

1921 ANAYASASI'NIN UYGULANMASINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE TESPİTLER

EVALUATION AND FINDINGS ON THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTION OF 1921

Ercan ÇELEBİ*

Geliş Tarihi/Received:05.06.2021

Kabul Tarihi/Accepted:27.06.2021

ÇELEBİ, Ercan, (2021), "1921 Anayasası'nın Uygulanmasına İlişkin Değerlendirme ve Tespitler", Belgi Dergisi, S.22, Pamukkale Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkilap Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Yaz 2021/II, ss. 75-93.

Öz

Bilindiği üzere Osmanlı Devleti'nde demokratikleşme süreci ya da anayasacılık hareketleri Sened-i İttifakla başlamış, fasilalarla Tanzimat, Islahat, I. ve II. Meşrutiyet Dönemlerinde devam etmiştir. Kanun-i Esasi ile devletin kuruluşu düzenlenmiş, temel hak ve özgürlüklere yer verilmiş; bununla birlikte Padişahın yetkileri tam anlamıyla kısıtlanamamıştır. Anayasal gelişmeler II. Meşrutiyet Dönemi'nde de devam etmiş; yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri Padişahın müdahale alanından çıkarılmıştır. 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanan ve Misak-ı Milli'yi kabul eden Osmanlı Mebusan Meclisi, 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgalini müteakip dağıtılmış ve üyelerinin bir kısmı Malta'ya sürgün edilmiştir. Bu durum karşısında Mustafa Kemal Paşa 19 Mart 1920 tarihinde bir beyanname yayımlayarak, yapılacak seçimlerden sonra "salâhiyat-ı fevkalâdeye malik bir meclisin" Ankara'da toplanacağını duyurmuştur. Bu çağrı üzerine gerçekleştirilen seçimlerden sonra 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi Ankara'da açılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yerine getirdiği en önemli görevlerden bir tanesi de, 20 Ocak 1921 tarihinde 1921 Anayasası'nı kabul etmiş olmasıdır. 1921 Anayasası ise temel hak ve özgürlükler, yargı kuvveti ve anayasa değişikliği hususunda izlenecek usuller gibi bölümlere yer vermemiş, 23 maddeden oluşan çerçeve bir Anayasa'dır. 1921 Anayasası, Türkiye Cumhuriyet Devleti'nin kuruluşunu hukukî bir zemine oturtması ve egemenliği millete vermesi bakımlarından önemlidir. Ancak 1921 Anayasası'nın ilgili maddelerinin hemen uygulanması, dönemin şartlarına göre mümkün olmamıştır. Bu durum Canik (Samsun) Mebusu Ahmet Nafiz Bey tarafından 18 Haziran 1921 tarihinde, 1921 Anayasası'nın bazı maddelerinin neden tatbik edilmediğine dair bir soru takririni Meclis Riyaseti'ne vermesine neden olmuştur. Bu çalışmada 1921 Anayasası'nın uygulanması/uygulanabilirliği sorunu, Anayasa'da yer alan milli egemenlik ve mülkî idareye ilişkin maddeleri göz önünde bulundurularak irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye'de Anayasal Hareketler, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası, Milli Mücadele.*

* Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, Kastamonu/Türkiye (ecelebi@kastamonu.edu.tr), ((<https://orcid.org/0000-0003-0524-2757>)).

Abstract

As it is known, the democratization process or constitutional movements in the Ottoman Empire period started with the Charter of Alliance. This process continued in the Tanzimat (1839), Reform Edicts (1856), and the First and Second Constitutional Periods. The foundation of the state was regulated with Kanun-i Esasi, and fundamental rights and freedoms were included; however, the sultan's powers were not fully restricted. Legislative, executive and judicial powers were removed from the intervention area of the Sultan with the arrangements made in the Constitution in the Second Constitutional Period. The Ottoman Parliamentary Assembly, which gathered in Istanbul on January 12, 1920 and accepted the National Pact, was dissolved on March 16, 1920 following the occupation of Istanbul and some of its members were exiled to Malta. In the face of this situation, Mustafa Kemal Pasha published a declaration on March 19, 1920, and announced that after the elections to be held, "a parliament with extraordinary powers" would convene in Ankara. After the elections held on this call, the Turkish Grand National Assembly was opened in Ankara on April 23, 1920. One of the most important duties of the Turkish Grand National Assembly was the adoption of the 1921 Constitution on January 20, 1921. The 1921 Constitution, on the other hand, is a short Constitution consisting of 23 articles, which did not include sections such as fundamental rights and freedoms, judicial power and the procedures to be followed regarding constitutional amendment. The 1921 Constitution is important in terms of placing the establishment of the Republic of Turkey on a legal basis and giving sovereignty to the nation. But the implementation of the 1921 Constitution seemed difficult given the conditions of the time it was adopted. This situation caused Canik (Samsun) Deputy Ahmet Nafiz Bey to submit a question statement to the Parliamentary Presidency on 16 June 1921 about why some articles of the 1921 Constitution were not implemented. In this study, the problem of the implementation/applicability of the 1921 Constitution has been tried to be examined by taking into account the articles on national sovereignty and civil administration in the Constitution.

Keywords: *Constitutional Movements in Turkey, Grand National Assembly of Turkey, 1921 Constitution, National Struggle.*

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nde demokratikleşme süreci ya da anayasacılık hareketlerinin Sened-i İttifakla başladığı genel kabul gören görüştür. Nitekim Gözler Türkiye'de anayasacılık hareketlerinin, “devlet iktidarının sınırlandırılması ve temel hak ve hürriyetlerin korunması düşüncesi(nden)” hareketle, 1808 tarihli Sened-i İttifakla başlatılması gerektiğini savunur.¹ Bu haliyle Sened-i İttifak, aynı zamanda ilk anayasal belge olarak kabul edilir. Nitekim İttifakta kişi hak ve özgürlüklerine ve insan haklarına atıfta bulunulmuştur. Zulüm ve işkence yasaklanmış, kimseye haksızlık yapılmaması, suçun önceden teyidi, hazine ve devlet gelirlerinin korunması, vergilerin adaletli olması ve yoksulun korunması hususlarına temas edilmiştir.² Bununla birlikte Sened-i İttifak'ta yer alan hükümlerin tarafların (âyanlar ve merkezi otorite) taahhüt ve güvencesine bağlı kalması, hükümlerin uygulanmasını denetleyecek bir mekanizmanın ön görülmemiş olması, Özbudun'un ifadesiyle Sened-i İttifak'ı “ölü doğmuş bir belge” haline getirmiştir. Diğer taraftan Tanör'e göre metnin hukuk diliyle ele alınmaması, belgeyi ortaya koyan Meşveret-i Amme'nin bir yasama organı olmaması, Senet'in bir siyasî bunalımı aşmak amacıyla yapılması ve belirtilen hususların devamlılık arz etmemesi Sened-i İttifak'ın zayıf yanlarını oluşturmuştur.³

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı ise 3 Kasım 1839'da ilan edilmiştir. XIX. yüzyıl başlarından itibaren kendisini gösteren Liberalizm, Nasyonalizm ve Sosyalizm gibi fikirler toplumlari derinden etkileyen, ayrıca çalkantı ve karışıklıklara sebep olan fikir akımları olmuştur. Fransız İhtilali sonrasında kendisini gösteren eşitlik, adalet, özgürlük ve milliyetçilik gibi kavramlar ise dönemin toplumlarını etkisi altına almıştır. Şüphesiz bu sayılan fikir akımları ve kavramlar, Tanzimat Fermanı'nın muhtevisyatını da direk ya da dolaylı olarak etkilemiştir.⁴ Ferman'da hazırlanacak kanunlara esas olmak üzere can güvenliği, mal, ırz ve namusun korunması, vergilerin ve asker alımının düzenlenmesi, iltizamın kaldırılması, rüşvetin önlenmesi; bu çerçevede hiç kimseye yargılanmadan ölüm cezasının verilmemesi, herkesin malına mülküne istediği gibi tasarruf edebilmesi, bu haklardan Müslim-gayrimüslim bütün tebaanın aynı şekilde yararlanması konularına temas edilmiştir.⁵ Tanzimat Dönemi aynı zamanda kanunlaştırma hareketlerinin de başlangıç noktası olmuştur. Nitekim İslahat Dönemini de kapsayacak şekilde 1880 yılına kadar Yerli (Tedvin) Kanunlar, İktibas (Kodifikasyon) Kanunlar ve Karma Usulü Kanunlar olmak üzere pek çok kanun çıkarılmıştır.⁶

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı'nın muhtevisyatını etkileyen Liberalizm, Nasyonalizm ve Fransız İhtilâli sonrasında ortaya çıkan eşitlik, özgürlük, adalet ve milliyetçilik fikirleri, İslahat Fermanı'nın içeriğini de yakından etkilemiştir. Diğer yandan

1 Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayım Dağıtım, Bursa, 2018, s. 9.

2 Sina Akşin, “Sened-i İttifak İle Magna Carta'nın Karşılaştırılması”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt. 16, Sayı: 27, 1992, s. 115-119; Ali Akyıldız, “Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni”, İslâm Araştırmaları Dergisi, Sayı: 2, 1998, s. 215-220; Zehra Aslan, “Sened-i İttifak'ın Ortaya Çıkışı ve İnsan Hakları Bakımından Değerlendirilmesi”, International Journal of Social Science, Volume 6, Issue 8, p. 86-89.

3 Aybars Pamir, “Osmanlı Egemenlik Anlayışında Senedi İttifak'ın Yeri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 53, Sayı: 2, s. 78-79.

4 Yavuz Özdemir-Erol Çiydem-Elif Aktaş, “Tanzimat Fermanı'nın Arka Planı”, Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt. 22, No:1, 2014, s. 325-330.

