



1921 ANAYASASI'NIN 100. YILI:
BİR İSTİSNAİ BAŞARI VE DRAMATİK BAŞARISIZLIK HİKÂYESİ
*The 100th Anniversary of the Constitution of 1921: A Story of Exceptional
Success and Dramatic Failure*

Prof. Dr. Osman CAN*

ÖZ

Yüzyıl önce olağanüstü yetkilerle toplanan Büyük Millet Meclisinin çoğulcu, katılımcı, siyasi baskı ve yönlendirmelerden uzak bir şekilde müzakereci yöntemlerle yaptığı 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Osmanlı-Türk Anayasa geleneğinin dışında, iktidarın sınırlandırılması ve denetlenmesi, temel haklara yaklaşım, birey-devlet tasavvuru ve erkler birliği gibi temel siyasal tercihleri ile güçlü bir adem-i merkezîyetçilik tercihiyle yerel yönetimleri egemenliğin kullanımına paydaş yapması bakımından istisnai bir anayasadır. Türkiye tarihinin yapımı ve kapsamı itibarıyla tek demokratik anayasasıdır. Bu nedenle Anayasa geleneğini iki farklı anayasal gelenek olarak düşünmek ve “1921 Anayasası ve diğer Anayasalar” şeklinde bir okuma yapmak daha isabetlidir.

Bağımsızlık savaşını yürüten Meclisin olağanüstü şartlarda çıkardığı bu Anayasa farklılıkların birlikteliğini ve mücadelenin meşruiyetini sağlama konusunda yine tek başarılı anayasadır. Bununla birlikte bu Anayasa aynı zamanda en kısa ömürlü anayasa olarak tarihe geçmiştir. 1922 sonlarından itibaren gücünü kaybeden Meclisle birlikte etkinliğini kaybetmeye başlayan Anayasa, Meclisin feshedilip yerine muhalefetsiz bir *tek parti meclisinin* ikame edilmesiyle birlikte önce köklü değişikliklere uğratılmış; bir yıl geçmeden de yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla bir yandan olağanüstü bir başarı hikâyesi iken aynı zamanda dramatik bir başarısızlık hikâyesine dönüşmüştür. Bunun nedenleri ve günümüze ışık tutacak derslerinin analitik ve interdisipliner bir bakışla araştırılıp ortaya konması gerekmektedir.

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi,
osman.can@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1045-9136.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, adem-i merkeziyetçilik, toplum sözleşmesi, gönüllü birliktelik, Kurtuluş Savaşı, demokratik anayasacılık, iktidarın sınırlandırılması, katılımcılık.

ABSTRACT

The 1921 Constitution, which was deliberatively drafted in pluralist and participatory procedures free from political oppression and interferences a century ago by the Grand National Assembly gathered with extraordinary powers, is an exceptional constitution distinct from the Ottoman Turkish constitutional tradition thanks to its basic political preferences such as restriction and supervision of the government, approach adopted therein regarding human rights, the concept of individual and state, unity of powers, and recognition of local authorities as a shareholder in the exercise of sovereignty by adopting decentralization. It is the only democratic constitution in Turkey's history in terms of its construction and scope. Hence, it is more appropriate to consider the constitutional tradition as two different traditions and to reclassify it as "*the 1921 Constitution and other Constitutions*".

This constitution, which was adopted under extraordinary conditions by a Parliament conducting the War of Independence, is also the only constitution that could ever accomplish the unity in diversity and in maintaining the legitimacy of the struggle. Besides, this constitution also went down in history as the one lived for the shortest time. The Constitution, which started to lose its effectiveness as the Parliament was losing power since late 1922, was subject to radical changes with the abolition of the Assembly and its replacement with a single-party assembly without opposition. It was subsequently abolished in a year. So, besides being a story of extraordinary success, it has also become the story of a dramatic failure. The underlying reasons of this experience and lessons that will shed light on today should be examined and put forward from an analytical and interdisciplinary perspective.

Keywords: The Constitution of 1921, decentralization, social contract, voluntary association, War of Independence, democratic constitutionalism, restriction of power, participation.

GİRİŞ

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (bundan sonra 1921 Anayasası) Osmanlı-Türk anayasa geleneğinde yakın zamana kadar genelde bir geçiş anayasası, Kanun-i Esasi ile birlikte yürürlüğe sokulan geçici anayasal metin, olağanüstü şartların doğurduğu ve anayasa olarak kabul edilemeyecek bir metin olarak ele alınmıştır. Bunda o dönem Kanun-i Esasi'nin yürürlükte olup olmadığına dair kafa karışıklığının yanında Anayasa'nın yargı, temel haklar, devlet başkanlığı gibi hususları düzenlenmemiş veya iktidarı sınırlamamış olması akademik bir gerekçe olarak sayılmıştır.¹ Ancak bu Anayasa'ya dair değerlendirmelerin daha çok 1923 sonrası siyasal düzene egemen olan unsurların nitelendirmeleri ile az çok "Nutuk"taki değerlendirmelerin etkisinde olduğu ve retrospektif bir mahiyet taşıdığını söylemek mümkündür². Bu nedenle Osmanlı-Türk anayasa geleneğini 1876'dan başlayarak 1982 Anayasası'na kadar ulaşan hatta vücut bulan ve siyaset felsefesi yönünden kesintisiz bir tecrübe varsayımı hâkim olagelmıştır ancak son dönemlerde geç Osmanlı ve Kurtuluş Dönemi siyasi tarih araştırmaları bu varsayımın isabetini tartışmalı hâle getirmiş, bu bağlamda esasen anayasa geleneğimizde iki farklı hat ve anayasal paradigmanın geçerli olabileceği dile getirilmiştir³.

Diğer yandan akademide ve siyasette farklı yönleriyle öne çıkmaya başlayan ve çekim merkezi hâline gelen 1921 Anayasası ile ilgili yine son dönemde yükseltelen beklentilerin bazı riskler barındırdığını da belirtmek gerekir.

¹ Gözler, K. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Bası, Bursa: Ekin Yay., s. 69; Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 29. Bası, İstanbul: On İki Levha Yay., s. 288 vd.

² Bu yöndeki çalışmalara örnek olarak bkz. Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, s. 50, özellikle 66 vd., ; Özbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yay., s. 29.; Çelik, D. B. (2007). *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yay., özellikle s. 39 vd.; Sezgin, Ö. (2005). *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, 2. Bası, Ankara: İmge Kitabevi Yay., s. 57 vd., 74; Yılmaz, F. (2012). *Türk Anayasa Tarihi*, İstanbul: İz Yay., s. 79 vd.; kısmen Tanör, B. (2017). s. 247 vd.

³ Can, O. (2013). *Kurucu İktidar*, İstanbul: Alfa Yay., s. 39 vd. Bu yaklaşım sonraki yıllarda ortaya çıkan yeni çalışmalara da yansımış görünmektedir. Örnek olarak bkz. Sevinç, M., Demirkent D. (2017). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası*, İstanbul: İletişim Yay., s. 13 vd. Bu çalışma, 1921 Anayasası'nın özgünlüğünü esas itibarıyla yerel yönetimlerin özerkliğine dair istisnai vurgu üzerinden inşa etmektedir. Tanör ise Anayasa'nın olumlu farklılığını demokratik katılım ve temsile dayandırmakta ancak bu farklılığı özgün bir siyasal paradigma olarak görmemektedir. Ona göre Anayasa esasen anayasacılığın özünü ilgilennemiştir.

1921 Anayasası dayandığı siyasal çözümleri, temel tercihleri ve yapılış yöntemi itibariyle Osmanlı-Türk anayasa geleneğinde çok özel ve istisnai bir yer tutmakta, âdeta farklı bir paradigmaya dayanmaktadır. Bu niteliğini anlamak için Anayasa'yı ortaya çıkaran koşullar ile Anayasa'yı yapan Meclisin oluşumuna ve yapısına kısaca bakmak gerekmektedir. Zira anayasa metinleri ve ortaya koydukları siyasal yapı onu yaratan kurucu iktidarın özellikleriyle doğrudan bağlantılıdır.

Hatırlanacağı üzere çok uluslu Osmanlı İmparatorluğu'nda 1908 devrimi (II. Meşrutiyet) ile anayasal eşitlik temelinde toplumsal barışın ve anayasal demokrasinin gerçekleşebilme ümidi ortaya çıkmıştı. Gerçekten de istibdat karşıtı tüm unsurların katkısı ve katılımıyla yapılan 1908 seçimlerinin ardından parlamenter demokrasinin uygulamaları hayata geçmeye başlamış, eşit yurttaşlık ümidi de Müslüman-gayrimüslim tebaanın güven duyabileceği bir siyasal iklimi imkân dâhiline sokmuştu. 1909 Anayasa değişiklikleri bu imkânın anayasal zeminini yaratmıştı ancak oldukça kırılğan olan bu ortam, ulus devlet çağının gerekleri ile dönemin sömürgeci/yayılmacı uluslararası ilişkilerinin yol açtığı dış baskıların yanında özellikle İttihat ve Terakki Cemiyetine (İTC) hâkim olan *sosyal-darwinizm* tasavvurlarının⁴ baskısı altındaydı. Oysa Makedon komitacılığını mücadele yöntemi olarak benimseyen İTC ülkede hakimiyetini tesis etmede oldukça yetersiz, tecrübesiz ve kapasitesizdi; buna karşın İmparatorluğun dağılmaktan kurtarılabilmesi ise çok derin, nitelikli, rasyonel ve barışçı politikalar gerektirmekteydi.

II. Meşrutiyet'in ilanının hemen ardından Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun Bosna-Hersek'i ilhak etmesi, Bulgaristan'ın bağımsızlık ilanı ile Girit'in Yunanistan'a katılma kararı vermesine ilaveten içeride de 31 Mart Ayaklanması bu kırılğanlığı derinleştirdi. Kırılğanlık İTC'yi daha Türkçü-Müslüman bir çizgide anlaşılabilir bir varoluş kaygısına doğru yönlendirirken gayrimüslim unsurları da kendi varoluş kaygıları doğrultusunda çareler aramaya doğru itmişti. Ekonomik olarak iflas durumuna girilmesi ile iç ve dış gelişmelerin bu süreci hızlandırdığı görülmektedir. 1911'de Trablusgarp'ın işgali, ardından Balkan Savaşlarıyla Edirne dışındaki tüm Rumeli topraklarının kaybı, Ermenilerin de eşit yurttaşlığa olan inançlarını kaybetmesi

⁴ Bu tasavvuru ve İTC'nin ideolojisini daha iyi anlayabilmek için Dr. Bahaeddin Şakir, Dr. Nazım ve çok daha belirgin ve kalıcı şekilde Ziya Gökalp'in incelenmesi önerilir.

çok uluslu anayasal çerçeveyi âdeta imkânsızlaştırmış, aynı zamanda siyaseti de rasyonellikten uzaklaştırmış görünmektedir. Nitekim Balkan Savaşlarının ardından henüz bir yıl geçmeden İTC, anayasal kurumları devre dışı bırakarak ülkeyi Dünya Savaşı'na sokmuş⁵, ağır bir yenilgiyle sonuçlanan bu savaş, Anadolu dışında tutunacak bir yurt bırakmamıştı. Savaş ile birlikte İTC liderleri ve yönetim komitesi mensuplarının çoğu ülkeyi terk etti ancak tüm bu süreç içinde takip edilen oldukça sorunlu nüfus politikaları sonucunda zaten Anadolu'daki gayrimüslim, özellikle Rum ve Ermeni nüfusunun dramatik bir şekilde azalmış olduğu görülmektedir⁶.

Anadolu'nun da elden gitmesi riski karşısında ağırlıklı kısmı İTC mensubu ve İTC'nin "*Anadolu'da Türk-Müslüman unsura dayanan bir ulus devlet oluşturma*" şeklinde tanımlanabilecek politik hedeflerini paylaşan asker ve sivil aydınlar, gayrimüslimler dışındaki sair toplumsal gruplarla iş birliğine girmiştir. Misak-ı Millî ile belirlenecek olan sınırlar içinde bir arada yaşamayı kabul eden tüm unsurlarla birlikte kurtuluş mücadelesi başlamıştır⁷.

Mondros Mütarekesi'nin şartlarına riayet edilmemesi ve Anadolu'nun da elden gitmesi ihtimalinin ortaya çıkardığı kurtuluş mücadelesi, Mustafa Kemal'in Anadolu'ya geçmesinin ardından örgütlenmeye ve aynı zamanda İstanbul'dan bağımsız bir ulusal harekete doğru evrilmiştir. Bu hareket yerel kongrelerden başlayarak Erzurum ve Sivas'ta ulusallaşmış ve Ankara'da temerküz ederek ülkenin kaderinde söz sahibi olmuştur.

Ankara'daki ulusal hareketin tazyikiyle toplanan son Osmanlı *Meclis-i Mebusanı Kanun-i Esasi* çerçevesinde meşru halk iradesini yansıtmak suretiyle kurtuluş mücadelesinin meşruiyetini tanıyan *Misak-ı Millî*'yi kabul etmiştir. Son *Meclis-i Mebusan* seçimlerini Rum

⁵ Tevfik Çavdar bu durumu "*Osmanlı İmparatorluğu kendi bilgisi dışında bir savaşa sürüklenmişti.*" şeklinde resmeder. Bkz. Çavdar, T. (2019). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)*, Ankara: İmge Kitabevi Yay., s. 153.

⁶ Dündar, F. (2011). *İttihat ve Terakki'nin Müslümanları İskân Politikası (1913-1918)*, İstanbul: İletişim Yay., s. 62 vd.; daha geniş bilgi ve kaynaklarla Dündar, F. (2010). *Modern Türkiye'nin Şifresi, İttihat ve Terakki'nin Etnisite Mühendisliği (1913-1918)*, İstanbul: İletişim Yay., s. 175 vd.

⁷ Yılmaz, H. (2008). *The Kemalist Revolution and the Foundation of the One-Party Regime in Turkey: A Political Analysis*, içinde Yazıcı, S., Gözler, K., Keyman, F. (Der.), *Ergun Özbudun'a Armağan C. I* (ss. 535-564), Ankara: Yetkin Yay., s. 538 vd.; Demirel, A. (2020), *İlk Meclisin Vekilleri*, İstanbul: İletişim Yay., s. 16 vd.

ve Ermeni unsurlarının boykot ettiği, Yahudilerin ise katıldıkları ve bir milletvekiliyle temsil edildiği bilinmektedir⁸.

İstanbul'un İtilaf Devletlerince işgaline yol açan bu gelişmenin ardından kurtuluş mücadelesi 23 Nisan 1920'de Ankara'da Millet Meclisinin açılışıyla önemli bir aşamaya gelmiştir. Siyasal geleneğimizde *Birinci Meclis* olarak isimlendirilen bu Meclis başta *Meclis-i Mebusan*'ın devamı veya onu ikame eder şekilde çalışma izlenimi verse de zamanla kurucu bir özellik göstermiştir⁹.

1920 Meclisinin oluşum sürecine bakıldığında 19 Mart 1920 tarihli İntihabat Tebliği'ne göre nüfuslarına bakılmaksızın her livadan beşer Mebus, Belediye Meclisleri ile Müdafaai Hukuk Cemiyeti yönetim kurulu üyelerince seçilecekti.¹⁰ Ancak resmîleşemeyen 17 Mart tarihli taslak metinde Meclis için "*Meclis-i Müessisan*" (kurucu meclis) ifadesi kullanılmış ve aynı tebliğin 4. maddesine göre gayrimüslim unsurların seçime katılamayacağı belirtilmişti¹¹.

Birinci Meclisin üyeleri iki seçimden, tebliğe göre belirlenenler ile son Mebusan Meclisi seçimiyle seçilenlerden oluşmuştur. Nitekim Meclisin 23 Nisan 1920 tarihli ilk toplantısında aldığı 1 No.lu karar uyarınca "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu kerre intihap edilen azalarla İstanbul Meclisi Meb'usanından iltihak eden azalardan müteşekkil bulunmasına karar*" verilmiştir.

Gerek son *Meclis-i Mebusan*¹² gerekse Birinci Meclis seçimlerinde herhangi bir merkezî tespit veya aday tayini söz konusu olmamış, her

⁸ Karaca, T. N. (2004), *Son Osmanlı Meclis-i Mebusan Seçimleri*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yay., s. 317 vd. Rumların Balkan Savaşları sonrasında Trakya ve Ege'deki nüfus politikaları nedeniyle Ermenilerin de "*büyük felaket*" veya "*soykırım*" olarak nitelendirdikleri 1915 Tehcir uygulaması nedeniyle katılmalarını beklemek gerçekçi de değildi. Yahudiler ise seçime katılmış ve Mişon *Ventura*'yı mebus seçtirmişlerdi. Bkz. a.g.e. s. 329.

