



MECLİS CELSE ZABITLARI TEMELİNDE TEŞKİLAT-I ESASİYE

Yaşar ÖZÜÇETİN*

Yüksel İNCE**

Özet

Elde edilen kazanımlar ile birlikte, olağanüstü yaşanan bazı gelişmeler neticesi, Anadolu ve Trakya'da ortaya çıkan örgütlenmeler, zamanla bölgesel ve daha sonra da birleşerek ulusal nitelik kazanmış, Büyük Millet Meclisi, Osmanlı Devleti'nden kopma ve yeni bir devletin yapılmasının simgesi haline dönüşmüştür.

20 Ocak 1921 tarihli Anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) muhtevası yönü ile olduğu kadar, müzakeresi ve kabul edilmesi açısından da Türk siyasî tarihinin önemli belgelerinden biri olmuş, sosyal ve fikrî yapıdaki çeşitliliğin belirtileri Anayasa müzakerelerinde de görülmüş, mesleki temsilden, referandum ve halk teşebbüsüne kadar birçok formül ciddiyetle tartışılmıştır. Meclis müzakerelerinde meclis üyeleri idealizm, vatan sevgisi, bağımsızlık aşkı, siyasî olgunluk gibi kavramların yanında millî egemenlik ve halkçılık ilkelerine samimi bağlılıkları ile de kendilerini ortaya koymuşlardır.

Hukukîlik ve meşruluk konusunda hassas davranılarak, halkın meşruiyet verdiği bir anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) ile Meclis, kendi meşruluğunu sağlamış, bu durum İstanbul Hükümeti'nin de meşruluğunu ortadan kaldıracak adım olmuş, savaş idare etmenin bir aracı olarak kullanılarak İstiklâl Savaşı verilmiştir.

1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) demokratik usullerle seçilmiş bir meclis tarafından hazırlanan, yumuşak, öncesi ve sonrası göz önünde bulundurulduğunda bütün bu zamanlara uzanır bağlantılar içeren, demokratik değerlere sahip çıkılan, Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerini oluşturarak sahip olduğu değerler ile yenileşme sürecinde, gelişmelerin üzerine inşa edildiği, lâik, demokratik devlet yapısının vücut bulduğu bir anayasa olmuştur.

Anahtar Kelimeler

TBMM Birinci Dönem, Meclis Celse Zabıtları, TBMM'nin Anayasal Yapısı, Teşkilât-ı Esasiye, 1921 Anayasası.

TEŞKİLAT-I ESASİYE IN THE MEETINGS MINUTES OF THE TURKISH PARLIAMENT

Abstract

In consequence of some phenomenal developments as well as achievements, the organisations which emerged in Anatolia and Thrace became regional in due course and national by way of unification. Within this period, the Grand National Assembly became the symbol of disengagement from Ottoman Empire and settlement of a new state.

* Doç. Dr. Ahi Evran Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Öğr. Üyesi, Kırşehir. yozucetin@ahievran.edu.tr

** Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Kırşehir. yuksel41@hotmail.com

The Constitution (Teshkilat-ı Esasiye Kanunu = Law of Fundamental Organization literally in Turkish) dated 1920, 20 January, is one of the most significant documents in Turkish political history in terms of its content as well as negotiations over it and acceptance of it. Differentness in our social and intellectual fabric manifested itself while the Constitution was being negotiated. During these negotiations, many formulas varying from professional representation up to referendum and public enterprise were discussed earnestly. MPs expressed themselves as devoted to the concepts of idealism, patriotism, love of independence, political maturity, national sovereignty and populism.

Being sensitive about legality and legitimacy, the Assembly obtained its legitimacy via a constitution (Teshkilat-ı Esasiye Kanunu) legitimated by people. This situation was also a step to delegitimize İstanbul government and used as a means of conducting the Turkish war of independence.

Having prepared by an assembly which had been elected democratically, the 1921 Constitution (Teshkilat-ı Esasiye Kanunu) became such a constitution that was soft, establishing a connection with all those times as its context is considered, protecting democratical values, laying the foundations of Turkish Republic; developments in the process of Turkish innovation were configured on the basis of it and structure of a laic-secular and democratic state came into existence through it.

Key Words

Turkish Grand National Assembly First Term, Session Records of the Assembly, Constitutional Structure of Turkish Grand National Assembly, Teshkilat-ı Esasiye, The 1921 Constitution.

GİRİŞ

TBMM, Birinci Dönem (1920-1923)'in inkılâpçılığı, Türk inkılâpçılığı ile dikkati çekmiş, Türk tarihinde ilk kez millî hâkimiyet ilkesi, siyasî ve hukukî temel edilmiş, bugünkü devlet ve hükümet şekil ve sistemi açık bir şekilde belirlenmiştir. Ayrıca TBMM, kuruculuk vasfına da sahip olmuştur.

TBMM Birinci Döneminde yeni Türk Devleti'nin temelleri atılmış ve önemli tarihî kararlar alınmıştır. Araştırma ve incelemenin konusunu bu kararlardan biri olan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu oluşturmaktadır.

Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, birçok araştırma ve incelemeye konu olmakla birlikte, kabulü safhasında meclis müzakereleri üzerinde pek durulmadığı görülmektedir. Bu çalışma ile amaçlanan, Teşkilât-ı Esasiye Kanununun hazırlığı ve kabulüyle ilgili müzakereleri tahlil ederek bir değerlendirmeye tâbi tutmaktır.

Araştırma ve incelemede, TBMM'nin çalışma biçiminin belirlenmesi ve kurumlaşması ile ilgili faaliyetlerinden kısaca bahsedilmiş, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun hazırlığı, Kanun ile ilgili müzakereler, Kanunun kabulünün Meclis ortamındaki yansımaları üzerinde durulmuştur.

Çalışmada, TBMM Zabıt Cerideleri, TBMM Gizli Celse Zabıtları esas alınmış, telif ve tetkik eserlerden istifade edilmiştir.

Türklerde anayasalcılık hareketleri, 1808 tarihli Sened-i İttifak ile başlatılmakta olup bu başlangıç, toplumsal bir tabana ve talebe dayanmamıştır (Akşin, 2002: 94-95, Güngör, 2001: 6, Berkes, 2002: 244).

3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayun'u Osmanlı tarihinde haklar ve özgürlüklerin ilk kez bir araya getirildiği belge niteliğine sahiptir (Güngör, 2001: 6, Tanör, 2001: 89, Ortaylı, 2001: 14). Osmanlı-Türk Anayasal gelişmelerinde, anayasalı devlet kavramını, Osmanlı Devleti'ne dâhil eden gelişme ise I. Meşrutiyettir.¹ (Güngör, 2001: 7-8, Okandan 1977: 144, Tanör, 1985: 19, Yılmaz, 1989: 58).

1909 anayasa değişikliği ile başlayan yeni dönem, Millî Mücadele için önemli bir esin kaynağı olup Birinci Dünya Savaşı sonrasında Osmanlı Devleti'nin elinde kalmış olan topraklarda yerel nitelikli örgütlenmeler, zamanla bölgesel ve nihayetinde de birleşerek ulusal bir nitelik kazanmışlardır. Millî Mücadelenin başından beri hukukîlik, meşruluk konusunda hassas davranan millî hareket, kendi meşruiyetini, ancak halkın meşruiyet verdiği bir anayasa ile sağlayacak ve bu durum İstanbul Hükümeti'nin de meşruluğunu ortadan kaldıracak bir adım olacaktır.

Meclis, Cuma gününe rastlayan 23 Nisan 1920 tarihinde açıldı. Hazır bulunan en yaşlı üye Sinop milletvekili Şerif Bey'in konuşmasının ardından Mustafa Kemal Paşa (Ankara), Meclisin toplandığını, yeni seçimlerle evvelce seçilenlerin eşit yetkide görev yapacağını belirttiği konuşmasını yaptı. Seçim tutanaklarının incelen-

¹ 1876 Kanun-ı Esasi'si ile Osmanlı Devleti, görünüşte Parlamenter bir sisteme kavuşmuş, yargının bağımsızlığı ve yargıların güvenliği yönünde önemli adımlar atılmış; ancak Heyet-i Mebusan'dan oluşan Parlamentonun yetkileri sınırlı kalmıştır. (Tanör, 2001: 164, Yılmaz 1989: 58). Kuvvetler ayrılığı prensibiyle parlamenter rejim varlığı, II. Meşrutiyetle birlikte ortaya konulan belirgin ilaveler olmuştur. (Güngör, 2001: 8, Tanör, 2001: 75).

mesi için komisyon teşkili önerildi. Geçici Başkanlık Divanı oylaması için geçici kâtip, tutanakların incelenmesi için 15'er kişiden oluşan iki komisyon seçildi.

Meclis, bu ana kadar usule ilişkin işlemler ve bunların tartışması ile meşgul olmuştur. Meclisin hangi sorunlarla karşı karşıya bulunduğu ve içinde bulunulan durumun açıklanması zamanı geldiğini gören Mustafa Kemal Paşa, Mütarekeden Meclisin açılmasına kadar geçen zaman içindeki siyasî durumu anlatan konuşmasını yaptı. Konuşma sonrası Başkan, Mustafa Kemal Paşa'nın hükümet teşkilinin zorunluluğuna dair önergesini oya sundu. Mustafa Kemal Paşa, yaptığı açıklayıcı konuşmada: *"Bütün maddî, manevî sorumlulukları üzerine almış olan Heyet-i Temsiliye'nin 16 Mart 1920'den bu güne kadar acılı, olağanüstü koşullar içinde görev yaptığını, bu heyetin artık bu ağır yükün altında bırakılamayacağını, Medisin bu dakikadan itibaren memleketin geleceğine el koymasını, Medisin bunun için var olduğunu"* (TBMM Zabıt Ceridesi [TBMM ZC], C. 1, 1959: 8-35) söyledi. Öneri oya konuldu ve çoğunlukla kabul edildi.

24 Nisan 1920'de de Meclis Başkanlık Divanı oluşturuldu ve Meclis Başkanlığı'na getirilen Mustafa Kemal Paşa tarafından bir önerge verildi.² Önerge, Heyet-i Temsiliye'nin o ana kadarki geçen süre zarfında maddî ve manevî büyük sorumluluklar yüklendiği, artık bu sorumluluğun Meclisçe yüklenilmesi gerektiği ile ilgili sarf edilen cümlelerden sonra kabul edildi (TBMM ZC., C.1, 1959: 35-37). Bu önergenin kabul edilip Meclis kararı haline gelmesi neticesi TBMM'yi, 1 nolu karar ile kendi kuruluşunu tamamlamış oldu.

Meclis Başkanlığına seçilen Mustafa Kemal Paşa, 24 Nisan 1920 tarihli 2 nolu Meclis oturumunda Temsilciler Kurulu Başkanı ve Meclisin kurulmasında büyük çaba harcayan bir lider olarak, uzun bir konuşma yaptı. Meclisin yapısı, çalışmaları ve devlet işlerini yürütecek bir hükümet oluşturulması ile ilgili sunulan önerge Mecliste tartışıldı ve kabul edildi³ (TBMM ZC, C. 1, 1959: 8-35, Atatürk 1984: 588).

² Bu önerge şu ifadeleri içermektedir: Hükümet teşkili zaruridir. Padişahlık makamı ihdas etmek mümkün değildir. Mecliste yoğunlaşan millî iradeyi fiilen vatanın geleceğine el koymuş olduğunu kabul etmek esas ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üzerinde bir kuvvet mevcut değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama ve yürütme yetkilerini üzerinde toplar. Meclis'ten seçilecek ve vekil olarak görevlendirilecek bir heyet, Hükümet işlerine bakar. Meclis Başkanı bu heyetin de başkanıdır. Padişah ve Halife, baskı ve zorlamadan kurtulduğu zaman Meclisin düzenleyeceği kanunî esaslar çerçevesinde vaziyetini alır. (TBMM ZC., C.1, 1959: 32; Atatürk, 2006: 293).

³ Mustafa Kemal Paşa bu konudaki hassasiyetini *Nutuk*'unda şu şekilde anlatmaktadır: "...Gerçek, Osmanlı saltanatının ve hilafetinin yıkılmış ve ortadan kalkmış olduğunu düşünerek yeni temellere dayanan, yeni bir devlet kurmaktan ibaretti. Fakat durumu olduğu gibi dile getirmek, amacın büsbütün kaybedilmesine yol açabilirdi. Çünkü halkın düşünce ve eğilimleri daha, Padişah ve Halifenin mazur durumda bulunduğu yolundaydı. Hatta Mecliste, ilk anda, hilafet ve saltanat makamıyla temas kurmak ve İstanbul Hükümeti ile uzlaşma arama akımı baş göstermişti. İstanbul'daki şartların, Halife ve Padişah ile ne açıkça ne de gizli olarak görüşmeye elverişli olmadığını açıklamaya çalıştım. Böyle bir temasla ne anlamak istediğimizi sordum. "Eğer bu temas, milletin bağımsızlığını kazanmak ve vatanın bütünlüğünü sağlamak için çalışmakta olduğunu haber vermek için ise, buna gerek yoktur. Çünkü Padişah ve Halifenin de bundan başka bir şey düşünmesine ve istemesine imkân var mıdır? Bunun aksini ağızından işitem inanmam; mutlaka baskı ve zorlama altında söyletildiğini kabul ederim." dedim. Bize karşı çıkarılmış olan fetvanın uydurma olduğunu ve İstanbul Hükümeti buyruk ve bildirilerinin yorumlanması gerektiğini söyleyerek, yufka ve kıt düşünceli kimselerin göstermek istedikleri ihtiyatı gerekli bulmadığımızı belirttim". (Atatürk 2006: 320-321).

Kabul edilen önerenin 1. maddesi ile yeni bir hükümet teşkili adı altında aslında yeni bir devletin kurulmasının ana esasları öngörülmekte idi⁴ (Tanör, 2001: 235).

25 Nisan 1920 tarihli 5 numaralı karar ile “*kuvve-i icraiye teşkili*” ne karar verildi. Bunun için Meclis İcra ve Lâyiha Encümeni diye iki heyet oluşturuldu (Tanör, 2001: 236). Lâyiha Encümenin hazırladığı tasarı,⁵ 1 ve 2 Mayıs tarihlerinde TBMM’de görüşüldü.⁶

Madde, “*İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Medisi halleder*” şeklinde, tasarıdaki haliyle kanunlaştı (TBMM ZC, C. 1, 1959: 173-176). Dört maddeden meydana gelen kanunun tümü⁷, 2 Mayıs 1920 tarihli birleşiminde milletvekillerinin oyuna sunulup daha önce kararlaştırıldığı üzere üçte iki çoğunlukla kabul edildi (TBMM ZC, C. 1, 1959: 184-189).

