

İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi  
No: 26 (Mart 2002)

## TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÜMETİ REJİMİNİN İLK ANAYASASI : TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNU

Yrd.Doç.Dr. Zeki ÇEVİK\*

### Abstract

This paper focuses on "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu", the first Constitution that legalized the regime of the first Assembly opened on 23 April 1920 in Ankara. This Act was the first constitution of the new Turkish Republic which was adopted on 20 January 1921 with no. 85. By means of this constitution, the assembly government legalized itself depending on the principle that law is superior than any other organ. It is understood in the records of the Assembly that three significant points have been found out discussing this law: the first is a clear protest against the Sultan and Caliph. The second is uniting the authority in the personality of Mustafa Kemal Pasha as the head of Minister's Council, not as the head of assembly in the government system. The third is the clear opposition of some representatives against Mustafa Kemal Pasha on these meetings.

\*\*\*

### A-TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNU'NUN İLK TASLAĞI: HALKÇILIK PROGRAMI

23 Nisan 1920 günü Meclis açıldıktan sonra, 9 ay gibi kısa bir süre içinde devlet yapısının belirlenmesini ve Meclis Hükümeti rejimini yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlayan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20 Ocak 1921 tarihinde, 85

---

\* Balıkesir Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Öğretim Üyesi.

no'lu kanun olarak kabul edilmiştir.<sup>1</sup> Böylece, meclisin başından beri benimsediği yasama organının üstünlüğü ilkesinin katı bir uygulaması olan Meclis Hükümeti (güçler birliği) rejimine anayasal bir meşruluk kazandırılmıştır.

Mustafa Kemal Paşa Nutuk'ta, bu ilk anayasanın hazırlanma sürecini şöyle anlatıyor: "... Meclise bir proje vermişim. 13 Eylül 1920 tarihli olup siyasi, sosyal, idarî, askerî görüşleri özetleyen ve idari teşkilât hakkındaki kararları ihtiva eden bu program, Meclis'in 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okundu. İşte bu tarihten, daha dört ay geçtikten sonra yürürlüğe giren ilk Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, bu programdan çıkmıştır."<sup>2</sup>

İşte bu 13 Eylül'de hazırlanan ve 18 Eylül 1920'de Meclise sunulup görüşülen ve siyasal literatürümüzde "Halkçılık Programı" adıyla anılan bu program "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu"nun esin kaynağı olmuştur. Bu programın da kaynağını, daha önce yayınlanan Meclis'teki "Halk Zümresi"nin "Siyasi Programı"ndan aldığı ileri sürülür.<sup>3</sup> Nitekim Halk Zümresi Siyasi Programı önceki bir tarihte, 3 Eylül'de hazırlanmış, 8 Eylül 1920'de "Anadolu'da Yeni Gün" gazetesinde yayınlanmıştır.<sup>4</sup> 28 maddeli bu programda hilafet ve saltanatla ilgili tek bir sözcük yer almaz. Birinci maddesinde, Zümre'nin halkı kayıtsız şartsız egemen kılmak üzere kurulduğu belirtilmiş. Meclis yerine "Şura" sözcüğü kullanılmış, Şura'nın livalardan 18 yaşını doldurmuş kişilerin genel oyuyla, 2 yılda bir seçileceği belirtilmiş (madde: 7,8,9).

Mete Tunçay, "Mustafa Kemal Paşa, Halk Zümresi'nin İttihatçı bir grup olarak meclise egemen olmasından çekinerek, Zümre'nin başlıca görüşlerini hükümete mal etmiştir"<sup>5</sup> görüşünü ileri sürüyor. Gerçekten de, 18 Eylül'de Meclis'e sunulan "Halkçılık Programı"nın temel maddeleri ile "Halk Zümresi Siyasi Programı"ndaki maddeler aynı doğrultudadır. Ancak, Meclis'e hükümetin programı olarak sunulan "Halkçılık Programı"nda Hilafet ve Saltanat makamının geleceğine ilişkin maddeler yer almaktadır.

18 Eylül 1920 günkü, 3. celsede İkinci Reis Vekili Vehbi Efendi'nin Hükümetin beyannamesi olarak takdim ettiği "Halkçılık Programı" mecliste

<sup>1</sup> Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun tam metni için bk. Suna Kili - A. Şeref Gözübüyük, (1985), *Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"*, Ankara:T.İş Bankası Yay. s.91-93 (3. Tertip Düstur, c.1, s.196; Ceride-i Resmîye, 1-7 Şubat 1337).

<sup>2</sup> Mustafa Kemal Atatürk, (1975), *Nutuk*. İstanbul: Kültür Bakanlığı 1000 Temel Eser no:68, c.II, s.156. Bu "Nutuk" nüshasında, diğer baskılarda da olduğu gibi buraya aldığımız bölümdeki tarihler yanlış olarak "13 Eylül 1921", "18 Eylül 1921" yazılmıştır.

<sup>3</sup> Mete Tunçay, Mustafa Kemal Paşa'nın Nutuk'unda belirttiğinin aksine, "Halk Zümresi Siyasi Programı, 'Halkçılık Programı'ndan esinlenmiş değildir, tersine Halkçılık Programı, Halk Zümresi platformuna sahip çıkmıştır." demektir. Mete Tunçay (1978), *Türkiye'de Sol Akımlar I: 1908-1925*, Ankara: Bilgi Yay., s.156, dipnot 17. Halk Zümresi için aynı kitap bk. 152-162.

<sup>4</sup> Bu Halk Zümresi Siyasi Programı'nın yeni harflerle tam metni için bk. Mete Tunçay, a.g.e., s.421-423.