⁹ Mahmut Goloğlu, ilk aylardaki çalışmasında Meclis tutanaklarından verdiği örneklerle Meclisin kendini meşruiyetin bir unsuru olarak gördüğünü dile getirmekte, bu nedenle dönemi "*Üçüncü Meşruiyet*" olarak adlandırmaktadır. Bkz. Goloğlu, M. (1970). *Üçüncü Meşruiyet 1920*, Ankara: Başnur Matbaası, s. 149 vd.

¹⁰ Bkz. a.g.e., s. 123. O dönemde Ankara'nın meşruiyet arayışı o kadar yoğun ki Goloğlu bir ara Mustafa Kemal'in şehzadelerden birini Ankara'ya getirme teşebbüsünde bulunduğunu aktarmaktadır. Bkz. a.g.e. s. 155.

¹¹ "*Meclis-i Müessisan*" ifadesiyle birlikte "*gayrimüslimlerin seçimlere sokulmayacağı*" maddesinin de geçtiği, ancak Kazım Karabekir ve diğer komutanların yanlış anlaşılabilceği ve Millî Mücadele'ye zarar vereceği düşüncesiyle yaptıkları uyarı üzerine düzeltilen bu ilk tebliğin metni için bkz. Unat, F.R. (1957). Atatürk'ün Toplamak İsteddiği "*Meclis-i Müessisan*", *Bellekten*, C. XXI, S. 83, s. 484.

¹² Son Osmanlı Mebusan Meclisi seçimlerinin örnek derecede tarafsızlık ve özgürlük içinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Goloğlu bunun nedenini o sırada ne Hükûmetin ne partilerin ne Mustafa Kemal'in ne de millî kuruluşların seçimleri etkileyebilecek güçlerinin olmamasıyla açıklamaktadır. Bkz. Goloğlu M. (1970). s. 45.

yörenin önde gelenleri kendileri adaylığa karar vermiş ve seçilmişlerdir. 19 Mart 1920 tarihli tebliğde de ifade edildiği gibi “her fırka, her zümre ve cemiyet tarafından aday gösterilmesi mümkün olduğu gibi, her ferdin de bu kutsal savaşa fiilen katılımı için bağımsız olarak adaylığını istediği mahalde ilana hakkı” bulunmaktaydı. Gerçekten de her iki Meclisin mebusları da ulusal kurtuluş hedefleri konusunda uzlaşa içinde olsalar bile herhangi bir siyasi parti veya grup hiyerarşisine tabi olmaksızın tamamen özgün ve özerk bir şekilde halkı temsil etmiştir.

Birinci Meclisin sosyolojik temsili yüksektir: Asker-bürokrat üyelerin yanı sıra çiftçiler, serbest meslek mensupları, ticaret erbabı, ulema ve din adamları da temsil edilmiştir.¹³ Bir bakıma dönemin orta sınıf-millî burjuvazisinin, *Tanör*'ün ifadesiyle “siyasal seçkinlerin” temsil edildiği bir parlamentodan söz etmek yanlış olmayacaktır ancak yürütülen bağımsızlık mücadelesinin bilinen şartları nedeniyle gayrimüslimler ve yine dönemin sosyoekonomik gerçekleri nedeniyle emekçiler ile köylülerin temsili mümkün olmamıştır¹⁴. Bu da doğaldır zira bu Meclis doğduğu şartlardan hareketle pür bir demokratik temsil organı oluşturmaktan çok toplumsal dinamikleri harekete geçirebilecek siyasal etki gücüne sahip olanların temsili yoluyla etkinlik kazanmak ve mücadeleyi başarıya ulaştırmak amacıyla toplanmıştı. Bu nedenle başlangıçta sınıfsal temsil yerine Anadolu'daki Müslüman unsurların gönüllü birlikteliği temelinde meşruiyeti ve etkinliği güçlendirecek bir temsiliyetten hareket edilmiştir. Anadolu'da birlikte var olmak isteyen farklı kültür, dil, etnisite ve inanç kümeleri ile çok farklı ve karşıt siyasal programı yahut ideolojileri bulunan grupların temsili mümkün olmuştur.

Birinci Meclisi, Osmanlı sonrası siyasal geleneğin en çoğulcu ve temsil kabiliyeti en yüksek meclisi olarak tanımlamak gerekir¹⁵. Bu durum oylamalarda da kendini gösterir. Savaşın hüküm sürdüğü olağanüstü

¹³ Tunaya, Z.T. (1958). “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 23, S. 3-4, s. 231.

¹⁴ Tanör, B. (2017). s. 232 vd.

¹⁵ Can, O. (2013). s. 37 vd. Bu çoğulculuğu son Osmanlı Meclisi bakımından saptamak mümkündür. 1908 Osmanlı Meclisi ise gayrimüslimlerin temsiline sağlanmış olması nedeniyle daha ileri ancak İTC listesinin bir istisna dışında tüm sandalyeleri kazanmış olması nedeniyle de görece geri bir meclis olarak nitelendirilebilir. İTC listesinin hiyerarşik tek parti listesi olmayıp esasen bir koalisyon listesi mahiyetinde olduğunu da not etmek gerekir.

şartlarda dahi Meclis oylamalarının %2,5'unda, ki bunlar sadece temel siyasal kararlara ilişkindir, oy birliği sağlanabilmiş, %97,5'unda ise fikir ayrılıkları ortaya çıkmıştır¹⁶. Sonraki meclislerde durum değişecektir.

Diğer bir tespitin altını çizmek gerekir. Meclis-i Mebusan'dan gelen mebuslar ile 19 Mart 1920 tarihli tebliğ uyarınca Meclise seçilen mebusların üzerinde dikkate değer bir İTC düşünsel etkisi vardır¹⁷. Müdafaa-yı Hukuk Cemiyetlerinin İTC'nin yerel örgütleriyle geniş ölçüde özdeşlik gösterdiği¹⁸ hatta esas itibarıyla İTC'lilerce oluşturulduğu¹⁹ dahi ifade edilmiştir. Bununla birlikte bu etkiyi İTC ile organik bağlantı biçiminde nitelendirmek mümkün değildir. İTC'nin katı merkezîyetçi, Türkçü ve pozitivist-seküler mahiyetteki çekirdek ideolojisi mebusların bir kısmında, özellikle sonradan cumhuriyetin kurucu kadrosunu oluşturacak kesiminde belirgin olarak gözlemlense²⁰ bile Meclisin bütünü açısından 1908'e doğru giderken İTC'nin kapsayıcılık iddiasıyla ortaya çıktığı dönem hatta Balkan Savaşlarının ardından İTC'nin Anadolu'yla sınırlı, gayrimüslimleri dışarıda bırakan bir "Türk-Müslüman" birlikteliği tasavvurunu öne çıkardığı dönem ile karşılaştırmak daha isabetlidir. Zira Mecliste sonradan İTC'den kopup muhalefet saflarında yer alan siyasi kişilikler de bulunmaktaydı²¹. Meclisin kabul ettiği kanunlar ve 1921 Anayasası metni ve tutanakları incelendiğinde adem-i merkezîyetçi, nispeten siyasal liberalizmi öne çıkaran, kapsayıcı, etnik referanslardan uzak bir siyasal yaklaşımın baskın olduğu görülmektedir ki İTC'nin 1910'dan sonra bu değerlerden radikal şekilde uzaklaştığı bilinmektedir. Mecliste İstanbul'a, eski İTC yöneticilerine, bürokrasiye, merkezîyetçiliğe, kısacası istibdat çağrıştıran her uygulamaya, İstanbul'da veya Ankara'da her tür lider sultasına ve parti hegemonyasına karşı oldukça net ve açık bir tavır gözlemlenmektedir. Meşrutiyet ve sonrasının *en büyük hastalığı* olarak görülen *fırkacılığa* karşı da ciddi bir tepki vardır. Saltanata ve

¹⁶ Demirel, A. (2020). s. 159.

¹⁷ Tunaya, T. Z. (1958). s. 232.

¹⁸ Tunçay, M. (2005). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması 1923-1931*, 4. Basım, İstanbul: Tarih Vakfı, s. 27; Demirel A. (2020). s. 16 vd.

¹⁹ Akşin, S. (1980), *100 Soruda Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İstanbul: Gerçek Yay., s. 311.

²⁰ Akşin'in haklı olarak belirttiği gibi İTC'nin ülkelerini benimsemiş olanlar, İTC hukuken son bulsa bile o program çerçevesinde davranmaya devam edeceklerdi. Bkz. a.g.e. s. 311.

²¹ Son Osmanlı Meclisi Mebusan Başkanı olup sonradan Birinci Meclisin Başkanvekilliğini yapacak *Celalettin Arif Bey* ile birlikte *Abdulvahap Efendi* (Bolu), *Hacı Veli* (Eskişehir, Dr. *Rıza Nur* (Sinop), *Bekir Sami* (Amasya), *Cami Bey* (Aydın) ve *İsmail Suphi* (Burdur) Beyleri örnek verebiliriz.

İktidar gücüne karşı sembolik değerine çok ilişmeksizin esaslı bir tepki gözlemlenmek de mümkündür. Başlangıçta çok bariz bir şekilde dile getirilmese de Meclisin Kanun-i Esasi'nin bağlayıcılığını²² kabul etmediği de gözlemlenmektedir.

Bu açıklamaların ışığında Birinci Meclisi siyasal deneyimlerin, toplumsal ve siyasal gerçekliğin rehberliğinde az çok yeni bir başlangıç arayışı içinde konvansiyon geleneğini takip eden bir kurucu meclis²³ olarak da görmek mümkündür.

Bununla birlikte *Tunaya*'nın tespitiyle tüm farklılıklarına ve çeşitliliğine rağmen Birinci Meclis bir uyum içindedir. Temel müşterek gaye olan ülkenin kurtarılması ve millî hâkimiyetin tesisi Meclisin uyumunu sağlayan temel saiktir²⁴. Dönemin şartları ve buna uygun oluşan Birinci Meclisin bu kompozisyonu temel siyasal konulara ilişkin kararların dışlanmaya izin vermeyen müzakereci ve oydaşmacı bir şekilde ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Meclisin tüm farklılıklarına ve çeşitliliğine rağmen temel meselelerde iş birliği ve oydaşmacı yöntemle işlemlerini sağlayan nedenlerin başında fırkacılığın reddedilmiş olması ve doğal olarak parti hiyerarşisinin bulunmaması gelmektedir. Kuşkusuz 2. Meşrutiyet'ten sonra İTC ile muhalif partilerin performansları ve yıkımdan sorumlu tutulmaları partililiğe ve parti hiyerarşisine karşı esaslı bir tepkiyi beslemiştir²⁵. Her bir mebusun bağımsız bir şekilde milletin kaderini taşıma sorumluluğu içinde hareket ettiği olağanüstü şartlarda, temel siyasal kararların neredeyse her bir milletvekilinin ikna edilmesi çabalarının sonucunda alınması, ikna çabalarının sonuçsuz kalması durumunda ise oylama ve çoğunluğa dayalı yasalastırmadan sarfı nazar etme çabası oldukça

²² Kanuni Esasi'nin 1921 Anayasası döneminde teknik yönden bağlayıcılığı hususu, bu çalışmanın kapsamı ve ilgisi dışında kalmaktadır. Ancak kanaatimizce kendini kurucu olarak gören ve kısa sürede yeni bir anayasa ile yoluna devam eden bir Meclisin eski düzenin anayasasını bağlayıcı olarak kabul etmesi zaten eşyanın doğasına aykırıdır. Hukuki etkinlik ve geçerlilikte tek bağlayıcı irade Meclis iradesidir ve Kanun-i Esasi'nin bazı hükümlerine bazı dönemlerde referans verilmiş olması Kanun-i Esasi'nin bağlayıcılığını açıklamaktan uzaktır. Yine 1921 Anayasası'nın lafzen ve açıkça Kanun-i Esasi'nin yürürlükten kalktığını belirtmemiş olması ve bunun ancak 1924 Anayasasında yapılmış olması teknik olarak böyle bir tartışmayı cazip kılsa da anayasaların siyasal işleyişi ve yaşamı biçimlendirme ve etkileme iddiası açısından cazip kılmadığı ortadadır.

²³ Aydın, Ö. D. (2011). *"Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi"*, *Halkın Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı*, Ankara: Yetkin Yay., s. 59.

²⁴ Tunaya, T. Z. (1958). s. 237 vd.

²⁵ Benzer yönde bkz. a.g.e.

çarpıcıdır ve kanaatimizce neredeyse *biriciktir*. II. Meşrutiyet döneminde dahi savaşların Meclisin feshedilmesine yol açtığı ve savaş süresince de Meclisin münfesihi kaldığı dikkate alınrsa Kurtuluş Savaşı'nın Meclisle yürütülmüş olmasının biricikliği daha da çarpıcı hâle gelir.

Meclis bu dönemde kendi içinden çıkardığı Hükûmeti (İcra Vekilleri Heyeti) de aynı çoğulculuk ve oydaşmacı yöntemle seçmiş ve kendi iradesine ve denetimine tabi tutmuştur. Meclisin kendini *parti mensuplarından değil farklı düşüncelere sahip bireylerden* oluştuğunu kabul etmiş olması²⁶, Birinci Meclisin geleneksel Osmanlı-Türk anayasacılığında çok farklı bir paradigma içinde değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Mecliste ilk gruplar 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra ortaya çıkmaya başlamış, resmîyet kazanan ilk grup ise Mustafa Kemal'in kendine yakın arkadaşlarıyla birlikte 10 Mayıs 1921 tarihinde kurduğu *Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk (A-RMH) Grubu* olmuştur. Birinci Grubu bir yıl sonra resmîyet kazanacak olan İkinci Grup takip etmiştir²⁷. Ancak hemen belirtmek gerekir ki *grup bağlayıcılığının, parti hiyerarşisi ve disiplininin söz konusu olmadığı yahut henüz tesis edilemediği bu ortamda* pek çok kararda ve yasanın görüşülmesinde gruplar arası keskin bir cepheleşme yaşanmamış, aksine her iki grup içinde de önerinin lehinde ve aleyhinde tutum benimseyen mebuslar gözlemlenmiştir²⁸.

Bu özellikler, Birinci Meclisin kurucu iktidar karakteristiğini göstermekte ve bu karakteristik özelliğin nasıl bir siyasal/toplumsal sözleşmeye ve bunun da nasıl bir anayasal iradeye ve tasarıma vücut vereceğine dair ipuçlarını vermektedir.

I. HAZIRLANIŞI

1921 Anayasası tasarısı, İcra Vekilleri Heyetince "*Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası*" başlığıyla, içinde hükûmet programını andıran beyanname kısmıyla birlikte 31 maddelik bir metin olarak hazırlanmış ve 13 Eylül 1920 tarihinde Meclise sunulmuştur. Hemen hatırlatalım ki İcra Vekilleri Heyetinin doğrudan Meclis tarafından seçilmesi ve Meclisin çoğulculuğunu ve Meclisteki güç dengesini yansıtmayı, hazırlık/girişim

²⁶ Sevinç, M., Demirkent, D. (2017). s. 46.

²⁷ Tanör, B. (2017). s. 280.

²⁸ Demirel, A. (2012). *Tek Partinin Yükselişi*, İstanbul: İletişim Yay., s. 34 vd., 38. 1921 Anayasası'nın görüşmeleri bağlamında Özbudun da aynı sonuca ulaşmaktadır. Bkz. Özbudun, E. (1992). s. 50.

aşamasında da Meclis iradesinin hâkim olduğunu göstermektedir. Bu nedenle layiha; Meclis dışında, iradesini hiyerarşik olarak Meclis'e dayatabilecek belirli bir grup tarafından tasarlanıp Meclise sunulan bir metin, dolayısıyla belirli bir ideolojik yaklaşımın, bütüncül bir siyasal tasavvurun projelendirmesiyle ortaya çıkan bir siyasal mühendislik ürünü değildir.

