

ERGUN ÖZBUDUN

# 1924 ANAYASASI

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI





ERGO UNO NEBUDUM • 1924 AMVASSASI



## ERGUN ÖZBUDUN

Prof. Dr. Ergun Özbudun, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde 1962'de doktor, 1967'de doçent ve 1975'te profesör unvanını kazanmış ve 1994 yılına kadar bu kurumda görevini sürdürmüştür. O tarihten bu yana Bilkent Üniversitesi öğretim üyesi olarak, anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatı dersleri vermektedir. Özbudun, Harvard Üniversitesi'nde araştırmacı (1963-66, 1971-73), Chicago (1973), Paris Sorbonne (1980), Columbia (1981-82) ve Princeton (1982-83) üniversitelerinde misafir profesör olarak ders vermiştir. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) üyesi (1989-93) ve Milletlerarası Siyasal Bilim Derneği Yönetim Kurulu üyesi (1979-1985) görevlerini ifa etmiştir. Halen Milletlerarası Anayasa Hukuku Derneği Yönetim Kurulu üyesidir. Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi (Venedik) Komisyonu'nun 1990 yılından beri üyesi olan Prof. Özbudun'un anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatı ile ilgili Türkçe ve İngilizce birçok yayını vardır. *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* adlı ve *Türkiye'de Parti ve Seçim Sistemi* adlı kitapları İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları tarafından 2011 yılında yayınlanmıştır.



ERGUN ÖZBUDUN  
1924 ANAYASASI

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 381  
SİYASET BİLİMİ 42

ISBN 978-605-399-239-4

1. BASKI İSTANBUL, MAYIS 2012

© BİLGİ İLETİŞİM GRUBU YAYINCILIK MÜZİK YAPIM VE HABER AJANSI LTD. ŞTİ.  
YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 43/A KUŞTEPE ŞİŞLİ 34387 İSTANBUL  
TELEFON: 0212 311 52 59 - 311 52 62 / FAKS: 0212 297 63 14 • SERTİFİKA No: 11237

[www.bilgiyay.com](http://www.bilgiyay.com)  
E-POSTA [yayin@bilgiyay.com](mailto:yayin@bilgiyay.com)  
DAĞITIM [dagitim@bilgiyay.com](mailto:dagitim@bilgiyay.com)

YAYINA HAZIRLAYAN BELGİN ÇINAR

TASARIM MEHMET ULUSEL

DİZGİ VE UYGULAMA MARATON DİZGİEVİ

DÜZELTİ REMZİ ABBAS

BASKI VE CİLT SENA OFSET AMBALAJ VE MATBAACILIK SAN. TİC. LTD. ŞTİ.

LİTROS YOLU 2. MATBAACILAR SİTESİ B BLOK KAT 6 No: 4 NB 7-9-11 TOPKAPI İSTANBUL  
TELEFON: 0212 613 03 21 - 613 38 46 / FAKS: 0212 613 38 46 • SERTİFİKA No: 12064

Istanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data  
A catalog record for this book is available from the Istanbul Bilgi University Library

Özbudun, Ergun.  
1924 Anayasası / Ergun Özbudun.  
96 p. 16x23 cm.  
Includes bibliographical references and index.  
ISBN 978-605-399-239-4

1. Constitutional law – Turkey. 2. Turkey – 1924 constitution.  
KKX2064.0938 2012

ERGUN ÖZBUDUN

**1924 ANAYASASI**



# İçindekiler

## vii Sunuş

### 1 BİRİNCİ BÖLÜM Anayasa'nın Yapım Süreci

1 Görüşme ve Kabul Yöntemi

6 Anayasa Üzerindeki Meclis Görüşmeleri ve Siyasal Akımlar

7 1924 Anayasası'nın Değişiklikleri

### 13 İKİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler ve Hükûmet Sisteminin Niteliği

13 Temel İlkeler

16 Hükümet Sisteminin Niteliği

### 23 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM Yasama Organı

23 Tek-Meclis Sistemi

24 Meclis'in Kuruluşu ve Yapısı

26 Meclis Çalışmaları

27 Milletvekillerinin Hukukî Statüsü

29 Meclis'in Yetkileri

### 33 DÖRDÜNCÜ BÖLÜM Yürütme Organı

33 Yasama-Yürütme İlişkileri

37 Cumhurbaşkanı'nın Konumu

49 Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar

### 53 BEŞİNCİ BÖLÜM Yargı Organı

### 59 ALTINCI BÖLÜM Temel Hak ve Hürriyetler

59 Anayasa'nın Hürriyet Anlayışı

60 Kişi Hürriyetleri

62 Siyasal Haklar

66 Temel Hak ve Hürriyetlere İlişkin Düzenlemelerin Yetersizliği ve Uygulama

### 69 YEDİNCİ BÖLÜM Yerel Yönetimler

### 73 SEKİZİNCİ BÖLÜM Anayasa'nın Katılığı ve Üstünlüğü

### 79 Sonuç

### 83 Kaynakça

### 87 Dizin





1992 yılında *1921 Anayasası* adlı kitabım (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1992) yayımlandıktan bu yana, bunun bir takipçisi olarak 1924 Anayasası üzerinde bir çalışma yapmak, hep zihnimdeki projelerden biri olmuştur. Gerçekten, 1924 Anayasası'nın anayasa tarihimizde önemli, ancak biraz da paradoksal bir yeri vardır. Bu anayasa, TBMM'nin hemen bütün üyelerinin Mustafa Kemal Paşa'nın kurduğu Halk Fırkası üyelerinden oluşmasına rağmen, Anayasa üzerindeki Meclis görüşmeleri, kayda değer bir tartışma hürriyeti içerisinde geçmiş, Anayasa Komisyonu'nun (Kanun-u Esasî Encümeni) Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler tanıyan birçok önerisi, milletvekillerinin çoğunluğunca şiddetle eleştirilerek sonuçta reddedilmiştir.

Başka bir paradoks, bu Anayasa'da, birkaç ay sonra konsolidasyon sürecine girecek olan otoriter tek-parti rejimini çağrıştıracak hiçbir izin bulunmamasıdır. Gerçekten Anayasa, çoğulcu (plüralist) değilse de, o günün hâkim anlayışı olan “çoğunlukçu” demokrasi anlayışına tamamen uygun olarak hazırlanmış, bu anlayışın sonucu olarak, mutlak ve sınırsız yetkili bir yasama organı yaratmıştır.

Üçüncü bir paradoks, 1946 ve sonrasında çok-partili hayata geçilirken, bu Anayasa'nın noktasına ve virgülüne bile dokunulmamış olmasıdır. Bunda elbette, Anayasa'nın demokratik bir ruhla hazırlanmış olmasının büyük etkisi vardır. Gene de, aynı Anayasa'nın hem otoriter bir rejimin, hem çok-partili demokrasinin temel kanunu işlevini görmesi, otoriter rejimlerden demokrasiye geçişlerde çok istisnaî bir durumdur. Son onyıllarda başka ülke-

lerdeki demokratik geçişler, genellikle ya tümüyle yeni anayasaların yapılması ya da mevcut anayasanın radikal şekilde değiştirilmesi yoluyla gerçekleşmiştir.

İlginç bir durum da, kabulünden bu yana yaklaşık 90 yıl geçmiş olmasına rağmen, Türkiye’de hâlâ 1924 Anayasası’nın hayranlarının var olmasıdır. Özellikle, bu Anayasa’nın TBMM’ni “milletin yegâne ve hakiki mümesili” sayan ve bütün önemli devlet yetkilerini Meclis’te toplayan karakteri ile, 1961 ve özellikle 1982 Anayasaları’nın vesayetçi ruhu karşılaştırıldığında, bunlardan ilkinin daha demokratik olduğuna inanan hayli çok sayıda kişi vardır.

Oysa, 1924 Anayasası’nın 27 Mayıs darbesi ile sonuçlanan âkıbetinin gösterdiği gibi, Türkiye bu konuda da bir orta yol bulmak zorundadır. Çağdaş çoğulcu demokrasi anlayışı, elbette, mutlak yetkili, her şeye kadir bir Meclis anlayışı ile bağdaşmaz. Çoğunluğun istibdadı, istibdadın her çeşidi kadar kötü ve tehlikelidir. Ancak, çoğulcu demokrasi, çoğunluk iktidarının sınırlandırılmasını, askerî ve bürokratik vesayet mekanizmaları gibi yapay ve antidemokratik yöntemlerle değil, evrensel anlamına uygun bir kuvvetler ayrılığı sistemi, canlı ve güçlü bir sivil toplum ve en etkili şekilde güvence altına alınan birey hak ve hürriyetleri yoluyla sağlar.

ERGUN ÖZBUDUN

Ekim 2011

# BİRİNCİ BÖLÜM

## Anayasa'nın Yapım Süreci

### GÖRÜŞME VE KABUL YÖNTEMİ

**Y**eni Cumhuriyetin yeni bir anayasaya ihtiyaç duyduğu kuşkusuzdu. Ancak 23 madde ve bir “tek madde”den (madde-i münferide) oluşan 20.1.1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, bir anayasada bulunması gerekli tüm hususları düzenleyen bir anayasa değildi. Üstelik, 1924 Anayasası'nın kabulüne kadar geçen dönemde, 1876 Kanun-ı Esasî'sinin 1921 Anayasası'na ve onun değişikliklerine aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu, yani ülkede aynı anda iki anayasanın mevcut olduğu gibi, muhtemelen dünyada başka bir örneği olmayan garip bir durum hüküm sürmüştü. Cumhuriyeti ilân eden ve “Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Taidiline Dair” 29.10.1923 tarihli ve 364 sayılı Kanun da, Cumhuriyetle ilişkili olarak o anın gerektirdiği bazı değişiklikler yapmışsa da, tümüyle yeni bir anayasaya olan ihtiyaç, şüphesiz ortadan kalkmamıştı.

1923 Haziranında yapılan milletvekili genel seçimleriyle oluşan İkinci Dönem TBMM, bir kurucu meclis değil, olağan bir yasama organıydı. Buna rağmen bu Meclis'in tümüyle yeni bir anayasa yapması konusunda herhangi bir tartışma yaşanmamıştır. Millî Mücadele'den gelen “her şeye kadir”, mutlak yetkili bir Meclis anlayışının geçerli olduğu bir dönemde, bunu garipsememek gerekir. Zaten Birinci Dönem TBMM de, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nu yaptığı gibi, Kanun-ı Esasî'ye aykırı, dolayısıyla anayasal değerde kabul edilmesi gereken birçok başka kanunu da kabul etmiştir. Genel Kurul görüşmeleri sırasında, Anayasa'nın özel bir kurucu meclis tarafından yapılma-

sı isteği dile getirilmiştir. Meselâ Saruhan milletvekili Abidin Bey'e göre, "Kanun-ı Esasîyi kendisine düstur-u esas (ana ilke) ittihaz etmiş olan memleketlerde bu gibi aslı kanunlar suret-i kat'iyede behemehal (mutlaka) o Devletin, o milletin meclis-i müessesanı (kurucu meclisi) tarafından tertip ve tesbit olunur... Türkiye Büyük Millet Meclisi... tam ve kâmil mânasında bu evsafi (nitelikleri) haiz bir meclis-i müessesan değildir".<sup>1</sup> Ancak, yukarıda değinildiği gibi Meclis, böyle özel bir kurucu meclis düşüncesine itibar etmemiştir.

Buna rağmen İkinci Dönem TBMM, konunun önemi nedeniyle, yeni anayasanın kabulünde özel bir nisap (yetersayı) kuralı kabul etmek suretiyle, kendi iradesini bir ölçüde sınırlandırmıştır. Meclis'in 11.3.1924 tarihli ve 83 sayılı kararına göre, "9.3.1340 tarihli yedinci içtimada, Teşkilâtı Esasiye Kanununun esnayı müzakeresinde usul ve şekl-i müzakere hakkında Kastamonu mebusu Hasan Fehmi Efendi tarafından vâki olan teklif üzerine, kanunun ekseriyet-i mutlakanın sülûsan ekseriyetiyle (salt çoğunluğun üçte iki çoğunluğuyla) müzakere ve kabulü takarrür etmiştir (kararlaştırılmıştır)".<sup>2</sup>

Ancak, Bülent Tanör'ün haklı olarak belirttiği gibi, bu kararda "müzakere ve kabul" deyimini kullanılmış olmasına rağmen, sözü geçen nisap kuralı, görüşmeler için değil, sadece kabul çoğunluğu için geçerlidir. Müzakere yetersayısı, salt çoğunluktur. Meclis görüşmelere salt çoğunlukla başlayacak, kabul içinse "mevcudun" üçte ikisinin oyu gerekecektir. Zaten, anılan 83 sayılı kararın başlığında da müzakerelerden söz edilmemekte, ekseriyet-i mutlakamın sülûsan ekseriyetiyle "kabul edilmesi" deyimini kullanılmaktadır.<sup>3</sup>

Yetersayı üzerindeki Meclis görüşmelerinde bazı milletvekilleri (meselâ Bozok milletvekili Süleyman Sırrı Bey), kabul yetersayısının, mevcut üyelerin üçte ikisi değil, üye tamsayısının (aded-i mürettebe) üçte ikisi olması gerektiği yönünde bir önerge vermişlerdir. Süleyman Sırrı Bey'in ifadesiyle, "Aded-i mürettebi 276 olan bir mecliste ekseriyet-i mutlaka ile bir umde-i esasiyeyi kabul etmek, Teşkilâtı Esasiye Kanunu sâbıkında olduğu gibi ikide birde tâdilâta ve itirazata mâruz kalmaktan kurtulamaz... Şu halde neticede kanunun aded-i mürettebin sülûsanı ekseriyetiyle reye vaz'ı esasının kabulünü teklif ederim". Bu teklif, 67'ye karşı 79 oyla reddedilmiş, dolayısıyla kabul yetersayısı, mevcudun üçte iki çoğunluğu olarak kararlaştırılmıştır.<sup>4</sup> Bu

1 A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri* (Ankara: AÜSBF, 1982), s. 110.

2 A. Şeref Gözübüyük ve Zekâi Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri* (Ankara: AÜSBF, 1957), s. 37.

3 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)* (İstanbul: Der Yayınları, 1995), s. 242.

4 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 69-81.

