

I. Dönem TBMM’de “İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)”nın Statüsü ve “TBMM Reisi”nin İcra İle İlgili Yetki ve Sorumluluğu

Yrd.Doç.Dr.Yavuz ASLAN*

23 Nisan 1920’de, olağanüstü bir dönemde açılan TBMM, “Milli Egemenlik Prensi”ni kendisine siyasî ve hukukî temel edinmiş, kuvvetler birliği esasına dayanan “Meclis Hükümeti Sistemi”ni kabul etmiştir. Son derece kendisine has özellikleri olan I. Dönem TBMM, Türk milletinden aldığı yetki ve egemenlik hakkını muhafaza etmek hususunda çok titiz davranmıştır. Bu durumu, TBMM’nin hemen hemen yaptığı bütün uygulamalarda ve aldığı kararlarda görmek mümkündür. Elbetteki böyle bir Meclis’in başkanlık makamının da, başka parlamentolardaki başkanlık makamlarından farklı ve özel olması kaçınılmazdır.

Aslında TBMM Reisi’nin yasama açısından sorumluluğu¹ herhangi bir parlamento başkanından farklı değildir. Ona diğerlerinden farklı özellikler veren “İcra (Yürütme)” ile ilgili görev ve yetkileridir. Bu çalışmada I. Dönem TBMM’nde, TBMM Reisi’nin İcra ile ilgili görev, yetki ve sorumluluğu üzerinde durularak, İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)’nin konumu ve statüsü açıklanmaya çalışılacaktır.

1920 yılı şartları göz önüne alındığında, İstanbul Hükümeti’nin Hilafet ve Saltanat müesseseleri halinde bulunuşu ve uzun süre bundan vazgeçilmeyiş, hukuken bir devlet başkanlığının kurulmamasına sebep olmuştur². Nitekim Mustafa Kemal Paşa, Meclis’in açıldığının ertesi günü (24 Nisan 1920) Meclis’e sunduğu “Hükümet Teşkili” hakkındaki teklifinde şöyle demektedir:

“Reissiz bir hükümet vücuda getirmek zarureti içindeyiz. Çünkü Padişah-Halife, hem Osmanlılar’ın hem de bütün Müslümanlar’ın başı olmakla beraber zor ve tehdit altındadır. Bu sebeple, geçici olsa dahi, Anadolu’da bir hükümet reisliği veya padişah kaymakamlığı (vekilliği) kurmak doğru olmaz. Maksat Saltanat ve Hilafet makamının kurtarılmasıdır. Başka bir makama devlet reisliği yetkileri vererek, o makamı gayri mesul tanımakta felaketli netice doğurur.”³

* Atatürk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Müdürlüğü Öğretim Üyesi

¹ Bu sorumluluk Büyük Millet Meclisi Nizamname-i Dahiliyesi (İç Tüzük) ile belirlenmiştir.

² Tanık Zafer Tunaya, “Bağımsız Türkiye Kurucusu TBMM Hükümeti’nin 50. Yıldönümünde”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, VI/31, (1970), s.42.

³ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, c.1, s.31.

Mustafa Kemal Paşa’nın hükümet teşkili hakkındaki teklifi rastgele verilmiş bir teklif değildi. Memleketin geçirdiği zor dönem, günün şartları ve Meclis’te bulunan mebusların ruhi

Görüldüğü gibi, Mustafa Kemal Paşa o günün şartlarında bir Padişah Vekilliği veya bir Hükümet Başkanlığı kurmanın felaketli sonuçlar doğuracağını belirtmiştir. Bunun yerine nasıl bir yol izleneceğini de teklifinin diğer maddelerinde açıklamıştır ki, beşinci madde Meclis'in kendisine seçeceği başkanın ve hükümet başkanlığının konumunu şu şekilde ortaya koymaktadır:

"Meclis" in kendisi için seçeceği başkan, meclisi temsil etmeli, fakat İcra heyetinin de reisi olmalıdır. Başkan, Meclis adına yaptığı tasarruflardan dolayı, diğer vekiller gibi meclis karşısında sorumlu⁴ olmalıdır. Bu ağır bir ödevidir. Zira sorumluluk hem Meclis, hem de İcra Heyeti Reislği'nden doğmaktadır."⁵