<sup>5</sup> Mete Tunçay, a.g.e., s.156.

okundu. Daha sonra Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa'nın imzasının bulunduğu bu programla ilgili görüşmelere geçildi. Bu görüşmeler sonunda her encümenenden üçer kişi seçilerek oluşturulacak bir özel komisyona havalesi kararlaştırıldı.<sup>6</sup> Bu görüşmelerin bir yerinde Ali Şükrü Bey'in (Trabzon), "Bu kanun değildir. Rica ederim" sözlerine karşılık olarak Maliye Vekili Ferit (Tek) Bey (İstanbul) in, "...Tabii bu, kanun değildir... Bu, Hükümetin bu gibi hususatta ne gibi esasat takip edeceğini göstermek üzere bir programdan ibarettir..." şeklinde açıkladığı bu "Halkçılık Programı"nda özetle şu ilkeler yer almıştır.<sup>7</sup> 1. Madde'de, TBMM'nin millî sınırlar içinde hayat, bağımsızlık ve hilâfet ile saltanat makamlarının kurtarılması "ahdiyle" kurulduğu, 2. Madde'de, TBMM hükümetinin tek amacının halkın hayat ve bağımsızlığını sağlamak olduğu vurgulanarak, Hükümetin, halkı, emperyalizm ve kapitalizmin baskı ve zulmünden kurtarıp idare ve egemenliğin gerçek sahibi kılarak bu amacına ulaşacağı inancını taşıdığı belirtilmiştir. 3. ve 4. Madde'lerde, yine hükümetin harici ve dahili düşmanlara karşı önlemler için orduyu "tarsin" (güçlendirme) edeceğini ve halkın sefaletini "izale" edip "saadet ve refahın" sağlamayı başlıca görev sayacağı belirtilmiştir. 5. Madde'de, yine saltanat ve hilâfet makamının kurtarılmasından sonra yasalar çerçevesinde yerini alacağı belirtilmiştir. 6. Madde'de ise, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu, yönetim usulünün, halkın doğrudan doğruya ve fiili olarak kendisinin yönetmesi esasına dayandığını açıklamıştır. Böylece, ilk defa padişah ve halifenin de kendi başına buyruk olmayıp, TBMM'nin çizeceği yasal düzenlemeye tabi olacağı belirtiliyordu. Bu yasal düzenleme, 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılmasıyla uygulamaya sokulacaktır. Yine iki yerde (madde 2-3), halkın emperyalizm ve kapitalizmin baskı ve zulmünden kurtarılacağı belirtilmesi, o sırada kurulan yakın ilişkiler dolayısıyla Sovyet Rusya'nın izlediği politika ve kullandığı terimlere uygun bir yansıma ve Halk Zümresi Siyasi Programı'nın etkisi olarak değerlendirilebilir.<sup>8</sup>

Programın 7. Maddesi, yürütme ve yasama görevlerinin milletin tek gerçek temsilcisi Büyük Millet Meclisi'nde toplandığını, 8. Maddesi, "Türkiye Halk

<sup>6</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi, (1942), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi(TBMM ZC)**, Birinci Devre, Ankara: TBMM Matbaası, c.4, s.209

<sup>7</sup> Halkçılık Programı'nın tam metni için bk. **TBMM ZC**, c.4, s.201-203. Ali Şükrü ve Ahmet Ferit (Tek) Bey'in açıklamaları için bk. **TBMM ZC**, c.4, s.203 Bu programın ilk dört maddesi "Maksat ve Meslek"; 6-17. maddeleri "Mevadî Esasiye"; 18. madde "İdare"; 19-22. maddeler "Vilâyet"; 23. madde "Kaza"; 24-29. maddeler "Nahiye" ve 30-31. maddeler "Müfettiş-i Umumilik" başlıkları altında düzenlenmiştir.

<sup>8</sup> Tarık Zafer Tunaya, (1994), **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük** . İstanbul : Arba Yay., s.276. Tunaya, Sovyetlerin bu terimlerin içtenliğine inanmadığını belirtiyor. Bu Sovyet etkisinin varlığı meclisteki tartışmalara da yansımıştır. Sonunda tartışmalara Dahiliye Vekili Refet (Bele) Bey söz alarak açıklık getirir: "... Bu tarzda, doğrudan doğruya, zannolunduğu gibi, Bolşevik cereyanı, radikaller cereyanı, hülâsa, hiçbir cereyan yoktur. Orta yerde, doğrudan doğruya, milletin göbeğinden çıkan cereyan var. Bu cereyanı bulduğumuzu zannediyoruz. O zan ve kanaat ile buraya çıkıyoruz. Hiç başka bir fikir ve niyetimiz yoktur..." **TBMM ZC**, c.4, s.205-207, 18 Eylül 1920, celse:3.

Hükümeti”nin TBMM tarafından yönetildiğini, 9. Maddesinde de, TBMM’nin vilâyetler halkınca genel oy (rey-i âm) ile seçilen üyelerden oluştuğunu hükme bağlıyordu.

10,11 ve 12. Madelerde; Meclis’in iki yılda bir, her 50.000 kişiye bir mebus düşmek üzere vilâyetler halkınca ve Kasım (Teşrin-i sâni) başında davetsiz olarak toplanacağı belirtilmiştir. 13. Madde ise, daha önce Kanun-i Esasi Encümeni’nin Meclis üye sayısının belirlenmesini gidermek amacıyla geliştirdiği, “Meclis içinde Meclis” formülünü yerleştirmeye yönelik bir amaç gösteriyordu.

14. Madde, Büyük Millet Meclisi’nin esas yetkileri, tüm kanunların yapılması, değiştirilmesi, kaldırılması; anlaşma ve barış yapması, savaş ilân etme olarak belirtiliyordu. 15. Madde’de, Büyük Millet Meclisi Hükümeti, bölündüğü daireleri, özel kanunlara göre seçilen vekiller aracılığıyla, başkanın idaresi altında yürütülür denilmekteydi. 16. Madde’ye göre Ordu, Meclis’in ordusuydu. Emir ve kumanda yetkisi Meclis’in tüzel kişiliğine ait olup buna ait işleri Erkan-ı Habiye-i Umumiye vekâleti yürütecekti. 17. Madde ise, Meclis başkanının görev ve yetkilerine ayrılmıştı: “Büyük Millet Meclisi Reisi aynı zamanda İcra Vekilleri Hey’eti’nin de reisi. Meclis Reisi sıfatıyla Meclis namına vazi imzaya (imza koymaya) ve tasdikli mukarrerata salâhiyettardır (kararları onaylamaya yetkilidir).” “İdare” başlığı altında düzenlenmiş 18. Madde, Türkiye’nin il, ilçe ve bucaklara bölündüğünü öngörüyordu. Bundan sonraki maddeler ise (19-31) bu idari birimlerin yönetimlerinde uygulanacak esasları belirtmektedir.

