

# 1924 ANAYASASI'NIN HAZIRLIK VE KANUNLAŞMA SÜRECİ ÜZERİNE\*

## ON THE PREPARATION AND ENACTMENT PROCESS OF THE 1924 CONSTITUTION

Şeref İBA\*\*

### ÖZET

Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşunu ilan eden bir manifesto karakterine sahiptir. Öğretide, 1924 Anayasası'nın, teklifsiz bir şekilde Mecliste Anayasa Komisyonu tarafından hazırlandıktan sonra Genel Kurulda görüşüldüğü yönündeki bilgi ve değerlendirmeler en azından eksiktir. Kanun-u Esasi Encümeni görüşmelerinde dikkate alınan birden fazla teklifin tamamının, Mustafa Kemal'in genellikle, bizzat başkanlık ettiği ve "İstasyon Toplantıları" olarak bilinen bir özel komisyon tarafından hazırlandığı ve aynı zamanda Anayasa Komisyonunda da üye olan milletvekillerce imzalanıp sunulduğu, Meclis zabıtları ve kaynaklar tarafından doğrulanan bir husustur. Dönemin "kudretli meclisi", doğal bir "kurucu meclis" olarak hareket etmiş ve Osmanlı parlamentosundan kalan ve bazı değişikliklerle uygulamada olan İttihâdî hükümlerine sadık kalmıştır. Diğer taraftan, 1876 Anayasası'ndaki anayasa değişikliği için gereken (2/3) nitelikli çoğunluk şartını devre dışı bırakan 83 sayılı Meclis Kararını kabul ederek, salt çoğunluğun üçte ikisinin kabul oyunu yeterli görmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** 1924 Anayasası teklifi, 1924 Anayasasının hazırlanması, İstasyon Toplantıları, Kurucu Meclis, 1924 Anayasa görüşmeleri

---

\* Araştırma Makalesi  
Makale gönderim tarihi: 15.09.2021  
Makale kabul tarihi: 13.12.2021

\*\* Doç. Dr., TBMM Başkan Müşaviri.  
E-posta: serefiba@hotmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3803-5770>

## **ABSTRACT**

*The 1924 Constitution, the first constitution of the Republic, has the characteristics of a manifesto declaring the establishment of the State of Republic of Turkey. In the doctrine, there is at least incomplete information and evaluations that the 1924 Constitution was negotiated in the General Assembly after being prepared by the Constitutional Commission without proposal. Parliamentary minutes and other sources indicate that all of the more than one proposals that were submitted to Constitutional Commission were prepared by a special committee known as “Station Meetings”, which Mustafa Kemal generally chaired personally, and was signed and presented by the deputies who were also members of Constitutional Commission. The “mighty assembly” as a natural “constituent assembly” and remained loyal to the provisions of Rules of Procedure, which were inherited from Ottoman parliament were in effect with some changes. On the other hand, by adopting the Decision No:83, which disabled the (2/3) qualified majority requirement of 1876 Constitution, the two-thirds of the absolute majority was deemed sufficient.*

**Keywords:** *The proposal of 1924 Constitution, preparation of 1924 Constitution, Station Meetings, constituent assembly, debates of 1924 Constitutions.*

## GİRİŞ

TBMM'nin, 11.08.1923 tarihinde başlayan ve 02.09.1927 tarihinde sona eren 2. Yasama Dönemi parlamento tarihimizde önemli bir konuma sahiptir. "II. Meclis" şeklinde de nitelendirilen bu dönem, yeni devletin kuruluşuyla ilgili kritik siyasi adımların yanı sıra hukuk reformlarının tamamlanmasına yönelik yasama faaliyetleriyle dikkat çekici izler bırakmıştır.

İkinci Meclis Döneminde, Cumhuriyetin ilanıyla hükümet sistemi tercihi belirginleşmiş anayasa sistematiğine uygun ve aynı zamanda Osmanlı Anayasası'nı yürürlükten kaldıran 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) yapılmıştır.

Yeni siyasi sistemi kararlaştıran ve Anayasayı kabul eden II. Meclisin "kurucu meclis" niteliğine sahip olup olmadığı tartışmalıdır. Ancak, yeni anayasa yapması, asli kurucu iktidar yetkisi kullanma anlamına geldiğine göre fiilen "kurucu meclis" rolü üstlendiği ortadadır. Öte yandan, 1921 Anayasası'nda "madde-i münferide" hükmünde öngördüğü üzere üçte iki çoğunlukla Birinci Meclisin hedefine ulaştığına dair açık bir karar alınarak seçimlerin yenilenmesi yoluna gidilmemiş ve 1 Nisan 1923 tarihli birleşimde, amaca ulaştığına ilişkin bir karar alınmadan, bunu örtülü biçimde gerçekleştirme anlamına gelen seçimlerin yenilenmesi kanunu kabul edilmiştir.<sup>1</sup>

İkinci Meclisin, doğal bir kurucu meclis gibi hareket ederek yeni bir anayasa yapması, dönemin kendine mahsus şartlarında gerçekleşmiştir. Kanunlaştırma sürecinde ise Osmanlı Meclis-i Mebusan İktüzüğü bazı değişikliklerle uygulanmaya devam olunmuş ancak, 1876 Anayasası'nın üçte iki nitelikli çoğunluk şartını devre dışı bırakan bir karar almıştır.

## 1. 1924 ANAYASASI HAZIRLIKLARI

1921 Anayasası, yeni bir devlete geçiş etabında ve şartlarında yapıldığı için eksik ve yetersiz bir metin özelliğine sahipti. Mustafa Kemal'in TBMM Başkanı sıfatıyla 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulü sonrasında İstanbul (Tevfik Paşa) hükümetine çektiği bir telgrafla, ekte yer verdiği 1921 Anayasası metninin İstanbul'da yok sayılmaması ve geçerli olduğunu belirtmiş ve ayrıca yürürlükten kaldırılmayan 1876 Kanun-u Esasi ile birlikte uygulanması gerektiğini bildirmiştir. Dolayısıyla, dar anlamda 1921 Anayasası'nın, mevcut 1876 Anayasası'nın ilgili maddelerinde gerçekleştirilen bir değişiklik metni görünümü sergilediği düşünülebilir. Bununla birlikte içerik, yasama yöntemi, kanunlaşma süreci ve yü-

1 Demirkan Burak Çelik, *Kurucu İktidar; Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci*, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2016, s. 18-19.

rürlük usulü dikkate alındığında, demokratik kaygılarla yapılmış yeni bir anayasa olduğu kuşkusuzdur.<sup>2</sup> Dönemin siyasi şartlarında, yeni anayasa beklentisi ve ihtiyacı ana gündem konusu haline gelmişti. Yeni devletin varlığını ve sürdürülebilirliğini ispatlayan yeni bir manifestoya ihtiyaç vardı.