Bu metin 18 Eylül 1920 tarihinde Meclis Genel Kurulunda görüşülmüştür. Ancak pek çok mebus ile bazı icra vekilleri metnin ilk kısmının bir hükûmet yahut parti programı mahiyetinde olduğu yönünde itirazlar dile getirmiş²⁹, bunun üzerine aynı gün Meclisin kendi içinden doğan bir inisiyatifle her şubeden üçer mebus seçilerek yani Meclisteki dengeleri gözeterek şekilde oluşturulan Encümen-i Mahsus adlı *ad hoc* bir anayasa komisyonuna havale edilmiştir³⁰. Metnin normatif niteliği bulunmayan ilk maddeleri Komisyon tarafından *halkçılık beyannamesine*³¹ dönüştürülmüş, geri kalan kısmı ise 25 maddelik bir anayasa taslağı hâlinde Meclise sunulmuş, ardından Meclis Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır³².

Görüşmelerde tartışmalar daha çok a) *saltanat ve hilafet*, b) *mesleki temsil* esasları ile c) *Meclis ve İcra Vekilleri Heyeti ilişkisi* üzerinde yoğunlaşmış ve bu konularda önemli tartışmalar yaşanmıştır.

İlk tartışma halkçılık beyannamesi şeklinde bir Meclis kararına dönüştürülen kısımda yer alan "*saltanat ve hilafetin kurtarılması*" amacının aynı zamanda Anayasa'da yer alması önerisiyle ilgilidir. Öneri lehinde konuşmaların ağırlıklı kısmı, bu kurumların ilkesel olarak korunması etrafında yapılmış olup padişaha ve halifeye bağlılık iradesini yansıtmadığı gözlemlenmektedir³³. Bu şaşırtıcı değil zira İstanbul'a karşı bir *devrim Meclisi* biçiminde çalışan ve yine çoğu İstanbul Hükûmetince vatan haini ilan edilen kişilerden söz ediyoruz. Bu ifadenin Anayasa metnine alınması önerisi reddedilmiş, geçici maddede Nisab-ı Müzakere Kanunu'na atıfla dolaylı bir bağlantıyla yetinilmiştir.

²⁹ Tanör, B. (2017). s. 248.

³⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, C. 4, s. 208-209, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c004/tbmm01004067.pdf> (Erişim Tarihi: 23/3/2021).

³¹ Halkçılık beyannamesi için bkz. Tanör, B. (2017). s. 248

³² Ayrıntılı bilgiler için bkz., Özbudun, E. (1992). s. 19 vd.; Çelik, D. B. (2007). s. 66 vd.

³³ Özbudun, E. (1992). s. 24 ve devamında aktarılan konuşma tutanakları.

İkinci tartışma, İcra Vekilleri Heyeti layihasında yer almamakla birlikte Encümeni Mahsus önerisinde yer alan *Meclis seçimlerinin mesleki temsil esasına göre belirlenmesi* (korporasyon) gereğiyle ilgilidir. İTC'nin ideolojisini oluşturan Gökalp'in izlerini³⁴ taşıyan ve ağırlıklı olarak Mahmut Esat Bozkurt gibi sonradan Birinci Grup olarak adlandırılacak grubun mensuplarınca savunulan bu öneri esaslı ve uzun süren tartışmaların ardından reddedilmiştir. Önerinin bu denli uzun ve yoğun tartışmalara yol açması ittihatçılığın düşünsel etkisinin ne kadar yoğun olduğunu, buna rağmen reddedilmiş olması da Meclisin esasen temel siyasal tercihler konusunda diğer anayasa yapım süreçlerine kıyasen özgür ve biricik mahiyette olduğunu göstermektedir. Gökalp'in İkinci Meclise doğru giderken başlayan anayasa çalışma grubunda (İstasyon Grubu)³⁵ yer alması ve doğrudan Mustafa Kemal'e danışmanlık yapmasının sonuçlarını 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarındaki temel siyasal yaklaşım ortaklığında izlemek mümkündür.

Üçüncü tartışma, Meclisin yetkileri ile Meclis-Hükûmet ilişkileri hususunda ortaya çıkmıştır. İktidarın sınırlandırılması yönünden önem arz eden bu başlıkta aynı zamanda Meclisteki iki kanat arasındaki farklılık belirginleşmiştir. Mustafa Kemal ile yakınlık içinde olup daha sonra Birinci Grup şeklinde örgütlenecek olanlar³⁶ yürütmeyi güçlendirmenin ve Meclisin yetkilerini sınırlandırmanın kurtuluş mücadelesi için iyi olduğunu savunmuştur. Onun tüm yetkileri elinde toplaması kaygısını taşıyanlar ise *"TBMM kayıtsız ve şartsız memleketin mukadderatına el koymuştur. Bunu yerine getirmek için de vekiller (bakanlar) tayin eder ki, bu vekillerin görevleri sınırlandırılabilir. Fakat BMM'nin görevi sınırlandırılmaz. Aksi hâlde, Meclis'ten kısılan yetkiler hükümete kalmış olur"* düşüncesiyle³⁷ Meclisin yetkilerini güçlendirmek ve yürütmeyi bütünüyle Meclise tabi kılmada ısrarcı olmuşlardır. Nihayetinde Meclis üstünlüğünü pekiştirecek bir ara formülle söz konusu maddeler 7-9. maddeler olarak kabul edilmiştir³⁸. Meclisin yetkilerinin sayılmasından

³⁴ Gökalp'in solidarizm ve korporatizm yaklaşımı hakkında bkz. Parla, T. (2005). *Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm*, İstanbul; İletişim Yay.; Kieser, H. L. (2021). *Talat Paşa*, İstanbul: İletişim Yay., s. 104 vd.

³⁵ Çelik, D. B. (2007). s. 70-71.

³⁶ Sezgin, Ö. (2005). s. 85.

³⁷ Hüseyin Avni Bey'in (Erzurum) konuşması, TBMM Zabıt Ceridesi, 20 Ocak 1337 (1921), s. 328 ve müteakip sayfalardaki tartışmalar, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c007/tbmm01007135.pdf> (Erişim Tarihi 15/4/2021).

³⁸ Özbudun, E. (1992). s. 43.

vazgeçilmemiş, ancak "... gibi temel hukuka ilişkin konular" ifadesiyle genel yetkili kılınmış, icra vekilleri heyetinin görev ve sorumluluklarının ise özel kanunla düzenleneceği kabul edilmiştir.

Tartışmalı olmasa da yoğun söz almaların ve konuşmaların yaşandığı bir konu da *yerel yönetimlerin özerkliği* olmuştur. Tamamı özerkliğin lehinde seyreden bu konuşmalarda merkezîyetçiliğe meydan okunmakta, devleti kurtarmaya çalışanların önce yerelin iktidarını tesis ederek merkeze doğru ilerlemek yerine merkezden her şeyi kontrol ederek büyük hatalar yaptıkları vurgulanmaktadır. "*Yerelde yapılan hataların ve fenalıkların yerelde hesaba çekilip sorumluların görevden alınması mümkün olmadığı sürece, halkın dayaktan ve kırbaçtan kurtulamayacağı*" ifadesi oldukça çarpıcıdır³⁹. Bu ifadeler sadece tutanaklarda çarpıcı ifadeler olarak kalmamış, Osmanlı-Türk idari/siyasi geleneğinin dışında bir siyaset felsefesini yansıtan ve bu şekilde Anayasa hükümlerinin yarısını oluşturan özerklik düzenlemelerinde vücut bulmuştur. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin özerkliğinin sadece Kürtlerin desteğini almak için gönülsüzce veya taktiksel olarak Anayasa'ya eklenen bir ilke olduğu yönündeki iddia⁴⁰, en azından Meclisin genel iradesi açısından isabetli görünmemektedir. Kanımızca bu tercih mesleki temsil esasının reddinin yanında Meclisin biricikliğini ve özgünlüğünü ortaya koyan ikinci önemli göstergedir.

İstanbul'un ve siyasi partilerin hegemonyası ve baskısından uzak milletvekillerinin halkı özgürce temsil edebildikleri, dönemin şartlarının mümkün kıldığı ölçüde müzakereci demokrasiye açık bir siyasal ortamda başka bir sonucu beklemek şartıca değildir.

Bu şartlar altında ve fiilen orduda görevli bulunan mebuslar dışında neredeyse tüm mebusların katıldığı görüşmeler sonunda taslak özel bir çoğunluk aranmaksızın 24 Ocak 1921'de kabul edilmiştir⁴¹.

II. ÖZELLİKLERİ

Anayasa tasarısının oluşturulmasında Meclis dengesini yansıtan İcra Vekilleri Heyetinin müzakeresinin belirleyici olması, ardından maddelerinin görüşülmesi, kabulünde Mecliste uzlaşının aranmış olması

³⁹ Aktaran a.g.e. s. 43 vd., 47.

⁴⁰ Çelik, D. B. (2007). s. 85 ve orada zikredilen kaynaklar.

⁴¹ a.g.e. s. 21.

ve her bir maddenin ancak Meclisin üzerinde ittifak kurması durumunda anayasa kuralı hâline gelebileceği yaklaşımının benimsenmiş olması, Anayasa'nın bütünü üzerindeki oylamalarda da *hemen hemen oy birliğiyle kabul* sonucunun ortaya çıkmasını sağlamıştır. *Özbudun'*un da tespit ettiği gibi işaret oyu ile yapılan oylamada Anayasa'nın nasıl bir çoğunlukla kabul edildiği resmen ifade edilmemiş olsa da yalnızca Birinci Grubun etkili isimlerinden *Tunalı Hilmi Bey* muhalif kalmıştır⁴². Müzakerelerde konsensüsle ilerlendiği gerçeğiyle birlikte değerlendirildiğinde 1921 Anayasası'nın neredeyse oy birliği ile kabul edildiğini çıkarsamak yanlış olmayacaktır. Uzlaşımın bu denli ısrarla aranması, aynı zamanda 1921 Anayasası'nın oldukça kısa ve çerçeve bir anayasa olmasını da sağlayan nedenlerden biridir. Zira çok detaylı bir taslağın bu kadar parçalı ve farklılığı içinde barındıran bir Mecliste dışlayıcı etkiye yol açması ve çok ihtiyaç duyulan meşruiyete zarar vermesi riski yüksekti.⁴³ Yine oydaşmacı yöntemle çıkmış olması, Türk anayasa hukuku doktrininde pek dikkate alınmasa da 1921 Anayasası'nın bir sosyal sözleşme üzerine inşa edildiğini, diğer bir ifadeyle Misak-ı Millî sınırları içinde gönüllü olarak birlikte yaşama iradesine sahip olan toplumsal kesitlerin üzerinde uzlaştığı bir mutabakat metni olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda Türk anayasa hukuku doktrininde, 1921 Anayasası'nın uzun süre bir anayasa bile olmadığı veya sadece geçiş dönemi anayasası olabileceği yaklaşımının benimsenmiş olduğunun altını çizmek gerekir zira bu aynı zamanda Türkiye'nin sonraki dönem Anayasa anlayışını ortaya koyması bakımından çok önemlidir.

Bu tespitle bağlantılı olarak ilerlersek Anayasa'nın değiştirilmesinin nitelikli şartlara bağlanmamış olması, diğer bir ifadeyle olağan kanunlar gibi basit çoğunluklarla değiştirilebilmesi, bu Anayasa'nın "*yumuşak anayasa*" olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Kuşkusuz anayasa hukuku teorisi bakımından bu tespit doğrudur ancak Anayasa, Birinci Meclis döneminde, basit çoğunlukla değiştirilebilecekken hiçbir değişikliğe uğramamış, geçerliliği ve etkinliği, dolayısıyla bağlayıcılığı tartışma konusu yapılmamış; aksine tüm siyasal faaliyetlerin meşru çerçevesi olarak yüksek bir saygınlık görerek uygulanmıştır. Kayda

⁴² a.g.e. s. 50 vd.

⁴³ Aşağıda da değinileceği gibi toplumsal sözleşme niteliğinin kurumsallaşması ve sürdürülebilir olması, aynı zamanda iktidarın sınırlandırılmasının kurumsal güvencelerinin öngörülmüş olmasına bağlıdır. Bu güvencenin sağlanmadığı anayasaların çerçeve olma özelliğinin entegrasyon özelliklerine zarar vereceğini söylemek gerekir.

değer bir anayasaya aykırı yasama pratiği olarak nitelendirilebilecek tek örneğin 1 Nisan 1923 tarihli Meclis seçimlerinin yenilenmesi kararı olması⁴⁴ üzerinde durulmayı hak edecek bir durumdur. Basit çoğunluklarla değiştirilebilecek bir anayasanın bu kadar etkili olması ancak bu Anayasa'nın meşruiyeti ve dayandığı siyaset felsefesinin geniş bir toplumsal desteğe dayanıyor olmasıyla açıklanabilir. Bu da katılımcı ve çoğulcu bir temsiliyetin ürünü olan bir anayasanın geniş ve derin bir meşruiyete dayanacağını ve esasen *kendi lafzının ifade ettiğinden daha güçlü bir geçerliliğe sahip olabileceğini* göstermektedir⁴⁵.

Sonraki anayasaların tamamının oldukça katı/sert olduğu hâlde bunların geniş toplumsal desteğe sahip olamaması ve defalarca değişime uğramış olmaları üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir göstergedir⁴⁶.

Yine Anayasa'nın yumuşak olmasının mantıksal sonucu olarak herhangi bir değiştirilemez kurala yer vermemiş olması ki bunu 1920 Meclisinde tasavvur etmek güçtür, gelecek kuşaklara dair kayıtlayıcı/dondurucu bir kuralın millî egemenlik ilkesiyle bağdaştırılmadığını göstermektedir. 1920 Meclisi kendini millî egemenliğin temsilcisi olarak görmekle birlikte kendi iradesini sonraki kuşakları bağlayıcı bir mutlaklıkla donatma tasavvuruna sahip olmamıştır. Onun iradesinin gücü, temsil biçiminin sağladığı güçlü meşruiyetten kaynaklanıyor görünmektedir. Nitekim pek çok konuyu hukukileştirip bağlayıcı hâlde getirmek yerine gelecek kuşakların tasarrufuna bırakması, diğer bir ifadeyle karar vermemeye karar vermiş olması⁴⁷ onu bu yönüyle de sonraki anayasaların tamamından farklılaştırmaktadır.

⁴⁴ Tanör, B. (2017). s. 282; Tunçay, M. (2005). s. 42; Gözler, K. (2017). s. 54; Erdoğan, M. (2011). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara: Liberte Yay., s. 71; Can, O. (2013), s. 42.

⁴⁵ Hollanda Anayasası'nın anayasallık denetimini yasaklamış olmasına rağmen, üstünlüğü ve etkinliğinin zarar görmediğini bu bağlamda hatırlamakta fayda bulunmaktadır. Hollanda Anayasası mad. 120. "*Parlamento yasaları ve antlaşmaların anayasaya uygunluğu mahkemelerce incelenemez.*" Geniş değerlendirme için bkz. de Poorter, J.C.A (2013). "Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility", *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 2 (March). s. 89-105; Royer, S. (1992). "Hollanda'da Anayasaya Uygunluk Denetimi", *Anayasa Yargısı*, C. 9, s. 389-391.

⁴⁶ Kuşkusuz toplumsal yaşamdaki değişimlere paralel olarak zaman içinde anayasalar da değişebilir ancak Türkiye'de anayasa değişikliği talepleri ağırlıklı olarak ontolojik itirazlardan kaynaklanmıştır.

⁴⁷ Dixon ve Ginsburg bu yaklaşımı zamansal emperyalizmin tersine çevrilmesi metaforuyla gelecek kuşaklara saygıyla açıklamaktadır. Bkz. Dixon, R., Ginsburg, T. (2011). "Deciding not to Decide: Deferral in Constitutional Design", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 3-4, s. 637.

Reddedilen hususlara bakalım:

Yukarıda da belirtildiği gibi *mesleki temsil usulü* reddedilirken bununla birlikte orta yolu bulmak için tek dereceli seçim ilkesinden de vazgeçilmiştir. En azından Anayasa'nın bu konuda suskun olması sağlanmıştır. Referandum ile halkın kanun teklif etme yetkisi de gerçekçi bulunmayarak reddedilmiştir. Ayrıca Meclisin dört ay içinde kendi içinden daha küçük bir Meclis oluşturup dağılmasını ve küçük meclisin çalışmaları yürütmesi yönündeki teklif de reddedilmiştir⁴⁸. *Tanör*'ün ifadesiyle Sovyet Yüksek Prezidyumunu andıran⁴⁹ böyle bir yapı daha encümen aşamasında metinden çıkarılmış ve Genel Kurula dahi getirilmemiştir.