25 Eylül 1920 günü, “Halkçılık Programı”nı görüşecek ve bir anayasa tasarısı hazırlayacak olan özel komisyon seçimleri tamamlandı. Aynı gün yapılan gizli celsede Mustafa Kemal Paşa Meclis’e, hilâfet ve saltanat meseleleriyle ilgili açıklamalar yapmıştır. Bu konuşmasında Halife ve Padişahı düşmanların vatan ve millet aleyhinde kullandıkları bir hain olarak suçlamıştır.<sup>9</sup>

Özel komisyon çalışmalarını, 21 Ekim 1920’de tamamlamış, hazırladığı beyanname ve kanun tasarısını 18 Kasım 1920’de Meclis’e sunmuştur.<sup>10</sup> Özel komisyonun raporörü olan Burdur mebusu İsmail suphi (Soysalhoğlu) Bey bu kanun tasarısını sunarken oldukça uzun ve tarihi bir konuşma yapmıştır. Bu konuşmada Tanzimat ve Meşrutiyetler dönemlerinde taklit ağırlıklı olarak yapılan reformların halka bir şey veremediğini örnekler vererek açıklamıştır. İsmail Suphi Bey: “... Bundan dolayı bugün, Büyük meclisimiz müdafaa için toplanmış olmakla beraber bu memleketi, bu milleti yaşatmak için Encümen iyi esas nerede ise onu bulmaya ve ihtiyaç görüldükçe her şeyde inkılâp yapmaya karar vermiştir. İşte hükümetin Halkçılık Programı altında, Büyük meclisimize gönderdiği program bu fikirlerin mahsulüdür. Ben diyorum ki, biz hiçbir taraftan ilham almadık. Belki Şarkta, Rusya’da patlayan inkılâbın bizim üzerimizde tesiri olmuştur...” diyerek

<sup>9</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi, (1985), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları(TBMM GCZ)**, Ankara: T.İş Bankası Kültür Yay., 2.Basım, c.1, s.135-136; K. Atatürk, a.g.e., c.2, s.155-156.

<sup>10</sup> Meclise sunulan bu “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu” lâyihası için bk. **TBMM ZC**, c.5, s.413-416.

sürdüğü konuşmasında “Halkçılık Programı”nın “maksat ve meslek” başlıklı ilk dört maddesinin, meclisin, başlangıçtan beri ana gayesini belirttiğini ve “kanuna sığar şeyler değildir” diyerek, “Büyük Millet Meclisi Beyannamesi” halinde hazırladığını bildiriyor.<sup>11</sup>

Özel komisyonun hazırladığı kanun tasarısında “Halkçılık Programı”nın büyük bölümü benimsenmiştir. Ancak, Meclisin seçim şeklinde ve Meclis Reisi’nin hem yasama, hem de yürütmenin başı olması konusunda ise Halkçılık Programı’nda öngörülenin dışında farklı uygulamalar teklif edilmiştir.

İsmail Suphi (Soysalhoğlu) Bey “Halkçılık Programı”nı ikiye ayırdıklarını birini “maksat ve meslek” (ki beyannamede yer almıştır), diğerini de “esasa ve idareye mahsus maddeler” olarak belirtiyor.

Kanun tasarısı işte bu “esasa ve idareye mahsus maddeler”den kaynaklanmıştır.

### **B-TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU TASARISI**

Şimdi ayrı madde ile birlikte 25. Madde’den oluşan bu kanun tasarısındaki esas maddelerin neyi öngördüğüne bir bakalım. 1. maddede, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu; yönetim usûlünün, halkın kaderini doğrudan doğruya ve fiili olarak kendisinin yönetmesi esasına dayandığı yer almıştır. 2. maddeye göre, yasama ve yürütme yetkileri yine milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi’nde toplanıyordu. 3. madde, Türkiye Halk Hükümeti Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilir, şeklinde düzeltilmişti. 5, 6 ve 7. maddeler ise şunları öngörmekteydi. İki yılda bir seçilen meclis, Kasım başında davetsiz olarak toplanacak, ancak iki ay sonra, Büyük Millet Meclisi’ne ait bütün hak ve yetkilere sahip olmak ve gelecek toplantı yılına kadar toplantı halini muhafaza etmek üzere, içlerinden en az seçim bölgeleri sayısının iki misli kadar üyeyi gizli oyla ayıracaktı. 8. madde, “Halkçılık Programı”nda da öngörüldüğü gibi (14 madde), Büyük Millet Meclisi’nin görevlerini belirtiyordu. Bunlar, bütün kanunların yapılması, değiştirilmesi, kaldırılması ile devletlerle anlaşma ve sulh yapılması ve vatan müdafaası ilânı gibi esas haklardı. 10. maddede, “Halkçılık Programı”na uygun hazırlanmıştır (17. maddenin son kısmı): Büyük Millet Meclisi’nin asli heyeti tarafından seçilmiş olan reis, bir toplantı yılı için görevlidir ve bu sıfatla meclis adına imza koyma ve meclis kararlarını onaylama yetkisine sahiptir.