Yeni devletin, kuruluş ilkeleri ve özellikle de insan hakları gelişmelerine ve çağdaş anayasa sistematiğine uygun yeni bir anayasaya kavuşturulması gerekmektedir. “Meclis üstünlüğü” ilkesinin genel kabul gördüğü, Meclisin kudretinin yüksek düzeyde olduğu siyasi şartlarda olağan bir yasama organı olarak seçilen İkinci Meclisin, anayasa yapmaya yetkili olduğu varsayılmıştı.<sup>3</sup>

Birinci Meclisin kurucu güç olarak ömrünü tamamlamasından sonra seçilen İkinci Meclis de 1921 Anayasası’na göre oluşmuştu. Anayasanın değiştirilmesi veya yenilenmesiyle ilgili olarak Meclisin üzerinde veya ona denk başka güç te bulunmadığından, İkinci Meclisin de kuruculuk yetkisini taşıdığı görüşünün hâkim olduğu anlaşılmaktadır.<sup>4</sup>

### **1.1. Birinci Meclisin Görev Süresi Tartışmaları: Seçimlerin Yenilenmesi, Darbe mi?**

1921 Anayasası’nın yürürlük maddesi niteliğindeki madde-i münferide hükümü, Birinci Meclisin amacına ulaştığına dair üye tamsayısının (2/3) nitelikli çoğunluğuyla karar verinceye kadar görev süresinin devam etmesini öngörmüştü. Öte yandan, Birinci Meclisin hedefini belirleyen 5 Eylül 1920 tarihli ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu’nun 1. maddesi gereğince, Meclisin hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin kurtarılması ve istiklalinden ibaret olan gayesini gerçekleştirene kadar gelecekteki şartlar çerçevesinde sürekli olarak toplantı halinde olması düzenlenmişti. Söz konusu Kanun ile Anayasa hükmü birlikte yorumlandığında, Kanun’da tanımlanan genel hedeflere ulaşıldığının Anayasa’da öngörülen usule göre Meclis Genel Kurul Kararıyla tespit edilmesi gerekmektedir. Bu arada, seçimlerin yenilenmesi teklifi anayasa değişikliği anlamına geldiği için (2/3) nitelikli çoğunluk gerektiği yönünde itirazların dile getirilmesi üzerine kanun teklifinin reddedilmesi ve Heyet-i Umumiye kararı şeklinde seçim kararı alınması görüşü ön plana çıkmıştı.

Birinci Meclisin sonlandırılması ve yeni Meclise doğru atılan adımların gerekçeleri arasında Batı dünyasına hoş görünmek gibi eğilimleri yansıtan görüşler de yer almıştır. Kılıç Ali, seçim kararının Batı’da özellikle dış politika alanında saygınlık kazanmayı sağlayacak sonuçlar doğuracağını savunmuştur:

2 Yusuf Tekin - Şeref İba, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, S. 2, s. 1-18.

3 Şeref İba, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 47.

4 Ahmet Mumcu, “1924 Anayasası”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 2, S. 5, s. 386.

“...bizimle harp etmiş, fakat sulh için kendileriyle masaya oturmuş olduğumuz hasımlarımızın karşılıklarına milli topluluğu salahiyyetle temsil eden bir hükümet olarak çıkmaya ihtiyaç vardı ve bu şekilde millete dayanarak karşılıklarına çıkmak onları hareketlerinde daha hesaplı, daha düşünceli olmaya mecbur kılacaktı.”<sup>5</sup>

Kılıç Ali hatıralarında, seçimin yenilenmesine ilişkin kararın Mecliste gruplar arasındaki herhangi bir uyuşmazlığın sonucu olmadığını siyasi itibar kazanmaya yönelik olduğunu ileri sürmüştür. Meclisin yenilenmesi hususunda, Kazım Karabekir Paşa anılarında, İsmet Paşa'nın Lozan'dan bu yönde bir öneriyle Ankara'ya geldiğini anlatmıştır:

“Sulh kongresinin kesintiye uğramasından dolayı Ankara'ya gelmiş bulunan İsmet Paşa, Lozan Sulh Kongresi azalarının, Türk Milleti'nin işgalden kurtulan kısımlarının da reylerini serbestçe kullanacağı yeni bir Meclis'i görmek arzularını bildirdi. Birinci millet Meclisi, mahdut yerlerin serbest reyile intihap olduğundan misakı milli Türkiye'sini temsil etmiyormuş! Bu hususu önce hususi görüş-tük. Sonra Grup içtimanda İsmet Paşa'nın izahatıyla Grupça kabul olundu.”<sup>6</sup>

Dış dinamiklere ek olarak 27 Mart 1923 günü kaybolan ve kendisinden iki gün haber alınamayan daha sonra cesedi bulunan muhalif (ikinci grup üyesi) Ali Şükrü Bey olayı üzerine Mecliste gerginliğin yükselmesi gibi gelişmelerin ardından Mustafa Kemal Paşa liderliğinde, 1 Nisan 1923 tarihinde sabaha kadar süren bir toplantı sonrası Meclise getirildiği anlaşılmaktadır. Böylece, muhalefeti temsil eden İkinci Grup üyelerinin de desteğiyle Birinci Meclisin görev süresinin sonlandırılması ve milletvekili seçimlerinin yenilenmesi yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

Menteşe Mebusu Dr. Tevfik Rüştü Bey'in, 1 Nisan 1923 tarihinde, hedeflere ulaşıldığına dair üçte iki çoğunlukla bir karar almadan, seçimlerin yenilenmesi yoluna gidilmesine dair önergesi işleme alınmış ve kabul edilmiştir. İsmail Hakkı Sevük anılarında, Mustafa Kemal'in, “*Her şeyden önce kız gibi bir Meclis yapalım da ondan sonra istediğinizi yazarsınız... Meclisin feshedilemeyeceğini, yalnız kendi kendine seçimin yenilenmesine karar verecek*” dediğini anlatır.<sup>7</sup> Birinci Grupta, görüşüldükten sonra, Genel Kurula sunulan önergenin, İkinci Grup tarafından da kerhen ve siyasi cesaretle desteklendiği anlaşılmaktadır. Mentşe Mebusu Tevfik Rüştü (Aras) ve Mardin Mebusu Necip (Güven) Beylerin imzasını taşıyan teklif oya sunulmuş ve sonuç, “*yeniden intihabat icrası karargir oldu*” şeklinde tutanaklara yansımıştır.<sup>8</sup>

5 Kılıç Ali, *Kılıç Ali Hatıralarını Anlatıyor*, Sel Yayınları, İstanbul, 1955, s.119.

6 Kazım Karabekir, *Paşaların Kavgası*, Haz.: Faruk Özerengin, Emre Yayınları, İstanbul, 1994, s.128.

7 İsmail Habib Sevük, *Atatürk'le Beraber*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008, s.61.