Buna karşın Osmanlı-Türk Anayasa geleneğinin dışında güçlü bir adem-i merkezi idari yapı ile siyasi partilerin veya kişilerin hâkimiyet inşasına kapalı bir meclis üstünlüğü anlayışının görünür bir itirazla karşılaşmaksızın kabul edilmiş olmasını, Anayasa'nın etnik bir referansa yer vermemesini, devlet dinine yer vermemiş olması hususunun yine itirazla karşılaşmamış olmasını ayrıca not etmek gerekir. Meclisin ve millet egemenliğinin üstünlüğünün yanında toplumu egemen kılacak ve demokrasinin inşası için olmazsa olmaz yapısal bir tercih olan yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması, buna karşın saltanat ve hilafetin sadece "*kurtarılması gereken*" ve – tutanaklara bakılırsa- ancak Meclisin belirleyeceği çerçeve içinde varlıklarını sürdürebilecek hukuki kurumlar olarak Anayasa'nın geçici hükmünde dolaylı bir atıfla ifade bulmuş olması Birinci Meclisin muhafazakâr ve dindar unsurları dâhil olmak üzere üzerinde ittifak kurdukları bir husustur. Bu yaklaşımı Kasım 1922'de saltanatın kaldırılmasında sağlanan oy birliğinde de görmek mümkündür.

Anayasa asgari uzlaşya önem vermiş, 1923 ve sonrası alınmış bulunan kararlara dair bir tercih içermemiştir. Diğer bir ifadeyle devletin tüm temel erkleriyle organlarına dair detaylı düzenlemeler getirmemiş, bir bakıma bu konuları toplumsal uzlaşya ve ihtiyaç tespitine bağlı olarak geleceğin yasama organına bırakmıştır. Yargı ve temel haklar

⁴⁸ Akın, R. (2014). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi, içinde Gedikli, F. (Der.), *1. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri* (ss. 599-605), İstanbul: On İki Levha Yay., s. 602.

⁴⁹ Tanör, B. (2017). s. 252.

düzenlenmemiştir. Devlete ideolojik kimlik verilmemiş, egemenliğin sahibi *millet* etnik veya ideolojik sıfatlarla tanımlanmamıştır. Osmanlı dönemine ait halifelik ve benzeri kurumlar hakkında bir hüküm içermemiştir ancak kurumsal güvence eksikliklerinin 1921 Anayasası'nın entegrasyon işlevinde önemli zaafılara yol açtığını kabul etmek gerekir.

Anayasanın ne kadar uzun olacağı, hangi kurumları *anayasal* mahiyette görüp düzenleyeceği, hangi hususları yasama dinamiğine bırakacağı ve anayasanın ideolojik bir karakterinin bulunup bulunmayacağı hususu anayasanın varlık koşulu değildir. Uzlaşma anayasalarının çerçeve mahiyetinde olmaları yadırgatıcı olmamalıdır. Sadece üzerinde uzlaşılacak anayasal konuların anayasal üstünlüğe sahip hukuk normuna dönüştürülmesi, uzlaşamayan hususların toplum sözleşmesinin unsuru olamayacağını göstermektedir. Homojen olmayan toplumlarda ideolojik ve detaylı anayasaların dışlayıcı olma olasılığı oldukça yüksektir. 1921 Anayasası'nı bu yaklaşımla okumak daha hakkaniyetli olacaktır. Bununla birlikte Anayasa'nın entegrasyon sağlayıcı ve dengeleyici/denetleyici somut kurumsal mekanizmalara yer vermemiş olması, muhtemelen siyasi partilerin bulunmayacağı bir Meclis anlayışına göre dizayn edilmiş olması, Anayasa'nın varlığıyla ilgili olmasa da Anayasa'nın sürdürülebilir başarısıyla kesinlikle ilgilidir ki 1921 Anayasası'nın bu konuda esaslı sorunlarının bulunduğu inkâr edilemez⁵⁰.

III. ANAYASA'NIN DAYANDIĞI SİYASİ FELSEFE

Anayasanın siyasi felsefesi, anayasanın dayandığı temel siyasal tercihin ne olduğunu ifade eder. Buna göre anayasal düzende nasıl bir devlet anlayışının benimsendiği, birey ve topluma yaklaşımı ve devlet-toplum, devlet-birey ilişkisinin ve iktidarın nasıl düzenlendiği, anayasanın ve yurttaşların ideolojiyle, dinle ve sair kimliklerle tanımlanıp tanımlanmadığı hususları anayasanın siyasi felsefesi hakkında fikir verir.

Bir anayasanın dayandığı siyasi felsefe, o anayasayı yapan kurucu iktidarın siyasi felsefesini yansıtır. Bu da anayasanın *hangi* kurucu iktidar tarafından *nasıl* yapıldığı sorusuna götürür. Anayasa katılımcı ve demokratik bir yöntemle yapıldıysa dayandığı siyaset felsefesini,

⁵⁰ Bu tür çerçeve anayasalarının faydaları ve riskleri ile ilgili kapsamlı çalışma için bkz. Dixon, R., Ginsburg, T. (2011).

yapımında yer alan tekil aktörlerin siyasi tercihlerinden çok anayasanın yazılı metninden okumak mümkündür. Zira bu yöntemde anayasa asgari bir uzlaşmayı ifade eder, anayasanın dayandığı temel tercihler de büyük ölçüde anayasada açık veya örtülü bir şekilde ifade bulan genel ilkeler ve normlardan okunabilir. Buna karşın anayasa bir grubun, liderin veya yalnızca bir sınıfın etkin olduğu bir süreçte yapılmışsa dayandığı felsefe anayasanın metnine bütünüyle yansımayaabilir. Kurumsal güvenceler veya iktidarın sınırlandırılmasına dair mekanizmalar konusundaki suskunluk, kurucu grubun veya sınıfın siyasal hareket alanına işaret olarak okunabilir. İktidarın değişmesine genelde olanak tanımayan anayasalar, özellikle temel hak güvencelerine dair kısımları itibarıyla genelde itibari veya görünüşte anayasa⁵¹ olarak nitelendirilmektedir. Bu anayasalarda siyaset felsefesini iktidarın nasıl düzenlendiğine ilişkin sistem normları ile anayasayı yapan iradenin tercihlerine, kimi zaman nerede suskun kaldığına bakarak belirlemek mümkündür.

1921 Anayasası, yukarıda da ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere oldukça katılımcı ve oydaşmacı bir yöntemle yapılmış, anayasa metni asgari ortak paydaları yansıtacak şekilde kaleme alınmış ve iktidar olgusu da buna göre biçimlenmiştir. Bu nedenle anayasanın dayandığı siyaset felsefesini anayasadaki normatif tercihlere bakarak tespit edebiliriz.

i) Anayasada *devletin ve rejiminin isimlendirilmesi* söz konusu değildir. “*Türkiye devleti*”, Osmanlı Devleti’nin son yüzyılında da kullanılan bir kavram olduğundan tercih edilmiş ve Anayasa’nın yürütme yetkisini düzenleyen 3. maddesinde ifade edilmiştir. Bu hükme göre Türkiye devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti *Büyük Millet Meclisi Hükûmeti* unvanını taşır.

ii) Kanun-i Esasi’de 1909 yılında yapılan köklü değişikliklerin ardından artık siyasal işleyişin meşruiyet dayanağına dönüşmüş olmasına rağmen Anayasa’da açıkça zikredilmeyen *millî egemenlik ilkesi*, meydan okurcasına güçlü bir vurguyla Anayasa’da ifade edilmiş, Anayasa’nın geri kalan hükümleri de millî egemenlik ilkesinin hayata geçmesini sağlayacak şekilde tanzim edilmiştir. Kanaatimizce bu vurgu

⁵¹ Sartori, G. (1962). “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, s. 861 vd.; Loewenstein, K. (1969). *Verfassungslehre*, 2. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Vlg., s. 153 vd.

anayasacılık tarihinin gelişim çizgisini yakalama açısından çok önemlidir. Hatırlanacağı üzere egemenliğin kaynağının akla ve toplumsal taleplere dayandırılması şeklinde Avrupa'da 16-18. yüzyıllar arasında yaşanan siyasal gelişmeler önce sekülerleşmeyi ardından onun zorunlu bir sonucu olarak millî egemenliği ortaya çıkarmıştı. Osmanlı'nın dağılma sürecinde siyasal, kültürel ve hukuksal alanda atılan modernleşme adımları, Tanzimat ve Islahat Fermanları devlet yönetimini önemli düzeyde *sekülerleştirmiş* ve akla dayandırmıştı. 1908'de Kanun-i Esasi'de ifade bulmasa da Meclisi Mebusan çalışmalarında ve iktidar uygulamalarında *hâkimiyeti millîye* ilkesine vurgular başlamıştı. Ulusal egemenlik ilkesinin 1921 Anayasası'nda sembolik atfın ötesinde anayasal düzenin temel ilkesi kılınması, sekülerleşme ve laikleşme süreci bakımından da önemli kırılmaya işaret etmektedir⁵².

Anayasa'nın 1. maddesine göre egemenlik kayıtsız ve şartsız milletindir. Yönetim usulü ise halkın kaderini bizzat ve fiilî olarak idare etmesi esasına dayanır. Bu şekilde millet sadece egemenliğin kaynağı değil aynı zamanda egemenliği bizzat uygulamada da kullanacaktır. Kuşkusuz bu ifade ile doğrudan demokrasi kastedilmemekte, aksine merkezden ve yerelden başlayarak temsilî demokrasinin kabul edildiğini göstermektedir⁵³. Nitekim takip eden maddelerde Meclisin yasama yetkisini ve kendi belirlediği hükûmet aracılığıyla yürütme yetkisini kullandığı belirtilmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin hükümlerde de kamu idaresi yetkisi vilayet şuralarıyla ve özellikle nahiyelerle paylaşılmaktadır. Millet Meclisi, vilayet şuraları (meclisleri) ve nahiyeler Anayasa'ya göre seçimle oluşturulan yegâne kurumlardır. Dikkat edilirse egemenlik kayıtsız ve şartsız millete, milleti temsil yetkisi de Meclise özgülenmişken *-ki bu vurgu kanımca daha çok kurtuluş savaşı sırasında İstanbul Hükümetinin milleti temsil iddiasının olamayacağı anlamına gelir-* egemenliği kullanma hakkı tek başına Meclise verilmemiştir. Bu hususlar yönetim şekline ilişkin *"halkın bizzat ve bilfiil"* ifadesiyle birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'nın egemenliği kullanma hakkını sadece Meclise vermediği, diğer bir ifadeyle Meclisin egemenlik hakkını kullanan yegâne organ olmadığı şeklinde anlaşılabilir. Meclis görüşmelerinde özellikle *kazai, iktisadi ve mali* özerkliğe sahip nahiyelere ilişkin maddenin egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğuna

⁵² Sevinç, M., Demirkent, D. (2017). s. 45.

⁵³ Tanör, B. (2017). s. 257.

ilişkin 1. maddenin tamamlayıcısı olduğu ittifakla kabul edilmiştir⁵⁴. Meclis yürütme yetkisini kendi içinden çıkan hükümet eliyle kullanırken vilayet şurâlarının ve nahiyelerinin özerkliğine müdahale etme hakkına sahip kılınmamıştır. Bu tespit, kanımca bir yandan egemenliğin kullanımında merkez-yerel arasında bir dengenin gözetildiğini, diğer yandan çoğunlukçu millî egemenlik anlayışına pek sıcak bakılmadığını göstermektedir.

iii) Anayasa millet egemenliğini temel alırken dönemin yükselen ve İTC'ye hâkim olan ulusalcılık ve ırkçılık eğilimlerinin aksine milleti herhangi bir *etnik kökene atfen* tanımlamamıştır. Meclis görüşmelerinde *anasır-ı İslamiyye* kapsamında Türk, Kürt, Çerkez, Laz gibi çeşitli unsurlara atıfla müzakereler yapılırken gönüllü birliktelik esas alınmış; bu çerçevede *Misak-ı Millî*'nin ilk maddesine⁵⁵ uygun şekilde üst kimlik olarak yalın *millet* kavramı benimsenmiştir⁵⁶. Anayasa'nın 1. maddesindeki *millet* kavramı ile 3. maddesindeki *Türkiye devleti* kavramlarının seçimi birbirini tamamlamakla bilinçli bir seçime işaret etmektedir⁵⁷.

iv) Anayasa'nın etnik kökene atıfla bir millet ve devlet tanımından kaçınmış olması *devlet-birey ve devlet-toplum ilişkisine* nasıl yaklaştığını da göstermektedir. Etnik vurgulardan kaçınma, sadece taktik bir işleve sahip değildir. Müzakere tutanaklarından da birey ve toplum temelli olarak ilerlediği görülmektedir. Devlete ve bürokrasiye karşı ciddi bir hassasiyet ve reddiye söz konusudur. Tüm Meclisin üzerinde ittifak ettiği bu husus, aynı zamanda devlet dininin veya herhangi bir inancın öne çıkarılmamasıyla da tahkim edilmektedir. Her ne kadar Anayasa'nın

⁵⁴ Encümen sözcüsü Vehbi Bey (Karesi), Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ruhunu nahiyelerin özerkliğini düzenleyen hükmün oluşturduğunu ifade etmekte; Mehmet Şükrü Bey (Karahisar-ı Sahip) bu hükmün egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğuna dair birinci madde hükmünün destekleyici gücü olduğunu belirtmektedir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 22 Aralık 1336 (1920), s. 493 vd., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c006/tbmm01006119.pdf> (Erişim Tarihi 15/3/2021).

⁵⁵ Misak-ı Millî metninin Ankara ve İstanbul metinleri arasında fark bulunduğu dair pek çok tartışma bulunmaktadır ancak konumuz açısından anlam ifade eden ilk maddesi ("*Osmanlı İslam çoğunluğu*") bu tartışmaların dışında yer almaktadır. Türk Tarih Kurumunun esas aldığımız metni için bkz. <http://www.ttk.gov.tr/index.php?Page=Sayfa&No=244> (Erişim Tarihi 2/3/2021).

⁵⁶ Aynı yaklaşım 1921 Anayasası'nın kabulünden iki hafta sonra Mecliste kabul edilecek İstiklal Marşı metninde de gözlemlenebilir.

⁵⁷ Birkaç hafta sonra kabul edilecek olan İstiklal Marşı metninde de aynı yaklaşım dikkati çekmektedir.

7. maddesinde “*ahkâm-ı şer’iyyenin tenfizi (uygulanması), umum kavaninin vaz’ı (kanunların çıkarılması), tadili (değiştirilmesi), feshi (yürürlükten kaldırılması) ... gibi hukuk-ı esasiye Büyük Millet Meclisine aittir.*” demek suretiyle şeri hukuka bir atıf varsa da şeri hukukun o dönem hâlen yürürlükte, dolayısıyla geçerli hukuk olduğu, bu nedenle de atfın ideolojik bir tercihe işaret etmediği göz ardı edilmemelidir.

Anayasa'nın etnik ve dinî referanslardan kaçınması, aynı zamanda birey ve toplumu kamu gücü kullanmak suretiyle *tanımlama ve biçimlendirme* iddiasının olmadığını, devlete böyle bir yetki tanınmadığını göstermesi bakımından önemli kılmakta ve 1921 Anayasası'nı tarihsel bir istisna hâline getirmektedir.

IV. HÜKÛMET BİÇİMİ

Anayasa hukuku doktrininde 1921 Anayasası'nın hükûmet biçimi istisnasız biçimde meclis hükûmeti olarak kabul edilmektedir.⁵⁸ Esasen Anayasa, Meclisin açılışını takip eden günlerde 25 Nisan'da doğrudan kendi içinden bir hükûmet oluşturmuş, 2 Mayıs 1920 tarihinde de 3 sayılı Kanun'u kabul ederek meclis hükûmeti sisteminin yasal zeminini oluşturmuştur. 1921 Anayasası bu tercihi anayasal düzeyde kabul etmiştir. Anayasa'nın 2. maddesi yürütme ve yasama erkinin Meclise ait olduğunu, 3. maddesi de Türkiye devletinin doğrudan Meclis tarafından idare edileceğini karara bağlamak suretiyle meclis hükûmeti sisteminin temel esaslarını benimsemiş olmaktadır.

