

MİLLÎ HÂKİMİYET, MİLLÎ İRÂDE MEFHURLARININ VE KUVVETLER BİRLİĞİ SİSTEMİNİN ESAS TEŞKİLÂT HUKUKUMUZA GİRİŞİ

Ord. Prof. Dr. Recai G. OKANDAN

Devlet içinde ferdi irâde ve kudretlerin üstünde kendini empoze eden üstün iktidarın menşei ve sahibi hakkında ileri sürülen noktai nazarlardan biri de, bu iktidarı Devleti vücuda getiren topluluğa icrâ eylemekte, topluluğu bu iktidarın sahibi olarak kabul etmektedir. Zamanımızda demokratik kelimesile ifade olunan bu görüş tarzı, tarihin uzak devirlerinden itibaren teori sahasında bir gelişmeye mazhar olduğu gibi tatbikatta da ehemmiyete mazhar kılınma imkânını bulmuştur. Hhususile onbeşinci asrın sonlarından itibaren büyük bir gelişme imkânını bulan bu tarzdaki bir görüş yine hususile onsekizinci asrın sonlarından itibaren vücuda getirilen muhtelif hukukî vesikalarda da ifâdesini bulmaya başlamıştır. Netekim, Büyük Fransız ihtilâlinin eseri olan 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannâmesinin üçüncü maddesinde, Hâkimiyet kelimesile ifade olunan üstün iktidarın mutlak surette halka âdiyeti, hiç bir ferdin ve hiç bir hey'etin sarîh olarak halkdan neş'et etmeyen bir otoriteyi kullanamayacağı tebarüz ettirilmiş ve zamanımıza kadar bir çok Devletlerin Esas Teşkilât Kanunlarına da hemen hemen müşterek bir formül halinde bu prensibin ithali âdet halini almıştır.

Esas Teşkilât Hukuku tarihimiz incelendikte, ne Tanzimât, ne Birinci ve ne de İkinci Meşrûtiyet devirlerinde Hâkimiyet'in topluluğa âdiyeti gibi bir formülün pozitif hukukumuzda yer aldığını söylemeye imkân yoktur. Her ne kadar, meselâ Tanzimat devrinde Namık Kemal'in Hürriyet gazetesindeki makalelerinde, İkinci Meşrutiyet devrinde Mebusân Meclisi Reisi Ahmet Rıza beyin 13 Aralık 1324 tarihinde Mebusân Meclisindeki nutkunda, Mehmet Sait Paşa hükûmetinin 17 Aralık 1327 tarihli beyannamesinde, Bağdat mebusu İsmail Hakkı beyin 22 Aralık 1327 ve Selânik mebusu Cavit beyin 23 Temmuz 1328 tarihlerinde Mebusân Meclisindeki nutuklarında, Hâkimiyeti ahali, Hâkimiyeti milliye, Milletın hakkı hâkimiyeti muazzaması gibi sözlerin sarf edildiğine rast gelinmekte ise de,

makalelere, hükümet beyannamelerine ve Mebusân Meclisindeki nutuklara münhasır kalan bu prensibin hukukî vesikalarımızda, Esas Teşkilât Kanunlarımızda yer işgal edebildiğini görmek mümkün değildir.

Millî hâkimiyet ve bunun tabii bir devamı olmak üzere Millî irâde mefhumları ve kanunların da Millî hâkimiyetin ve Millî irâde-nin bir tezahürü olarak karşılanması keyfiyeti, siyasi hayatımızda, millî istiklâl fikrinin yarattığı millî mücadele devrinin başlamasile birlikte ehemmiyete mazhar kılınmış ve bu ehemmiyetini bu devir zarfında olduğu gibi onu takip eyliyen, Birinci Cumhuriyet devrinde de muhafaza eylemiştir. Millî istiklâli tahakkuk ettirmek gayesile açılan Millî Mücadele devrinin bidâyetinden itibaren, yeni ve müs-takil bir Devletin temellerini atmaya çalışan Atatürk¹ ve o devrin inkılâpçıları, girişilen millî istiklâl mücadelesinin muvaffakiyete ulaşabilmesi hususunda, yegâne müsbet hal sureti olarak, Millet'in azim ve kararını, Millet'in hâkimiyetini, Millet'in irâdesini nazara almışlar; bu yeni devrin, bu yeni Devletin millî hâkimiyet ve millî irâde gibi esaslara dayanmasını elzem bir husus olarak karşılamış-lardır. İşte, bundan dolayıdır ki, 1919 da Anadolu'da millî istiklâli tahakkuk ettirmek gayesile başlayan millî hareketin, millî hâkimiyet ve millî irâde doktrinine istinad ettirilmesi gibi bir hususiyet ken-disini göstermiştir.