24 Nisan 1920 tarihli, Mustafa Kemal Paşa'nın teklifi Meclis tarafından kabul edilerek, bir Hükümet Başkanlığı veya Padişah Vekilliği ihdas edilmemiş, Meclis'in kendisine seçeceği başkanın, kendi içerisinde oluşturacağı hükümete de başkanlık etmesi kararlaştırılmıştır. Yani TBMM Reisi, İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı olacaktı. Bu sıfatın TBMM Reisi'nin icra ile ilgili görevleri iki temel esasta toplanabilir:

1. Meclis Reisi sıfatı ile İcra Vekilleri Heyeti (Hükümeti)'ne başkanlık etmek.
2. İcra Vekilleri Heyeti kararlarını Meclis namına tasdik etmek⁶.

durumu göz önüne alınarak yapılmış ve herkesin kabullenebileceği bir özellik taşıyordu. O gün içinde bulunan durumu Mustafa Kemal Paşa Nutuk'ta şöyle anlatmaktadır:

"Hakikat, Osmanlı Saltanatı'nın ve Hilafeti'nin münkariz ve mülga olduğunu düşünerek yeni esaslara müstenit, yeni bir devlet kurmaktan ibaret idi. Fakat vaziyeti olduğu gibi telaffuz etmek, maksadı büsbütün ziyana mucib olabilirdi. Çünkü efkâr ve temayülüti umûmiye, hancüz Padişah ve Halifenin mazûr mevkiinde bulunduğu merkezinde idi. Hatta Meclis'te, ilk anda makamı hilafeti ve saltanatla irtibat ve hükümeti merkeziye ile itilaf aramak cereyanı baş göstermişti.

"İstanbul şcrâitinin halife ve padişah ile, ne alenî ve ne de hususî ve mahrem temasa müsait olmadığını izaha çalıştım. Böyle bir temasa ne anlamak istediğimizi sordum ve milletin; istiklâl ve tamamiyyeti mülkiyenin temini için çalışmakta olduğunu haber vermek için ise, buna hâcet yoktur. Çünkü Padişah, halife olan zatın da bundan başka bir şey düşünmesine imkân var mıdır? Bunun aksini ağzından işitsem inanmam, mutlaka bunun icbâr ve tazyik altında söyletildiğini kabul ederim" dedim. Alçyhimize çıkarılmış olan fetvanın sania ve hükümeti merkeziye evamir ve tebligatının muhtacı tefsir olduğunu söyleyerek, hazı zayıf kalpli ve zayıf muhakemeli insanların säik olmak istedikleri teenniye iüzum görmediğimizi izah ettim."(Mustafa Kemal Atatürk, Nutuk, c.II, Ankara, 1981², s.437.

⁴ Teklifteki bu fikir, 1876 Kanun-i Esasi'sinin kabul ettiği Padişah'ın sorumsuzluğu prensibine karşı bir reaksiyon ifadesi sayılabilir. Böylece Meclis'in üstünlüğü, Meclis Hükümeti sisteminin temel unsuru olarak sağlanmak yoluna gidilmiştir. (Tarık Zafer Tunaya, "TBMM Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, XXII/3-4, (1956), s.233.).

⁵ Bu teklifin tam metni için bakınız. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, C.1, s.30-32; Atatürk'ün Söylev ve Demecleri, C.I-III, Ankara, 1989³, s.60-63.

⁶ Mustafa Kemal Paşa, Hükümetin Teşkili hakkındaki teklifi Meclis tarafından kabul edildikten sonra, TBMM Reisi olarak kendisine verilen yetkileri bütün yurda şu şekilde duyurmuştu:

"Büyük Millet Meclisi Reisi aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin de reisidir. Meclis Reisi sıfatıyla Meclis namına vaz'ı imzaya ve tasdiki mukarrerata salahiyettar olmakla beraber, icraya ait mesailde de heyeti umumiye nezdinde tamamen mes'uldür".(Faik Reşit Unat, "Türkiye