Bahsi geçen bu yasaya göre, 3 Mayıs 1920 Pazartesi günü İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin seçimi neticesi, TBMM’nin seçimle kurulan ilk kabinesi belirlenmiş oldu (Velidedeoğlu, 1990: 30-31).

Büyük Millet Meclisi’nin niteliğinin ve çalışma biçiminin ne olacağı konusundaki çalışmalar ile ilgili Hukuk-ı Esasiye Encümeni (Anayasa Komisyonu) tarafından hazırlanan “*Büyük Millet Medisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevaddı Kanuniye*” başlığını taşıyan tasarı, 18 Ağustos 1920’de Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmeye başlandı.⁸ (Tanör, 2001: 238).

Nihayetinde, ilk dört maddenin kabul edilmesine rağmen Meclisin, 22 Ağustos 1920 tarihli birleşiminde kanunun hepsinin reddedilmesi şeklinde bir karar verilmişti.⁹ (TBMM ZC, C. 3, 1981: 313-330, 335-360, 371-388, 420-429).

⁴ Büyük Millet Meclisi, Mustafa Kemal Paşa’nın telkiniyle, “*Milî Hâkimiyet*” prensibini siyasî ve hukukî temel edinin Osmanlı Kanun-ı Esasî’sine aykırı olarak kuvvetler birliği esasına dayanan “*Meclis Hükûmeti*” sistemini kabul etmişti. (Aslan, 2002: 38).

⁵ Bu tasarrının içeriği şu şekildedir: 1. Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezhap, Maliye ve Rüsumat ve Defter-i Hakani, Nafia, Dâhiliye (Emniyeti-i Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisi’nin on bir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti vardır. 2. İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi’nin ekseriyet-i mutlakası ile aralarında intihap olunur. 3. Her vekil deruhte ettiği umuru ifasında mensup olduğu encümenin rey-i istişaresini alabilir. 4. İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder. (Düster 3. Tertip, 1929: 6).

⁶ Kanun Tasarısının, “*İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyet-i mutlakasıyla intihap olunur*” şeklindeki 2. Maddesi, yalnızca “*aralarından*” kelimesinin eklenmesiyle madde son şekli olan “*İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin Ekseriyeti Mutlakası ile aralarından intihap olunur*” halini almıştı. (TBMM ZC., C.1, 1920: 167).

⁷ “*Bu kanunla kuvvetler birliği esasına dayalı olarak meclis hükûmeti sistemi getiriliyordu. Buna göre Meclis üstünlüğü benimseniyor, Devlet Başkanlığı’nın ihdasına gerek olmadığı ifade ediliyor ve Meclisçe seçilecek aynı zamanda ona karşı sorumlu olacak Meclis Başkanı’nın da hükümet başkanı olduğu bir hükümet teşkili öngörülmüyordu.*” (Sofuoğlu, 1998: 188).

⁸ Müzakerelerde, Genel Kurul’un yetkilerini daimi bir kurula devretme yetkisinin bulunup bulunmadığı, daimi kurula seçilmeyen üyelerin, Genel Kurul toplanmadığı zamanlarda isterlerse meclis çalışmalarına katılıp katılmayacakları konuları ele alınmıştı.

⁹ “*Büyük Millet Meclisi’nin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye*” tasarısının reddine karar verilirken bazı üyeler, tasarrının bir toplanma yeter sayısı tespit etme ihtiyacından doğduğunu, bu sayının belirlenebileceğini ayrıca, tasarrının diğer hükümlerinin de gereksiz olduğunu ifade ediyorlardı. Söz konusu tasarrının getirmiş olduğu kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti sistemi ile “*istismar*” (aralıksız çalışma) ve “*müstemirren inikad*” (sürekli toplantı) ilkeleri, daha sonraki yasa ve anayasa çalışmalarında yeniden ele alınarak benimsenecekti. (Tanör, 2001: 239). “*Mevadd-ı Kanuniye’nin ana özelliği, meclisi ve hükûmetini geçici sayması, amaca ulaşınca bunların yerini yine padişah ve Osmanlı hükûmetinin alması idi. Bu eğilimiyle tasarrının ve onu hazırlayan Hukuk-ı Esasiye Encümeni’nin, tutucu ve ürkek bir zihniyetle soruna yaklaştığı, anlaşıyordu.*” (Atatürk, 2006: 97).

İcra Vekilleri Heyeti'nin benzer nitelikli kanun tasarısı birleştirilerek görüşül-
müş ve 5 Eylül 1920 tarihli 18 nolu Nisab-ı Müzakere Kanunu¹⁰, redde uğrayan
tasarının yerine, Büyük Millet Meclisi'nin çalışma düzeni ile ilgili esasları getirmek
için kabul edilmişti.¹¹ (TBMM ZC, C. 3, 1981: 465-466, 509-511, 518-520, 535-551,
555-557; TBMM ZC, C.4, 1981: 10-12; Özbudun, 2008: 14).

20 OCAK 1921 TEŞKİLÂT-I ESASİYE'NİN HAZIRLIĞI

Ortaya çıkan meseleleri çözüme kavuşturacak hukuksal bir dayanağın olma-
ması, Osmanlı Devleti'nin mirası olan Kanun-ı Esasi'nin de talepleri karşılayabile-
cek niteliklere sahip bulunmaması, yeni bir anayasa ihtiyacını doğurmakta idi. Bu
konuda İcra Vekilleri Heyeti, 13 Eylül 1920 günü TBMM'ye 31 maddelik, başlığı,
"Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Lâyihası" olan ve daha çok "Halkçılık Programı" adıyla
anılan bir anayasa tasarısı sundu (Güngör, 2001: 62; Özbudun, 2008: 19).

İcra Vekilleri Heyeti'nin hazırladığı program, TBMM Genel Kurulu'nda 18 Ey-
lül 1920 tarihinde okundu.¹² (TBMM ZC, C. 4, 1981: 201-203). Birleşimde, sunulan
metnin özellikle hukukî niteliğine ilişkin usul tartışmaları yapıldı. Burdur Millet-
vekili İsmail Suphi ve Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey gibi bazı üyeler, metnin
bir kanun tasarısı mı yoksa bir hükümet programı mı olduğu sorularını ortaya
atmışlardı.

Meclis, 18 ve 19 Eylül 1920 tarihli oturumlarında konuyu müzakere edip ilgili
bir encümen teşekkülü istedi. Başkan, "...Bunu herhalde bir encümene havale edip o
encümende müzakere edilmesi lazımdır" şeklinde bir konuşma yaptı. Malatya Millet-
vekili Lütfi Bey de "Şu beyanname birçok esası içine almış olduğundan ilk iş olarak Ka-
nun-ı Esasi Encümenine gitmesi lazımdır" diyerek, beyanını ifade ediyordu (TBMM
ZC, C. 4, 1981: 201-203).

¹⁰ Birinci Büyük Millet Meclisi'nin müzakereleri sonrası kabul ettiği Nisab-ı Müzakere Kanunu şunları ihtiva ediyordu: 1. Büyük Millet Meclisi hilâfet ve saltanatın vatan ve milletin istihlâsı ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder. 2. Büyük Millet Meclisi devairi intihabiye adedinin iki mislini nisabı müza-
kere olarak kabul eder. Ancak mevaddı esasiyeye taallük eden hususatta devairi intihabiye adedinin üç misli üzerinden sülûsânı ekseriyet hesap ve libar olunur. 3. Büyük Millet Meclisinde nisabı müzakereyi muhafaza için mezuniyet talep eden azanın dairiye intihabiyesinden lâakal iki âzanın Mecliste hazır bulunması şarttır. 4. Büyük Millet Meclisi'nde dört ay ifayı vazife eden her azaya bin iki yüz elli lira tahsisat verilir. İşbu dört ayın mebdai azanın Mecliste ispatı vücut ettiği ta-
rihten başlar. 5. Dördüncü madde mucibince dört ay ikmal ettikten sonra Mecliste ifayı vazife eden her azaya şehri yüz li-
ra tazminat verilir. İşbu tazminat mebdai içtima odan senei âtiye 23 Nisan tarihine kadar devam eder. Senede bir defa mezuniyet alan âza da mezuniyetten avdetle Meclis devamından itibaren işbu tazminatı alır. Müt'addit mezuniyet alanlar bu haklarını ıskat etmiş olurlar. 6. Büyük Millet Meclisi âzasına senede bir defaya mahsus olmak üzere on bin kuruş maaş üzerinden Harcırah kanunu mucibince avdet ve azimet harcırahı verilir. 7. Büyük Millet Meclisi âzalıgı ile memuri-
yet bir zat uhdesinde içtima edemez. Ancak Heyeti Vekileye dahi olanlarla valiler, sefirler, müftüler, ordu ve kolordu ku-
mandanları müstesnadır.

¹¹ Kanunun birinci maddesinde; Büyük Millet Meclisi, hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder şeklinde idi. Sadece vatan ve milletin de-
ğil, aynı zamanda hilafetin ve saltanatın da kurtarılması hedefine temas edilmesi, milletin yegâne temsilcisi olan bir orga-
nın sanki ileride bu durumunu, saltanat ve hilafet makamıyla paylaşmaya razı olabileceği gibi bir anlamına gelmekte idi. İçinde bulunulan ortamda kurtuluşçu güçler arasında saltanat ve hilafete bağlılık oldukça kuvvetliydi. "Mevadd-ı Kanuni-
ye'nin ilk şeklinde bu konu" gayenin husulüne değin gibilerden üstü kapalı bir formülle ifade edilmiş, genel kurulda ise padişahlık ve hilafet konusunda hassasiyeti olan üyelerin girişimiyle bu hedef, hem hilafet ve saltanat makamının hem de vatan ve milletin kurtarılması şekline döndürülmüştü. Nisab-ı Müzakere Kanunu bu formülü devralıp tekrarlamakta idi. (Tanör, 2001: 41).

¹² Şayet metin bir kanun tasarısıysa ilgili komisyona havale edilmesi, hükümetin programı ise Meclis Genel Kurulu'nda görüşülerek İcra Vekilleri Heyeti'ne güven veya güvensizlik gösterilmesi gerekecekti. (Özbudun, 2008: 19-20).

Daha sonra söz alan Trabzon Milletvekili Ali Şükrü Bey konuşmasında: *“Bu kanun değildir. ...Her hükümet mevki-i iktidara geldiği zaman ... bir program takdim eder. ...Medis-i teşriiye karşı bunu bu tarzda bir program olmak üzere telakki ediyorum. ...Hükümet, ...bir değişikliği dikkate alıyor. ...Bu programa göre kanunları belirtiyorum”* diyerek, her kanun geldiğinde yüce heyetin, onun sınırları içinde söz söylediğini; ancak bu durumun farklı olduğunu, genel çizgiler hakkında şimdi söz söylenmesinin gerekliliği üzerinde durmakta ve devamında, programı taklitçilikle ve dinî konulara gereken önemi vermemekle eleştirmektedir. Ali Şükrü Bey, Meclise sunulan raporun bir kanun olmayıp, zor şartlar altında kurulan hükümetin bir programı olduğunu ifade ederek bir alt komisyonda görüşülmesini önerip, *“Eğer memleketimizin idaresinde teceddüd yapılmak isteniliyorsa, erbabı toplansın, halkın zaten istinaz etmiş (alışmış) olduğu, hiç olmazsa ruhen merbut bulunduğu bir esas, halka telkin edilsin ve bu esas dâhilinde bu teceddüdat yapılsın ki, mukabele görmesin”* (TBMM ZC, C. 4, 1981: 201-203) sözleri ile kanun metninin halkın inanç ve düşüncelerine yer vermediğine işaret ediyordu.

İcra Vekilleri Heyeti adına konuşan Maliye Vekili Ferit Bey, bu tasarının Hükümetin siyasî programı mahiyetinde olduğu ve bir kanun öneminde olmadığını ifade ettiği konuşmasında şunları söylüyordu: *“...Bu kadar kısa kanun olmaz. Çünkü içinde teşkilâta ait kısımlar vardır ki, bunların her birisi başlı başına ayrıntılı bir kanun olması gerekir. ...Bu, hükümetin bu gibi hususlarda ne gibi esaslar takip ettiğini göstermek üzere bir programdan ibarettir. ...Bu yalnız esasları kısaltıyor. Hükümetin siyasî programı mahiyetindedir”*. (TBMM ZC, C. 4, 1981: 203).

Menteşe Milletvekili Dr. Tevfik Rüştü Bey ise programın, Hükümetin değil, Meclisin malı olması gerektiği üzerinde durarak şunları söylüyordu: *“...Bütün kavanini esasiye ve taliye, kabul ettiğimiz takdirde hep o esaslara göre yapılacaktır. ...Böyle bir program Hükümetin değil, Medisin olur. ...Heyet-i umumiye de müzakere ederiz. ...Hükümet gelip burada bir program iddia edemez. ...Medisin malı olan bu program encümünde tetkik edilecek, ekseriyetin arzı ve temayulatını temsil edecek bir şekle girecektir. İşte ondan sonra o kanun herkes nazarında muteber olacaktır”*. (TBMM ZC, C. 4, 1981: 206-207).

Karahisarışarki Milletvekili Mesut Bey, Başkanlığa sunduğu önergede Halkçılık Programı Meclise gönderilmeden kısa bir süre önce, Büyük Millet Meclisi'nin memleketin selâmeti, milletin saadetini sağlayacak esasları şimdiye kadar tespit ve ilan etmemesini vatanın yüksek yararı ile bağdaşmadığını gören bir kısım aydın kişilerin *“Halk Zümresi Programı”* olarak bir program yayımladıklarını belirtmekte; ancak bunun göz ardı edilerek Vekiller Heyeti'nce hazırlanan programın Meclise gönderildiğinin görüldüğünü, her iki programın encümenlerden seçilerek beşer üyeden oluşan özel bir encümünde görüşülmesini istemekte idi. Önergeler üzerinde Maliye Vekili Ferit ve Dâhiliye Vekili Refet Beylerin konuşmalarından sonra yapılan oylamada programın önce bir encümünde, ikinci bir oylama ile de her

şubeden üçer kişi ile oluşturulacak olan özel bir encümeninde görüşülmesi kabul edildi.¹³

25 Eylül 1920 tarihinde hilafet ve saltanat meseleleri ile ilgili Mecliste gizli bir oturum yapılmış, söz alan Mustafa Kemal Paşa, hilafet ve saltanat makamını ayrı tuttuğu konuşmasında, Padişah ve Halifenin İngilizlerle iş birliği yaptığını düşünererek şunları söylüyordu:

“...Maatteessüf şimdi makamı hilafet ve saltanatı işgal eden zat, bu millet için hain bir adamdır. ...Bu milletin bütün mukadderatına bütün manasıyla vaziyülyed (el koymuş) olduğunuzu ispat ettiniz. ...Halife ve Padişah sıfatını takınmış olan bu milleti iğfal, ifsat etmek için bizzat iştiğal eylediği bir takım teşkilâtı mefsedetkârane (bozguncu örgütler) vardır. ...Esir olan adam padişah olamaz. Hainane hareket ediyor. Binaenaleyh bu mesele ile iştiğal caiz değildir”. (TBMM Gizli Celse Zabıtları, [TBMM GCZ], 1980: 135-138; Velidedeoğlu, 1990: 74).

