

# 1909 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN HÜKÜMET SİSTEMİNE ETKİSİ<sup>1</sup>

İnci ÇOBAN İNCE

Dr. Öğr. Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi

inci.ince@karatekin.edu.tr

orcid: 0000-0002-0688-501X

Yaşar Metin ÖZDEMİR

Dr. Öğr. Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi

metin.ozdemir@deu.edu.tr

orcid: 0000-0002-6770-2256

## Özet

Osmanlı Devleti'nin ilk ve tek anayasası 23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen Kanun-i Esasi'dir. Bu anayasanın kabulü ile Birinci Meşrutiyet dönemi başlamıştır. 1876 Kanun-i Esasi (1876 Anayasası) padişahın tek yanlı işlemi ile kabul edilmiş bir anayasadır. Bu yönü ile ferman anayasa örneğidir. 119 maddeden oluşan bu anayasa yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devlet organları ile birlikte temel hak ve hürriyetleri de düzenlemiştir. Anayasa iki meclisten oluşan bir yasama organı ve düalist bir yürütme organını benimsemiştir. Yasama ve yürütme organlarının bu yapısı anayasanın yürürlükte olduğu dönem boyunca aynı kalmıştır. Ancak söz konusu organların yetki ve görevlerinde önemli bir dönüşüm yaşanmış, hükümet sisteminin yönü değişmiştir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından 1876 Anayasası'nın ilk metni, haki-miyeti yürütme organı içinde Padişaha tanımıştır. Gerek yürütme organı içinde padişahın belirleyici olması gerekse kanun yapma ve meclisin feshi konularında padişaha tanınan hukuki yetkiler padişahu sistemin esas aktörü haline getirmiştir. Dolayısıyla 1876 Anayasası'nın benimsemiş olduğu sistem bir mutlak monarşidir. İkinci Meşrutiyetin başlaması ile birlikte kabul edilen 1909 tarihli anayasa değişiklikleri ise yasama ve yürütme ilişkilerindeki dengeyi değiştirmiştir. Yürütme organının parlamenter sisteme uygun olarak oluşacağı kabul edilmiş, padişahın kanun yapımı üzerindeki etkisi azaltılmış ve meclisi feshetme yetkisi kullanılması oldukça zor bir yetkiye dönüşmüştür. 1909 değişiklikleri ile birlikte Osmanlı Devleti meşruti (sınırlı) monarşi dönemine girmiş ve parlamenter sisteme yüzünü çevirmiştir. Bu çalışma, 1909 tarihli anayasa değişikliklerinin yasama ve yürütme ilişkileri üzerindeki etkisinden hareketle hükümet sistemindeki dönüşümü ortaya koymayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** 1876 Kanun-i Esasi, 1909 Tarihli Anayasa Değişiklikleri, Yasama ve Yürütme İlişkisi, Hükümet Sistemi.

<sup>1</sup> Bu çalışma 2018 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde sunulan ve kabul edilen "1982 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkilerinin Evrimi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

Geliş Tarihi / Receive: 4 Mart 2023

Kabul Tarihi / Acceptance: 27 Mart 2023

Research Article

# THE EFFECT OF THE 1909 CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON THE GOVERNMENT SYSTEM

İnci ÇOBAN İNCE

Dr. Öğr. Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi  
inci.ince@karatekin.edu.tr  
orcid: 0000-0002-0688-501X

Yaşar Metin ÖZDEMİR

Dr. Öğr. Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi  
metin.ozdemir@deu.edu.tr  
orcid: 0000-0002-6770-2256

## Abstract

*The first and only constitution of the Ottoman Empire is Kanun-i Esasi, which was adopted on 23 December 1876. With the adoption of this constitution, the First Constitutional Period began. 1876 Kanun-i Esasi (Constitution of 1876) is a constitution that was accepted with the unilateral action of the sultan. In this respect, it is example of edict constitution. Consisting of 119 articles, this constitution regulates fundamental rights and freedoms along with the state organs, namely the legislative, executive and judiciary. The constitution adopted a bicameral legislature and a dualist executive body. This structure of the legislative and executive branches remained the same throughout the period of the constitution. However, there has been a significant transformation in the authorities and duties of the said bodies, and the direction of the government system has changed. In terms of legislative and executive relations, the first text of the 1876 Constitution granted sovereignty to the sultan within the executive branch. Both the sultan's determinant in the executive body and the legal powers granted to the sultan in terms of law-making and dissolution of the assembly made the sultan the main actor of the system. Therefore, the system adopted by the 1876 Constitution is an absolute monarchy. The constitutional amendments of 1909, which were accepted with the start of the Second Constitutional Monarchy, changed the balance in legislative and executive relations. It was accepted that the executive body would be formed in accordance with the parliamentary system, the influence of the sultan on law-making was reduced and the power to dissolve the assembly turned into a very difficult power to use. With the 1909 changes, the Ottoman Empire entered the constitutional (limited) monarchy period and turned its face to the parliamentary system. This study aims to reveal the transformation in the government system based on the effect of the 1909 constitutional amendments on the legislative and executive relations.*

**Keywords:** 1876 Kanun-i Esasi, Constitutional Amendments of 1909, Legislative and Executive Relationship, Government System.

## Giriş

Hükümet sistemleri ile ilgili bir analizde ele alınacak temel nokta yasama ve yürütme ilişkilerinin nasıl şekillendiğidir. Bu organların nasıl oluştuğu, yetki ve görevlerin nasıl paylaşıldığı ve bu organların karşılıklı konumları bir hükümet sisteminin niteliğini etkileyen en önemli husustur. Düalist yürütme organına yer veren bir yapıda, devlet başkanının veya bakanlar kurulunun göreve gelmesi, yürütme yetkilerinin kullanımı ve yürütmenin sorumluluğu gibi devlet organlarının asli fonksiyonlarını yerine getirebilmesiyle ilgili hususlar da hükümet sisteminin nitelendirilmesi noktasında belirleyicidir.

Özellikle yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı kullanabildikleri yetkilerin nitelik ve kapsamı, organlar arasındaki dengeyi bir adım daha somutlaştırdığı için önemlidir. Anayasalar iktidarı sınırlandırmak ve temel hak ve hürriyetleri güvence altına almak üzere kabul edilen metinlerdir. Ancak yetki dağılımı noktasında yasama ve yürütme organları arasında anayasa eliyle bir denge oluşturulamazsa yetkiler bir organda toplanabilir. Bu durum anayasanın varlığının pratik anlamını zaafa uğratar. Dolayısıyla hükümet sisteminin niteliği değişir.

Sonuç olarak, hükümet sistemlerinin analiz edilmesi yasama ve yürütme ilişkileri temeline dayanır. Yargının her koşulda bağımsız olması temel bir gereklilik olduğundan yargı organı bu analizin dışında tutulur (Onar, 2005: 71; Özbudun, 2005: 105; Gözler, 2011: 553). Bu noktadan hareketle yasama ve yürütme kuvvetlerinin kuvvetler ayrılığına göre mi yoksa kuvvetler birliğine göre mi şekillenmiş olduğu önem kazanmaktadır. Zira, eğer kuvvetler yasama organında toplanmışsa meclis hükümeti sistemini; yürütme organında toplanmışsa diktatör-lük veya mutlak monarşiyi ifade etmektedir. Kuvvetler ayrılığının benimsenmiş olduğu bir sistemde ise sert kuvvetler ayrılığı başkanlık sistemini, yumuşak kuvvetler ayrılığı ise parlamenter sistemi karşılamaktadır (Gözler, 2011: 223; Arslan, 2013: 30-31; Kaboğlu, 2016: 132).

