

ARAŞTIRMA MAKALEŐİ

Türk Anayasa Hukukunda Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde ve 1921 Anayasası'nda İcra Vekilleri HeyetiSerdar Narin* 

MAKALE BİLGİSİ

Başvuru: 31.10.2022**Kabul:** 11.11.2022**Online Yayım:** 30.11.2022**Anahtar Kelimeler:**

1921 Anayasası,
Yürütme,
Kuvvetler Birliği İlkesi,
Meclis Hükümeti Sistemi,
İcra Vekilleri Heyeti

Kaynak Gösterimi:

Narin, Serdar. (2022). Türk Anayasa Hukukunda Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde ve 1921 Anayasası'nda İcra Vekilleri Heyeti. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24 (2), 488-507. DOI:10.54838/bilgisosyal.1197496

Özet

Türkiye'de Ulusal Kurtuluş Savaşı dönemi ve 1921 Anayasası düzeninde, kuvvetler birliğine dayalı saf meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. Dönemin milli egemenliğin tecelligahı üstün meclis anlayışına uygun olarak; yasama, yürütme ve yargı erkleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin hukuki-siyasi varlığında toplanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme erkini, kendi içinden teker teker seçtiği, yön verebilip, gerektiğinde değiştirebildiği "İcra Vekilleri Heyeti" aracılığıyla kullanmıştır. 1921 Anayasası, 1923 Anayasa değişikliklerine kadar bir cumhurbaşkanlığı makamını hukuken düzenlenmemiş olup; bu dönemde, normal bir devlet başkanına ait olması gereken yetki ve fonksiyonlar, Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından yürütülmüştür. Türkiye'de cumhurbaşkanlığı makamı, 1923 Anayasa değişiklikleri ile kabul edilmiştir. Bu makalede, Millî Mücadele döneminin anayasal sisteminde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kuruluşundan sonra, 1921 Anayasası öncesi dönemde, 1921 Anayasası'nın kabul edilışinden sonra ve de 1921 Anayasası'nda, 29 Ekim 1923 tarihinde 364 Sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişiklikleri sonrasında, yürütme organı olarak "İcra Vekilleri Heyetinin" hukuki statüsü incelenmiştir.

* **Sorumlu Yazar:** Dr Öğr.Üyesi., Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Tınaztepe Kampüsü, ✉ serdar.narin@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0319-7358, İzmir, Türkiye

RESEARCH ARTICLE

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional Law During the National War of Liberation and The Constitution of 1921Serdar Narin * 

ARTICLE INFO

Submitted: 31.10.2022
Accepted: 11.11.2022
Published Online: 30.11.2022

Keywords:

1921 Constitution,
Executive, Principle of Union
of Forces,
Conventional Government Sys-
tem,
Executive Deputies Committee

To cite this article:

Narin, Serdar. (2022). Türk Anayasa Hukukunda Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde ve 1921 Anayasası'nda İcra Vekilleri Heyeti. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24 (2), 488-507.
DOI:10.54838/bilgisosyal.1197496

Abstract

In Türkiye, during the period of the National Liberation War and the 1921 Constitution, a pure parliamentary government system based on the unity of forces was implemented. In accordance with the understanding of the supreme assembly, the manifestation of the national sovereignty of the period; legislative, executive and judicial powers gathered in the legal-political entity of the Turkish Grand National Assembly. The Turkish Grand National Assembly exercised its executive power through the "Executive Deputies Committee", which it elected one by one from among itself, which it could give direction and change when necessary. The 1921 Constitution did not legally hold a presidential office until the 1923 Constitutional Amendments, and during this period the powers and functions that should belong to a normal head of state were carried out by the President of the Grand National Assembly. The office of presidency in Türkiye was accepted with the 1923 Constitutional Amendments. In this article, firstly the constitutional executive system of the National Struggle period, after the establishment of the Turkish Grand National Assembly in the period before the 1921 Constitution; secondly the period after the adoption of the 1921 Constitution, and thirdly the constitutional amendments made in the constitutional system of the 1921 Constitution with the Law No. 364 on 29 October 1923 related with legal status of the "Executive Deputies Board" as the executive body were examined.

* **Corresponding Author:** Asst Prof., Dokuz Eylül University, Faculty of Law, Tınaztepe Kampüsü, ✉ serdar.narin@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0319-7358, İzmir, Türkiye