Müzakerelerden sonra Medis’te, Halkçılık Programı aynı gün her şubeden seçilen üçer kişiden kurulu bir özel ve geçici komisyona (Encümen-i Mahsus) havale edildi. Başkanlığını İzmir Milletvekili Yunus Nadi ve raportörlüğünü Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey’in yaptığı Encümen-i Mahsus raporunun görüşülmesine 18 Kasım tarihli birleşimde başlandı.

İsmail Suphi Soysallı, Halkçılık Programı’nı Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda milletvekillerine Teşkilât-ı Esasiye’nin önemine binaen kanun tasarısı müzakeresinde bulunmaktan memnuniyetini belirtmekte ve kanun tasarısının gerekçelerini özet olarak şu şekilde ortaya koymakta idi: Memlekette ortaya konulan ve Tanzimat’tan esinlenen hareketler, gereğince takip edilememekte, halk üzerinde sürekli baskı kuran, aydın, memur ve askerî sınıflar mevcut olmakta, aydın sınıfı, ülke içinde çok az olup, toplumla çatışmakta, Garpcı ve şarkcı diye ikiye ayrılmaktadır. Memur sınıfı, memleket idaresinde kendilerinin etkin olduklarına inanmakta halk ile temasları bulunmamakta, halka karşı üstten bakmakta, kendileri olmazsa memleketin idare edilemeyeceğine inanmaktadırlar. Köylü sınıfı ise her işi oluruna bırakıp beklemektedir. Şartların getirdiği neticelerin de etkisiyle bir inkılâp yapma ihtiyacı ortadadır. Milletin elinden alınmak istenen yaşam hakkının da korunması için bunun yapılması zorunludur.

Daha sonra Medis’e sunulan Kanun Lâyihası “Temel Amaçlar”, “Millî Egemelik”, “Kuvvetler Birliği”, “Saltanat ve Hilafet”, “Temsilin Temeli”, “Büyük Millet Meclisi’nin Yetkileri”, Medis ve Hükümetin Birbirlerine Karşı Olan Durumu”, “Yerinden Yönetim”, şeklinde başlıklar halinde görüşülmesine geçildi

Özel komisyon, 21 Ekim’de çalışmalarını tamamlayarak, hazırladığı Beyanname ve Kanun Tasarısını, Komisyonun Raportörü Burdur Milletvekili İsmail

¹³ “Birinci şube dışından ikinci şubeden; Biga Milletvekili Hamdi Bey, Kütahya Milletvekili Ragıp Bey, Malatya Milletvekili Lütfi Bey, üçüncü şubeden; İzmir Milletvekili Yunus Nadi Bey, Karesi Milletvekili Mehmet Vehbi Bey, Saruhan Milletvekili Süreyya Bey, dördüncü şubeden; Karesi Milletvekili Fuat Bey, beşinci şubeden; Aydın Milletvekili Mazhar Bey, Karahisar-ı sahip Milletvekili Mehmet Şükrü Bey, Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey, Encümen-i Mahsus üyeliğine seçilmişleridir”. (TBMM ZC., C.4, 1981: 322).

Suphi Soysallı Bey, “Büyük Millet Medisi’nin Beyannamesi” adı altında Meclis’e sundu.

Programın “maksat ve meslek” başlıklı ilk dört maddeli bölümü, Anayasa hükümleri niteliği taşımaktan ziyade, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin temel amaçlarını açıklamakta, bir bakıma bir anayasa başlangıcı olarak nitelendirilebilecek ifadeleri içermekte idi. Encümen, kendi hazırladığı tasarıda bu bölümü tamamen çıkartmıştı.¹⁴

Encümen Mazbata Muharriri İsmail Suphi Soysallı Bey, bu durumu şu şekilde açıklamaktadır:

“...Medis bir fırka değildir, herkesin âzami, asgari fikirleri vardır. Binaenaleyh bir Medis namına bir program yapmak doğru olmayacağı. neticesi istihsal edildi. Onun için Hükümetin program namı altında gönderdiğini biz size kanun şeklinde yolladık ve programın başında bulunan mevaddı esasiye; maksat ve meslek mevaddını, ancak Büyük Millet Medisi’nin vâsıl olacağı gayeleri gösterdiği için, bunun bir beyanat şeklinde neşre karar verdik. ...Encümeni mahsus mazbatasında bir beyanname vardır ki; o dört madde mevaddını ihtiva ediyor”.¹⁵

Encümenin gerekçesinde ise konu ile ilgili aynı istikamette olmak üzere şunlar söylenmiştir:

“...Hükümetin verdiği program birisi “maksat ve meslek” namında umumi ve fikri, diğeri “esasî ve idari” tarzında tatbiki ve teşkili iki nevi mevaddı ihtiva ettiği cihetle bunlardan “maksat ve meslek” namı altında toplanan ve cümlesi şimdiye kadar ya sarahaten ya zımnîen veya amelen Büyük Millet Medisi’nce kabul ve defaatle izhar ve ilân edilmiş bulunan umumi gayeleri program veya kanunu şeklinde tespit ve nesriden sarfı nazarlarla “esasî ve idari” mevât kanunu esasımızın ihtiyaç görüldükçe parça parça tespit edilen mevaddı şeklinde kanun haline vaz ve Medisi Âliye teklifkılınmıştır.

¹⁴ Dört maddenin gayeleri gösterdiği, kanun olarak mütalaa edilmemesi gerektiği belirtilmekte idi: “...Hükümetin bize gönderdiği Halkçılık Programı, ... Bunu iki kısma ayırabiliriz. Birisi; maksat ve meslek, diğeri mevaddı esasiye ve idariyedir. Maksat ve meslekte, birinci madde de... Meclisi Âlinizin yemin ettiği ve esas teşekkülü teşkil eden gayeden bahseder. İkinci madde de; Türkiye Büyük Millet Meclisi emperyalizm ve kapitalizme düşman olarak ancak bunlarla mücadele sayesinde idare ve hâkimiyetin hakiki sahibi olmak gayesine vâsıl olacağı kanaatini söyler. Üçüncü madde de dahi; ‘Yine orduya zaruri istinattan, sırf emperyalizm, kapitalizmle mücahede ederek kendisinin sahip olduğu orduyu yaşatmaktan bahseder. Dördüncü madde dahi; Yine halkın iktisadi bilcümle şubatında nailli refah olması esbabının işğalinden bahseder’.

¹⁵ Mevaddı esasiyeye gelince: ...Mevaddı esasiyede encümenin en mühim tadili, temsil mesleki meselesidir. ...Mevaddı esasiyede Heyeti Âliyenize birinci olarak takdim ettiğimiz: “Hâkimiyet-i bilâ kaydü şart milletindir” Maddesi ...sizce bilfiil tatbik edilen esasattır ve elbette tarafınızdan kabul edilecektir. Yalnız dördüncü maddede biz size temsili mesleki usulünü takdim ediyoruz, ...İntihap hayatı ameliyeye muvafık olursa intihap o kadar hakikate mutabık ve adalete muvafık olur. ...Şimdiye kadar bu memlekette teşekkül eden meclisler, daima güzîdeler sınıfından teşekkül etmiş meclislerdir. ...Hükümet bize gönderdiği programda da temsili nisbiyi kabul ediyordu. ...Bir dereceli intihapta, ekalliyetin ekseriyete tahakkümü ihtimali pek çoktur. ...İdari mevadda gelince; idari mevadda dahi “temsili” mesleki esasî vilâyetlerde kabul edilmiştir. ...Encümen vilâyetlerde memurinin mahallerince, halk tarafından intihap edilmesini ve bu surette halkın doğrudan doğruya kendi işini kendi görmesi esasını kabul etmiştir. ...İyi intihap etmiş ise işlerini iyi memur görecektir. Eğer halk iyi intihap edememişse, bazılarımızın zannettiğimiz gibi, halkımız da henüz bu seviye hâsıl olmamışsa, halkımız bunu tecrübeye sahasında öğrenecektir. ...Ancak şu da vardır ki, vilâyetler ‘kendi başına bir devlet değildir, ...Her vilâyetin haiz olduğu muhtariyet mahallî istere münhasırdır. (TBMM ZC., C.5, 1981: 407–418).

“Maksat ve meslek” serlevhası altındaki dört madde ruhunun ancak beyanname şeklinde tahrîr ve neşri muvafık gibi mütalaa kılınmış ve o maddeler bu hale ifrağ olunmuştur”.

Daha sonra, Encümenin bu görüşü doğrultusunda, ilk dört maddeden oluşan bölüm, fıkra fıkra okunarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bir beyannamesi şeklinde özet olarak şu şekilde kabul edilmiştir:

“...Türkiye Büyük Millet Medisi, millî hudutlar dâhilinde hayat ve istiklâlini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis ahdiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklâlini yegâne ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hâkimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vâsıl olacağı kanaatindedir.

Türkiye Büyük Millet Medisi, milletin hayat ve istiklâline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanların tecavüzatına karşı müdafaa ve bu maksada münafee hareket edenleri tedip azmiyle müesses bir orduya sahiptir. Emir ve kumanda salahiyeti Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti manevîyesindedir.

Türkiye Büyük Millet Medisi, halkın öteden beri maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni vesait ve teşkilât ile kaldırarak yerine refah ve saadet ikame etmeyi başlıca hedefi addeder. Binaenaleyh, toprak, maarif, adliye, maliye, iktisat ve evkaf işlerinde ve diğer mesailde, içtimâî uhuvvet ve teavünü hâkîm kılarak, halkın ihtiyacatına göre teceddütat ve tesisatı vücade getirmeye çalışacaktır. Bunun için de siyasî ve içtimâî umdelerini milletin ruhundan almak ve tatbikatta milletin temayülât ve ananâtını gözetmek fikrindedir.

Binaenaleyh Türkiye Büyük Millet Medisi, memleketin idarî, iktisadî içtimâî umum ihtiyacına müteallik ahkâmı peyderpey tetkik ve kanun şeklinde tatbik mevkiine vazeylemeye başlamıştır”.

Millî egemenlik kavramının yerleşmesi ile ilgili süreç, Millî Mücadele döneminin getirdiği şartlar ile hızlanmış, daha önce bahsedildiği üzere millet, iradesini ortaya koymuş ve bilfiil egemenliği eline almıştır. Hâkimiyetin millete verilmesi sadece açıklayıcı nitelikte bir beyan olmuştur (Tanör, 2001: 256).

Tasarının “hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” yolundaki ilk maddesi tartışmasız kabul edilmiştir (Tanör, 2001: 248).

Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, geçiş dönemi anayasası olması münasebetiyle sultanın iktidardaki hakkını açıkça bertaraf edememekte (Abadan, 1959: 61); ancak maddenin ilki ile hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millette olduğu, ikincisi ile egemenliğin, siyasal iktidarın, yasama ve yürütme gücünün, milletin yegâne temsilcisi Büyük Millet Meclisi tarafından kullanıldığı, temsil edildiği belirtilmektedir¹⁶

¹⁶ Siyasal iktidarın kaynağı ne Tanrıdır, ne de erken padişahlara verilmiş bir hakktır. Bu hak, kayıtsız ve şartsız olarak ulusundur, ulus bu hakkını kayıtsız ve şartsız bir biçimde kullanır. (TBMM ZC., C.5, 1981: 415).

(Yılmaz, 1989: 128). Egemenlik hakkının sahipliği ve bu hakkın kullanılışı bakımından yeni bir anlayışla karşı karşıya bulunulduğu görülmektedir.¹⁷

İkinci ve üçüncü maddelerde yer alan “*Türkiye Büyük Millet Medisi milletin yegâne ve hakiki mümessilidir*”. “*Türkiye Devleti Büyük Millet Medisi tarafından idare olunur*” cümleleri ile temsili demokrasinin tercih edildiği gösterilmiştir (Güngör, 2001: 72-73).

Meclis Hükümeti sistemi, 02.05.1920 tarihinde “*İcra Vekilleri Kanunu*” ile meclis hükümeti rejimi ilk resmi ifadesini bulmuş ve daha sonra 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile anayasal niteliğine kavuşmuştur.¹⁸ (TBMM ZC., C.7, 1944: 321-341; Teziç, 1991: 397).

1921 Anayasası, “*güder birliği*” ilkesini ikinci maddesinde “*İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Medisi’nde tecelli ve temerküz eder*” diyerek, açıkça ilan etmiş ve tartışılmadan kabul edilmiştir. Bu durum, üçüncü madde olan “*Türkiye Devleti Büyük Millet Medisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Medisi unvanını taşır*” hükmünün ilk cümleciği de “*Türkiye Devleti Büyük Millet Medisi tarafından idare olunur*” şeklinde değiştirilmiş ve daha da güçlendirilmiştir.¹⁹ (TBMM ZC., C.5, 1981: 415).

Büyük Millet Medisi, “*İşbu kanunun icrasında Büyük Millet Medisi memurdur*.” hükmü ile aynı zamanda yasaları yürütme görevini de üstüne almıştır (Tanör, 2001: 259).

Millî egemenlik ve kuvvetler birliği gibi siyasal rejimin temellerini oluşturan iki ana ilke farklı gerekçelerle de olsa, gerek radikal reformcular, gerek muhafaz-

¹⁷ “Gerçekten 1921 Anayasası’nın birinci maddesi egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu hükmetmekte ve dolayısıyla 1909 Anayasası’nın egemenlik anlayışına temelle bir değişiklik getirmekte idi. 1921 Anayasası içerisinde egemenliğe sahip bir saltanat makamından bahsolunamazdı. Anayasanın ikinci maddesi icra kudreti ve teşri salahiyetinin milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz ettiğini derpişle, icra kuvveti başı padişahın lüzumsuzluğunu kesin bir şekilde açıklıyordu.” (Aldıkaçtı, 1982: 84). Egemenliğin zeminin değiştiğini gösteren başka ibareler de mevcut olup saltanat henüz kaldırılmadan Osmanlı Devleti’nin sona erdiği bir hükümet karamamesi ile zmnen tescil edilmiştir. Pasaportlardaki Nam-i Hazreti Padişahı ibaresi yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi ibaresini vaz-ı hakkında karamame, egemenliğin sahibinin değiştiğini gösteren belgeler niteliğindedir. (Güngör, 2001: 72; Akın, 2001: 202). Ancak, saltanat ve hilafet makamının yok sayıldığı gerçeğinin, açıkça ifade edilebilmesi için Kurtuluş Savaşı’nın başarıya ulaşmasının beklenmesi gerekmiştir. (Akın, 2001: 202).