Nitekim, Atatürk 22 Haziran 1919 da Amasyadan vilâyetlere ve kolordu kumandanlıklarına gönderdiği bir tamimde, «Millet'in istiklâlini yine Millet'in azim ve kararı kurtaracaktır» demek sure-tile, bir az evvel temas ettiğimiz gayenin tahakkukunda, millet'in azim ve kararını, millet'in irâdesini önemli bir mesned olarak karşı-ladığını ifade eylemiştir. O halde, millî istiklâl mücadelesinin mu-vaffakiyete ulaşabilmesi için, her şeyden evvel millet'in azim ve kararını tebellür ettirmek, onun izharını mümkün kılmak lâzımdır. Atatürk, bunun ancak millet'in güvenine mazhar olmuş mümessil-

[1] Millî hâkimiyeti yalnız millî istiklâl mücadelesini muvaffakiyete ulaştı-racak bir hususa değil, bunun, aynı zamanda ferdlerin en tabii hakları olan hürriyet, müsavât ve adalet mefhumlarının da en mükemmel şekilde tahakkukuna hizmet eylediğini, daha sonraları, 1 Kasım 1922 de Büyük Millet Meclisini açış nutkunda, Atatürk, şu şekilde ifade edecektir: «Hey'eti içtimâiyede en yüksek hürriyetin, en âli müsavât ve adaletin temini istikrar ve mahfuziyeti, ancak ve ancak tam ve kat'i mânasile hâkimiyeti millîyenin müesses bulunması ile kaimdir. Binâenaleyh, hürriyetin de, müsavâtın da, adaletin de nokta-i istinadı, bütün Vatanda yalnız millet ve sadece onun iradesini hükümran kılan hâkimiyeti millîyedir.»

lerden, murahhaslardan mürekkep bir kongrenin toplanması mümkün olabileceğini düşünmüş ve, bu gaye ile, 23 Temmuz 1919 da yapılan Erzurum kongresinde, «Millî irâdeye müstenit bir Şûrâ tesisini» ve «Kuvvetini millî irâdeden alacak bir hükümet teşkilini» teklif eylemiş ve, Atatürk, bu sözlerle, aynı zamanda, kurulacak yeni bir Devletin ne gibi temellere dayanması gerektiğine de işaret etmiştir.

Kurulmak üzere bulunan yeni bir Devletin siyasi ve hukuki bünyesinde milletin iradesine verilen önemi gösterecek tarzda «memleket işlerinde millî iradenin hâkim kılınması» gibi mühim bir kararın alınmasını temin eyliyen Erzurum Kongresini Eylül 1919 da açılan Sivas Kongresi takip eylemiş ve burada da Millî hâkimiyet ve Millî irade mefhumları gereken ehemmiyete mazhar kılınmışlardır. Bu suretle, millî mücadele ve istiklâl, yeni ve müstakil bir Devlet kurma gibi önemli gayelerin yanında, bunların tahakkukuna hâdim ve bunların tahakkukuna mesned vazifesini görecek mühim bir fikir kendisini göstermiştir ve, bu da, Millî irâdeye müstenid yeni bir siyasi ve hukuki nizâm vücuda getirmek fikridir.

İşte, bu fikrin tahakkuk edebilmesi için, Atatürk, Ankara'da fevkalâde yetkileri haiz bir Millet Meclisi'nin kurulmasını, Millî irâdenin bu Meclis'de tecelli ettirilmesini lüzumlu görmüş ve bu husustaki kararını 10 Mart 1336 (1920) da Türk milletine bildirmiş ve, 23 Nisan 1920 de de, Millî irâdenin merkezi olmak üzere, bir tecezzi bahis mevzuu olmadan millete ait hükümranlık kudretine dahil salâhiyetlerin cümlesini uhdesinde toplayan, Türk milletinin irâdesine dayanarak ona ait hakkı hâkimiyeti bir bütün halinde kullanacak yegâne makam olan, kendisinin üstünde veya yanında bir kuvvetin, bir iktidarın mevcudiyetini kabul etmiyen Birinci Büyük Millet Meclisini Ankara'da toplamıştır.

Yeniden müntahap azalarla İstanbul Mebusân Meclisinden iltihak eyliyen üyelerden mürekkep Birinci Büyük Millet Meclisi, bir taraftan yeni bir Devletin bütünlüğünü ve tamamîyetini itmam gayesile iç ve dış zıt kuvvetlere karşı girişilen mücadeleleri idare ederken, diğer taraftan, Kurucu bir teşekkül sıfatıyla bu yeni Devletin siyasi ve hukuki temellerini Millî hâkimiyet ve Millî irâde gibi prensiplere istinat ettirmek suretile ona bir organizasyon teminine çalışmış ve, bu organizasyonun vücuda getirilmesi bakımından da, zamanın icap ve zaruretlerini nazara alarak, menşeyini Millette bulan hükümranlık kudretine dahil salâhiyetlerin cümlesinin Milleti temsil eyliyen Büyük Millet Meclisinin uhdesinde temerküz ettirilmesinin

uygun olacağı düşünölmüştür. İç ve dış muhâsım kuvvetlere karşı girişilen mücadelenin muvaffakiyete ulaşabilmesinin, kurulmak istenen yeni bir Devletin içinde bulunduğu şartlar karşısında varlığını itmam ve idame ettirebilmesinin ancak mevcudiyetini milletin iradesinde bulan ve milleti temsil eyliyen Büyük Millet Meclisinin geniş yetkilerle teçhiz edilmesile, onun Devlet içinde en mühim bir organ haline getirilmesile mümkün olabileceği neticesine varılmıştır.