çoğunluk, sadece kanunun tümü değil, her maddesinin kabulü için aranacak çoğunluktur. Bu husus, 16 Mart 1924 tarihli toplantıda, Başkan Fethi Bey'in ifadesiyle de teyit edilmiştir.<sup>5</sup>

Anayasa'nın yapım süreci bakımından ilginç başka bir nokta da, Anayasa tasarısının, herhangi bir milletvekilinden gelen bir öneri olmaksızın, doğrudan doğruya Kanun-ı Esasî Encümeni (Anayasa Komisyonu) tarafından hazırlanarak Meclis Genel Kurulu'na sunulmuş olmasıdır. Ancak, Tanör'ün haklı olarak işaret ettiği gibi, o tarihte anayasa yapımını düzenleyen kurallar mevcut olmadığından, teşebbüsün Anayasa Komisyonu'ndan gelmesi, Anayasa'yı hukuken sakatlayıcı bir eksiklik değildir.<sup>6</sup>

Kanun-ı Esasî Encümeni, Muğla milletvekili Yunus Nadi Bey'in başkanlığında, mazbata muharrirliğini Gelibolu milletvekili Celâl Nuri Bey'in, kâtipliğini de Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey'in yaptığı, toplam 12 milletvekilinden oluşmuştur. 108 madde ve bir geçici maddeden oluşan bu teklif, 9 Mart 1924 tarihinde Genel Kurul'a sunulmuştur. Teklif gerekçesinin başında, Cumhuriyetin ilânına ilişkin 29 Ekim 1923 tarihli Anayasa değişikliğine atıfta bulunularak, bu “kanunun kabul olunduğu celsede encümenimiz o mevaddı (maddeleri) mütemmim (tamamlayıcı) olmak üzere sair maddelerin de tesbit edilip Heyet-i Celilenize takdim kılınacağını beyan etmişti” denilmek suretiyle, yeni Anayasa'nın Cumhuriyetin ilânı ile başlayan sürecin doğal bir devamı olduğu vurgulanmıştır. Keza gerekçede, lâyihanın “tanziminde ilim ve fennin son terakkiyatından vesair cumhurî devletlerin kavanin-i esasiyesinden bir hayli istifade edildiği gibi inkilâbımızın ruhu daima nazar-ı dikkatte tutulmuştur” ifadelerine yer verilmiştir.<sup>7</sup>

Teklifin gerekçesinde diğer “cumhurî devletlerin” anayasalarından yararlanıldığı belirtilmekle birlikte, Meclis görüşmelerinde daha çok Polonya ve Fransa Anayasaları'ndan söz edilmiştir. Meselâ teklifin tümü üzerindeki görüşmelerde Encümen sözcüsü (mazbata muharriri) Celâl Nuri Bey, Polonya Anayasası'ndan “pek çok istifade” ettiklerini, bu anayasayı “çok karıştırdık”larını, Fransız kanunlarını gözden geçirdiklerini ve “Fransa kavanininden alınmış hayli ahkâmımız” olduğunu ifade etmiştir. Ancak kendisi, “bu kanunların hiçbirinden harfiyen bir madde alınmış” olmadığını da eklemiştir.<sup>8</sup>

5 A.g.e., s. 98-100. Keza bkz. Işın Çakan, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis* (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1999), s. 172-173.

6 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 241.

7 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 1-26.

8 A.g.e., s. 30, 33. Tahsin Bekir Balta da, “Anayasamıza yabancı metinlerden yapılmış iktibaslar pek mahduttur” demektedir: “Önsöz”, Gözübüyük ve Sezgin, *a.g.e.*, s. XII.

Encümen lâyihası (taslağı) üzerinde cereyan eden Meclis görüşmeleri, ilginç gözlemlere imkân verecek niteliktedir. İkinci Dönem TBMM'ne Birinci Dönemde bir muhalefet grubu olarak faaliyet göstermiş bulunan İkinci Grup'tan hiçbir milletvekilinin seçilememiş olmasına ve Meclis'in tümünün Atatürk'ün az zaman önce kurduğu Halk Fırkası (HF) üyelerinden oluşmasına rağmen, anayasa tartışmaları, kayda değer bir serbestlik ortamı içerisinde gerçekleşmiştir. Özellikle, Encümen lâyihasında Cumhurbaşkanı'na oldukça önemli yetkiler veren bazı hükümlerin, Atatürk'ün prestijinin zirvesinde olduğu bir dönemde Meclis'çe reddedilmiş olması çok ilginçtir. Encümen'in söz konusu önerileri arasında, Cumhurbaşkanlarına Meclis'i feshetme (seçimleri yenileme) yetkisinin ve Başkumandanlık unvanının verilmesi; yasama döneminin dört yıl oluşuna karşılık, Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin yenilenebilir bir yedi yıllık süre olması; Cumhurbaşkanı yayınlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir kere daha görüşülmek üzere Meclis'e iade ettiği takdirde, bunun kabulü için oylamaya katılanların üçte iki çoğunluğunun oyunun şart olması gibi hususlar vardır. Encümen'in, bir yandan kuvvetler birliği ve meclis hükümeti ilkelerini güçlü şekilde savunurken, öte yandan Cumhurbaşkanı'na, sadece meclis hükümeti sistemiyle değil, normal bir parlamenter rejimle dahi bağdaşmayacak genişlikte yetkiler önermiş olması, ilginç bir çelişkidir. Bir açıklama, Encümen üyelerinin, rejimin kişisel yönetim yönünde evrileceğini tahmin ederek buna uygun bir hukukî zemin yaratmak istemiş olabilecekleridir. Başka bir muhtemel sebep de, Cumhurbaşkanı'na geniş yetkili, fakat tarafsız bir konum sağlayarak, onu günlük siyasal çekişmelerin dışında ve üstünde tutmak arzusu olabilir. Her halükârda Meclis çoğunluğu, belki daha az gerçekçi bir siyasal bakış açısıyla Millî Mücadele döneminin her şeye kadir meclis anlayışına sıkı sıkıya bağlı kalarak bu önerilerin hepsini reddetmiştir. Encümen'in söz konusu teklifleri üzerinde cereyan eden görüşmelere, yeri geldikçe, ayrıntılı olarak değinilecektir. Gene Tanör'ün isabetle belirttiği gibi, sonuçta kabul edilen metinde, yaklaşmakta olan otoriter rejimin belirtileri yoktur. Meclis, "demokratik ve liberal dünya görüşünü son metne iyice sindirmiştir. 1924 Anayasası'nın demokratik bir rejim için yapıldığı açıktır".<sup>9</sup> Ne var ki, aşağıda açıklanacağı gibi, bu demokrasi anlayışı, çoğulcu değil, çoğunlukçu (*majoritarian*) bir demokrasi anlayışıdır.

Anayasa teklifi üzerindeki Genel Kurul görüşmeleri, 9 Mart 1924'te

başlamış ve 20 Nisan 1924'te teklifin tümünün kabulüyle sona ermiştir. Meclis Başkanı, teklifin “ittifaka yakın bir ekseriyetle kabul edilmiş” olduğunu ifade etmiştir.<sup>10</sup> Anayasa, aynı gün *Resmî Gazete*'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

- 1924 Anayasası, beş kere değişikliğe uğramıştır. Bunlar, sırasıyla,
- 1) 1222 sayılı ve 14.4.1928 tarihli Kanun,
  - 2) 1893 sayılı ve 10.12.1931 tarihli Kanun,
  - 3) 2599 sayılı ve 5.12.1934 tarihli Kanun,
  - 4) 3115 sayılı ve 5.2.1937 tarihli Kanun,
  - 5) 3272 sayılı ve 29.11.1937 tarihli Kanun'dur.

Bu değişikliklerin içerikleri ilgili bölümlerde ele alınacaktır. Bunların dışında Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı ve 10.1.1945 tarihli Kanun'la, anlamı değiştirilmeksizin öz Türkçeleştirilmiş; 5997 sayılı ve 24 Aralık 1952 tarihli Kanun'la da Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun orijinal metni, değişiklikleriyle birlikte tekrar yürürlüğe konulmuştur.

Bu son iki değişiklik, içerikle ilgili olmayıp, sadece dil yönünden yapılan değişikliklerdir. 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Kanun'un 104'üncü maddesinde, “20 Nisan 1340 tarih ve 491 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu yerine mânâ ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş olan bu kanun konulmuştur” denilmektedir. 24.12.1952 tarihli ve 5997 sayılı Kanun'da ise, “20 Nisan 1340 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu 4695 sayılı Kanun'un kabul tarihine kadar yürürlükte bulunan tadilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır” ifadesine yer verilmiştir.<sup>11</sup>

4695 sayılı Kanun'un yukarıda alıntılanan hükmüne göre, 491 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun “mânâ ve kavram”ında bir değişiklik yapılmış değildir. Kemal Gözler'in haklı olarak ifade ettiği gibi, “metin değiştikçe bu metne atfedilecek anlam da pek doğal olarak değişebilir. Bir metne hangi anlamın atfedileceği bir yorum sorunudur ve buna anayasayı yorumlamakla görevli organlar yetkilidir. Yorum ise metne göre yapılır”.<sup>12</sup> Gerçekten de, bir metnin dili değiştirilirken, ilk metne ne kadar sadakatle bağlı kalmaya çalışılırsa çalışılsın, farklı yorumlara yol açabilecek bir takım ifade farkları olması mümkündür. Ancak bundan, Gözler'in ifade ettiği gibi, “bu dönemde tam üç

10 Gözübüyük ve Zekâi Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 468.

11 Gözübüyük ve Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, s. 136-137.

12 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2000), s. 73.



adet anayasal kanun, yani kurucu işlem vardır”<sup>13</sup> sonucunu çıkarmak, kanımca abartılıdır. Gene de, Anayasa’nın 1924 ve 1952 metinleri arasındaki bazı küçük ve nedeni anlaşılmayan farklara işaret etmek gerekir. Meselâ 32’nci maddedeki, Cumhurbaşkanı “Meclis münakaşat ve müzakeratına iştirak edemez ve rey veremez” yolundaki hükmün “rey veremez” ibaresi, 1952 versiyonunun *Resmî Gazete* metninde mevcut değil, fakat *Düstur* metninde mevcuttur. Keza, 88’inci maddenin 1924 versiyonundaki “Türk tebaanın” ifadesi, gerek 1945, gerek 1952 metinlerinde “Türk babanın” şeklinde değiştirilmiştir.<sup>14</sup> Bunun, kasfî olmayan basit bir yayım hatası olduğu düşünülebilir. Anayasa üzerindeki bu dil değişiklikleri, Türkiye’de dil sorununun, siyasallaşmamış olması gereken birçok başka sorun gibi, ne ölçüde siyasallaşmış olduğunun kanıtıdır.

## ANAYASA ÜZERİNDEKİ MECLİS GÖRÜŞMELERİ VE SİYASAL AKIMLAR

Anayasa üzerindeki Meclis görüşmelerinde, birkaç ay sonra Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası’nın (TCF) kuruluşuyla açığa çıkacak olan radikal/cumhuriyetçi-muhafazakâr/liberal bölünmesinin izlerinin görülüp görülmediği ilginç bir sorudur. Görüşmelerde, daha sonra TCF’nda yer alacak olan bazı milletvekilleri (özellikle Dersim milletvekili Feridun Fikri, Eskişehir milletvekili Arif, Saruhan milletvekili Abidin ve Sivas milletvekili Halis Turgut Beyler) meclisin üstünlüğünün korunması yönünde en ateşli konuşmaları yapan milletvekilleri arasında yer almışlardır (bunlardan Arif, Abidin ve Halis Turgut Beyler, İzmir suikastı dâvasında idama mahkûm edilerek asılmışlar, Feridun Fikri Bey de ancak 6’ncı dönemde tekrar Meclis’e girebilmiştir).<sup>15</sup> Ancak bundan anlamlı bir sonuç çıkarmak mümkün görünmemektedir. Çünkü Meclis üstünlüğü ilkesini hararetle savunan milletvekilleri arasında, Mahmut Esat (Bozkurt), Recep (Peker), Şükrü (Saraçoğlu) ve Refik (Koraltan) gibi, Mustafa Kemal Paşa’nın yakın çevresinde yer alan ve daha sonra önemli görevlere gelen milletvekilleri de vardır. Öyle görünüyor ki, Millî Mücadele yıllarında şekillenen Meclis üstünlüğü ilkesini korumak, hemen hemen tüm milletvekillerinin ortak arzusuydu ve muhtemelen o tarihlerde kısa bir süre sonra bir tek-parti yönetiminin kurulacağı düşünülmüyordu.

<sup>13</sup> *A.g.e.*, s. 73.

<sup>14</sup> *A.g.e.*, s. 74; Necmi Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri* (İstanbul: Beta, 2003), s. 3, 2’.

<sup>15</sup> TCF’na katılan milletvekillerinin listesi için, bkz. Mete Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)* (Ankara: Yurt Yayınları, 1981), s. 108-109.

## 1924 ANAYASASI'NIN DEĞİŞİKLİKLERİ

Yukarıda işaret edildiği gibi, 1924 Anayasası, anlamı aynı kalmak üzere sadece dil değişikliğini içeren 1945 ve 1952 değişiklikleri dışında, beş değişikliğe uğramıştır. Bunların üçü, sınırlı ve teknik nitelikte denilebilecek değişikliklerdir. Bunlardan 10.12.1931 tarihli ve 1893 sayılı Kanun'la, Anayasa'nın 95'inci maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: "Muvazene-i umumiye (bütçe) kanunu lâyihası ve buna bağlı bütçeler ve cetveller ile mülhak (katma) bütçeler Meclis'e malî yıl başından en az üç ay evvel takdim olunur." 5.12.1934 tarihli ve 2599 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 10 ve 11'inci maddelerinde yapılan değişiklikle, kadınlara milletvekili seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Bu değişikliğin siyasî anlamı şüphesiz büyük olmakla beraber, Cumhuriyetin modernleşme projesi çerçevesinde beklenen bir değişiklik olduğu söylenebilir. 29.11.1937 tarihli ve 3272 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle, 5.2.1937 tarihli değişiklikle ihdas edilmiş olan siyasî müsteşarlık (bakan yardımcılığı) kaldırılmış, bu teşkilat yaratılırken, Anayasa'nın 44, 47, 48, 49, 50 ve 61'inci maddelerine eklenmiş olan siyasî müsteşarlık ibareleri çıkarılmıştır. Daha birkaç ay önce kabul edilmiş bulunan bu kurumdan vazgeçilmesinin sebepleri, Anayasa değişikliği teklifinde şöyle açıklanmaktadır:

"Siyasî müsteşarlıkların bu kanunlar tatbik mevkiine geçtikten sonra fiiliyat, bu teşkilâtten beklenen faydanın husul bulmadığı neticesini göstermiştir. Vekillerin yüksek mesuliyetlerinde kendilerine yardımcı olacağı ve bu suretle vekillerin yükünü ve mesuliyetlerini tahfif etmek (hafifletmek) yolundaki mülâhaza siyasî müsteşarlıkların ihdasının kuvvetli bir sebebi olarak düşünülmüşse de salâhiyet sahibi olan vekillerin kuvvet ve kudretlerinin kendi şahıslarına münhasır olması lâzım gelib diğer zevatin bu kudret ve salâhiyete iştiraki vekillerin otoritelerini tenkis edecek (azaltacak) mahiyet arzedeceği gibi bir vekâlette vekil ile siyasî müsteşar arasında her zaman nokta-i nazar farkının doğurabileceği bir ihtilâf hali de Hükûmeti zaafa düşürülebilir... Kanunun tatbikinden sonra bu vazifeye alınan bilgi ve kudret itibarile güzide vasıfları haiz arkadaşların sekiz ay içinde gördükleri tecrübe ve bilfiil edindikleri kanaat sonucunda siyasî müsteşarlıkların ihdasında derpiş edilen (öngörülen) faydaların husul bulmadığı neticesine varmışlar ve kâffesi (tümü) vazifelerinden aforlerini dileyerek bu kanaatlerini izhar etmişlerdir."<sup>16</sup>

16 T.B.M.M. Kavanin Mecmuası, Devre 5, İçtima 3, Cilt 18, 1 Teşrinisani 1938, S. Sayısı 13, İzmir mebusu Celâl Bayar ve 152 arkadaşının Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 44, 47, 48, 49, 50 ve 61'inci maddelerinin değiştirilmesi hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı Esasiye Encümeni mazbatası (2/59).