¹⁸ Öğretide “*meclis hükümeti*” sistemi üzerine yapılan çalışmalardan, bu sistemin belirli bazı karakteristik özelliklere sahip olduğu görülmektedir. (Güngör, 2001: 74; Girilti-Sarmaşık, 1998: 58-59). Yasama ve yürütme yetkisi Mecliste toplanmıştır. Yürütmenin bağımsız bir kişiliği yoktur; halk tarafından doğrudan ve yegâne mümessili sıfatıyla meclis, siyasî kuvvetlerin tek merkezidir. (Başgil, 1957: 256). Yürütme yetkisi tek bir kişiye değil meclis içerisinde oluşturulacak bir kurul ya da komisyona verilir. Böylece üyeler arasındaki rekabet ve güvensizlik ortamı her birinin yetki alanını daraltmış olacaktır; (Teziç, 1986: 398). Yürütme organının üyeleri meclis tarafından tek tek seçilir. Yani parlamenter sistemdeki gibi kabine usulü söz konusu değildir. Ortak sorumluluk yoktur. Her bakan kendi başına sorumludur. Yine parlamenter rejimden farklı olarak yürütme organı kendi içinde dayanışması olan homojen yapıda bir kurul değildir. (Teziç, 1986: 398). Bütün siyasî kuvvetlerin merkezi meclis olduğundan ya devlet başkanı yoktur ya da var olsa bile sembolik bir konuma sahiptir. Yürütme organı tam anlamı ile Meclisin yarattığı bir oluşum olması sebebi ile onun emri altındadır. Meclisin emir ve direktifleri doğrultusunda çalışmak zorundadır. Yürütmenin meclisi feshetmesi söz konusu değildir. Ancak yürütme organını tayin eden meclisi her üyeyi azledebilme imkânı mevcuttur. Bu tek yönlü tavır meclis hükümetini parlamenter sistemden ayıran temel özelliklerden birisidir. Çünkü yürütmenin, meclis üzerinde herhangi bir etkisinin olması istenmemiştir. Bunun yanında meclisin toplanmasına mâni olamaz, toplantı müddetini kısaltamaz (Başgil, 1957: 257). Meclis yürütmenin almış olduğu kararları her zaman iptal edebilir. Bunun içine meclisin sürekli toplantı halinde olması gerekmektedir. (Teziç, 1986: 398). Meclis Hükümeti sistemine olağanüstü dönemlerin rejimi olduğu vurgusu yapılmakta, tarihte, olağanüstü dönemlerde başvurulan bir yol olarak gösterilmekte ve örnekleri bulunmaktadır. (Özbudun, 2008: 57).

¹⁹ Hatta bundan dolayı; Kurtuluş Savaşı boyunca ordular “*Büyük Millet Meclisi Hükümeti Orduları*” adıyla anılmıştır. (Soy-sal, 1993: 30).

zakârlar tarafından benimsenmektedir. İlkler, bu ilkeleri çağdaş cumhuriyete götüren yolun temel taşları olarak görürken ikinciler, büyük ihtimalle halkın çoğunluğunun muhafazakâr eğilimli olduğu kanaatiyle, hilafet ve saltanatın korunmasına yarayacak, en azından Mustafa Kemal Paşa'nın kişisel otoritesinin güçlenmesini engelleyecek araçlar gibi düşünmektedirler.²⁰

1921 Anayasası'nın ortaya koymuş olduğu sisteme göre yürütmeyi temsil eden İcra Vekilleri Heyeti, meclise tâbi ve onun denetimi altında olan bağımlı bir organdır. Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, İcra Vekilleri Heyetinin seçilme usulünü göstermemiştir. Bu heyet, özel bir kanunla belirlenen usule göre Meclisçe seçilen üyelerden oluşan bir kuruldur. Anayasanın onuncu maddesi de bu organın başkanının seçimini düzenlemiş (Güngör, 2001: 77), *“İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Medisi reisleri vekiller heyetinin reisi tâbisidir”* denilmek suretiyle meclis başkanının yürütmenin doğal reisi olduğu vurgulanmıştır. (TBMM ZC., C.5, 1981: 415).

Dokuzuncu madde de yer alan *“Büyük Millet Medisi, hükümetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihab kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Medis icra-i hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhacce bunları tebdil eyler”* ibaresi ile Meclis, kendi seçtiği vekiller vasıtasıyla yürütme işlerini gördürmekte ve onları yönlendirme, denetleme ve gerekli olduğu takdirde azledip yerine yenilerini seçebilmektedir. Bu özellikler de *“Medis Hükümeti”* sisteminin temel niteliklerindendir. (Güngör, 2001: 77).

Radikal reformcularla muhafazakârlar arasında daha evvel görüldüğü gibi anayasa müzakerelerinde de rejim, daha doğrusu saltanat ve hilafet meselesi tartışmalara sahne olmuştu. (Özbudun, 2008: 24; Güngör, 2001: 50). Tasarının beşinci maddesinde *“hilafet ve saltanat makamının tahlisine muvaffakiyet hâsıl olduktan sonra Padişah ve Halife-i müslümin kavanin-i esasiye dairesinde mevki-i muhterem ve mübecce-lini ahzeder”* şeklinde hükmü bulunmaktadır. (TBMM ZC., C.4, 1981: 201). Encümeni Mahsus, TBMM Beyannamesi olarak sunduğu metinde, TBMM'yi *“Millî hudutlar dâhilinde hayat ve istiklâlini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis ahdiyle teşekkül eylemiştir”* şeklinde beyan etmekle birlikte, bu maddeyi Teşkilât-ı Esasi Kanunu metninden çıkartmıştı. Madde ile ilgili tartışmalar, 7 Aralık 1920 tarihli gizli oturumda yapılmıştı. (TBMM ZC., C.6, 1943: 258-265).

Muhafazakâr eğilimli milletvekillerinden söz alan Karasi Milletvekili Hasan Basri Bey, konu ile ilgili görüşlerini şu sözleriyle ifade etmişti:

“...Mevkii hilafeti işgal edip de hilafetin muhtaziyatını ifa etmeyen, bilakis müslümanı müslümana kırdıran bir adamın haşa halife-i meşru tanınmasına taraftar değilim. ...Meseleyi şahıslarla değil mahiyeti ve hakikati itibariyle telakki etmenizi hassaten istirham ederim”.

²⁰ 1921 Anayasası'nın görüşüldüğü günlerde her iki grup birbirinin niyetleri hakkında şüphe beslemekle birlikte, yol ayrımına henüz gelinmiş değildir. (TBMM ZC., C.5, 1981: 415; Özbudun, 2008: 24).

Bu görüşlere karşı söz alan Mustafa Kemal Paşa ise, içinde bulunulan şartlarda bu meseleler üzerinde fazlaca durulmasının yanlış olduğunu belirtmekte, konuşmasının devamında şunları ifade etmekte idi:

“...Hakikaten düşündüğümüz halası hakikiye vusul için, arz ettiğim veçhile makamı hilafet ve saltanata olan merbutiyetimiz ve o makamın bütün şeraiti lâzimesi ile mahfuziyeti birinci esasımızdır. Bu İslâm dünyasının istinatgâhı olan rabita-ı hakikiyesini tesise birinci derecede medar olan bu makamı ihmal etmek hiçbir vakitte kârı akıl değildir ve bunu bizden zorla almak mümkün değildir. ... Bu gün bu makamı işgal eden zat, bu millet ve memleket için hain bir adamdır”. (TBMM GCZ, 1980: 132-139).

Konu ile ilgili söz alan Mesut Bey (Karahisarşarki), değişiklik önergesini şu sözleriyle vermiştir:

“Maddenin tadilâtını mütalâa ediyorum. ...Halkçayız diyorsunuz. Benim halkçılıktan anladığım; hâkimiyet milletindir, millet ne arzu ederse kanun odur. ...Evveleminde millete hâkimiyetini vermeli. Sahte halkçılık olmaz. ...Biz kanun yapmak hakkını ahaliye verelim. Biz kanun lâyihasını kendi arzumuza, keyfimize muvafık olarak yapıyoruz. ...Her inkılâbın neticesinde millet ordunun bazicesi olmaktan kurtulamamıştır”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 262-263).

İzmit Milletvekili Sırrı Bey, sözü edilen madde üzerinde görüşünü, TBMM’nin bir meclisi müessisan niteliğinde görev yapması itibarıyla, önemli kanunların, mevcudun tamamının huzuru ile görüşülüp kabul edilmesi gerekirken bu konuda Meclis’te hazır bulunan üyelerin yarısının bir fazlası ile yetinilmesinin Meclis’in bu niteliğine, görev süresinin de iki yıl olarak belirlenip sınırlandırılmasının da Nisab-ı Müzakere Kanunu ile kabul edilen esasa aykırı olduğu şeklinde belirtmiştir. (TBMM ZC., C.6, 1943: 260; Çoker, 2001: 178).

Encümen adına konuşan Vehbi Bey (Karasi) ise konuşmasında, TBMM’nin bir müessisan meclis karakteri yanında Mebusan Meclisi’nin görevlerini yerine getirdiğini, yürütme yetkisini de kendisinde topladığını, mevcudun (364) Mecliste hazır bulunmasının, hepsinin fikrinden, ilminden yararlanılmasının önemli olduğunu; ancak uygulamada bunun mümkün olmadığının görüldüğünü söylemiş, savunduğu ilkelerin TBMM Beyannamesinde yer aldığını, halkın egemenlik haklarını kendi seçtiği milletvekilleri aracılığıyla kullanmasının, bütün medenî dünyada uygulanan bir usul olduğunu ifade etmiştir.

Tasarının görüşülmesine 13 Aralık 1920 tarihli 113 numaralı oturumla devam edilmiş (Çoker, 2001: 178; TBMM ZC., C.6, 1943: 260-265), Yozgat Milletvekili Süleyman Sırrı Bey, beşinci maddede değişiklik yapılması istenilen önergelerden maddenin son fıkrasının Büyük Millet Meclisi üyelerinin her biri kendisini seçen il halkının vekili olmayıp tüm milletin de vekilidir şeklinde değiştirilmesini ve dönem süresinin üç yıl olarak kabul edilmesini öngören önergenin sahibi olmuş, Erzurum Milletvekili Nusret Efendi’nin yeni seçim yapılmasına imkân görülmediği takdirde dönemin bir yıl daha uzatılması şeklindeki düzeltilmesine dair verdiği önergenin de dikkate alınması kararlaştırılarak madde, bu yolla düzenleme

yapılmak üzere encümene geri havale edilmiştir. (Çoker, 2001: 179; TBMM ZC., C.6, 1943: 337-352).

Büyük Millet Meclisi'nde madde ile ilgili bütün bu tartışmalardan sonra kanun metnine TBMM'nin amacını açıklar nitelikte bir hüküm koyulmasından vazgeçilmiştir. (Özbudun, 2008: 26). Bununla birlikte Teşkilât-ı Esasiye Kanununun ek maddesinde *"elyevm münakit Büyük Millet Medisi 5 Eylül 1920 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne değin müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle"* (TBMM ZC., C.4, 1981: 10-12) şeklinde bir ibare bulunmaktadır. Maddenin atıfta bulunduğu Nisab-ı Müzakere Kanununun birinci maddesi, bilindiği gibi, Büyük Millet Meclisi'nin amacını, *"hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâli"* şeklinde belirtmekte idi. (TBMM ZC., C.4, 1981: 10-12).

Encümen-i Mahsus'un hazırladığı tasarının buna tekabül eden dördüncü maddesinde ise, *"Büyük Millet Medisi vilayetler halkınca meslekler erbabı temsil edilmek üzere doğrudan doğruya müntahap azadan mürekkaptır"* denilmek suretiyle, korporatif ya da meslekî temsil önerilmiştir. Bu, hükümet ve encümen tasarıları arasındaki en temel farkı oluşturmaktadır. Encümen gerekçesinde bu değişiklik şöyle savunulmaktadır: *"Büyük Millet Medisi azasının her vilayette meslekler erbabı temsil edilmek üzere intihabı ki bu usul ile hem halkın şimdiki iki dereceli intihaptan doğrudan doğruya bir dereceli intihaba geçmesi, hem de umumi refahın ve memleketin ümran ve selametinin kafil ve zamini olacak surette sai ve amel erbabının tamamıyla temsil edilmesi ve öylece de halk sınıfının kendi ihtiyacı ile vasitasız meşgul olması gibi fevait elde edileceği düşünülmüştür"*. (TBMM ZC., C.5, 1981: 414).

Söz alan milletvekilleri Abidin (Lazistan), Mehmet Şükrü Bey (Karahisarısahip), Feyzi Efendi (Malatya), getirilen hükmü yerinde ve halkın temsilini gerçek anlamda sağlayacak nitelikte gördüklerini ifade etmelerine karşın, Hasan Basri Bey (Karasi), uygulamanın bazı sakıncalarından söz etmiş, Tunalı Hilmi Bey (Bolu) aleyhte konuşarak köylerde başlayan ve bucak-ilçelerde oluşup, il'de tamamlanan farklı bir seçim sistemi önermiştir. (TBMM ZC., C.5, 1981: 448-467).

Maddenin müzakeresi sırasında, Encümen Raportörü Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey (Soysallı), meslekî temsil ilkesini şu sözleri ile savunmuştur: *"...Temseli Mesleki usulü dairesinde, bu memlekette şimdiye kadar söz söylemeye malik olmayan; hukuken malik fakat fiilen malik olmayan halk Medis'e gelecek ve hukukunu, sözü ile fikri ile reyî ile müdafaa ve muhafaza edecektir. ...Mesleki Temsil sayesinde, bu memlekette ekalliyetin ekseriyete tahakkümü gibi bir netice husule gelmeyecektir"*. (TBMM ZC., C.5, 1981: 387).