8 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D.1, C.28, 01.04.1339 (1923), s.286-293.

İlk Mecliste memur olan Velidedeoğlu'nun anıları ve Mustafa Kemal'in konuşmalarında “kanun” olarak nitelenen<sup>9</sup> “yenileme kararı”, görüşme ve oylamaların yapıldığı birleşime ait Meclis tutanakları incelendiğinde, 120 milletvekillinin imzasıyla üç maddelik kanun teklifi olarak sunulduğu ancak, “*20 kanunusani 1339 tarihli madde-i münferide mülgadır*” şeklindeki ilk maddenin görüşmeleri sırasında, muhalif gruptan Hüseyin Avni Bey'in bu hükme dokunmadan sadece seçimleri yenilemenin yeterli olacağı yönündeki görüşleri etkisiyle, Tevfik Rüştü ve Necip Beylerin teklifin 1. maddesi yerine “*yeniden intihabat icrası karargir oldu*” şeklindeki değişiklik önergesinin (takrir) kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, İkinci Gruba mensup bazı muhalif milletvekillerinin, kendilerinin de destek verdiği seçim kararını “*mukaddes karar*” şeklinde nitelendirdikleri görülmüştür.

Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Beyin “*kanun, kararla ilga edilemez*” biçimindeki itirazına rağmen Genel Kurulu yöneten Başkan, yeniden seçim kararının maddeyi kaldırmak anlamına geldiğini ifade etmiştir. Kanun tekniği ve yasama usulleri yönünden ileri sürülebilecek isabetli karşı görüşlere rağmen Başkan'ın açıklaması esas alındığında, 1921 Anayasası'nın hükmü örtülü (zımnen) biçimde ilga edilmiş görünmektedir.

Anayasa'daki özel hükmün kaldırılıp kaldırılmadığı bağlamında Meclis tutanaklarına yansıyan tartışmanın, 1 Nisan 1923 tarihli ve 369 sayılı TBMM Kararı'nın başlığına bakıldığında haklı tartışmaların daha da alevlenmesi beklenebilir. Çünkü, “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Madde-i Müzeyyelesinin İlgasına ve Tecdid-i İntihaba Dair heyeti Umumiye Kararı”<sup>10</sup> başlığı, karar tipi yasama işlemine işaret eden bir kullanımdır.<sup>11</sup> Karar niteliğindeki yasama işlemlerinin metnine kanuni düzenleme anlamına gelecek hükümlere yer verilmesi, ayrıca bunun açıkça genel başlığa taşınmış olması görülmemiş düzeyde özel bir uygulamadır. Böyle olunca, “madde-i münferide” yürürlük durumu ya da ilga edilip edilmediği tartışmaları, öğretilerde de bariz biçimde kendini göstermektedir.<sup>12</sup>

## 1.2. “Kurucu Meclis” Tartışmaları

Birinci Meclisin kabul ettiği 1921 Anayasası ile bu Anayasa'ya aykırı olmayan 1876 Osmanlı Kanunu Esasi'si hükümlerinin birlikte uygulandığı “iki anayasalı

9 Çelik, *Kurucu İktidar*..., s.26.

10 *Düstur*, 3. Tertip, C.4, B.2 s.16.

11 Kanun tekniğinde, kafa karışıklıklarına yol açmamak için atıfta bulunulan madde kenar başlığının aynen alınması şarttır. Oysa söz konusu Karar, 1921 Anayasasının “madde-i münferide” olan başlığına farklı bir ibare veya tabirle “madde-i müzeyyele” şeklinde gönderme yapmıştır.

12 Çelik, *Kurucu İktidar*..., s.27-29.

dönem”, İkinci Meclis tarafından, o şekilde seçilmediği halde fiilen kurucu meclis yetkileri kullanılarak yapılan 1924 Teşkilatı-ı Esasiye Kanunu ile son bulmuştur.

Cumhuriyeti ilan eden, “*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair*” 364 sayılı Kanun, anayasa değişikliği usullerine riayet edilmeden kanunlaştırılmıştı. Kanun'un kabulünde Dahili Nizamname'nin anayasa değişiklikleri için öngördüğü yöntem uygulanmamış ve teklif toplantıda bulunanların oybirliğiyle kabul edilmiştir. Ardından Dr. Fikret Bey'(Ertuğrul) verdiği taktir uyarınca Cumhurbaşkanı seçimine gidilmiş ve oylamaya katılan 158 kişinin olumlu oyuyla Mustafa Kemal Paşa (Ankara) Reisicumhur seçilmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın teşekkür konuşmasının ardından, toplantı Kamil Efendi'nin (Karahisarısahip) dualarıyla sonlanmıştır.<sup>13</sup>

Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu değiştiren bu düzenlemeyle egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğuna ilişkin anayasa hükmü tekrarlanmış, ardından Türkiye devletinin hükümet şeklinin Cumhuriyet olduğu ifade edilmiştir (md.1). Kanunu Esasi Encümeninin ekiyle Türkiye devletinin dininin İslam, lisanının ise Türkçe olduğu kabul edilmiştir (md.2). Düzenlemeye göre; Türkiye devleti TBMM tarafından idare olunacak ve Meclis, bunu hükümetin bölünmüş olduğu idari şubeleri eliyle yürütecektir (md.4). Türkiye'nin reisicumhuru TBMM tarafından bir seçim devresi için seçilecektir, ancak yeniden seçilmek mümkün olacaktır (md.10). Reisicumhur devletin başı olup, gerektiğinde Meclis'e ve hükümete başkanlık edebilir (md.11). Başvekil ise reisicumhurun Meclis üyeleri arasından seçimiyle belirlenecektir. Vekilleri seçim yetkisi başvekilde olup, vekiller meclis üyeleri arasından seçilecektir. Hükümetin tümü ise reisicumhur tarafından Meclisin onayına sunulacaktır (md.12).