1924 Anayasası üzerindeki 1928 ve 1937 değişiklikleri ise, siyasal anlam ve kapsamı itibariyle çok daha önemli ve radikal değişikliklerdir. 14 Nisan 1928 tarihinde *Resmî Gazete*'de yayınlanan 1222 sayılı Kanun'la, Anayasa'nın 2, 16, 26 ve 38'inci maddeleri değiştirilerek, Anayasa'nın ilk metnindeki tüm İslâmî referanslar kaldırılmıştır. Bunlar, 2'nci maddedeki "Türkiye Devletinin dini, Din-i İslâmîdir" ve Meclis'in yetkilerine ilişkin 26'ıncı maddedeki "ahkâm-ı şer'iyenin tenfizi" hükümleri ile 16 ve 38'inci maddelerde milletvekili ve Cumhurbaşkanı yeminlerindeki "vallahî" kelimeleleridir. Değişikliğin gerekçesi, değişiklik teklifinde şöyle açıklanmaktadır:

"Muasır medeniyet hukuk-u ammesinde, millet hâkimiyetinin tecellisine medar (hizmet eden) en müttekâmil (gelişmiş) devlet şeklinin lâyük ve demokratik cumhuriyet olduğu müsellemtandır (bilinen gerçeklerdendir). Millet Meclisi'nin ittifaikiyle tasvib edilmiş olan Kanun-u Medenî, Ceza Kanunu gibi müdevvenat-ı hâzıramız (bugünkü kanunlarımız) da bu esası tatbikat ve fülîyat saharalarında tecelli ettirmektedir. Esasen devlet bir şahsiyet-i manevîye (tüzel kişi) olduğuna göre bizâtihî (kendisi) bir mefhum-u mücerrettir (soyut kavramdır). Dinin maddî şahıslara tahmil ettiği (yüklediği) mükellefiyetleri, farzları amelen ifasına imkân da mutasavver değildir (düşünülemez). Böyle mümkün olmayı istihsal (elde etme) peşinde ısrarın bir zaaf – bütün zaafı gibi zararlı bir zaaf teşkil edeceğinde şüphe yoktur. Esbâb-ı mesrudeye (ileri sürülen sebeplere) binaen lâyük devletin esas telâkkisine münafî (aykırı) fıkraların Teşkilât-ı Esasiyeden tayyî (çıkartılması) teklif olunmuştur. Din ve devletin ayrılma prensibi, devlet ve hükümetçe dinsizliğin tervici (teşviki) mânâsını tazammun etmemelidir (içermemelidir). Din ve Devlet işlerinin birbirinden ayrılması; dinlerin, devleti idare edenlerle edecekler elinde bir alet olmaktan kurtuluş teminatıdır... Bu suretledir ki, beşeriyetin manevî saadetlerini deruhte eden din, ağıyar (başkaları) eli değmeyen vicdanlarda bülent (yüce) mevkiini ihraz ederek (kazanarak) Allah ile fert arasında mukaddes bir temas vasıtası haline girmiş bulunacaktır. Bu kutsî teması Camilerde, Kiliselerde, Havralarda veya sadece vicdanlarında arayıp bulanlar vardır. Devlet ve kanunları cümlesininin hâmisidirler (koruyucusudurlar)."<sup>17</sup>

Bu radikal değişikliğin, Meclis Genel Kurulu'nda üzerinde hiçbir tartışma yapılmaksızın kabul edilmiş olması,<sup>18</sup> ilginçtir. Ancak, Üçüncü Dönem TBMM'nin, 1927 yılında, muhafazakâr muhalefetin tümüyle bastırılmasından sonra seçilmiş, rejime tamamen sâdik milletvekillerinden oluştuğu düşünülse, buna hayret etmemek gerekir. 1928 değişikliği, Anayasa metninde

17 T.B.M.M. *Zabıt Ceridesi*, İçtima 59, 9.4.1928, celse 1, Sıra No. 94, Malatya mebusu İsmet Paşa ve Yüz Yirmi Refikinin Teşkilâtı Esasiye Kanununun... Maddelerinin Tâdiline Dair 2/51 numaralı teklif-i kanunîsi ve Teşkilâtı Esasiye Encümeni mazbatası.

18 A.g.e., s. 115-116.

“lâik” kelimesinin kullanılmış olmamasına rağmen, lâik bir devlet düzenini kesin olarak tesis etmiştir. Zaten yukarıda görüldüğü gibi, lâiklik deyimi, değişiklik teklifinin gerekçesinde geçmektedir. 1928 değişikliği, Cumhuriyetin modernleşme projesinin tabîi ve zorunlu bir adımıdır. 1926 yılında Medenî Kanun ve Ceza Kanunu'nun kabulü ile, zaten şer'î hukukun herhangi bir uygulanma alanı kalmamıştır.

1928 Anayasa değişikliği nasıl rejimin lâikleşme yönündeki evriminin temel taşı ise, 3115 sayılı ve 5.2.1937 tarihli Kanun'da gerçekleşen Anayasa değişikliği de, rejimin otoriter karakterinin daha da belirginleştiğinin<sup>19</sup> bir göstergesi olması açısından anlamlıdır. Birkaç ay sonra vazgeçildiğini gördüğümüz, siyasî müsteşarlıklarla ilgili hükümler ve aşağıda (n. 26) değinilecek tâli önemdeki iki hüküm bir yana bırakılırsa, değişikliğin özü, tek-parti konumundaki CHP'nin program ilkelerinin anayasa ilkeleri haline getirilmiş olmasıdır. Böylece, parti-devlet kaynaşması bir adım daha ileri götürülmüştür. Değişiklikle Anayasa'nın 2'nci maddesi şu şekli almıştır: “Türkiye Devleti Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Lâik ve İnkılâpçıdır. Resmî dili Türkçedir. Makarrı Ankara şehridir.” Bu konuda Teşkilât-ı Esasiye Encümeni mazbatasında yer alan ve Genel Kurul görüşmeleri sırasında ileri sürülen bazı görüşler, döneme hâkim olan otoriter ve dışlayıcı zihniyetin tipik göstergeleridir. Encümen mazbatasına göre,

“Halen mer'î teşkilâtı esasiye kanununun birinci maddesinde... Türk Devletinin yalnız şekli gösterilmiş olup esas teşkilât kanununda, yeni Türk Devletinin şekli ile beraber doğuş tarzının ve kuruluşunda hâkim olan ve fiiliyat sahasında şimdiye kadar inkişaf eden maddelerin yer tutması icab etmekte olup, bunun için millî vahdeti sarsacak beynelmil cereyanların memleket dahilinde yer bulamaması ve yurtdaşlar arasında sınıf farklarının kaldırılması ve yurd dahilinde her bakımdan alınacak tedbir ve atılacak hamlelerde eski zihniyet ve ananelere (geleneklere) ve bu ananelerin icablarına bağlanılmayarak yalnız zamanın ihtiyaç ve zaruretleri ve yurdun yükselmesi düşünülerek hareket olunması ve memleketin büyük menfaatlerinin istilzam ettiği (gerektirdiği) teşebbüslerin Devlet eline alınabilmesi gibi biri diğerini itmam eden (tamamlayan) ve hayatî bakımdan yekdiğerinden ayrılamayacak olan ana vasıfların esas hüküm olarak teşkilâtı esasiye kanununa derci pek lüzumlu görülmüştür.”<sup>20</sup>

19 Bu konuda bkz. Ergun Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 96-114.

20 T.B.M.M. *Zabıt Ceridesi*, İctima 33, 5.2.1937, Celse 1, S. Sayısı 89, Malatya mebusu İsmet İnönü ve 153 arkadaşının, Teşkilâtı Esasiye Kanununun... maddelerinin değiştirilmesine dair kanun teklifi ve Teşkilâtı Esasiye Encümeni mazbatası (2/44), s. 3.

Madde üzerindeki Meclis görüşmeleri, daha da ilginç gözlemlere vesile olmaktadır. Teklif sahipleri adına konuşan Dahiliye Vekili (İçişleri Bakanı) Şükrü Kaya, “insanlık tarihi Türklerle başlamıştır. Türk olmasaydı belki tarih olmazdı ve muhakkak ki medeniyet de başlamazdı... Türksüz bir tarih ne kadar muzlim (karanlık) olurdu. Hele Türksüz kalacak beşeriyet ne kadar sefil ve süflü (aşağılık) bir manzara irae eder (gösterir), hepiniz tahmin ve tahayyül edebilirsiniz. Türkün olmadığı bir tarih karanlık ve kaotik olur” gibi cümlelerle başladığı konuşmasında, Türkün “bir daha böyle bâdirelere, tehlikelere dönmeyecek bir Devlet sistemi” kurduğunu, “bu Devlet sisteminde tatbik edilecek olan prensipleri vâzih, açık ve müsbet olarak program halinde tesbit” ettiğini, “bu programı ve bunun tatbikini kendi kurduğu Cumhuriyet Halk Partisi eline ve mesuliyetine” verdiğini, Cumhuriyet Halk Partisi prensiplerinin, “Türkün tarihine, seciyesine, âlîcenaplığına ve gurur-u millîsine muvafık (uygun) olarak bir Devlet yaratmak” olduğunu ifade etmiştir. Şükrü Kaya’ya göre,

“Atatürk’ün vazettiği prensipler Türktür. Yani asliyeti ve menşei itibarile milletin kendi seciyesinden alınmış ve onun bütün ihtiyaç ve zaruretlerine uygun olarak seçilmiştir. Bu prensipler aynı zamanda Türkçüdür de... Bu itibarladır ki millîcilik vasfı kendiliğinden çıkan bir zaruret olur... Türk milleti, behemehal (mutlaka) Türkçü ve millîci olmak zorundadır.”<sup>21</sup>

Madde üzerindeki Meclis görüşmelerinden çıkan açık sonuç, bu ilkelere aykırı görülebilecek fikirlerin açıklanmasının bile yasaklanması gerektirir. Meselâ bu konuda tereddütlerini ifade eden İzmir milletvekili Halil Men-teşe, “devletçilik, meselâ, Devletin şekli meyanma giriyor. Şimdi ekonomide liberal taraftarı ferdiyetçi bir vatandaş ortaya çıkar da propagandaya başlarsa... şekl-i Devleti tebdil (değiştirme) cürmüne tasaddi etmiş diye acaba onu polis yakalayıp da mahkemeye verecek midir?” derken, başka bir milletvekilinin “öbür dünyaya gitsin, deriz” müdahalesiyle karşılaşmıştır.<sup>22</sup> Teşkilât-ı Esasiye Encümeni (Anayasa Komisyonu) Başkanı Şemsettin Günaltay da, bu soruya verdiği cevapta şunları söylemiştir:

“Türk yaşamıştır, milliyetçi olduğu müddetçe; Türk yaşamıştır, Devletçi olduğu müddetçe; Türk yaşamıştır, ancak kendi varlığının esaslarını kendi ruhundan çıkardığı müddetçe...Türkün bu esasları, teşkilâtı esasiye kanu-

21 A.g.e., s. 59-61.

22 A.g.e., s. 62.

nunda yer bulunca, bunlara muhalif olarak fikirler serdedilmeyecek midir, diyorlar? Bir liberal çıkıp liberalizm esaslarını, bir komünist çıkıp komünizmi müdafaa edemeyecek midir diye sordular? Hayır etmeyecektir, edemeyecektir. Teşkilâtı esasıye kanununa muhalif herhangi bir hareket nasıl bir cürüm ise, bu esaslara muhalefet de aynı şekilde cürüm sayılacaktır.”<sup>23</sup>

Kütahya milletvekili Recep Peker de, aynı yönde olarak şunları söylemiştir:

“Şimdiye kadar Cumhuriyet Halk Partisi'nin şuuru içinde beslenip büyümüş olan ve Parti'nin kendi hususî ve profesyonel politika telâkkisi içinde kalan hayatî esasları biz bu madde ile Teşkilât-ı Esasıye Kanunu'na eklemekle bütün yurdun müşterek resmî ve kanunî bir rejimi haline sokmak istiyoruz. Bu hâdise, hakikaten başlı başına büyük bir inkılâp sayılacak kadar mühim bir meseledir. Bu esasların Kamutay tarafından kabul edilip resmîyet kesbettiği dakikadan itibaren yurttaşların laboratuvarında çalışan profesörlerden günün politikası ile uğraşmayanlara ve işlerinin başında bulunan büyük müdür arkadaşlardan meselâ Devlet Demiryolları'nın bir makasçısına kadar bütün vatandaşlar bu esaslara inanacak, bunları sevecek ve bunlara itaat mecburiyeti altına girmiş olacaklardır...”

Teşkilât-ı Esasıye'nin umumî bünyesinin teyidatı altında olarak milliyetçiliğin nâkızı (karşıtı) olan beynelmilelcilik (enternasyonalizm) ve halkçılık nâkızı olan imtiyazcılık veya sınıfcılık ve Devletçiliğin nâkızı olan libereallik, lâikliğin nâkızı olan klerikallik ve inkılâpçılığın nâkızı olan irtica lehinde hiçbir faaliyet yapılamayacaktır. Bu esasların Kamutayca kabulünden sonra memleketin sosyal, kültürel ve siyasal hiçbir sahasında ne tek adamın ne de cemiyet halinde herhangi telkin veya teşebbüs halinde hiç kimse katıyen faaliyet ifa edemeyeceklerdir.”<sup>24</sup>

Peker, aynı konuşmasında, CHP'nin lâiklik anlayışının dünyada bir benzeri olmadığını da, şu sözleriyle ifade etmiştir:

“...lâik telâkkisinin de yalnız nazarî hayatta değil, bilhassa tatbikî sahada da Türkiye'de olan derinlik ve samimîlik ile tatbik edildiği yer dünyada yok denebilir. Lâisizmi ilim ve politika mevzuu olarak ilk telâffuz eden insan kütleleri bunların bugünkü Devlet şekilleri içinde bile bizde olduğu kadar incelik ve ciddiyetle takib edildiği yer yoktur.”

Gene Peker, CHP'nin liberal devletlerdeki partilerden farklı bir parti-devlet ya da devlet-parti olduğunu şu sözleriyle açıklamıştır:

<sup>23</sup> A.g.e., s. 64-65.

<sup>24</sup> A.g.e., s. 65-66.

“C.H. Partisi yeni Devletin fikir ve politika kaynağıdır. Parti liberal Devletlerde görülen birçok partilerden biri değildir. Yeni Devletin hayatı boyunca derin tecrübelerle pişmiş olan bünyesinden her zaman Devlete esaslar vermiştir. Bu sebeple yeni Devlet vasıflarının anlaşılması için bütün alâkadarlar bugünkü Parti Programından istifade edeceklerdir.”

Nihayet Peker, konuşmasında liberal devlet anlayışını, şu sözlerle şiddetle eleştirmiştir:

“İlk doğuştan bir kıymet sanılan ve her tarafta kapışa kapışa taklit edilen bu tip idare, siyasî haklar tarafından da ekonomi alanında da öyle suiistimallere uğradı ki dünyanın hemen hemen her köşesinde, bu tip devlet çürüyor...”