Encümen Raportörü Burdur Milletvekili İsmail Suphi Bey (Soysallı), konuşmasının devamında, Hilmi Bey'in önerisinin *"şûradan şûraya seçim usulü"* olup halen Rusya'da uygulanmakta olduğunu, ancak oradaki yönetim emekçiler (proletarya) olup servet sahiplerinin, burjuvaların oy hakkının bulunmadığını bizde ise bütün vatandaşların eşit olarak bu hakka sahip olduğunu, bu bağlamda Hilmi

Bey'in bize getireceği meclisin, eşraf, ağa meclisi olacağını, diğer konuşmacı Basri Bey'in endişelerine kısmen katıldığını gerçekten meslek sahipleri örgütlenmeden ve bir gelişme göstermeden uygulamada sakıncalarla karşılaşabileceğini, bu sakıncaları gidermek için kulübünüze bağlı olarak *"mesleki temsil usulü"* esas olmakla beraber bu amacın uygulanma olasılığı sağlanıncaya değin özel kanuna göre iller halkınca doğrudan seçim usulü uygulanır biçiminde bir hüküm getirilebileceğini ifade etmişti. Hulusi Bey (Karahisarisahip) tasarı maddesini savunarak aralıksız toplantı halinde bulunan Meclisin bu usulün sakıncaları giderecek, özel kanunla kabul ve yürürlüğe koymak suretiyle emekçileri egemen kılacak mesleki temsili sağlayabileceğini ifade etmiştir. (TBMM ZC., C.5, 1981: 448-467).

Bundan sonraki süreçte temsili mesleki ilkesi çoğu lehte, bir bölümü de aleyhte olmak üzere, ateşli tartışmaların çıkmasına yol açmıştır. Lehte konuşmalar arasında en ilginç olanlarından birisi, İzmir Milletvekili Mesut Esat Bey'e aittir. O, bu konuşmasında şunları söylemektedir: *"...Yalnız parlamento usulünü kabul etmekle ve her hangi bir intihap usulünü kabul etmekle, millete hürriyetini bahşetmiş olmuyoruz. Millet efendiliğine malik olmuyor. Belki parlamento usulü bu yoldan biridir. Fakat hepsi değildir. ...Parlamentoların kabulüne ve Kanun-ı Esasinin alkışlarla tasdikine rağmen bir tabaka vardır ki, memleketi omuzlarında; taşıyan bir tabaka vardır o, daima esaret altında inlemiştir, efendiliğine nail olmamıştır. ...Şimdiye kadar kabul ettiğimiz intihap usulüne gelince; yalnız iki dereceli olması değil, memleketin iktisadiyatını temsil eden; daha açık tabirle, bu memleketi yapan tabakayı buraya getirir bir vasıta olmadığından dolayıdır ki bu günkü emellerini mevkii file koyamaz".* (TBMM ZC., C.5, 1981: 435-438).

Müzakerelerde meslekî temsili savunan milletvekillerinin ileri sürdükleri gerekçeler içerisinde bu sistemin, devlet memurlarının halka tahakkümünü önleyeceği noktasına da sık sık değinilmiş, örneğin Karahisarisahip Milletvekili Mehmet Şükrü Bey'e göre, *"...Memlekette, kimse inkâr edemez ki, yekdiğerlerine merbut bir memurin sınıfı ve tabakası vardır ki bunların teşkilâtı her yerde birbirine merbuttur ve daima o teşkilât itibarıyla halk ezilir. O ezilen halkın hukuku da elinden alınır. Onun namına güya onlara da bir hak veriyormuş, ona hakkın verecekmişiz gibi, onu hâkim kılacakmışız gibi yaparız, hakikatte hiç bir şey vermeyiz. ...Ona yaptığımız şey, her zaman olduğu gibi, bugünkü o sakat teşkilâtı tamamen tatbik ettiğimiz içindir ki; bugün bizden halkın gördüğü şey zulümdür, sefalettir, her tarafta cari olan budur. ...Bu memurin tabakasıdır, imtiyazı elimden kaybedeceğim endişesiyle çarpınan bu sınıftır. Halka biran, bir dakika refah ve saadet yüzü gösterilmemiştir".* (TBMM ZC., C.5, 1981: 460).

Vehbi Bey (Karasi)'de bu konuda benzer düşüncüyü şu şekilde dile getirmiştir:

"...Diyorlar ki memurlar sandık başlarında istediklerini intihap ettirirler. Bu şimdiki şekilde olabilir. O şekilde olamaz. Çünkü meslek namına tesanüt husule gelir ve dertlerini dökmek için bir vekil gönderirler. Sonra hazırlanan meslek ashabı öyle şimdiki gibi amelî tarzda ahlâki şöyledir, amelî böyledir, kendisi faziletlidir, böyle meziyetlidir diye düşünmez. O meslekin hakkını müdafaa edebileceğini, edemeyeceğini o meslek ashabı daha iyi düşünür ve o sandığın başına memurlar yaklaşmaz". (TBMM ZC., C.6, 1943: 160).

Mesleki temsil taraftarlarının dayandıkları gerekçelerden biri de, Türkiye’de bu sistemin tarihsel köklerinin ahi ve lonca teşkilâtlarında mevcut olduğu olmuş, Vehbi Bey’e göre:

“...Cümlemiz bunda musir ve maşukuz ki, burada Büyük Millet Medisi vilâyetler halkınca meslekler erbabı temsil edilmek üzere doğrudan, doğruya müntehip azadan mürekkeptir maddesini kabul etmekle memleketi gülşene çevirmiş olacağız. Bu, bir tahmindir, bir nüvedir.

Deniliyor ki garpta Avrupa’da bu tatbik edilmiş midir? ...Bir şey memleketin ihtiyacından doğmuş, memleketin vücuduna muvafık ve ananata mutabık ise alınmasını talep ederken, memleketin ruhundan doğan böyle bir esası reddetmek ve gâipte yok diyerek reddetmek zannederim insafa muvafık değildir”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 149-151).

Bu yönde fikir beyan eden Kütahya Milletvekili Ragıp Bey de meslekî temsili Türk toplumundaki tarihî köklerinden bahsettiği konuşmasında şunları söylemektedir: “...Esnaf teşkilâtından bugün şu kadar olsun bizim memleketimizde bir izi kalmıştır Binaenaleyh esnafı bilhassa intihapta daha fazla ve daha nâfi bir şekle getirmek için esnafa meslek namına bir salâhiyet verdi verdiniz mi, o vakit burada, bu memlekette sanat yaşayacaktır ve ekseriyetin hakkı tamamıyla tahtı temine alınmış olacaktır.”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 157-158).

Bu arada Başkan, tasarının dördüncü maddesi hakkında yapılan müzakerelerde, üyelerin değişiklik önergelerinin dört ilke üzerinde olduğunu, bunlardan ilki mutlak olarak meslekî temsil esası üzerine seçim yapılması; ikincisi, bu esas amaç olarak kabul edilmekle beraber bu amacı gerçekleştirecek usul, kurallar ve teşkilât yapıncaya kadar doğru seçim usulünün kabulü; üçüncüsü, mesleki temsil ilerde uygulanmak üzere tek dereceli seçim; dördüncüsü ise şûralar üzerinde seçim olmakla birlikte konuşmacılara bu ayırım üzerinde söz vereceğini beyanla yeni müzakereleri başlatmış; ilk sözü alan Süleyman Sırrı Bey (Yozgat) meslekî temsil usulünün, halkın hakkını halka vermesi itibarıyla aynen kabulünü istemiştir. (TBMM ZC., C.6, 1943: 120-121).

Mustafa Bey (Karahisarşarki), Hükümetin, halkçılık programının doğurmuş olduğu bu kanun tasarısından önce halkı tanınması gerektiğini, halkın üç katmandan ibaret olup bunlardan ilkinin memurlar, emekliler, dava vekilleri gibi aydınlar, ikincisinin tüccarlar, ileri gelen kişiler, üçüncüsünün ise başta tarımla uğraşan çiftçiler olmak üzere demirci, bakırcı, dülger gibi küçük sanat sahipleri ve işçiler olduğunu, milletin geleceğinde söz sahibi olan ilk ile ikinci katmanın yaşamını sağlayan bütün zorluklara rağmen hazineyi dolduran, düşmanın top güllerine göğüs geren ve çoğunluğu oluşturan üçüncü katmanın, halkçılığın amacını teşkil eden olduğunu ve bu tasarının konusunu bu halkın teşkil ettiğini, bu itibarla tasarının onların haklarını korumak için gerekli önlemlerin alınması zorunluluğunu savunmuştur. (TBMM ZC., C.6, 1943: 121; Çoker, 2001: 176).

Kırşehir Milletvekili Galip Bey, meslekî temsil usulünün uygulanma olasılığı olmadığını söylerken, İzmir Milletvekili Yunus Nadi Bey, sorun memurları orta-

dan kaldıracak temsilde de memleketin içerisinde bir idare ve o idarede memurlar bulunacağını, gerçekte bugünkü seçim sisteminde meslekî temsil uygulanmadığı halde Meclis'te hemen her meslekten milletvekili bulunduğunu, bu madde ile halkın Meclis'te gerçek bir biçimde temsili amaçlandığını ifade etmiştir. (TBMM ZC., C.6, 1943: 122; Çoker, 2001: 176-177).

Encümen-i Mahsus adına söz alan Yunus Nadi Bey (İzmir), Meclis'in inkılâpçı niteliği üzerinde durduğu ve meslekî temsili de inkılâpçı bir adım olarak nitelendirdiği konuşmasında şunları söylemektedir: “...*Büyük Millet Medisi diyor ki; mademki memleketin işgal ve esaret altına girmiş, mademki zalim Avrupa Türkiye'yi harita-i âlemden silmek istemişti ve mademki bütün ihtimalât bu tehlikenin tahakkukuna doğru giderken millet kendisini toplayarak, yeni bir şekilde meydana çıkmıştır, bu yeni şekle esas vermek hakkıdır. ilelebet devam edeceğini göstermek ister, hakkıdır ve bunu yapmak Büyük Millet Medisinin vazifesidir*”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 129).

Yunus Nadi Bey' (İzmir), Batıda belli düşünce akımlarının temsilcisi olan partilerin bulunduğu, seçimlerde halkı yönlendirdikleri, Türkiye'de ise bu anlamda siyasî partinin henüz oluşmadığını (Özbudun, 2008: 32-33) ifade ettiği konuşmasının devamında şunları söylüyordu:

“...*Esas izhar etmek lazımdır. Büyük bir noksandır; bunsuz intihap yapmanın da manası yoktur... Doğrusu bu kadar manasız kaldıkça halkın intihabatla alakadar olmasına akıl ermez. Halkın meşgul olduğu mesalî-i maişet intihabat ile alakadar olursa, intihabatın manası o zaman olacaktır diye Encümenimiz düşündü*” (TBMM ZC., C.6, 1943: 131).

Diğer konuşmacılar Halil İbrahim Bey (Antalya), Abidin Bey (Lazistan), Esat Efendi (Aydın), Mesut Bey (Karahisarşarki), Hamdi Namık Bey (İzmit) ve Ali Rıza Efendi (Batum), meslekî temsil usulü üzerinde olumlu düşünceler ileri sürmekle beraber sistemin uygulanmasında ortaya çıkacak sorunlar üzerinde durmuşlardır. (TBMM ZC., C.6, 1943: 121-134).

Meslekî temsili savunanlara karşı bu usulün aleyhinde olanlar da güçlü kanıtlar öne sürerek haklılıklarını kuvvetlendirmeye çalışmışlar, ortaya konulan görüşlerden biri ve önemlisi sistemin uygulanma kabiliyetinin bulunmaması olmuştur. Konu ile ilgili Hasan Basri Bey'in üzerinde durduğu şunlar olmuştur: “*Bunda kabiliyeti tatbikiye vardır diyemiyorum ve kabiliyeti tatbikiyenin mevcudiyetine katiyen kanaat getiremiyorum. ...Kabiliyeti tekemmüliyenin fevkine çıkarak ıslahat yapmak istersek, ...emin olunuz bu ıslahatın neticesi yine hiçtir ve yine şikâyet ettiğimiz tufeyliler başımıza gelir. Siz istediğiniz ıslahatı yapınız. ...Millet yükselmedikçe bu ıslahattan hiçbir semere çıkmanın imkânı yoktur. ...Temsili meslekiye taraftarım. Fakat bugün değil. ...Eğer biz maddeyi bu suretle tadil edersek artık bizi idare edenlerin kabiliyetine bağlıdır. Bunlar esnafın, mesleklerin taazzuv ve inkişafına ait kanunları bir an evvel çıkarırlar ve tatbikatına başlanır, fakat ...biz, intihabat behemehâl temsili meslekî esasına göre yapılacaktır der de bunu da tatbik edemezsek veyahut esnayı tatbikte ağızımıza yüzümüze bulaştırsak pek gülünç bir vaziyette kalmış olacağız. Binaenaleyh bendeniz dördüncü maddenin...tadilini*

heyeti muhtereminizden istirham eylerim ve bu istirhamımla da kanuni tekâmüle riayet ettiğime kani bulunuyorum". (TBMM ZC., C.5, 1981: 465-466).

Mustafa Bey (Karahisarışarki) çiftçi, esnaf-zanaatkâr ve aydınların da bu usulden yeterince yararlanamayacaklarını ifade etmiş, sözlerinin devamında şunları dile getirmiştir: "...Büyük bir cehalet ile muttasıf olduklarımızdan Medisin bu kütlesinden mülk ve millete menafi hâsıl olmayıp Medis'te bulunacak bir kaç münteffizin isrîne iktifadan gayri hiçbir şey yapamayacaklardır ... Dolacak esnaf ve saire, biriktiler buraya, hiçbir şey anlamazlar. Bunların içinde bir kaç müteneffiz bulunacak, onlar ne der ise onun sözüne tabi olup hiçbir iş yapamayacaklar. ...Milletin bilfiil mukadderatına hâkim olması ve mukadderatına bilfiil vaziyet bulunması için milleti cehaletten kurtarıp milletin seviyesini yükseltmekten başka bir çare bulunamaz. Bunun önüne başka türlü geçmek ihtimali yoktur. ...O temsili meslekî usulünü de yapsanız yine o mebuslar geleceklerdir". (TBMM ZC., C.6, 1943: 121).

Trabzon Milletvekili Hüsrev Bey ise bir meclisin görevinin, sadece meslekler düzenleyen kanunlar yapmaktan ibaret olmadığını belirterek şunları ifade etmektedir: "...Buraya gelecek Medis'in vazifesi yalnız tabaklık sanatı şöyle olsun ibaret değildir. ...Öyle adamlar lâzım ki Medis'in içerisinde, askerlikten iyi anlar, tanınmış askerî simalar bulunmalı, sonra diplomatlar, yani siyâsî memurlar lâzım, hukukşinaslar, hukuku siyâsiyeyi bilen insanlar lâzım. Sonra cidden maliyede ihtisas sahibi şahıslar bulunmalı. Onlar da buraya gelmelidir". (TBMM ZC., C.6, 1943: 156).