Giriş

Mondros mütarekesini izleyen günlerde, Anadolu'nun çeşitli yerlerinde başlayan düşman işgalleri karşısında; Müdafaa-i Hukuk hareketleri doğdu. Vatanın bağımsızlığı ve milletin istiklaline ilişkin bu elem verici gelişmeler karşısında; Mustafa Kemal Paşa önce 19 Mayıs 1919'da Samsun'a çıktı ve oradan da Anadolu'ya geçerek, Erzurum ve Sivas kongreleri akabinde, Kuvayı Milliye hareketine önderlik ederek, Millî Mücadele'yi ve Kurtuluş Savaşı'nı başlattı. Anadolu'da yakılan bu bağımsızlık ateşinin karşısında, İstanbul hükümeti, Mebusan Meclisi seçimlerinin yapılmasına mecburen izin vermek durumunda kaldı. Yapılan seçimler neticesinde, Müdafaa-i Hukukçular büyük bir zafer kazanarak çoğunluğu elde ettiler. Bu ortamda toplanan Son Osmanlı Mebusan Meclisi, Türk vatanının bölünmezliğini tescilleyen Misak-ı Milliye (Ahd-i Milli) 28 Ocak 1920'de tüm dünya kamuoyuna ilan etti. Türk milletinin bu haklı tepkisi ve milli heyecanlar Anadolu'da adeta bir çığ gibi büyüdü. Bu ulusal direnişi sonlandırmak isteyen işgalciler harekete geçtiler. Kısa bir süre sonra İngilizlerin bir Türk devleti olan Osmanlı İmparatorluğu'nun başkentini 16 Mart 1920'de işgal etmeleri sonrasında artık Mebusan Meclisinin görev yapmasına olanak kalmadığı gibi, Millî Mücadele taraftarı birçok milletvekilleri de tutuklandılar. Zaten eş zamanlı olarak da işbirlikçi Damat Ferit hükümeti Son Osmanlı Mebusan Meclisini feshetmişti. Bu gelişmeler karşısında; aslında kurucu meclis niteliği açık olan, "olağanüstü yetkileri haiz" bir meclisin Ankara'da toplanacağını bildiren bir tamimi, Mustafa Kemal Paşa, illere göndererek, derhal yeni seçimlerin yapılmasını istedi (Özbudun, 2017: 27).

19 Mart 1920 tarihli " İntihap Hakkında Tebliğ" (Seçim Konusunda Bildiri) başlığını taşıyan bu tamimde Mustafa Kemal Paşa: Olağanüstü yetkilere haiz (kurucu) Meclisin Ankara'da toplanacağını, Mecliste ulus işleri-

nin görülüp, denetleneceğini vurgularken, Türk milletinin bu yeni Meclisine üye olarak seçilebilecek kişilerin; Mebusan hakkındaki yasal mevzuata, koşullara tabi olduklarını, bir başka ifade ile, 1876 tarihli seçim yasasının hüküm altına aldığı seçilebilme koşullarına sahip olmaları gerektiği hukuki mecburiyetlerini bildiriyordu. Bu tamim çerçevesinde yapılan seçimler neticesinde, ülkenin farklı seçim çevrelerinden seçilip gelen 232 mebus ile birlikte, son Osmanlı Mebusan Meclisi'nden kaçıp gelebilen mebusların da katılımlarıyla, Gazi TBMM, 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da toplandı. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, almış olduğu 1 no'lu kararla kendi hukuki mevcudiyetini tüm dünyaya ilan etmiştir. TBMM'nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı'na göre: "*TBMM'nin bu defa seçilen üyelerle, İstanbul Osmanlı Meclis-i Mebusanından katılan üyelerden oluşturulmasına*" karar verilmiştir (Gören, 2015: 50; Tunaya, 1958: 228-230; Yılmaz,2012:68).¹

1. 1921 Anayasası'na Kadar Olan Dönemde Yönetimle İlgili Kararlar, Kanunlar ve İcra Vekilleri Heyeti

Gazi TBMM kurulup açıldıktan 1921 Anayasası'nı kabul ettiği tarih olan 20 Ocak 1921'e kadar; kendi bünyesinde aldığı Heyet-i Umumiye Kararla-

¹TBMM Zabıt Ceridesi,Dönem 1, İctima Senesi 1, C.1, s.1; Büyük Millet Meclisi 26 Nisan 1920'de Osmanlı Meclisi Mebusanın, Nizamname-i Dahilisinin değiştirilerek uygulanmasını kabul etti. Büyük Millet Meclisi 31 Temmuz 1920 tarih ve 28 No'lu kararı ile de mebus ödeneklerinden yararlanmaları hususunda, Malta'da sürgünde bulunan mebusların da bu haklardan yararlanmalarını kabul etmiştir. Ne var ki, Büyük Millet Meclisi, İstanbul Meclisi'nden gelecek mebuslara ilişkin olarak aldığı 27 Ekim 1920 tarih ve 61 sayılı karar ile, bu tarihten sonraki bir zaman diliminde gelecek olan mebusların Büyük Millet Meclisi üyesi olamayacaklarını duyurmuştur (Tanör, 2004: 232; Tunaya, 1958: s.229).

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 493 rı, Kanunlar ile yürütme ve yasama fonksiyonlarını icra etmiştir. Meclis 9 ay süren bu zaman zarfında birazdan isimlerini zikredeceğimiz önemli ve aslında maddi anlamda anayasal nitelikte olarak tanımlayabileceğimiz hukuki metinleri kabul etmiştir. Şimdi bu önemli metinleri kronolojik sıraya da uygun bir şekilde inceleyelim.

Yukarıdaki giriş satırlarımızda da ifade ettiğimiz gibi Meclis ilk iş olarak; 23 Nisan 1920'de **TBMM'nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye** kararı ile kendisinin oluşum şeklinin hukuki durumunu düzenlemiştir. Buna göre, Meclis, Mustafa Kemal Paşa'nın tamimi üzerine yapılan seçimler neticesinde seçilen yeni mebuslar ile;son Osmanlı Mebusan Meclisinden gelebilenlerden müteşekkil bir yasama organı olarak kurulmuştur (Tanör,2004:232).