Bu gün liberalizm her yerde ya çökmüş, tarihe intikal etmiş veyahut da sarsıntı nöbetleri içinde can çekişmektedir. Hayata yeni doğmuş olan Türkiye Devletin hayatı için liberalizm çok fena ve çok zararlı bir unsurdur. Bugün liberalizm demek hukuk bakımından bir anarşi, ekonomi bakımından da bir kısım yurttaşları diğer yurttaşlara istismar ettirmeye açık bir kapı demektir. Bu sade yeni ve nizamlı bir Devlet kurup işletmek yolunda olan bizler için değil, asırlık devletler için bile bir âfettir. Eğer biz sadece kopye edilmiş liberal fikirlerle meşbu bir cumhuriyetçi olmakla iktifa etseydik (yetinseydik), güç ve çetin zamanlarımızda yurt dışından içeriye dökülen zehirlerle memleketi altüst etmek isteyenlere karşı durabilir miydik?”<sup>25</sup>

1937 Anayasa değişikliğinin özü, şüphesiz, CHP'nin altı ilkesinin anayasa ilkeleri haline getirilmiş olmasıdır.<sup>26</sup> Meclis görüşmelerinde ileri sürülen yukarıdaki görüşlerin açıkça kanıtlandığı gibi, bu dönemde CHP'nin tek-parti ideolojisi, daha otoriter, katı ve dışlayıcı nitelik almış; liberal devlet anlayışı sadece uygulamada değil, fikir planında da reddedilmiş; tek-parti sistemi gelip geçici bir zaruret değil, ideal ve kalıcı bir model olarak takdim edilmiş; Türklük ve Türk milliyetçiliği, sadece kültürel değil, etnik çağrışımlara da yer verecek şekilde kuvvetle vurgulanmıştır.<sup>27</sup>

25 A.g.e., s. 66-67. Peker'in 1935 tarihli CHP Programı'm açıklarken liberalizme yönelttiği benzer eleştiriler için, bkz. Özbudun *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, s. 108; Taha Parla, *Türkiye'de Siyasal Kültürün Resmî Kaynakları*, Cilt 3: *Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP'nin Altı Ok'u* (İstanbul: İletişim, 1992), s.128-129.

26 1937 Anayasa değişikliğinin, 2'nci madde değişikliği ve çeşitli maddelere siyasî müsteşarların eklenmesi dışında getirdiği yeniliklerden biri, 74'üncü maddede yapılan değişiklikle, çiftçi toprak sahibi kılınması ve ormanları devletleştirmek için yapılacak kamulaştırmalarda, malın değer pahasının peşin olarak ödenmesi ilkesine istisna getirilerek, bu tür kamulaştırmalarda kamulaştırma bedelinin ve bunun ödenme şeklinin kanunla belirleneceğinin kabul edilmesidir. İkinci bir değişiklik, din ve vicdan hürriyetine ilişkin 75'inci maddeden “tarikât” kelimesinin çıkarılmasıdır.

27 Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, s. 96-114.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Genel Hükümler ve Hükümet Sisteminin Niteliği

#### TEMEL İLKELER

**A**nayasa'nın Birinci Fası'ı "Ahkâm-ı esasiye" (Esas hükümler) başlığım taşımakta ve sekiz maddeden oluşmaktadır. İlk üç madde, Cumhuriyet ilkesini, devletin bazı özelliklerini ve millî egemenlik ilkesini düzenlemektedir. Daha birkaç ay önce, 29.10.1923 tarihli ve 364 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu ile kabul edilmiş olan cumhuriyet ilkesi üzerinde bir tartışma cereyan etmemiş olması, çok doğaldır. Ancak, 364 sayılı Kanun'da, "Türkiye Devletinin şekli-i hükümeti" ifadesi kullanılmış olduğu halde, 1924 Anayasası'nın birinci maddesinde bu ilke, "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" şeklinde ifade edilmiştir. Genel Kurul görüşmeleri sırasında bazı milletvekilleri, cumhuriyetin bir hükümet şekli olarak nitelendirilmesini, bir milletvekili (Tunalı Hilmi Bey) de "bir halk Cumhuriyeti" olarak adlandırılmasını önermişlerse de, sonuçta madde ittifakla, "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" şeklinde kabul olunmuştur.<sup>1</sup> Aslında, cumhuriyetin bir devlet şekli mi, bir hükümet şekli mi olduğu, literatürde uzun uzadıya tartışılmış olmakla birlikte, pratik sonuçlar bakımından aralarında bir fark olduğu söylenemez.

Anayasa'nın ikinci maddesi, "Türkiye Devletinin dini, Din-i İslâmdır; resmî dili Türkçedir; makarrı (başkenti) Ankara şehridir" şeklindedir. Bu hüküm, başkent konusuna değinmemiş olan, 364 sayılı Kanun'un 2'nci maddesiyle aynıdır. Madde üzerinde Genel Kurul'da hemen hiç tartışma cereyan et-

1 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 96-100.



memiştir. Bazı milletvekilleri, “Devletin dini” ibaresi yerine, devletin “din-i resmîsi” (resmî dini) ibaresinin konulmasını önermişlerse de, bu değişiklik önergesi kabul olunmamıştır.<sup>2</sup>

Devletin dinine ilişkin bu hüküm, 10.4.1928 tarihli ve 1222 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile, Anayasa’daki diğer İslâmi referanslarla birlikte kaldırılmıştır. “Lâiklik” deyiminin Anayasa’da yer almasının ancak 1937 Anayasa değişikliği ile gerçekleşmiş olmasına rağmen, 1928 değişikliği ile, Cumhuriyetin açıkça lâik bir karakter almış olduğunda şüphe yoktur. Zaten daha 1924 Anayasası’nın kabulünden az zaman önce, Meclis’in 3 Mart 1924 tarihli görüşmeleri sonucunda, lâik bir devlet yönetimi ile bağdaşmayacak bazı hususları değiştiren üç temel kanun kabul edilmiştir. Bunlar Şer’iyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Nezaretlerinin kaldırılmasına dair 429 sayılı Kanun, 430 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu ve 431 sayılı Halifelik’in Kaldırılmasına ve Osmanlı Hanedanının Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair kanunlardır.<sup>3</sup>

Anayasa’nın 2’nci maddesinde, 5.2.1937 tarihli ve 3115 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle de, maddeye, CHP tek-parti yönetiminin programındaki cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, lâiklik ve inkılâpçılık ilkeleri eklenmiştir. Bu değişikliğin siyasal anlamı, birinci bölümde tartışılmıştır. Tanör’ün de ifade ettiği gibi, “tek partinin ana ilkelerinin anayasallaştırılması, parti-devlet kaynaşmasının en üst düzeyde tescili demektir. 1924 Anayasası, tek partili rejimin özelliklerine göre değil, çok partili bir sisteme göre kotarılmış bir metindi. Şimdiyse bu değişiklikle tek partili rejimin damgasını yiyordu.”<sup>4</sup>

Anayasa’nın 3’üncü maddesi, Millî Mücadele’nin temel sloganı olan “hâkimiyet bilâ kaydü şart Milletindir” ifadesini tekrarlamaktadır. Ancak, 1921 Anayasası’nın ve 364 sayılı Kanun’un birinci maddelerinde yer alan “idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” cümlesinin burada yer almamış olması ilginçtir. Bu konuda Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında bir gerekçe olmadığı gibi, Genel Kurul görüşmeleri sırasında mazbata muharriri Celâl Nuri Bey, temsilî demokrasi anlayışını yansıtan şu ifadelerle yetinmiştir:

2 A.g.e., s. 100-101.

3 Hilafetin kaldırılması hakkındaki 431 sayılı Kanun’un metni için, bkz. Gözübüyük ve Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, s. 108-109; bu üç kanun hakkındaki 3 Mart 1924 tarihli Meclis görüşmeleri ve kararları için, bkz. Reşat Genç, *Türkiye’yi Lâikleştiren Yasalar: 3 Mart 1924 Tarihli Meclis Müzakereleri ve Kararları* (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1998).

4 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 269.

“Hakk-ı hâkimiyet, hakk-ı saltanat doğrudan doğruya millete aittir. Fakat milletin olanca teferruatına kadar hâkimiyetini kendi kendine istimal etmesi, adem-ül imkândır (imkânsızdır). Bunun içindir ki, millet, mümessillerinden mürekkep bir meclis vücuda getirdi. O meclis de Meclis-i Âlîmidir. Bu, bir vekâlet, emir şeklinde olmuş bir vekâlet değildir. Yani bu Meclis-i Âlî, doğrudan doğruya millettir ve istediği gibi icraatı tanzim eder.”<sup>5</sup>

Bu ifadelerden ve özellikle “emredici vekâlet” anlayışının açıkça reddedilmesinden, 1924 Anayasası’nın Millî Mücadele dönemindeki daha katılcı yönetim anlayışından, daha temsili bir demokrasi anlayışına kaymış olduğu, Meclis’i milletle özdeşleştirdiği sonucuna varılabilir. Aşağıda (Bölüm 7) görüleceği gibi, 1921 Anayasası’nın benimsediği güçlü yerinden yönetim (adem-i merkezîyet) anlayışından vazgeçilmiş olması da, aynı doğrultuda yorumlanabilir. Tanör’ün de ifade ettiği gibi, söz konusu ibarenin çıkarılması “anlamlıdır ve herhalde halkın aktif ve yöneten olabileceği bir sistemden, temsilin ve temsilcilerin hegemonyasına dönüşü ifade eder”.<sup>6</sup> Nitekim Genel Kurul görüşmeleri sırasında İzmir milletvekili Şükrü Bey (sonra Saraçoğlu) bu noktaya şu sözlerle değinmiştir:

“(M)illet bilfiil icra-yı hükümet edebilir mi? Bendeniz öyle zannediyorum ki, millet bizzat, bilfiil icra-yı hükümet etmesi yolunu bulacaktır...Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türk Milletinin bütün haklarını bilâ kayd-ü şart, keyfemâyeşâ (dilediği gibi) istimal etmek hakkına haiz değildir.”<sup>7</sup>

Anayasa’nın 4’üncü maddesi de, temsilî demokrasi anlayışını yansıtan şu ifadeleri kullanmaktadır: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin yegâne ve hakikî mümessili olup Millet nâmına hakkı-ı hâkimiyeti istimal eder.” TBMM’nin “milletin yegâne ve hakikî mümessili” olduğu ifadesi, 1921 Anayasası’nın 2’nci maddesinde de yer almıştı. 1924 Anayasası’nın 4’üncü maddesi, daha da güçlü bir ifade kullanarak, egemenliğin millet adına TBMM tarafından kullanılacağını belirtmiştir. Bunun anlamı, milletin egemenliğin aslî sahibi olduğu, fakat bunu bizzat değil, ancak TBMM aracılığıyla kullanabileceğidir. Böylece, temsili demokrasi ilkesi bir kere daha teyit edilmiş olmaktadır.

5 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 30-31.

6 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 245.

7 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 88-89.

## HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ

1924 Anayasası üzerindeki incelemelerin hemen tümü, bu Anayasa'nın, "kuvvetler birliği ve fonksiyonlar ayrılığı" temelinde dayandığını ileri sürmüşlerdir. Diğer bir deyimle, Anayasa'nın kurduğu hükümet sistemi, meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında "karma", hattâ bazı yazarlara göre, daha çok meclis hükümeti modeline yaklaşan bir sistemdir.<sup>8</sup> Gerçekten, Anayasa'nın gerek metninde, gerek gerekçesinde, gerek Anayasa üzerindeki Meclis görüşmelerinde, her iki sisteme ait özellikler bulmak mümkündür.

Anayasa'nın 5'inci maddesi, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemini çağrıştıracak şekilde, "teşri selâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz eder (belirir ve toplanır)" hükmünü ihtiva etmektedir. Kuvvetler birliği ilkesi, Encümen gerekçesinde ve Meclis görüşmelerinde sık sık dile getirilmiştir. Encümen mazbatasında bu nokta şöyle ifade edilmektedir:

"Hâkimiyetin bilâ kayd-ü şart millete aidiyeti tesbit edildikten sonra, bunun Büyük Millet Meclisi tarafından millet nâmına istimal edileceği ve binnaenaleyh teşri selâhiyetinin ve icra kudretinin mecliste temerküz ve tecelli edeceği gösterilmiştir. İmdi bütün kuvâ (kuvvetler) meclis cânibinden istimal olunur. Hakk-ı teşride asla vekâlet caiz değildir. İcra hakkı, ise esasen meclise aittir. Tefrik-i kuvâ (kuvvetler ayrılığı) yoktur. Fakat meclis, en hurda teferruatına (ayrıntılına) kadar bu hakkı bizzat istimal edemeyeceğinden, salâhiyet-i icraiesini kendi tarafından müntehap (seçilmiş) bir reiscumhur ve onun tâyin edeceği bir icra vekilleri heyeti marifetiyle istimal eder."<sup>9</sup>

8 Bu görüşün örnekleri için, bkz. Yavuz Abadan ve Bahri Savcı, *Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış* (Ankara, 1959), s. 75-79; Recai G. Okandan, "Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale", *Muammer Raşit Seviğ'e Armağan* (İstanbul, 1956), s. 127; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası* (İstanbul: İÜHF yayını, 1978), s. 89-90; İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Mars Matbaası, 1959), s. 280-306.

9 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 2. Kanımca, dönemin yazarları arasında en gerçekçi ve doğru değerlendirmeyi yapan, Profesör Tahsin Bekir Balta'dır. Balta'ya göre, "... hem siyasi çevrelerimizde, hem anayasa doktrinimizde anayasamızın kuvvetler birliğini kabul ettiği kanaati hâkimdir. Halbuki Anayasamızın yine metni meclisin hükümet üzerindeki yetkilerini, soru, gensoru ve meclis soruşturması ile birlikte güvenoyu mekanizmasına hasrediyor. Netice itibariyle anayasamız bir nevi parlamenter rejimle yumuşatılmış bir kuvvetler ayrılığını benimsemiş bulunuyor. Yürütme kudretini meclise mal edip hükümeti adeta meclisin yürütme vasıtası gibi gösteren anayasa hükmü aslında, Millî Mücadele devrinin, bugünkü anayasa rejimimizde ameli sonucu olmayan nazari bir bakiyesinden ibarettir." Tahsin Bekir Balta, *Türkiye'de Yürütme Kudreti* (Ankara: AÜSBF Yayınları, 1960), s. 8.

Nitekim bu görüşler doğrultusunda, Anayasa'nın 6'ncı maddesi, Meclis'in "teşri salâhiyetini bizzat istimal" edeceğini; 7'nci madde de, icra salâhiyetini "kendi tarafından müntehap Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal" edeceğini belirtmektedir. Bu hükümün anlamı, aşağıda ayrıntılarıyla açıklanacağı gibi, Meclis'in, teorik olarak icra (yürütme) yetkisinin sahibi olduğu, fakat onu bizzat kullanamayacağıdır. Meclis bu yetkiyi bizzat kullanamayacağına göre, 5'inci maddede ifade edilen kuvvetler birliği ilkesinin pratikte ne anlam taşıdığı haklı olarak sorulabilir. Bu soruyla bağlantılı olarak, 1921 ve 1924 Anayasalarının kurduğu hükümet sistemleri arasında gerçekten radikal bir fark olup olmadığı sorusu da akla gelebilir.