5 Ali Akyıldız, “Tanzimat”, TDV, Cilt. 40, 2011, s. 2-3.

6 Musa Gümüş, “Osmanlı Devleti'nde Kanunlaştırma Hareketleri, İdeolojisi ve Kurumları”, Tarih Okulu, Sayı: XIV, 2013, s. 166-188.

büyük devletlerle olan münasebetler, ekonomik sebepler, 1848 İhtilâli'nin Osmanlı Devleti üzerindeki etkileri ve Kırım Savaşı, Islahat Fermanı'nın ilan edilme sebepleri arasında sayılabilir.⁷ Gayrimüslim tebaaya yeni haklar verilerek Müslüman tebaa ile eşit seviyeye getirilmesi, böylece batılı devletlerin Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışmalarına engel olmak ve Kırım Savaşı sonrası Paris'te toplanacak olan barış konferansında Osmanlı Devleti lehine kararların alınmasına etkide bulunmak gibi sebepler ise Islahat Fermanı'ndan amaçlanan beklentiler arasındadır. Tanzimat gibi anayasal bir belge olan Islahat Fermanı ile temsil hakkı, yeni ibadethanelerin açılması ve tamiri hususunda gösterilen kolaylıklar, kendi okullarını açma, ekonomik yükümlülük, mülk dokunulmazlığı, devlet dairelerinde memur olma hakkı ve ruhanî reislerin özlük hakları konularında gayrimüslimlere pek çok yeni haklar verilmiş, böylece eşitlik ilkesine dayalı bir devlet yaklaşımı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Islahat Fermanı aynı zamanda bu sayılan özellikleri bakımından Tanzimat Fermanı'nın eksiklerini tamamlayan bir belge olmuştur. Islahat Fermanı başka bir yönüyle de Tanzimat ile Kanun-i Esasî'yi birbirine bağlayan önemli bir görevi de üstlenmiştir.⁸

I. Meşrutiyet'in ilanı (1876) ve ilk Meclis-i Mebûsân'ın toplanması (20 Mart 1876) ve yine II. Meşrutiyet'in ilanı (1908) ile 25 Temmuz 1908 de Meclis-i Mebûsân'ın yeniden açılışı, Osmanlı İmparatorluğu'nda ve dünyada anayasacılık hareketleri yönünden büyük olaylar olarak tanımlanmıştır.⁹ Kanun-ı Esasî'nin kabulü, Tanzimat Dönemi'yle başlatılan modernleşme sürecinin bir devamı olmuştur. Kanunun hazırlanmasında bir kurucu meclis veya halk temsilcilerinden oluşan bir yasama meclisi rol almadığından, Kanun-i Esasî'nin biçimsel olarak bir anayasa sayılmayacağı ifade edilmişse de, maddî hukuk açısından anayasa kabul edilmemesi için de bir sebep bulunmamaktadır. Kanun-i Esasî, on iki başlık ve 119 maddeden oluşmaktadır.¹⁰ Osmanlı Devleti Memleketleri, Osmanlı Devleti Tebaasının Genel Hukuku, Devlet Vekilleri, Memurlar, Meclis-i Umumî, Heyet-i Ayan, Heyet-i Mebusan, Muhakeme, Yüce Divan, Vilayetler ve Çeşitli Maddeler Kanun-i Esasî'nin bölümlerini oluşturmuştur.¹¹ Osmanlı'da Meşrutiyet yönetiminin temelini oluşturan Kanun-i Esasî, kişi hak ve özgürlüklerini de düzenlemiştir. Anayasa, meclisi açma ve kapama, çıkarılacak yasaları onaylama veya veto etme, yasaları yürürlüğe koyma, hükümeti göreve getirme ve görevden alma yetkisini padişaha tanımıştır. Bu durum Padişahın yetkilerinin sınırlandırılmadığını göstermektedir. Uygulama imkânı bulamayan bu anayasa, sadece padişahın var olan yetkilerini yazılı hale getirilmiştir.¹² Kanun-ı Esasî yedi defa değişikliğe uğramış, en köklü değişiklik 21 Ağustos 1909'da yapılmıştır.¹³

Yukarıda verilen bilgilerden hareketle, Sened-i İttifak'tan 1921 Anayasası'nın kabul edildiği döneme kadar padişahın yetkilerinin sınırlandırılması, anayasal ve parlamenter

7 Gül Bülbül, "Islahat Fermanı'nı Hazırlayan Sebepler ve Islahat Fermanı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 2, Sayı: 2, 1989, s. 159.

8 Musa Gümüş, "Anayasal Meşrûfî Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi", Bilig, Sayı: 48, 2008, s. 216, 230.

9 Yücel Özkaya, "Birinci Kanun-i Esasî Ve Meşrutiyet Hakkında Ortaya Konulan Görüşler ve Parlamento Usulü Hakkında Bir Layiha", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, Cilt. 31, Sayı: 1-2, 1987, s. 397.

10 Mehmet Akif Aydın, "Kanun-i Esasî: 1876 Yılında Kabul Edilen Osmanlı Devleti Anayasası", TDV, Cilt. 24, 2001, s. 329.

11 Mehmet Kayıran-Mustafa Yahya Metintaş, "Türkiye'de Anayasal Gelişme (1876-1924)", Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yakın Tarih Dergisi, Cilt. 1, Sayı: 1, 2017, s. 22.

12 Müzehher Yamaç, "İlk Anayasa (1876 Kanun-ı Esasî)", Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 5, 2014, s. 59.

13 Aydın, Kanun-i Esasî, s. 330.

düzene geçiş, temsil, kişi hak ve özgürlüklerinin ve muhalefetin gelişimi gibi hususlarda yaşanan tarihî süreç, Türkiye'de anayasacılık hareketleri bakımından önemli deneyim ve tecrübeler kazandırmıştır.

A-1921 Anayasası: Anayasa'nın Kabulüne Giden Süreç

1-Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılışı

1921 Anayasası'nın kabulüne temas etmeden önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluş süreci hakkında bilgi vermek, konu bütünlüğü açısından uygun olacaktır. İstanbul ilk olarak 13 Kasım 1918'de, ikinci kez ve resmî olarak 16 Mart 1920'de Müttefiklerce işgal edilmiştir. 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanan ve Misâk-ı Millî'yi kabul eden Osmanlı Mebusan Meclisi, 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgalini müteakip dağıtılmış ve üyelerinin bir kısmı Malta'ya sürgün edilmiştir.¹⁴ Mustafa Kemal Paşa gelişen bu olaylar üzerine 19 Mart 1920'de Vilâyetlere, Müstakil Livalara ve Kolordu Kumandanlıklarına bir beyanname yayımlayarak Hilâfet ve saltanatın merkezi olan İstanbul'un İtilâf Devletleri tarafından işgaliyle birlikte Devletin teşrî, icra ve kaza organlarının işleyemez hale geldiğini, Meclisi Mebusan'ın bu şartlar içinde çalışamayacağını, bu sebeple Saltanat ve Hilâfetin dokunulmazlığını ve bağımsızlığını sağlayacak tedbirleri düşünmek ve tatbik etmek üzere "*salâhiyat-ı fevkalâdeye malik bir meclisin*"¹⁵ Ankara'da toplanacağını bildirmiştir. Bu bildiride aynı zamanda milletvekili intihabı için yapılacak seçimin esaslarını da belirtmiştir.¹⁶ Buna göre seçimlerde livalar esas alınacak, her livadan beş üye seçilecek; her parti, zümre ve dernek tarafından aday gösterilebilecek, seçimlere her bölgenin en büyük mülkî memuru başkanlık edecek, seçim gizli oy ve salt çoğunluk esasına göre olacak ve seçimler on beş gün içinde tamamlanacaktı.¹⁷

Mustafa Kemal Paşa yine "*gayet müstaceldir*" kaydıyla Kolordulara, 61. Fırka Kumandanlığına, Refet Beye, Bilûmum Vilâyata, Müstakil Livalara, Müdafaa-i Hukuk Heyet-i Merkeziyeleri'ne ve Belediye Riyasetleri'ne gönderdiği 21 Nisan 1920 tarihli telgrafıyla, 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılış programını ortaya koymuştur. Diğer taraftan 22 Nisan 1920'de Umûm Vilâyetlerle Elviye-i Müstakille'ye, Kolordulara, Nazilli'de Miralay Refet Beye, Bursa'da 20. Kolordu

14 Kemal Atatürk, Nutuk (1919-1920), Cilt. I, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1971, s. 408-421; Bilâl N. Şimşir, Malta Sürgünleri, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1985, s. 160-175; Zeki Sarıhan, Kurtuluş Savaşı Günlüğü, Cilt. II, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1994, s. 428; Fahir Armaoğlu, "İngiliz Belgelerinde İstanbul'un İşgali (16 Mart 1920)", Belleten, Cilt. LXII, Sayı: 234, 1998, s. 467-494; Tülay Duran, "İstanbul'un İşgali", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Cilt. XI, Sayı: 66, 1973, s. 11-20; Mehmet Okur, "İtilaf Devletlerinin İstanbul'daki Faaliyetleri, Osmanlı Hükümetleri Üzerindeki Baskıları ve Hükümetlerin Tutumu", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XIX, Sayı: 57, 2003, s. 1133-1156; Zekeriyâ Türkmen, "İstanbul'un İşgali ve İşgal Dönemindeki Uygulamalar (13 Kasım 1918-16 Mart 1920)", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XVIII, Sayı: 53, 2002, s. 319-372; Can Erdem, "İtilaf Devletlerinin İstanbul'u Resmen İşgali ve Faaliyetleri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XXI, Sayı: 62, 2005, s. 677-693.

15 Mustafa Kemal Paşa 19 Mart 1920 tarihli beyannamesinin ilk müsveddelerinde "meclis-i müessisan" tabirini kullanmıştı. Bundan amacı "toplancak meclisin rejimi değiştirmek salâhiyetiyle ilk anda mücehhez bulunmasını temin etmek idi". Bununla birlikte kendisi bu tabirin kullanılmasındaki maksadı lüzumu gibi izah edemediği ya da izah etmek istemediği için, halkın yabancı olduğu bir tabirdir diye Erzurum ve Sivas'tan uyarıldığından bu tabirden vaz geçmiştir. Bkz. Atatürk, a.g.e., Cilt. I, s. 421.