Meclis geçici madde gereğince bağımsızlık mücadelesinin kazanılması aşamasına kadar aralıksız toplanacaktır ancak 5. maddesinde barış dönemi için yasama dönemi iki yıl olarak tayin edilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan “*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*” ile 3. maddesinde yer alan “*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti 'Büyük Millet Meclisi Hükûmeti' unvanını taşır.*” hükümleri bu erklerin Meclise ait olduğunu söylemekle birlikte hükûmetin nasıl oluşturulacağı, yetki ve sorumluluklarının ne olduğu hususu netleşmemiştir. 1923 yılında yapılan değişiklik ve ardından 1924 Anayasası'yla getirilen hükûmet sistemi de teorik yönden

⁵⁸ Aynı yönde Özbudun, E. (1992). s. 58.

meclis hükûmeti sistemi olarak isimlendirilse bile gerçekte “*erkler birliği-fonksiyonlar ayrılığı*” olarak işleyecekti.

Diğer taraftan erkler birliği sisteminin benimsenmiş olması ile Anayasa'nın 7. maddesinin son cümlesindeki “*Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir.*” hükmüyle yürütme yetkisinin nasıl kullanılacağı hususunun özel kanuna bırakılmış olması kanımca sistemin parlamenter sistem olarak işletilmesine de kapı aralıyordu. Nitekim daha sonra Encümen-i Mahsus tarafından erklerin parlamenter sistemde olduğu gibi işlemesine olanak veren bir kanun taslağı hazırlanmıştı (mad. 10)⁵⁹ ancak Meclis başkanının tarafsızlığını, başbakanın Meclis içinden seçilmesini ve belirleyeceği bakanlar kurulunun güvenoyu alması zorunluluğunu öngören bu kanun teklifi uzun görüşmeler sonucunda Birinci Grubun çoğunluk oylarıyla reddedilmişti⁶⁰. Teklif üzerine yapılan görüşmelerde *erkler ayrılığı sisteminin dünyanın hiçbir tarafında tam işlemediği (!)*, ABD ve İngiltere'nin bundan şikâyetçi olduğu, esasen erkler ayrılığının milleti bölmek anlamına geldiği görüşlerinin dile getirilmiş olması ilginçtir⁶¹.

1921 Anayasası döneminde hükümetin yapısı daha çok kanunlara bırakılmıştır. İcra vekillerinin seçim usulünü belirleyen 2 Mayıs 1920 tarihli Kanun'da 11 olarak belirlenen icra vekilleri Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilecektir. Anayasa'nın 8. maddesine göre Meclis icra vekillerine talimat verebilir ve ihtiyaç gördüğünde de görevden alıp değiştirebilir. Bu sistem *bakanlığın düşürülmesi* olgusuna yabancıdır. İcra vekilleri arasında çıkacak uyuşmazlıkları da Meclisin bizatihi kendisi çözer. Bu özellikler sistemin meclis hükûmeti sistemi olduğunun göstergesi sayılabilir⁶².

Anayasa'nın 9. maddesine göre İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini başkan olarak seçerler (Bakanlar Kurulu başkanı), Meclis başkanı da İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanıdır.

⁵⁹ 24 Kasım 1921 tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, C. 14, s. 329, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c014/tbmm01014116.pdf> (Erişim Tarihi 16/3/2021).

⁶⁰ Bu husus Meclis içi muhalefetin temel çatışma noktalarından bir olduğunu kaydedilmektedir. Bkz. Demirel, A. (2020). s. 117.

⁶¹ Bu iddianın Lozan'da hukuk doktorası yapmış Mahmut Esat Bozkurt tarafından dile getirilmesini özellikle not etmek gerekir. M. Esat'ın konuşması, 28 Kasım 1921 TBMM Zabıt Ceridesi, C. 14, s. 381, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c014/tbmm01014118.pdf> (Erişim Tarihi 16/3/2021).

⁶² Tanör, B. (2017). s. 259.

Anayasa, parlamenter veya başkanlık hükûmet sistemlerinde olduğu gibi ayrıca bir devlet başkanlığı kurumu öngörmemiştir. Bu husus, anayasa öğretisinde 1921 Anayasası'nın geçici niteliğine işaret olarak yorumlanmıştır ancak Anayasa'nın Meclisi düzenleme ve siyasal işleyişin merkezine yerleştirme biçimini göz önünde bulundurduğumuzda esasen devlet başkanlığı yetkisinin egemen milleti temsile yegâne yetkili olan Meclise ait olduğu ve Meclis başkanı tarafından da temsil edildiği pekâlâ söylenebilir. Saltanatın kaldırılmasına dair karardaki “*Misak-ı Millî hudutları dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinden başka şekli hükûmet*” tanınmadığı beyanı da bu bağlamda dikkat çekicidir.

Öte yandan Anayasa'nın Meclis başkanına tanıdığı yetkiler, *Özbudun*'un da tespit ettiği gibi esasen devlet başkanına ait olan yetkililerdir⁶³. Bu durum meclis hükûmeti sisteminin mantığına aykırı değildir. Çünkü meclis hükûmeti sisteminde ayrı bir devlet başkanlığı kurumu mevcut değildir. Bu nedenle devlet başkanlığı statüsünün öngörülmemiş olmasını taktik gerekçelerle açıklama çabaları⁶⁴ anlaşılabilir olmakla birlikte çok isabetli görünmemektedir⁶⁵.

Meclisin geçici maddede de ifade edildiği gibi aralıksız toplanık hâlde olması (istimrar ilkesi) Meclisten nispeten özerk bir hükûmet işleyişini de imkânsızlaştırmaktadır.

V. İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI

A. MERKEZDE

Diğer önemli bir nokta da Anayasa'da iktidarın sınırlandırılması konusunda geleneksel anlayışın dışında bir yöntemin benimsenmiş olmasıdır. Türkiye'de hâkim görüş 1921 Anayasası'nın iktidarı sınırlandırma konusuyla ilgilenmediğini ve önceliğini daha çok Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasına verdiğini, bu nedenle de klasik anlamda bir

⁶³ Benzer doğrultuda bkz. *Özbudun*, E. (1992). s. 67.

⁶⁴ Bu yönde bkz. Tanör, B. (2017). s. 260;

⁶⁵ Bu gerekçenin genelde “*Nutuk*”taki açıklamalar esas alınarak oluşturulduğu gözlemlenmektedir. Ancak “*Nutuk*”un Atatürk'ün içinde pek çok tarihî bilgiyi barındırması da değer yargıları ve yorumlar itibarıyla 1927 yılına ait özne görüşleri yansıttığı bilinmektedir. Özne yaklaşımlarla 1921 Anayasası'nı yorumlamak yerine Anayasa'nın oy birliğiyle kabul edilen hükümlerinin tutanaklar yardımıyla yorumlanması suretiyle Anayasa'nın amacının tespiti daha sağlıklı ve bilimseldir. Benzer özne değerlendirmeler için bkz. *Özbudun*, E. (1992). s. 66 vd.; Tanör, B. (2017). s. 260.; Çelik, D. B. (2007). s. 83 vd.

anayasa hüviyetini haiz olmadığını kabul etmektedir⁶⁶. Buna katılmak mümkün değildir. Anayasa'nın bu özelliği, onu eksik kılmaktan çok meclis hükûmeti sisteminin mantığıyla ve 1920 Meclisi gibi katılımcılığa dayanan bir yasama organının başta yürütme olmak üzere tüm devlet iktidarını denetleyebileceği gerçeğiyle esasen uyumludur.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Türk anayasa hukuku öğretisinde bütünüyle ihmal edilmiş de olsa *egemenliği kullanan anayasal organların katılımcılığa dayanması, diğer bir ifadeyle çoğulcu olması, iktidarın sınırlandırılmasının temel yöntemlerinden biridir*. Meclis hükûmeti sisteminde iktidarın sınırlandırılması, parlamenter veya başkanlık hükûmet sisteminde görüldüğü şekliyle sadece erkler ayrılığı sistemiyle sağlanmamaktadır.

İsviçre örneği üzerinden açıklamak gerekirse meclis hükûmeti sisteminde meclis siyasal işleyişin merkezinde ve devletin en üstün egemenlik yetkisine sahip organıdır (İsviçre [İ]-AY mad. 148)⁶⁷. Meclis, Yürütme Konseyi (Bundesrat/hükûmet) üyelerini seçer, talimat verir ve denetler (İ-AY mad. 169, 171 ve 175). Yürütme Konseyi üyeleri belirlenirken, Meclisteki tüm siyasi partilerin temsiline, ayrıca ülkesel çeşitliliği yansıtacak şekilde katılımcılığa dayanmak zorunludur⁶⁸ (İ-AY mad. 175/2-4)⁶⁹. Ayrı bir devlet başkanlığı bulunmamaktadır⁷⁰. Meclis bu görev için Federal Konsey içinden bir üyeyi bir yıllığına görevlendirir (İ-AY mad. 176). İsviçre Anayasası'na göre Federal Meclis, Yürütme Konseyini, federal idareyi ve tüm federal mahkemeleri denetleme hakkına sahiptir (İ-AY mad. 169), ayrıca tüm federal yargıçları da Meclis seçer (İ-AY mad. 168). Son olarak İsviçre'de, biraz da federatif sistemden kaynaklı olarak Meclisin yetkisi kantonların anayasal yetkileriyle

⁶⁶ Örnek olarak bkz. *Tanör, B. (2017). s. 289.*

⁶⁷ Güncel İsviçre Anayasası'nın İngilizce metni için bkz. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (Erişim Tarihi 6/6/2021).

⁶⁸ Ayrıntılar için bkz. Bächtiger, A., Schwarz, D. ve Lutz, G. (2006), "Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework", Joint Sessions of the ECPR, 25-30 Nisan 2006, s. 2., <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/908b4441-065d-40f2-8542-76f5aaf243ee.pdf> (Erişim Tarihi 3/6/2021).

⁶⁹ 1921 Anayasası çoğulculuğunun gerçekleşeceğini varsaymaktadır ki nitekim Birinci Meclis döneminde bu yönde esaslı bir itiraz söz konusu değildir. Ayrıca 1921 Anayasası'nda icra vekilleri yalnızca Meclis üyeleri arasından seçilebilir.

⁷⁰ Kley, A. (2007). Switzerland, içinde Robbers, G. (Der.), *Encyclopedia of World Constitutions Volume 3: Oman to Zimbabwe* (ss. 885-894), New York: Facts on File, s. 885.

sınırlandırılmış ve dengelenmiştir (İ-AY mad. 42 vd. ve 148)⁷¹. Tüm bu düzenlemelerin iktidarın sınırlandırılmasıyla ilgili ve sınırlandırmanın işlevsellik kazandığı yerin Meclisin çoğulcu yapısı olduğu açıktır. Bu yaklaşımın 1921 Anayasası'nda da yeterli ve somut kurumsal mekanizmalardan mahrum, dolayısıyla sürdürülebilirlik yönünden yetersiz olmakla birlikte temel yaklaşım olarak kabul edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

İktidarın sınırlandırılması için erklerin özgülediği kurumların birbirinden ayrılması ve birbirlerine karşı denge ve denetim mekanizmalarıyla donatılmış olması kuşkusuz hayati önemdedir. Bununla birlikte toplumsal çeşitliliğin yansıtılmadığı, yalnızca bir toplumsal kesimin temel anayasal organlardaki pozisyonları işgal ettiği, dolayısıyla anayasal organların siyasal, etnik veya kültürel yönden homojen görünüm arz ettiği bir sistemde, erkler ayrılığı ilkesiyle denge ve denetim mekanizmalarının beklenen anayasal işlevini yerine getirmesi oldukça güçtür. Birinci Meclisin çoğulcu ve herhangi bir hiyerarşinin bulunmadığı ortamda her bir mebusun özerk bir şekilde temsil yetkisini kullanıyor olması, Meclisin kendi otoritesini sınırlamasına imkân sağlayabiliyordu. Yine egemenlik yetkisini kıskançlıkla kullanması, yürütmeyi bizatihi seçmesi ve kendi denetimine tabi kılması da dikkate alındığında sınırlı iktidar ile ulaşılmak istenen hedef yönünden 1920-1922 aralığında oldukça başarılı sayılır. 1921 Anayasası ön koşulsuz, ideoloji, etnik ve inanç yönlerinden tarafsız bir siyasal yapılanma öngörerek bunu sağlayabilecek durumdaydı. Siyasi grupların (partilerin) ortaya çıkması anına kadar bu konuda başarılı olduğu açıktır⁷². En azından iktidarın denetlenmesi bakımından Türkiye Cumhuriyeti Meclis tarihinde en etkin, bu niteliğiyle de neredeyse biricik olduğu tartışmasızdır.

B. MERKEZ-YEREL İLİŞKİSİNDE

1921 Anayasası'nda iktidarın sınırlandırılmasını sağlayabilecek ikinci önlem çok güçlü bir adem-i merkeziyetçiliktir. Anayasa maddelerinin

⁷¹ 1921 Anayasası ise kanun dairesinde olsa bile yerel alanda yürütme yetkisini merkezi hükümetle paylaşmak suretiyle bir denge mekanizması öngörmüştür. Belirtelim ki "kanun dairesinde" ifadesi, kanımca Anayasa'da tüketici şekilde belirlenmiş yetkilerin kapsamının Meclisin takdirine bırakıldığı şeklinde yorumlanamaz.

⁷² Soysal, 1921 ve 1924 döneminde belirli bir "parti" hayatının bulunmayışını, meclis egemenliği ilkesinin birden fazla partili bir düzende yaratabileceği sorunları gözden uzak tuttuğunu ifade ederken bir yönüyle bu tespiti de işaret etmektedir. Soysal, M. (1969). *Dinamik Anayasa Analizi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., s. 14.

yarısından fazlasını kaplayan yerel yönetimler hem demokratik temsile dayandırılarak özerkleştirilmiş hem de Meclisin kontrolü ve yönetimindeki merkezî hükûmetin karşısında güçlü yetkilerle donatılmıştır. Çerçevesi Meclis tarafından belirlenmek koşuluyla vakıflar, medreseler, millî eğitim, iktisat, sağlık, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşma alanları münhasıran yerel yönetimlere bırakılmıştır. Meclisin merkez-yerel ilişkilerindeki yasama yetkisi, yetkilerin içeriğine ilişkin kurucu bir yetki olmayıp daha çok somutlaştırıcı veya uygulamayı mümkün kılıcı mahiyette olacağını söylemek gerekir. Zira Anayasa'nın 11. maddesi merkezî hükûmetin yetkilerini tüketici ve istisnai bir şekilde saymış, buna karşın özerklik tanıdığı vilayetlerin yetkilerini tüketici bir dil kullanmamak suretiyle sayarak tespit etmiş, bir bakıma genel yetkili kılmıştır. Bu alanda Meclisçe çıkarılacak kanunlarla vilayetlerin anayasal yetkilerinin özü ve kapsamına dair bir tasarrufta bulunulması Anayasa'nın özerklik ve genel yetkili kılma yönündeki tercihine uygun düşmeyecektir⁷³.

Bu şekilde hem iktidarın sınırlandırılmasının dikey boyutu öngörülmüş hem de demokrasinin yerelden başlayarak inşa edilmesinin kurumsal imkânları yaratılmıştır. Çok önemli anayasal yetkilerin merkez ile yerel arasında paylaşılması Osmanlı-Türk anayasa geleneğinde tektir⁷⁴.

1921 Anayasası tarihsel kaygılarla ve haklı olarak iktidarı kullanan yürütme organına karşı, dönemin şartlarının elverdiği ölçüde, tüm farklılığıyla milleti temsil eden Meclisi çıkarmak suretiyle iktidarı sınırlandırma, denetleme ve kötüye kullanımını engelleme yolunu tercih etmiştir. Bu tercih modern anayasacılığın esprisi içinde dikkate şayandır ancak Türk anayasa doktrinine bütünüyle yabancıdır.

Özerk vilayetlere ve nahiyelere tanınmış geniş yetkilerle birlikte değerlendirildiğinde 1921 Anayasası'nın İspanya veya İtalya örneğini çağrıştıran bölgesel devlet modelini öngördüğü dahi ileri sürülebilir. Hatta tutanaklarda *merkezî hükûmet* ifadesinin yanında *yerel hükûmet*

⁷³ Nitekim Encümen sözcüsü Vehbi Bey'in (Karesi) getirdiği izahat, bu kanunların genel ve ana hatları belirleyecek mahiyette olacaklarını göstermektedir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 12 Aralık 1336 (1920), s. 375., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c006/tbmm01006114.pdf> (Erişim Tarihi 16/3/2021).