Gazi TBMM'nin açıldığı ilk gün olan 23 Nisan 1920'in hemen ardından, 24 Nisan'da yaptığı konuşmasından hareketle; Gazi Mustafa Kemal Atatürk, aslında millî egemenliğin taşıyıcısı kurucu bir meclis olan yeni Meclisin, sahip olduğu yetkiler ile dönemin kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sisteminin benimsenecek olmasının (Narin,2005:75) doğal sonucu olarak, Meclis bünyesinden seçilerek oluşturulacak yürütme erkinin, bir başka ifadeyle hükümetin, temel esaslarını “**Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiyesine Takrir**” ile sunmuştur (Tanör, 2004:234).

Yılmaz'a göre, " *Bu takrir, adeta ilk TBMM'nin kuruluş biçimini ve ilk devrede 1924 Anayasası'na dek kurulmuş olan hükümet yapısının bir çekirdeğini ifade eder. O kadar geniş kapsamlı hazırlanmıştır ki, bu 4 maddelik kısa takrir, adeta yeni bir devletin, yasama ve yürütme hukuki fonksiyonlarına ilişkin temel yapısını belirlemektedir.*"(Yılmaz, 2012: 69).

1920 yılı şartları incelendiğinde, İstanbul Hükümetinin saltanat ve hilafet müesseseleri halinde varlığı karşısında ve de uzunca bir müddet bundan vazgeçilmeyişi, hukuki anlamda bir devlet başkanlığı makamının kurulamamasına sebep olmuştur (Aslan, 2000:61-62). Yukarıda zikrettiğimiz 24 Nisan 1920 tarihli, Meclise sunduğu hükümet teşkiline ilişkin takirde Mustafa Kemal Paşa şöyle demektedir: *“Reissiz bir hükümet vücudada getirmek zarureti içindeyiz. Çünkü Padişah, Halife hem Osmanlıların hem de bütün Müslümanların 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.”*(Aslan, 2000:61; TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, c.1, s.31'den aktaran Aslan,2000:61).¹

Mustafa Kemal Paşa bir padişah vekilliği ya da bir devlet başkanlığı yaratmanın o günkü şartlarda doğuracağı ve Millî Mücadeleye vereceği zararları ısrarla vurgulamıştır. Bu seçenek yerine takirin 5. maddesinde bir

¹ Mustafa Kemal Paşa o günleri Nutuk'ta şöyle izah etmektedir. *“ Hakikat, Osmanlı saltanatının ve hilafetinin münkariz ve mülga olduğunu düşünerek yeni esaslara müstenit, yeni bir devlet kurmaktan ibaret idi. Fakat vaziyeti olduğu gibi telaffuz etmek, maksadın büsbütün ziyanına mucip olabilirdi. Çünkü efkâr ve temayülâtı umumiye, henüz padişah ve halifenin mazur mevkiinde bulunduğu merkezinde idi. Hatta Mecliste, ilk anda makam-ı hilafeti ve saltanatla irtibat ve hükümeti merkeziye ile itilaf aramak cereyanı baş göstermişti..... Böyle bir temasla ne anlamak istediğimizi sordum ve milletin istiklal ve tamamıyyeti mülkiyenin temini için çalışmakta olduğunu haber vermek için ise, buna hacet yoktur (Nutuk, c.II, 1981: 437'den aktaran Aslan, 2000:61-62).*

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 495
çözüm yolu bulmuştur. Buna göre, Meclisin kendi içinden seçeceği baş-
kan, Meclisi temsil etmeli ve aynı zamanda İcra Vekilleri Heyetinin de Rei-
si olmalıdır. Başkan, Meclis namına yaptığı tasarruflardan dolayı, diğer
vekiller gibi Meclis karşısında sorumlu olmalıdır. Bu hususiyeti içeren 24
Nisan 1920 tarihli Mustafa Kemal Paşa'nın teklifi meclis tarafından kabul
edilmiş ve bir hükümet başkanlığı ya da padişah kaymakamlığı (vekilliği)
kurulmamıştır. O halde TBMM Reisi, bu ilk dönemde, İcra Vekilleri He-
yetinin de başkanı olacaktı. Buna göre TBMM Reisi, Meclis Reisi sıfatı ile
İcra Vekilleri Heyetine başkanlık edecek hem de İcra Vekilleri Heyetinin
kararlarını meclis namına tasdik edecekti (Aslan, 2000:61-62).

TBMM **25 Nisan 1920'de, almış olduğu 5 Sayılı Kararı** ile bir yürütme
kuvveti kurmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu karar ile "**Kuvve-i
İcraiye Teşkiline**" karar verirken, 24 Nisan 1920'de Meclis Başkanı seçilen
Mustafa Kemal Paşa'nın doğal başkanlığında, onun dışında 6 üyeden mü-
rekkep "Muvakkat İcra Encümeni"ni seçmiştir. (Özbudun,2008:8). "Kuvve-
i İcraiye Teşkiline Dair Heyet-i Umumiyye Kararı" tek bir cümle ile "Kuv-
ve-i İcraiye teşkiline karar verildi" derken aslında Mustafa Kemal Paşa'nın
Meclise sunmuş olduğu yukarıda zikrettiğimiz tavrındaki temel esaslara
uygun olarak Meclis tarafından alınmış bir karardır (Armağan, 1978: 8).