Birinci sorunun cevabı, nisbeten basit görünmektedir. Eğer Meclis yürütme yetkisini bizzat kullanamayacaksa, kuvvetler birliği ilkesi teorik ve nostaljik bir kalıp olmaktan öteye geçemez. Buna karşılık, 7'nci maddenin 2'nci fıkrasındaki "Meclis, Hükûmeti her vakit murakabe ve iskat edebilir" hükmüne karşılık, yürütmenin Meclis'i feshetme yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla parlamenter rejimin öngördüğü kuvvetler dengesinin mevcut olmadığı ileri sürülebilir. Ancak, bu iddianın isabeti de çok tartışmalıdır. Birçok yazara göre, parlamenter rejimin bir yasama-yürütme dengesi rejimi olarak tanımlanması, geçmişte kalmış bir anlayıştır. Parlamenter rejimin doğduğu dönemlerde, yürütme hâlâ büyük ölçüde krala, yasama ise halkın hiç değilse bazı kesimlerinin temsiline dayandığından, bu iki farklı meşruluk kaynağı arasında bir dengenin var olması, bu dengenin de iki karşılıklı silâh olan güvenoyu ve fesih mekanizmaları ile sağlanacağı düşünülebilirdi. Ancak bugün her iki organ da halk iradesinden kaynaklandığına göre, iki organ arasında bu anlamda bir ayrılık ve mücadele yoktur. Parlamenter rejim, özünde, "çoğunluğun hükümeti" rejimidir. Hükümetlerin parlamento çoğunluğunun güvenine bağlı olarak görevlerini sürdürmeleri, yani güvenoyu mekanizması, bu iki organ arasında zorunlu olarak siyasal özdeşliği sağlamaktadır. Bu anlamda, parlamenter rejimin özü, hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğudur. Aynı yazarlara göre fesih yetkisi de parlamenter rejimin zorunlu bir unsuru değildir.<sup>10</sup> Bu açıdan bakıldığında, 1924 Anayasası'nın yürütmeye fe-

10 Parlâmenter rejimin tanımıyla ilgili tartışmalar için, bkz. Ergun Özbudun, *Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları* (Ankara: AÜHFY, 1962) s. 2-13; Turan Güneş, *Parlâmenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi* (İstanbul: Nazir Akbasan Matbaası, 1956); Boris Mirkine-Guetzévich. (çev. Ali Rıza Türel), *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller* (Ankara: Hapishane Matbaası, 1938); aynı yazar, *La Quatrième République* (New York: Edition de la Maison Française, 1946); Recai G. Okandan, "Âmme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkirazına Ka-

sih yetkisini tanımamış olmasına dayanarak, bu Anayasa'nın kurduğu hükümet sistemini, meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında "karma" bir hükümet sistemi olarak tanımlamak, isabetli görünmemektedir. 1924 Anayasası, parlamenter sistemin ayırıcı özelliği olan, hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunu, yeni Meclis'in Hükümeti "her vakit murakabe ve ıskat" edebileceğini açıkça kabul etmiştir.

İkinci soruya cevap olarak da 1921 Anayasası'nın kâğıt üzerinde bir meclis hükümeti sistemini kabul ettiği, fakat uygulamanın daha çok bir parlamenter rejim yönünde olduğu söylenebilir. Elbette, bir devlet başkanı makamının yokluğu, icra vekillerinin (bakanların) ayrı ayrı (veya Meclis Başkanının göstereceği üçer aday arasından) Meclis'çe seçilmeleri,<sup>11</sup> İcra Vekilleri Heyetinin ortak sorumluluğundan söz edilmemiş olması, Meclis'in "icraî hususat için vekillere veçhe tâyin" edebileceği (yürütme işleri hakkında yön gösterebileceği), İcra vekillerinin seçilme şekli hakkındaki 3 sayılı Kanun'da yer alan "icra vekilleri arasında çıkacak ihtilâfı Büyük Millet Meclisi halleder" (m. 4) hükmü gibi hususlar, parlamenter rejimle bağdaşması mümkün olmayan özelliklerdir.

Buna karşılık, 1921 Anayasası'nın 8'inci maddesi, "Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkisam eylediği devairi (bölündüğü daireleri) kanun-u mahsus mucibince (özel kanun gereğince) intihap kerdesi olan (seçtiği) vekiller vasıtası ile idare eder" hükmünü taşımaktadır. Bu hüküm, Meclis'in yürütme işlerini bizzat yapamayacağı şeklinde yorumlanabilir. Aslında, uygulama da bu yönde olmuş; bakanlar, Meclis'in yürütme işlerine müdahale girişimlerine şiddetle karşı çıkmışlardır. Meselâ, bir gensoru görüşmeleri sırasınca da Maliye vekili Ferit Bey'in şu sözleri ilginçtir:

"Heyet-i Vekile yüce heyetimizin arzu ettiği esaslar içinde hareket etmekle beraber, kendi mesuliyetini müdrük bulunuyor...

Kendi icraatından madem ki mesuldür, o da ister ki mesuliyetin gerektirdiği surette lâzım gelen kararları da alsın. Eğer mesuliyeti Heyet-i Veki-

dar Parlâmentarizm ve Hususiyetleri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 13, Sayı 2 (1947), s. 449-473.

- 11 İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı ve 2.5.1920 tarihli Kanun, icra vekillerinin, Meclis'in mutlak çoğunluğu ile kendi aralarından ayrı ayrı seçilmelerini öngörmüştü. Bu yöntemin doğurduğu sakıncalar nedeniyle söz konusu kanun, 4.11.1920 tarihli ve 47 sayılı Kanun'la değiştirilerek, vekillerin Meclis Reisinin göstereceği "namzetler meyanmdan ekseriyet-i mutlaka ile" seçilmeleri kabul edilmiştir. Ancak bu kanun da, 8.7.1922 tarihli ve 244 sayılı Kanun'da değiştirilerek, yeniden başlangıçtaki sisteme dönülmüştür. Bu kanunun birinci maddesine göre, "İcra vekilleri reisi ile İcra vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından rey-i hafi (gizli oy) ve ekseriyet-i mutlaka-i âra (oyların salt çoğunluğu) ile âzâ-yı Meclis meyanmdan ayrı ayrı intihap olunurlar". Bu kanunların metinleri için, bkz. Gözübüyük ve Kili, *Türk Anayasa Metinleri*, s. 90, 92, 97.

leden kaldıracak olursanız bir anarşi olur... Binaenaleyh o mesuliyeti onların üzerine yüklediğiniz zaman, mukabilindeki vazifeyi de onlara tevcih buyurmalısınız.”<sup>12</sup>

Aynı şekilde, Meclis’in icra vekillerine yürütme işlerinde yön gösterebileceği hükmünün de anlamı açık değildir. Maddenin görüşülmesi sırasında bir milletvekili bunun anlamının açıklanmasını istemişse de, Anayasa taslağını hazırlayan özel komisyon (Encümen-i Mahsus) tarafından buna açık bir cevap verilmemiştir. Gene aynı maddenin görüşülmesi sırasında bazı milletvekilleri, Meclis’in yürütme görevinin bir hayalden ibaret kaldığını, yasama görevi bakımından bile Meclis-i Mebusan’dan daha aşağı bir mertebede bulunduğunu, vekillerin hiçbir zaman komisyonların görüşünü almak ihtiyacını hissetmediklerini, hattâ komisyonların davetlerine icabet etmediklerini, yürütmeye ait herhangi bir işin Meclis’e havale edilmediğini, Vekiller Heyetinin önceden Meclis’e danışmaksızın hareket ettiğini ileri sürmüşlerdir.<sup>13</sup>

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde, parlamenter rejimdeki anlamında bir devlet başkanının bulunmadığı, elbette doğrudur. Ancak Meclis Reisi, normal olarak devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları yerine getirmektedir. 1921 Anayasası’nın 9’uncu maddesine göre, “Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiyesi tarafından intihap olunan reis, bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz’ına ve Heyet-i Vekile mukarreratını (kararlarını) tasdike selâhiyattardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi, Vekiller Heyetinin de reis-i tabiisidir”. Bu maddede değinilen “Meclis namına imza vaz’ı” yetkisi, gerçekte devletin temsili anlamına geldiği gibi, Vekiller Heyeti kararlarının tasdiki de, gene parlamenter rejimlerde devlet başkanına ait olan bir yetkidir. Bu dönemde bir devlet başkanlığı makamının yaratılmamış olması, taktik siyasal nedenlerden kaynaklanmıştır.<sup>14</sup> Nitekim Atatürk, *Nutuk*’ta bu hususu şöyle ifade etmişti:

“Devlet reisliğinden bahsetmeksizin onun vazifesini fiilen Meclis reisine gördürüyorduk. Fiiliyatta Meclis’in reisi, reis-i sâni (ikinci başkan) idi. Hükümet vardı. Fakat “Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşırdı. Kabine sistemine geçmekten ictinap ediyorduk (çekiniyorduk); çünkü derâ-

12 *TBMM Zabıt Ceridesi* (ZC), 3. Basılış (Ankara, 1959), Devre I, C. 5, İçtima 98, s. 339, 373-377, 380.

13 Ergun Özbudun, *1921 Anayasası* (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992), s. 64.

14 *A.g.e.*, s. 66-68.

kap (hemen) saltanatçılar, padişahın istimal-i salâhiyeti (yetkisini kullanması) lüzumunu ortaya atacaktı. İşte, intikal devresinin, bu mücadele safhalarında, bizim, kabul ettirmek mecburiyetinde bulunduğumuz mütevassıt (ortalama) şekli... haklı olarak nâtamam (eksik) bulan...

Muhasımlarımız, bize itiraz ediyorlar, diyorlardı ki, bu yapmak istediğiniz şekli-i hükümet neye, hangi idareye benzer? Maksat ve hedefimizi söyletmek için tevcih olunan (yöneltilen) bu suallere, biz de, zamanın icabına göre cevaplar vererek saltanatçıları iskât etmek (susturmak) zaruretinde idik.”<sup>15</sup>

Nihayet, Millî Mücadele döneminde, gene meclis hükümeti sisteminin bir özelliği olarak, hükümetin ortak bir genel siyasetinin, dolayısıyla icra vekillerinin ortak (kolektif) sorumluluklarının bulunmadığı iddiası<sup>16</sup> da, o dönemdeki siyasal uygulamayı yansıtmamaktadır. İcra vekillerinin hem bireysel, hem kolektif sorumlulukları, daha Meclis’in ilk günlerinden itibaren açıkça kabul edilmiştir. 24 Nisan 1920 tarihli birleşimde Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen ve Meclis’çe benimsenen, hükümet teşkili hakkındaki öneri, bunu göstermektedir:

“...daima yüce Meclis’imiz genel kurulu, işlerin ayrıntılarına kadar fiilen inceleme ve tartışma imkânı bulamayacağından, saygıdeğer heyetinizden ayrılıp tevkil edilecek üyelerin, şimdiki hükümet teşkilâtına nazaran gereken işbölümü esasına göre memur edilmesi ve her birinin ayrı ayrı ve cümlesinin müştereken Genel Kurul önünde sorumlu olması, amacı gerçekleştirmeye kâfidir.”<sup>17</sup>

İcra vekillerinin, bireysel sorumlulukları dışında, Vekiller Heyetinin kolektif sorumluluğunun da benimsenmiş olduğunu gösteren daha pek çok kanıt vardır. Meselâ, İcra vekillerinin Suret-i İntihabına dair Kanun’un görüşülmesi sırasında Mustafa Kemal Paşa, genelkurmay başkanının hukukî durumundan söz ederken, “kendisinin kabine ile beraber icabında düşmesi gerekir” demiştir.<sup>18</sup> Vekiller Heyetinin tümü hakkında gensoru önergesi verildiği ve sonuçta gene Heyetin tümüne güven gösterildiği ya da İcra Vekilleri He-

15 Gazi Mustafa Kemal (Atatürk), *Nutuk-Söylev*, II. Cilt (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları 1984), s. 1116-1118.

16 Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale”, s. 125-126. Yazara göre, 1921 Anayasası’nda icra vekilleri için “ne bir serbesti, ne takip edecekleri müşterek bir siyasî program ve ne de müşterek bir siyasî mesuliyet mevzuubahistir”.

17 ZC, Devre I, C. 1, İçtima 2, s. 31-37.

18 ZC, Devre I, C. 1, İçtima 8, s. 164; keza bkz. Devre I, C. 2, İçtima 33, s. 270-280.

yeti Reisinin Heyetin tümü adına Meclis'ten güven istediği ve aldığı durumlar görülmüştür.<sup>19</sup>

Uygulamada meclis hükümeti sisteminden bu hayli önemli sapmalar karşısında, hemen bütün önde gelen anayasa hukukçularımızın yaptığı gibi, Millî Mücadele dönemi hükümet sistemimizi, meclis hükümeti modelinin “en saf şekli” olarak nitelendirmek, oldukça abartılı görünmektedir. Meselâ Kubalı'ya göre, “1921 Anayasası'nın en klâsik şekli ile kabul ettiği hükümet şekli bu idi”.<sup>20</sup> Tarık Zafer Tunaya, “bu türün en uzun süreli örneklerinden birini kendi gelişmelerimiz içinde buluruz” demektedir.<sup>21</sup> İlhan Arsel, “Birinci Büyük Millet Meclisi bidayette tam ve mutlak bir Meclis Hükûmeti sistemi ihdas etmiş idi... Kanunların icrası işini dahi Büyük Millet Meclisi kendi üzerine almıştı” görüşündedir.<sup>22</sup> Orhan Aldıkaçtı'ya göre, “Türkiyemizde meclis hükümeti saf şeklinde her yerden daha kuvvetli olarak gerçek hüviyeti ile 1921 Anayasasında bulunmakta idi”.<sup>23</sup> Başgil, meclis hükümeti rejiminin “en saf” ve “en güzel” örneğini İstiklâl Savaşı Türkiye'sinin vermiş olduğu kanısındadır.<sup>24</sup> Nihayet, meclis hükümeti sistemi üzerinde değerli bir karşılaştırmalı araştırmanın yazarı olan Fransız anayasa hukukçusu Paul Bastid, Türkiye'ye ayırdığı bölümde, 1921 Anayasası'nın kurduğu rejimin “en tartışılmaz biçimde bir meclis hükümeti rejimi” olduğunu belirtmektedir.<sup>25</sup>

Bu teşhisler ne ölçüde abartılı olurlarsa olsunlar, 1921 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemiyle, 1924 Anayasası'ndaki sistem arasında ciddi farkların bulunduğu, inkâr edilemeyecek bir gerçektir. Aslında, rejimin parlamenter sistem yönünde evrilmesi, Cumhuriyetin ilânına ilişkin 29.10.1923 tarihli Anayasa değişikliği ile başlamıştır. Bu değişiklik, bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmış ve hükümetin kuruluşunda parlamenter rejime uygun bir yöntem benimsenmiştir (bkz. s.000), 1924 Anayasası ile de, parlamenter rejim yönündeki bu evrim tamamlanmıştır. Bu Anayasa ile, tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı, karşı-imza ilkesi, bakanların bireysel ve ortak siyasal sorumluluğu, fonksiyonlar ayrılığı gibi, parlamenter rejimin bütün temel ilkelere kabul edilmiştir.