Nitekim, Birinci Büyük Millet Meclisi bu gaye ile kabul eylediği 2 Mayıs 1336 (1920) tarih ve 3 sayılı İcrâ Vekilleri Hey'eti Kanunile, Devlet iktidarına veya bunun kaynağını teşkil eyliyen hakkı hâkimiyete dahil salâhiyetlerin cümlesinin Büyük Millet Meclisi'nin uhdesinde toplandığını bildiren hükümler vaz'etmiştir. Normal bir devrin teşrii müessesesi olmaktan ziyade girişilen milli istiklâl dâvasını muvaffakiyete ulaştıracak, fevkalâde salâhiyetlere sahip ve aynı zamanda Kurucu Meclis sıfatını da haiz bulunan Birinci Büyük Millet Meclisi, Türk Milletinin içinde bulunduğu güçlüklerden kurtuluş çaresini, yeni bir siyasi teşekkülün vücut bulması ve varlığını idame ettirebilmesi bakımından mevcudiyeti elzem önemli yetkilerin kendi uhdesinde temerküz ettirilmesinde, Kurucu teşrii salâhiyet de dahil olmak üzere kuvvetlerin birliği prensibinin kabul olunmasında, yeni Devlet'in siyasi - hukukî teşkilâtının bu tarzdaki birlik esasına istinat ettirilmesinde, daha vazıh bir deyişle, meselâ 1792, 1848 ve 1871 de Fransada olduğu gibi umumiyetle buhranlı devirlerde, fertlerin aynı gaye etrafında toplanmaları ve birleşmelerinin, kuvvetlerin tek bir müessesenin uhdesinde temerküz ettirilmesinin zarurî bulunduğu zamanlarda tatbik edilen sâf bir Meclis Hükûmetinin tahakkuk ettirilmesinde bulmuştur.

Böylece, Amasya tamimile başlayan, Erzurum ve Sivas Kongreleriyle gelişen ve olgunlaşan Milli İrade ve Milli Hâkimiyet gibi mefhumların bir tezâhürü ve ifadesi olmak üzere Ankara'da toplanan Birinci Büyük Millet Meclisi, Kurucu teşekkül sıfatile vücuda getirdiği 2 Mayıs 1336 (1920) tarih ve 3 sayılı kanunla «Meclis Hükûmeti» lehinde ilk adımı atmış ve, bunu takiben de, yine milletin kurtuluş çaresi diye mülâhaza eylediği kuvvetlerin tevhidî esasına dayanan ve sonraları Birinci Cumhuriyetin de ana temellerini teşkil edecek olan 20 Ocak 1337 (1921) tarih ve 85 sayılı Esas Teşkilât Kanununu, demokratik hayatımızın ilk hukukî vesikasını vücuda getirmiştir.

Yeni bir Devletin ilk Millet Meclisi tarafından meydana getirilen mezkûr Esas Teşkilât Kanunu, ilk maddesinde, «Hâkimiyet

bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir» hükmünü vazetmiş ve, bu suretle, bu madde, bir taraftan millî hâkimiyet prensibini, hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete aidiyetini ve kendi mukadderatını bizzat tayin etmenin halk için bir hak olduğu esasını ilk def'a bir Esas Teşkilât kaidesi haline getirmiş ve, diğer taraftan, millî hâkimiyetin istimal tarzile ilgili olmak üzere, Millî Hâkimiyetin Büyük Millet Meclisi tarafından temsil olunduğuna ve onun temsil yolile Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağına mütedair sarîh bir hükümden mahrum bulunmasına rağmen², demokratik bir sistemin esaslarını koymuştur.

Nitekim, mezkûr kanunun ikinci ve müteakip maddelerinde yer alan ve millî hâkimiyetin kullanılış tarzına ve millî hâkimiyet prensibini gerçekleştirecek vâsita ve müesseselere taallük eden tamamlayıcı hükümlere göre, teşriî salâhiyet ve icra kudreti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde temerküz ettirilmiş (m. 2), Türkiye Devletinin Büyük Millet Meclisi tarafından idâre olunacağına ve Hükümetinin de «Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti» ünvanını taşıdığına (m. 3) ve Büyük Millet Meclisinin vilâyetler halkınca müntahap azalardan tereküp eylediğine (m. 4), Esas Teşkilât Kanununda bir hukukî ve siyâsî müeyyide derpiş edilmemekle beraber, 7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasisinin 1325 te muaddel 118 inci maddesinden aynen iktibas edilmek suretile, kavanin ve nizamatın tanziminde, muamelâtı nâsa erfak ve ihtiyacâtı zemana evfak ahkâmı fıkhiye ve hukukîye ile âdap ve muamelâtın esas ittihaz kılınacağına (m. 7) işâret olunmaktadır.