O halde; Mustafa Kemal Paşa'nın sunduğu bu tavrı (önerge) içeriğine gö-
re, "*Hükümet kurmak zorunludur. Geçici olduğu bildirilerek bir hükümet
başkanı tanımak ya da padişah kaymakamı seçmek uygun değildir. Mecliste
yoğunlaşan ulusal istencin yurdun yazgısına doğrudan doğruya el koyma-
sını benimsemek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin üstünde bir
güç yoktur. Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini
kendinde toplamıştır. Yürütme işi için kendi içinden bir kurul seçer. Meclis
başkanı bu kurulun da başkanıdır. Padişah ve halife zordan kurtulduğu*

zaman, meclisin belirleyeceği yasal ilkeler çerçevesinde yerini alır” (Çelik, 2007:42-43-44).

TBMM, yürütme kuruluna ilişkin ikinci adımını 2 Mayıs 1920 tarihinde **3 Sayılı “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun”** ile attı. Bu kanun 4 maddeden oluşmakta idi. Kanuna göre "Muvakkat İcra Encümeni"nin geçici yürütme kurulu niteliği son bulurken, Türkiye Büyük Millet Meclisi rejiminde ilk kez, artık, İcra Vekilleri Heyeti kalıcı hukuki statü kazanmıştır. Kanun tam anlamıyla meclis hükümeti sistemini ve kuvvetler birliği ilkesini kabul etmiştir zira; İcra Vekilleri Heyeti üyeleri Meclis üyeleri arasından ve tek tek seçileceklerdi (md.2); aralarında çıkabilecek anlaşmazlıkları da Meclis çözecekti (md.4). Ayrıca her vekil, mensubu olduğu meclis encümenine, kendi işleri ile alakalı olarak danışabilecekti (md.3). Kanunun kabul edilmesinde anayasa değişikliği savları ileri sürülmüştür. Bazı mebuslar Kanun-u Esasi'nin düzenlediği üye tam sayısının 2/3 nisabının uygulanmasını talep etmişlerdir. Neticede ise, oylamada hazır bulunanların üçte ikisinin oyu yeterli görülerek metin yasalaşmıştır (Tanör, 2004: 236-237-238).¹

¹ Tanör'e göre, 5 sayılı kararda "*Kuvve-i İcraiyeye*" (yürütme kuvveti) kurulmasına karar verildiği belirtilmişti. Bu deyim yerinde değildir. Üyeleri meclis tarafından doğrudan doğruya, tek tek ve ayrı ayrı secilen, Meclis adına ve onun çizdiği çerçevede işgören, bu buyruklar içinde kalıp kalmadığı meclis tarafından denetlenen ve görevden alınabilen, "hükümet riyaseti" diye bir makamı bulunmayan, Meclis Reisinin doğal başkanlığı altında çalışan İcra Vekilleri Heyeti, bir yürütme organı ya da gücü değildi. Sistemde kuvvetler ve organlar ayrılığı yoktu. Meclis, yasama ve yürütme erkeklerini kendinde toplayan tek güç ve organdı. Yürütme işlerini de aslında kendi "memurları", "ajanları" ve "vekilleri" olan kişiler eliyle gördürmekteydi ama, aslında bizzat kendi görüyor sayılmaktaydı. Nitekim birinci TBMM ta-

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 497
2 Mayıs 1920 tarih ve 3 Sayılı “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun”un metnini inceleyelim. Buna göre onbir kişiden mürekkep bir “İcra Vekilleri Heyeti” kurulmuştur: Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İctimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rüsumat ve Defteri Hakani, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye. Kanunun ikinci maddesine göre "İcra vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyet-i mutlakasıyla aralarından intihab olunur. Bu madde kapsamına göre İcra Vekilleri yine Meclis üyeleri arasından Meclisin mutlak çoğunluğu ile seçilecektir. Her vekilin üzerine yüklendiği yürütme ile ilgili işlerle ilgili olarak, alakalı Meclis Komisyonuna danışabileceğine ilişkin Kanunun 3.maddesine göre ise: "Her vekil deruhte ettiği umurun ifasında mensup olduğu encümenin rey-i istişaresini alabilir." Kanunun 4.maddesine göre ise, İcra Vekilleri arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda, ihtilâfları Büyük Millet Meclisi çözecektir (Özbudun, 2008: 10-11).

Türkiye Büyük Millet Meclisi 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 No'lu” Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun "un ikinci maddesini, 4 Kasım 1920 tarihinde 47 No'lu yasa ile değiştirmiştir. Bu değişikliğe göre “İcra vekilleri, Büyük Millet Meclisi Reisinin Meclis azalarından göstereceği namzetler meyanından ekseriyet-i mutlaka ile intihap olunur." Böylelikle, Meclis Başkanının tespit ettiği ve göstereceği adaylar arasından

rafından kabul edilen kanunların hemen hepsinde, "İşbu kanunun icrasında BMM memurdur" ibaresi yer alacak, böylece yasaların yürütülmesi yetkisini dahi meclis kendi elinde tutacaktır." (Tanör, 2004: 237).