⁷⁴ *Tanör*, B. (2017). s. 265.

kavramlarının kullanılmış olması⁷⁵ bir an için buna kanıt olarak da ele alınabilir. Bununla birlikte Anayasa'nın metni ve görüşmelerdeki belirsizlik ile yerel yönetimlere ilişkin Anayasa hükümlerinin savaş koşullarında hayata geçirilmesinin mümkün olmaması ve savaşı müteakip yürürlükten kaldırılmış olmaları karşısında bu konuyla ilgili kesinlik ifade eden önermeler kurmanın zor olduğu kabul edilmelidir. Bu doğrultuda hazırlanan kanunlar da görüşülemeden Meclis feshedilmiştir⁷⁶.

VI. TEMEL HAKLAR

Anayasa temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir hüküm içermemektedir. Kuşkusuz bu durum, anayasaların temel hak ve özgürlükleri güvence altına alma özellikleri dikkate alındığında bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan Kanun-i Esasi'nin temel haklara ilişkin hükümlerinin yürürlükte olduğu şeklinde bir değerlendirme de akla gelebilir.

Ancak 1921 Anayasası'nın temel haklar tercihini değerlendirirken sonraki anayasaları örnek olarak kabul etmekten çok bu Anayasa'nın kendi gerçekliği ve siyasal tercihleri ışığında bir değerlendirme yapmak daha sağlıklı görünmektedir.

Özgürlükler için hem devletin varlığı (meşru şiddet kullanma tekeline sahip olması nedeniyle) hem de devletin yokluğu (üçüncü kişilerden gelen ihlallere karşı koruma görevini yerine getirmemesi nedeniyle) tehdit oluşturmaktadır. 1921 Anayasası yürütme ve idare anlamında devlet aygıtını katılımcı bir meclisin denetimi ve yönetimine tabi kılması yoluyla temel haklar bakımında ayrıca bir kaygı güdülmesini engellemiş görünmektedir. Gerçekten de Anayasa, iktidarı Meclisin çoğulculuğu ve özgürlüğünden kaynaklı etkinliğiyle denetleme, yönlendirme ve yerelde de adem-i merkezîyetçilikle sınırlandırma yolunu tercih etmek suretiyle esasen devleti tehdit olmaktan çıkarmayı hedeflemiştir. Bu nedenle Anayasa'nın bir haklar kataloğu öngörmemiş olması kanaatimce büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmemelidir. Hatırlanacağı üzere Fransa Anayasası'nda ve ABD Anayasası'nın ilk hâlinde de temel haklar kataloğuna yer verilmemiştir. Fransa'da temel haklar, Anayasa'nın

⁷⁵ TBMM Zabıt Ceridesi, 14 Aralık 1336 (1920), s. 370 vd., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c006/tbmm01006114.pdf> (Erişim Tarihi 17/3/2021).

⁷⁶ Akın, R. (2014). s. 603 vd.

“Başlangıç” kısmının referansı ile içtihatlarla somut güvencelere dönüştürülmüş⁷⁷, ABD’de de ilk temel hak kataloğu 1791 yılında, yani anayasanın yürürlüğe girişinden dört yıl sonra Kongre tarafından⁷⁸ eklenmişti. Bu temel haklar kataloğunun en çarpıcı özelliği ise Kıta Avrupası’nda ve Türkiye anayasalarındaki *bireylere özgürlük tanıma* anlayışının aksine devlete ve özellikle Kongreye *bireylerin özgürlüklerine müdahaleyi yasaklama* anlayışına dayanmış olmasıydı⁷⁹. ABD anayasal düzeninin doğası üzerine en önemli bilgi kaynağı olan federalist yazılarda (no. 47 ve 84) iktidarın temel hakları ihlal etme yeteneği ortadan kaldırıldığında ayrıca temel hak kataloğuna ihtiyaç duyulmadığı vurgulanmıştı⁸⁰.

Birinci Meclisin de temel haklara benzer bir yaklaşım içinde hareket ettiğini söyleyebiliriz. Anayasa’nın kabulünden kısa bir süre sonra 18 Nisan 1921 tarihinde Meclise sunulan Hürriyet-i Şahsiye Kanun teklifi, iki yıla yakın komisyonda beklemiş; barış görüşmelerine geçildikten sonra içtüzükteki bekleme süresi de tamamlandığı için komisyonda görüşülmeden gündeme alınmış ve Birinci Grup ile İcra Vekilleri Heyetinin yoğun direnişine rağmen 12 Şubat 1923 tarihinde kabul edilmiştir⁸¹.

⁷⁷ Geniş bilgi için bkz. Rivero, J. (1977). “The Constitutional Protection of Human Rights in French Law”, *The Irish Jurist* (1966-), New Series 12, No. 1, s. 1-14.

⁷⁸ Bazı kolonilerin (North Carolina, Rhode Island) anayasayı kabul etmek için temel hak kataloğunun kabul edilmesini şart koşmaları neticesinde Federasyonun çalışmaya başlamasından ve Kongrenin toplanmasından sonra “*first ten amendment*” denilen on maddeden oluşan ilk temel haklar kataloğu anayasaya eklenmiştir. Bkz. Urofsky, M.I., Finkelman, P. (2011). *A March of Liberty*, 3th Edition, New York: Oxford University Press, s. 128.

⁷⁹ Ek.1: “Kongre, dini bir kuruma ilişkin veya serbest ibadeti yasaklayan; ya da ifade özgürlüğünü, basın özgürlüğünü kısıtlayan; ya da halkın sükûnet içinde toplanma ve şikâyete neden olan bir halin düzeltilmesi için hükümetten talepte bulunma hakkını kısıtlayan herhangi bir yasa yapmayacaktır.” Ek. 9: “Bazı hakların Anayasa’da sıralanmış olması, halkın diğer haklarının reddedilmesi veya küçümsenmesi olarak yorumlanmayacaktır.” Kaynak için bkz. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi 6/5/2021).

⁸⁰ 47 No.lu federalist yazıda Madison Montesquieu’nün “*yasama ve yürütme erkinin tek kişinin veya yönetici grubun elinde toplandığı yahut yargı erkinin yasama ve yürütmeden ayrılmadığı yerde özgürlük olmaz*” ifadesini alıntılararak, “*özgürlüğün korunması için üç büyük erkin birbirinden kesin olarak ayrılması*” gerektiğini vurgulamaktadır. Hamilton, New York’ta yayımlanan 84 No.lu “Federalist Paper” makalesinde, anayasada neden temel hak kataloğunun düzenlenmediği sorusuna çarpıcı sorularla karşılık vermektedir: “*Neden elde yapma yetkisi zaten yokken bazı şeylerin yapılamayacağını ilan edesiniz? Neden, meselâ, hangi kısıtlamaların dayatılabileceğine dair yetki ortada yokken basın hürriyetinin sınırlandırılmayacağını ifade edesiniz ki?*”. Metinler için bkz. https://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf (Erişim Tarihi 3/5/2021).

⁸¹ Çavdar, T. (2019). s. 229.

Meclis görüşmelerinde *Habeas Corpus* (metinde “*Habeyes Korpüs*”) olarak nitelendirilen⁸² Hürriyet-i Şahsiye Kanunu memuriyet nüfuzunu kötüye kullanarak anayasa, kanunlar ve nizamnamelerde fertlere sağlanmış olan hürriyeti şahsiye veya hukuku tabiiye ve medeniyeye tecavüz edenleri ve bu suça iştirak edenleri cezalandırmakta ve müebbeten rütbe ve memuriyetten çıkarılmasını ve doğan zararın da tazmin ettirilmesini sağlamaktaydı⁸³. Meclisin kendini hak bahşeden/tanıyan konumda görmeyip haklarla ilişkisini güvence altına alma sorumluluğu biçiminde kabul etmesi⁸⁴ de biricik ve maalesef anayasa geleneğimizde istisna olarak kalmıştır⁸⁵.

Ancak 20. yüzyıl başlarının dünya ve Türkiye şartlarında Anayasa'da temel haklara yer verilmemiş olması, bu Anayasa'nın *eksik* ve *yetersiz*, buna karşın temel haklar kataloğu öngören sonraki anayasaların -en azından anayasal tasarım yönünden- *tam* ve *yeterli* olarak nitelendirilmesine yol açmış görünmektedir. Buna bağlı olarak da temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olup olmaması esas itibarıyla temel haklara anayasalarda yer verilip verilmediğiyle ölçülmüştür. Bu yanlış nedeniyle Türkiye'de özgürlükler bakımından tehdit oluşturan olgunun esas itibarıyla Anayasa'nın teşkilata/iktidara dair kısmının yani erklerin düzenlenme biçimi, bunların birbiriyle ilişkisi ve sınırlandırılması ile denge ve denetim araçlarının mevcut olup olmamasıyla ilgili olduğu hususu hak ettiği dikkati çekememiştir.

Gerçek şu ki temel haklar yönüyle 1921 Anayasası'ndaki eksiklik, temel haklar kataloğu öngören müteakip anayasaların *tamlığından*

⁸² TBMM Zabıt Ceridesi 7 Şubat 1339 (1923), s. 216., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c027/tbmm01027188.pdf> (Erişim Tarihi 22/4/2021).

⁸³ Sadeleştirilmiş metin ve tartışmalar için bkz. a.g.e. s. 228 vd.

⁸⁴ Görüşmeler sırasında Sinop Mebusu Hami Hakkı Bey'in “*Rica ederim, hürriyet bahşedilmez, temin edilir!*” ifadeleriyle 10 Şubat'taki görüşmelerde dile getirdiği “*O halde Hükümet, bu kanunla yıkılacak diyorlar. Yıkılacak eğer hürriyeti şahsiyenin aleyhtarı bir idare ise yıkılsın. (Yıkılsın sesleri) Heyeti Celilenize soruyorum. Hürriyeti şahsiye aleyhtarı olduğu için uzun seneler payidar olan bir idareyi yıktık. Eğer onu yıkıp da yeni bir hürriyeti şahsiye ve teşkilât yapmak istiyorsanız onu istemiyen bir fert yoktur.*” ifadelerinin Meclisin yaklaşımını yansıtmaları bakımından çarpıcıdır. TBMM Zabıt Ceridesi, s. 214 ve 10 Şubat 1339 (1923), s. 267., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c027/tbmm01027190.pdf> (Erişim Tarihi 22/4/2021).

⁸⁵ Bu kanunun kabul edilmesi mücadelesini veren *Ali Şükrü* bir ay sonra öldürülmüş, aynı günlerde Meclisin feshi kararı alınmıştır. Haziran 1923 seçimlerinde ise kanuna destek veren birinci grup mebusları dahi Meclis dışında bırakılmıştır. Bu süreçte kanun teklifinin karşısında duran dönemin Başvekili *Rauf Orbay* ile *Refik Şevket* ve *Fethi Okyar* ise sonraları farklı şekillerde muhalefeti deneyimleyecek ve karşı çıktıkları bu kanunun korumasını aramak durumunda kalacaklardır. Daha geniş değerlendirme için bkz. Çavdar, T. (2019). s. 243 vd.

daha az zararlı, daha az dışlayıcı ve yıkıcı olmuştur. Zira en ağır temel hak ihlalleri, müteakip dönemde temel haklara genişçe yer vermesine karşın devlet iktidarını merkez-yerel arasında dengelemeyen, katılıma dayandırılmayan, dışlayıcı-ideolojik anayasalar döneminde yaşanmıştır. Birinci Meclis döneminde çıkarılan Hürriyet-i Şahsiye gibi bir düzenlemeye bir daha şahit olunmamıştır.

VII. YARGI

İktidarın sınırlandırılması ve bireysel özgürlüklerin korunmasının somut güvence mekanizmalarından olan yargı erkinin düzenlenmemiş olması önemli bir eksikliklerdir. Yargı konusunda Anayasa'da bir düzenleme yer almamakla birlikte Kanun-i Esasi'nin yargıya ilişkin güvencelerinin geçerli olduğu ve Osmanlı Devleti döneminin yargı sistemine esas itibarıyla dokunulmadığı not edilmelidir. İstiklal mahkemeleri ve Yargıtay işlevi görmek üzere Temyiz Mahkemesi kanunla kurulmuştur. İstiklal mahkemeleri, Meclisin ayaklanma ve asker kaçakları gibi istisnai konularda yargılama yetkisini bizzat kullanmasını sağlamıştır. Bu istisnai uygulamaya bakarak Meclisin yargı yetkisini de uhdesinde bulundurduğunu söylemek⁸⁶ tartışmalı görülmektedir.

Sivas'ta kurulmasına karar verilen temyiz mahkemesi ise olağan mahkemelerin varlığına dokunmaksızın İstanbul ile ilişkisini kesmiş ve adli kararların hukuki denetiminin Ankara'daki yasa koyucunun belirlediği çerçevede gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Bu şekilde Anayasa'da açıkça düzenlenmese de yargı konusunda da egemenliğin millete ait olduğu ve onu temsil eden Meclisçe meşrulaştırıldığı ilan edilmiştir.

Yargı konusunda önemli bir tespit de Anayasa'nın 20. maddesinde özerk yerel yönetim birimi olarak nahiyelerin yargısal yetkiye sahip kılınmış olmasıdır. Bir o kadar ilginç olan husus da madde metninde nahiyelere *kazai/yargısal* yetkileriyle birlikte özerklik tanınmış olmasına rağmen maddenin esasına dair bir tartışmanın yaşanmamış olmasıdır. Bu nedenle halen hukuken sona ermemiş bulunan Osmanlı döneminden kalan mahkemelerin Sivas'ta kurulan temyiz mahkemesiyle ilişkilendirilmiş şekilde faaliyetlerinin devam etmesi ancak bunlara anayasa metninde değinilmemiş olmasını

⁸⁶ Örnek olarak bkz. Gözler, K. (2017). s. 73.

anlamlandırmak güçleşmektedir. Ancak nahiyelere tanınan yargılama yetkisini, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu temel ilkesinin tamamlayıcısı hatta anayasanın ruhu olarak görme iradesiyle birlikte değerlendirdiğimizde bu tercihin sembolik olduğunu söylemek de güçleşmektedir. Bu hususun nasıl anlaşılması gerektiği muğlaklığını korumakla birlikte Anayasa'nın nahiyelere yargı yetkisini tanıdığı gerçeği de ortadan kalkmamaktadır.

VIII. UYGULAMA VE DEĞERLENDİRME

Bu Anayasa, üyeleri hem Osmanlı Mebusan Meclisi seçimi hem de 19 Mart 1920 tarihli seçim tebliğine göre yapılan seçim ile belirlenen ve siyasal düşünceler, sosyokültürel ve sınıfsal farklılıklar yönünden dönemin şartlarının elverdiği en çoğulcu, temsil kabiliyeti en yüksek, buna bağlı olarak da içeriye ve dışarıya karşı güçlü bir meşruiyet kalkanına sahip bir Meclis tarafından yapılmıştı. ABD Anayasası'nı hazırlayan *Philadelphia Konvansiyonuna*⁸⁷ egemen "*Experience must be our only guide*"⁸⁸ anlayışının 1920 Meclisi için de geçerli olduğu söylenebilir. Gerçekten de Birinci Meclisin mebusları istibdat, İTC diktatörlüğü ve meşrutiyetin hatalarından ders alarak (en azından bunun farkında olarak) iktidarın Meclis yerine kişi veya grupların elinde toplanmasına karşı hassasiyet içinde davranmış, ulusu temsilde parti, grup veya inanç taassubu/hiyerarşisi tanımadan hareket etmiştir. Tekil bir ideolojinin, siyasal görüşün veya kendi içinde çok tutarlı akli bir siyasal tasarımın değil deneyimlerin ışığında önlerinde duran can yakıcı sorulara anayasal cevaplar vermeye çalışmışlardır. Bu özellikleri Mecliste temel meseleler hukuka dönüştürülürken mümkün olduğunca herkesin ikna olması ve ittifakla hareket edilmesini sağlamıştır. Sonuçta temsil edilen farklılıkların üzerinde uzlaşa sağlayabileceği bir anayasal metin ortaya

⁸⁷ Urofsky, M., Finkelman, P. (2011). s. 106 vd.

⁸⁸ John Dickinson'un konvansiyon görüşmelerine damga vuran konuşması: "*Experience must be our only guide. Reason may mislead us. It was not Reason that discovered the singular and admirable mechanism of the English Constitution. It was not Reason that discovered... the odd and in the eye of those who are governed by reason, the absurd mode of trial by Jury. Accidents probably produced these discoveries, and experience has given a sanction to them. This is then our guide.*" (Tecrübe bizim tek rehberimiz olmalı. Akıl (soyut ide) bize hata yaptırabilir. İngiliz Anayasası'nun eşsiz ve hayranlık uyandıran mekanizmasını keşfeden, akıl değildi. Bu anlayışla yönetilenlerin gözünde farklı olanı keşfettiren akıl yürütme değil, Jürinin tuhaf yargılama biçimiydi. Bu buluşlara muhtemelen rastlantılar yol açtı ve tecrübe de onları teyit etti. O hâlde rehberimiz budur.) Metin için bkz. White, M. (1987). *Philosophy, The Federalist, and the Constitution*, New York: Oxford University Press, s. 46.