1921 Esas Teşkilât Kanununun, dikkati çeken noktalardan biri olarak, hükümlerine dahil yetkilerden biri olduğu bazı hukukçular tarafından iddia edilen Kazâî salâhiyet ve fonksiyon hakkında her hangi bir hükmü ihtiva eylemediğine temas etmek lâzımdır. Ancak, 1921 Esas Teşkilât Kanununun bu sükûtunu, millî mücadele devrinde Kazâ'nın da Büyük Millet Meclisinin yetkileri meyanında yer alan bir husus olarak mütalâa edildiğine atfeylemek lâzımdır ve, mezkûr devir zarfında ilk def'a 21 sayılı kanunla kuru-

[2] Daha sonraları, 20 Nisan 1340 (1924) tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasîye Kanununun dördüncü maddesine, bu vuzuhsuzluğu giderecek mahiyette, «Türkiye Büyük Millet Meclisi... millet nâmına hakkı hâkimiyeti istimal eder» tarzında bir hüküm dere olunmuştur.

lan ve hattâ 20 Nisan 1340 (1924) Esas Teşkilât Kanununun kabulünden sonra da mevcudiyetlerine tesadüf edilen «İstiklâl Mahkemeleri» namı altında Büyük Millet Meclisi üyelerinden müteşekkil ve kesin karar vermeye salâhiyetli fevkalâde mahiyetteki kazâi müesseselerin sebebi mevcudiyetini de, bir az evvel zikrettiğimiz mütalâada, yani Kazâ'nın da Millet Meclisinin yetkileri meyanında yer alması keyfiyetinde, aramak icap eder.

İşte, milli mücadele devrinin inkılâpçıları ve hususile bunların başında gelen Atatürk, milli mücadele yıllarının zaruretleri dolayısıyla meydana gelmesini temin eyledikleri 20 Ocak 1337 (1921) tarihli Esas Teşkilât Kanunile, siyasi - hukuki tarihimizde, 29 Ekim 1923 de Cumhuri idarenin ilânına kadar devam edecek olan «Sâf Meclis Hükûmeti» diyebileceğimiz bir idare tarzının teessüsünü ve «Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti» diye anılan yeni bir devrin açılmasını mümkün kılmışlardır. Bu idare tarzında, milli hâkimiyet prensibi hareket noktası olarak kabul edilmiş, Esas Teşkilât Kanununda vazih bir şekilde ifade edilmemiş olmasına rağmen Büyük Millet Meclisi milli hâkimiyetin temsilcisi addolunmuş, Devlet iktidarında mündemiç muhtelif kudretler bu hâkimiyetin birer tezahürü şeklinde mülâhaza edilerek bunların cümlesi milli hâkimiyetin temsilcisi olan Büyük Millet Meclisine mâl edilmiş ve, binnetice, «Kuvvetler birliği» denilen bir sistem siyasi - hukuki hayatımıza ithal olunmuştur. İnkılâpçıların büyük bir öneme mazhar kıldıkları bu tarzdaki bir idare tarzı sayesinde de, Türk milletinin giriştiği milli mücadele de muvaffakiyete ulaşarak milli istiklâline kavuşması mümkün kılınmış, kurulan yeni bir Devletin taazzuvasarak varlığını tahakkuk ve idâme ettirebilmesi temin olunmuştur.

Biraz evvel temas ettiğimiz tarzda, 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanunu, milli hâkimiyetin Büyük Millet Meclisi tarafından temsil olunduğunu, milli hâkimiyetin temsil yolile Millet Meclisi tarafından kullanılacağını açıkça ifade eyliyen bir hükümden mahrum bulunmakta idi ve, belki de, o zamanın siyasi olayları icabı böyle bir hükmün Esas Teşkilât Kanununa derci cihetine gidilememişti. Fakat, kazanılan muvaffakiyetleri müteakip 30 Ekim 1338 (1922) tarih ve 307 sayılı Hey'eti Umumiye Kararile saltanatın ilgası cihetine gidildikten sonra, Millet Meclisi tarafından kabul edilen 1-2 Kasım 1338 (1922) tarih ve 308 sayılı «Türkiye Büyük Millet Meclisinin hukuku hâkimiyet ve hükümrâninin mümessili hakikisi olduğuna dair hey'eti umumiye kararı» ile, 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununun mezkûr vuzuhsuzluğunun, «Teşkilâtı

Esasiye Kanunu ile Türkiye halkı, hukuku hâkimiyet ve hükümranisini mümessili hakikisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti maneviyesinde gayri kabili terk ve tecezzi ve ferağ olmak üzere temsile ve bilfiil istimala ve irâdei milliyeye istinat etmiyen hiç bir kuvvet ve hey'eti tanımamağa karar verdiği cihetle...» şeklinde izâlesi cihetine gidilmiştir.

Yukarıda da işaret edildiği gibi, inkılâp devrine mahsus ve girişilen milli mücadele ve milli istiklâl zaruretlerinden doğan, normal ve müstakar bir idare tarzı diye tavsifi imkânsız bulunan «Sâf Meclis Hükûmeti» ve «Kuvvetlerin tevhidî» sisteminin geçici bir rejim olduğunda da şüphe yoktu. Kurulan yeni Devlet iç ve dış zıt kuvvetlere karşı giriştiği mücadeleyi muvaffakiyete ulaştırdıktan ve yapılan umumî seçimleri müteakip ilk Büyük Millet Meclisi yerini İkinci Büyük Millet Meclisi'ne terk ettikten sonra, buhranlar doğurması her zaman mümkün bir idare tarzı olan sâf meclis hükûmeti sisteminden uzaklaşarak normal bir idare tarzına avdet, rejimin hakiki adını koymak gerekiyordu.