“Halkçılık Programı”nın 9. maddesinde Meclisin genel oyla seçileceği benimsenirken, komisyonun tasarısının getirdiği 4. Maddede, “Büyük Millet Meclisi vilâyetler halkı tarafından meslekler mensupları temsil edilmek üzere doğrudan doğruya seçilmiş üyelerden oluşur” deniliyor. Bir başka farklılık ise, Meclis Reisi “Halkçılık Programı”na göre (17. Maddenin baş kısmı) hem yasama ve hem de yürütmenin başı iken, kanun tasarısında (10. Maddenin baş kısmı) “İcra Vekilleri Hey’eti içlerinden birini kendilerine reis seçerler” diyerek yasama ve yürütmenin başkanlarını ayırmıştır. Dikkat çeken bir başka nokta ise; “Halkçılık

<sup>11</sup> “Halkçılık Beyannamesi”nin tam metni için bk. **TBMM ZC**, c.5, s.414-415; ayrıca bk. Samet Ağaoglu, (1981), **Kuva-yı Milliye Ruhü**, Ankara : Kültür Bakanlığı Yay., s.80-81.

Programı”nın 5. Maddesinde “Hilâfet ve Saltanat makamının kurtarılması başarıldıktan sonra Padişah ve İslâmların halifesi esas kanunlar içerisinde muhterem ve yüksek yerini alır” şeklinde ibareler özel komisyonun tasarısından bütünüyle çıkarılmış olmasıdır. Bu konudaki hüküm, kanun tasarısının sonunda yer alan ayrı madde (madde-i münferide) de, Nisab-ı Müzâkere Kanunu’nun ilk maddesinde yer alan Meclisin gayesine (Hilâfet ve Saltanatın kurtarılması) atıfta bulunularak belirtilmiştir.

7. madde ile daha dar bir meclis benimsemelerinin gerekçesini de böyle bir seçimle Büyük Millet Meclisi’nin “gayet kalabalık” olacağını belirtmektedir. Yine Meclis Reisi ile İcra Vekilleri Hey’eti Reisi’nin ayrılması da düşünülmüştür.<sup>12</sup>

### C-KANUN TASARISI MADDELERİNİN MECLİS GENEL KURULUNDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜ

Bu açıklamalar ve tasarının okunmasından sonra, meclis başkanı bu kanun tasarısının başındaki “Büyük Millet Meclisi Beyannamesi”ni paragraf paragraf oya sundu, kabul edilip TBMM adına yayınlanmasına karar verildi.<sup>13</sup>

Ondan sonra Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nun 1., 2. ve değiştirilen (ki “Türkiye Halk Hükümeti”, “Türkiye Devleti” şeklinde değiştirilmiştir) 3. maddesi hiçbir tartışma ve görüşme yapılmadan kabul edildi.<sup>14</sup>

Seçimde meslekî temsil esasını getiren 4. madde ise, yoğun tartışmalara yol açmıştır. 18 ve 20 Kasım 1920 günlerindeki oturumlarda bu esası savunanlar halkın yönetime gerçek anlamda katılmasının başka yolu olmadığını ileri sürmüşlerdir. Bolu mebusu Tunalı Hilmi Bey buna karşı çıkmış “Şûradan şûraya seçim” sistemini savunmuştur. Karesi mebusu Hasan Basri (Çantay) Bey ise sistemi benimsemekle birlikte uygulamasının zor olacağı görüşünü ileri sürmüştür.<sup>15</sup>

6. madde ile ilgili 29 ve 30 Kasım günleri yapılan görüşmelerde ise maddeyi, komisyon başkanı İzmir mebusu Yunus Nadi (Abahoğlu) Bey ile Karesi mebusu Mehmet Vehbi (Bolak) Bey savunmuşlardır. Yunus Nadi Bey: “Avrupa’nın yapamadığı demokrasiyi, mesleki temsil sistemini kabul etmekle Türkiye yapacaktır. Çünkü Avrupa’da birtakım fırkaların mücadelesi, diğer tarafta onun üzerinde bir kapitalizm, bir sermaye tahakkümü vardır ki, seçim yarı yarıya onun elinde oyuncaktır. Onun için oralarda bu mesele şimdiye kadar uygulanamamıştır. Türkiye bunu uygulayabilir. Çünkü burada meslekler birbirleriyle mücadele etmez”

<sup>12</sup> TBMM ZC, c.5, s.411; S. Ağaoğlu, a.g.e., s.71-72.

<sup>13</sup> TBMM ZC, c.5, s.418-419.

<sup>14</sup> TBMM ZC, c.5, s.419-420. Taha Parla, “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Yönetim biçimi halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayalıdır” şeklindeki 1. maddeyi “Türkiye, cumhuriyeti yalnız fiilen değil hukuken de kurmuştur... I. TBMM, 1921 Anayasası’nın 1. maddesiyle cumhuriyet esasını tanımlamış ve kabul etmiş bulunuyordu” şeklinde değerlendirmektedir. Taha Parla, (Basım yeri ve tarihi belirtilmemiş) **Türkiye’de Anayasalar**. Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İletişim Yay., s.9.

<sup>15</sup> 4. madde ile ilgili 18 ve 20 Kasım günlerindeki görüşmeler için TBMM ZC, c.5, s.433-438,447-455.

demıştır.<sup>16</sup> Karesi mebusu Mehmet Vehbi (Bolak) Bey ise maddenin önemini vurgulayarak, bu maddenin Teşkilât-ı Esasiye Kanunu maddelerinin "...adeta ruhu mihveri" olduğunu belirtmiştir.<sup>17</sup>