İcra Vekillerinin seçilmeleri; Meclisteki çeşitli ve farklı grupların, hükümete elde etmelerinin önünde bir engel teşkil edecekti (Yılmaz,2012:71).

Türk Anayasa tarihinde aynı zamanda Halkçılık Programı olarak da bilinen ve 1921 Anayasası'nın taslak metni de olan, 31 maddelik, “**Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Layihası**, 13 Eylül 1920 günü İcra Vekilleri Heyeti adına Mustafa Kemal Paşa tarafından Meclis Genel Kuruluna sunulmuştur. Bu metnin bir hükümet programı mı yoksa kanun tasarısı mı olduğu hukuki nitelik açısından tartışılmıştır. Bu metnin pek çok maddesi 1921 Anayasası'nda da aynen yer almıştır. Makale konumuz ilgilendiren yönüyle bu metinde “Mevadd-ı Esasiye” bölümünün 17.maddesinde “Büyük Millet Meclisi Reisi aynı zamanda İcra Vekilleri Heyetinin de reisidir...” düzenlemesi hüküm altına alınmıştır. “Maksat ve Meslek” isimli birinci bölümde hükümetin amaçları açıklanırken, 5-17. maddeler arasında, “Mevadd-ı Esasiye” başlığı altındaki hükümlerde, devlet ve hükümetin siyasal yapısına, kurumlara ilişkin düzenlemeler vardır (Önen & Reyhan, 2011:385-386-387; Özbudun, 2008:19-20; Armağan, 1978:9; Yılmaz, 2012:72-73).

Bu dönemde önemlerine binaen, Gazi Meclisimiz tarafından çıkarılan, Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile Nisabı-ı Müzakere Kanunu'nun adlarını da zikretmek isteriz. Hıyanet-i Vataniye Kanunu Meclisin hukuki varlığına karşı isyan edenlere karşı çıkarılmış ve idam gibi vatan hainlerine ilişkin cezalar içeren bir kanun idi. 5 Eylül 1920 tarih ve 18 No'lu Nisab-ı Müzakere Kanunu ile de mebusların seçilme şekli ile Mecliste yapılacak müzakerelerin usul ve esasları hüküm altına alınıyordu. TBMM 21 Ekim 1920 tarihli bildirisini ile de tüm dünyaya Millî Mücadelenin hukuki ve siyasi meşruiyetini ilan ediyordu (Özbudun, 2008:14; Yılmaz, 2012:72-73; Tanör, 2004:239-240).

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 499
2. 1921 Anayasası'nın İlk Halindeki İcra Vekilleri Heyeti ile 29 Ekim 1923 Tarih ve 364 Sayılı Anayasa Değişiklikleri Hakkında Kanun Sonrasında İcra Vekilleri Heyetinin Hukuki Konumu

Gazi Türkiye Büyük Millet Meclisi açılır açılmaz tartışmalar başladı. Mevcut Osmanlı Kanun-u Esasisi mi uygulanacaktı? Yoksa yeni bir anayasa yapılması mutlak surette hukuki bir zorunluluk muydu? Neticesinde yeni bir anayasanın yapılması fikri hukuken ağırlık kazandı ve bu amaçla bir Hukuk-ı Esasiye Encümeni kuruldu. Hukuk-ı Esasiye Encümeninin hazırladığı “Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye” başlıklı, aslında ilk anayasa tasarısı olan, kanun tasarısı Meclis'te reddolunmuştur. 20 Ocak 1921 tarihinde kabul olunan 1921 Anayasasının temelinde yukarıdaki satırlarımızda ifade ettiğimiz gibi, anayasa tarihimizde “Halkçılık Programı” olarak da bilinen, Mustafa Kemal Paşanın bizzat hazırladığı, ikinci anayasa tasarısı hukuki niteliğinde olan ama o dönemde İcra Vekilleri Heyeti Programı olarak sunulan metin bulunmaktadır (Narin, 2022: 55-56-57-58 & Tanör, 2004:247-248-249).

Ulusal Kurtuluş Savaşını yürüten Türkiye Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921'de yeni anayasayı kabul etti. 1921 Anayasası gerek Osmanlı dönemi anayasacılığı gerekse de Cumhuriyet Dönemi anayasacılığı açısından, yapılış ve kabulü bakımından en demokratik anayasadır. 1921 Anayasası, içeriğinde yer alan 23 madde ile kısa bir anayasa olup, hiç kuşkusuz ki en önemli maddesi olan 1. maddesi ile milli egemenlik ilkesini kabul etmiştir. Anayasa ikinci maddesinde, yasama ve yürütme erklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde toplandığını anayasal normatif düzeyde hüküm altına almıştır. 1921 Anayasası'nın 3.maddesine göre, Türkiye Devleti Hükümetinin adı Büyük Millet Meclisi Hükümeti olup, Anayasa'nın açıkça vurguladığı üzere, Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olu-

nur. Anayasa'nın 8.maddesine göre, bu hükümet yönetiminde, hükümet fonksiyonu icra eden bölümler olarak icra vekillikleri, Meclisin seçtiği icra vekilleri aracılığıyla oluşturulur. Meclis icra vekillerine yön verebildiği gibi isterse kendi siyasi takdiri ile de onları değiştirebilir (Atar, 2021: 42-43).