Bir noktanın daha altını çizmek gerekir zira Osmanlı Devleti'nin hükümet sistemi ile ilgili yapılacak bir analizde bu bilgiye ihtiyaç olacaktır. Devlet başkanının göreve geliş usulü hükümet sisteminin adlandırılmasında etkilidir. Şöyle ki; devlet başkanının irsi olarak göreve geldiği bir sistemde eğer kuvvetler devlet başkanında toplanmışsa mutlak monarşiyi; organlar arasında anayasanın çizdiği sınırlar çerçevesinde paylaştırılmışsa meşruti monarşiyi ifade etmektedir.

### 1. 1876 Anayasası'nın Kabulü ve Hukuksal Niteliği

1876 Kanun-i Esasi Osmanlı Devleti'nin ilk ve tek anayasasıdır. Ancak 1876 Anayasası'nın kabul edilmesi öncesinde Osmanlı Devleti'nde anayasacılık hareketleri 1808 tarihinde Senedi İttifak ile başlamıştır (Tunaya, 2009: 3; Gözler, 2019: 20). Bu belge Osmanlı tarihinde iktidarın sınırlandırılmasına yönelik ilk girişim olarak kabul edilmektedir. Ardından devletin siyasi yapısında önemli değişiklikler öngören ilk hukuksal metin olan Tanzimat Fermanı 1839 tarihinde yayınlanmış (Abadan, 1957: 3) ve devlet anlayışı ile modern anayasal kavramları buluşturmayı amaçlamıştır. Söz gelimi can ve mal güvenliği, kanun önünde eşitlik gibi temel ilkelerin ilanı ile birlikte devletin halk için var olduğu düşüncesi öne çıkmıştır (İnalçık, 1964: 618-622). Temel hak ve hürriyetler açısından birçok ilkenin söz konusu fermanda yer alması önemli bir özellik olarak ayrıca belirtilebilir. Zira Tanzimat Fermanı haklar Beyannamesi (Atar, 2017: 41) veya temel haklar beyannamesi (Gözler, 2019: 35) olarak nitelendirilmektedir. Son olarak da, müslümanlar ile gayrimüslimler arasında her anlamda eşitlik sağlanmasını amaçlayan 1856 tarihli Islahat Fermanı kabul edilmiştir (Gözler, 2019: 38, 41). Özellikle Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı'nın Osmanlı Devleti'nde bir değişim meydana getirdiği belirtilmektedir<sup>2</sup> (Ortaylı, 2010: 13).

Osmanlı Devleti'nde yaşanan bu anayasacılık hareketleri 1876 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile neticelenmiştir. 1876 Anayasası yani Kanun-i Esasi Osmanlı Devleti'nin ilk ve tek anayasasıdır.

1876 Anayasası, bir kurucu meclis eliyle değil padişah tarafından atanan bir komisyon (Cemiyet-i Mahsusa) tarafından hazırlanmıştır (Tunaya, 2009: 5,13). Bu komisyonun hazırlamış

<sup>2</sup> Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı ile ilgili farklı görüş için bkz. Kapani, 1993: 97-100.

olduğu anayasa metninde 1848, 1858 ve 1875 Fransız Anayasaları ile Avusturya, Prusya ve Belçika gibi devletlerin anayasalarından yararlanmışlardır (Tunaya, 2009: 7-8; Gözübüyük, 2013: 114). Hazırlanan metin Heyet-i Vükela'dan (Bakanlar Kurulu) geçtikten sonra padişah tarafından 23 Aralık 1876 tarihinde kabul ve ilan edilmiştir. Padişahın tek yanlı bir işleminin neticesi olan 1876 Anayasası bu yönü ile ferman anayasa örneğidir (Narin, 2022: 9; Tanör, 2017: 132-133; Üçok - Mumcu, 1993: 269). İlk metni 119 maddeden oluşan Anayasa yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenlemiş ve 8 ila 26'ncı maddelerinde 'Osmanlı Devleti tebaasının' bazı temel hak ve hürriyetlerine yer vermiştir (Narin, 2022: 31-36).

Doktrinde 1876 Anayasası'nın anayasal niteliğine yönelik farklı görüşler vardır. Özellikle anayasanın kabul ediliş usulü ile birlikte temel hak ve hürriyetleri garanti altına almaktan ziyade padişahın yetkilerini güçlendirme eğiliminde olduğu vurgulanarak 'anayasa' olarak değerlendirilmemesi gerektiği öne sürülmekle (Okandan, 1977: 146-147) birlikte genel kanaat Kanun-i Esasi'nin bir anayasa olduğudur (Arsel, 1965: 22; Tanör, 2017: 134; Gözler, 2019: 44-45; Özer, 1981: 7-8). 1876 Anayasası Osmanlı İmparatorluğu'nda asli kurucu iktidar yetkisini elinde bulunduran padişahın iradesi ile kabul edildiği için şekli anlamda anayasa niteliğine haizdir. Kurucu bir meclis tarafından hazırlanmış olmaması anayasanın bu niteliğini zedelememektedir. Bunun gibi, Anayasa metninde bir anayasanın yer vermesi gereken hemen tüm konular (devletin esas teşkilat yapısı, egemenlik yetkileri ve bunların kullanımının sınırlandırılması, Osmanlı tebaasının hak ve özgürlüklerinin düzenlenmesi gibi) düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu noktada, 1876 Anayasası maddi anlamda anayasa niteliğine de haizdir (Eren, 2021: 187; Gözler, 2019: 43-45; Narin, 2022: 10).

## 2. Yasama ve Yürütme Organlarının Yapısı

Osmanlı Devleti'nin ilk yazılı anayasası, organlar ve işlevler ayırımına yer vermektedir (Tunaya, 2009: 11). 1876 Anayasası çift meclisten oluşan yasama organı ile düalist bir yürütme organına yer vermiştir. (Tunaya, 2009: 11-12).

Yürütme organı içinde padişah irsi olarak belirlenirken (md. 3), bakanlar kurulu, padişah tarafından atanacaktır (md. 27). Bakanlar kurulunun başkanı ise sadrazamdır (md. 28).

1876 Anayasası ile yürütme kuvveti Avrupa monarşilerinde görüldüğü biçimde, gayrimesul ve kişiliği kutsal addedilen padişah (md. 4) toplanmış olmakla birlikte bu yetkinin padişah adına kullanımı konusunda bakanlar kurulu yetkili kılınmıştır (Açıkgöz, 2021: 72). Bu durum, Anayasa'nın padişahın iktidarını saptamak, düzenlemek ve kurumsallaştırmak amacını güttüğü ve çoğu zaman son sözün padişaha ait olduğu (Tunaya, 2009: 11) yorumunu haklı çıkarmaktadır.