Literatürde, genellikle, 1924 Anayasası'nın hazırlık sürecinde kendine has bir uygulama olarak yeni anayasa teklifinin Anayasa Komisyonu (Kanunu Esasi Encümeni) tarafından kendiliğinden hazırlanarak TBMM'ye sunulduğu ifade edilmektedir.<sup>14</sup> Öte yandan, Anayasa Teklifi formel anlamda bir kurucu meclis tarafından hazırlanmamıştır. Bu nokta, Teklifin görüşmelerine başlandığı ilk birleşimde 09.03.1924 tarihinde dile getirilmiştir. Örneğin, Saruhan Mebusu Abidin Bey, II. Meclis'in bir “meclisi müessesan (kurucu meclis)” olmadığını belirterek Encümenin niçin bir kurucu meclis oluşturma yöntemine gerek görmediğini soruştur.<sup>15</sup>

13 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C.3, 29.10.1339, s.100.

14 Şeref İba, “Parlamento Tarihimizde II. Meclis”, *Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışmaları ve İşlevleri*, (Ed.: Yusuf Tekin), I. Cilt, TBMM Basımevi, 1. Baskı, Ankara, 2020, s.123-153.

15 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C. 7, 09.03.1340, s. 229.

II. Meclisin kurucu meclis sıfatıyla seçilmediği konusunda kuşku yoktur. Ancak, dönem içerisinde elde edilen kazanımlardan ve siyasi gelişmelerden devşirdiği güç yoluyla siyasi sistemin kudretli ve rakipsiz aktörü olan II. Meclisin, kurucu meclis cesaretine kavuştuğu bir gerçektir. Bu bağlamda, TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğuna inanç, olağan meclisin kurucu iktidar gücü devşirmesine zemin hazırlamış ve anayasa yapabilmesine siyasi meşruiyet sağlamıştır.<sup>16</sup>

Anayasa Teklifi'nin görüşmelerine geçilmeden önce toplantı ve karar nisabıyla ilgili tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Bakırcı bu süreci şöyle özetlemektedir:

“Teşkilat-ı Esasiye Kanununun görüşmeleri sırasında ilk tartışma konularından birisi toplantı ve karar yetersayısı ile ilgilidir. Bazı üyeler görüşülmekte olan anayasa olduğundan nitelikli çoğunluk aranması gerektiğini ileri sürerken, diğerleri, üyelerin önemli bir kısmının toplantıya devam edemediklerini dikkate alarak toplantı ve karar yetersayısının makul bir nitelikli çoğunluk olması gerektiğini savunmuşlardır. Bu çerçevede kararların üye tamsayısının üçte iki çoğunlukla (mürettebin sülüsani) alınmasını öngören önerge reddedilmiştir. Sonuçta, Meclis'in, üye tamsayısının salt çoğunluğu (mürettep çoğunluk) ile toplanması ve toplantıya katılanların üçte ikisiyle (muteber mevcudun sülüsani ekseriyeti) karar alınması kararlaştırılmıştır.”<sup>17</sup>

Bu doğrultuda, 83 sayılı Heyet-i Umumiye Kararı uyarınca yeni Anayasa'nın, muteber (en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun katıldığı toplantı) mevcudun üçte ikisinin oyuyla kabul edilmesi esası benimsenmiştir.<sup>18</sup> Buna göre toplantı yetersayısı, üye tamsayısının en az salt çoğunluğu, karar yetersayısı ise üye tamsayısının en az salt çoğunluğunun hazır bulunduğu toplantıya katılanların üçte ikisi olarak belirlendiği için anayasa oylamasında gerekli çoğunluk toplantıya katılanların sayısına göre değişkendir. Ancak, Anayasa oylamalarına mahsus karar yetersayısı, en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun hazır bulunduğu muteber toplantı mevcudunun salt çoğunluğunun üçte ikisi şeklindedir.

Anayasa sistematığına göre hazırlanarak İkinci Meclis tarafından 20 Nisan 1924 tarihli Birleşimde kabul edilen 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 104. maddesiyle, Osmanlı Anayasası'nı da açıkça yürürlükten kaldırmış ve tek anayasalı düzene geçiş sağlanmıştır.<sup>19</sup>

16 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, İstanbul, 1995, s.241.

17 Fahri Bakırcı, “1924 Anayasası”, *Atatürk Ansiklopedisi*, [https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924\\_Anayasas%C4%B1](https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924_Anayasas%C4%B1), Erişim Tarihi:15.9.2021.

18 *Düstur*; 3. Tertip, C.5, s.667.

19 *Düstur*; 3. Tertip, C.5, s.576.



## 2. 1924 ANAYASASI'NIN KANUNLAŞMA SÜRECİ

### 2.1. Anayasa Teklifinin Hazırlanması ve İstasyon Toplantıları

İkinci Meclisin olağan bir yasama meclisi olduğu, anayasa yapmak üzere seçilmiş bir kurucu meclis olmadığı halde dönemin ruhunu yansıtan “milletin yegâne ve hakiki temsilcisi” anlayışından kaynaklanan meclis üstünlüğü ilkesinin sağladığı özgüvenle fiilen asli kurucu iktidar yetkisini kullanıp yeni bir anayasa yaptığı görülmektedir. Teziç, 1921 Anayasası'nın yumuşak bir anayasa olmasından hareketle, TBMM'nin iradesini sınırlayan kural bulunmadığını vurgulamış ve 1924 Anayasası'nı gerçek anlamda asli kurucu iktidar yetkisi ürünü bir anayasa olarak nitelemiştir.<sup>20</sup> Özbudun da, kurtuluş savaşı dönemindeki “iki anayasalı” sürecin tamamlanması için yeni bir anayasa yapmanın ikinci Meclis için bir zorunluluk olduğu görüşünü savunmuştur.<sup>21</sup>

11.08.1923 tarihinde mebusları toplantıya davet eden zilin çalmasının ardından, en yaşlı üye sıfatıyla geçici başkanlığını yaptığı İkinci Meclisin işlevini ve rolünü açıklayan İstanbul Mebusu Abdurrahman Şeref Bey, tarihe not düştüğü ilk konuşmasında:

“Selefimiz olan birinci Meclis vatanın halaskarı oldu. Meclis-i Alimizin uhdesine tereddübeden vazife de, Devletin nazımı (düzenleyeni) olmaktır. Hakimiyeti milliyeye esası üzerine, kavanini mevcudemizin teşkilatı cerideye tevfikân ihtiyacı hazırımıza göre tadil etmek ve memleketin hüsnü idaresini ve milletin terakki ve refahını temin edecek yeni kanunlar tanzim ve tespit etmek ve harbin temadisi dolayısıyla bakımsız kalan memleketimizin imaratına himmet etmek uhdei himmetinize terettübeyleyor (gerekliyor)...”<sup>22</sup>

diyerek, Mustafa Kemal Paşa tarafından daha evvel ifade olunan “inkılabın kanunu mevcut kavaninin fevkindedir.” şeklindeki görüş ve düşünceleri paylaşan bir açıklama yapmıştır. Ayrıca, Mustafa Kemal Paşa, Anadolu seyahatlerinde Meclis dışında benzer değerlendirmeler içeren mesajlar vermeyi sürdürmüştür:

“Efendiler! Biz hakiki bir inkılab yaptık ve inkılabımızda devam ediyoruz... ve biliyorsunuzki, Fransa inkılab-ı kebirini hemen 100 sene devam etmiştir. 3 senede esaslı bir inkılabın hitam bulacağını kabul etmek hata olur... Kanaatimizi sabit ümid-i muvaffakiyeti hakim bulundurmak sayesinde galebe (zafer) bizimdir. Fakat hocaları memnun edeyim, Alem-i İslamı memnun edeyim, hepsini memnun edeyim dersek mümkündür. Hepsini memnun olur amma biz maksadımızdan dur

20 Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016, s.185.