16 Gerçekte İstanbul Hükümeti Ankara'da yeni bir meclisin açılmasını bir isyan olarak görmekteydi. İtilaf Devletleri ise Ankara'da açılacak olan meclise sıcak bakıyorlardı. Bkz. Cemal Fedayi, "1920 Seçimleri ve I. Meclis (1920-1923)", 100. Yılında TBMM (Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri), Cilt. I, Ankara 2020, s. 102.

17 Atatürk, a.g.e., Cilt. I, s. 420-422; BCA, 490.1.0.0/34.141.2; Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt. 23, Sayı: 3-4, 1958, s. 229.

Kumandanı Ali Fuat Paşa'ya, Bursa'da 56. Fırka Kumandanı Miralay Bekir Sami Beye ve Balıkesir'de 61. Fırka Kumandanı Miralay Kâzım Beye yayımladığı tebliğde ise 23 Nisan 1920'de Meclis çalışmalarına başlayacağından bu tarihten itibaren “*bilumum makamât-ı mülkîye ve askeriyenin ve umum milletin mercii*” nin Türkiye Büyük Millet Meclisi olacağını bildirmiştir.¹⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisi 23 Nisan 1920 Cuma günü toplanmıştır. En yaşlı mebus sıfatıyla Meclis Başkanlığına seçilen Şerif Bey'in (Sinop) Meclis'i açılış konuşmasından sonra,¹⁹ Ankara Mebusu Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis'in hangi üyelerden teşekkül edeceğine dair beyanatı dinlenmiş ve daha sonra, Mazbataları Tetkik Encümeni'nin seçimi yapılmıştır. Meclis, Osmanlı Mebusan Meclisi'nden gelen 92 mebus; biri Yunanistan'dan, diğerleri Malta'dan gelen 14 mebus ve 19 Mart 1920 tarihli beyannameye göre seçilmiş 232 mebusan oluşmuştur. Birinci Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni oluşturan toplam 337 mebus, 66 seçim çevresinden seçilmişlerdir.²⁰ Meclis'in 24 Nisan 1920 tarihli oturumunda Meclis Başkanı seçilen Mustafa Kemal Paşa, daha sonra hükümet teşkili hususunda bir takriri Meclis'e sunmuştur.²¹ 2 Mayıs 1920 tarihli Kanun ile Erkân-ı Harbiye işleri de dâhil olmak üzere 11 vekilden oluşan İcra Vekilleri Heyeti'nin kuruluşu kabul edilmiştir.²²

2. 1921 Anayasası'nın Kabulü

Milli Mücadele yıllarında Batılı emperyalist devletlere karşı Anadolu'da verilen mücadelede, Sovyet Rusya'nın siyasi ve askerî yardımına başvurulmuş ve bu durum Sovyet Rusya ile dostane münasebetlerin kurulmasını sağlamıştır.²³ Buna bağlı olarak Yeşil Ordu, Halk Zümresi, Türkiye Komünist Fırkası, Halk İştirakiyun Fırkası gibi sol akımlar meydana çıkmıştır.²⁴ Yine 1920 yılının Ağustos ve Eylül aylarında Halk Zümresi'nin de bir üyesi olan Yunus Nadi tarafından *Yeniğün* gazetesinde halkın “*kendi kendisini idare edebilmesine kâfil bir usulün vaz edilmesi*” ve halk idaresi üzerine bir dizi yazı neşredilmiştir. Daha sonra Halk Zümresi, 3 Eylül 1920'de bir Halkçılık Programı yapmış ve bu Program, 8 Eylül 1920'de *Yeniğün* gazetesinde yayımlanmıştır.²⁵ Tesanüt, İstiklâl, Müdafaa-i Hukuk, Halk ve İslahat Gurubuna mensup üyelerin bulunduğu bir komisyonun dört aylık çalışması sonucunda,

18 Atatürk, a.g.e., Cilt. I, s. 431-432; Tunaya, a.g.e., s. 229. Mustafa Kemal Paşa'ya göre ülkenin işgale uğradığı bu feci şartlarda dahi her şey meşru olmalıydı. Nitekim bu konuda kendisi şu açıklamayı yapmaktaydı: “şimdi, her iş meşru olmalıdır. Millet işlerinde meşruiyet, ancak millî kararlara, milletin temayüllerine dayanmakla elde edilir. Türk milleti, esaret ve zilleti kabul etmez. Millet tehlikeyi açıkça görünce en doğru kararı verecektir. Meclis, nazariye değil, bir gerçektir. Gerçeklerin en büyüğüdür. Önce meclis, sonra ordu! Milletin azim ve kararî yüzbinlerce insan, milyonlarca para demek olan orduyu yaratacaktır”. Bkz. Tevfik Bıyıklıoğlu, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukukî Statüsü ve İhtilâlcî Karakteri”, Belleten, Cilt. XXIV, Sayı: 96, 1960, s. 646.

19 Konuşma metni için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. I, s. 2.

20 Tunaya, a.g.e., s. 229-230.

21 Bu telifte şu maddeler yer almaktaydı: 1- Hükümet teşkili zaruridir, 2- Muvakkat kaydıyla bir Hükümet Reisi tanımak veya bir padişah kaymakamı ihdas etmek kâbil-i tecviz değildir, 3- Mecliste mütekâsif irade-i milliyeyi, bilfiil mukadderatı vatana vâzî'ül-yed tanımak umde-i esasıyedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi fevkinde bir kuvvet mevcut değildir, 4- Türkiye Büyük Millet Meclisi teşrî ve icraî salâhiyetleri câmidir. Meclisten tefrik ve tevkil edilecek bir heyet umuru hükümeti rüyet eder. Meclis reisi, bu heyetinde reisidir. Bkz. Kemal Atatürk, Nutuk (1920-1927), Cilt. II, Maarif Basımevi, İstanbul, 1960, s. 438-439; TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. I, s. 38.

22 Atatürk, a.g.e., Cilt. II, s. 439-441; TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. I, s. 184-90.

23 Mehmet Gönübol vd., Olaylarla, Türk Dış Politikası (1919-1973), Cilt. I, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 29.

24 Mete Tunçay, Türkiye'de Sol Akımlar I (1908-1925), İletişim Yayınları, 2009, s. 74.

25 İhsan Güneş, “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 20, 2020, Sayı: 2, s. 237.

18 Ağustos 1920'de "*Büyük Millet Meclisi'nin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye*" başlıklı dokuz maddelik bir tasarı Meclis'e sunulmuş, fakat bu tasarı reddedilmiştir.²⁶

Büyük ölçüde Halk Zümresi Programı'ndan yararlanılarak hazırlanan ikinci bir tasarı, 13 Eylül 1920'de Meclis'e sunulmuştur. Aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin siyasi, içtimaî, idarî ve askerî görüşlerini de içeren ve tarihimizde "*Halkçılık Beyannamesi*" olarak da bilinen bu beyanname, Mustafa Kemal Paşa tarafından Meclis'te okunmuş ve konuyla ilgili bir de takrir vermiştir.²⁷ Meclis'in 18 Eylül 1920 tarihli toplantısında okunan bu beyannamenin, yapılan tartışmalardan sonra her şubeden seçilecek üçer kişiden oluşacak özel bir encümene gönderilmesi kabul edilmiştir.²⁸ Muvakkat Encümen ise Meclis'in 25 Eylül 1920 tarihli toplantısında belirlenmiştir.²⁹ Karahisar-ı Şarkî Mebusu Memduh Bey ile arkadaşlarının Halkçılık Programı (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Lâyihası) üzerindeki incelemelerin ne durumda olduğuna ilişkin vermiş oldukları takrire, aynı zamanda Encümen üyesi bulunan Karahisar-ı Sahip Mebusu Mehmet Şükrü Beyin vermiş olduğu cevaptan, Encümen'in Hükümet'in teklif ettiği Programı yeterli görmediği, Encümen'in "*Meclis'in malî ve Programı olacak*" şekilde Program üzerindeki incelemesini tamamladığı, bununla birlikte Konya hadiseleri münasebetiyle tasarının Meclis'e intikal ettirilemediği anlaşılmaktadır.³⁰ 18 Kasım 1920 tarihinde Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Lâyihası ve Encümen-i Mahsus Mazbatası'nın müzakeresine geçilmeden önce, mazbata muharriri Burdur milletvekili İsmail Suphi Bey, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun hazırlanış süreci ve amaçlarını içeren geniş bir açıklama yapmış, diğer taraftan hazırlanan 21 Ekim 1920 tarihli ve "*Büyük Millet Meclisinin Beyannamesi*" başlığını taşıyan bir bildirin yayımlanmasına karar verilmiştir.³¹ Bu bildiri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluş ve görevleriyle ilgili bilgiler, tüm dünya kamuoyuna ilan edilmiştir.

Encümen-i Mahsus tarafından Meclis'e sunulan yasa tasarısı, Mevaddı Esasiye ve İdariye olarak iki bölüm ve 23 maddeden oluşuyordu. Hükümetin Programı'nda yer alan bir kısım maddeler tasarıda yer almazken, bazı maddelerde ise değişiklik yapılmıştır.

26 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 3, s. 313-316.

27 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 4, s. 201.

28 Atatürk, a.g.e., Cilt. II, s. 564. Teşkilâtı Esasiye Kanunu Lâyihası hakkında Meclis'te yaşanan tartışmalar için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 4, s. 201-209.

29 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 4, s. 322.

30 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 72.

31 "*Büyük Millet Meclisinin Beyanname* Emperyalist devletlerin, Devlet ve milletimizin hayatına açıkça kastetmeleri neticesinde müdafaa-i meşru'a için toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, şimdiki kadar muhtelif vesilelerle sarahaten veya zımnen ilan ettiği maksat ve meslekini bir kere daha bütün cihana arz için şu beyannameyi neşr eylemeye lüzum görmüştür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, millî hudutlar dâhilinde hayat ve istiklalini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis ahdiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklalini yegâne ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hâkimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vâsıl olacağı kanaatinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin hayat ve istiklaline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanların tecavüzatına karşı müdafaa ve bu maksada münafi hareket edenleri tedip azmiyle müesses bir orduya sahiptir. Emir ve kumanda salâhiyeti Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti manevîyesindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, halkın öteden beri maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni vesait ve teşkilat ile kaldırarak yerine refah ve saadet ikame etmeyi başlıca hedefi addeder. Binaenaleyh, toprak, maarif, adliye, maliye, iktisat ve evkaf işlerinde ve diğer mesaide, içtimai uhuvvet ve teavünü hâkim kılarak, halkın ihtiyacatına göre teceddüdat ve tesisatı vücuda getirmeye çalışacaktır. Bunun için de siyasi ve içtimai umdelerini milletın ruhundan almak ve tatbikatta milletın temayülât ve ananatını gözetmek fikrindedir. Binaenaleyh Türkiye Büyük Millet Meclisi, memleketin idarî, iktisadî, içtimai umum ihtiyacatına müteallik ahkâmı peyderpey tetkik ve kanun şeklinde tatbik mevkiine vaz eylemeye başlamıştır. Veminallahütevfiik". (TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 414-415).