Yasama organı olan Meclis-i Umumi ise, Heyet-i Ayan ile Heyet-i Mebusan'dan oluşmaktadır (md.42). Bu meclislerden Ayan Meclisi üyeleri Padişah tarafından atanmakta iken (md.60), Mebusan Meclisi üyeleri seçimle belirlenmektedir (md.65). Ayan Meclisi üyelerinin üye atanabilme nitelikleri, görev süreleri ile görev ve yetkileri Anayasa'nın Heyet-i Ayan başlığı altında ve 60 ila 64'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Padişah tarafından atanan Ayan Meclisi üyelerinin görev süreleri ile ilgili bir sınırlama getirilmemiş, ömür boyu görevde kalmak üzere atanacakları belirtilmiştir. Buna göre, padişahın istemediği üyeleri değiştirme olanağı yoktur (Gözler, 2019: 49; Narin, 2021: 19). Mebusan Meclisi'nin ise, iki dereceli bir seçimle seçilen mebuslardan oluşacağı düzenlenmiştir (Soysal, 1997: 22), görev süresi ise dört yıl olarak belirtilmiştir (m. 69). Seçilen mebuslar hem seçildikleri bölgenin hem de tüm Osmanlı'nın temsilcisi sayılmaktadır (Gözler, 2019: 50-51). Seçim veya atama ile belirlenen meclis üyelerinin, aralarında fark gözetilmeksizin padişaha bağlılık yemini edecekleri de hüküm altına alınmıştır (Özer, 1981: 11). Meclislerin her sene kasım ayında padişahın iradesi ile açılacağı ve mart ayında da yine padişahın iradesi ile kapanacağı düzenlenmiş, meclisin toplantı süresine de padişahın etki edebileceği kabul edilmiştir (Özçelik, 1983: 65).

## 3. 1876 Anayasası'nın Benimsediği Hükümet Sistemi (1909 Öncesi Dönem)

Hükümet sisteminin niteliğine yönelik yapılacak bir değerlendirmede, yasama ve yürütme organlarının göreve geliş usulü ile bu organların karşılıklı konumları ile birbirlerine karşı kullanabilecekleri yetkilerden hareket etmek gerekmektedir. Bu dönemin öne çıkan ve hükümet sistemini etkileyen hususları özellikle kanun yapımında, fesih yetkisinde ve yürütme organının yapısında belirlemektedir. Zira 1909 tarihli değişikliğin bu hususlarda yapmış olduğu değişiklikler hükümet sisteminin mahiyetini değiştirmiştir.

Birinci Meşrutiyet döneminde, 1876 Anayasası'nın devletin bütün kuvvetlerinin padişahta toplandığı bir siyasal ve anayasal sistemi ortaya çıkardığı açıktı. Anayasa'da üç müstakil erkten söz etmek mümkün değildi. Zira, yasama erki yürütme erkinin başındaki padişah tarafından denetlenmekte ve yasama faaliyetleri de yine padişahın iradesine bağlı olarak yönlendirilmekteydi. Aşağıda ele aldığımız kanun yapımı usulünde de görüleceği üzere, padişah, Meclis-i Umumi'den daha büyük bir güce ve siyasal etkinliğe sahipti (Narin, 2022: 20; Yılmaz, 2012: 44).

### 3.1. Kanun Yapma Usulü

Kanun yapmak parlamentoların en asli yetkisi ve varlık sebebidir. Dolayısıyla kanun adı altındaki işlemler parlamentolar tarafından yapılır. Kanunların yürürlüğe girmesi noktasında ise devlet başkanlarının onay yetkisi bulunmaktadır. Ancak 1876 Anayasası'ndaki tasarımda, yürütme organının hem kanunların teklif ve görüşülme safhalarındaki etkisi hem de kanunların yürürlüğe girişini tamamen engelleyebilmesi, kanun yapımında asıl yetkiye sahip olması kabul edilen yasama organını zayıflatıp pratikte yürütme organının etkisini artırmaktadır.

Değindiği gibi, anayasalar kanunların yürürlüğe girme sürecinde devlet başkanlarına onay yetkisi tanımaktadır. Elbette devlet başkanlarının bir kanunu onaylama yetkisi olduğu gibi onaylamama yetkisi de vardır. Zira devlet başkanları bir kanunu veto ederek yürürlüğe girmesini tamamen engelleyebilir veya tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri yollayabilir (Aliefendioğlu, 1988: 8). Devlet başkanlarına tanınmış olan bu yetki üç farklı düzeyde tanımlanabilir. Birincisi genellikle monarşilerde görülen ve monarkın onaylamadığı bir kanun tasarısının kanunlaşmasına engel olan mutlak vetodur. İkincisi, devlet başkanlarının parlamentoya göndermiş olduğu bir kanun tasarısının parlamento tarafından ancak nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kanunlaşabileceği esasına dayanan güçleştirici vetodur. Üçüncüsü ise, devlet başkanının parlamentoya göndermiş olduğu kanun tasarısının kanunlaşabilmesi için nitelikli çoğunluğa ihtiyaç duyulmadığı kanunu geri gönderme yetkisidir (Teziç, 2009: 48-50). Kanunların onaylanması noktasında devlet başkanına tanınan bu yetkinin kapsamı ve pratikteki kullanımı yasama ve yürütme ilişkilerini etkileyen bir husustur. Özellikle mutlak veto yetkisi yasama organının kanun yapma yetkisini bir anlamda kullanılmaz hale getirebilir.

1876 Anayasası'nın ilk halinde kanunların Padişahın etkili olduğu bir usul ile yapılması öngörülmüştü. Söz konusu Anayasa özelinde ifade etmek gerekir ise, kanun teklifi aşamasında bakanlar kurulu Mebusan Meclisi'nden daha öncelikli bir konumda olup asıl teklif yetkisine sahiptir.

Anayasaya göre, bakanlar kurulu, Ayan Meclisi ve Mebusan Meclisi kanun teklifi edebilir (md. 53). Yapılan teklifler padişahın izin çıktıktan sonra Şuray-ı Devlete yollanır (md. 53). Teklifler burada kanun lahiyası (tasarısı) halini alır ve önce Mebusan Meclisi'nde görüşülüp kabul edilir, ardından da Ayan Meclisi'nde görüşülüp kabul edilir (md. 54). Ayan Meclisi, Mebusan Meclisi'nden gelen tasarılar üzerinde bir tür denetim yapar. Bu, çift meclisli parlamentolarda meclislerin birinin üstlenebileceği bir denetimdir. Aynı zamanda siyasi denetimin de bir biçimidir (Onar, 2003: 19). Kanun tasarısının Ayan Meclisi'nde de kabul edilmesi sonrasında padişahın onayına sunulur ve padişahın onaylamasının ardından yürürlüğe girer (md. 54). Padişahın onay vermediği bir tasarı yürürlüğe giremez. Anayasa, padişaha mutlak veto yetkisi tanımıştır (Gözler, 2019: 51; Narin, 2022: 20-21).

Öte yandan bakanlar kurulunun kanun önerme yetkisi bir konu ile sınırlandırılmamışken, yasama meclislerinin kendi görev alanları ile ilgili konularda kanun önerisinde bulunabilecekleri düzenlenmiştir. Ancak "kendi görev alanına giren konular" ifadesi muğlaktır. Anayasada bu muğlaklığı giderici bir açıklama da bulunmamaktadır (Tanör, 2017: 139).

Dolayısıyla 1876 Anayasası hem meclislere sınırlı bir konu alanında kanun yapma yetkisi tanımış hem de kanun tekliflerinin tasarılaşmasını padişahın izin alma şartına bağlamıştır. Diledikleri konuda kanun teklifinde bulunabilecek olan bakanlar kurulunun padişah tarafından atanması ile birlikte padişahın mutlak veto yetkisi de göz önüne alındığında, Padişahın kanunlaşma sürecinde önemli yetkileri ve etkinliği olduğu söylenebilir.