21 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2014, s.31.

22 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C. 1, 11.08.1339, s.2.

kalmış (uzaklaşmış) oluruz. İdare-i maslahatçılar esaslı inkılab yapamaz. Bugünkü sefalet ve rezalet içinde esasen kimseyi memnun etmenin imkanı yoktur... O zaman inkılabın te'mini için tarihin göstereceği casıtaya müracaat edeceğiz!... İnkılabın kanunu mevcut kavaninin fevkindedir. Bizi öldürmedikçe ve bizim kafalarımızdaki cereyanı boğmadıkça, başladığımız inkılab-ı teceddütkarane biran bile durmayacaktır. Bizden sonraki devirlerde de hep böyle olacaktır!"<sup>23</sup>

Türk parlamento tarihinde İkinci Meclisin, yeni Devletin temellerinin güçlendirilmesi yönündeki hukuki reform ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı yasama çalışmalarısıyla "düzenleyen meclis" konumu ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede, kuruluş sürecinde yaptığı reformcu düzenlemelere vurgu yapmak üzere, İkinci Meclisin bazı kaynaklarda "devrimci meclis" olarak nitelendirildiği de görülmüştür.<sup>24</sup>

Literatürde, 1924 Anayasası'nın kanunlaşma süreciyle ilgili TBMM Kanun-ı Esasi Encümeninin, kendiliğinden bir teklif hazırladığı ve encümen mazbatasıyla Meclise sunduğu görüşü hâkimdir. Bu görüş, yüzeysel olarak en azından şeklen doğru görünmektedir. Ancak, Anayasa Komisyonunca görüşülüp sunulan Anayasa Teklifi'nin, İstasyon Toplantıları olarak geçen özel komisyonda şekillenen hayli karışık bir mutfak çalışması ve arka planı bulunmaktadır.

Ankara'da Temmuz ayından itibaren Ulus semtinde tren garı (istasyon) bölgesinde "İstasyon Toplantıları" olarak bilinen bir özel anayasa hazırlık komisyonu kurulmuştur. Kazım Karabekir'in, 18 Temmuz 1923'te günlüğüne düştüğü notlar şöyledir:

"İstasyondaki İntihap Komitesine uğradım. Teşkilat-ı Esasiye müzakere olunuyormuş. İkinci müzakere bana haber verilmedi. Halbuki hayati bir mesele. Ben tesadüfen bulundum. Gazi riyasetinde katiplik Saffet'e. Celsede bulunanlar: Dahiliye vekili Fethi, Maliye Vekili Fehmi, Nafia vekili Feyzi, Sabri (sonra Ziraat vekili), İktisat vekili Mahmut Esat, Muavenet-i İçtimaiye vekili Tevfik Rüştü, Matbuat müdürü Ahmet Ağaoğlu, Ziya Gökalp, Topçu İhsan, Sivas Mebusu Rasim..."<sup>25</sup>

İstasyon toplantılarına katılanların sayısının sabit olmadığı zamanla arttığı anlaşılmaktadır. İlk İstasyon Grubunun, Karabekir'in anlattığı gibi, ağırlıklı olarak

23 Işıl Çakan Hacıbrahimoğlu, *Devrimci Meclis II: TBMM (1923-1927)*, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 2021, s.116.

24 a.k., s.115.

25 Kazım Karabekir, *Günlükler (1906-1948)*, Yapı Kredi Yayınları, 2009, s.867. Karabekir, Paşaların Kavgası isimli anı eserinde de 18 Temmuz Günlü toplantıdan bahsetmiş ve Teşkilat-ı esasiye tadil müzakerelerinin ikinci günü şeklinde anlatmıştır. Karabekir, *Paşaların Kavgası*, s.145.

aynı zamanda “İntihap Komitesi” üyesi, Mustafa Kemal’in yakın çalışma ekibine dâhil isimlerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Mustafa Kemal Paşa’nın, Çankaya Köşküne taşınmadan önce, Ziraat Mektebinden sonra en çok karargâh olarak kullandığı İstasyonu, kritik reform atılımlarının konuşulduğu ana merkez olarak “Direksiyon” şeklinde nitelendirdiği bilinmektedir. Çoğu kez Mustafa Kemal’in başkanlığında toplanan bu gayri resmi komisyonda aralarında Ziya Gökalp, Mahmut Esat Bey, Ağaoğlu Ahmet, Tevfik Rüştü gibi yakın çalışma ekibi katılmıştır. İstasyon Grubu katılımcılarının sayısı zamanla genişlemiştir. Anayasa Teklifi, Kanun-ı Esasi Encümeni üyelerini de kapsayan mebus, uzman ve aydınların katıldığı İstasyon Toplantılarında şekillenmiştir.<sup>26</sup> Anayasacılık tarihimizde sonradan ortaya çıkan “bilim komisyonu”, “uyum komisyonu” ve “uzlaşma komisyonu” geleneklerinin kökenlerini İstasyon Toplantılarına dayandırmak mümkün görünmektedir.

Kanun-i Esasi Komisyonunun Anayasa Teklifi resmen sunulmadan önceki süreçte, İstanbul Mebusu Ali Rıza (Bebe)Bey, Kozan Mebusu Ali Saip (Ursavuş)ve Antalya Mebusu Ahmet Saki (Derin) Beyler, 21 Kasım 1923 tarihinde “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Tadilat-ı Alfiresini İkmale Medar Olmak Üzere Teklif Olunan Mevadd-ı Kanuniye” başlığını taşıyan bir Teklif’i TBMM’ye sunmuşlardır.<sup>27</sup> Karesi Mebusu Ahmet Süreyya Bey de 32 sayfa ve 140 maddeden oluşan Anayasa Teklifi’ni sunmuştur.<sup>28</sup> Kanun-u Esasi Encümeni bu teklifler üzerinden bir teklif hazırlamış ve görüşmeler yapmıştır.