Meslekî temsili önerisine karşı olmamakla birlikte, tamamen farklı temsil sistemlerini savunan milletvekilleri de olmuştur. Tunalı Hilmi Bey (Bolu) "şûradan şûraya seçim" ismi verilebilecek dolaylı bir seçimi savunmuştur. Ona göre köy halkı, bir köy şûrası seçecek o şûra içinde nahiye şûrasına binde bir nüfus itibariyle bir üye gönderilecektir. Aynı şekilde nahiye şûraları, vilayet şûralarına; vilayet şûraları da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne üye seçeceklerdir. Ona göre bu sistem, seçmenlerin temsilcilerini en yakından tanımalarına imkân vermesi açısından, halk iradesini en iyi yansıtacak sistemdir. (TBMM ZC., C.5, 1981: 440-467; Özbu-dun, 2008: 134).

Karahisarışarki Milletvekili Mesut Bey ise referandum ve halk teşebbüsü sistemlerinin kabulünü önermiştir. (TBMM ZC., C.6, 1943: 126;259-262).

Başkan, verilen değişiklik önerilerini özetleyerek bir kısmının tasarıdaki maddenin olduğu gibi kabulü ve meslekler erbabı üzerinden seçim yapılmasının, ikinci kısmın bu seçim usulü ilke olarak kabul edilmekle beraber encümenin son kez önerdiği üzere koşul getirilmesini, diğerleri (iller) halkınca bilvasıta seçimi uygun gördüklerini bir öneri, şûralardan seçimin uygun bulunduğunu iki öneri ile maddeye yeni fıkralar eklenmesi istendiğini ve son bir öneri de maddenin tasarıdan çıkarılması yönünde olduğunu, ayrıca on beş imzalı önerge ile maddenin ad konmak sureti ile oya koyulmasının önerildiğini açıklayarak önce önergeleri oya koyacağını söylemiştir. (Çoker, 2001: 177).

Önergelerin okunarak dikkate alınıp alınmaması ayrı ayrı oya sunulmuş, Hüsrev Bey'in (Trabzon), Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca seçilen üyelerden oluşur, Hasan Basri Bey'in (Karasi), TBMM üyelerinin seçiminin meslekî temsil usulüyle yapılması bir gayedir. Bu gayeye erişmek için mesleklerin örgütlenmesinin gelişmesi için kanunlar düzenlenecektir. Buna değin seçimlerin tek dereceli olması esas kabul olunmuştur şeklindeki önergelerin encümenin isteğine uyularak dikkate alınmasına karar verilerek, bu gün için uygulama olasılığı bulunmayan dördüncü maddenin tasarıdan çıkarılmasına dair Hamdi Namık Bey'in (İzmit) önergesi karşılıklı usul tartışmaları içinde kabul edilmiştir. (Çoker, 2001: 181).

Sonuç itibarıyla uzun tartışmalar neticesinde TBMM Genel Kurulu, 30 Kasım 1920 tarihli birleşiminde meslekî ilkesini reddetmiş; hatta dördüncü maddenin çıkarılmasını kabul etmiş; fakat Encümen değiştirme tekliflerinin kendisine havalesini istediğinden iç tüzük gereği olarak madde, dikkate alınan değişiklik teklifleri ile birlikte yeniden Encümene gitmiştir. Genel Kurulun 17 Ocak 1921 tarihli birleşiminde Encümenin dördüncü madde hakkında getirdiği yeni önerge tartışmaya açılmış ve tartışılmıştır. Müzakereler sonunda sadece mesleki temsili değil, aynı zamanda doğrudan doğruya tek dereceli seçim ilkesi ile ilgili çıkarılan madde son şeklini şu şekilde almıştır: "*Büyük Millet Medisi vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkaptir*". (TBMM ZC., C.7, 1944: 297-312).

Böylece, temsil ilkesi olarak klâsik bireysel temsil kabul edilmiş, seçim sistemi ise anayasada belirlenmeyerek özel kanuna bırakılmıştır. (Özbudun, 2008: 36).

İcra Vekilleri Heyeti Tasarısının 14. maddesinde Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerine ilişkin olarak, "*bilumum kavanin vaz ve tadili, feshi ve muahedat ve sulh akdi ve ilan-ı harp Büyük Millet Medisi'nin cümle-i hukukundadır*" hükmü yer almış, madde, encümen tasarısında bazı değişiklik yapılarak, "*umum kavaninin vazı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuk-ı esasiye Büyük Millet Medisi'ne aittir*" şekline gelmiştir. (TBMM ZC., C.7, 1944: 331; Özbudun, 2008: 37).

Büyük Millet Meclisi'nde maddenin müzakere edilmesi sırasında, kanun-şeriat ilişkilerine, TBMM'nin mahiyetine, Meclis-Hükümet münasebetlerine, Osmanlı Kanun-ı Esası'nın statüsüne dair dikkat çekici görüşler ileri sürülmüştür.

Muhafazakâr üyelerden Yozgat Milletvekili Hulusi Efendi, Kanun-ı Esası'nın mevcut durumda bile halen yürürlükte olduğunu, onun 118. maddesine göre "*kanun ve nizamın tanziminde muamelat-ı nasa erfak ve ihtiyacat-ı zamana evfak ahkam-ı fıkhîye ve hukukîye ile adab ve muamelat*"ın esas alınması gerektiğini, dolayısıyla TBMM'nin kayıtsız bir yasama yetkisine sahip olmadığını savunmuştur. (TBMM ZC., C.7, 1944: 327-329).

Encümen adına konuşan Karasi Milletvekili Vehbi Bey de, Kanun-ı Esası'nın "*bu ana kadar fiilen veya kanunen tadil edilmeyen*" bölümlerin halen yürürlükte olduğunu, kanunların değiştirilmesi ve kaldırılmasında Kanun-ı Esası'nın 118. maddesinin dikkate alınması gerektiğini, zaten çoğunluğu belki de tamamı Müslüman

olan bir Meclis'in kendi dinine aykırı kararlar vermeyeceğini belirtmiştir. (TBMM ZC., C.7, 1944: 327-330).

Görülmektedir ki, bahsi geçen günlerde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bir yandan kayıtsız şartsız millî egemenlik ilkesini benimserken, diğer yandan da bu egemenliğin şeriat hükümleriyle sınırlı olduğunu kabul etmekte ve arada bir çelişki göstermemektedir. (Özbudun, 2008: 37).

Madde üzerinde çarpıcı ve sert bir tartışma da, Mustafa Kemal Paşa ile Erzurum Milletvekili Hüseyin Avni Bey arasında geçmiştir. Hüseyin Avni Bey'e göre Meclis milletin mukadderatına kayıtsız şartsız el koymuş olduğu için, Meclis'in yetkilerini saymaya gerek yoktur. Meclis, tasarıda belirtilen yetkilerin dışında, saltanat makamına ait olan idam cezalarını onaylamak, nişan ve rütbe vermek gibi bütün yetkilerin de sahibidir. Aslında, Meclis'in değil, İcra Vekillerinin yetkilerinin belirtilmesi gerekmektedir. Hüseyin Avni Bey konuşmasının devamında şunları söylemiştir: *"...Medisin bilâkaydû şart mukadderatı millete vaziülyed olduğunu kabul edecek ve vekillerinizin salâhiyetini takyit edecektiniz. Bununla Medis bir kanun yapar, zikre ne hacet ilanı harp eder. Nişan verir. Her şeye vaziülyedir. ...Kendine, ikincisi vekillerine. Evvelâ vekillerinin kanunu yapılmalı. ...Kanun-ı Esasî yapıyorsunuz. Hukuku tâbiüyemizin icrası için vekillerinize vereceğiniz salâhiyeti tespit edin. Kendi salâhiyetinizi tespit etmeğe lüzum yoktur. Zaten bilâkaydüşart mutlak olarak biz hâkimiz. ...Mukadderatı milletin, hâkimiyetin üzerine kanun olmaz. Sen yalnız vekillerine ne salâhiyet veriyorsun, reisine ne salâhiyet veriyorsun, onu tespit et. O salâhiyet dâhilinde hareket etmesini emret".*

Söz alan Mustafa Kemal Paşa, tasarının 1. maddesinde, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu vurguladıktan sonra halkın geleceğini kendisinin belirlemesine dayanan bir yönetim biçiminin uygulanacağını öngörülmesi itibarıyla, bunların her birinin ayrı ayrı belirtilmesi ve Yüce Meclis'in yetkilerinin bütün milletçe bilinmesi gerektiği, bu bakımdan konuşmacıların ileri sürdükleri düşüncede isabet bulunmadığını ifade etmiş ve konuşmasının devamında şunlara yer vermiştir: *"...Medisi Âliniz aynı zamanda bir medisi müessesan salâhiyetini haizdir. ...Zannediyorum ki milletin hakiki vekillerinden mürekkep olan Medisi Âliniz artık bu salâhiyetleri bir şahsa bırakmak istemiyor. Kendi yapmak ve tamamen üzerine almak istiyor. Binaenaleyh bunu ifade etmek lâzımdır. ...Vekillerin vezaitinin tayin ve tahdidi meselesi. Gayet basit teferruattan ibarettir. Onu istediğiniz gibi yapabilirsiniz. Hatta talimatla bile yaparsınız. Bunun için böyle esas kanunlarda mevât koymağa bence lüzum bile yoktur. O her zaman elinizdedir. Fakat Heyeti Âliye'nizin mahiyeti hakikiyesini ve salâhiyeti vasiasını tayin edecek esasatı korsanız diğerlerini her zaman yapmak elimizde olur. ...Biz prensip olarak Makâmı Hilâfet ve Saltanatı kabul ediyoruz. Bunu kabul ettikten sonra efendiler muktezayı seri şerif ve muktezayı tabiat ona bir takım hukuk ve salâhiyet vereceğiz. Fakat istiyor musunuz bunları bugün konuşmağa karar verelim? Bugün konuştuğumuz ona vermeyeceğimiz şeylerdir. Ona ...vereceğimiz ve vermek istediğimiz, şeyleri bahsetmenin zamanı değildir".* (TBMM ZC., C.7, 1944: 229-332).

Hüseyin Avni Bey'in, saltanat makamına ait olan bütün yetkilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılması konusunda ısrarı üzerine bir kere daha söz alan Mustafa Kemal Paşa, Meclis-i Hükümet ilişkileri ilgili şu konuşmasını yapmıştır: "...Hükümet namına bir şey anlamak istiyorum. Müsaade buyrulursa, ifası iradei seniyeye taallük eden her şey Medisi Âliye gelecektir buyruluyor. Bir defa bugünkü vaziyetimize göre hangi hususatin iradei seniyeye iktiranı lâzım gelecektir ve hangisi gelmeyecekti. Bu malûm değildir. İkincisi: Bugün ameliyat ve icraatı mesul zevat ifa etmektedir. Meselâ kaymakam tayini gibi, mutasarrıf tayini gibi, sefir tayini gibi ve saire. Eğer bunları Heyeti Vekil'den hemen nezediyorsanız evvelâ Heyeti Vekilenin noktai nazarını dinlemek faideli olacağı itikadındayım. Çünkü hu kayıt ve şartla, ihtimalki bu dakikadan itibaren, ben de dâhil olduğum halde, Heyeti Vekile vazifesine devam edemez. Bu kayıt ve şart tahtında mesuliyet deruhte edemez". (TBMM ZC., C.7, 1944: 333).

Mustafa Kemal Paşa'nın bu açıklamasına rağmen konuşma ve tartışmaların devam etmesi ve özellikle Erzincan Milletvekili Osman Fevzi Efendi'nin kanunların düzenlenmesinde Kanun-ı Esasi'nin belirttiği şekilde şer'i hükümlerin esas alınması ve bu hususun maddeye ikinci fıkra olarak eklenmesini önermesi karşısında söz alan Encümen Sözcüsü Karasi Milletvekili Vehbi Bey böyle bir fıkra maddeye eklense de eklenmese de sonucu değiştirmeyeceğini, kanunlar Meclis'te müzakere edilirken, şer'i hükümlere aykırı bir yanı varsa milletvekillerinin kürsüden bunu ifade edebileceğini anlatmış, görüşmelerin yeterliliği kabul edildikten sonra verilen önergeler oya konularak, dikkate alınması kararlaştırılan önergeler doğrultusunda Encümen'in düzenlediği ve Kanun-ı Esasi'nin 118. maddesindeki esasa uygun metin kabul edilerek madde şu haliyle kabul edilmiştir: "*Ahkam-ı şer'iyenin tenfizi, umum kavaninin vazi, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuk-ı esasiye Büyük Millet Medisi'ne aittir. Kavanin ve nizamât tanziminde muamelat-ı nasa erfak ve ihtiyacat-ı zamana evfak ahkam-ı fıkhiye ve hukukiye ile adap ve muamelat esas ittihaz kılınır. Heyet-i Vekile'nin vazife ve mesuliyeti kanun-ı mahsus ile tayin edilir*". (TBMM ZC., C.7, 1944: 334).

İcra Vekilleri Heyeti Tasarısı'nın 15. maddesi, "*Büyük Millet Medisi Hükümeti inkısam eylediği devairi kanun-ı mahsusu mucibince intihapkerdesi olan vekiller vasıtası ile reisinin taht-ı riyasetinde olara, idare eder. Aza-yı mütebakiye icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhoca bunları tebdil eder*". (m.7) (TBMM ZC., C.4, 1981: 202) hükmünü taşıyordu. 17. madde Büyük Millet Meclisi Reisi'nin, aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin de reisi olacağını ve Meclis Reisi sıfatıyla Meclis namına imzada bulunmaya ve kararları onaylamaya yetkili olduğunu öngörüyordu. (TBMM ZC., C.4, 1981: 202). 16. madde ise orduya ilişkindi. Buna göre "*Ordu Münhasıran Büyük Millet Medisi'nin ordusudur. Ömrü kumanda Büyük Millet Medisi'nin şahsiyet-i maneviyesinde olup ömrü kumandaya mütealîk umur Erkan-ı Harbiye Umum-u Vekaleti tarafından tevdi olunur*". (TBMM ZC., C.4, 1981: 202).