19 Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 68-72.

20 Hüseyin Nail Kubalı, *Esas Teşkilât Hukuku Dersleri* (İstanbul, 1959), s. 392.

21 Tarık Z. Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (İstanbul, 1980), s. 393.

22 İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları* (Ankara, 1962), s. 66.

23 Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı* (İstanbul: Kor Müessesesi, 1960), s. 179.

24 Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilât Hukuku*, C. I (İstanbul: Baha Matbaası, 1960), s. 299, 304.

25 Paul Bastid, *Le Gouvernement d'Assemblée* (Paris, 1956), s. 380. Meclis hükümeti sistemi ve parlamenter rejimle farkları konusunda, keza bkz. Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 51-57.



1924 Anayasası üzerindeki Meclis görüşmeleri, meclis çoğunluğunun, hükümet sistemindeki bu kayışın farkında olduğunu göstermektedir. Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında ve Encümen sözcüsünün (Celâl Nuri Bey) konuşmalarında, muhtemelen Meclis'in bu konudaki hassasiyeti göz önünde bulundurularak, sık sık kuvvetler birliği ilkesinin korunduğuna, “tefrik-i kuva” (kuvvetler ayrılığı) olmadığına işaret edilmiştir. Meselâ Celâl Nuri Bey'in ifadesiyle, “tevhid-i kuva (kuvvetler birliği), bizce pek aziz olan bir umdedir (ilkedir) ve bu umdeyi tesbit ettik. Ahkâm-ı esasiye (temel hükümler) faslının membaı, mehazı (kaynağı) tevhid-i kuvadır”.<sup>26</sup>

Parlamentar rejim ya da kuvvetler ayrılığı yönündeki bu evrim, tahmin edilebileceği gibi, Millî Mücadele döneminin mutlak yetkili “ihtilâl meclisi” atmosferinin hâlâ etkisi altında olan birçok milletvekilince tepki ile karşılaşmıştır. Meselâ Saruhan milletvekili Abidin Bey'e göre,

“Mazbata muharriri beyefendi... vaf-ı evveli (birinci özelliği) bunun tevhid-i kuva olduğunu arz ettiler. Bendeniz de aksini ispat edeceğim veyahut iddia edeceğim... (R)uh-u inkılâptan mülhem olarak (vahdet-i kuva) yı işaret buyurdıklarını bahseden şu şey, hakikatte bir (muvazene-i kuva) ya (kuvvetler dengesine) işaret eder mahiyettedir.”<sup>27</sup>

Kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkelerinin mümkün olduğunca korunması görüşünde olan bu milletvekillerinin eleştirileri, aşağıda görüleceği gibi kısmen başarılı olmuş ve Kanun-ı Esasî Encümeni teklifinde Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler veren bazı hükümler, Meclis Genel Kurulu'nda reddedilmiştir. Ancak bu eleştiriler, 1924 Anayasası'nın, özü itibariyle parlamenter bir hükümet sistemini benimsemesini önleyememiştir. Dünyada da meclis hükümeti uygulamalarının kısa süreli ve olağanüstü dönemlere has olduğu düşünülürse, rejimin parlamenter sistem yönünde evrilmiş olmasını doğal karşılamak gerekir.

26 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 2, 33.

27 A.g.e., s. 38-39.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## Yasama Organı

**A**nayasa'nın İkinci Fasil'ı, "Vazife-i Teşriiye" (Yasama görevi) başlığını taşımaktadır. Aşağıda görüleceği gibi, yürütme organına ilişkin Üçüncü Fasil'in da başlığı, "Yazife-i icraiye" (yürütme görevi) dir. Anayasa metninde ve Meclis görüşmelerinde Meclis'in üstünlüğü ilkesi sık sık vurgulandığı halde, iki organ için aynı "vazife" deyiminin kullanılmış olması ilginçtir. Anayasa'nın bu terminoloji konusunda çok tutarlı olmadığı görülmektedir. Nitekim 5 ve 6'ncı maddelerde yasama için "salâhiyet" (yetki) deyimini kullanılmıştır. Yürütmeye ilişkin olarak da, 5'inci maddede "icra kudreti", 6'ncı maddede ise "icra salâhiyeti" deyimleri kullanılmıştır.

### TEK-MECLİS SİSTEMİ

Kanun-ı Esasî Encümeni'nde bazı üyeler (Refet, Süreyya ve Hâzım Beyler) ikinci bir meclis önerisinde bulunmuşlarsa da, bu öneri çoğunlukça kabul edilmemiştir. Kayseri milletvekili Süreyya Bey'in muhalefet gerekçesinde şu görüşler ileri sürülmüştür:

"Kavaninin mükemmel, musannaf (sıralandırılmış) olarak vaz'ını temin etmek ve bir kanun ahkâmının mecmua-yı kavanin (kanunların tümü) arasında âhenksizlik gösterecek mahiyette çıkmasına mâni olmak üzere, Mebusan Meclisi'nin zaman zaman tahakkuk eden hassasiyetine (duyarlılığına) mukabil, daha mutedil (ılımlı) bir hâlet-i rûhiye ile çalışacak, en ziyade ilim ve ihtisas erbâbından müteşekkil ve yine millet tarafından müntehap bir ikinci meclise lüzum vardır. İkinci meclis kabul olunursa, teccid-i inti-

hap (seçimlerin yenilenmesi) ve iade-i kavanin (kanunların geri gönderilmesi) mesailinin (sorunlarının) hâkimiyet-i millîye esasına mülâyim ve muvafık (uygun) bir surette hal ve tesviyesi imkânı olabilir.”<sup>1</sup>

Genel Kurul görüşmeleri sırasında da bazı milletvekilleri, iki-meclis sistemi lehinde konuşmuşlardır. Meselâ Bursa milletvekili Refet Bey (sonra Bele), bazı kanunların “üzerinde düşünülme”den “sürat ve müstaceliyetle (ivedilikle)” çıkarılabileceğini, bu gibi kanunların “heyecana daha az kapılır, daha müteenniyanane (ihtiyatlı) düşünür ikinci meclisten geçmesi”nin çok önemli ve zorunlu olduğunu; bu organın il genel meclisleri üyeleri arasında veya meslekî temsil esasına göre seçilebileceğini ifade etmiştir.<sup>2</sup> İzmir milletvekili Mahmut Esat Bey (sonra Bozkurt) de, ikinci meclisin “pratik ve amelî” faydalarının olduğunu, özellikle Cumhurbaşkanı’na Meclis’i fesih yetkisi tanınacaksa, bunun mutlaka “âyanın” (ikinci meclisin) oyu alındıktan sonra gerçekleştirilebilmesini, bunun aksinin “hukuk âleminde de büyük bir ayıp”, “hiçbir hukuk âleminin kavrayamayacağı büyük bir sakatlık” olacağını savunmuştur.<sup>3</sup> Ancak Meclis çoğunluğu bu görüşlere katılmamıştır. Millî Mücadele yıllarının mutlak yetkili tek-meclis geleneğinin hâlâ çok güçlü olduğu bir dönemde böyle bir önerinin kabul edilmesi zaten şaşırtıcı olurdu.

## MECLİS’İN KURULUŞU VE YAPISI

Anayasa’nın 9’uncu maddesine göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, kanunu mahsusuna tevfiakan (özel kanununa uygun olarak) millet tarafından muntehap (seçilmiş) mebuslardan müteşekkildir”. Encümen, seçme ve seçilme yeterliliği açısından cinsiyet ayrımı yapmaksızın “her Türk” deyimini kullanmıştır. Genel Kurul görüşmeleri sırasında ise, 10 ve 11’inci maddeler “her Türk” ibaresinin yerine, “her erkek Türk” ibaresinin konulması suretiyle değiştirilmiştir. Encümen mazbata muharriri Celâl Nuri Bey, aslında kasıtlarının erkek nüfus olduğunu, “kadınların da âtîde (gelecekte) bu hukukunu istimal” etmelerini “arzu” ettiklerini belirtmiştir.<sup>4</sup> Seçmenlik yaşı onsekiz yaşın, milletvekili seçilebilme yaşı ise otuz yaşın ikmali olarak belirlenmiştir. Kadınların oy hakkı, 5.12.1934 tarihli ve 2599 sayılı Anayasa değişikliği ile tanınmış, fakat aynı değişiklikle seçmenlik yaşı, 18’den 22’ye çıkarılmıştır. Millet-

1 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 8-9.

2 A.g.e., s. 46-51.

3 A.g.e., s. 56-61.

4 A.g.e., s. 109-113. Bu tartışmalar için, keza bkz. Çakan, Türk Parlamento Taribinde II. Meclis, s. 180-181.

vekili seçimleri, 1946 yılına kadar, Meşrutiyet dönemlerinde olduğu gibi, iki dereceli olarak yapılmıştır.

12'nci madde, milletvekili seçilmeye engel halleri saymaktadır. Buna göre,

“Ecnebi hizmet-i resmiyesinde bulunurlar, mücâzat-ı terhibiye (ağır cezalar) veya sirkat (hırsızlık), dolandırıcılık, emniyeti suiistimal, hileli iflâs cürümlerinden biriyle mahkûm olanlar, mahcurlar (kısıtlılar), tâbiyet-i ecnebiye iddiasında bulunanlar, hukuk-u medeniyeden iskat edilmiş olanlar (kamu hizmetlerinden yasaklılar), Türkçe okuyup yazma bilmeyenler mebus intihap olunamazlar.”

Encümen metninde mevcut olmayan, “Türkçe okuyup yazma bilmeyenler” ibaresi, Genel Kurul görüşmeleri sırasında eklenmiştir.<sup>5</sup>

Anayasa'nın 13'üncü maddesi, yasama dönemini dört yıl olarak belirlemiştir. Bu maddenin görüşülmesi sırasında bazı milletvekilleri, görevdeki Meclis'in 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'na göre iki yıl için seçilmiş olduğunu, dolayısıyla bu Meclis'in kendi görev süresini dört yıla çıkaramayacağını, bunun “hâkimiyet-i milliyeye tecavüz” demek olduğunu belirtmişler ve Anayasa'ya görevdeki Meclis'in bundan yararlanamayacağına dair geçici bir madde eklenmesini önermişlerdir. Bu öneri, 69'a karşı 98 oyla reddedilmiştir.<sup>6</sup> Sonuçta 13'üncü madde şu şekli almıştır:

“Büyük Millet Meclisi'nin intihabı dört senede bir kere icra olunur. Müddeti biten mebusların tekrar intihap edilmeleri caizdir. Sâbık (eski) Meclis, lâhik (yeni) Meclis'in içtimama kadar devam eder. Yeni intihabat icrasına imkân görülmediği takdirde, içtima devresinin bir sene temdidi (uzatılması) caizdir. Her mebus yalnız kendisini intihap eden dairenin değil, umum milletin vekilidir.”

Maddenin üçüncü fıkrasındaki, eski Meclis'in yeni Meclis'in toplanmasına kadar devam edeceği yolundaki hüküm, Millî Mücadele döneminde de titizlikle uygulanan Meclis'in sürekliliği (istimrarı) ilkesinin teyidi niteliğindedir. Böylece ülkenin bir an için bile Meclis'siz kalmayacağı ifade edilmiş olmaktadır. Son fıkra ise, temsili demokrasinin yerleşmiş bir ilkesini ifade etmektedir. Ancak, 1876 Anayasası'nda (m. 71) “umum Osmanlıların vekili”, 1921 Anayasası'nda (m. 5) “umum milletin vekili”, 1961 Anayasası'nda (m.

5 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 116.

6 A.g.e., s. 116-125.

76) “bütün Milleti”, 1982 Anayasası’nda da (m. 80) “bütün Milleti” deyimlerinin kullanılmış olmasına karşılık, 1924 Anayasası’nda “yalnız kendini ihtihap eden dairenin değil, umum milletin vekilidir” deyiminin kullanılmış olması ilginçtir. Tanör’e göre, söz konusu hüküm, “bu süreklilik çizgisinde anlamlı bir farklılık oluşturur...”

(D)üzenleme, tüm milletin genel ve siyasi temsilini anlayışının yanı sıra, seçen ve seçilen arasında da bir temsil ve vekâlet zincirine de değinmiş olmaktadır”.<sup>7</sup>

Anayasa’nın 14’üncü maddesine göre, “Büyük Millet Meclisi, her sene teşrin-i sâni iptidasında (Kasım ayı başında) davetsiz toplanır... Meclis, âzasının memleket dahilinde devir (dolaşma), tetkik ve murakabe (denetleme) vazifelerinin ihzârı ve teneffüs ve istirahatleri (dinlenmeleri) için senede altı aydan fazla tatil-i faaliyet edemez”. 19’uncu maddeye göre de, “tatil esnasında Reisicumhur veya Meclis reisi lüzum görürse Meclisi içtimaa davet edebileceği gibi, âzâdan beşte biri tarafından talep vuku bulursa Meclis Reisi dahi Meclisi içtimaa davet eder”. Encümen teklifinde de bu madde, “tatil sırasında reiscumhur, lüzum görürse veya âzânın beşte biri tarafından talep vuku bulursa meclisi in’ikada davet eder” şeklindeydi. Görüşmeler sonucunda madde, Meclis Başkanının da kendi inisiyatifi ile toplantıya çağırabilmesi ve üyelerin beşte birinin talebi üzerine çağrının Cumhurbaşkanlığı tarafından değil, Meclis Başkanı tarafından yapılması şeklinde değiştirilmiştir.

## MECLİS ÇALIŞMALARI

Anayasa’nın 15’nci maddesi, parlamenter rejim ilkelerine uygun olarak, kanun teklifi etme hakkının, “Meclis âzâsına ve İcra Vekilleri Heyetine ait” olduğunu belirtmektedir. 21’inci maddeye göre, “Meclis, müzakeratım (görüşmelerini) kendi nizamname-i dahili (içtüzüğü) mucibince icra eder”. 20’nci maddeye göre, “Meclis müzakeratı alenîdir ve harfiyen neşrolunur. Fakat Nizamname-i Dahilîde munderîç şeraite tevfiқан (yer alan şartlara uygun olarak) Meclis hafî (gizli) celseler dahi akdedebilir ve hafî celseler müzakeratımın neşri Meclis’in kararına menuttur (bağlıdır)”.

Meclis’in hükümeti denetleme araçları, 22’nci maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre bu araçlar, sual (soru), istizah (gensoru) ve Meclis tahkikatı olup, uygulanma şekilleri İçtüzük’te gösterilir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi heyet-i umumiyesi (Genel Kurulu) her teşrin-i sani iptidasında (Kasım ayı

başında) bir sene için kendisine bir reis ve üç reis vekili intihap eder” (m. 24). “Büyük Millet Meclisi, kendi zâbitasını (kolluk işlerini) Reisi marifetiyle tan-zim ve idare eder” (m. 30). Encümen teklifinde bulunmayan bu madde, Ge-nel Kurul görüşmeleri sonunda metne eklenmiştir.<sup>8</sup>

## MİLLETVEKİLLERİNİN HUKUKÎ STATÜSÜ

Milletvekillerinin Meclis’e katıldıklarında içecekleri and, 16’ncı maddede dü-zenlenmiştir. Buna göre,

“Vatan ve milletin saadet ve selâmetine ve milletin bilâ kaydüşart hâkimi-yetine mugayır (aykırı) bir gaye takip etmeyeceğime ve Cumhuriyet esasla-rına sadakatten ayrılmayacağıma ‘vallahî’.”