Bu durum, İcra Vekilleri seçim kanunu hazırlanırken Meclis tarafından önemle göz önünde bulundurulmuştur⁷. Ancak, 2 Mayıs'ta kabul edilen ve TBMM'nin 3 nolu kanunu olan "İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair Kanun"⁸, TBMM Reisi'ne, hükümetin oluşturulmasında herhangi bir görev ve yetki vermediği gibi, hükümetin başkanı konumunda olmasına rağmen hükümet üyelerini (İcra Vekilleri) denetlemek ve aralarında çıkabilecek ihtilafları çözmek gibi bir sorumluluğu da yüklememiştir. Meclis bu konulardaki bütün görev ve yetkiyi kendi üzerinde toplamış, hükümet üyelerinin seçiminde, onların denetlenmesi ve aralarındaki ihtilafların çözümüne kadar her türlü yetkiyi kendi elinde tutmaya özellikle itina göstermiştir.

Bu kanun gereğince 3-4 Mayıs 1920'de İcra Vekilleri Heyeti seçimi yapılmış ve bu heyet (hükümet) ilk toplantısını 5 Mayıs'ta, TBMM Başkanı olması sıfatıyla İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı olan Mustafa Kemal Paşa'nın başkanlığında yapmıştır⁹.

Vekil (Bakan) seçim usulünde çok geçmeden bazı problemler çıkmış ve bu seçim sisteminin önceden göz önüne alınmayan bazı mahzurları olduğu görülmüştür¹⁰. Bu nedenle, 4 Kasım 1920'de Çorum Mebusu Fuad Bey ve 44 arkadaşının verdiği önerge ile İcra Vekilleri Seçim Kanunu'nun İkinci Maddesi değiştirilerek, Büyük Millet Meclisi Başkanı'na vekâletler için "aday gösterme" yetkisi verilmiştir¹¹. Bu değişikliğe göre, TBMM Başkanı, Meclis'teki mebuslar içerisinde vekâletler için adaylar gösterecek ve bu adaylardan birisi Meclis tarafından vekil seçilecektir. Böylece Meclis Başkanı, hükümetinde başkanı olması sıfatıyla, icra işlerinde birlikte çalışacağı kişileri "aday gösterme" yolu ile de olsa belirleme yetkisine kavuşmuştur.

Fakat 1922 yılında TBMM'nde gruplaşmaların daha belirgin bir şekilde ortaya çıkması ve Meclis içi muhalefetin artması ile, bazı Mebuslar bu durumu Meclis'in yetkilerine bir sınırlama getirilmesi şeklinde yorumlamaya başlamışlardır¹². Nitekim bunun sonucunda İcra Vekilleri Seçim Kanunu yeniden

Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşuna Ait Bazı Belgeler", Tarih Vesikaları 1/6. (1942), s.404.)

⁷ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, C.1, s.156.

⁸ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, C.1, s.185-186; TBMM Kavânin Mecmuâsı, C.1, Ankara, 1925, Kanun No:3, s.4; Düstur, 2.Tertip, C.1, Kanun No:3, s.6.

⁹ Hakimiyet-i Milliye, 9 Mayıs 1336 (1920), Numro:28.

¹⁰ Bu konuda fazla bilgi için bakınız Yavuz Aslan, Türkiye Büyük millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu (23 Nisan 1920-30 Ekim 1923), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Erzurum, 1990, s.83-89.

¹¹ TBMM ZC., Devre:1, C.1, s.259-265.

¹² Özellikle Meclis içerisindeki "İkinci Grup"un teşekkülünden sonra, bu kanunun tatbiki, yani bakanlıklar için Meclis başkanının aday göstermesi, muhalif grubu memnun etmemiştir.

Meclis'in gündemine getirilmiş ve 8 Temmuz 1922'de yapılan değişikliklerle vekâletler için aday gösterme yetkisi Meclis Başkanı'ndan alınarak, yeniden eski usûle dönmüştür¹³. Yani vekiller yeniden Meclis üyeleri arasından şahsen ve gizli oyla seçilecekti ki, bu da Meclis Başkanı'nın yürütme organının oluşturulması ile ilgili yetkilerinin elinden alınması demektir.