### 3.2. Fesih

Fesih, "parlamentoların yasama dönemlerini, bu dönem dolmadan önce sona erdiren bir hukuki işlemidir". Bir başka deyişle fesih, siyasi açıdan seçmene başvurulmasını sonuçlayan bir

seçim çağrısıdır (Karamustafaoğlu, 1982: 166-167) ve devlet başkanlarının kullanabildiği bir yetkidir. Parlamenter sistem ile mantıki bir bağlantısı olan fesih kurumu yasama ve yürütme güçlerinin dengelenmesi amacına yöneliktir. Parlamenter sistemde fesih, yasama organının güvensizlik oyu ile düşürülebilecek bir hükümetin çoğunluğa sahip olduğu yasama organının mevcut hukuksal varlığını seçimlerin yapılması yoluyla sona erdiren bir araçtır (Teziç, 2009: 432-433).

Fesih tipolojisinin ölçütü bu yetkiyi kimin kullanacağıdır. Buna göre, fesih; “devlet başkanı ya da başkanlık feshi”, “hükümet eliyle fesih”, “öz fesih”, “halk girişimiyle fesih” ve “otomatik (kendiliğinden işler) fesih” olmak üzere çeşitlenmektedir (Karamustafaoğlu, 1982: 104-143). Osmanlı Anayasası üzerinde özellikle 1909 öncesi fesih mekanizması değerlendirildiğinde, devlet başkanı feshi üzerinde durmak gerekir. Devlet başkanı feshinin uygulamada iki çeşidi vardır. Birincisi tipik başkanlık feshi olarak nitelendirilen devlet başkanının bu yetkiye mutlak olarak sahip olduğu ve bu yetkiyi kendi takdirine bağlı olarak kullanabildiği feshittir. Bu fesih türünde karşı imzaya ihtiyaç yoktur. Devlet başkanları meclis başkanlarına danışabilir. Ancak meclislerin görüşü devlet başkanları için bağlayıcı değildir. Başkanlık feshinin ikinci türünde ise, bu yetkiyi yine devlet başkanı kullanır. Ancak burada bir nüans olarak, fesih devlet başkanının mutlak yetkisinden çıkıp yürütme organının kolektif imza ile kullandığı bir yetkiye dönüşür. Feshin, devlet başkanı feshi olarak nitelendirilmesi için devlet başkanının yürütme organı içindeki yetkileri de önem taşımaktadır. Şöyle ki, eğer devlet başkanı yürütme içinde pasif, bakanlar kurulu aktif kanat ise ve bakanlar kurulu tarafından gelen fesih talebi devlet başkanı tarafından geri çevrilemiyorsa burada devlet başkanı feshi değil, hükümet eliyle fesih söz konusudur. Devlet başkanı ve bakanlar kurulunun birlikte kullandığı feshin devlet başkanı feshi olarak kabul edilmesi için, devlet başkanının feshe yanaşmayan bakanlar kurulunu görevden alabiliyor ve yerine azınlık hükümeti kurdurabiliyor olması gerekmektedir (Karamustafaoğlu, 1982: 105-106).

1876 Anayasası'nın yer verdiği fesih mekanizmasının nasıl düzenlediğine bakıldığında, bu hukuki aracın tarihsel süreç içinde birden fazla anayasa değişikliğine konu olduğu görülmektedir (Narin, 2022: 48-50; Gözübüyük, 2017: 25-33).

1876 Anayasası'nın 1909 öncesi metninde 7. ve 35. maddeler padişaha tanınan Meclisi feshetme yetkisinin anayasal dayanaklarıdır. Anayasanın 7. maddesine göre fesih yetkisi padişahın takdirine bırakılmış bir yetkidir. Padişahın bu yetkiyi Mebusan Meclisi seçimlerinin altı ay içerisinde yenilenmesi koşulu ile gerektiği zaman kullanabileceği düzenlenmiştir. 35. maddeye göre ise, fesih yetkisinin kullanılabilmesi şarta bağlanmıştır. Buna göre bakanlar kurulu ile Mebusan Meclisi arasında anlaşmazlığa neden olan ve Mebusan Meclisi tarafından reddedilen bir konu bakanlar kurulu tarafından ısrar edilip, Mebusan Meclisi tarafında tekrar reddedilirse padişah ya bakanlar kurulunu değiştirecek ya da Mebusan Meclisi'ni feshedecektir. Dolayısıyla hem bakanlar kurulunun değiştirilmesi hem de Mebusan Meclisi'nin feshedilmesi noktasında padişaha tanınmış geniş bir yetkiden söz edilebilir. Bu yetki fesih türleri açısından değerlendirildiğinde ise devlet başkanı feshi olarak mutlak bir nitelik göstermektedir. Zira padişah bu yetkiyi tek başına kullanmakta, herhangi bir organa danışmamaktadır.

Birinci Meşrutiyet döneminde fesih yetkisinin kullanımı ile ilgili birkaç farklı görüş bulunmaktadır. Bu görüş ayrılığının temeli padişahın sahip olduğu bir başka önemli yetki olarak meclisi tatil etme yetkisi (m. 7) ile ilgilidir. İlk Osmanlı Meclisi 19 Mart 1877 tarihinde toplanmış ve 28 Haziran 1877 tarihinde padişah tarafından dağıtılmıştır (Soysal, 1997: 24). Meclisin bu ilk dağılması olayının padişahın fesih yetkisini kullanmasının bir sonucu olduğu söylenebilir. Kaldı ki bu noktada bir görüş ayrılığı yoktur. 28 Haziran 1877'de feshedilen meclis 13 Aralık 1877 tarihinden tekrar toplanmıştır (Armağan, 1967: 58). Ancak 13 Şubat 1878'den itibaren süresiz tatil edilmiştir (Soysal, 1997: 25; Narin, 2022: 22-23). Meclisin Anayasa'nın 43. maddesine göre tatil edilmesi ve padişah tarafından tekrar toplantıya çağrılmamasını, padişahın yetki alanı içinde görüp, fesih olarak değerlendirmeyen yazarlar olduğu gibi (Karamustafaoğlu, 1982: 185-188; Gözler, 2019: 54) bunun da bir fesih olduğunu ileri süren yazarlar da (Arsel, 1965: 31; Soysal, 1997: 25; Özçelik, 1983: 71) vardır.

### 3.3. Yürütme Organının Kuruluşu ve Sorumluluk İlişkisi

1876 Anayasası'nın benimsemiş olduğu düalist yürütme içinde padişah yürütmenin gerçek başıdır; hatta yürütme padişahın şahsında toplanmıştır (Okandan, 1977: 151). Anayasa

metnine göre Osmanlı Devleti teokratik bir monarşidir ve saltanat geleneksel kurallara uygun olarak (usul-i kadimesi veçhile) Osmanoğulları ailesine aittir. Anayasal sistemin başı ve ana odağı padişahdır (Tunaya, 2009: 10). Padişah hem yetkili hem de sorumsuzdur. Bu durum 1876 Anayasası'nın en zayıf yönlerinden birisini oluşturmaktadır (Ortaylı, 2017: 24; Aldıkaçtı, 1982: 57-58; Tanör, 2017: 143-144).