İşte, bu lüzumun ifadesi olmak üzere, 29 Ekim 1339 (1923) tarih ve 364 sayılı «Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Mevâdının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun» ile Cumhuri idare kabul edilmiş ve fakat, hakikatte, tahakkuk etmesi beklenenlerin hilâfına, gerek «Meclis Hükûmeti» ve gerek «Kuvvetlerin tevhidî» sistemi yine mevcudiyetlerini muhafazaya muvaffak olmuşlardır. Ancak, mezkûr kanun temas eylediğimiz bu esasların bünyelerinde radikal bir tahavvül husule getirmemekle beraber, vazeylediği bazı hükümlerle, Parlömanter Hükûmet sistemine doğru da bir temayül göstermekten geri kalmamış ve, netice itibarile de, Meclis Hükûmeti ve Kuvvetlerin tevhidî sistemile Parlömanter rejimin mezcinden husule gelen melez bir idare şeklinin vücut bulmasına sebebiyet vermiştir.

Bu tarzda muhtelit bir idare şeklinin meydana gelmesinin sebebini İkinci Büyük Millet Meclisinde hâkim bulunan inkılâpçı ruhda, milli mücadele devrinin tesirini muhafaza ve idame ettiren siyasi zihniyetinde aramak lâzımdır. Bir taraftan normal ve müstakar bir idare tarzına avdet lüzumu his edilmiş ve fakat, diğer taraftan, mezkûr kanunu vücuda getiren İkinci Büyük Millet Meclisi tarafından bu avdeti temin edecek yeni esasların kabulüne yanaşılmamış ve binnetice, 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununun Meclis Hükûmeti ve kuvvetlerin tevhidî ile ilgili hususiyetlerinin idame ettirilmesi, hükümranlık kudretine dahil yetkilerin Millet Meclisinin uhdesinde toplanması yine temin edilmiştir. Zâten, bu gaye iledir

ki, İkinci Büyük Millet Meclisi tarafından, 29 Ekim 1339 tarihli kanunun başlığında, bililtizam, «tavzihan» tâbiri kullanılmıştır. Bu kelime, mezkûr kanunla yapılan işin, 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununa yeni hükümler ilâvesinden ziyade, onda esasen mevcut bazı hükümlerin daha açık bir hale getirilmesinden ibaret bulunduğunu ifade etmektedir.

Cumhuri idarenin teessüsünü müteakip, bütünlüğünü tahakkuk ettirmiş ve tamamiyetini ihraz eylemiş bir Devlet'in, hususile monarşik idarenin izleri de bertaraf olunduktan sonra, bütün ihtiyaçlarına tekabül edecek yeni bir Esas Teşkilât Kanununun vücuda getirilmesi cihetine de gidilmiştir. Gerek 20 Ocak 1337 ve gerek bunun bazı maddelerini tavzihan tâdil eyliyen 29 Ekim 1339 tarihli kanunlarda, Esas Teşkilâta mütedair bazı hususlar hakkında gereken hükümlerin bulunmaması, bu kanunların muhtelif cephelerden arz eyledikleri eksiklik İkinci Büyük Millet Meclisini yeni bir Esas Teşkilât Kanunu hazırlamaya sevk etmiş ve, neticede, 20 Nisan 1340 (1924) tarih ve 491 sayılı Anayasa vücuda getirilmiştir.

20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununun gerek şekil ve gerek muhteva bakımından arzettiği iki hususiyet üzerinde bilhassa durmak lâzımdır. Şekil bakımından ilgiyi çeken cihet, yeni bir Esas Teşkilât Kanunu vücuda getirilirken, milli mücadele devrinin bidayetinden itibaren ehemmiyete mazhar kılınan milli hâkimiyet ve milli irade gibi mefhumların icaplarına İkinci Büyük Millet Meclisi'nin inkılâpçı ve ihtilâlcî üyeleri tarafından riâyet edilmemiş olmasıdır. Başka bir deyişle, İkinci Büyük Millet Meclisi, kendinden sonraki devirlerin Parlâmentolarına da tefevvuk edecek bir hukukî düsturlar manzumesi meydana getirmek, müstakbel teşriî müesseselerin tasarruf ve faaliyetlerini tahdit edecek prensipleri vazeylemek saîâhiyetinin, hâkimiyetin sahibi hakikisi millet tarafından kendisine verilip verilmediği meselesi üzerinde durmamış veya durmak istememiştir. Hâkimiyetin hakiki sahibi millet tarafından İkinci Büyük Millet Meclisi'ne bir Esas Teşkilât Kanunu vücuda getirmek yetkisi verilmediğine, mezkûr teşekkül bir Anayasa meydana getirmek vazifesini kollektiviteden almadığına, bu tarzda bir müessese olmadığına göre, bir taraftan milli hâkimiyet ve milli irâde gibi mefhumları hareket noktası yapmak ve diğer taraftan bu mefhumların icaplarını yerine getirmemek ve onun makul, mantıkî ve hukukî neticelerini nazara almamak gibi bir durumla karşılaşmaktadır.