## 2.2. Kanunlaşma Süreci

1924 Anayasası hakkındaki meclis tutanakları incelendiğinde, Meclis’e resmi olarak bir anayasa teklifi sunulmadığı, Anayasa metninin gerçekte Kanun-u Esasi Komisyonu tarafından hazırlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum, Komisyon (encümen) Başkanı Yunus Nadi Bey’in cumhuriyetin ilanına müteallik anayasa tadili (*Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair 364 sayılı Kanun*) hakkında Mecliste verdiği beyanda ortaya konulmuştur.<sup>29</sup>

Teklif’in görüşülmesi esnasında, Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmaya devam olunmuştur. Parlamento teamülleri ve kanun yapım sürecinin

26 Çelik, *Kurucu İktidar*, s. 71.

27 a.k., s. 94.

28 *Merbutan takdim ettiğim mevadd-ı esasiyye,..otuz iki sayfa ve yüz kırk maddeden ibaret layiha-i kanuniyyeyi iktisab-ı meriyyet üzere Heyet-i Celileye arz ediyorum efendim*” 2.2.1340. Çelik, *Kurucu İktidar*, s. 213.

29 A. Şeref Gözübüyük - Zekai Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957, s. XI.

usul ve esasları yönünden büyük ölçüde aynen devam eden Osmanlı parlamentosu içtüzük maddeleri TBMM tarafından alınan muhtelif kararlar yoluyla benimsendiği için fiili yürürlüğünü sürdürmüştür.

Anayasa sistematığına göre hazırlanarak İkinci Meclis tarafından 9 Mart-20 Nisan 1924 tarihleri arasında yaklaşık 40 günlük sürede kabul edilen 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 104. maddesiyle, 1876 Osmanlı Anayasası'nı açıkça yürürlükten kaldırmış ve ideal duruma uygun tek anayasalı düzene geçişi sağlamıştır.

Anayasa'nın kanunlaşma sürecinde, "tevhidi kuva (kuvvetler birliği)" ilkesi altı çizilen bir husus olmuştur. Kanun-u Esasi Encümeni Mazbata Muharriri (Anayasa Komisyonu Kâtibi) Celal Nuri Bey (Gelibolu), bu hususu şöyle vurgulamıştır:

"Tevhidi kuva nazariyesine son derece itina edilmiştir. Çünkü bu heyeti doğuran, bu Cumhuriyeti vücuda getiren tevhidi kuva esasıdır. Tevhidi kuvadan anladığımız şudur: Hakkı hakimiyet, hakkı saltanat doğrudan doğruya millete aittir. Fakat milletin olanca teferruatına kadar hakimiyetini kendi kendine istimal etmesi adimülîmkandır. Bunun içindir ki, millet, mümessillerinden mürekkep bir Meclis vücuda getirdi. O Meclis de Meclisi Alinizdir. Bu, bir vekalet, emir şeklinde olmuş bir vekalet değildir. Yani bu Meclisi Ali doğrudan doğruya millettir ve istediği gibi icraatını tanzim eder."<sup>30</sup>

Anayasa Teklifi'nin görüşme ve kabul sürecinde olağan kanun görüşmelerinde geçerli olan genel yasama yöntemi çerçevesinde değişiklik önergesi, ivedilikle görüşme (müstaceliyet), öncelikle görüşme (takdimen müzakere), yeterlik (kifayet) önergesi gibi içtüzük kavram ve terimlerine sadık kalındığı görülmüştür.

### 2.2.1. Uygulanan İçtüzük

1924 Anayasası'nın görüşmelerinde, esas itibarıyla Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmıştır. Yeni içtüzük yapılamadığı için bazı değişikliklerle beraber yürürlükte olan son Osmanlı Meclisi içtüzüğü ile Genel Kurulca alınan 83 Sayılı Karar gereğince, anayasa oylamalarında, 1876 Anayasası'nda öngörülen (2/3) çoğunluk şartına uyulmaması ve kabul için gerekli yeter sayı olarak "muteber mevcudun üçte ikisinin oyunun" aranması şeklindeki içtüzük benzeri yeni norm devrede olmuştur. Anayasa ya da İçtüzük değişikliği şeklinde nitelendirilmeden alınan kritik karar, esasen içtüzük görünümlü bir anayasa değişikliği yapma anlamına gelmektedir. Parlamento tarihimizde yasama organının en güçlü olduğu dönemlerden olan İkinci Meclis, Birinci Meclisin kendi seçimlerinin yenilenmesi kararında izlediği usule benzer şekilde kudretli bir Meclis olarak fiili kurucu meclis yetkisi kullanmış ve anayasa değişikliği rejimi bağlamında da belirleyici ve sonuca odaklı bir rol üstlenmiştir.

1876 Kanun-u Esasi'si, Osmanlı meclislerine içtüzük çıkarma konusunda açık bir yetki vermemişti ancak, çalışmaların bir içtüzüğe göre yapılması gerektiğini dolaylı olarak yasama dokunulmazlıklarıyla ilgili 47. maddesinde öngörmüştü.<sup>31</sup> 1877 tarihli Meclis-i Mebusan İçtüzüğü, Heyet-i Ayan Nizamnamesi ile aynı usulle Padişah tarafından (irade-i seniyye) onaylanmıştı. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun "Vazife-i Teşriyye (yasama görevi)" başlıklı ikinci bölümü bütünüyle meclise ayrılmıştı. Anayasa'da, Meclisin görüşmelerini içtüzük hükümlerine göre yapacağı düzenlenmiş, başkaca maddelerde de içtüzüğe göndermelerde bulunulmuştur. İkinci Meşrutiyetin başlangıcı, aynı zamanda parlamento tarihimizdeki kronik tablolarımızdan birisi olan içtüzüklerin ihtiyaçlara cevap vermediği şeklindeki klasik söylemin yerleştiği, sonuçsuz kalan içtüzük çalışmalarının sıradan hale geldiği yıllar olmuştur. Kısaca 1909 yılından itibaren başlayan ve halen devam eden yüzyılı aşan "İçtüzük meselesi" bu yıllarda doğmuştur. Bu dönemde toptan yeni bir içtüzük yapılamamış, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan içtüzüklerinin kısmen değiştirilmesi ve bazı yeni eklemeler yapılmasıyla yetinildiği görülmüştür. 23 Nisan 1920 tarihinde yeni kurulan Meclis tarafından ilk olarak ele alınan tartışma konularından birisi de İçtüzük meselesidir. Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün, uygulanması mümkün olan maddelerinin yürürlükte olması, diğer maddelerin ise değiştirilmek üzere komisyona havale edilmesi benimsenmiştir.<sup>32</sup> 13 Mayıs 1920 tarihinde verilen bir önerge öncelikle görüşme (*takdimen* müzakerre) kararı alınarak komisyona gönderilmiş ve karar alınmıştır. Ancak, toptan yeni bir içtüzük yapılmasına yönelik çalışmalar sonuç vermez. 2 Mayıs 1927 tarihine kadar içtüzük tartışmaları devam eder ve ihtiyaç görülen maddelerle ilgili değişiklikler gerçekleştirilir.<sup>33</sup> Dolayısıyla, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerinde, gerek komisyon gerekse genel kurul aşamasında, Osmanlı döneminden kalan Meclis-i Mebusan İçtüzüğü küçük çaplı bazı değişikliklerle uygulanmaya devam olunmuştur.

