021, <https://www.sozcu.com.tr/2021/gundem/bahceliden-yeni-anayasa-aciklamasi-6240083>.

“Bakan Gül: Gazi Meclisimizin, Milletimizin İradesiyle Yeni Anayasa ile Taçlanacağına İnançımız Tamdır”, Anadolu Ajansı, 08.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/bakan-gul-gazi-meclisimizin-milletimizin-iradesiyle-yeni-anayasa-ile-taclanacagina-inancimiz-tamdir/2137334>.

Barın, Taylan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilât Hukuku Birinci Cilt, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.

Cin, Halil / Akyılmaz, Gül, Türk Hukuk Tarihi, 9. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2017.

“Cumhurbaşkanı Erdoğan: Türkiye’nin Yeni ve Sivil Bir Anayasayı Tartışması Değişen Şartların Kaçınılmaz Gereğidir”, Anadolu Ajansı, 24.03.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-turkiyenin-yeni-ve-sivil-bir-anayasayi-tartismasi-degisen-sartlarin-kacinilmaz-geregidir/2186123>.

“Cumhurbaşkanı Erdoğan: Artık Bu Ülke Taksim'deki Bir Gezi Olayını Yaşamayacak ve Yaşatmayacaktır”, Anadolu Ajansı, 03.02.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-artik-bu-ulke-taksimdeki-bir-gezi-olayini-yasamayacak-veyasatmayacaktır/2132463>.

Çelik, Demirhan Burak, “The First Big Constitutional Breakthrough in Ottoman-Turkish Constitutionalism: The 1921 Constitution”, 11.03.2021, <https://blog-iacl-aicd.org/centenary-of-the-turkish-constitution/2021/3/11/the-first-big-constitutional-breakthrough-in-ottoman-turkish-constitutionalism-the-1921-constitution-a7gnc>.

Demirel, Ahmet, İlk Meclis’in Vekilleri, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.

Demirel, Ahmet, Birinci Meclis’te Muhalefet İkinci Grup, 2. Baskı, İstanbul, 2020.

Demirel, Ahmet, Tek Partinin Yükselişi, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2021.

Demirkent, Dinçer, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Vazgeçmeden 1921 Anayasası Ruhuna Yaklaşılamaz”, Aktaran: Serkan Alan, Gazete Duvar, 09.02.2021, <https://www.gazeteduvar.com.tr/cumhurbaskanligi-sisteminden-vazgecmeden-1921-anayasasi-ruhuna-yaklasilamaz-haber-1512769>.

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”, 16.03.2021, <https://blog-iacl-aicd.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>.

Erdem, Tarhan, Anayasalar ve Belgeler 1876-2012, Doğan Kitap, İstanbul 2012.

Esen, Bülent Nuri, Türk Anayasa Hukuku Birinci Fasikül, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1968.

Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2016/4, ss. 45-73.

Goloğlu, Mahmut, Milli Mücadele Tarihi – III Üçüncü Meşruyet (1920) Birinci Büyük Millet Meclisi, 2. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Gönenç, Levent / Kontacı, Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 145, 2019, ss. 53-79.

Göze, Ayferi, Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi, Genişletilmiş 4. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1993.

Gözler, Kemal, Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa, 2019.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa, 2020.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınevi, Bursa, 2020.

Göztepe, Ece, “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğunlukçu Demokrasi Modelleri: Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler”, Kamu Hukukçuları Platformu Çoğunlukçu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2011, ss. 130-173.

Güneş, İhsan, Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı (1920-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1997.

İba, Şeref, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve Parlamento’nun Rolü”, Yasama Dergisi, Sayı 34, 2016, ss. 47-61.

İba, Şeref, Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2020.

Oder, Bertil Emrah, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Vazgeçmeden 1921 Anayasası Ruhuna Yaklaşılamaz”, (Aktaran: Serkan Alan), Gazete Duvar, 09.02.2021,

<https://www.gazeteduvar.com.tr/cumhurbaskanligi-sisteminden-vazgecmeden-1921-anayasasi-ruhuna-yaklasilamaz-haber-1512769>.

“Oydaşma” Kelimesi, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr>.

Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun, 1924 Anayasası, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

Özbudun, Ergun, “1921 Anayasası Hikayesi”, 26.02.2021, <https://www.perspektif.online/1921-anayasasi-hikayesi>.

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

Sezgin, Ömür, Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara, 1984.

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

Tanör, Bülent, Yerel Kongre İktidarları, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.

Tanör, Bülent, Kurtuluş Kuruluş, 8. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2007.

Tanör, Bülent, Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri, 27. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016.

Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), 2. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, İlk Meclis ve Millî Mücadele’de Anadolu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1990.

Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.

Yılmaz, Harun, “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 110, 2014, ss. 219-240.