çıkmuş ve bu metin de neredeyse oy birliğiyle kabul edilmiştir. Bu Anayasa önceden tayin edilmiş bir siyasal tasavvura göre dizayn edilmiş olmayıp siyaset felsefesi ancak Anayasa'nın metninin ortaya çıkmasıyla billurlaşan, bu nedenle de sosyal sözleşme olarak nitelendirilebilecek bir anayasadır.

Savaş şartlarında yürürlükte olan 1921 Anayasası'nın merkezî otoriteye ait hükümleri uygulanmıştır. Yasama ve yürütme yetkisi Anayasa'da öngörüldüğü şekilde, yargı yetkisi ise gerek Kanun-i Esasi döneminden kalan gerekse Meclis tarafından çıkarılan kanunlara göre kullanılmıştır. Anayasa'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümleri sistematik bir şekilde uygulanmamıştır. Bu da ulusal egemenliğin Birinci Meclis tasavvuruna göre eksik hatta ruhundan mahrum bir şekilde uygulandığı anlamına gelir. Ancak bu hükümlerin varlığı, Misak-ı Millî çerçevesinde yurdun kurtarılmasına katılan unsurlar için bir güvence, geleceğe dair bir söz olarak önemini ve etkisini korumuştur.

Meclis, siyasal işleyişin merkezi, iktidarı sınırlandıran, denetleyen ve yönlendiren temel anayasal organ olarak konumlanmış; buna göre de işlev görmüştür. Vurgulamak gerekir ki 1921 Anayasası döneminde Meclisin güçlü yapısı ve fonksiyonu önemli ölçüde siyasi partilerin yokluğuna ve milletvekillerinin herhangi bir parti hiyerarşisine tabi olmaksızın doğrudan halkı temsil gücüne ve yetkisine sahip olmasına bağlıydı. Dolayısıyla etkinliğinin sürdürülebilir olması bu ve müteakip Meclislerin aynı özelliklere sahip olmasıyla mümkündü.

1908 Osmanlı tecrübesini saymazsak farklılıkların demokratik ve ön koşulsuz bir şekilde temsil edildiği tek meclis olan 1920 Meclisi, toplanmadan önce de kurucu bir niteliğe sahip olacağı beklenen bir meclisti. Bu yönüyle 1921 Anayasası, Türkiye'nin katılımcı tek anayasası niteliğine sahiptir. Adem-i merkezîyetçiliği esas almakta, yerel meclislerin özerkliğini ve şûra sistemini kabul etmektedir. Temel haklara yer vermemekle birlikte bu Anayasa'nın 1. maddesinde yer alan "*Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfil idare etmesi esasına müstenittir.*" ifadesi doğrudan demokrasi anlamına gelmese de Meclisin bu konudaki meşruiyetine ve gücüne vurgu yaptığı açıktır⁸⁹. Yani devlet, doğrudan doğruya ve fiilen millet

⁸⁹ Tanör, B. (2017). s. 258.

tarafından idare edilecektir⁹⁰. Bu temel ilke Meclis ile özerk vilayet şuraları ve nahiyeler eliyle hayata geçirilecektir. Meşruiyeti oldukça güçlü olan bu renkli Meclisi, milletin kaderi hakkında tek ve son sözü söyleyecek biçimde tanzim eden Anayasa, aynı zamanda halkın İstanbul'daki bürokrasiye olan tepkisini yansıtmaktadır⁹¹.

Anayasa, kuvvetler birliği anlayışına dayanan meclis hükûmeti sistemini kabul etmiştir. Yasama ve yürütme yetkisinin tamamı meclisin uhdesinde toplanmıştır. Bunun bir sonucu olarak da devlet başkanı ve kabine/hükûmet söz konusu değildir. Meclisin bu baskın özelliği, onun meclis hükûmeti sistemine sahip olduğunu gösterdiği gibi konvansiyon geleneğine de işaret etmektedir. Anayasa metninde yargı yetkisine ilişkin olarak 20. maddedeki nahiy şûraları ve idare heyetlerinin yargısal yetkilerinin bulunduğu şeklindeki ifade dışında herhangi bir ibarenin yer almaması bu kurucu meclisçe aksi kararlaştırılmadıkça eski mevzuatın yürürlüğünü devam ettirmiş olmasıyla da açıklanabilir.

Kuşkusuz eski mevzuatın yürürlüğünün devam ediyor olması Kanun-i Esasi'nin 1921 Anayasasıyla birlikte yürürlükte olduğu gibi bir yanılığa götürebilir. Nitekim Türk anayasa hukuku doktrininde bu dönemin “iki anayasalılık” olarak değerlendirildiği de görülmektedir⁹². Ancak *kuruculuk* iddiasıyla ortaya çıkan ve yeni bir siyasal düzen kuran bir meclisin sadece “Kanun-i Esasi yürürlükten kaldırılmıştır!” şeklinde bir ifade kullanmamış olmasını *iki anayasalılık* olarak değerlendirmek çok isabetli değildir. Anayasa klasik tanımıyla siyasi iktidarı, organlarını, yetkilerini ve sınırlarını düzenleyen hukuki kurallar bütünü olduğuna göre 1921 Anayasası'nın varlığı karşısında ikinci bir anayasanın da geçerli olduğu ve Büyük Millet Meclisiyle Hükûmetini bağladığını iddia etmek kanaatimizce mümkün değildir. Kanun-i Esasinin özgürlüklere ve yargı güvencelerine ilişkin kimi hükümlerinin geçerlilikleri devam etse de bu geçerliliğin kaynağının 1876 tarihli *padişah iradesi* veya 1909'daki

⁹⁰ Mukadderat ifadesinden milletin kuruculuk konusunda bizzat ve bilfiil yetkiyi uhdesinde tuttuğu sonucu da çıkarılabilir. Bu görüş için bkz. Aydın, Ö. D. (2011). s. 369.

⁹¹ Bu konuda taslağı Meclise sunarken İsmail Suphi Bey'in yaptığı konuşma çok çarpıcı veriler içermektedir. Bkz. Özbudun, E. (1992). s. 44 vd. Adem-i merkeziyetçiliğin neredeyse tüm vekillerce kabul edildiği dikkate alındığında Kurtuluş Savaşı'nı meşrulaştıran temel düşüncenin adem-i merkeziyetçilik ve bürokratik oligarşiye açıkça karşı çıkış olduğunu söylemek gerekir.

⁹² Tanör, B. (2017). s. 267; Çelik, B. (2007). s. 86.

Meclis-i Mebusan iradesi olmayıp 1920 Büyük Millet Meclisi iradesi olduğu unutulmamalıdır⁹³.

Demokratik yönden bakıldığında Türkiye'nin tek meşru anayasası 1921 Anayasası'dır. Esas itibarıyla ait olduğu toplumun katılımı ve ortak iradesiyle yeni bir devletin kuruluşunu belgeleyen bir metin niteliğindedir.

Diğer önemli bir nokta da bu Anayasa'da iktidarın sınırlandırılması konusunda geleneksel anlayışın dışında bir yöntemin benimsenmiş olmasıdır. İktidarın sınırlandırılmasında en etkin araç, toplumsal katılımı sağlanacak demokratik denge ve denetim imkânıdır. 1921 Anayasası ön koşulsuz, ideoloji, etnik ve inanç yönlerinden tarafsız bir siyasal yapılanma öngörerek bunu sağlayabilecek durumdaydı. Bu şekilde hem iktidarın sınırlandırılmasının dikey boyutu öngörülmüş hem de demokrasinin yerelden başlayarak inşa edilmesinin kurumsal imkanları yaratma iradesi ortaya konmuştur.

Devlet iktidarının Meclis tarafından denetleniyor olmasını buna ilave olarak düşünmek gerekir. Gerçekten de Türkiye tarihinde Birinci Meclis kadar otoriter eğilimlere ve bürokrasiye başkaldırabilen başka bir meclis örneği bulunmamaktadır⁹⁴.

Anayasal düzenin mühendisliğinde yerelden başlayarak çoğulcu ve katılımcı bir esasa göre biçimlenen, toplumsal asgari müştereklerin sosyal sözleşme temelinde hukuksal ve siyasal normlara dönüştürüldüğü 1921 Anayasası Osmanlı-Türk anayasa geleneğinin dışında kalan tek anayasa olup bu durum Birinci Meclisi de tarihimizdeki tek demokratik kurucu iktidar hâline getirmektedir. Kurucu siyasal karar; katılımcı, demokratik bir temsil yoluyla toplumsal alanda oluşmuş ve egemen hukuk iradesine dönüşmüştür.

⁹³ Alman Anayasası'nın 140. maddesi 1919 tarihli İmparatorluk Anayasası'nın (Weimar Anayasası) din ve dinsel topluluklara dair beş maddesinin anayasanın parçası olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla bu maddelerin yürürlüğü devam ettirdiği kabul edilmektedir. Ancak bu maddelerin yürürlüğünü sağlayan 1919 tarihli kurucu iktidar iradesi veya Weimar Anayasası'nın yürürlüğü değil 1949 tarihli Anayasa'nın bizzatli kendisidir. BVerfGE, 16, 210 (2019). Benzer doğrultuda bkz. Gözler, K. (2017). s. 68.

⁹⁴ 1924 Anayasası'nın benzer özelliğini değerlendirirken Soysal "geriye baktığımız zaman, bize 'sınırsız Meclis iktidarı'nın başlangıç noktası gibi gözüken dönem, Anadolu ihtilalcilerinin gözüne 'iktidarı sınırlama' çizgisinin doğal sonucu ve bitiş noktası olarak gözükmekteydi." şeklinde çarpıcı bir değerlendirme yapar. Bkz. Soysal, M. (1969). s. 13.

Bu yönüyle 1921 Anayasası, Türkiye tarihinde olağanüstü derecede önemli bir döneme işaret eder. 1876'dan başlayan ve 2017 yılı ile başka bir dönüşüme uğrayan 1982 Anayasası'yla devam eden Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde bir istisna, temel tercihleriyle karşı kutupta yer alan bir siyasal paradigmayı yansıtan tarihimizin tek ve biricik toplumsal sözleşme belgesi, yine bu niteliğiyle gerek içeride gerekse dışarıda sağlam bir meşruiyet zeminine oturan, bir kurtuluş mücadelesini haklı ve güçlü kılan bir hukuki-siyasi başarı hikâyesidir.

1921 Anayasası aynı zamanda *dramatik bir başarısızlık hikâyesidir*.

1921 Anayasası'nın yasama-yürütme ilişkilerini düzenleyen 2-9. maddeleri *Anayasa'nın hazırlandığı anda geçerli güç ilişkileri ve dengelerinde bir değişim yaşanmadığı takdirde* başlangıçta beklenen sonuçları doğurabilirdi. Yukarıda da belirtildiği gibi Mecliste siyasi partilerin ve hiyerarşik yapıların yokluğu, İcra Vekilleri Heyetinin TBMM'deki çoğulculuğu yansıtacak şekilde belirlenmesi, TBMM'deki dengenin aynı zamanda yürütmeye yansımaları, dolayısıyla iktidarın sınırlandırılmasını mümkün kılıyordu. Ancak siyasi partilerin bulunduğu bir vasatta bu düzeneğin çalışması, kurumsal tedbirler ve güvencelerle mümkün olabilirdi. Yukarıda da açıklandığı üzere meclis hükûmetinin başarılı tek örneği olan İsviçre'de Anayasa Federal Hükûmetin (*Bundesrat*) ülkenin çoğulculuğunun ifadesi olan "*bölgesel ve dilsel*" dengesi dikkate alınarak seçilecek yedi bakandan oluşmasını öngörmektedir⁹⁵. Anayasal zorunluluk, katı hiyerarşik yapılarının bulunmamasının da katkısıyla siyasi partilerin kendi aralarında belirlediği bir "*sihirli formül*" uyarınca çoğulculuğun sağlanmasına yol açmaktadır⁹⁶. Ancak Birinci Meclis böyle bir kurumsallaşmayı sağlayamamış, icra vekilleri kanunuyla atılan kurumsallaşma adımları ise 1921 Anayasası'nın yürürlüğünden hemen sonra oluşturulan Birinci Grubun direnişiyle engellenmişti.

1921 Anayasası'nın öngördüğü sistemde çoğulculuğu zorunlu kılan bir düzenleme bulunmamaktaydı. Birinci Meclis, kompozisyonu itibarıyla bunu sağlayabileceğini varsayıyordu. Nitekim İcra Vekilleri Heyetinin

⁹⁵ Häfelin, U., Haller, W., Keller, H. (2008). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich: Schultess Ş. s. 478 vd.

⁹⁶ Her ne kadar siyasi partilerin 1959 yılından beri değişmeyen temsil oranlarına göre uyguladıkları ve büyük partiler CVP, FDP ve SP'nin ikiye, küçük parti SVP'nin bir bakanla temsil edilmesi şeklinde somutlaşan "*sihirli formül*" 2003 tarihinden sonra SVP'nin zamanla büyük parti hâline gelmesiyle değişmişse de 2015'ten itibaren yeniden eski hâlinde devam etmiştir. Bkz. <https://de.wikipedia.org/wiki/Zauberformel> (Erişim Tarihi 8/6/2021).

oluşumuna dair 2 Mayıs 1920 tarihli Kanun, bir oranlama öngörmese de seçimi ve adaylığı bütünüyle Meclisin inisiyatifine bıraktığından çoğulculuk bir sonuç olarak doğabiliyordu ancak çoğulculuğun Mustafa Kemal'in arzuladığı uyumu sağlamaması nedeniyle yarattığı bir siyasal kriz üzerine⁹⁷ Kanun'da değişiklik yapılmış ve 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı Kanun ile icra vekillerinin TBMM başkanının mebuslar içinden göstereceği adaylar arasından salt çoğunlukla seçilmesi esası getirilmişti. Bu değişikliğin güç temerküzüne giden ilk adımlardan biri olduğuna kuşku yoktur. 1921 Anayasası'nın hazırlanması sırasında İcra Vekilleri Heyetinin oluşumundaki kriz ile Meclisin bu temerküze karşı esaslı bir direnç gösterdiğine şahit oluyoruz⁹⁸. Bu direnç 8 Temmuz 1922 tarihli ve 244 sayılı Kanun ile seçim usulünün ilk hâline getirilmesiyle başarıya da ulaşmış görünmektedir. TBMM'nin bu eğiliminin kendi içindeki çoğulculuğun doğal bir denge hâlinde siyasi işleyişi belirlemesi ve yürütmenin denetimi ve dengelenmesi kaygılarını yansıttığı açıktır⁹⁹.

8 Temmuz 1922'de İcra Vekilleri seçiminde Meclis başkanının aday gösterme usulünün ortadan kaldırılarak yeniden doğrudan Meclisin seçmesi usulüne dönülmesiyle Meclisin İcra Vekilleri Heyeti üzerinde etkili olması, 20 Temmuz'da Başkomutanlık Kanunu'nun Mustafa Kemal'e yasama yetkisi veren 2. maddesinin kaldırılması, yine Meclis başkanı tarafından kurulan istiklal mahkemelerinin görevlerinin sonlandırılması ve yeni kanunla Meclis denetimine tabi kılınması, Birinci Meclisin üstünlüğü yeniden tesis etmesine imkân veren hamlelerdi. 1 Kasım 1922'de saltanat oy birliği ile kaldırılırken TBMM kararının biçimlenmesinde İkinci Grup etkili olmuştu¹⁰⁰.

Ancak 10 Mayıs 1921 tarihinde Meclis içinde çoğunluğu oluşturacak olan Anadolu ve Rumeli Müdafaayı Hukuk (A-RMH) Grubunun kurulması ve Meclis Başkanı Mustafa Kemal'in aynı zamanda grubun başkanı seçilmesi, Kurtuluş Savaşı için zorunlu görülen Başkomutanlık Kanunu'nun çıkarılması ve uzatılması, Meclise ait olan önemli anayasal yetkilerin sonradan *Halk Fırkası* adını alacak Birinci Grubun

⁹⁷ Tanör, krizin doğmadığını, Mustafa Kemal'in arzulamadığı bir kişinin (Nazım Bey) dahiliye vekili olarak seçilmesi üzerine istifaya zorlaması nedeniyle krizin esasen Mustafa Kemal'in eyleminden kaynaklandığını tespit etmektedir. Bkz. Tanör, B. (2017). s. 242.