Yürütme yapısı içinde esas etkili kanadın padişah olduğu görülmektedir. Padişah, Anayasa'nın 5. maddesi uyarınca siyasi, hukuki ve cezai bakımdan sorumsuzdur (Gözler, 2019: 53; Narin, 2022: 25). Yürütmenin diğer kanadında ise hem sadrazam hem de bakanlar padişah tarafından atanmakta ve padişah tarafından azledilebilmektedir. Bununla birlikte bakanlar kurulunun kararlarının padişahın onayına ihtiyaç duyması da göz önüne alındığında Padişahın iradesine aykırı bir durumun bakanlar kurulu içinde gerçekleşme ihtimalinin oldukça zayıf olduğu söylenebilir (Arsel, 1965: 29). Bakanlar kurulunun sorumluluğu noktasında ise genel kanı sorumluluğun padişaha karşı olduğu yönündedir. Anayasa, bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumluluğunun önemli araçlarından biri olan 'göreve başlarken güvenoyu'na yer vermemiştir ve bakanlar kurulunun güvensizlik oyu ile düşürülmesi de söz konusu değildir. (Okandan, 1977: 153; Özer, 1981: 14-15; Gözler, 2019: 55; Ortaylı, 2017: 244; Yayla, 1986: 121; Narin, 2022: 24). Esasında padişaha tanınan azil yetkisi mevcut iken, bakanlar kurulunun güvenoyu almasının pratikte bir anlamı da yoktur (Okandan, 1977: 153).

#### 4. Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

Yasama ve yürütme ilişkilerinin seyrini belirleyen önemli hususlar olarak açıklanan yetkilerden hareketle öncelikle belirtilmesi gereken nokta bu dönemin bir parlamenter sistem olarak nitelendirilemeyeceğidir (Soysal, 1997: 23; Özer, 1981: 14; Gözler, 2019: 57). Parlamenter sistem ile ilgili yapılan tanımlamalara bakıldığında en öne çıkan özellik hükümetin yasama organına karşı sorumluluğudur (Linz, 1990: 52; Arsel: 1968: 215; Teziç, 2009: 422-427; Boyunsuz, 2014: 19). Düalist yürütme, sorumsuz devlet başkanı, yürütmenin yasamayı feshedebilmesi parlamenter sistemin betimleyici diğer özellikleri arasında sayılabilir (Teziç, 2009: 421-437).

Parlamenter sistemin genel özelliklerinden hareketle 1876 Anayasası'nın ilk hali değerlendirildiğinde öncelikle vurgulanması gereken nokta bakanlar kurulunun meclise karşı değil, padişaha karşı sorumlu olmasıdır. Bu durum parlamenter sistemin en temel tanımı ile çelişmektedir. Belki de bir sistemi parlamenter yapan en önemli özelliğin eksikliğine işaret etmektedir. İkincisi, parlamenter sistemlerde düalist yürütme içinde devlet başkanı sembolik yetkilere sahiptir. Daha net bir ifade ile, esas icraati bakanlar kurulu gerçekleştirmektedir. Ancak yürütme içindeki yetki dağılımı ile birlikte padişahın yasama organının çalışması üzerindeki etkisi birlikte değerlendirildiğinde padişahın yetkilerinin sembolik olmaktan oldukça uzak olduğu görülmektedir. Hatta sistemin padişahın merkeze alınarak oluşturulmuş olduğu bile söylenebilir. Zira yürütmenin oluşumu tamamı ile padişahın elindedir. Sorumluluk da Padişaha karşıdır. Bununla birlikte Padişahın mutlak bir yetki olarak kullanabildiği meclisi feshetme yetkisi de vardır. Devlet başkanlarının meclisleri feshetme yetkisi parlamenter sistemin bir özelliğidir ancak buna karşılık meclislerin de elinde yürütme organına karşı kullanabilecekleri bir güç olmalıdır. Parlamenter sistemin özü, yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı kullanabildikleri yetkilerin varlığıdır. Söz gelimi yürütme yasamayı feshedebiliyorsa, yasama da hükümeti güvensizlik oyu ile düşürebilmelidir. Ancak 1876 Anayasası bu şekilde bir düzenleme getirmemiştir.

Dolayısıyla bu dönem anayasalı bir dönemdir ancak sistem kuvvetlerin devlet başkanında toplandığı bir monarşidir. 1909 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ise bu durumu değiştirmiştir.

#### 5. 1909 Tarihli Anayasa Değişiklikleri

Tatil edilmesi ve tekrar toplantıya çağırılmaması nedeni ile 13 Şubat 1878 tarihinden itibaren toplanmayan Osmanlı Devleti Meclisinin seçimlerinin tekrar yapılmasının adına II. Abdülhamit 23 Temmuz 1908 tarihinde bir irade-i seniye çıkarmıştır. Böylece İkinci Meşrutiyet dönemi de başlamıştır (Soysal, 1997: 25). Bu dönem, son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin 16 Mart 1920 tarihinde süresiz olarak tatil etmesine dek devam etmiştir (Kaan, 2021: 350).

İkinci Meşrutiyet döneminin Türkiye'nin demokrasi tarihinde önemli etkileri vardır. Geleneksel değerlere göre kurulan meşrutiyet algısının değişmeye başlaması ve seçimlerin meşrutiyet algısında en önemli araç haline gelmesi, parlamentonun kurumsallaşması, siyasal partilerin ortaya çıkması, çok partili seçimlerin yapılması, meşrutiyet rejiminin anayasal dayanaklarının oluşturulması ve Hakimiyet-i Milliye ilkesinin önemli bir unsur haline gelmesi olumlu etkiler olarak sayılmaktadır. (Kaan, 2021: 352-358)

İkinci Meşrutiyet döneminde anayasa yedi defa değişikliği uğramıştır. En köklü ve kapsayıcı değişiklik ise 1909 yılında gerçekleşmiştir (Karamustafaoğlu, 1982: 189). Söz konusu değişiklik 1876 Anayasası'nda oldukça önemli etkiler yaratmıştır. Öyle ki bu değişikliğin "1909 Anayasası" deyimi ile birlikte kullanıldığı olmuştur (Tanör, 2017: 192). 24 maddede gerçekleşen bu değişiklikleri (Dal, 1992: 24), Birinci Meşrutiyet döneminin anayasal düzenlemeleriyle karşılaştırmalı olarak incelemek, değişen hükümet sisteminin özelliklerini ortaya koymak adına yararlı olacaktır.

### 5.1. Kanun Yapma Usulünde Yapılan Değişiklikler

1909 tarihli anayasa değişiklikleri özelinde ilk vurgulanması gereken husus; söz konusu değişikliklerin yasama organı üzerindeki etkisidir. Bu etki, yasama organının asli fonksiyonu olan kanun yapma usulü üzerinde önemli değişimler gerçekleştirmiştir. Öncelikle kanun tekliflerinin hazırlanması noktasında Ayan Meclisi ve Mebusan Meclisi'nin, padişahın izin alma koşulu terk edilmiştir. İkinci olarak da padişahın mutlak veto yetkisinde bir dönüşüm yaşanmıştır. Zira yasama organını oluşturan meclisler tarafından hazırlanan tekliflerin önce Ayan Meclisi'nde, ardından da Mebusan Meclisi'nde kabul edilip padişaha sunulacağı, padişahın bu teklifleri bir defa geri gönderebileceği ve iade edilen kanunların meclislerde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi durumunda ise onaylamak durumunda kalacağı hüküm altına alınmıştır (Dal, 1992: 24; Özbudun, 2017: 27; Gözler, 2019: 60; Narin, 2022: 43). Dolayısıyla Birinci Meşrutiyet döneminde padişahın elinde bulunan mutlak veto yetkisi "geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi"ne dönüşmüştür. Padişahın onayına sunulan bir kanunu padişah iade ettiğinde bu kanun tamamen ortadan kalkmamakta; meclisler tarafından üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi durumunda yürürlüğe girmektedir. Böylece 1909 öncesi yasama yetkisi içinde padişahın sahip olduğu ağırlığın geride kaldığı söylenebilir (Gözler, 2019: 60). Öte yandan kanunlaşma sürecinde Birinci Meşrutiyet döneminde yer alan kanun tekliflerinin Şura-yı Devlete gönderilme usulünden de vazgeçilmiş olduğu görülmektedir (Eroğul, 2010: 222; Narin, 2022: 42). Tüm bu değişikliklerden hareketle denilebilir ki, yasama organının kanunların yapım sürecindeki rolü artarken, padişahın etkisi azalmıştır.