Madde ile ilgili ilk iki günkü görüşmelerde estirilen olumlu hava, son iki günkü görüşmelerde kaybolmuş ve eleştiriler ağırlaşmıştır. Bu eleştirilerin özü, henüz ülkede mesleklerin net olarak belirginleşmediği bu yüzden sistemin zor işleyeceği noktasında ağırlık kazanmıştır. Bundan sonra verilen değişiklik önergelerinden Trabzon mebusu Hüsrev (Gerede) Bey'in mevcut uygulamayla özdeş olan "Büyük Millet Meclisi vilâyetler halkınca seçilen üyelerden oluşur" şeklindeki teklifinin dikkate alınması, oylanıp kabul edildi. Bunun üzerine Mehmet Vehbi Bey komisyonun 4. maddeyi yeniden düzenlemek üzere geri çektiğini açıklamıştır.<sup>18</sup> Usulle ilgili tartışmalar sonunda bu defa İzmit mebusu Hamdi Namık (Gör) Bey'in 4. Maddenin tasarıda tamamen çıkarılmasına ilişkin teklifi kabul edildi. Fakat, Reisi sâni Vekil Hasan Fehmi (Ataç) Bey gürtlütüler arasında "dördüncü maddeye ait önergeler komisyona gidiyor" diyerek oturumu kapattı.<sup>19</sup>

7 Aralık 1920'de 5. Madde görüşülmeye başlayınca İzmit mebusu Hamdi Namık (Gör) ve Karesi mebusu Hasan Basri (Çantay) Beyler "Halkçılık Programı"nın 5. Maddesinde hilâfetle ilgili kısımların tasarıda yer almamasını ileri sürerek gizli oturum istemişlerdir.<sup>20</sup> Gizli oturuma geçildiğinde ise Karesi mebusu Mehmet Vehbi (Bolak) Bey, komisyon adına yaptığı açıklamada hilâfetle ilgili maddenin tasarıda yer almadığını bunun görüşülmesini yararlı bulduklarını bildirmiştir.<sup>21</sup> Bunun üzerine söz alan Karesi mebusu Hasan Basri (Çantay) Bey özetle, şimdiki halifeyi meşru görmediğini belirterek, Halkçılık Programı'nda Halife ile ilgili olarak belirtilen "hilâfet makamı, esarettten kurtarıldıktan sonra, esas kanunlar içerisindeki muhterem ve yüksek yerini alır" şeklindeki 5. maddenin kanun tasarısının bir yerine eklenmesinin, hem meclisin hilâfete karşı olduğu dedikodularına son vereceğini, hem de İslâm dünyasında pek iyi bir etki yapacağı görüşlerini belirtmiştir.<sup>22</sup>

Söz alan Mustafa Kemal Paşa ise, şu açıklamaları yapmıştır: "Biz öteden beri diyoruz ki, halife ve padişahımız şer'i kuvvet ve kudretini kullanmaktan men edilmiştir, haince hareket ediyor. Bu nedenle, bu mesele ile uğraşmak caiz değildir. Nerede bizim halife ve padişahımız deriz ve bugün ya onu tanımak lâzım veyahut onun yerine derhal birisini ikame etmek lâzım gelir buyurursunuz. Bu sebeple bu

<sup>16</sup> TBMM ZC, c.6, s.131.

<sup>17</sup> TBMM ZC, c.6, s.148.

<sup>18</sup> TBMM ZC, c.6, s.162-164.

<sup>19</sup> TBMM ZC, c.6, s.166. 29 ve 30 Kasım günlerinde yapılan görüşmeler için bk. TBMM ZC, c.6, s.120-137, 148-166.

<sup>20</sup> TBMM ZC, c.6, s.258-259.

<sup>21</sup> TBMM GCZ, c.1, s.133-134 (Burada 25 Eylül ve 7 Kasım'da yapılan gizli oturum tutanakları birbirine karıştırılarak yayınlanmıştır.)

<sup>22</sup> TBMM GCZ, c.1, s. Aynı yerde.

işi böyle muğlak yapmak, halife ve padişah nerede, makamı hilâfet ve saltanat nerededir, esirdir, yahut kudret ve kuvvetini kullanamaz dersek ilga ederiz. İçinden çıkamayız. Sonra ufak bir madde ile içinden çıkamayız. İrtibatı nedir? Hukuku nedir? Onlar için kanun yapmak lâzım gelir". Bunun üzerine Hasan Basri (Çantay) Bey "... madem ki böyle bir siyasi mahzuru vardır, biz de vazgeçiyoruz" diyerek teklifini geri çeker.<sup>23</sup>

Bu görüşmeler mecliste padişah ve halifeye karşı tavrın ne kadar değiştiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Gizli oturumdan açık oturuma geçilince 5. madde (seçimlerin iki yılda bir yapılmasını öngören) görüşülmeye başlandı. 13 Aralık'ta da, süren görüşmelerde değişiklik önermeleri göz önüne alınarak maddenin komisyona iadesi kararlaştırıldı.<sup>24</sup> Aynı gün, Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun Kasım başında davetsiz toplanacağını hükme bağlayan 6. maddesi görüşülüp kabul edildi.<sup>25</sup> Daha sonra 7,8,9. ve 10. Maddelerde yine 13 Aralık'ta yapılan görüşmeler ve tartışmalar sonunda komisyona iade edildi.<sup>26</sup>

14,20,22 Aralık 1920 ve 10,17 Ocak 1921 tarihlerinde yapılan görüşmelerde komisyona iade edilen maddelerin tartışılarak son şekilleri verilmiştir.<sup>27</sup>

17 Ocak 1920'de, esasa ait maddelerin son şekliyle görüşülmesine yeniden başlanmıştır. Meslekî temsil esasını içeren 4. madde değişiklik önermeleri dikkate alınmadan komisyon tarafından aynen sunulmuştur. Hatta komisyon adına söz alan Mehmet Vehbi (Bolak) Bey bu maddenin ilk şekliyle kabul edilmesini istemiştir.<sup>28</sup> Bu sırada izinli olarak Erzurum'a gitmiş olan ve izinden yeni dönen, ilk görüşmelerde de bulunamayan Erzurum mebusu Hüseyin Avni (Ulaş) Bey meslekî temsil esasına şiddetle karşı çıkarak tek dereceli seçimi savunmuştur: "millet oyunu hakkıyla kullanmıyor. İkinci seçmenler etki yapıyor, ya da ikinci seçmenlere etki yapıyor. Buraya gelen mebusların bütün oylara haiz olması için bir dereceli seçim uygulanmalıdır."<sup>29</sup> Hüseyin Avni (Ulaş) Bey'in bu görüşlerinde ısrar etmesi üzerine, İzmir Mebusu Mahmut Esat (Bozkurt) Bey yaptığı uzunca bir konuşmada meslekî temsil esasına göre bir seçimi savunmuştur. Konuşmasını Hüseyin Avni (Ulaş) Bey'in zaman zaman müdahaleleriyle sürdürmüştür.<sup>30</sup>

Bu konuşmalardan sonra, 4. Madde hakkındaki değişiklik isteyen önermeler okunur. Mesela; İleride II. Grubun liderlerinden biri olarak ortaya çıkacak olan Hüseyin Avni (Ulaş) Bey'in önergesi şu şekildeydi: "Büyük Millet Meclisi

<sup>23</sup> TBMM GCZ, c.1. s.136.