Müzakereler esnasında Kanun-ı Esasî'nin, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ruhuna aykırı olmayan maddelerinin yürürlükte kalması teklifi ise kabul görmemiştir. Böylece Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun, Kanun-ı Esasi ile arasındaki ilişki kesilmiştir.³² Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 20 Ocak 1921 tarihinde 85 Numaralı Kanun ile kabul edilmiştir.³³

Mustafa Kemal Paşa'ya göre Teşkilat-ı Esasiye Kanunu: *"Meclis'in ve hükümet-i millîyenin vaziyet ve salâhiyetini ve şekl-i mahiyetini tespit ve ifade eden ilk kanundu(r)"*.³⁴ Anayasanın *"Hâkimiyet bila kaydü şart milletindir"* ibaresiyle başlayan 1. maddesi, egemenliği bir şekilde millete vermesi bakımından önemlidir ve anayasa tarihimizde bir dönüm noktasını teşkil eder.³⁵ 1921 Anayasası ile *"Meclis Hükümeti Sistemini"* tercih edilmiştir. Bu durum Kurtuluş Savaşı yıllarının olağanüstü şartlarında hızlı kararlar alabilmek açısından önemlidir. 2. madde ile yasama ve yürütme yetkileri Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bırakılarak, güçler birliği ilkesi benimsenmiştir. Diğer taraftan bu madde ile temsili demokrasi anlayışı kabul edilmiştir.³⁶ 3. maddede Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti"* unvanını taşıır hükmü ile kuvvetler birliği ilkesi vurgulanmıştır. Bu madde ile aynı zamanda yeni Türk devleti ilân olunmuş, Osmanlı Devleti yok sayılmıştır.³⁷ 4. madde ile yasa tasarısında milletvekili seçimiyle ilgili reddedilen meslekî temsil yerine, mebusların vilâyetler halkı tarafından seçileceği belirtilmiştir. 5. maddede Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin iki yılda bir yapılacağı, seçilen milletvekillerinin tekrar seçilebileceği ve yeni seçim yapılamaması durumunda ise mevcut heyetin bir yıl daha görev yapabileceği belirtilmiştir.³⁸ 6. maddede, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her yıl kasım ayı başında toplanacağı belirtilmiş, 7. maddede ise Meclis'in görevleri sayılmıştır. 8. madde ile hükümetin oluş biçimi düzenlenmiştir. 9. madde Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanına Meclis adına imza atma, İcra Vekilleri Heyeti'nin kararlarını onaylama yetkisini vermiştir. Meclis başkanının aynı zamanda Vekiller Heyeti'nin de doğal başkanı olduğu ifade edilmiştir.³⁹ Kanun'un İdare başlığı altında 10-21. maddeler arasında vilâyetler, kaza ve nahiyelerin tanımı yapılmış ve idareleri hakkında bilgi verilmiştir.⁴⁰ 22. maddede vilâyetlerin ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından birleştirilerek genel müfettişliklere bağlandığı belirtilmiştir. 23. maddede ise bu müfettişlik bölgelerinin emniyetlerinin sağlanması, işlem ve eylemlerinin denetlenmesi işinin Umum Müfettişlere ait olduğu bildirilmiştir. Anayasaya bir de ayrı bir yürürlük maddesi (madde-i münferide) eklenmiştir.⁴¹

B. 1921 Anayasası'nın Uygulanmasına/Uygulanabilirliğine Etkide bulunan Faktörler

1. Meclis'in Anayasa'nın Uygulanmasındaki Denetim ve Kontrolü

1921 Anayasası'nın uzun tartışmalar ve müzakereler sonrasında 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmesinden sonra, Anayasa'nın ilgili maddelerinin uygulanması hususunun

32 Güneş, a.g.m., s. 241-243; Gözler 1921 Anayasası'nın Kanun'ı Esasiyi yürürlükten kaldırmadığını belirtir. Bkz. Gözler, a.g.e, s. 24.

33 Ceride-i Resmiye, 7 Şubat 1337, s. 89-91.

34 Atatürk, a.g.e., Cilt. II, s. 564.

35 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 417.

36 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 2, s. 321-324.

37 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 2, s. 439.

38 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 433-438.

39 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 415.

40 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 6, s. 359-362.

41 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5, s. 369; TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 7, s. 249-337.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerince de yakından takip edildiği ve bu konuda hassas davranıldığı görülmektedir. Bunun bir örneği, Canik Mebusu Ahmet Nafiz (Özalp) Bey'in,⁴² Meclis Riyaseti'ne vermiş olduğu bir sul takririnde görülmektedir. Nitekim Ahmet Nafiz Bey, 1921 Anayasası'nın 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmesinden yaklaşık beş ay sonra, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun tatbik edilmemesinin sebepleriyle, tatbiki için şimdye kadar ne tür bir muamelâta başvurulduğuna dair bir sul takririni Meclis Riyaseti'ne vermiştir. Sul takriri şu şekildedir:⁴³

“Riyaset-i Celileye

Heyet-i Celilece uzun müzakereden sonra kabul edilmiş Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun şimdye kadar tatbik edilmemesi esbabını ve tatbiki için şimdye kadar ne gibi muamelâta tevessül edilmiş olduğunu Heyet-i Vekile'den şifahen sul ederim.

Canik Mebusu

18Haziran1337

Ahmed Nafiz”

Ahmet Nafiz Beyin sul takriri Meclis'in 30 Haziran 1921 tarihli 41. içtima'nda cevaplanması için Heyet-i Vekile'ye sevk edilerek,⁴⁴ verilecek cevabın Nizamnâme-i Dâhili'nin 110. maddesi gereğince ilk ruznâmeye dâhil edileceği bildirilmiştir.⁴⁵ Daha sonra İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti'nden Vekâletlere çıkarılan bir yazı ile Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun “şimdye kadar tatbik edilen kısmıyla, tatbik edilemeyen mevadının ve esbabının sür'at-i iş'arı”⁴⁶ talep edilmiştir.

İcra Vekilleri Heyeti, 7 Aralık 1921 tarihinde Vekâletlerden gelen cevapları Meclis Riyaseti'ne göndermiştir. Bu süre zarfında biri 30 Ekim 1921 ve ikincisi 9 Kasım 1921 tarihinde olmak üzere ilgili Vekâletler cevap vermeleri hususunda iki defa uyarılmıştır.

Dâhiliye Vekâleti 18 Temmuz 1921 tarihli cevabî yazısında Teşkilât- Esasiye Kanunu'nun tatbikinin “bu kanun ile kabul olunan esasata tevfikân şua'bat-ı muhtelifeye ait kavaninin peyderpey tanzim ve tatbikine mütevakkıf olduğu(nu)” belirttiği gibi, vilâyetler idaresine dair tanzim edilen kanunun 18 Aralık 1920 tarih ve 9293/1071 ve 22 Aralık 1920 tarih ve 9817/1149 numaralı tezkereyle takdim olunduğunu ve Büyük Millet Meclisi'nde müzakere edilmeye başlandığını, 11 Temmuz 1921 tarih ve 6/914 numaralı tezkere ile iade

42 Ahmet Nafiz (Özalp) Bey 1889'da Konya'nın Ilgın ilçesinde doğdu. Konya Hukuk Mektebi'ni bitirdi. Farklı tarihlere Konya ili Muhasebe Kalemi Kâtipliği, Sanayi Mektebi Kâtipliği, Nevşehir İdadisi Resim Öğretmenliği, Yıldızeli ve Canik Bidâyet Mahkemesi Müdde-i Umûmîliği ve Samsun 32. Fırka Adli Müşavirliği görevlerinde bulundu. Daha sonra I. Dönem Canik Milletvekili seçildi. Memurin Muhâkemâti Tetkik Heyeti Reisliği yapmış, Diyarbakır İstiklâl Mahkemesi Üyeliği'ne seçilmişse de gitmemiştir. Bkz. TBMM Albümü, Cilt. I (1920-1950), TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 2010, s. 19. 1921 yılı Mayıs ayında Meclis'te Müdafaa-i Hukuk Grubu kurulunca muhalefette kalarak II. Grup'ta yer alan Ahmet Nafiz Bey, milletvekilliği döneminde 12'si gizli oturumda olmak üzere toplam 90 konuşma yapmış, 5 soru ve 2 gensoru önergesi vermiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Kemal Arslan, I. ve II. Dönem TBMM'de Samsun (Canik) Milletvekilleri ve Faaliyetleri (1920-1927), Atatürk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2018, s. 122. Ahmet Nazif Bey ayrıca İzmir Suikastı ile ilgili olarak yargılanmışsa da daha sonra berat etmiştir. Bkz. Ergün Aybars, İstiklâl Mahkemeleri, Cilt. I-II, İleri Kitabevi, İzmir, 1995, s. 446-450.

43 BCA, 30.10.0.0/5.28.20.

44 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 2, C. 11, s. 65.