Anayasa hukuku genel esaslar prensiplerine göre, yasama ve yürütme erklerinin, kuvvetler birliği ilkesine dayalı olarak, parlamentolarda temerküz ettiği hükümet sistemlerine meclis hükümeti adı verilmektedir ki 1921 Anayasası tam anlamıyla ilk halinde saf bir meclis hükümeti sistemini benimsemiştir (Özbudun, 2010: 28-29).

1921 Anayasası bir devlet başkanlığı makamı olarak cumhurbaşkanlığı makamını yaratmamıştır. Anayasa'nın 9.maddesine göre bir cumhurbaşkanına ait olması gereken bazı fonksiyonların Meclis Başkanı tarafından yerine getirileceğini düzenlemiştir (Atar, 2021:43).

Şimdi 1921 Anayasası'nın milli egemenlik, yürütme erki ve meclis hükümeti sistemi vurgusu yapan bu maddelerini (Nohutçu & Ziyrek, 2020: 55-56-57) daha yakından görelim:

-1921 Anayasası madde 1: "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim usulü, halkın siyasi kaderini doğrudan kendisinin ve fiili olarak belirlemesi esasına dayanır."

-1921 Anayasası madde 2(ilk hali): "Yürütme gücü ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisine aittir."

- 1921 Anayasası madde 3: " Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilir ve hükümeti " Büyük Millet Meclisi Hükümeti" ünvanını taşır."

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 501 - 1921 Anayasası Madde 4 (Değişik 29.10.1923-364 Sayılı Kanun'la): "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur. Meclis, hükümeti oluşturan resmi daireleri icra vekilleri (bakanlar) aracılığıyla idare eder."

- 1921 Anayasası madde 8: "Büyük Millet Meclisi, hükümetini oluşturan resmi daireleri, özel kanunu gereğince seçilmiş vekiller (bakan) aracılığıyla yönetir. Meclis, yürütme ile ilgili konularda vekillere (bakan) yön tayin eder ve gerektiğinde bunları değiştirir."

- 1921 Anayasası madde 9: "Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından seçilen meclis başkanı bir seçim dönemi boyunca Büyük Millet Meclisi Başkanıdır. Bu sıfatla Meclis adına imza koymaya ve vekiller heyetinin (Bakanlar Kurulu) aldığı kararları onaylamaya yetkilidir. Vekiller heyeti içlerinden birini kendilerine başkan seçerler. Ancak Büyük Millet Meclisi Başkanı, vekiller heyetinin de doğal başkanıdır."

Tekrar ifade etmek gerekirse, Milli Mücadele ve 1921 Anayasası döneminin hükümet sistemi tercihi meclis hükümeti sistemidir. Ergun Özbudun'a göre: "Yasama ve yürütme güçlerinin TBMM'de toplanmış olması, bakanların teker teker meclis tarafından seçilmeleri, Meclisin bakanları her zaman değiştirebilmesi ve onlara yön gösterebilmesi, buna karşılık Bakanlar Kurulunun Meclise karşı kullanabileceği hiçbir hukuki silahın örneğinin fesih yetkisinin mevcut olmaması ve bir devlet Başkanlığı müessesesinin yaratılmamış bulunması bakımlarından, tam bir meclis hükümeti örneğidir. Uygulamada da, TBMM hukuki yetkilerini kiskançlıkla kullanmış, Atatürk ve bakanlar kurulu üyeleri de en güç koşullara rağmen TBMM yetkilerine daima büyük saygı göstermişlerdir. Tarihimizde 1. TBMM dönemi (1920-1923), en büyük iç ve dış tehlikeler karşısında bile demokratik bir denetim siste-

minin nasıl sürdürülebildiğini gösteren güzel bir örnektir. Bununla birlikte, uygulamada meclis hükümeti modelinden önemli sapmaların görüldüğü ve sistemin bir parlamenter rejimden pek de farklı olmayan bir biçimde işlediği gözlemlenmektedir.”(Özbudun, 2010:29).

İcra Vekilleri Heyetinin teşkilini düzenleyen özel kanun 8 Temmuz 1922 tarih ve 244 Sayılı "İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun"dur. Kanunun 1.maddesine göre, "İcra Vekilleri Reisi ile İcra Vekilleri, Büyük Millet Meclisi tarafından rey-i hafi (gizli) ekseriyet-i mutlaka ile aza-i Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunur." Kanunun 2.maddesine göre de "İcra Vekilleri Reisi, İcra Vekilleri meyanından intihap olunduğu takdirde, haiz olduğu vekaleti dahi Meclis kararı ile muhafaza etmesi caizdir." Kanun metninde ilk kez olarak "İcra Vekilleri Reisi" (Başbakan) kavramı geçmektedir ki, aslında 13 Eylül 1920 tarihli hükümet programında ve de Mustafa Kemal Paşa'nın tavrında geçen bu ibare hukuken kanunlaşıyordu. Bu metinde güven oyu kavramı yoktur. 14 Nisan 1923 tarih ve 384 sayılı " Hey'et-i Vekile Reisinin Vazife ve Mes'uliyeti Hakkında Heyet-i Umumiyye Kararında" da benzer biçimde Hey'et-i Vekile Reisi tümcesi kullanılmaktadır. Bu karar içeriğine göre Hey'et-i Vekile Reisi Meclis ile Heyet arasında vasıta olan ve bakanların danışacakları bir kişi olup, icra vekilleri ile birlikte müştereken mesuldür (Armağan, 1978:9-10).