<sup>24</sup> TBMM ZC, c.6, s.341.

<sup>25</sup> TBMM ZC,c.6, s.341-344.

<sup>26</sup> TBMM ZC, c.6, s.344-351

<sup>27</sup> Bu tarihlerdeki görüşmeler için bk. TBMM ZC, c.6, s.358-376, 449-452, 481-492, 493-500; c.7, s.249-265, 292-297.

<sup>28</sup> TBMM ZC, c.7, s.297-298.

<sup>29</sup> TBMM ZC, c.7, s.298.

<sup>30</sup> TBMM ZC, c.7, s.305-309.



vilâyetler halkınca ve bir dereceli usulle seçilen üyelere oluşur.”<sup>31</sup> Bu madde, görüşmeler sonunda, en son şeklini şu şekilde aldı: “Büyük Millet Meclisi Vilâyetler halkınca seçilen üyelere oluşur.”<sup>32</sup>

Mecliste ateşli tartışmalara yol açan 7. madde görüşmelerinde Hüseyin Avni (Ulaş) Bey, “meclis içinde meclis” anlayışını getiren bu madde ile ilgili olarak bunun “üç dereceli seçim anlamına geldiğini” ileri sürmüştür. Tartışmaların yoğunlaşması üzerine söz alan Mustafa Kemal Paşa, 7. madde ile 4. maddenin bağlantılı olduğunu belirterek: “Bendenize kalırsa, madem ki bu mesleki temsil maddesi reddolunmuştur, o halde artık bu yedinci maddeye lüzum kalmamıştır” demiştir. Bunun üzerine oylanmış 7. madde tümüyle Kasım tasarımından çıkarılmıştır.<sup>33</sup>

Meclis yetkilerini gösteren tasarıdaki 8. Madde<sup>34</sup> (7. madde tümüyle kaldırıldığından artık 7. Maddedir) görüşülürken de ilginç tartışmalar olmuştur. Erzurum mebusu Hüseyin Avni (Ulaş) Bey bu madde ile meclisin yetkilerinin sınırlandırıldığını ileri sürerek şunları söylemiştir: “... Oysaki, Büyük Millet Meclisi kayıtsız ve şartsız memleket mukadderatına el koymuştur. Bunu yerine getirmek için de vekiller tayin eder ki; bu vekillerin görevleri sınırlandırılabilir. Fakat Büyük Millet Meclisi'nin görevi sınırlandırılmaz. Aksi halde, meclisten kısılan yetkiler hükümete kalmış olur,...Fakat kendi yetkimizi tespitte lüzum yoktur. Zaten kayıtsız ve şartsız egemen olan biziz.”<sup>35</sup> Yozgat mebusu Mehmet Hulusi (Akyol) Bey'de aynı görüşü savunur. Gittikçe bu görüşün ağır basması üzerine Mustafa Kemal Paşa, 1. maddenin egemenliği millete verdiğini ve 8. madde ile de meclisin yetkilerinin sınırlandırıldığını belirterek şunları söylemiştir: “...Sekizinci madde ile Yüksek Meclis kanunlar koyma yetkisini kazanmaktadır. Acaba, elde mevcut Anayasa'ya (Kanun-i Esasi) göre meclis bu yetkiye sahip midir? Anayasa'yı tamamen değiştirebilir mi? Her ne kadar, Meclis-i Mebusan'ın, Anayasa maddelerini, üçte iki çoğunlukla, değiştirebileceğine işaret edilmişse de Anayasa'yı kökünden yıkarak yerine bir başka Anayasa koymaya yetkisi var mıdır? Oysa ki, Yüksek Meclisimiz aynı zamanda Kurucu Meclis yetkisine de sahiptir. Mevcut Anayasayı kaldırır, yerine yenisini koyabilir. Bunu açıklamazsak, henüz maddelerinin bir çoğu yürürlükte olan Anayasa'ya göre, anayasayı değiştirmeye cesaret edemeyiz. Bundan ötürü, bunu belirtmek gerekir ve bu sanıldığı gibi Yüksek Meclis'in yetkilerini sınırlandırmaz, genişletir, meclisin aynı zamanda bir kurucu meclis olduğunu ispatlar. Sonra, anlaşmalar ve barış yapılması, savaş ilanı gibi yetkilerin, mevcut Anayasa'da, kime ait olduğunu bilirsiniz. Bu madde işte o

<sup>31</sup> TBMM ZC, c.7, s.310.

<sup>32</sup> TBMM ZC, c.7, s.310-312.

<sup>33</sup> TBMM ZC, c.7, s.325-327 (20 Ocak 1921).

<sup>34</sup> Tasarıdaki 8. madde şunları öngörüyordu: “Kanunların konulması, değiştirilmesi, kaldırılması anlaşmalara varılması, barış yapılması, savaş ilanı edilmesi gibi esas haklar Büyük Millet Meclisi'ne aittir.”