45 BCA, 30.10.0.0/5.28.20.

46 BCA, 30.10.0.0/5.28.20.

olunan Müfettiş-i Umûmilikler Kanun Layihası'nın ise yeniden tanzime muhtaç olduğunu bildirmiştir. Adliye Vekâleti ise Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun kendiliğinden tatbikinin mümkün olmadığını, bu sebeple her bir maddesi için ayrı ayrı kanun neşri lâzım geldiğini, Müfettiş-i Umûmilik ve Nevahi Kanunları'nın Meclis'te müzakere edilmekte olduğunu, bu sebeple “şimdilik yeni bir teklifte bulunmanın *münasip görülmediğini*” ifade etmiştir. Nafia Vekâleti ise mahalli hizmetlerin Meclis-i Umûmîlerle, Vilâyat Şuraları tarafından seçilen bir reis ile üyelerden oluşan Encümen-i Daimîler tarafından yerine getirildiğini, Müfettiş-i Umûmilikler henüz oluşmadığından, Nafia Müfettişliği'nin ise Muvazene-i Maliye Encümeni tarafından kaldırılmış bulunmasından dolayı, teftiş işlerinin şube müdürleri vasıtasıyla icra ettirilmekte olduğunu bildirmiştir. Diğer taraftan Hariciye Vekâleti 25 Temmuz 1921, Erkân-ı Harbiye-i Umûmiye Reisliği 3 Kasım 1921, Maarif Vekâleti 3 Kasım 1921, Müdafaa-i Milliye Vekilliği 4 Kasım 1921, Maliye Vekâleti 5 Kasım 1921, Şer'îye ve Evkâf Vekâleti 15 Kasım 1921 ve İktisat Vekâleti ise 15 Kasım 1921 tarihli cevabî yazılarında “*Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun kendi Vekâletlerini doğrudan ilgilendiren herhangi bir maddesinin bulunmadığını*” ifade etmişlerdir.⁴⁷

Ahmet Nafiz Beyin 1921 Anayasası'nın uygulanmasına ilişkin Meclis Riyaseti'ne vermiş olduğu yukarıda bahis konusu edilen sual tavrı bize, Anayasası'nın uygulanması sürecinin Meclis üyelerince de yakından takip edildiğini göstermektedir.

2. Meclis'in Yapısı ve Kanun Çıkarmada Yaşanan Zorluklar

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin genel yapısı, istenilen kanunların çıkarılmasında bir takım sorunların yaşanmakta olduğunu göstermektedir. Nitekim o döneme göre hayli kabarık sayılabilecek ve toplam 337 mebustan oluşan Meclis'ten kanunların çıkarılmasında pek çok zorluklar yaşanmıştır. Her şeyden önce Meclis Meşrutiyet döneminin çeşitli siyasî parti ve cemiyetlerinin mensuplarını bir araya toplamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yurdun düşman işgalinden kurtarılması gibi geniş bir amaç etrafında birleşmiş olmakla birlikte, bu durum Meclis'te çeşitli telâkkilerin ortaya atılmasına ve hiziplerin kurulmasına da engel olmamıştır.⁴⁸ 1921 Anayasası'nın kabulü ve yorumlanması sürecinde Meclis içerisinde Tesanüt, İstiklâl, Müdafaa-i Hukuk, Halk ve İslahat Zümresi gibi bir takım gruplar ortaya çıkmıştır. Bu grupların dışında bazı küçük grupların da faaliyet gösterdikleri görülmüştür.⁴⁹

1921 Anayasası'nın kabul edilmesinden sonra, Meclis'teki hizipleşmeler yoğunlaştığı için, bu durum aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasa çıkarmayı da güçleştirmiştir. Bu durum ancak 5 Eylül 1920'de kabul edilen Nisab-ı Müzakere Kanunu ile çözülmeye çalışılmıştır.⁵⁰ Diğer taraftan Meclis'in çalışmalarına bir düzen vermek amacıyla 10 Mayıs 1921'de Müdafaa-i Hukuk Gurubu kurulmuş, Temmuz 1922'den itibaren ise II. Grup örgütlü bir şekilde Meclis'teki yerini almıştır.⁵¹ Bu sebeple 1921 Anayasası'nın

47 BCA, 30.10.0.0/5.28.20.

48 Tunaya, a.g.e., s. 237-238.

49 Atatürk, a.g.e., Cilt. II, s. 593-595.

50 Kanun'a göre her livadan 5 temsilci hesabıyla milletvekili toplamının yarısından bir fazlası olan 166 sayısı, yeter sayısı olarak kabul edilmiştir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, Cilt. 3, s. 555-557.

51 Fatma Yurttaş Özcan, “Birinci Büyük Millet Meclisi'nde Muhalefet: İkinci Grup”, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 1, 2011, s. 43.

uygulanması sürecinde Anayasa'nın ilgili maddelerini destekleyen ek kanun maddelerinin çıkarılmasında sorunlar yaşanmıştır.

3. Askerî ve Siyasî Olaylar

1921 Anayasası'nın kabul edildiği dönemde Millî Mücadele bütün hızıyla devam etmekteydi. Ülkenin içinde bulunduğu siyasî ve askerî şartlar, gerçekte 1921 Anayasası'nın genel anlamda uygulanmasına da imkân vermemekteydi. I. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin en önemli görevi her şeyden önce yurdun düşman işgalinden kurtarılmasını sağlamaktı.⁵² Anayasa'nın kabul edildiği dönemde her ne kadar I. İnönü Savaşı'nda elde edilen zafer ve Çerkez Ethem olayının son bulması, Anayasa'nın kabulünü kolaylaştırmışsa da,⁵³ Batı Cephesi'nde Yunan, Güney Cephesi'nde ise Fransız kuvvetleriyle olan mücadeleler devam etmekteydi. 6 Ocak 1921'de Yunan ileri harekâtıyla başlayan ve Köprühisarı, İnegöl, Bozöyük ve İnönü'de cereyan eden I. İnönü Savaşı, Türk kuvvetlerinin zaferiyle sonuçlanmıştı.⁵⁴ İnönü'de elde edilen Türk zaferi Müttefiklerin Sevr üzerinde yeni bir takım düzenlemeler yapması zorunluluğunu ortaya çıkarmış, bununla birlikte 23 Şubat 1921'de toplanan Londra Konferansı'ndan her hangi bir sonuç çıkmamıştır. Londra Konferansı'nın perde arkası görüşmelerinde ise yeni bir Yunan taarruzunun kararı alınmıştır.⁵⁵

II. İnönü Savaşı öncesi 9 Mart 1921'de Rusya'da bulunan Afgan Heyeti'yle bir dostluk anlaşması, 16 Mart 1921'de ise Rusya ile Moskova Anlaşması imzalanmıştır.⁵⁶ Her iki anlaşma, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin itibarını artırmıştır. 23 Mart 1921'de Yunan kuvvetlerinin taarruzuyla başlayan II. İnönü Savaşı, 27 Marttan itibaren şiddetli çarpışmalara sahne olmuş, 1 Nisan 1921'de ise Türk kuvvetlerinin zaferiyle sonuçlanmıştır.⁵⁷ Kütahya-Eskişehir Muharebeleri ise 25 Temmuz'da Türk kuvvetlerinin Sakarya gerisine çekilmesiyle sona ermiştir.⁵⁸ Batı Cephesi'nde Yunan kuvvetlerinin tamamen sökülüp atılması için ise daha geniş çapta askerî hazırlıkların yapılması gerekmiştir.⁵⁹ Sakarya Muharebeleri, 12 Eylül'de Yunan kuvvetlerinin yenilgisiyle sonuçlanmıştır. Millî Mücadele'yi sonuçlandıran Büyük Taarruz ise 26 Ağustos 1922 günü başlamış, iki günde kuvvetlerinin yarısı savaş dışı bırakılarak Yunan ordusu kuşatma altına alınmış, 30 Ağustos'ta bizzat Başkumandan Mustafa Kemal Paşa'nın yönettiği Başkumandanlık Muharebesi'yle tamamlanmıştır.⁶⁰ Güney Cephesi'nde ise 20 Ekim 1921'de Ankara İtilâfnamesi imzalanıncaya kadar Fransızlarla olan mücadeleler devam etmiştir.⁶¹ Yukarıda bahsedilen askerî ve siyasî olaylar, Meclis'in mesaisini daha çok cephelede gelişen hadiselerle ayırdığını göstermektedir.

52 Atatürk, a.g.e., Cilt. I, s. 420-422; BCA, 490.1.0.0/34.141.2; Bıyıklıoğlu, a.g.e., s. 644; Tunaya, a.g.e., s. 239.

53 Bıyıklıoğlu, a.g.e., s. 659.

54 İzzet Öztoprak, "Birinci İnönü Savaşı'nın Anadolu, İstanbul ve Dış Basında Karşılığı ve Yorumu", Belleten, Cilt. LXIV, Sayı: 240, s. 523-540.

55 Sebahattin Selek, Millî Mücadele II, Burçak Yayınevi, İstanbul, 1966, s. 63-73.

56 Sarıhan, a.g.e., s. 427.

57 Ercan Çelebi, "II. İnönü Muharebesi: Askerî, Politik, İç ve Dış Kamuoyunda Meydana Getirdiği Etkileri Bakımından Bir Değerlendirme", Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt. 11, No: 1, 2003, s. 199-214.