İkinci Büyük Millet Meclisi, sırf milli mücadele ve ihtilâl havasının tesiri altında, sakat ve yanlış düşünce ile hareket ederek, milletin yegâne ve hakiki mümessili sıfatı ile uhdesinde temerküz ettirdiği yetkiler meyanında kurucu teşriî salâhiyetin de yer aldığına inanmış, milletin müsaadesi olmadan kendisini aynı zamanda bir kurucu meclis addetmiştir. Nasıl milli mücadele devrinde Birinci Büyük Millet Meclisi Esas Teşkilâta müteallik kanunları da diğer kanunlar gibi kabul etmişse, İkinci Büyük Millet Meclisi de, normal bir devre girilmiş olmasına rağmen, milli hâkimiyet ve milli irâde gibi mefhumların icaplarını nazara almaksızın, kendini aynı zamanda kurucu teşriî salâhiyete sahip bir teşekkül olarak karşılamış; bu hususta hâkimiyetin sahibi hakikisi olan milletin muvafakatini istihsale lüzum görmemiştir.

Nitekim, İkinci Büyük Millet Meclisi'nin kurucu meclis sıfatını haiz bulunmadığını, «Avrupada, Amerikada vesair memleketlerde yani Kanunu Esasî'yi kendisine düstur esas ittihaz etmiş olan memleketlerde bu gibi asli kanunlar sureti kat'iyede behemehal o Devletin, o milletin Meclisi müessesanı tarafından tertip ve tesbit olunur. Mahiyeti itibarile, hüviyeti itibarile Türkiye Büyük Millet Meclisi bizzat kendisine mahsus ve fakat tam ve kâmil mânasında bu evsafi haiz bir Meclisi Müessesanı değildir» tarzında tebarüz ettiren Saruhan meb'usu Âbidin beyin mülâhazası, İkinci Büyük Millet Meclisinin ihtilâlcî organları tarafından nazara alınmamıştır.

Kezâ, yine aynı mevzu ile ilgili olmak üzere, yani yeni Esas Teşkilât Kanununun vücuda getirilişinde milli hâkimiyet ve milli irâde gibi mefhumların icaplarının yerine getirilmemesini teyid eden hususlardan bir diğeri de, milletin müsaadesine dayanmadan yeni bir Esas Teşkilât Kanunu vücuda getirmek yetkisinin kendisinde mevcudiyetini kabul eden İkinci Büyük Millet Meclisi üyeleri, mezkûr mefhumların icaplarına, Esas Teşkilât Kanununu vücuda getirdikten sonra da riâyet etmemişler, yani meydana getirdikleri Anayasayı milletin tasvibine arz suretile onu milletin irâdesine istinat ettirmek lüzumunu da duymamışlardır. Eğer bu lüzumu duymuş olsalardı, bir Anayasa yapmak hususunda milletten mukaddemâ istihsal edilmiş bir salâhiyeti olmadığı halde, meydana getirdikleri Esas Teşkilât Kanununu milletin reyine, yani Referanduma arz suretile bidayette mevcut olmayan bir salâhiyetin sonradan elde

[3] Bk. Gözübüyük (A.Ş.), 1924 Anayasası hakkındaki Meclis görüşmeleri, Ankara 1957, s. 38.

edilmesini, daha vazih bir deyişle duruma bir hukukî meşruiyet teminini mümkün kılarlardı.

İşte bunun içindir ki, 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununun yapılmasında İkinci Büyük Millet Meclisinin kendini bir Kurucu Meclis olarak karşılması, kendisinde kurucu teşriî yetkinin de mevcudiyetini kabul eylemesi, netice itibarile, gerek milli mücadele devrinin kabul eylediği Anayasa prensiplerile ve gerek bu yeni Esas Teşkilât Kanununa da derc olunan milli hâkimiyet prensibile gayri kabili telif bir durum yaratmıştır. Ortada, salâhiyetli olmayan bir kurul tarafından vücuda getirilen bir Esas Teşkilât Kanunu ve bu tarzda bir kanunla kendi kendisini geniş yetkilerle teçhiz etmiş bir teşekkül mevcuttur demek kabildir.

20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununda muhtevâ bakımından ilgiyi çeken nokta, meydana getirilen bu Anayasada, hakikatte yeni bir ruh ve mânanın değil, millî mücadele devrinin Esas Teşkilâta müteallik kanunlarında hâkim olan ruh ve mânanın mevcudiyetini muhafaza eylediği görülmektedir. Nitekim, Kanunu Esasî Encümeninin bu husustaki mazbatasında da, bu hususiyet, «lâyihamızın tanziminde ilim ve fennin son telâkkiyatından ve sair Cumhuri Devletlerin kavanini esasiyesinden bir hayli istifade edildiği gibi inkılâplarımızın ruhu daima nazarı dikkatte tutulmuştur... Yeni yeni tecrübeler yapılmasından ve her meselenin hallini bir hâdisenin zuhuruna talik etmektense başka yerlerin tecrübelerinden, hayli tekâmül etmiş ulûm ve fûnûnun bu tecârübden ne gibi neticler elde ettiğinden istifade ile bizim de ona göre ve daimâ milli ihtiyaçlarımızı nazarı ibtisare alarak teşkilâtımızı itmam etmemiz pek musib ve muvafık görülmüştür» şeklinde ifade edilmiştir⁴.