<sup>35</sup> TBMM ZC, c.7, s.328; sadeleştirerek verilmiş, Mahmut Goloğlu, (1971), Cumhuriyete Doğru (1921-1922). Ankara: Başnur Matb. s.62.

aidiyete aittir. Sanırım ki, milletin gerçek vekillerinden kurulu olan Yüksek Meclis'imiz, artık bu yetkileri bir kişiye bırakmak istemiyor. Kendi kullanmak ve tamamen kendi üzerine almak istiyor. Bunu açıklamak gerekir.”<sup>36</sup>

Bunun ardından, Siirt Mebusu Mustafa Sabri (Baysan) Efendi Mustafa Kemal Paşa'yı destekleyerek tek kişiye yetki vermenin doğru olmadığını vurgulamış, Erzincan mebusu Osman Fevzi (Topçu) Efendi ise, düşmanların ve kışkırtıcıların şeriatı kullanmalarını önlemek için bu maddeye “şeriat hükümlerinin yerine getirilmesi” fıkrasının eklenmesini istemiş ve bu isteği kabul edilmiştir. Hüseyin Avni (Ulaş) Bey de Mustafa Kemal Paşa'ya cevap niteliğinde şu konuşmayı yapmıştır: “Mustafa Kemal Paşa buyurdular ki, birinci madde zaten isteneni sağlamıştır, yalnız padişah haklarından meclisçe kullanılacak olanları burada açıklıyoruz. O halde bunu tamamlayalım, padişaha ait olup da meclisçe okunmak istenen hakların hepsini burada göstereyim. İdam kararlarını onaylama, rütbe yükseltilmesi, madalya verilmesi, Heyet-i Vekile üyelerinin seçilmesi ve düşürülmesi gibi daha böyle pek çok haklar vardır. Hepsini bu maddede gösterilmelidir. Bu hususta evvelce verilmiş önergeler komisyona gönderilmiştir. Bu madde de komisyona gitmeli, tamamlandıktan sonra gelmelidir.”<sup>37</sup>

Hüseyin Avni (Ulaş) Bey'in padişaha ait tüm yetkilerin meclise verilmesini isteyen bu konuşmasını Goloğlu şu şekilde yorumluyor: “Bu konuşmaların gerçek anlamı, padişahın artık devlet yönetiminden uzaklaştırılması demektir. Oysa ki, günün şartları henüz açıktan açığa böyle bir yola girmeye elverişli değildir. Kayıtsız ve şartsız millet egemenliğine dayanarak padişahın bütün haklarını millete vermek gerekli idi ama yüzyılların gelenekleri, alışkanlıkları ile henüz padişahına ve halifesine sahip çıkmak için halk topluluğunu da ürkütmemek, tedirgin etmemek gerekirdi. Bunun içindir ki, Mustafa Kemal Paşa konuşmasında padişah ve halife kelimelerini söylememeye dikkat etmiş ‘bu hakların kime ait olduğunu bilirsiniz’ demekle yetinmiştir. Tekrar söz alarak bu konuda açıkça konuşmanın doğru olmadığını anlattı, ‘Bendeniz diyorum ki, bugün bunları açıkça söylemek doğru değildir. Biz prensip olarak halifelik ve padişahlık makamlarını kabul ediyoruz. Bunu kabul ettikten sonra, şeriatın ve tabiatın gereği olan bazı hakları ve yetkileri onlara vereceğiz. Bugün konuştuğumuz, onlara vermeyeceklerimizdir. Vermek istemediklerimizi söz konusu ediyoruz. Fakat vereceğimiz ve vermek istediğimiz şeylerden söz etmenin zamanı değildir’ dedi.”<sup>38</sup>

Goloğlu'nun bu yorumunu oldukça gerçekçi ve isabetli bulan Demirel bir noktadan eksik olduğunu ileri sürüyor. O da sorunun can alıcı noktası olan parlâmenter meşruiyet (yasamanın üstünlüğü) ilkesinin katı bir şekilde uygulanıp uygulanmayacağı konusudur. Gerçekten de burada yapılan tartışma, Meclisin faaliyeti sona erinceye kadar gündemde kalmış, Birinci ve İkinci Gruplar

<sup>36</sup> TBMM ZC, c.7, s.330; sadeleştirilmiş olarak bk. Mahmut Goloğlu, a.g.e., s.63.

<sup>37</sup> TBMM ZC, c.7, s.331-332.

<sup>38</sup> M. Goloğlu, a.g.e., s.64-65.

arasındaki temel çatışma konularından birini oluşturmuştur.<sup>39</sup> 7. madde ile ilgili olarak Mustafa Kemal Paşa ile Erzurum Mebusu Hüseyin Avni (Ulaş) Bey arasında sert bir tartışma oldu.<sup>40</sup> Bu tartışmadan sonra, 7. madde, değişiklik önermeleri de dikkate alınarak son şeklini aldı ve kabul edildi.<sup>41</sup> Maddenin son fıkrasında “Heyet-i Vekile’nin vazife sorumluluğu özel kanunla tayin edilir” denilmesine rağmen bazı çalışmalar yapılmıştır, ancak I. Meclis’in görev süresi içinde bir kanun çıkartılamamıştır.

Meclis Başkanının görev ve yetkilerini belirleyen tasarının 10. maddesi, yeniden düzenlenen 9. madde olarak tartışılmadan kabul edildi. İlk tasarıda, Heyet-i Vekile’nin içinden birisini Reis olarak seçmesi, Meclis Reisinin de sadece yasama organının başkanı olarak kalması öngörülüyordu. Yeni düzenlenen şekilde ise ilk kısım aynen kalmış, son fıkra değiştirilmişti. Buna göre; Meclis Başkanı, Heyet-i Vekile’nin de doğal başkanı olduğunu, bu sıfatla Meclis adına imza atmanın yanı sıra, Heyet-i Vekile’nin kararlarını da onaylamaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.<sup>42</sup>

9. maddede ki bu son değişiklikle, Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile kurulan Yasamanın güçlü uygulamasıyla ortaya çıkan Meclis Hükümeti sisteminde güç Meclis’te değil, Meclis’in ve Heyet-i Vekile’nin başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal’in şahsında toplanıyordu.