Bu metindeki “vallahî” ibaresi, 10.4.1928 tarihli ve 1222 sayılı Ana-yasa değişikliği ile, Anayasa’daki diğer İslâmî referanslarla birlikte metinden çıkarılmış ve yerine “namusum üzerine söz veririm” ibaresi kabul edilmiştir.

1924 Anayasası, milletvekillerine, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı gibi, hemen hemen bütün demokratik anayasalarda bulunan yasama bağımsızlıklarını tanımıştır. Anayasa’nın 17’nci maddesine göre,

“Hiçbir mebus Meclis dâhilindeki rey ve mütalâasından ve beyanatından ve Meclisteki rey ve mütalâasının ve beyanatının Meclis hâricinde irad ve izharından (açıklanmasından) dolayı mesûl değildir. Gerek intihabından evvel gerek sonra aleyhine cürüm isnat olunan bir mebusun maznunen ist-ticvabı (sorgulanması) veya tevkifi (tutuklanması) veyahut muhakemesinin icrası (yargılanması) Heyet-i Umumiyenin kararına menuttur (bağlıdır). Ci-naî cürm-ü meşhud (suçüstü) bundan müstesnadır. Ancak bu takdirde ma-kam-ı aidi (ilgili makam) Meclis’i derhal haberdar etmekle mükelleftir. Bir mebusun intihabından evvel veya sonra aleyhine sâdir olmuş cezaî bir hük-mün infazı, mebusluk müddetinin hitamına (sonuna) tâlik olunur (ertele-nir). Mebusluk müddeti esnasında mürur-u zaman (zaman aşımı) cereyan etmez.”

Encümen teklifinde yasama sorumsuzluğu, “meclis dahilinde ve hari-cindeki rey ve mütalâasından dolayı” ibaresiyle, milletvekillerinin Meclis dı-şındaki beyanlarını da kapsayacak şekilde geniş tutulmuştu. Genel Kurul gö-rüşmeleri sonunda bu madde, biraz yumuşatılmış ve “Meclis’teki rey ve mü-talâasının ve beyanatının Meclis hâricinde irad ve izharından dolayı” şekli

almıştır.<sup>9</sup> Bu şekliyle bile, yasama sorumsuzluğunun kapsamı, yerleşik Batı demokrasileri anayasalarındakinden daha geniştir. Keza, maddenin yasama dokunulmazlığına ilişkin bölümünde yer alan, bir milletvekili hakkındaki ceza hükmünün infazının milletvekilliği süresinin sonuna erteleneceğine dair hükmün de, bildiğim kadarıyla, Batı demokrasilerinde paraleli yoktur. Elbette bu hüküm, Anayasa'nın aşağıda inceleyeceğimiz 27'nci maddesinde yer alan ve milletvekilliğinin düşmesini gerektiren suçlardan mahkûmiyet durumunu kapsamamaktadır.<sup>10</sup>

Yasama sorumsuzluğuna ilişkin bu hüküm, 1924 Anayasası döneminde iki defa ciddî anayasal sorunlara konu olmuştur. Biri, 1956 yılında Meclis'teki DP çoğunluğunun, CKMP lideri ve Kırşehir milletvekili Osman Bölükbaşı'nın Meclis Genel Kurulu'ndaki konuşmasından dolayı dokunulmazlığını kaldırması ve mahkemenin de, hakaret ve sövme suçlarının sorumluluk kapsamına girmediği gerekçesiyle Bölükbaşı'yı hapse mahkûm etmesidir. Oysa Anayasa'da bu tür suçların, oy, söz ve düşünce kapsamına girmediğine işaret eden hiçbir hüküm yoktu.<sup>11</sup>

İkinci ve daha da vahim olay ise, 27 Mayıs 1960 askerî darbesinden sonra, DP milletvekillerinin de, Anayasa'nın bu açık hükmüne rağmen, anayasayı ihlâl suçundan dolayı Yüksek Adalet Divanı'nda yargılanarak hapis cezalarına çarptırılmalarıdır.<sup>12</sup>

Anayasa'nın 27 ve 28'inci maddeleri, milletvekilliğinin düşmesine ilishkindir. 27'nci maddeye göre,

“Bir mebusun vatana hiyanet ve mebusluğu zamanında irtikâp (yiyicilik) töhmetlerinden biriyle müttahem (sanık) olduğuna Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiyesi, âzâ-yı mevcudesinin sülisanı ekseriyeti ârâsiyle (oylamaya katılan üyelerin üçte iki çoğunluğuyla) karar verilir veyahut 12'nci maddede münderiç (yazılı) ceraimden (suçlardan) biriyle mahkûm olur ve mahkûmiyeti kaziyi-i muhkeme (kesin hüküm) halini alırsa mebusluk sıfatı zail olur (ortadan kalkar).”

9 A.g.e., s. 140-159.

10 1924 Anayasası döneminde yasama bağımsızlıkları hakkında ayrıntılı bir inceleme için, bkz. Ali Fuat Başgil, “Teşriî Masuniyet Meselesi: Teşkilâtı Esasiye Kanununun 17. Maddesi Üzerinde Etüd”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 7, Sayı 1 (1941), s. 3-39.

11 Çetin Özek, “Mutlak Yasama Dokunulmazlığı Sınırlanabilir mi?”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 31, Sayı 1-4 (1966), s. 79-108.

12 Ömer Doğru, *27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukukî Anatomisi* (Ankara: İmge Kitabevi, 1998), s. 31.

Görülüyor ki, madde, iki ayrı durumu düzenlemektedir. Bir milletvekilinin vatana hiyanet veya irtikâpla suçlanması halinde, onun mahkûmiyetinin kesinleşmesini beklemek gerekmemektedir. Ancak bu durumda, Meclis Genel Kurulu'nun hazır bulunan üyelerin üçte iki çoğunluğuyla milletvekilliğinin düşmesine karar vermesi gereklidir. Bunların dışında, Anayasa'nın 12'nci maddesinde yazılı, milletvekili seçilmeye engel suçlarda ise, hükmün kesinleşmesini beklemek gerekli, ancak anlaşıldığına göre ayrıca bir Meclis kararı gerekli değildir.

28'inci madde ise, bu sebepler dışında milletvekilliğinin düşmesi durumlarını düzenlemektedir. Maddeye göre,

“İstifa, esbab-ı meşrua dolayısıyla mahcuriyet (meşru sebepler dolayısıyla kısıtlılık), bilâ mezuniyet ve mazeret (izinsiz ve özürsüz) iki ay Meclis'e adem-i devam (devamsızlık) veyahut memuriyet kabulü hallerinde mebusluk sâkit olur.”

Yasama bağdaşmazlığını düzenleyen 23'üncü maddeye göre de, “mebusluk ile Hükûmet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez”. 29'uncu madde de, “yukarıdaki maddeler mucibince mebusluk sıfatı zail veya sâkit olan veyahut vefat eden mebusun yerine bir diğeri intihap olunur” demek suretiyle, bu boşalmaların ara seçim yoluyla doldurulacağını belirtmektedir. Nihayet, 18'inci maddeye göre, “mebusların senevî tahsisatları (yıllık ödenekleri) kanun-u mahsus ile (özel kanunla) tâyin olunur”.

## MECLİS'İN YETKİLERİ

Anayasa'nın 5'inci maddesinde yasama yetkisinin sahibi olduğu ve 6'ncı maddesinde bu yetkiyi bizzat kullanacağı belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkileri, daha ayrıntılı olarak Anayasa'nın 26'ncı maddesinde sayılmıştır. Buna göre,

“Büyük Millet Meclisi, ahkâm-ı şer'iyenin tenfizi (şeriat hükümlerinin yerine getirilmesi), kavaninin (kanunların) vaz'ı, tâdili, tefsiri, fesih ve ilgası, Devletlerle mukavele (sözleşme), muahede (andlaşma) ve sulh akdi, harp ilânı, muvazene-i umumiyeye-i maliye (bütçe) ve Devletin umum hesabı kat'î (kesin hesap) kanunlarının tetkik ve tasdiki, meskûkat darbı (para basılması), inhisar (tekel) ve mâlî taahhüdü mutazammın (gerekli) mukâvelât (sözleşmeler) ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumî ve hususî af ilânı, cezaların tahfif ve tahvili (hafifletilmesi ve değiştirilmesi), tahkikat ve mücâzât-ı kanuniyenin tecili (kanunî soruşturma ve cezaların ertelenmesi), mahke-



melerden sâdır olup kat'iyet kesbetmiş (kesinleşmiş) olan idam hükümlerinin infazı gibi vezaifi (görevleri) bizzat kendi ifa eder.”

Bu maddedeki “ahkâm-ı şer'iyenin tenfizi” ibaresi, 10.4.1928 tarihli ve 1222 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile, diğer İslâmî referanslarla birlikte metinden çıkarılmıştır. Nihaî metinle Encümen teklifinin 27'nci maddesi metni arasında pek az fark vardır. Bunlardan biri, kesin hesap kanunlarının onaylanması yetkisinin eklenmiş olmasıdır. Bir diğeri, kanunları yorumlama yetkisinin de, aşağıda açıklanacağı gibi, Meclis'e ait bir yetki olarak kabul edilmiş bulunmasıdır.

Bu maddede sayılan yetkilerin pek çoğu (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanunlarını onaylamak; milletlerarası sözleşme ve andlaşmaları onaylamak, savaş ve barış ilân etmek, genel veya özel af çıkarmak, kesinleşmiş ölüm cezalarının infazına karar vermek gibi) demokratik bir ülkenin yasama meclisinde bulunması normal olan yetkilerdir. Ancak meselâ, Genel Kurul görüşmelerinde de işaret edildiği gibi,<sup>13</sup> idarî sözleşme ve imtiyazların tasdik veya feshinin, kanun çerçevesinde olmak kaydıyla, normal olarak yürütme organının yetkisine bırakılması gerekirdi. Aynı şekilde, ceza soruşturmalarının ve cezaların ertelenmesi yetkisi de, yargı organının normal görev alanına bir tecavüz gibi görünmektedir. Her halükârda Meclis'in, kendi yetkilerini mümkün olduğu kadar geniş düzenlemiş olduğu görülmektedir. Maddenin son cümlesindeki “gibi vezaifi” ibaresi de, Meclis'in yetkilerinin bunlarla sınırlı olmadığı, gerektiğinde kanun yoluyla da Meclis'e yeni yetkilerin verilebileceği anlamında yorumlanabilir.

Madde üzerindeki Genel Kurul görüşmelerinin en ilginç yönlerinden biri, kanunların yorumu yetkisinin kime bırakılacağı tartışmasıdır. Bazı milletvekilleri, bu yetkinin mutlaka Meclis'te olmasını, bunun Encümen teklifinin 106'ncı maddesinde olduğu gibi, adlî kanunlar bakımından Temyiz Mahkemesi'ne (Yargıtay'a), diğer kanunlar bakımından da Şûra-yı Devlet'e (Danıştay) bırakılmaması gerektiğini savunmuşlardır. Meselâ Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey'e göre,

“(K)avaninin tefsiri demek doğrudan doğruya kanunların esasatını, ruhunu ifade etmek demektir. Kanunu kim yaparsa, onun mânâsını, mefhumunu, ruhunu ifade etmek de onun uhdesine terettüp eden (düşen) bir vazifedir... Binaenaleyh tefsir hakkı, nazarımda kanun tanzim etmek hakkı kadar mühim ve o hakka tamamille muadil (denk) bir haktır... Bendeniz, alelittlak

(genel olarak) bütün kavaninin, kavanin-i adliyenin dahi, Meclis-î Âlînizce tetkikini gayr-ı kabil-i red bir kaide-yi hukukiye (reddedilemez bir hukuk kuralı) olarak telâkki ediyorum.”<sup>14</sup>

Bu görüşlere Konya milletvekili Musa Kâzım Efendi ve Malatya milletvekili Reşit Ağa da destek vermiş, Bursa milletvekili Refet Bey (sonra Bele) ise, kanunun yorumlanmasının ilmî bir konu olduğunu, kanun yorumlanırken onun değiştirilebileceğini, dolayısıyla birey haklarının “pâyimal” olabileceğini (ayaklar altına alınabileceğini) belirtmiştir. Sonuçta, maddeye kanunların “tefsiri” kelimesi de eklenmiştir.<sup>15</sup>

Kanunların yasama organınca, bağlayıcı şekilde yorumlanmasına literatürde “teşriî tefsir” (yasama yorumu) adı verilmektedir. Normal olarak demokratik bir rejimde kanunların yorumlanmasının yargı organına ait bir görev olması gerekir. Tanör’ün belirttiği gibi, “TBMM’nin bu yetkileri kendi eline alışı, kuşkusuz, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin benimsenmesiyle ilgilidir ve Yargı’nın içtihadî (yorum) yetkisini kısmaktadır”.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> A.g.e., s. 226-227.

<sup>15</sup> A.g.e., s. 225-236.

<sup>16</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 249. Yasama yorumu hakkında, keza bkz. Kemal Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu* (Ankara: US-A Yayıncılık, 1998), s. 162-164.



# DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

## Yürütme Organı

### YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

**A**nayasa'nın Üçüncü Fası'ı (Bölüm), "Vazife-i icraiye" (Yürütme görevi) başlığı altında yürütme organına tahsis edilmiştir. Burada yürütmeden bir "görev" olarak söz edilmesi ilk bakışta meclis hükümeti modelini çağrıştırmaktaysa da, yasama gücünden de "vazife-i teşriye" (yasama görevi) olarak söz edilmiş olması, bunu doğrulamamaktadır.

Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında, Millî Mücadele geleneğinin anayasal söylemine bağlı kalınarak, yürütme organını âdeta ikinci derecede önem taşıyan bir organ olarak nitelendiren ifadeler mevcuttur. Meselâ mazbataya göre, "icra hakkı ise esasen meclise aittir. Tefrik-i kuva yoktur. Fakat meclis, en hurda teferruatına (en ince ayrıntılarına) kadar bu hakkı bizzat istimal edemeyeceğinden salâhiyet-i icraiyesini kendi tarafından müntehap (seçilmiş) ve onun tâyin edeceği bir icra vekilleri heyeti marifetiyle istimal eder. Zaten bu cihet Teşkilâtı Esasiye Kanununun (1921 Anayasası) sekizinci maddesiyle ve 29 Teşrinisani 1339 tarihli kanunla (Cumhuriyetin ilânına ilişkin Anayasa değişikliği) müeyyedi (teyit olunmuştu)".<sup>1</sup>

Ancak Anayasa'nın yürütme görevine ilişkin bölümü incelendiğinde, bu organın "hurda teferruat"la uğraşacak ikinci derecede bir organ değil, yukarıda açıklandığı gibi pek çok bakımdan parlamenter yürütme modeline uygun bir organ olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim, Bakanlar Kurulu'nun oluşumuna ilişkin yöntem, tamamen

1 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 2.

parlamentar rejim ilkelerine ve Cumhuriyetin ilânına ilişkin 29.10.1923 tarihli Anayasa değişikliğinin 12'nci maddesinde öngörülen yöntemle, aşağıda değinilecek tek bir fark dışında, tamamen uygundur. Anayasa'nın 44'üncü maddesine göre,

“Başvekil, Reiscumhur canibinden (tarafından) ve Meclis âzası meyanından (arasından) tâyin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından Meclis âzası arasından intihap olunarak heyet-i umumiyesi Reiscumhurun tasdiki ile Meclis'e arz olunur. Meclis müçtemi değilse arz keyfiyeti Meclis'in içtimaına tâlik olunur. Hükümet hattı-ı hareket ve siyasi nokta-i nazarını azamî bir hafta zarfında Meclis'e bildirir ve itimat talep eder.”