58 Nuri Köstüklü, "Millî Mücadele'de Batı Cephesi, Savaşlar ve Zaferler", Türkler, Cilt. 16, 2002, s. 176.

59 Murat Köylü, "Millî Mücadele Döneminde Türk-Yunan Lojistik Sisteminin Karşılaştırılması", Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 5, 2016, s. 65-90

60 Cevdet Küçük, "Millî Mücadele", TDV, Cilt. 30, 2005, s. 81.

61 Türk İstiklâl Harbi (Güney Cephesi), Cilt. IV, T.C Genel Kurmay Başkanlığı, Ankara 2009, s. 257-274.

4. Millî Egemenlik İlkesinin Uygulanmasında Karşılaşılan Güçlükler

1921 Anayasası'nın en önemli özelliği, millî egemenlik ilkesini siyasî ve hukukî olarak temel edinmiş olmasıdır. Her şeyden önce 22 Nisan 1920'de yayımlanan beyannamede *"bütün mülkî ve askerî makamların ve bütün milletin merciinin Büyük Millet Meclisinin"* olduğunun vurgulanması, Osmanlı hükümetinin karşısında bütün siyasî ve hukukî yetkileri kendisinde toplamış yeni bir Meclis'in ve yeni bir devletin yer aldığını göstermektedir. İstanbul'un resmen işgali, Mustafa Kemal Paşaya millî mücadeleyi, Padişah adına yürütmek imkânını vermiştir. Bunu Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis'in 23 Nisan 1920'de açılacağını bildiren 21 Nisan 1920 tarihli beyannamesinde yer alan *"vatanın istiklâli, hilafet ve saltanat makamının kurtarılması"* ifadelerinde de görmek mümkündür. Diğer yandan Ankara Hükümeti, 1920'de verdiği bütün emir ve aldığı kararlarda Padişaha olan sadakati ısrarla vurgulamıştır. 1921 Anayasası'nın millî egemenlik ve kuvvetler birliği ilkeleri, Meclis'te yer alan I. ve II. Grup tarafından benimsenmiştir. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunun ilân edilmesi ise saltanatında reddi demektir.⁶²

1921 Anayasası hâkimiyeti millete vermiş olmakla birlikte, saltanat ve hilâfetin varlığı da bir çelişkiyi ortaya koymaktadır. Bu durumu yakından bilen Mustafa Kemal Paşa, Meclis'in açılmasından önce İstanbul'dan gelen mebuslarla yaptığı görüşmelerde bu tür konular üzerinde fazla durulmasını, bu problemin vakitsiz tartışılmasını ve anlaşmazlık çıkmasını da uygun bulmamıştır.⁶³ Nitekim Mustafa Kemal Paşa 24 Nisan 1920 tarihinde Meclis'te vermiş olduğu nutkundaki *"Hilâfet ve saltanat makamı kurtarıldıktan sonra, padişah ve halife, hür ve müstakil olarak kendini milletin sinesinde gördüğü gün, meclisin düzenleyeceği esaslara göre muhterem durumunu alacaktır"*⁶⁴ sözleriyle bu meseleyi sonraya bırakmış; şartlar olgunlaşınca kadar saltanat ve hilâfetin kaldırılması hususu tehir ettirilmiş ve 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra da bu konuda herhangi bir teşebbüste bulunulmamıştır.

30 Ekim 1922 tarihine gelindiğinde ise şartların olgunlaştığı kabul edilerek, alınan 307 sayılı *"Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup, TBMM Hükümetinin Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı"* ile Osmanlı İmparatorluğu'nun son bulunduğu ve onun yerine Türkiye Hükümeti'nin geçtiği dünyaya ilan edilmiştir.⁶⁵ Yine 308 sayılı *"Heyet-i Umumiye Kararı"* ile saltanat ve hilafet makamları birbirlerinden ayrılmıştır.⁶⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin almış olduğu 27 Kasım 1922 tarih ve 9787/1611 sayılı karar suretiyle ise Saltanat-ı millîye ifadesinin resmî dairelerce kullanılmaması gerektiği bildirilmiştir.⁶⁷ 31 Mayıs 1925 tarihinde ise Dâhiliye Vekâleti'nin 22 Ekim 1925 tarih ve 3516 numaralı

62 Mehmet Okur, "Millî Egemenlik ve Teşkilât-ı Esasiye Kanunu", Atatürk Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 1, 2000, s. 300.

63 Bıyıklıoğlu, a.g.e., s. 644-649.

64 TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 1, s. 31

65 Meclis'te cereyan eden müzakereler için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 3, C. 24, s. 269-298.

66 Konuyla ilgili müzakereler Sinop Mebusu Dr. Rıza Nur Bey ve arkadaşlarının; Hilâfetin Hanedan-ı Âli Osman'a ait olduğuna ve Halifenin bu hanedandan Büyük Millet Meclisince intihap olunacağına dair takriri üzerine başlamıştır. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 3, C. 24, s. 305-316. Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa tarafından 1 Kasım 1922 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti Riyasetine gönderilen bir yazıda ise "Hukuk-u Saltanatın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin şahsiyet-i maneviyesinde temerküz ettiğine ve Halifenin Meclisçe intihap edileceğine dair 1/11/1338 (1 Kasım 1922) tarihli ve 130'uncu içtımının ikinci celsesinde müttefikân kabul edilen karar ve beyannâme suret-i musadıkası icabı ifa buyrulmak üzere leffen takdim kılındı efendim" denilmektedir. Bkz. BCA, 30.0.0/202.379.3.

67 BCA, 51.0.0.0/7.64.47

tezkeresi ve İcra Vekilleri Heyeti'nin 31 Mayıs 1925 tarihli kararıyla bütün hükümet binalarında, resmî daireler ile mekteplerde bulunan arma, tuğra ve saltanat resimlerinin kaldırılması istenilmiştir.⁶⁸ Dâhiliye Vekâleti'nin 19 Kasım 1922 tarihli tamimi ile makam-ı mualla-i hilâfete Büyük Millet Meclisi'nce Abdülmecit Efendi'nin seçildiği bildirilmiştir.⁶⁹ 3 Mart 1924'te 431 sayılı "*Hilafetin İlgası ve Hanedan-ı Osmani-nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun*" ile de hilâfet hukuken kaldırılmış ve hanedan mensupları ve halife yurt dışına çıkarılmıştır.⁷⁰ 6 Mart 1924 tarihli bir yazıda ise "*Halife ve Hilâfetin âdem-i mevcudiyetine binaen hutbelerde millet ve cumhuriyetin selâmet ve saadetine dua edileceğinin ilgililere tebliği*" istenilmiştir.⁷¹

Görüldüğü üzere her ne kadar 1921 Anayasası ile egemenliğin millete ait olduğu vurgulanmışsa da, varlığını devam ettiren ve millî egemenlik ilkesi ile çelişki gösteren Saltanat ve Hilâfetin kaldırılması konusunda acele edilmemiştir. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ve 1921 Anayasası'nda bununla ilgili yapılan değişikliklerden⁷² sonra millî egemenlik ilkesi daha da kuvvetlendirilecektir.

5. Mevcut İdarî Yapının Elverişsizliği

1921 Anayasası'nın 10 ve 23. maddelerini kapsayan mülkî idareye ilişkin maddeleri ile yeni bir idarî sistemin inşasına yönelik uygulamalara yer verildiği, yine halka yönetimin her kademesinde söz ve yetki imkânının sunulduğu ve bu kapsamda yerel yönetimlere geniş mahalli idarî özerkliğin tanındığına ilişkin değerlendirmeler yapıldığı görülmekte, bu durum güçlü bir yerel demokrasi anlayışının varlığına delil sayılmaktadır.

Bununla birlikte 1921 Anayasası'nın idarî yapıya ilişkin 14 maddesinin (10-23. maddeler) uygulanması, Millî Mücadele yıllarında mümkün olmamıştır. Bununla ilgili yasal zemininde oluşturulamadığı görülmektedir. Bilindiği üzere Osmanlı Devleti'nde taşra yönetiminin modernleştirilmesi hususunda atılan en önemli adım, 1864 Vilâyet Nizamnamesi ve sonrasında kabul edilen 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi'dir.⁷³ I. Meşrutiyet döneminde vilâyet yönetimi ile ilgili Kanun-i Esasî'de yer alan maddeler esas alınarak yeni bir vilâyet kanunu yapmak için çalışmalar başlatılmışsa da, hazırlanan yasa Padişah II. Abdülhamit tarafından veto edilmiştir. 1908'de yeniden gündeme gelen Vilâyet Kanunu ile ilgili çalışmalar 1910 yılında başlamış, geçici kanunun yayınlaması ise 13 Mart 1913 tarihinde olmuştur.⁷⁴

68 BCA, 30.18.1.1/14.37.17.

69 BCA, 51.0.0.0/13.113.62.

70 Resmî Ceride, 6 Mart 1340, Numara: 63, s. 6-7. Ayrıca ilgili kanunun sureti için bkz. BCA, 51.0.0.0/2.12.7.

71 BCA, 51.0.0.0/2.12.8.

72 Kanunu Esasi Encümeni'nin, Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun bazı mevaddının tadiline dair kanun teklifi, Kanunu Esasi Encümeni Mazbatası ve Meclis'te cereyan eden müzakereler için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, D. II, İ. 1, C. 3, s. 89-98.

73 Kemal Gözler, "Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 52, Sayı: 1, 2019, s.1-32; Selda Kılıç, "1864 Vilâyet Nizamnamesinin Tuna Vilâyetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt. 24, Sayı: 37, 2005, s. 99-109; Mustafa Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt. 2, Sayı: 1, 2011, s. 34-47; Nazım Kartal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülkî İdare", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt. 4, Sayı: 1, 2013, s. 1-23;

74 Osman Kubilay Gül, "Tek Parti Dönemi Mülkî İdarede Yapılanma Çalışmaları", *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt. 20, Sayı: 1, 2016, s. 135-138.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açıldığı 1920 yılında 15 vilâyet, 53 liva (17'si müstakil, 36'sı mühlak) ve 392 kaza bulunmaktaydı.⁷⁵ 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra “*halka doğru*” yönetim arayışı, idarî ölçek olarak küçülme ve güvenliği sağlama çabası, resmî işlerde yaşanan zorluklar, vilâyet gelirlerinin gerektiği gibi kullanılamaması, nüfus ve düşman işgaline uğrayan yerlerde idarenin elde tutulmasını sağlamak gibi sebeplerle bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler İcra Vekilleri Heyeti kararı ya da kanunlar yolu ile olmuştur. İcra Vekilleri Heyeti kararı ile Tokat, Amasya, Malatya, Denizli, Lazistan, Isparta, Burdur, Zonguldak, Mardin, Bilecik, Karahisar-ı Şarkî, Gümüşhane, Muş, Aydın, Bayazıt, Cebel-i Bereket, Kozan, Mersin ve Adana müstakil liva haline getirilmiştir. Diğer taraftan kanun yoluyla Siirt, Aksaray, Giresun, Ordu, Genç, Artvin, Ardahan ve Kars müstakil liva; Çubukabat, Zir, Ilısu, Devecidağı, Artıkova, Hekimhan, Zeylenderesi ve Sarısu'nun idarî statüsü değiştirilerek kaza haline getirilmiştir.⁷⁶