Hattâ, Kanunu Esasî Encümeninin hazırladığı lâyihada, milli mücadele devrine hâs hususiyetlerin yanında, yukarıda zikrettiğimiz mazbata mündericatından da anlaşılacağı gibi yabancı Devletlerin Esas Teşkilât Kanunlarından ve onların geçirdikleri tecrübelerden mahdut ölçüde de olsa faydalanma arzusunun ifadesi olarak yer alan önemli bazı hükümler, İkinci Büyük Millet Meclisinin kabulüne mazhar olamamışlardır. Meselâ, Cumhuri Reisinin yedi senelik bir müddet için seçilmesi, Devlet Reisine veto ve teşriî müesseseyi fesih gibi yetkilerin tanınması suretile lâyihaya Kanunu Esasî Encümeni tarafından nisbeten verilmek istenen değişik ruh ve mâna ve hakikatte Meclis Hükümeti sisteminden uzaklaşmayı mümkün kılacak

[4] Bk. Gözübüyük (A. S.), a. g. e., s. 1-2.

esaslar, İkinci Büyük Millet Meclisinin milli mücadele devrinin ruhu ve siyasi zihniyeti içinde yetişmiş, bu ruh ve siyasi zihniyeti taşıyan, milli mücadele devrinin siyasi olaylarının tesiri altında kalmaya devam eyliyen ve çoğunluğu teşkil eyliyen üyelerinin ağır tenkitle-rine maruz kalmış ve, bunlar, neticede, bu yeni Anayasada da, milli mücadele devrinin siyasi anlayışını ve yukarda temas eylediğimiz Esas Teşkilâta mütedair kanunlardaki ruh ve mânayı hâkim kılmaya muvaffak olmuşlardır.

Esas Teşkilât Kanunu lâyihasının İkinci Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında, milli mücadele devrinin siyasi zihniyetinden nisbeten uzaklaşmayı temin sadedinde yapılan teşebbüsler, kuvvet-lerin tevhidî sisteminden liberal kuvvetlerin tefriki, bunlar arasında nisbî bir muvazene sistemine intikali mümkün kılma, Parlömanter rejimi tahakkuk ettirme hususunda sarf edilen gayretler, hüküm-ranlık hakkının ve buna dahil yetkilerin cümlesinin millete âidiyetini, milletin mümessillerinden mürekkep Büyük Millet Meclisinin milli hâkimiyetin yegâne ve hakiki mümessili sıfatile Devlet iktidarına dahil salâhiyetlerin temerküz eylediği bir teşekkül olmasını zarurî gören ve bu hususta en ufak bir fedakârlıkta bulunmayı milli hâki-miyet prensibine indirilmiş mühim bir darbe telâkki eyleyen İkinci Büyük Millet Meclisinin Birinci Büyük Millet Meclisinin siyasi zihniyetini taşımaya devam eyliyen üyelerinin çoğunluğu tarafından muvaffakiyetsizliğe uğratılmışlardır.

Büyük Millet Meclisini milletin yegâne ve hakiki mümessili telâkki ederek kolektiviteye ait hükümranlık hakkına dahil yetki-leri onun uhdesinde tecellî ve temerküz ettirmeye çalışan ve bütün bunları 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununa nazaran daha vâzih olarak ifadeye gayret eden İkinci Büyük Millet Meclisinin ihtilâlcî ve inkılâpçı organları, meydana getirilecek yeni hukukî-siyasî vesikada da, milli mücadele devrinde mücadele azim ve ruhunun zarurî kıldığı hususların bir çoğunu idame ettirerek Büyük Millet Meclisini Devlet teşkilâtı içinde ön plânda tutan bir ehemmiyete mazhar kılmışlar, onu Devlet içinde son sözü söylemeye muktedir ve hattâ lâyüs'el bir teşekkül haline getirmek istemişler ve bunda da muvaffak olmuşlardır.

İşte bundan dolayıdır ki, milli mücadele devrini müteakip, bir milli ihtilâl havası içinde vücuda getirilen 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununda, bugün için anlaşılması güç ve ancak vazedildikleri hal ve şartlar, icap ve zaruretler, onları doğuran sebep ve âmiller nazara alındıkları takdirde izahı mümkün, bugünün hukuk mantığı

ile anlaşılması ve izahı müşkül, normal devirlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak esasların yer almasına ve buna mukabil modern Anayasalarda bulunması gereken önemli prensip ve müesseselerden mahrum kılınmak suretile mühim boşlukların husulüne sebebiyet verilmiştir.