Görüldüğü gibi "Türk Bağımsızlık Savaşı"nda çok önemli bir rol oynayan I. Dönem TBMM'nde, Meclis Başkanı hem yasama organının, hem de yürütme organının başı durumundadır. Ayrıca 5 Ağustos 1921'de kabul edilen Başkumandanlık Kanunu¹⁴ ile Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa, "TBMM Orduları Başkumandanı" seçilince, askeri kuvvetlerinde başı olmuş ve bu kanunla Meclis. geçici dahi olsa bütün yetkilerini kendi başkanına, yani Mustafa Kemal Paşa'ya devretmiştir.

Meclis. kendi başkanına verdiği bu kadar büyük yetkilere rağmen, Meclis Başkanı Meclis'in verdiği görevleri yapmak zorunda olan bir memur durumundadır. Bütün kuvvet ve yetkilerin tek sahibi Meclis'tir. Bu Meclis Hükümeti sisteminin en tabii sonucudur. Nitekim Mustafa Kemal Paşa, bu durumu ve kendi statüsünü 20 Temmuz 1921'de, Kâzım Karabekir Paşa'ya çektiği telgrafta şu şekilde belirtmektedir:

"Malumu devletleri olduğu üzere bir hükümet şeklinde yaşıyoruz. Ve onun bütün mefhumlarına tabiyet mecburiyetindeyiz".

"...Meclis-i Mebusan mahiyetinde bir Meclis'in reisi bulunmuyorum. Halbuki Büyük Millet Meclisi'nin salahiyet-i icraîyesi de bulunduğundan ne'vama (bir dereceye kadar) hükümet mahiyetindeki bir Meclis'in reisi bulunmaktayım."¹⁵

Hükümet başkanlığı meselesine gelince, daha öncede belirtildiği gibi, Meclis Başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanı konumunda idi. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile İcra Vekilleri'nin içlerinden birini kendilerine başkan seçmeleri usulü getirildi¹⁶. Bu kanun gereğince vekiller (bakanlar) kendi

Kanunun ilga edilmesini şiddetle istemeye başladılar. Her fırsattan istifade ederek aleyhinde bulundular. Gösterilen adayların yerinde olmadığını belirttiler. Daha sonraları vekil seçiminde Meclis'i terk ederek nisabı bozmaya başladılar. Hatta İkinci Grup, Mustafa Kemal Paşa'nın gösterdiği adayları dikkate almadan, kendi grupları adına ortaya attıkları adaylara, kanuna aykırı oy vermek suretiyle vekil seçimini engellemeye başladılar. (Atatürk, Nutuk, C.II, s.430; Damar Arıkoğlu, Hatıralarım, İstanbul, 1961, s.284-285).

¹³ TBMM ZC.. Devre:I, C.I, s.338; TBMM Kavanin Mecmuası, Devre:I, C.I, Kanun No:244, s.263.

¹⁴ Düstur, 3 Tertip, C.II, Kanun No:144, s.133.

¹⁵ Atatürk, Nutuk C.II, s.599, 601.

¹⁶ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Madde:9, Bakınız. Düstur, 3.Tertip, C.I, Kanun No:85, s.196-199; TBMM Kavanin Mecmuası, Devre:I, C.I, Kanun No:85, s.89-91.

aralarında birisini başkan seçeceklerdi¹⁷. Fakat bu seçilen başkanın, diğer vekillere bir üstünlüğü olmayacaktı. İcra Vekilleri Heyeti Reisi, vekillerin yaptığı işlerden dolayı Meclis'e karşı sorumlu olmayacak ve yine her vekil ayrı ayrı Meclis karşısında sorumlu olacaktı. İcra Vekilleri Heyeti Reisi yalnızca İcra Vekilleri Heyeti'nin kendi aralarında yaptığı toplantılarda, müsaviler arasında birinci olacak, bu toplantılara başkanlık edecektir.

Her ne kadar Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile İcra Vekilleri Heyeti'ne bir "Reis" seçilmesi hükmü getirilmişse de, yine bu kanunla Meclis'in İcra Vekilleri Heyeti'nin "tabii reisi" olma hakkı saklı tutulmuş ve TBMM Reisi, Meclis adına İcra Vekilleri Heyeti kararlarını tasdike yetkili kılınmıştır¹⁸. Bu tarihten sonra hükümetin çıkardığı kararnamelerde hem İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin hem de TBMM Reisi'nin imzası vardır.