Her şeyden önce 1922 yılına kadar Misâk-ı Millî sınırları içerisinde İstanbul ve Ankara Hükümetleri ile Müttefikler birbirine rakip ve bağımsız merkezleri teşkil etmekteydiler. Diğer taraftan pek çok vilâyet, kaza ve nahiye merkezi de halâ işgal birliklerinin denetimi altındaydı. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ise asayiş ve düzeni sağlamak için henüz yeterli teşkilâtı bulunmuyordu.⁷⁷ İşgal bölgelerindeki pek çok yerleşim birimi ise yıkılmış, yıkılmış ve harabeye dönmüştü. İsmet Paşa'nın Lozan'da ifade ettiği üzere Yunanlar, Anadolu'da 27 büyük şehir, 1.400 köy ve 98.000 evi yakıp, yıkıp ve tahrip etmişlerdi.⁷⁸ Diğer taraftan pek çok köye ait sınırlamalar, hudutnameler ve sınırları belirleyen ferman suretleri kaybolmuş ya da yanmıştı.⁷⁹

Mülkî idareye ilişkin düzenlemeler 1922 yılında yeniden başlamış ve Meclis tarafından hükümete mülkî teşkilatta değişiklik yapması yetkisi verilmiştir. Bu konuda Dâhiliye Encümeni tarafından yapılan çalışmalar, 4 Eylül 1922'de Meclis gündemine taşınmıştır. Mülkî teşkilatın yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar 1926 yılına kadar devam etmişse de, Teşkilât-ı Mülkiye Kanunu 13 Mayıs 1926 tarihinde Meclis'e gönderilmiş, 29 Mayıs'ta gündeme alınarak kabul edilmiştir. 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu ise 18 Nisan 1929 tarihinde, günümüzde yürürlükte olan 5442 numaralı İl İdaresi Kanunu ise 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiştir.⁸⁰ Umumi Müfettişlikler ise I. ve II. Meşrutiyet

75 Durmuş Yalçın, “Millî Mücadele'de İdareciler, Günümüzün ve Geleceğin İdarecileri”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı: 21, 1991, 408.

76 İbrahim Tavukçu, “Millî Mücadele Döneminde TBMM Hükümetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler”, Tarih ve Gelecek Dergisi, Cilt. 6, Sayı: 2, 2020, s. 728-742.

77 Engin Çağdaş Bulut, “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, Yıl 11, Sayı: 21, 2015, s. 87.

78 Seha L. Meray, Lozan Barış Konferansı Tutanakları, Cilt. I, Takım I, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1969, s. 209.

79 Örneğin Çankırı Mondros Mütarekesi sonrasında işgale uğramasına rağmen kimi köylerinin otlak, yaylak, mera, orman ve sınırlarını belirleyen hudutname ve fermanlar çeşitli sebeplerle yanmış ya da kaybolmuştu. Nitekim Çankırı Vilâyetinin Kızılın Köyü'ne ait yaylak ve arazi kayıtları yanmış olduğundan köy ahali adına 14.08.1929 tarihinde Arapgirli Hüseyin tarafından Baş Vekâlete bir dilekçe verilmiştir. Dilekçede İstanbul Tapu Müdüriyeti'ne müracaatla kuyûd-ı kadîmeden köye ait kayıt suretlerinin çıkartılmakla birlikte, köye ait hudutname ve fermanlar bulunmadığından bahisle, hudutname ve fermanların yenisi talep edilmiştir. Maliye Vekâleti'ne havale olunan dilekçeye 30.01.1930 tarihinde verilen cevapta, ferman suretinin kuyûd-u umûmiyeden buldurulamadığı, bu sebeple mülga Divan-ı Hümayun mahzeninde taharriyat icra ettirilmesi istenilmekte idi. 08.02.1930 tarihinde Hazine-i Evrak'tan verilen cevapta ise Kızılın karyesi ve yaylası hududunu gösteren bir kaydın Hazine-i Evrakta mevcut olmadığı bildirilmiştir. Bkz. BCA, 30.10.0.0/18.102.24.

80 Gül, a.g.e., s. 135-138.

Dönemlerinde olduğu gibi Milli Mücadele Dönemi'nde de tartışılmıştır. Özellikle 1921 Anayasası'nın 22. ve 23. maddelerinde Umumi Müfettişlik teşkilatlarının kurulması hususunda kanuni alt yapı hazırlanmış olmasına rağmen, o günkü şartlar altında herhangi bir sonuç alınamamış ve uygulama alanı bulamamıştır.⁸¹ Yukarıda belirtilen vilâyet idarelerine ilişkin yasal düzenlemelerde yaşanan tarihî süreçten de anlaşıldığı kadarıyla, 1921 Anayasası'nın vilâyet, kaza ve nahiye idarelerine ilişkin maddelerinin dönemin şartları gereği uygulanmadığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her ne kadar "*salâhiyat-ı fevkalâdeye malik*" bir Meclis olduğu ifade edilmişse de, kurucu bir meclis olarak çalışmış; ilk aşamada 1921 Anayasası'nın kabulünü sağlamış, arkasından Kurtuluş Savaşını yürüterek iki önemli görevi yerine getirmiştir. Kanun'un vermiş olduğu en önemli mesaj: millet egemenliği/millî hâkimiyet ilkesi olmuştur. Diğer yandan Meclis'in çalışma esasları ortaya konulmuş ve Meclis Hükümet Sistemi benimsenmiştir. İdare başlığı altında ise vilâyet, kaza ve nahiye yönetimlerine yer verilmiştir. Günün şartlarına göre oldukça kısa bir anayasa olan 1921 Anayasası, kişi hak ve özgürlüklerine ve hatta yargı erkine yer vermemiştir. Geçiş dönemi olarak kabul edilen Millî Mücadele yıllarında yürürlükte kalmaya devam eden 1921 Anayasası'nın genel anlamda uygulanmadığı kabul edilmektedir.

Bu çerçevede elde edilen sonuçları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1- Mustafa Kemal Paşa'nın 13 Eylül 1920'de Meclis'e sunmuş olduğu tasarı, bir strateji ve siyasî bir manevra olarak görülmelidir. Nitekim Meclis'te bulunan Halk Zümresi'nin gittikçe güçlenmesi ve öncesinde bir tasarıyı Meclis'e sunmuş olduğu göz önüne alınırsa, Mustafa Kemal Atatürk'ün Halk Zümresi'ni zayıflatmak ve Halk Zümresi'nin bazı üyelerini yanına çekmek amacıyla olduğu anlaşılmaktadır.⁸²

2- 1921 Anayasası, Millî egemenlik/hâkimiyet-i millîye ilkesine vurgu yapmakla birlikte, bu ilkenin güçlendirilmesi ve sağlam esaslara oturtulması işi, Kurtuluş Savaşı sonrasında bırakılmış; Saltanat ve hilâfetin kaldırılması konusunda acele edilmemiştir.

3- Olağanüstü şartlarda çalışan Birinci Meclis'in asıl görevi, yurdun düşman işgalinden kurtarılmasıdır. Unutulmamalıdır ki 1921 Anayasası'nın kabul edildiği tarihte ve sonrasında halâ Batı ve Güney Cepheleri'nde mücadeleler devam etmektedir.

4- Birinci Meclis'in üye sayısının fazlalığı ve Meclis'te yer alan gruplar, 1921 Anayasası'nın ilgili maddelerini destekleyen ek yasaların çıkarılmasını zorlaştırmıştır.

5- Meclis'in 1921 Anayasası'nın İdare başlığı altında yer verdiği, yerel yönetimler ve mahalli muhtariyet fikri ve şuralar anlayışı ile Sovyet modeli arasındaki benzerlikler,

81 Umumi Müfettişlik konusundaki tartışmalara katılan Kazım Karabekir bu hususta şöyle demektedir: "Geçen yıl hazırlandığı halde, hala meclise sevk olunmadığını öğrendiğim Müfettiş-i Umumilik Kanunu'nun bir an önce çıkarılması lüzumunu Müdafaa-i Millîye Vekâleti'yle Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisliği'ne yazdım. Şifahen de bu makamlara bunun ve diğer şûraların lüzumunu anlattım. Bana hak veriyorlar. Fakat işler yürümüyor". Bkz. Erdal Aydoğan, "Üçüncü Umumi Müfettişliği'nin Kurulması ve III. Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri", Atatürk Yolu Dergisi, Sayı: 33-34, 2004, s. 3.

82 Serdar Narin, "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, 2018, s. 91.

bu hususta da bir stratejinin uygulanmış olduğunu düşündürmektedir. Millî Mücadele yıllarında her şeyden önce Batılı emperyalist devletlere karşı Sovyet Rusya'nın desteğinin alınması gerekmekteydi. Bu sebeple zaman zaman Mustafa Kemal Paşa'nın Kurtuluş Savaşı devam ederken, Sovyet Rusya'nın gururunu okşayıcı beyanatlarda bulunduğu da bilinmektedir. Nitekim Mustafa Kemal Paşa 2.1.1922 tarihinde Türk-Ukrayna Dostluk Antlaşmasının imzalanması dolayısıyla, Ankara'da bulunan General Frunze şerefine verilen bir ziyafette bu hususta şu beyanatta bulunmuştur: *"Milletimizin şu günkü idaresi aslında bir halk idaresidir. Bu da Şura İdaresi'nden başka bir şey değildir. Ruslar buna Sovyet idaresi diyorlar. Bu idarenin hedefi ve gayesi Türk milletinin mevcudiyetini, bağımsızlığını ve refahını garanti altına almaktır. Bu candan temenniyi ilk defa Ruslar izhar etmiştir"*.⁸³ Atatürk'ün Bolşevik olmadığı bilinen bir gerçek olduğuna göre, 1921 Anayasası'nda yer alan vilâyet, kaza ve nahiye idareleriyle ilgili düzenlemelerin Sovyet modeline yakın bir tarzda düzenlenmesi, şüphesiz Sovyet Rusya'nın desteğini almaya dönük bir hareket izlenimini vermektedir.⁸⁴ Diğer taraftan Cumhuriyetin ilânı ve 1924 Anayasası'nın kabul edilmesinden sonra 1921 Anayasası'nın mülkî idareye damgasını vuran âdem-i merkezîyetçilik ve şuralar modelinden vaz geçilerek üniter, merkezi bir devlet modelinin benimsediği de gözden kaçırılmamalıdır.