Demokrasiyi tahakkuk ettirecek bir bünyeye mâlik olmakla beraber hukuk Devletini tahakkuk ettirme bakımından mükemmel bir bünyeye ve mevcudiyeti elzem müesseselere sahip olmaktan mahrum bulunan, muhtevası itibarile bir çok bakımlardan müphem ve eksik ve fertlerin ana hak ve hürriyetlerinin korunmasını mümkün kılacak bir bünyeye ve teminata mâlik bulunmayan, normal bir siyasi hayatın düzenlenmesi bakımından kifayetsiz ve ihtiyaçları karşılamaktan uzak olan, Devlet otoritesile fertlerin hürriyetleri arasında bir telif ve müvazene temin edecek durumda olmayan, siyasi buhranlara ergeç sebebiyet verecek bir bünyeye sâhip olan 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanunu, ihtilâl devrine hâs temas ettiğimiz vasıfları yanında, aynı hususların ifadesinde Esas Teşkilât Hukuku tekniği bakımından mâna itibarile yekdiğerinden farklı terimlerin istimali neticesi bir çok noktaların bir müphemiyet ihraz eylesine sebebiyet vermiş ve binnetice Anayasada hâkim olan sistemin hakikî hüviyetini tesbit ve onda yer alan hükümlerin hakikî mâna ve medlüllerini tayin hususunda bir imkânsızlık yaratmıştır⁵.

[5] Kars meb'usu Ağaoglu Ahmet bey, 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununun Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında, milli mücadelenin iktizasından olarak meydana getirilen 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununun, Birinci Büyük Millet Meclisine diktatörlük hukukunu verdiğini ve hattâ bu diktatörlük hukukunu bizzat kendisinin ilân eylediğini, hukuku hükümleri üzerine bizzat Büyük Millet Meclisinin vazîülyed olduğunu ve ancak kuvvetlerin Büyük Millet Meclisinin uhdesinde temerküz ettirilmesi Meclisin memleketi kurtardığını tebarüz ettirdikten sonra, sulhun teessüsünü müteakip yeni ihtiyaçlara tekabül edecek yeni bir Anayasa hazırlanırken mütemadiyen eski teşkilât kanununun esasları üzerinde durulduğuna, yeni kanunun eski Anayasa üzerine istinad ettirilmesine çalışıldığına işaret ederek sözlerine şöyle devam etmiştir: «Muayyen bir sistem, muayyen bir yol kabul edilmemiştir. Muhtelif usuller, muhtelif sistemler terkib edilmek istenilmiş ve meydana muhtelit bir şey çıkmıştır. Ve bundan dolayı biz mütemadiyen tezatlar içinde yuvarlanıyoruz... Öyle iki, üç, beş sistemi böyle halde ederek, yoğurarak hamur etmek, bundan bir şey yapacağım demek, emin olunuz ki hülyâ ile uğraşmak olur. Sistem muayyen olmalıdır, usul muayyen olmalıdır; birisini buradan, diğeri oradan almak ve bununla bir selâmet yolu bulmak benim kanaatimca imkân haricindedir» (Bk. Gözübüyük (A. S.), a. g. e., s. 368, 369, 371).

Kısaca, bütün bu hususiyetlerinin neticesi olarak, istikbalde bir Anayasa buhranının zuhuruna muhakkak surette sebebiyet vermesi muhtemel bulunan 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanunu ile, her türlü ihtiyaçları karşılayacağı zannedilen sâf bir milli hâkimiyet ve milli irâde esaslarından hareket edilerek Büyük Millet Meclisinin hâkimiyetine dayanan bir demokrasi şekli tesis olunmuştur. Fakat, Devletin çeşitli faaliyetlerinin emniyet ve istikrarı bakımından mevcudiyetleri elzem müesseselerden, fertlerin hak ve hürriyetlerini bir teminat ve müeyyideye bağlayacak teşekküllerden mahrum ve teşriî seçimlerde muvaffakiyet elde eden bir ekseriyetin Devlet içinde tahakkümünü mümkün kılmaya elverişli temsili bir idare tarzının teessüsü cihetine gidilmiş; kuvvetlerin birer fonksiyon olarak ayrılığı esası kabul edilmek suretile nisbeten daha mutedil bir mahiyet bahş edilmekle beraber kuvvetlerin tevhidî esasına ve bunun tatbik şekillerinden biri olan Meclis Hükûmeti sistemine yine büyük bir sadakat gösterilmiştir⁶. Ancak, 20 Ocak 1337 Esas Teşkilât Kanununun mümeyyiz vasfını teşkil eyliyen sâf meclis hükûmeti sisteminin, sırf zaruretlerin tesiri altında bazı hususlarda Parlömenter rejime gösterilen temayülün neticesi olarak, 20 Ocak 1337 Anayasasındaki sâfiyetini bu yeni Esas Teşkilât Kanununda da tamamen muhafaza edebildiğini söylemek mümkün değildir.

Ord. Prof. Dr. Recai G. OKANDAN

[6] Bk. Burdeau (G.), *Traité de science politique*, Cilt IV, s. 423.