Taha Parla bu 9. maddeyi şöyle yorumluyor: “1921 Anayasası’nda yasamanın üstünlüğü kıskançlıkla korunmuş olmakla birlikte, 9. maddede bu durumun netliğini bozan bazı hükümler bulunmaktadır. Büyük Millet Meclisi’nin kendisine seçtiği başkan, ki aynı zamanda Vekiller Heyeti’nin de tabii başkanıdır, ‘Meclis namına imza koymaya ve Vekiller Heyeti’nin kararını onaylamaya yetkilidir.’ Bir bakıma güçler birliğinin bir başka ifadesi gibi görünen bu durum, bir sorunu da içinde barındırmaktadır. Buradaki yetki toplulaşması yasama organının bütününde, yani mecliste değil, yasama organının başındaki şahıstadır. Mustafa Kemal’in Ziya Gökalp’ten aldığı ‘tabiatta dahi tevhidi kuvve vardır’ (doğada bile kuvvetler birliği vardır) sözündeki güç odağı, burada kurumsal anlamını yitirmiş ve hem Yasama’nın, hem Yürütme’nin başı olan kişiye indirgenmiştir. Oysa; böylesi bir ‘şef – hem devlet başkanı, hem Meclis Başkanı, hem Yürütme’nin başı- ‘meclis hükümeti’ sistemiyle bağdaşmaz. Bu bakımdan 9. madde ‘şahsa göre yapılmış’ bir madde olarak görülebilir, ama 1921 Anayasa’nın bütününe egemen olan yasamanın üstünlüğü ilkesini zorlarsa da tam bozmadığı söylenebilir.”<sup>43</sup>

Mustafa Kemal Paşa’nın şahsında odaklaşan bu yetki toplulaşmasının, bir müddet sonra çıkarılacak Başkumandanlık Kanunu ile daha da genişletildiğini göreceğiz.

<sup>39</sup> Ahmet Demirel, (1994), **Birinci Mecliste Muhalefet İkinci Grup**, İstanbul: İletişim Yay., 1. Baskı, s.205.

<sup>40</sup> **TBMM ZC**, c.7, s.333-334; sadeleştirilmiş şekli için bk. M.Goloğlu, **a.g.e.**, s.65-66.

<sup>41</sup> 7. Madde’nin son şekli için bk.” **Nutuk**, c.2, s.151.

<sup>42</sup> **TBMM ZC**, c.7, s.336.

<sup>43</sup> T. Parla, **a.g.e.**, s.11.

Meclisin görev süresini belirleyen ayrı madde (madde-i münferide) de tartışılmadan yeni şekli ile kabul edildi.<sup>44</sup>

Son değişikliklerden sonra kanunun tümü oylanarak<sup>45</sup>, 20 Ocak 1921 günü kabul edilen bu ilk Anayasa ile devletin yasal çerçevesi çizilmiştir.

## KAYNAKLAR

- Ağaoğlu , Samet. (1981), **Kuvayı Milliye Ruhu**, Ankara: Kültür Bakanlığı Yay.
- Atatürk, K. **Nutuk**, (1975), 1.Basılış, c. 2 , İstanbul:Kültür Bakanlığı Yay.(1000 Temel Eser).
- Demirel, Ahmet. (1994), **Birinci Meclis'te Muhalefet, İkinci Grup**, 1.Baskı, İstanbul:İletişim Yay.
- Goloğlu, Mahmut. (1971), **Cumhuriyet'e Doğru (1921-1922)**, Ankara: Başnur Matb.
- Parla, Taha. (Basım yeri ve tarihi belirtilmemiş), **Türkiye'de Anayasalar, Yeni Yüzyıl Kitaplığı**, İletişim Yay.
- Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük. (1985), **Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"**, 1.Baskı, Ankara: T.İş Bankası Yay.
- Tunaya, Tarık Zafer. (1994), **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük**, 3.baskı, İstanbul: Arba Yay.
- Tunçay, Mete. (1978), **Türkiye'de Sol Akımlar (1908-1925)**, 3. Basım, Ankara: Bilgi Yay.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (c.4,1981-3.Basılış ; c.5,1981-3. Basılış ; c.6,1943-2. Basılış ; c.7, 1944-2. Basılış ; c.9, 1954-2. Basılış ), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC)**, Ankara: TBMM Matb.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1985), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları (TBMM GCZ)**, 2. Basım ,c.I-IV,Ankara:T. İş Bankası

<sup>44</sup> **TBMM ZC**, c.7, s.337.

<sup>45</sup> Anayasa'nın tümü onaylanırken "el kaldırma" yöntemi uygulanmıştır. O sırada buna kimse bir şey dememişti. Ancak Erzurum Mebusu ve Anayasa Profesörü olan Celâlettin Arif Bey, "Anayasanın bazı noktalarını siyasi ve vicdani kanaati ile bağdaştıramadığı" gerekçesiyle Adalet Bakanlığından istifa ettiğine dair Meclis Başkanlığı'na önerge vermiş, kürsüden yaptığı konuşmada ise "Anayasanın üçte iki çoğunluk aranmadan oylanması" nı ileri sürerek ve olaya hemen karşı koymadığından ötürü kendini cezalandırdığını açıklayarak Meclis Birinci Başkan Vekillliğinden de istifa ettiğini söyledi. Adalet Bakanlığından istifası kabul edildi ancak, Meclis Birinci Başkan vekillliğinden istifası yazılı olmadığından kabul edilmedi ve göreve devam ettirildi. M. Goloğlu, **a.g.e.**, s.67. Yeni toplantı yılı dolayısıyla 2 Mart 1921 günü yapılan Meclis Reisi sani seçiminde, oylamaya katılan 174 mebusun 111'inin oyunu alan Dr. Adnan (Adıvar) Bey, Celâlettin Arif Bey'e karşı seçimi kazanarak Meclis İkinci Reisi oldu. **TBMM ZC**, c.9, s.17.