⁹⁸ Özbudun, E. (1992). s. 41.

⁹⁹ Nitekim bu kaygıların İkinci Grubun programında belirginleştiği görülmektedir. Program hakkında bilgi için bkz. Demirel, A. (2020). s. 134 vd.

¹⁰⁰ a.g.e. s. 142.

da liderliğini yapan Meclis başkanında toplanmasına yol açmış, bu şekilde peyderpey gücünü kaybeden Meclis, zaferin de kazanılmasıyla kendini günden güne hissettiren iktidar temerküzü karşısında dengeleyici işlevini önemli ölçüde yitirmiştir. Muhafif milletvekillerinin öldürülmesi ve sindirilmesini müteakip Meclis Anayasa'ya aykırı bir şekilde feshedilmiş¹⁰¹ ve muhafiflerin aday olmasına izin verilmediği Haziran 1923 seçimleriyle çoğunluğunu asker ve sivili bürokratların¹⁰² oluşturduğu İkinci Meclis oluşturulmuştur. İkinci Meclise İkinci Grup ve Bağımsız Gruptan hiçbir mebus seçilemezken Birinci Grubun %37,5'i İkinci Meclise de seçilmiş¹⁰³, geri kalanlar ise Mustafa Kemal tarafından ilk defa mebus yapılmıştır. Meclis tasfiyeye uğrarken Birinci Grupta olup nispeten daha özerk davranabilen, kimi durumda diğer grubun önerilerini de destekleyen mebuslar ile *anasır-ı İslamiye*'ye mensup olup planlanan Türkçü politikalara itiraz edebilecek Kürt mebuslar Meclis dışında bırakılmıştır. Bu şekilde *muhalefetsiz* bir meclis oluşturulmuş, en azından oluşturulmak istenmiştir. Bütünüyle katı merkezizetçi anlayışa sahip kadroların hâkimiyetine giren bu yeni Meclisin Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasında hayati rol oynayan *yemel özerklik* hükümlerini hayata geçirmesini beklemek de artık gerçekçi olmazdı¹⁰⁴.

Tek listeli seçim sonucunda ortaya çıkan ve parti/lider hiyerarşisinin güçlü olduğu İkinci Meclis bir bakıma *Halk Fırkası Genel Kurulu* gibi işlev görürken çok daha farklı bir siyaset felsefesine vücut verecektir. İkinci Meclis başlangıçta teknik yönlerden bazı itirazların dile getirilmesine sahne olsa da kısa sürede yeknesaklaşacak, parti liderliğinin verdiği kararı oy birliğiyle tasdik eden formel bir temsil organına indirgenecektir. Bu Meclisin icraatlarının Birinci Meclisin icraatlarından esaslı düzeyde farklılaşması da kaçınılmazdır.

¹⁰¹ Muhafif II. Grubun seçimlerin yenilenmesine itiraz etmeyip onay vermeleri kendi sonlarını da hazırlamıştır. Kısa süre sonra yapılan Hıyanet-i Vatanîye Kanunu değişikliği ise gidişatı belirlemiştir. Kanun değişikliğiyle saltanatın ilgası ve TBMM hâkimiyeti aleyhine sözle, basın yoluyla veya fiilen muhalefeti vatana ihanet olarak kabul ediliyordu. II. Grup temsilcileri, saltanatın ilgası oy birliğiyle kabul edildiği hâlde bu Kanun'un çıkarılmasının yanlış olduğu, ülkeye özgürlük getirmek için uğraşırken suistimallere imkân sağlayan böyle bir kanunun seçim dönemi için ülkenin yararına olmadığı, faşizm kabul edilecekse adının konması gerektiği şeklinde itiraz etmiş olsalar da sonuç değişmemiştir. Bu kanun değişikliğinden sonra I. Grup dışındaki siyasi grup ve örgütlerin faaliyette bulunabilme imkânları kalmamıştır. Bkz. a.g.e. s. 157 vd.

¹⁰² Demirel, A. (2020). s. 176 vd.

¹⁰³ Demirel, A. (2012). s. 175.

¹⁰⁴ Oysa I. Grubun ilk oluşturulduğu sırada programında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na göre devletin adım adım örgütlenmesi amaçlanmıştı. Bkz. Demirel, A. (2020). s. 116.

29 Ekim 1923'te *tavzihen tadil* yöntemiyle¹⁰⁵ yapılan anayasa değişikliği oy birliğiyle kabul edilerek cumhuriyet ilan edilmiştir. 1921 Anayasası'nın ilk hâlinde bulunmayan "*devletin Dini din-i islamdır.*" hükmü ile "*Resmî dili Türkçedir.*" hükmü ilave edilmiştir. Bununla birlikte sadece cumhuriyet rejimine geçişin zorunlu kıldığı değişikliklerle yetinilmemiştir. 1921 Anayasası'nın en önemli özelliği olan ve onu diğer anayasalardan keskin bir şekilde ayıran, *ancak anayasa hukuku veya siyasi tarih anlatısında genelde es geçilen*¹⁰⁶, *denge ve denetim unsuru ile demokratik katılım aracı olan yerel yönetimlerin özerkliği* ortadan kaldırılmıştır. Birinci Meclisin Anayasa'nın ruhu ve egemenliğin tamamlayıcısı olarak nitelendirdiği yerel yönetim özerkliğinin ortadan kaldırılması İkinci Mecliste tartışılmadan kabul edilmiştir.

Meclis hükûmeti sisteminin hükûmeti denetleme araçları da ortadan kaldırılarak yürütme Meclisten özerkleştirilmiştir (fonksiyonlar ayrılığı). Milletvekilleri için yemin zorunluluğu getirilmiştir. Hükûmet modelinde şeklen parlamenter sisteme yaklaşmıştır.

Bu değişiklikten hemen sonra devam eden anayasa çalışmalarının ardından başkalaştırılan 1921 Anayasası Nisan 1924'te yeni anayasanın yürürlüğe girmesiyle tarihe karıştı. Anayasa tarihimizin özgün ve biricik istisnası sona ermiş ve Osmanlı-Türk anayasa geleneği izinde başka bir dönem başlamıştır.

1921 Anayasası tecrübesinin başarısı gönüllü birliktelik temelli bir kurtuluşu mümkün kılmış ancak başarısızlığı da demokrasinin bir türlü kurumsallaşamamasına ve nihayetinde çökmesine, bunun yanında toplumsal barışı zehirleyen inanç, kimlik ve kültür sorunlarına zemin hazırlamıştır.

IX. ÇIKARILACAK DERSLER

1921 Anayasası ve Birinci Meclis deneyimi, toplum sözleşmesine dayanan demokratik, çoğulcu, katılımcı liberal bir anayasanın gerek yöntemi gerekse içeriği bakımından önemli dersler sunmaktadır. Bu

¹⁰⁵ *Tavzihen tadil* olağan bir anayasa değişikliği için gerekli komisyon incelemesi gibi prosedürlerin atlanmasına ve birkaç saat içinde istenilen değişikliğin yapılmasına imkân sağlayan bir usuldür. *Tavzihen* ifadesi (açıklığa kavuşturma) kullanılsa da bu tasarruf, anayasal rejimin değişmesi ve adem-i merkeziyetin ortadan kaldırılması gibi köklü değişikliklere yol açmıştı.

¹⁰⁶ Bu boyutu ilk vurgulayan 2013 tarihli çalışmamız için bkz. Can, O. (2013). s. 19-54, özellikle s. 37 vd. Sonrasında Sevinç, M., Demirkent, D. (2017). s. 11-51.

dersler kanımca sadece 1921 Anayasası dönemine değil özellikle sonraki yıllarda girilen yeni anayasa çabalarının sonuçsuz kalmasına ve demokrasiyi ortadan kaldıran anayasal tasarrufların ortaya çıkmasına da ışık tutacak niteliktedir.

100. yılını kutladığımız 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (Anayasa) yüzyıl öncesinden bugüne karşımıza tarihi önermeler çıkarmaktadır. Yukarıdaki yorum ve değerlendirmelerin de yardımıyla önermeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Toplumsal çoğulculuğun yansıdığı, politik kırmızı çizgilerin bulunmadığı veya üyelerinin doğal ve özgür müzakere ortamında ortak duygunun ifadesini yansıttığı, üyelerinin siyasal hiyerarşilerden özerk davranarak temel siyasal kararların oluşumunda belirleyici olduğu bir meclisin veya konvansiyonun yapacağı anayasa dışlayıcı olamaz. Toplumsal barış, ancak gerçek bir toplum sözleşmesi temelinde sağlanabilir.
- Bir anayasanın gücü aynı zamanda ondan güç devşiren anayasal organların, özellikle meclisin meşruiyetiyle, diğer bir ifadeyle çoğulcu, katılımcı ve özerk oluşuyla doğrudan ilişkilidir.
- Büyük toplumsal ve siyasal krizlerin üstesinden gelmenin tek rasyonel yolu demokratik mekanizmaları devre dışı bırakmak ve/veya iktidarı tek elde toplamak, yöneticilerin denetlenebilirlik ve hesap verilebilirliğini askıya almak değildir.
- Ülkenin bağımsızlığının ortadan kalktığı, parçalanma hatta toplumsal çözülme tehdidinin bulunduğu şartlarda dahi özgür, katılımcı ve çoğulcu bir demokratik temsil, tarihsel başarılar sağlayabilir, bu başarıyı aynı zamanda toplum sözleşmesiyle taçlandırabilir.
- İktidarın sınırlandırılması için biçimsel erkler ayrılığı yeterli değildir. Çoğulcu ve özerk bir meclisin varlığı yürütmenin denetlenmesi, dolayısıyla iktidarın sınırlandırılması için yaşamsaldır.
- Çoğulculuğu anayasal ve toplumsal düzlemde kurumsallaştıramayan, kurumsal tedbirlerle toplumsal entegrasyon sağlayamayan, denge ve denetim mekanizmalarıyla güç temerküzünü engelleyemeyen bir çerçeve anayasanın

sürdürülebilir bir başarı ortaya koyması mümkün değildir. Bir anayasanın sadece çerçeve oluşu, toplumsal sözleşmeyi yansıtmaması bakımından anlaşılabilir olsa da yeterli değildir. Toplumsal sözleşmeyi koruyucu ve bu sözleşme temelinde bütünlüğünü güçlendirici kurumsal mekanizmaların varlığı yaşamsaldır.

- Siyasi partiler ve seçim mevzuatı, demokrasi ve toplumsal barış için yaşamsal düzenlemelerdir. Siyasi partilerin katı hiyerarşik ve lider eksenli olarak örgütlendikleri bir ülkede, güçlü yetkilerle donatılmış bir meclisin hızla lider kontrolüne girmesi kaçınılmazdır. Sistem yürütme merkezli bir kuvvetler birliği rejimine dönüşür ve meclisin sahip olduğu yetkiler, gerçekte lider veya yönetici elit tarafından kullanılır. Bu da hem demokrasiyi ortadan kaldırır hem de ulusal egemenlik ilkesini anlamsızlaştırır.
- Partiler demokrasisi çağında, siyasi partilerin demokrasinin gereklerine uygun bir şekilde yapılandırılmalarını zorlayacak anayasal düzlemde tedbirlere yer verilmeli, anayasal kurumlarda devlet başkanlığı, bakanlık veya vekillik gibi sorumluluk üstlenenler ile parti yöneticileri arasında hiyerarşik ilişkinin kurulmasına izin verilmemelidir.
- Parti hiyerarşisinin meclisin kompozisyonuna ilişkin yetkileri asgariye indirilmelidir.
- Tüm bu derslerin çıkarıldığı bir anayasanın katı bir niteliğe sahip olmasının gerekliliği de not edilmelidir.

Bu derslerin dikkate alındığı bir anayasa yapım süreci ve anayasa tasarımı, kanımızca tarihsel başarının tekrarlanmasına imkân sağlar; aynı zamanda dramatik başarısızlıkları da engelleme potansiyeli barındırır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Rıdvan (2014). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi, GEDİKLİ, F. (Der.), *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri* (ss. 599-605), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- AKŞİN, Sina (1980). *100 Soruda Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- AYDIN, Öykü D. (2011). *Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- BÄCHTİGER, André, SCHWARZ, Daniel, LUTZ, Georg (2006). "Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework", Joint Sessions of the ECPR, 25-30 Nisan 2006, <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/908b4441-065d-40f2-8542-76f5aaf243ee.pdf> (Erişim Tarihi 3/6/2021).
- CAN, Osman (2013). *Kurucu İktidar*, İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- ÇAVDAR, Tevfik (2019). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- ÇELİK, D. Burak (2007). *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları.
- de POORTER, Jürgen C.A (2013). "Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility", *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 2 (March), ss. 89-105.
- DEMİREL, Ahmet (2012). *Tek Partinin Yükselişi*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DEMİREL, Ahmet (2020). *İlk Meclisin Vekilleri*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DIXON, Rosalind, GINSBURG, Tom (2011). "Deciding not to Decide: Deferral in Constitutional Design", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 3-4, ss. 636-672.
- DÜNDAR, Fuat (2010). *Modern Türkiye'nin Şifresi, İttihat ve Terakki'nin Etnisite Mühendisliği (1913-1918)*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DÜNDAR, Fuat (2011). *İttihat ve Terakki'nin Müslümanları İskân Politikası (1913-1918)*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- ERDOĞAN, Mustafa (2011). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara: Liberte Yayınları.

- GOLOĞLU, Mahmut (1970). *Üçüncü Meşrutiyet 1920*, Ankara: Başnur Matbaası.
- GÖZLER, Kemal (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Bası, Bursa: Ekin Yayınevi.
- HÄFELİN, Ulrich, HALLER, Walter, KELLER, Helen (2008), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich: Schulthess Ş.
- KARACA, Taha N. (2004). *Son Osmanlı Meclis-i Mebusan Seçimleri*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- KIESER, Hans-Lukas (2021). *Talat Paşa*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- KLEY, Andreas (2007). Switzerland, içinde ROBBERS, Gerhard (Der.), *Encyclopedia of World Constitutions Volume 3: Oman to Zimbabwe* (ss. 885-894), New York: Facts on File.
- LOEWENSTEIN, Karl (1969). *Verfassungslehre*, 2. Aufl., Tübingen.
- ÖZBUDUN, Ergun (1992). *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi.
- ÖZBUDUN, Ergun (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- PARLA, Taha (2005). *Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye’de Korporatizm*, İstanbul; İletişim Yayınevi
- RIVERO, Jean (1977). “The Constitutional Protection of Human Rights in French Law”, *The Irish Jurist (1966-)*, New Series 12, no 1, ss. 1-14.
- ROYER, Sjoerd (1992). “Hollanda’da Anayasaya Uygunluk Denetimi”, *Anayasa Yargısı*, C. 9, ss. 389-391.
- SARTORI, Giovanni (1962). “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, ss. 853-864.
- SEVİNÇ Murat, DEMİRKENT, Dinçer (2017). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- SEZGİN, Ömür (2005). *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, 2. Bası, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- SOYSAL, Mümtaz (1969). *Dinamik Anayasa Anlayışı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- TANÖR, Bülent (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 29. Bası, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

- TUNAYA, Tarık Zafer. (1958). "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 23, S. 3-4, ss. 227-247.
- TUNÇAY, Mete (2005). *Türkiye Cumhuriyet'inde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması 1923-1931*, 4. Basım, İstanbul: Tarih Vakfı.
- UNAT, Faik R. (1957). "Atatürk'ün Toplamak İstedığı 'Meclisi Müessisan'", *Bellekten*, C. XXI, S. 83, ss. 438-487.
- UROFSKY, Melvin I. ve FINKELMAN, Paul (2011). *A March of Liberty*, 3th Edition, New York: Oxford University Press.
- WHITE, Morton (1987). *Philosophy, The Federalist, and the Constitution*, New York: Oxford University Press.
- YILMAZ, Faruk (2012). *Türk Anayasa Tarihi*, İstanbul: İz Yayıncılık.
- YILMAZ, Hakan (2008). The Kemalist Revolution and the Foundation of the One-Party Regime in Turkey: A Political Analysis, içinde YAZICI, Serap, GÖZLER, Kemal, KEYMAN, Fuat (Der.), *Ergun Özbudun'a Armağan* C. I (ss. 535-564), Ankara: Yetkin Yayınları.