2 Mayıs 1927 tarihinde ise, parlamento tarihimizde "usuli bağımsızlık ilkesini"<sup>34</sup> esas alarak yeni ve toptancı bir anlayışla Meclis tarafından yapılmış ilk içtüzüğümüz niteliğindeki "Dahili Nizamname" kabul edilmiştir.

31 "...meğerki meclisin nizamname-i dahilisi hilafında hareket etmiş ola. Bu takdirde nizamname-i mezkur hükmünce muamele görür." Kanun-ı Esasi, m.47.

32 "27.4.1920 tarihli ve 7 numaralı Nizamname-i Dahilinin Tadil Edilmek Sureti İle Tatbikine Dair TBMM Kararı", *TBMM Kavanin Mecmuası*, C. 1.

33 Şeref İba, "İçtüzük Meselesi ve Notlu Dahili Nizamname", *Meclis Haber Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2021, S. 255.

34 Kısaca, parlamentonun, Anayasa hükümleri ışığında kendi çalışmalarını, "karar" niteliğinde düzenleme yetkisi şeklinde ifade edilebilecek "usuli bağımsızlık ilkesi" için bkz. Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2020, s.50.

### 2.2.2. Meclis Görüşmeleri

1924 Anayasası'nın hazırlık çalışmalarında, cumhuriyetle yönetilen devletlerden Fransa ve Polonya anayasalarından yararlanıldığı, Kanun-u Esasi Encümeni mazbata muharriri Celal Nuri Bey'in açıklamalarından anlaşılmaktadır.<sup>35</sup>1923 Temmuz ayında Ankara'daki İstasyon Binasında başlayan anayasa çalışmaları, 1924 baharında Kanun-ı Esasi Encümeni Teklifi'nin TBMM'ye sunulmasıyla tamamlanmıştır. 28 Şubat 1924 tarihinde Kütahya Mebusu Ragıp (Soysal) Beyin takriri (önerge) üzerine haftanın bir gününün anayasa görüşmelerine ayrılması benimsenmiştir. TBMM, Kanun-ı Esasi Teklifini 9 Mart 1924 tarihinde görüşmeye başlamış ve 9 birleşim, 15 oturumda, yaklaşık 30 saatlik bir çalışma sonucu 20 Nisan 1924 tarihinde kabul etmiştir.

83 numaralı “*Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Ekseriyeti Mutlakanın Sülûsan Ekseriyetiyle Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umumiye Kararı*” başlıklı TBMM Kararı<sup>36</sup> uyarınca, 1876 Anayasasındaki anayasa değişikliğinde aranan (2/3) nitelikli çoğunluk kuralına uyulmaması, toplantı nisabının yani üye tamsayısının salt çoğunluğunun üçte ikisinin oyuyla kabul edilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece, İkinci TBMM doğal bir kurucu meclis olduğunu kanıtlamış ve Anayasa yapma yönteminin özünü oluşturan noktada, tipik bir “Kurucu Meclis” yetkisi kullandığını ilan etmiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Meclis Genel Kurulundaki görüşme tutanakları incelendiğinde, Cumhurbaşkanının konumu ve hükümet sistemi gibi belirli maddeler dışında sakin bir parlamento atmosferinde geçtiği söylenebilir. Bunun temel nedeni, Anayasa Teklifi'nin Mustafa Kemal Paşa'nın doğrudan başkanlık ettiği İstasyon Toplantıları ve Anayasa Komisyonunun zaman zaman ortaklaşa çalışması sonucu bir metin hazırlanmış olması kadar yeni seçimler sonucunda oluşan mecliste muhalif seslerin azlığı ve etkisizliğidir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, kanun yapım tekniği ve yasama usulleri bağlamında genel olarak 1876 ve 1921 Anayasası ile 1877 Osmanlı Meclis-i Mebusan İchtüzüğü'nün değiştirilmiş hali ve 83 sayılı Meclis Kararı'nın sağlamış olduğu hukuki zeminde görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Anayasa maddelerin görüşmeleri, genel olarak sakin ve demokratik ortamda yürütülmüştür. Buna karşılık, Kanun-u Esasi'de öngörülen anayasa değişikliği rejimi ve (2/3) nitelikli çoğunluk şartını fiilen devre dışı bırakan bir Meclis kararı alınmakla yetinildiği görülmüştür. Genel Kurulda yapılan oylamaların açık oylama şeklinde yapılması yürürlükteki içtüzüğe göre zorunlu olmadığından maddelerin oylama sonuçları belirsizdir. İşaretle yapılan oylamalarda Başkan, tereddüt ettiği hallerde açık oya başvurmuştur:

35 Gözübüyük - Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s.33.

36 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D.2, C.7, 09.03.1340, s.246-252.

“290 üyeli Meclisin en az 145 üye ile toplanması ve en az 97 üye ile karar vermesi gerekmiştir. Ancak katılanların sayısı arttıkça gereken karar yetersayısının artacağından kuşku yoktur. 20 Nisan 1924 tarihinde Anayasa'nın tümü üzerinde yapılan oylamada Başkan önce “kanunun heyet-i umumiyesinin tayini esami ile reye” sunacakken, yani tümünü açık oylamaya tabi tutacakken, araya düzeltme istemleri girmiş ve Başkan hiçbir açıklama yapmadan oylamayı işaretle yapmıştır. Bu arada istem olmadığından açık oylamaya gerek olmadığına ilişkin bağırımlar olmuştur. İşaretle oylamadan sonra Başkan “İttifaka yakın bir ekseriyetle kabul edilmiştir.” açıklamasını yapmıştır.”<sup>37</sup>

Bakırcı'nın, Genel Kuruldaki oylama sürecine ilişkin tespitlerinde aktardığı gibi, içtüzük hükümleri ihlal edilmeden oylamaların seri biçimde sonuçlanmasını sağlayan işaretle oylama yöntemi tercih edilmiştir.