Encümen tasarısının 9. ve 10. maddelerinde ise hükümet tasarısında önemli bir fikir göze çarpmaktadır. Meclis Başkanı'nın aynı zamanda İcra Vekilleri Heye-

ti'nin de başkanı olması hükmü çıkarılmış, İcra Vekilleri Heyeti'nin içlerinden birini kendilerine başkan seçecekleri öngörülmüştür. (Özbudun, 2008: 41). Bu değişiklik, Encümen gerekçesinde şöyle savunulmaktadır: *“Büyük Millet Medisi Reisinin İcra Vekilleri Heyeti'nin de reisi olması tarzında altı aydır tatbik olunan ve mezahiri görülen usûlün tebdili kabul olunmuştur. Badema Büyük Millet Medisi Reisi, münhasıran Medisin Reisi olacaktır. Vekiller Heyeti de kendilerine aralarından birini reis intihap edeceklerdir”*. (TBMM ZC., C.5, 1981: 415).

Bahsedilen değişiklik, salt teknik nitelikte bir değişiklikten ibaret olmamakta, Mustafa Kemal Paşa'ya muhalif olan milletvekilleri, onun iktidarını dengeleyebilecek bir karşı ağırlık oluşturmak amacıyla, Meclis Başkanlığı'nın ayrılmasını ve İcra Vekilleri'nin kendi içlerinden bir başkan seçmesini istemekte idiler. Aşağıda görüleceği gibi 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye), bu konuda Meclis Başkanı'nın İcra Vekilleri Heyeti'nin tabii başkanı olması; ancak İcra Vekilleri Heyeti'nin de kendi içinden birini başkan seçmesi gibi ortalama bir formül bulmuştur. (Özbudun, 2008: 41).

Söz konusu iki maddenin görüşülmesi sırasında bazı milletvekilleri, İcra vekilleri üzerinde, Meclisi yeterli bir denetim yapamadığından şikâyet etmişlerdir. Bu şikâyetlerden biri Karahisarışarki Milletvekili Mesut Bey tarafından şu şekilde dile getirilmişti: *“...Nazırları ne suretle murakabe edeceğimizi, ne yaptıklarını bilemiyoruz. Bazı ara sıra vuku bulan istihbarat üzerine sual ve istizah ile vakit geçiriyoruz ve onlardan kâfi cevap alamıyoruz, aldığımız cevaplarda kısa oluyor”*. (TBMM ZC., C.6, 1943: 337-351).

Aynı yönde Canik Milletvekili Nafiz Bey, *“Medisin icrai vazifesi bir hayalden ibaret oluyor. Hatta teşrii vazifesinde hatta İstanbul Medis-i Mebusan'ından daha dün bir mertebe kalıyor”* şeklinde ifade de bulunmuştur. (TBMM ZC., C.6, 1943: 349).

Nafiz Bey, daha önce İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunun görüşülmesinde söz konusu olmuş bulunan, yürütme işlerinin Meclis komisyonlarınca yerine getirilmesi konusundaki görüşünü tekrarlamıştır. Bazı milletvekilleri de icradan önce komisyon görüşünün alınmasının zorunlu hale getirilmesini istemişlerdir.

Encümen-i Mahsus adına bu görüşlere cevap veren Karasi Milletvekili Vehbi Bey, mevcut sistem içinde komisyonlarca yönetim usulünün kabul edilemeyeceğini, İcra Vekilleri denetimden kaçıyorlarsa bunun Meclis'in ihmali neticesi olduğunu, komisyonlarla danışmanın ihtiyari nitelik taşıdığını belirterek konuşmasını şu sözlerle devam ettirmişti: *“...Vekil dedikten ve vekil intihabı salâhiyetiniz dâhilinde olduktan, istediğiniz zaman istizaha çekmek kudreti kendinizde bulunduktan sonra şöyle oldu idi, böyle oldu idi, olamıyordu, gidemiyordu demek, bu kendinize ait bir meseledir. Mesele asıl, encümenler vasıtasıyla doğrudan doğruya idare etmek mümkün müdür? Değil midir? Bunu tetkik edelim. Bugünkü vaziyet, teseyyübümüz neticesidir...*

... Bunun encümenler tarafından idare edilip edilmemesi meselesine gelince; bugün şu tarzı teşekkülümüzde buna imkânı maddi yoktur. Eğer tarz değişirse o başka. Medis'teki

azanın geri çekilmek hakkını bile vermediniz. Siz böyle lââyüsel ve her şeyden masun olarak bulunacaksınız ve bütün idareye vaziyet edeceksiniz. Buna yeni baştan başlarsınız ve yeni-den tedvin edersiniz. Ayrıca muhakeme edecek ve ladelhace ipe çekecek bir heyet meydana getirirsiniz. O vakit bu idareyi tamamen ve esasından değiştirebilirsiniz". (TBMM ZC., C.6, 1943: 348-350).

Müzakereler sonunda madde, dikkate alınan değişiklik önergeleriyle birlikte Encümene geri gönderilmiştir. Genel Kurulun 20 Ocak 1921 tarihli 135 numaralı birleşiminde, anayasanın 8. ve 9. maddeleri tartışmasız şu şekilde kabul olunmuştur: *"Büyük Millet Medisi hükümetinin inkısam eylediği devairi kanun-ı mahsus mucibince intihapkerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Medis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler ... Büyük Millet Medisi Heyet-i Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Medisi Reisi'dir. Bu sıfatla Medis namına imza vazına ve Heyet-i Vekile içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Medisi Reisi Vekiller Heyetinin de reisi tabisidir"*. (TBMM ZC., C.7, 1944: 336; Özbudun, 2008: 43).

1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu), Türk Anayasa tarihinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık veren bir anayasasıdır. Bu durum, Türkiye Büyük Millet Medisi Birinci dönemine hâkim olan halkçılık ilkesiyle açıklanabilir (Özbudun, 2008: 43).

24 maddelik bir anayasa olan Teşkilât-ı Esasiye Kanunu; 14 maddesini, yönetime, özellikle de *"yerinden yönetim ve yerel yönetim"* ilklerine ayırmıştır. Buna, *"yerel katılım ve yerel demokrasi"* adını vermek doğru olur. (Tanör, 2001: 263).

Yerel yönetimlerle ilgili ilkeler bakımından İcra Vekilleri Heyeti Tasarısıyla Encümen-i Mahsus Tasarısı arasında önemli bir fark bulunmamaktadır. Yalnız, Vekiller Heyeti Tasarısı vilayet meclislerinin beş bin nüfusa bir üye olmak üzere genel oyla vilayet halkınca seçileceğini öngördüğü halde Encümen, Türkiye Büyük Millet Medisi için önerdiği meslekî temsil ilkesini il yönetimlerine de yayarak vilayet meclislerinin *"meslekler temsil edilmek üzere vilayetler halkınca"* seçilmesi hükmünü getirmiştir.²¹ (TBMM ZC., C.5, 1981: 415; Özbudun, 2008: 43).

²¹ Her iki tasarının öngördüğü yerinden yönetim sistemi şu şekilde özetlenebilir: Türkiye coğrafi durum ve iktisadî ilişkiler açısından vilayetlere, vilayetler kazalara bölünecek, kazalar da nahiyelerden oluşacaktır. Vilayetler, yerel işler bakımında tüzel kişiliğe ve tam özerkliğe sahip olacaklar; TBMM'ce konulacak kanunlar çerçevesince tüm eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi vilayet meclislerinin yetkinde olacaktır. Ancak, iç ve dış siyaset, şer'i, adliye ve askeriye ile ilgili kanunlar, uluslararası ekonomik ilişkiler ve birçok vilayeti ilgilendiren hususlar merkezi yönetimin yetki alanındadır. (Özbudun, 2008: 43; Tanör, 2001: 263-264). Vilayet meclisi tarafından seçilecek bir başkan ve üyelere kurulu idare heyeti, il özel idaresinin yürütme organı olarak görev yapacaktır. Vilayetlerde ayrıca TBMM tarafından atanan bir vali bulunmakla birlikte, vali ancak devletin genel görevleri ile ilgili yerel görevler arasında bir çatışma olması durumunda müdahale edebilecektir. Kazalar, yalnız bir yönetim birimi niteliğinde olup, tüzel kişiliğe sahip olmayacaklardır. Kazaların yönetimi, TBMM Hükümetince atanan ve valinin emri altında bulunan bir kaymakam tarafından yönetilecektir. Buna karşılık nahiyeler (bucak) tüzel kişiliği haiz yerel bir yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Nahiye meclisi, nahiye halkınca genel oyla seçilecek, nahiye idare heyeti ve nahiye müdürü de nahiye meclisi tarafından seçileceklerdir. Nahiye meclisi kanunlar çerçevesinde yargısal, ekonomik ve mali yetkilere sahip olacaktır. Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da nahiye olabilir. Vilayetler, ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından birleşerek, umumî müfettişlik mıntıkları meydana getirebileceklerdir. Bu takdirde söz konusu bölgelerde vilayetlerin ortak işleri arasında uyumun sağlanması, umumî müfettişlerin görevi olacaktır. (Özbudun, 2008: 44).

Arzu edilen bu yerinden yönetim sistemini, Encümen-i Mahsus Raportörü İsmail Suphi (Soysallı) Bey şöyle savunmaktadır:

“...Eğer encümenin kabul ettiği mevaddı kabul ederseniz badema vilâyetlerde hâkim, âmir, cebbar bir nahiye müdürü, cebbar bir mutasarrıf, cebbar bir vali bulamayacaksınız. ...Halk kendisi intihap edecek, semeresini yine kendisi iktifa edecektir. ...Halkımız da henüz bu seviye hâsıl olmamışsa, halkımız bunu tecrübe sahasında öğrenecektir. ...Encümeniniz, vilâyetlerin medisleri tarafından bir heyeti icraiye intihap edilmesini ve o heyeti icraiyenin reisi tarafından bilfiil valilik vazifesinin ifa edilmesini münasip görmüştür. Ancak şu da vardır ki, vilâyetler kendi başına bir Devlet değildir. ...Her vilâyetin haiz olduğu muhtariyet mahalli istere münhasırdır. O işler ki, yalnız o vilâyeti alâkadar eder. ...Devletin esasatı teşekkülünü mübeyyin olan esaslı mühim işler merkeze alınmıştır. ...Yalnız büyük, Devletin esas teşekkülüne ait işler, tamamıyla merkeze alınmıştır.

...Nahiye Medisleri bundan sonra halk tarafından intihap edilecektir. Nahiye müdürleri bittabi on, yirmi sene yerinde kalacak demek değildir. Nahiye müdürlerini intihap edenler nahiye müdürlerini elbet azil de edebilirler.

...Bu milletin kendisini idare etmesi vakti pekâlâ gelmiştir. ...Eğer kendisini idare edemeyecekse, zaten biz idare edemiyoruz, zaten bizim ekseriyetle kötü memurlarımızın elinde zebun olmaktan ise, kendi kendilerine idareleri bin kere müreccaktır”. (TBMM ZC., C.5, 1981: 411-412).

Yerel yönetimle ilgili maddelerin görüşülmesi sırasında konuşan bütün milletvekilleri, yerinden yönetim ilkesi lehine görüş belirtmişlerdir. (Özbudun, 2008: 45). Karasi Milletvekili Vehbi Bey, mahalli meselelerde bir vilâyetin kendi işini kendisinin, genel ve ortak işlerin ise millî meclis tarafından görülmesinin tabii bir esas olduğunu belirttiği konuşmasında şunları söylemiştir: “...Mantıken düşünülecek olursa memlekette evvelâ mahallî idareler teşekkül etmeli ve sonra Medisi umumisi, Medisi mebusanı teşekkül etmek icap eder. ...Bir adam kendi evine kendi karışabilir, kendi idare ederse bu köylüler de kendi köyünü kendi idare eder. Bir kaza da kendi işini kendi görür, mahalli mesailde bir vilâyet kendi işini kendi görür. Fakat umumî ve müşterek işlerini, umum Hükümet ve Devlet manası içerisinde dâhil oldukları zaman onu da medisi millîleri rüyet eder. Bu, gayet tabii ve gayet mantıkî bir esastır. Fakat maalesef bizde bu hakikat hâlâ tecelli edememiş ve hâlâ mahalli tatbik bulamamıştır.

...Evvelâ köylüleri terfih ve ikdar edipte, onların idaresini tanzim edipte aşağıdan yukarıya doğru idare yapacağımıza, tuhaf bir zihniyetle daima yukarıdan başlamışız. ...Mahalli teşkilat olmadıkça memlekette meşrutiyet var demek de yanlıştır”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 359-360).

Aynı yönde fikir beyan eden Erzurum Milletvekili Necip Bey yaptığı konuşmada: “...Biz de evvelenimde bir şey vardır, bir kâbus... Eski tarzı idare... Emici, ezici. Köhne... Yalnız alır, halka bir şey vermez. Vergi alır, fakat bir şey vermez, emniyeti dâhiliye ve hariciyeyi bile teinin edemez, bunu bile yapamaz. Bendeniz bu eski idarenin o kadar süratte kaldırılması taraftarıyım. İnşallah bunun yerine daha iyisini koyacağız. ...Bilfarz

“idare-i dâhiliye belediyelere aittir” denilse bundan daha iyi, daha ziyade idarî olur” diye- rek, merkezi idareden yakınmıştır. (TBMM ZC., C.6, 1943: 362).

Aydın Milletvekili Tahsin Bey ise, görüşlerini beyan ettikten sonra, genel güvenlik kanunlarının bile yerel yönetimlere bırakılmasını isteyen şu konuşmasını yapmıştır:

“...Hiç bir vakitte Ankara’da oturan Dâhiliye nazırı veyahut Hükümeti merkeziyenin bununla alâkadar bir mercii; Bitlis vilâyetinde ahaliyi kırbaça öldüren jandarma neferinin ceraiminden haberdar olamaz ve bunların hepsini göz önünde bulunduramaz. Bunlar da herhalde mahallî vezaiften addedilmen ve hiç olmazsa bunlar vilâyetlerin Mecalisi umumiyesinin nezaret ve murakabesi altında bulunmalı ve bunlar tarafından muaheze azil ve nasip edilmeli, yoksa biz ömrümüz oldukça dayaktan, kırbaçtan kurtulamayacağız”. (TBMM ZC., C.6, 1943: 370).