KAYNAKÇA

1-Arşiv Belgeleri

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA)

BCA, 490.1.0.0/34.141.

BCA, 30.10.0.0/5.28.20.

BCA, 51.0.0.0/7.64.47.

BCA, 30.18.1.1/14.37.17.

BCA, 51.0.0.0/13.113.62.

BCA, 51.0.0.0/2.12.7.

BCA, 51.0.0.0/2.12.8.

2-Resmî Yayınlar

Resmî Ceride, 6 Mart 1340, Numara: 63.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. I.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 2.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 3.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 4.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 5.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 6.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 1, C. 7.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 2, C. 11.

⁸³ Gotthard Jaeschke, "1919-1939 Yılları Arasındaki Türk - Rus Yakınlaşması Hakkında Bir İnceleme (Atatürk Dönemi Sovyet Politikası Hakkında)", (Çev. Hüseyin Zamantlı), Sosyoloji Konferansları, Sayı: 19, s. 167-168.

⁸⁴ Narin, a.g.e., s. 96-97.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, İ. 3, C. 24.

TBMM Zabıt Ceridesi, D. II, İ. 1, C. 3.

3-Kitaplar

Armaoğlu, Fahir (1975), *Siyasi Tarih*, Ayyıldız Matbaası, Ankara.

Atatürk, Kemal (1971), *Nutuk*, Cilt. I, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

Atatürk, Kemal (1960), *Nutuk*, Cilt. II, Maarif Basımevi, İstanbul.

Aybars, Ergün (1995), *İstiklâl Mahkemeleri*, Cilt. I-II, İleri Kitabevi.

Gönlübol, Mehmet vd. (1982), *Olaylarla, Türk Dış Politikası (1919-1973)*, Cilt. I, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Gözler, Kemal (2018), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayım Dağıtım, Bursa, 2018.

Meray, Seha L. (1969), *Lozan Barış Konferansı Tutanakları*, Cilt. I, Takım I, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Sarıhan, Zeki (1994), *Kurtuluş Savaşı Günlüğü*, Cilt. II, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

Selek, Sebahattin (1966), *Millî Mücadele II*, Burçak Yayınevi, İstanbul.

Şimşir, Bilâl N. (1985), *Malta Sürgünleri*, Bilgi Yayınevi, Ankara.

TBMM Albümü (2010), Cilt. I (1920-1950), TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Tunçay, Mete (2009), *Türkiye'de Sol Akımlar I (1908-1925)*, İletişim Yayınevi, İstanbul.

Türk İstiklâl Harbi (Güney Cephesi) 2009, Cilt. IV, T.C Genel Kurmay Başkanlığı, Ankara.

4-Makaleler

Akşin, Sina (1992), "Sened-i İttifak ile Magna Carta'nın Karşılaştırılması", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt. 16, Sayı: 27, 1992, s. 115-123.

Akyıldız, Ali (1998), "Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni", *İslâm Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 2, s. 209-222.

Akyıldız, Ali (2011), "Tanzimat", *TDV*, Cilt. 40, 2011, s. 1-10.

Armaoğlu Fahir (1998), "İngiliz Belgelerinde İstanbul'un İşgali (16 Mart 1920)", *Bellekten*, Cilt. LXII, Sayı: 234, s. 467-494.

Aslan, Zehra (2013), "Sened-i İttifak'ın Ortaya Çıkışı ve İnsan Hakları Bakımından Değerlendirilmesi", *International Journal of Social Science*, Volume 6, Issue 8, p. 77-91.

Aydın, Mehmet Akif (2001), "Kanun-i Esasi: 1876 Yılında Kabul Edilen Osmanlı Devleti Anayasası", *TDV*, Cilt. 24, 2001, s. 328-330.

Aydoğan, Erdal (2004), "Üçüncü Umumi Müfettişliği'nin Kurulması ve III. Umumî Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri", *Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı: 33-34, s. 1-14.

Bıyıklıoğlu, Tevfik (1960), "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukukî Statüsü ve İhtilâlcî Karakteri", *Bellekten*, Cilt. XXIV, Sayı: 96, s. 637-663.

Bulut, Engin Çağdaş (2015), "Devletin Taşradaki Eli: Umumî Müfettişlikler", *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Yıl 11, Sayı: 21, s. 83-110.

- Bülbül, Gül (1989), "İslahat Fermanı'nı Hazırlayan Sebepler ve İslahat Fermanı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 2, Sayı: 2, s. 157-179.
- Çelebi, Ercan (2003), "II. İnönü Muharebesi: Askerî, Politik, İç ve Dış Kamuoyunda Meydana Getirdiği Etkileri Bakımından Bir Değerlendirme", Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt. 11, No: 1, s. 199-214.
- Duran, Tülay (1973), "İstanbul'un İşgali", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Cilt. XI, Sayı: 66, s. 11-20.
- Erdem, Can (2005), "İtilaf Devletlerinin İstanbul'u Resmen İşgali ve Faaliyetleri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XXI, Sayı: 62, s. 677-693.
- Fedayi, Cemal (2020), "1920 Seçimleri ve I. Meclis (1920-1923)", 100. Yılında TBMM (Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri), Cilt. I, s. 99-121.
- Gençoğlu, Mustafa (2011), "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt. 2, Sayı: 1, s. 34-47.
- Gözler, Kemal (2019), "Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 52, Sayı: 1, s.1-32.
- Gül, Osman Kubilay (2016), "Tek Parti Dönemi Mülkî İdarede Yapılanma Çalışmaları", Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt. 20, Sayı: 1, s. 133-151.
- Gümüş, Musa (2013), "Osmanlı Devleti'nde Kanunlaştırma Hareketleri, İdeolojisi ve Kurumları", Tarih Okulu, Sayı: XIV, s. 163-200.
- Gümüş, Musa (2018), "Anayasal Meşrûfî Yönetime Medhal: 1856 İslahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi", Bilig, Sayı: 48, s. 215-240.
- Güneş, İhsan (2020), "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 20, Sayı: 2, s. 233-256.
- Jaeschke, Gotthard , "1919-1939 Yılları Arasındaki Türk-Rus Yakınlaşması Hakkında Bir İnceleme (Atatürk Dönemi Sovyet Politikası Hakkında)", (Çev. Hüseyin Zamantılı), Sosyoloji Konferansları, Sayı: 19, s. 159-174.
- Kartal, Nazım (2013), "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", Akademik Yaklaşımlar Dergisi, Cilt. 4, Sayı: 1, s. 1-23.
- Kayıran, Mehmet-Mustafa Yahya Metintaş (2017), "Türkiye'de Anayasal Gelişme (1876-1924)", Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yakın Tarih Dergisi, Cilt. 1, Sayı: 1, 2017, s. 14-41.
- Kılıç, Selda (2005), "1864 Vilâyet Nizamnamesinin Tuna Vilâyetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt. 24, Sayı: 37, s. 99-109.
- Köstüklü, Nuri (2002), "Millî Mücadele'de Batı Cephesi, Savaşlar ve Zaferler", Türkler, Cilt. 16, s. 176.
- Köylü, Murat (2016), "Millî Mücadele Döneminde Türk-Yunan Lojistik Sisteminin Karşılaştırılması", Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 5, s. 65-90.
- Küçük, Cevdet (2005), "Millî Mücadele", TDV, Cilt. 30, 2005, s. 76-83.

- Narin, Serdar (2018), "1921 Anayasası'nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi", İzmir Barosu Dergisi, s. 79-110.
- Okur, Mehmet (2003), "İtilaf Devletlerinin İstanbul'daki Faaliyetleri, Osmanlı Hükümetleri Üzerindeki Baskıları ve Hükümetlerin Tutumu, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XIX, Sayı: 57, s. 1133-1156.
- Okur, Mehmet (2000), "Millî Egemenlik ve Teşkilât-ı Esasiye Kanunu", Atatürk Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 1, s. 289-315.
- Özcan, Fatma Yurttaş (2011), "Birinci Büyük Millet Meclisi'nde Muhalefet: İkinci Grup", Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 1, s. 33-54.
- Özdemir, Yavuz-Erol Çiydem-Elif Aktaş (2014), "Tanzimat Fermanı'nın Arka Planı", Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt. 22, No:1, s. 321-338.
- Özkaya, Yücel (1987), "Birinci Kanun-i Esasi Ve Meşrutiyet Hakkında Ortaya Konulan Görüşler ve Parlamento Usulü Hakkında Bir Layiha", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, Cilt. 31, Sayı: 1-2, 1987, s. 397-415.
- Öztoprak, İzzet (2000), "Birinci İnönü Savaşı'nın Anadolu, İstanbul ve Dış Basında Karşılığı ve Yorumu", Belleten, Cilt. LXIV, Sayı: 240, s. 523-540.
- Pamir, Aybars (2004), "Osmanlı Egemenlik Anlayışında Senedi İttifak'ın Yeri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 53, Sayı: 2, s. 61-82.
- Tavukçu, İbrahim (2020), "Milli Mücadele Döneminde TBMM Hükümetlerinin İdari Taksimat Alanında Yaptığı Düzenlemeler", Tarih ve Gelecek Dergisi, Cilt. 6, Sayı: 2, s. 728-742.
- Türkmen, Zekeriya (2002), "İstanbul'un İşgali ve İşgal Dönemindeki Uygulamalar (13 Kasım 1918-16 Mart 1920)", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt. XVIII, Sayı: 53, s. 319-372.
- Tunaya, Tarık Zafer (1958), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt. 23, Sayı: 3-4, s. 227-247.
- Yalçın, Durmuş (1991), "Milli Mücadele'de İdareciler, Günümüzün ve Geleceğin İdarecileri", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı: 21, s. 407-477.
- Yamaç, Müzehher (2014), "İlk Anayasa (1876 Kanun-ı Esasisi)", Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 3, Sayı: 5, 2014, s. 54-68.
- Tezler
- Arslan, Kemal (2018), I. ve II. Dönem TBMM'de Samsun (Canik) Milletvekilleri ve Faaliyetleri (1920-1927), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 2018.