8 Temmuz 1922 tarihli İcrâ Vekilleri Suret-i İntihâbına Dair kanun¹⁹ ile, vekâletler için aday gösterme hakkı Meclis Reîsi'nden alınarak, yeniden eski usûle dönülürken, İcra Vekilleri Hey'eti Riyâseti de müstakil bir hale getiriliyordu. Artık İcrâ Vekilleri kendi aralarından birini reis seçmeyecekler, vekil seçiminde olduğu gibi İcrâ Vekilleri Hey'eti Reisi'ni de Meclis, şahsen gizli oy ile, kendi üyeleri arasından seçecekti. Ve ayrıca kanunun İkinci Maddesi ile, eğer İcrâ Vekilleri Riyaseti'ne seçilen kişi vekil ise hâiz olduğu vekâleti de Meclis kararı ile muhâfaza edecekti²⁰.

Bu kanun ile Hey'et-i Vekile Riyâseti'ne müstakil bir durum kazandırılmasına rağmen, Hey'et-i Vekile Reîsi'nin vazife ve sorumluluğu muallakta bırakılmış ve bu konuda bir kayıt getirilmemiştir.

İşte bu boşluk, 2 Nisan 1923 tarihinde çıkarılan bir Hey'et-i Umûmiye Kararı ile doldurulmaya çalışılmıştır. Hey'et-i Vekile Reîsi'nin Vazife ve

¹⁷ Teşkilat-ı Esâsiye Kanunu'nun 9. Maddesi gereğince, İcra Vekilleri, 24 Ocak 1921'de Müdafaa-i Milliye Vekili Fevzi Paşa'yı İcra Vekilleri Heyeti Reisi seçmişlerdir. Bu seçim sonucunu Meclis'e bildiren tezkere aşağıdadır.

"Büyük Millet Meclisi Riyaset-i Celilesine

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun dokuzuncu maddesi ahkâmına tevfikân İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti'ne ittifaq-ı âra ile Müdafaa-i Milliye Vekili Ferik Fevzi Paşa Hazretleri'nin intihâb edildiğine dair Hey'et-i Vekile'nin 24.1.1337 (1921) tarihindeki içtümâmında kabul olunan kararnâme aynen ve rapten takdim kılınmıştır, efendim.

İcra Vekilleri Hey'eti Reisi ve
Müdafaa-i Milliye Vekili
Fevzi"

(TBMM ZC., Devre:1, C.7, s.372-373).

¹⁸ Bakınız Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Madde. 9.

¹⁹ Düstur, 3.Tertip, C.3, Kanun No:244, s.263.

²⁰ Bu kanun gereğince, ilk kez Meclis tarafından İcra Vekilleri Heyeti Reisi seçimi yapılmıştır. 12 Temmuz 1922'de yapılan seçimle Sivas Mebusu Hüseyin Rauf Bey (Orbay), İcra Vekilleri Heyeti Reisi seçilmiştir. (TBMM ZC., Devre:1, C.1, s.358.

Mes'uliyeti Hakkında Hey'et-i Umûmiye Kararı²¹ namı altında çıkarılan bu kanun şöyle idi:

“Hey'et-i Vekile Reisi'nin İcrâ Vekilleri Hey'eti ile Büyük Millet Meclisi arasında vasıta ve vekillerin merci-i istişârisi olduğu, vezâif-i müşterekeden Reisin Vekillerle beraber mes'ul bulunduğu kabul edilmiştir.”

Bütün bu gelişmeler, yani Hey'et-i Vekile Riyaseti'nin müstakil hale getirilmesi ve bu makama kısmen de olsa vekiller verilmesi, “Kabine Sistemi”ne gidişin en önemli belirtilerinden biri sayılabilir. Nitekim 29 Ekim 1923 tarihinde, Cumhuriyet'in ilânı ile kabine sistemine geçilecektir ve böylece I. Dönem TBMM'de yaşanan pek çok sorun köklü bir çözüme kavuşacaktır.

²¹ Düstur. 3.Tertip. C.IV, Karar No:384, s.75; Suna KİLİ, Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, 1985, s.98.