Yerinden yönetime ilişkin maddeler üzerinde eleştiriler, ilkenin kendisinden çok, uygulanma şekli üzerinde yoğunlaşmıştır. Örneğin vilayetlerde vilayet meclisinin seçeceği icra reisi ile TBMM’nin atayacağı valinin bir arada görev yapması, bazı tereddütlere yol açmıştır. Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey, “bir post da iki şeyh, bir taht da iki padişah” oturamayacağı gerekçesi ile buna karşı çıkmaktadır. (TBMM ZC., C.6, 1943: 485). Aynı sakıncalara değinen Amasya Milletvekili Ömer Lütfi Bey, vilayet meclislerinin seçeceği başkanın Meclisçe onanmasını ve böylece hem yerel yönetimin, hem merkezî yönetimin temsilcisi olmasını önermektedir. (TBMM ZC., C.6, 1943: 491-492). Müzakereler neticesinde bu maddeler, ufak değişikliklerle kabul edilmiştir. (Özbudun, 2008: 47).

2. TEŞKİLÂT-I ESASÎYE MÜZAKERELERİNDE YÖNTEM VE DİKKATİ ÇEKEN ÖZELLİKLER

1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye), Türk Anayasa tarihinde görüşülme yöntemi ve kabul yeter sayısı, sıradan kanunlardan farklı özel kurallara bağlanmamış olan tek “yumuşak” anayasadır. Anayasanın yumuşaklığı, kendi değişiklikleri hakkında özel bir yöntem tespit edilmemiş olmasında da kendini göstermektedir (Özbudun, 2008: 48). Halbuki yürürlükte olduğu varsayılan Osmanlı Kanun-ı Esasi’nin 116. maddesi, anayasa değişiklikleri için her iki meclisin üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğu ve padişahın onayını şart koşmakta idi. Meclisin oluştuğu şartlar altında elbette ne Meclis-i Âyan’ın kabulünün, ne de padişahın onayının aranması söz konusu olabilirdi. Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun aranması, hukuken mümkün olmakla birlikte, pratikte anayasa değişikliklerini imkânsız kılacaktı. Zira üye tam sayısı 360’ı aşan Büyük Millet Meclisi’nin, bir anayasa değişikliğini kabul edebilmesi için, 240’ı aşkın²² üyenin olumlu oyu şart olacaktı ki, 150 civarında üye ile açılan Meclis, Anayasa müzakerelerinin yapıldığı günlerde bile bu sayıya ulaşmış değildi. Bu durumda Büyük Millet Meclisi, 2 Mayıs 1920 tarihli İcra Vekilleri’nin Suret-i İntihabına Dair Kanunun kabulünde, üye

²² 24 Ocak 1921 tarihli görüşmelerde bu sayının 244 olduğu ifade edilmiştir. (TBMM ZC., C.7, 1944: 363).

tam sayısının değil, ancak hazır bulunan üyelerin üçte iki çoğunluğunu aramış olmakla birlikte, daha sonra kabul ettiği, anayasal nitelikteki Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda (5 Eylül 1920) ve İcra Vekilleri Kanunu'nun ikinci maddesini Muaddil Kanunda (4 Kasım 1920) aynı çoğunluğu aramamıştır. Yetersayı sorununu düzenleyen Nisab-ı Müzakere Kanununda da anayasa değişiklikleri için özel bir yetersayı öngörülmemiştir. (Özbudun, 2008: 48).

Bu durum, sadece pratik zorunlulukların bir sonucu değil, aynı zamanda Büyük Millet Meclisi'nin kendisini bir kurucu meclis olarak kabul etmesi ile de tutarlı idi. Nitekim 24 Ocak 1921 tarihli müzakerelerde İzmir Milletvekili Mahmut Esat Bey, bunu açıkça şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyük Millet Medisi fevkalâde bir Medisi Mebusan değildir. Binaenaleyh elimizdeki Kanun-ı Esasinin bu hususata müteferri maddesi bizi takyit edemez. Medisimizin şekli bir Medisi müessandır ve binaenaleyh Medis Kanun-ı Esasinin herhangi bir maddesini tadil etmek salâhiyetini haizdir.” Aynı yönde Kütahya Milletvekili Ragıp Bey de *“...Biz burada, şimdiye kadar olduğu gibi, bundan sonra da herhangi bir meseleyi, herhangi bir şekilde bir karara iktiran ettirirsek ve Kanun-ı Esasi'de buna muhalif bir madde varsa keenlemeykündür. Şu itibarla Teşkilât-ı Esasiye Kanununun herhangi bir şekilde kabulü Kanun-ı Esasiye muhalif değildir”*. (TBMM ZC., C.7, 1944: 366).

Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esasiye) müzakeresi ve kabulünde de özel bir yöntem izlememiş ve özel bir kabul yeter sayısı aramamıştır. Son oylamada anayasanın tümü gösterme oyu ile kabul olunmuştur. (TBMM ZC., C.7, 1944: 339; Özbudun, 2008: 49). Bu sebeple, anayasanın nasıl bir çoğunlukla kabul edildiği resmen belli olmamakla beraber, 24 Ocak tarihli birleşimde sadece Tunalı Hilmi Bey'in muhalif kalmış olduğu ifade edilmiştir.²³ (TBMM ZC., C.7, 1944: 362).

Birinci Büyük Millet Meclisi'nde siyasî rejimin niteliği üzerinde temel görüş ayrılıklarının bulunduğu görülmektedir. Müzakereler sırasında özellikle hilafet ve saltanatın gelecekteki statüsüne, TBMM'nin mahiyetine ve yetkilerine, TBMM ile İcra Vekilleri Heyeti arasındaki ilişkilere dair tartışmalar, bu görüş ayrılıklarını açıkça ortaya koymuştur.

Anayasa müzakerelerinde Meclisi en çok uğraştıran konular, meslekî temsil ve yerinden yönetim konuları olmuştur. Meclisin her iki konudaki ısrarlı tutumu, birinci döneme hâkim olan halkçılık ilkesinin etkisi ile açıklanmalıdır.

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi içindeki çok çeşitli siyasî görüşler Meclis'in açıldığı günden itibaren açığa vurulmuş olmakla beraber, 1921 Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esasiye) müzakere edildiği günlerde bu eğilimler henüz siyasî gruplar halinde ortaya çıkmış bulunmamakta idi. TBMM'de Mustafa Kemal Paşa'nın ta-

²³ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu tutumunun tutarlı ve mantıklı olduğuna dair kuşku yoktur. Bu nedenle 24 Ocak tarihinde Adliye Vekili ve Meclis İkinci Başkanı Celalettin Arif Bey'in, anayasanın, Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmiş olmasını gerekçe göstererek her iki görevinden istifa etmesini açıklamak güçtür. (TBMM ZC., C.7, 1944: 361-369; Sezgin, 1984).

raftarlarından oluşan Birinci Grup, Mayıs 1921’de, onun muhaliflerini bir araya getiren İkinci Grup da muhtemelen 1921 sonları ile 1922 başlarında ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, anayasa müzakerelerinde, daha sonra bu iki grubu oluşturacak milletvekillerinin görüş ve tutumlarında açık bir ayrılık göze çarpmamaktadır.²⁴

3. SONUÇ

Mütareke dönemi koşulları içinde başlatılmış olunan direniş hareketi, önemli sonuçlar doğurmuş, yerel örgütlenmelerin, bölgeselliğe ve daha sonra da ulusallığa dönüştüğü bilinen, söz konusu süreçte ülke halkı, millet olma bilinci ve millî egemenlik gibi kavramları bizzat yaşayarak öğrenmişlerdir.

Büyük Millet Medisi, Osmanlı Devleti’nden kopma ve yeni bir devletin yapılmasının simgesi haline gelmiş ve 20 Ocak 1921 tarihli anayasayı (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) hazırlayıp kabul etmiştir.

20 Ocak 1921 tarihli anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) muhtevası yönü ile olduğu kadar, müzakeresi ve kabul edilmesi açısından da Türk siyasî tarihinin önemli belgelerinden biri olmuştur. 23 madde ve bir de münferit maddeden oluşan anayasa, iktidar ve düzeni, yerel yönetimler ve amaç konularına değinmiş, kişi hak ve özgürlükleri ve yargılama gibi konulara temas etmemiş, bu alanda ortaya çıkan boşlukta da Mustafa Kemal Paşa’nın belirttiği gibi Kanun-ı Esasî’nin Teşkilât-ı Esasiye ile çatışmayan hükümleri geçerli olmuştur.

Meclis müzakereleri, Birinci Büyük Millet Meclisi’nin idealizmi, vatan sevgisi, bağımsızlık aşkı, siyasî olgunluğu, millî egemenlik ve halkçılık ilkelerine tartışmasız bağlılığı konularında sayısız kanıtlar ortaya koymaktadır. Meclis’in sosyal ve fikrî yapısındaki çeşitliliğin izlerini de anayasa müzakerelerinde görmek mümkündür. Bu görüşmelerde meslekî temsilden, referandum ve halk teşebbüsüne kadar pek çok anayasal formül ciddiyetle ele alınmış, tartışılmıştır.

Kuvvetler birliğine dayanan Meclis Hükümet sistemi, 20 Ocak 1921 tarihli anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) ile ilk kez Türkiye’ye girmiş, Osmanlı-Türk anayasa tarihinde tek “*yumuşak anayasa*” olmuş, kabulünde özel bir yeter sayısı benimsenmemiş, diğer kanunlarla aynı kurallar içerisinde görüşülerek kabul edilmiş, daha sonra karşı karşıya kalabileceği değişiklikler karşısında özel bir yöntem ya da nitelikli bir çoğunluk şartı öngörülmemiştir.

Adı geçen dönemde Türk siyasî tarihinin, halkın serbest iradesi ile seçilmiş olan tek kurucu meclisi ile İstiklâl Savaşı kazanılmış, egemenlik ve iktidarın kaynağında köklü bir değişiklik meydana getirilerek, millet ve onun temsilcisi olan TBMM yegâne ve sınırsız bir güç olarak belirlenmiş, yeni Türk devletinin temelleri atılmıştır.

²⁴ Mesela meslekî temsil görüşünü bir yerde Mustafa Kemal Paşa’nın güçlü destekçileri arasında olan Yunus Nadi ile Mahmut Esat (Bozkurt) Beyler, bir yandan daha sonra İkinci Gruba dâhil olan İsmail Suphi (Soyсалı) ve Mehmet Şükrü Beyler savunmuşlar, her iki gruptan da buna karşı çıkan milletvekilleri olmuştur. (Özbudun, 2008: 50). Anayasa’nın tümüne aleyhte oy veren tek milletvekili de Birinci Grubun en aktif üyelerinden biri olan Tunalı Hilmi Bey olmuştur.

Anayasada yer alan yönetim ilkeleri hayata geçirilmemiş ve daha sonraki uygulamalarda da “merkeziyetçi” bir tavır ortaya koyulmuşsa da, Cumhuriyet devri partileri programlarında etkinliklerinin ve faaliyet alanlarının artırılması ihtiyacını vurgulamışlardır. Bu durum, bahsi geçen günlerde temelleri atılan demokrasi anlayışının bir sonucu olarak değerlendirilmelidir.

1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu), çağdaşlaşma yolunda atılmış ileri bir hamleyi gerçekleştirmiş, egemenliği, millete vermiş ve hukuka bağlılığını göstermiş, dine dayalı teokratik devlet düzenini kabul etmemiştir. Hâkimiyetin halka verilmesi, yönetimde rasyonelliği sağlamış, oluşturulan teşkilât akılcı, ihtiyaçları göz önüne alan anlayıştan etkilenmiştir.

Geçen kısa zaman zarfında siyasî ve hukukî alanda üç önemli gelişme; saltanatın kaldırılması, Cumhuriyet’in ilan edilmesi ve hilafetsiz bir düzene geçilmesi söz konusu olmuştur. Bu gelişmeler, oluşturulmaya çalışılan yeni siyasî yapının temel özelliklerini tespit etmiş; ancak getirilmek istenen yeniliklerin bir anda hayata geçirilmesi mümkün olmaması, anayasasının ruhuna uygun sözü edilen bu değişiklikler, hayata zaman içerisinde tedrici olarak geçirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Abadan B.Y.S., Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, AÜSBFY, Ankara 1959.
- Akın R., TBMM Devleti, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.
- Akşin S., Siyasi Tarih (1789–1908) Türkiye Tarihi, Cem Yayınevi, İstanbul 2002.
- Aldıkaçtı O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Aslan Y., “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti (23 Nisan 1920-30Ekim 1923)”, Türkler Ansiklopedisi, Cilt: 16. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, ss. 37-56.
- Atatürk, M.K. [Haz. E. Semih Yalçın] (2006), Nutuk, Gazi Kitabevi, Ankara 2006.
- Atatürk M.K., Nutuk-Söylev, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt II, Ankara 1984.
- Başgil A.F., Anayasa Prensipleri, Baha Matbaası, İstanbul 1957.
- Berkes N., Türkiye’de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002.
- Çoker F., Türk Parlamento Tarihi (Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem (1919-1923), C. I, TBMM Vakfı Yayınevi, Ankara 2001.
- Giritli İ.- Sarmaşık J., Anayasa Hukuku, Der Yayıncılık, İstanbul 1998.
- Güngör H.A., Türkiye’nin Modernleşme Sürecinde 1921 Anayasası’nın Yeri, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2001.
- Okandan R., Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977.
- Ortaylı İ., Gelenekten Geleceğe, Ufuk Kitapları, İstanbul 2001.
- Özbudun E., 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 2008.
- Sezgin Ö., Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara 1984.
- Sofuoğlu A., “Cumhuriyet’in 75. Yılında 1921 Anayasası’na Bir Bakış-Anayasa Görüşmeleri Sırasında Tartışılan Meseleler”, Türk Yurdu Dergisi, C. 18, S. 134, Ankara 1998.
- Soyal M., 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993.
- Tanör B., “Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış” Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 1. İletişim Yayınları, 1985 İstanbul, ss. 10-26.
- Tanör B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789–1980), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001.
- Teziç E., Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul 1986.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 1, Üçüncü Basılış, Ankara 1959.
- TBMM Zabıt Ceridesi, D. I, C. 3, TBMM Basımevi 3. Basılış, Ankara 1981.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 4, TBMM Basımevi 3. Basılış, Ankara 1981.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 5, TBMM Basımevi 3. Basılış, Ankara 1981.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 6, TBMM Matbaası, 2. Basılış, Ankara 1943.
- TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, Cilt 7, TBMM Matbaası, 2. Basılış, Ankara 1944.
- TBMM Gizli Celse Zabıtları, Cilt 1, Ankara 1980.
- DÜSTUR, Üçüncü Tertip, C. 1, Milliyet Matbaası, İstanbul 1929.
- Velidedeoğlu H. V., İlk Meclis ve Milli Mücadele’de Anadolu, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1990.
- Yılmaz F. (1989), 1921 Anayasası Hazırlanışı ve Özellikleri, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1989.