Kanun yapımındaki dönüşümün önemi şudur; kanun yapmak meclislerin asli yetkisidir ve hatta varlık sebebidir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından yaklaşıldığında, bu yetkinin yürütme organından uzaklaşması hem kuvvetler ayrılığına bir vurgudur hem de hükümet sistemine ilişkin bir işarettir. Kanunların devlet başkanlarınca meclislere geri gönderilmesi hükümet sistemlerinin bir parçası olarak tanınmış bir yetkidir. Dolayısıyla devlet başkanlarının bu yetkiyi kullanmaları doğaldır. Ancak burada önemli olan nokta devlet başkanlarına bu yetki tanınırken yasama organlarının kanun yapma yetkisini kullanamaz duruma düşürülmemesidir. Zira aksi bir düzenlemede kanun yapma, yasama organının elinden çıkıp pratikte devlet başkanına geçmiş olacaktır. Bu durum da yasama ve yürütme ilişkileri açısından ağırlığı yürütme organına çevirecek; yürütmenin yasama organının görev alanına giren bir yetkiyi pratikte sahiplenmesine yol açabilecektir.

1909 tarihli Anayasa değişiklikleri bu pencereden okunduğunda, Birinci Meşrutiyet dönemine kıyasla yasama organı lehine bir dönüşüme yol açtığı söylenebilir.

### 5.2 Fesih

Birinci Meşrutiyet döneminde var olan padişahın fesih yetkisi, İkinci Meşrutiyet'te de anayasal bir yetki olarak var olmuştur. Ancak bu iki dönem, bu yetkinin kullanılabilirliği açısından farklılaşmaktadır. Nitekim Birinci Meşrutiyet döneminde bu yetki daha sınırsız iken, 1909 tarihli değişiklikler ile birlikte kısıtlanmıştır.

Yapılan düzenlemeden hareketle, bakanlar kurulu ile Mebusan Meclisi arasında bir uyumsuzluğun çıkması durumunda, öncelikle bakanlar kurulu Mebusan Meclisinin görüşünü kabul etmiyorsa çökilecektir. Yerine kurulan yeni bakanlar kurulu da aynı konuda önceki



bakanlar kurulunun görüşünde ısrar ederse ve Mebusan Meclisi gerekçesi ile birlikte bu görüşü tekrar reddederse, padişah Ayan Meclisi'nin onayını aldıktan sonra ve üç ay içinde seçimlerin yapılması koşulu ile Mebusan Meclisi'ni feshedebilecektir (Karamustafaoğlu, 1982: 190). Seçimler sonucunda oluşan meclis, önceki meclisin görüşünde ısrar ederse bu görüş kabul edilmek zorundadır (Özçelik, 1983: 79).

Dolayısıyla 1909 değişiklikleri ile birlikte, padişah, bakanlar kurulu ile Mebusan Meclisi arasındaki bir uyuşmazlıkta Mebusan Meclisi'ni feshedebilme yetkisini daha zor bir usulle kullanılabilmektedir. Zira burada Mebusan Meclis ile ters düşen hükümetin çekilmesi ve yerine gelen hükümetin ısrarı ile birlikte Ayan Meclisi'nden onay alınması gerekmektedir. Seçimlerin yenilenmesi için ise daha önce öngörülmüş olan altı aylık süre de üç aya indirilmiştir (Açıkgöz, 2021: 78-79).

Ancak, 1909 tarihli değişiklikler kullanımı zorlaştırılan fesih hakkı, kısa süre sonra, Tunaya'nın '1876 sistemine geri dönüş' olarak gördüğü 1914 ve 1916 tarihli değişikliklere konu olmuştur (Tunaya, 2009; 22). Nitekim 1909 yılında Anayasanın 35. maddesinde yapılan değişiklikten kısa bir süre sonra padişah üzerindeki nüfuzuna güvenen İttihat ve Terakki, Hürriyet ve İtilaf Fırkasının güçlü muhalefeti karşısında düzenlemenin ilk halini yeniden yürürlüğe koymak istemiştir. Bunun sonucunda, 1912 yılında padişaha meclisi feshetme yetkisi vermek için meclise öneri getirilmiştir. Muhalif mebuslar, bu düzenlemeyi boykot etmek amacıyla meclis görüşmelerine katılmamış ve sonuçta meclis fesh olunarak erken seçim kararı alınmıştır. İttihat ve Terakki'nin 35. madde değişikliği ısrarı devam etmiş ve 1914 yılında yapılan düzenleme ile 1876 Anayasası'nın ilk metnine yakın bir hüküm getirilmiştir (Kaan, 2021: 355). İttihat ve Terakki siyasetteki durumunu güçlendirmek için meclisi denetimi altına almanın yolu olarak feshini kolaylaştırmayı seçmiştir. Bu yönde, değişik 7. ve 35. maddeler ile 1909'da Ayan Meclisine tanınan "feshe onay" yetkisinin kaldırılması gereklidir. Bunu sağlamak için 28 Kasım 1911'de meclise, bakanlar kurulu ile Mebusan Meclisi arasında çıkan uyuşmazlıklarda padişaha hakem rolü veren hükümler içeren bir kanun layihası sunmuştur. Bu konudaki değişiklik 15 Mayıs 1914'te gerçekleştirilebilmiştir. 7. maddenin bu yeni değişik şekline göre, padişah göreceği lüzum üzerine uyuşmazlık durumunda, ya meclisi ya da kabineyi feshedebilecektir. Meclisin feshine karar verirse bunun uygulanması için Ayan Meclisi'nin onayına ihtiyaç duyulmayacaktır. Bu durum İttihat ve Terakki'den çok padişahın konumunu güçlendiren bir yaklaşımdır (Tunaya, 2009: 22). İttihat ve Terakki'nin bu yolu seçmesindeki en önemli sebep, padişah üzerinde sahip olduğu güç sayesinde, bu yetkiyi bir anlamda kendi istediği biçimde kullanabileceğine olan güvenidir. İttihat ve Terakki, özellikle 31 Mart olayının ardından baskıyı gittikçe arttırmış ve rakip partileri yok etmeye çabalamıştır. Bu tarihten sonra ise, 1876 Anayasası'nda bir kısmı ikincil nitelikte olmak üzere, 1914, 1915, 1916 ve 1918'de değişiklikler gerçekleştirilmiştir. (Gözübüyük, 2017: 25-34; Tunaya, 2009: 20-24; Okandan, 1977: 89 ; Karakoç, 2006: 139-140). Özellikle belirtmek gerekir ki 1916 yılındaki değişiklikler, 35. madde metninden tümüyle çıkarılmış ve fesih hakkı anayasada " ... Dört ay içinde seçilerek toplanmak üzere gerektiğinde Mebusan Meclisinin feshi Padişahın kutsal haklarından" (m. 7) şeklinde yer almıştır (Karamustafaoğlu, 1982: 192).