1921 Anayasası'nda, 29 Ekim 1923'te çok önemli anayasa değişiklikleri yapılmıştır. En önemlisi, Cumhuriyet, 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı " Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ile ilan edilmiştir. 1921 Anayasası'nın değişik 1. maddesine göre, " Türkiye Devletinin şekli hükümeti Cumhuriyettir." Bu anayasa değişikliği ile makale konumuz olan, yürütme erkinde yani İcra Vekilleri Heyetinin teşekkülünde, yeni bir hükümet kuruluş usulü getiriliyordu. Milli Mücadele

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 503 boyunca ve de 1921 Anayasası'nın orijinal ilk halinde olmayan Devlet Başkanlığı makamı yaratılarak, Cumhurbaşkanlığı oluşturuluyordu. (m.11). Buna göre, "Türkiye Cumhurbaşkanı, Devletin başkanıdır. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyet-i Vekileye başkanlık eder." Değişik 10.maddeye göre de " Türkiye Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni cumhurbaşkanının seçimine kadar devam eder. Tekrar seçilme hakkı mevcuttur." (Gözler, 2019:75-76; Nohutçu & Ziyrek, 2020: 55-56-57-58-59).

Anayasa değişikliğinin bir diğer önemli bileşeni de hükümetin kuruluş yöntemini değiştiriyor olmasıdır. Gerçekten de bu değişiklik ile artık saf meclis hükümeti sisteminden yavaş yavaş uzaklaşarak parlamenter hükümet sisteminin hükümetin kurulması usulüne yaklaşılmıştır. Anayasa değişikliği ile değişen 1921 Anayasası'nın 12.maddesine göre " Başvekil, Cumhurbaşkanı tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer vekiller başvekil tarafında gene meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, bakanlar kurulu listesi Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur." Buradaki onaydan kasıt elbette ki güven oylamasıdır. Yine de 1923 Anayasa değişiklikleri yürütme erkini, 1921 Anayasası'nın ilk ve temel haline uygun olarak bağımsız ve bu erki kullanan Heyet-i Vekileyi de ayrı bir yürütme organı olarak kabul etmemiştir. Gerçekten de 364 Sayılı Kanun ile değişik 1921 Anayasası'nın 4.maddesine göre "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur. Meclis, hükümeti oluşturan resmi daireleri icra vekilleri (bakanlar) aracılığıyla idare eder." (Gözler, 2019:75-76; Nohutçu & Ziyrek, 2020: 55-56-57-58-59; Armağan, 1978:10-11).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ulusal Kurtuluş Savaşı ve Milli Mücadele döneminde yürütme erkine ilişkin olarak üç safha yaşanmıştır. Birinci olarak Gazi Türkiye Büyük Millet Meclisinin kurulması ve yaklaşık 9 ay süren 1921 Anayasası öncesi dönem. Bu ilk evrede ulusal ve yerel kongrelerde doğan milli iradeye dayalı milli egemenlik düşüncesinin yavaş yavaş filizlenmeye başlaması ile birlikte, milli iradenin tecelligahı üstün Meclis anlayışının doğal bir sonucu olarak; kuvvetler birliği ilkesi çerçevesinde saf meclis hükümeti sistemi uygulanması yaşanmıştır. Bu birinci evrede, Meclis aldığı Heyet-i Umumiye Kararları ve kabul ettiği kanunlar ile maddi anlamda anayasal nitelikte, Meclis içinden Meclis tarafından teker teker seçilen İcra Vekilleri Heyeti ile yürütme erkinin hukuki statüsünü oluşturmuştur.

1921 Anayasası'nın kabulü sonrası; saf meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği anlayışına dayalı üstün TBMM hükümeti rejimi kapsayıcılığı devam etmiştir. 1921 Anayasası'nın kabul edildiği bu ikinci evrede de aynen birinci evrede olduğu gibi cumhurbaşkanlığı makamı yoktur. Yasama ve yürütme erkelerini bünyesinde toplayan Meclisin, Meclis Reisliği makamı, aslında uygulamada devlet başkanlarına ait olan yetkileri sıklıkla kullanmıştır. Üçüncü evre ise 29 Ekim 1923 Anayasa değişikliklerinin yapıldığı süreçtir. Bu anayasal değişim ile yürütme erkinde özellikle hükümetin kuruluş usulü açısından meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmaya başlanıp parlamenter hükümet sistemine doğru 1961 Anayasası ile nihayete erecek yolun ilk adımı atılmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmıştır. Zaten 1924 Anayasası döneminde de uygulanan meclis hükümeti-parlamenter hükümet sistemi karışımı karma hükümet modelinin temelinde, 1923 Anayasa değişikliklerinin getirdiği, yürütme erkine ilişkin genel değişiklik dinamizmi vardır.