İkinci Meclisin, 1924 Anayasası'nı, yeni bir anayasa yapımı için kısa sayılabilecek sürede sonuçlandırması, öncelikle dönemin kudretli meclisinin homojen yapısı ve siyasal planda muhalif seslerin azlığı şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca, “İstasyon Toplantıları” aşamasında anayasa teklifinin hazırlanma süreci ve komisyon görüşmelerindeki mutfak çalışmalarının katkısı da dikkate alınmalıdır.

## SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğundan yeni devlete geçiş etabında muhtelif kaygılarla ve Osmanlı 1876 Kanun-ı Esasisi'yle beraber yürürlükte olmak üzere hazırlanmış olan 1921 Anayasası, milli mücadele döneminin bitiminden sonra eksik ve yetersiz hale gelmiştir. Dış dünyaya aynı zamanda yeni Devletin varoluş ve kuruluş manifestosu niteliğine sahip olacak genel anayasa sistematığına ve insan hakları alanındaki gelişmelere uygun yeni bir anayasa yapılması zorunluluğu doğmuştur.

Birinci Meclisin görev süresi, takvim yılı biçiminde sınırlandırılmamıştı. 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesi tarafından 18 Sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'na yapılan atıf gereğince TBMM'nin hedeflerine ulaştığını, (2/3) çoğunlukla alabileceği kendi kararıyla belirleyebileceği, dolayısıyla milletvekili seçimlerinin yenilenmesi öngörülmüştü. Dönemin kendine mahsus şartları çerçevesinde milli mücadelenin lideri Mustafa Kemal'in ısrarı üzerine muhaliflerin de desteğiyle TBMM'nin (2/3) çoğunluk şartına uymadan kendi seçimlerinin yenilenmesine karar verdiği görülmüştür. İkinci Meclisin, dönemin ruhu ve meclis üstünlüğü ilkesinden kaynaklanan özgüvenle doğal bir kurucu meclis olarak hareket ederek yeni bir anayasa yapma yetkisine sahip olduğu düşüncesi genel kabul görmüştür.

1924 Teşkilat- Esasiye Kanunu Teklif Taslağı'nın hazırlanmasında, Mustafa

37 Bakırcı, “1924 Anayasası”, ...



Kemal Paşa'nın çok yakınında bulunan bazı mebuslar, uzmanlar, bilim insanları ve zaman zaman TBMM Anayasa Komisyonu üyelerinin de katıldığı, genellikle Mustafa Kemal'in bizzat başkanlık ettiği "İstasyon Toplantıları" merkezi yasama mutfağı rol üstlenmiştir. İstasyon Grubunun şekillendirdiği Anayasa Teklifi, resmi kanaldan TBMM Başkanlığına sunulmamış ancak gayri resmi yollardan iletilmiştir. Dolayısıyla, literatürde 1924 Anayasa Teklifi'nin Kanun-ı Esasi Encümeni tarafından hazırlanıp sunulduğu yönündeki genel bilgiler, en azından eksik ve yetersiz durumda olduğundan düzeltilmelidir.

Öte yandan, TBMM faaliyetlerinde günümüze kadar etkileri devam eden Anayasa hazırlıklarında "Bilim Komisyonu" ve siyasi partiler arası "uzlaşma komisyonu"<sup>38</sup>; İçtüzük çalışmalarında "uzlaşma komisyonu" oluşturma geleneklerinin köklerinin "İstasyon Toplantıları"na dayandırılması mümkün görünmektedir. 1924 Anayasası'nın kanunlaşma sürecinde dikkat çeken en önemli nokta, halen yürürlükte bulunan 1876 Anayasası'ndaki (2/3) nitelikli çoğunluk şartına uyulmamış olmasıdır. TBMM'ye sunulan bir önerenin kabulü üzerine, "muteber mevcudun en az üye tamsayısının salt çoğunluğu mevcut olmak şartıyla hazır bulunanların üçte ikisi"nin kabul oyunu yeter sayı olarak tespit eden bir karar alınmış olması, asli kurucu iktidar yetkisi kullanma bağlamında esaslı ve cesur bir adım olmuştur. Bununla birlikte, yeni Anayasa'nın kanunlaştırma sürecinde, yasama usulleri ve görüşme düzeni bağlamında parlamenter devamlılık görülmüş ve değiştirilen hükümlerle beraber Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmaya devam olunmuştur.

---

38 Benzer şekilde, TBMM İçtüzüğünde dayanağı bulunmayan gayri resmi fiili toplantılar durumundaki uzlaşma komisyonlar da hazırladıkları çalışma metinlerini doğrudan TBMM'ne sunmak yerine liderlerine veya grup yönetimlerine teknik mutabakat veya konsensüs metinleri olarak sunmakta, teklifleştirme işine ayrı bir aşama olarak bakılmaktadır. Uygulamada bu tip komisyonlar bazen "Uyum Komisyonu" veya "özel komisyon" olarak da adlandırılmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Bakırcı, Fahri, “1924 Anayasası”, *Atatürk Ansiklopedisi*, ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924\_Anayasas%C4%B1, Erişim Tarihi: 15.9.2021.
- Çakan Hacıbrahimoğlu, Işıl, *Devrimci Meclis II: TBMM (1923-1927)*, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 2021.
- Çelik, Demirhan Burak, *Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci*, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2016.
- Gözübüyük, A. Şeref - Sezgin, Zekai, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957.
- İba, Şeref, “İçtüzük Meselesi ve Notlu Dahili Nizamname”, *Meclis Haber Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2021.
- İba, Şeref, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2020.
- İba, Şeref, “Parlamento Tarihimizde II. Meclis”, *Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışmaları ve İşlevleri*, (Ed.: Yusuf Tekin), I. Cilt, TBMM Basımevi, 1. Baskı, Ankara, 2020.
- İba, Şeref, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- Karabekir, Kazım, *Günlükler (1906-1948)*, Yapı Kredi Yayınları, 2009.
- Karabekir, Kazım, *Paşaların Kavgası*, Haz.: Faruk Özerengin, Emre Yayınları, İstanbul, 1994.
- Kılıç Ali, *Kılıç Ali Hatıralarını Anlatıyor*, Sel Yayınları, İstanbul, 1955.
- Mumcu, Ahmet, “1924 Anayasası”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 2, S. 5.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2014.
- Sevük, İsmail Habib, *Atatürk'le Beraber*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, İstanbul, 1995.
- Tekin, Yusuf - İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, S. 2.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016.

*Düstur, 3. Tertip, C. 4.*

*Düstur, 3. Tertip, C. 5.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.28, 01.04.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 1, 11.08.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C.3, 29.10.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 7, 09.03.1340.*