### **5.3. Yürütme Organının Kuruluşu ve Hukuksal Konumuna İlişkin Değişiklikler**

Birinci Meşrutiyet döneminde, yürütme organı padişahın hakim olduğu bir yapı sergilemekteydi. Bakanlar kurulunun oluşumu ve sorumluluğu göz önüne alındığında böyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır. 1909 tarihli Anayasa değişiklikleri ise bunu değiştirmiştir.

1909 tarihli değişiklikler ile padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Zira söz konusu değişiklikler yasama ve yürütme ilişkileri açısından yasama lehine sonuç doğurduğu gibi, padişahın bakanlar kurulu ile olan ilişkilerinde de bakanlar kurulu lehine gelişerek, padişahın yürütme içindeki hakimiyetini sınırlayan düzenlemeler getirmiştir (Narin, 2022: 45). Bu düzenlemelerin ilki bakanlar kurulunun oluşumu ile ilgilidir. Birinci Meşrutiyet döneminde Padişah, bakanlar kurulunun mutlak belirleyicisi iken, 1909 tarihli değişiklikler ile birlikte bu durum değişmiştir. Zira padişahın sadrazamı ve şeyhülislamı belirleyip atayacağı, bakanların ise sadrazam tarafından belirlenip padişah tarafından atanacağı bir hükümet sistemi benimsenmiştir. Bunun yanında bakanların sorumluluğunun da artık padişaha karşı değil Mebusan Meclisi'ne karşı olduğu kabul edilmiştir. Güvenoyu mekanizmasının işlemesi ile bakanlar kurulunun güvenoyu alabilecek kimselerden oluşması önem kazanmıştır. Bu da padişahın Sadrazamı atarken; sadrazamın da bakanları belirlerken özellikle göz önüne alacakları bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Böylelikle padişahın "icabında bakanlar kurulunu azli ve değiştirme"

yetkisinin de önemini yitirdiğini söylemek mümkündür. Zira meclisin güvenini almış bir bakanlar kurulunun azil edilmesi çoğu zaman tercih edilmeyecek bir seçenektir (Gürdoğan, 1959: 93-94).

Bakanlar kurulunun sorumluluğu ile ilgili olarak bir hususu daha belirtmek gerekirse, Meclise karşı sorumlu olan yürütme organının bu kanadının bireysel ve kolektif sorumluluğu kabul edilmiştir. Daha net bir ifade ile, bakanlar kurulunun hükümetin genel politikasından kolektif, kendi bakanlıkları ile ilgili işlerden dolayı ise bireysel olarak sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır (Gözler, 2019: 61).

## 6. 1909 Tarihli Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Hükümet Sisteminin Niteliği

1909 yılında yapılan anayasa değişikliklerinin parlamenter sistemin kurulması, kuvvetler arasında dengenin sağlanması, padişahın yetkilerinin kısıtlanarak meclisin yetkilerinin artırılması amaçları doğrultusunda şekillenmiş olduğu söylenebilir. Bu anayasa değişikliğinin hükümet sistemi üzerindeki ilk etkisi, parlamenter sistemin en önemli özelliği olan bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğunun hem bireysel hem de kolektif olarak benimsenmiş olmasıdır. Gerçekten de düzenleme parlamenter sisteme yönelik atılmış bir adım olarak nitelendirilebilir (Gözübüyük, 2017: 8). 1876 metninde bireysel ve kolektif sorumluluk ayrımı yer almamış; sorumluluğun kime karşı olacağı da belirsiz bırakılmıştı (Soysal, 1997: 26). Padişahın atama ve azil yetkisinden hareketle sorumluluğun padişaha karşı olduğu genel kanısı hakimdi. 1909 tarihli değişikliklerle yürütme organının oluşum şekli de parlamenter sisteme uygun hale gelmiştir. Zira metnin ilk halinde padişahın mutlak belirleyici olduğu bakanlar kurulunun oluşumu değişmiş ve parlamenter sisteme uygun bir şekilde, devlet başkanının başbakanı belirlediği, başbakanın da bakanlar kurulunu oluşturup devlet başkanının atamasına sunduğu bir yöntem benimsenmiştir. Bu oluşuma güvenoyu mekanizması da eklenince parlamenter sisteme uygun bir şemanın ortaya çıktığı söylenebilir (Gözler, 2019: 61).

İkinci olarak, padişahın fesih yetkisi önemli ölçüde sınırlanmıştır. 1909 tarihli değişiklik ile birlikte padişahın meclisi feshedebilmesi güçleştirilmiş ve Ayan Meclisi'nin onayının alınması koşulu eklenmiştir. Dolayısıyla fesih yetkisi padişahın gerektiğinde kullanabildiği mutlak bir yetkiden kullanılamaz bir yetkiye dönüşmüştür (Gözler, 2019: 60-61).

Üçüncü olarak, padişah ile yasama organı arasındaki ilişkilere bakıldığında, özellikle kanunlaşma sürecinde padişahın etkinliğinin oldukça azaldığı görülmektedir. Meclislerin padişahın izin alma koşulunun kaldırılması ve padişahın mutlak veto yetkisinin güçleştirici vetoya dönüştürülmesi ilk öne çıkan düzenlemelerdir. Bu düzenleme ile padişahın yasama organı tarafından kabul edilen bir kanunu yayımlamayı meclisi bloke etme olanağı ortadan kalkmıştır. Ayrıca, 1876 Anayasası'nın ilk halinde meclisin padişahın iradesi ile açılıp kapatılacağına yönelik düzenlemeden de vazgeçilmiştir. Her iki meclisin de kendiliğinden toplanacağına yönelik düzenleme yapılmıştır (Gözübüyük, 2017: 8).

Dördüncü olarak, temel hak ve hürriyetler ile ilgili de önemli düzenlemelerin yapılmış olduğunun belirtilmesi gerekir. Zira 1909 değişikliği ile birlikte kişi özgürlüğü güvence altına alınırken, basında sansür yasaklanmış, haberleşmenin gizliliği ve toplanma özgürlüğü anayasada yer almış, haberleşmenin gizliliğine yönelik düzenlemeler yapılmış ve toplanma ve dernek kurma özgürlüğünün sınırları belirtilmiştir (Gözübüyük, 2017: 9). Padişahın "zabıta tahkikati" neticesinde bir kişiyi sürgüne gönderebilme yetkisi de kaldırılmıştır (Gözler, 2019: 59).

Tüm bu düzenlemelerden hareketle yasama ve yürütme ilişkilerinin yeniden düzenlendiği ve padişahın hakim olduğu bir düzenden, güçlerin paylaşıldığı bir aşamaya geçildiği söylenebilir. 1909 değişiklikleri ile birlikte Osmanlı Devleti meşruteli (sınırlı) monarşi dönemine girmiş (Özbudun, 2017: 27; Gözler, 2019: 62), parlamenter sisteme yüzünü çevirmiştir (Arsel, 1965: 32; Soysal, 1997: 25; Gözler, 2019: 61).