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional 505
Netice itibariyle; yine de, genel olarak, 1920-1923 arası yılların güçlü ve üstün Meclis anlayışına dayanan anayasal sisteminde, Büyük Millet Meclisinin varlığı ve hukuki konumu çok kudretli, kapsayıcı ve merkezidir. Büyük Millet Meclisi Hükümeti İcra Vekilleri Heyetini kendi içinden ve teker teker seçerken, onlara yön verirken ve gerekirse onları değiştirirken güçlü siyasi-hukuki varlığını bir kat daha perçinlemiştir. Bu zaman zarfında İcra Vekilleri Heyetinin Meclis karşısında, kendilerini güçlü kılan bir hukuki silahı da yoktur. Ne var ki, yürütmenin sahip olduğu tüm bu teorik yoksunluklara karşın, uygulamada, zamanla; siyasal koşulların da etkisiyle, İcra Vekilleri Heyeti ve özellikle de Meclis Reisliği makamı, siyasal ve hukuksal gündeme, teorik paradoksa rağmen mührünü vuracaklar ve milli, üniter, bağımsız yeni Türk Devletinin mevcudiyetini, milli egemenlik ilkesi temelinde muzaffer kılacaklardır. O halde; Türk anayasal hükümet sistemi deneyiminde, güçlü liderlik, güçlü Meclis ve güçlü yürütme anlayışı eş zamanlı olarak sıklıkla yaşanmıştır desek, yanlış olmayacaktır.

Kaynakça

- Armağan**, Servet (1978). **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:551, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Aslan**, Yavuz (2000). I.Dönem TBMM’de “İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)”nın Statüsü ve “TBMM Reisi”nin İcra İle İlgili Yetki ve Sorumluluğu, **Atatürk Dergisi**, c.3,S.1, Erzurum.
- Atar**, Yavuz (2021). **Türk Anayasa Hukuku**, Güncellenmiş 14.Baskı, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, Ankara.
- Çelik**, Burak (2007). **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları No:56, 1. Baskı, İstanbul.
- Gören**, Zafer (2015). **Anayasa Hukuku**, T.C. Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki ile Geliştirilmiş 2.Baskı, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara.
- Narin**, Serdar (2022). **1876 ile 1921 Anayasalarına Egemen Olan İlkeler ve Devlet Fonksiyonları**, Astana Yayınları, Ankara.
- Narin**, Serdar (2005). **Anayasal Sistemimizde Bakanlar Kurulu**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Nohutçu Ahmet & Ziyrek Ali** (2020). Osmanlı Türk Anayasa Metinleri, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Önen Nizam & Reyhan Cenk** (2011). **Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özbudun**, Ergun (2017). **Türk Anayasa Hukuku**, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun**, Ergun (2010). **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 11.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun**, Ergun (2008). **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.
- Tanör**, Bülent (2004). Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları:963, Cogito 69, İstanbul.
- Tunaya**, Tarık Zafer (1958). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri, **İHFM**, C.23, S.3-4, İstanbul.

Extended Abstract

Executive Deputies Committee in Turkish Constitutional Law During the National War Of Liberation and The Constitution of 1921

In Türkiye, during the period of the National Liberation War and the 1921 Constitution, a pure parliamentary government system based on the unity of forces was implemented. In accordance with the understanding of the supreme assembly, the manifestation of the national sovereignty of the period; legislative, executive and judicial powers gathered in the legal-political entity of the Turkish Grand National Assembly. The Turkish Grand National Assembly exercised its executive power through the "Executive Deputies Committee", which it elected one by one from among itself, which it could give direction and change when necessary. The 1921 Constitution did not legally hold a Presidential Office until the 1923 Constitutional Amendment, and during this period the powers and functions that should belong to a normal head of state were carried out by the President of the Grand National Assembly. The office of presidency in Türkiye was accepted with the 1923 Constitutional Amendments.

In this article, firstly the constitutional executive system of the National Struggle period, after the establishment of the Turkish Grand National Assembly in the period before the 1921 Constitution; secondly the period after the adoption of the 1921 Constitution, and thirdly the constitutional amendments made in the constitutional system of the 1921 Constitution with the Law No. 364 on 29 October 1923 related with legal status of the "Executive Deputies Board" as the executive body were examined.

||Beyan ve Açıklamalar/Disclosure Statements ||

1. Bu çalışmanın yazarı, **Bilgi Dergisi**'nce beyan edilen araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduğunu beyan etmektedir (The author confirms that his work complies with the principles of research and publication ethics announced by **Bilgi**).
2. Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir ve araştırmadan herhangi bir üçüncü şahıs/kurumun etkilenebileceğine dair bildirim bulunmamaktadır (No potential conflict of interest and the research's effects on any person/institution was reported by the author).
3. Makalenin tamamının Serdar **NARİN** tarafından kaleme alınmış olduğu bildirilmiş ve ilave bir teşekkür konusu belirtilmemiştir (It was reported that the article was written by Serdar **NARİN**, as no additional acknowledgement has been made).