## Sonuç

Hükümet sistemlerinin tasnifinde göz önüne alınacak en önemli belirleyici yasama ve yürütme ilişkileridir. Bu organların sahip oldukları yetkiler hükümet sistemlerinin işleyişinde en önemli noktadır. Zira anayasal yetkilerin yasama veya yürütme organının birinde toplanması, sistem içinde esas ağırlığın yetkileri elinde bulunduran organa geçmesi ile sonuçlanacaktır. Ayrıca özellikle yürütme organının yapısı, göreve gelişi, görevden ayrılışı, sorumluluk ilişkisi de hükümet sistemlerinin niteliği açısından önem taşıyan unsurlardır.

Anayasanın yasama veya yürütme organına tanımış olduğu bazı yetkiler hükümet sisteminin niteliği açısından bir adım öne çıkmaktadır. Zira bu yetkiler yasama ve yürütme ilişkileri açısından oldukça belirleyici oldukları için bir dengenin gözetilmesini gerektirmektedir. Yasama veya yürütme organının kanun yapımında sahip olduğu yetkiler, devlet başkanının fesih yetkisi ve düalist yürütme yapısında devlet başkanı ile bakanlar kurulunun yetki paylaşımı ve sorumluluk ilişkisi bu noktada öne çıkmaktadır. 1876 Anayasası bu yetkiler açısından değerlendirildiğinde Birinci Meşrutiyet ve İkinci Meşrutiyet olmak üzere birbirinden farklılaşan iki dönem ortaya çıkmaktadır.

1876 Anayasası'nın kabulü ile başlayan Birinci Meşrutiyet dönemi bir anayasalı dönem olmakla birlikte iktidarı sınırlandıran hukuksal araçları öngörmemiştir. Sistemin merkezi ve belirleyicisi padişah'tır. Nitekim yasama ve yürütme ilişkileri açısından değerlendirildiğinde öncelikle padişahın kanunlaşma sürecinde oldukça etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca meclisi feshetme noktasında da önünde bir engel yoktur.

Öte yandan yürütme organının da belirleyicisidir. Bakanların atanması ve azledilmesi noktasında karar verici padişah'tır. Bakanların sorumluluğu da padişaha karşıdır. Anayasa padişahın siyasi, hukuki veya cezai sorumluluğunu benimsememiş, padişahı sorumsuz kılmıştır. Dolayısıyla padişah yetkili ancak sorumsuzdur.

Dolayısıyla 1876 Anayasası'nın kurmuş olduğu sistem kuvvetler birliği sistemini esas alan bir mutlak monarşidir.

1909 tarihinde yapılan anayasa değişiklikleri ise, sistemin mutlak monarşiden dönüşümünü sağlamıştır. Zira bu değişiklikler ile birlikte padişahın kanunlaşma sürecindeki etkinliği azalmış, fesih yetkisi kullanılamaz olmuş ve yürütme organının oluşumu parlamenter sisteme uygun bir hale dönüşmüştür. Bakanların artık padişaha karşı değil, meclise karşı sorumlu olacağı bir sistem benimsenmiştir. Özellikle bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğu parlamenter sistemin en temel ifadesi ve en önemli özelliğidir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından da, anayasanın ilk haline göre daha dengeli bir sistemin benimsendiği görülmektedir.

Dolayısıyla 1909 değişiklikleri ile birlikte Osmanlı Devleti mutlak monarşiden meşruti (sınırlı) monarşi dönemine girmiştir. Özellikle yürütme organının oluşumu ve sorumluluk ilişkisine bakıldığında da yüzünü parlamenter sisteme çevirmiş olduğu söylenebilir.

Ancak kısa süre içerisinde 1876 Anayasası altı defa daha değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler 1909 ile değişen hükümet sistemini aşındırıcı bir etki meydana getirmiştir. Söz gelimi 1909 değişiklikleri ile kullanılması son derece güçleşen fesih yetkisi, 1916 yılında tekrar anayasa metninin ilk halindeki düzenlemeye dönmüştür.

## **Kaynakça**

- Abadan, Y. (1957), "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14 (1), s. 3-37.
- Açıkgöz, M. Ü. (2021), "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de Yasama-Yürütme İlişkisi", Yasama Dergisi, S. 43 (Ocak-Haziran), s. 61-86.
- Aldıkaçtı, O. (1982), Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Aliefendioğlu, Y. (1988), "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", Amme İdaresi Dergisi, 21/1, s. 5-25.
- Armağan, S. (1967), "Türkiye'de Parlamento Seçimleri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 33 (3-4), s. 45-100.
- Arsel, İ. (1965), Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu, Ankara: Mars Matbaası.

- Arsel, İ. (1968), Anayasa Hukuku Demokrasi, İstanbul: Sıralar Matbaası.
- Arslan, R. (2013), Demokratik Yönetim Sistemleri Parlamenter, Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Konkordanz Yönetim Sistemleri, Bursa: Dora.
- Atar, Y. (2017), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Boyunsuz, Ş. Ö. (2014), Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye'ye Tavsiye Edilebilirliği, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.
- Dal, K. (1992), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Eren, A. (2021), Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar- Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Seçkin yay.
- Eroğul, C. (2010), Anatüzeğe Giriş, ("Anayasa Hukuku"na Giriş), İmaj Yayınevi.
- Gözler, K. (2011), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I, Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2019), Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin.
- Gözübüyük, Ş. (2013), Anayasa Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2017), Açıklamalı Türk Anayasaları, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gürdoğan, B. (1959), "İkinci Meşrutiyet Devrinde Anayasa Değişiklikleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 91-105.
- İnalçık, H. (1964), "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayûnu", Belleten, Cilt: XXVIII, Sayı: 112, s. 603-622.
- Kaan, O. (2021), "II. Meşrutiyet Dönemi Siyasal Gelişmelerinin Türkiye Demokrasi Tarihine Etkileri", İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 10 (1), s. 345-368.
- Kaboğlu İ. Ö. (2016), Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), İstanbul: Legal.
- Kapani, M. (1993), Kamu Hürriyetleri, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Karakoç, İ. (2006), "1876 Tarihli Kanun-ı Esasi'de Yürütme Organı", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 8(2), s. 115-150.
- Karamusafaoğlu, T. (1982), Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Linz, J. J. (1990), "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, The John Hopkins University Press.
- Narin, S. (2022), 1876 ile 1921 Anayasalarına Egemen Olan İlkeler ve Devlet Fonksiyonları, Ankara: Astana Yayınları.
- Okandan, R. G. (1977), Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- Onar, E. (2003), Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara.
- Onar, E. (2005), "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli mi?", Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2010), Türkiye'nin Yakın Tarihi, İstanbul: Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2017), Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu Seçme Eserler II, İstanbul: Türkiye İş bankası Yayınları.
- Özbudun, E. (2005), "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Özbudun, E. (2017), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları.

- Özçelik, S. (1983), Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özer, A. (1981), Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Soysal, M. (1997), 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Tanör, B. (2017), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Teziç, E. (2009), Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Tunaya, T. Z. (2009), Türkiye’de Siyasal Gelişmeler [1876-1938] Birinci Kitap, Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet Dönemi, [1876-1918], İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 16.
- Üçok, C. ve Mumcu, A. (1993), Türk Hukuk Tarihi, Ankara: Savaş yay.
- Yayla, Y. (1986), Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yılmaz, F. (2012), Türk Anayasa Tarihi, İstanbul: İz yayıncılık.