Bu hükümlerle, 1923 Anayasa değişikliğinin 12'nci maddesi hükmü arasındaki tek fark, 1923 metninde Bakanlar Kurulu'nun “Meclis'in tasvibine arz” olunması, 1924 metninde ise Meclis'e sadece bildirilmesi ve ondan güvenoyu istenmesidir. Bu farkın, Başbakanlık ve bakanlık sıfatlarının hangi anda kazanılmış sayılacağı bakımından önemi vardır. 1923 metnine göre bu sıfatlar ancak Meclis'in onayıyla kazanıldığı halde, 1924 metnine göre Cumhurbaşkanı'nın tasdikiyle kazanılmış olmaktadır.<sup>2</sup> Bu, küçük gibi görünen fakat anlamlı, değişiklikle, hükümet kuruluşu yöntemi, parlamentar moделе daha da yaklaştırılmıştır.

Encümen mazbatasında bu değişikliğin gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

“Meclis ise teşekkül eden hükümeti her vakit itimadına mazhar veya adem-i itimadına düçar etmekte hür ve muhtardır. Buna mebnidir (bu nedenledir) ki, teşkil olunan heyeti tasvip etmek için rey müracaat zaittir. Bu usul mehzaziri dâi olabilir (sakıncalara yol açabilir). Hiçbir münakaşa ve müdafaa, rey vermek suretiyle tasvibe takaddüm edemeyeceğinden (onaydan önce gerçekleşmeyeceğinden), tasvibe arz olunan vekil veya bütün heyet-i vekile müşkül bir mevkide kalır. Münakaşa ve müdafaa üzerine itimat veyahut adem-i itimat rey verilmesi, bu usule çok müreccah (tercih edilmesi gereken) ve her yerde teamüle begayet (tamamen) muvafaktır.”<sup>3</sup>

Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında bu hükümet kuruluşu yöntemi, Millî Mücadele dönemindeki yöntemle karşılaştırılarak, şu görüşlere yer verilmektedir:

2 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2010), s. 31-32.

3 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 5.

“Eski usulümüz mucibince meclis, bu vekilleri iptida, doğrudan doğruya, saniyen, reisin irae edeceği (göstereceği) üç namzet üzerinden, salisen yine bir sâbık doğrudan doğruya intihap etmekte idi. Bu gidişle hükûmette, lüzum olan, vahdet (birlik), tesanüd (dayanışma) ve binaenaleyh mes’uliyet-i müştereke (ortak sorumluluk) hâsıl olamıyordu... Bilâhare sulh takarrür ettiğiinden (kararlaştırıldığından) ve ahval, aslı ve tabiî vaz’ını aldığından, hükûmetteki vahdetin teminini teshil (kolaylaştırmak) için cumhuriyetin ilânına ve vezaif-i icrayenin istimali için bir makam ihdasına (yaratılmasına) lüzum görüldü. Devre-i inkılâp, hükûmet teşkili nokta-i nazarından kemale ermişti. 29 Teşrinievvel 1339 tarihli kanunun ruhuna ve işbu teklifimizin müeddasına (dayanağına) nazaran Reisicumhurun başlıca vazifesi Hükûmet teşkil etmektir. Nefselemirde (işin aslında) kuvve-i icrayeye malik olan Meclis bu salâhiyetinin istimalini reiscumhura tevdi etmiştir.”<sup>4</sup>

Gene parlamenter modele uygun olarak, karşı-imza kuralı ve bakanların gerek kolektif gerek bireysel siyasal sorumlulukları kabul edilmiştir. Anayasa’nın 39’uncu maddesine göre, “Reisicumhurun isdar edeceği bilcümle mukarrerat (kararlar) Başvekil ile vekil-i aidi tarafından imza olunur”. 46’ncı maddeye göre de, “İcra Vekilleri Heyeti, Hükûmetin umumî siyasetinden müştereken mesuldür. Vekillerden her biri, kendi salâhiyeti dairesindeki icraattan ve maiyetinin ef’al ve muamelâtından (eylem ve işlemlerinden) ve siyasetinin umumî istikametinden münferiden (tek başına) mesuldür”.

Gerek Anayasa’nın 7’nci maddesinde, gerek onunla ilgili Encümen mazbatasında ifade edildiği gibi, 1924 Anayasası’na göre Meclis, yürütme gücünün aslı sahibi olarak gösterilmiş olmasına rağmen, yürütme işlerini bizzat yerine getiremez. Anayasa’nın 7’nci maddesine göre, “Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntehap Reiscumhur ve onun tayin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder”. Bu husus, TBMM’nin 12.4.1934 tarihli birleşiminde kabul edilen 803 sayılı önemli bir kararı ile de teyit edilmiştir. Teşkilât-ı Esasiye Encümeni’nin konuya ilişkin mazbatasına göre,

“Bizde teşri ve icra Büyük Millet Meclisi’nde bulunup bunlardan teşri salâhiyetini Büyük Meclis kendisi istimal ederse de icrayı –Teşkilâtı Esasiye Kanununda tasrih edilen hususlar hariç olmak üzere– ancak kendi arasından intihap ettiği Reiscumhur ve onun tayin ettiği İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder. Teşkilâtı Esasiye Kanununun 7’nci maddesinin şu hükmü, Büyük Meclis’in icra işini bizzat yapmasına mânidir. İcra hususundaki kanaat ve direktiflerini icra edecek bir İcra Vekilleri Heyeti bulmak için 7’nci maddenin ikinci fıkrası Büyük Meclis’e Hükûmeti iskat salâhiyetini

vermiştir... İcra salâhiyeti Reiscumhur ve İcra Vekilleri Heyeti marifetile istimal ettirilip... Büyük Meclis tarafından doğrudan doğruya ve bizzat istimal olunamaz. Yukarıdaki iki fıkrada da beyan ettiğimiz fikirler hilâfına hareket, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 6 ve 7'nci maddelerinin hükümlerini ihmal ve iptal etmek demek olur.”<sup>5</sup>

Bu anlayışın doğal sonucu olarak, 1921 Anayasası'nın 8'inci maddesindeki “Meclis icraî hususat için vekillere veçhe tayin (yol gösterir) ve ledel-hace (gerektiğinde) bunları tebdil eyler” hükmüne benzer bir hüküm, 1924 Anayasası'nda yer almamıştır. Bu da, 1920-1923 döneminin meclis hükümeti anlayışından uzaklaşmış olduğunun başka bir kanıtıdır.

Anayasa'nın 6'ncı maddesine göre, “Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder.” Encümen mazbatasında bu, “hakk-ı teşride asla vekâlet caiz değildir” şeklinde ifade edilmiştir.<sup>6</sup> Diğer bir deyişle, yasama yetkisinin devri (delegasyon) mümkün değildir. Ancak bunu elbette, yürütme organının hiçbir düzenleyici işlem yapamayacağı anlamında değil, bu işlemlerin kanun kuvvetinde olamayacağı, yani yürürlükteki kanunları değiştiremeyeceği veya kaldıramayacağı anlamında anlamak gerekir. Nitekim Anayasa'nın 52'nci maddesi, Bakanlar Kurulu'na, “kanunların suver-i tatbikiyesini irae (uygulanış şeklini göstermek) veyahut kanunun emrettiği hususatı tesbit için ahkâm-ı cedideyi (yeni hükümleri) muhtevi olmamak ve Şûra-yı Devletin nazar-ı tetkikinden (incelenmesinden) geçirilmek şartıyla nizamnameler (tüzükler)” çıkarma yetkisini vermiştir.<sup>7</sup> Tüzüklere ek olarak, Anayasa'da söz edilmemiş olmakla birlikte, tüzüklerden daha alt düzeydeki düzenleyici işlemler olarak, yönetmelikler de bu dönemde sık sık kullanılmıştır. Nitekim kanunların yürürlüğe giriş şekli hakkındaki 1322 sayılı Kanun'da, yönetmeliklerin bir veya birkaç bakanlık veya Bakanlar Kurulu tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

Ancak, 1924 Anayasası'nın uygulanmasında, yürütme organının düzenleme yetkisinin, bu metinlerin düşündürdüğü kadar sınırlı kalmadığını da belirtmek gerekir. Meselâ 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun, Bakanlar Kurulu'na, “Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazı” gibi, hemen hemen sınırsız, genel ve belirsiz

5 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 193-194.

6 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 2.

7 Ali Fuat Başgil, “Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukukî Rejim: Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52'nci Maddesi üzerinde Tarihî ve Tahlilî Etüd”, *Cemil Bilsel'e Armağan* (İstanbul: İÜHF Yayınları, 1939), s. 17-100; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (Ankara: AÜSBF Yayını, 1965).

bir düzenleme yetkisi vermiştir. Gene 10 Haziran 1933 tarihli ve 2432 sayılı Kanun (m. 1) “memleket iktisadî ihtiyaçlarının göstereceği müstacel lüzum üzerine...

Mer’î tarifedeki gümrük resimlerinde tadilat icrasına” Bakanlar Kurulu’nu yetkili kılmıştır. Oysa, gümrük tarifeleri kanunla tesbit edilmiş olduğuna göre, bu kanun, Bakanlar Kurulu’na yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapma yetkisini tanımış oluyordu.<sup>8</sup>

Bu tür yetki kanunlarının 1924 Anayasası’na uygunluğu, tartışma konusu olmuştur. Meselâ Profesör Ragıp Sarıca, bir düzenleme başlangıcı bile yapmadan, sadece bir konuyu düzenleme yetkisini idareye veren bir kanunun, idarenin düzenleme yetkisi için yeterli dayanak sayılacağını savunmuştur. Sarıca’ya göre, olağanüstü düzenleme yetkisinin söz konusu olduğu halde kanun koyucu, “mevzuu doğrudan doğruya tanzime kalkışmaz. Bu hususta ayrı hükümler sevketmez. Vazii kanun sadece bir kanun neşrederek, bu meselenin hükümet tarafından tanzim olunacağını söylemekle iktifa eder. Yani bunu tanzim etmek salâhiyetini doğrudan doğruya hükümete bırakır. İşte kanun vazii yalnız böyle bir hüküm ihtiva eden bir kanun vazeder...Hakikaten –bu tek madde, bu yegâne hüküm de nihayet bu mevzua taallük ettiğine göre– kanunun bu mevzuu tanzim ettiği pekâlâ iddia olunabilir. Zira –tanzim bir mesele hakkında kaide koymak demek olduğuna göre– bir meselenin hükümet tarafından tanzim olunacağı yolunda bir hüküm sevkeden kanun da nihayet bu meseleyi tanzim etmiş demektir”. Kanunun bir konuyu doğrudan doğruya düzenlemesi ile, tek bir yetkilendirme maddesi koymak suretiyle düzenlemesi arasındaki fark, “daha ziyade bir derece, hattâ sadece adet farkından ibarettir”. Dolayısıyla Sarıca, olağanüstü düzenleme yetkisiyle olağan düzenleme yetkisi arasında bir mahiyet farkı değil, sadece bir “vüs’at ve şümül” (genişlik ve kapsam) farkı görmektedir.<sup>9</sup> Bu görüşlerin, Anayasa’da yer alan “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesiyle ne ölçüde bağdaştırılabileceği, elbette tartışma konusu olabilir.

## CUMHURBAŞKANI’NIN KONUMU

1924 Anayasası, meclis hükümeti sistemiyle parlamenter rejim arasında, fakat daha çok parlamenter rejime yaklaşan bir hükümet modeli kabul etmiş olmakla birlikte, Kanun-ı Esasî Encümeni’nin teklifinde Cumhurbaşkanı’na,

8 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 209-210.

9 Ragıp Sarıca, *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Selâhiyeti* (İstanbul: Türk Hukuk Kurumu Yayını, 1943), s. 259-263.



değil bir meclis hükümeti sistemiyle, normal bir parlamenter rejimle bile bağdaştırılması güç geniş yetkiler önermiş olduğuna ve bunun muhtemel saiklerine yukarıda işaret etmişim.

Bu yetkilerden belki en önemlisi, Encümen teklifinin 25'inci maddesiyle, Cumhurbaşkanı'na Meclis'i fesih ya da seçimleri yenileme yetkisinin verilmiş olmasıdır. Bu maddeye göre, "Meclis, kendiliğinden intihabatın teccidine (seçimlerin yenilenmesine) karar verebileceği gibi, reiscumhur da hükümetin mütalâasını aldıktan sonra esbab-ı mucibesini (gerekçesini) meclise ve millete bildirmek şartıyla buna karar verebilir". Bu önerinin gerekçesi Encümen mazbatasında şöyle açıklanmaktadır:

"Tecdid-i ihtihabata karar vermek, elbette ki heyet-i celilenizin bir hakkıdır. Bazen meclis-i milliye, müntehiplerinden (seçmenlerinden) aldıkları sıfatı vekâletin teccidine hacet gösterecek mertebe yorulurlar. Aheng-i mesailerine ıttıratsızlıklar (uyumsuzluklar) karışır; yahut intihabı idare edici esbaptan (sebeplerden) bir başkası zuhur eder (ortaya çıkar) ve yeni salâhiyet ahzına (yetki alınmasına) ihtiyaç görülür. Hükümet hiçbir müstakar (istikrarlı) ekseriyete istinat edemez. İşte bu takdirde intizam-ı mesai (çalışmaların düzeni) istihale (başkalaşım) mertebesine varır. Bu ihtiyacı meclisin hakemliğine is'ad ettiği (yüksettiği) bir reiscumhur büyük bir isabetle takdir edecek mevkidedir. İsviçre ve Amerika'dan maada (başka) her yerde olduğu gibi milletin ârâsına (oyuna) müracaat etmek hakkı reiscumhura verilmiştir. Yukarıda saydığımız hallere çaresiz olacak (çare bulacak) bir tedbir bulmak, ancak teccid-i intihap ile olur. Asıl hâkimiyet, millette olduğundan, ledeliktiza (gerekliğinde) teccid-i intihaba karar vermek, demokrasinin teyidatından başka bir şey değildir. Yirmibeşinci madde bu fikrin mahsulüdür." <sup>10</sup>

Encümen üyelerinden Karesi milletvekili Süreyya Bey ise, Cumhurbaşkanı'na Meclis seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesine, şu muhalefet şerhiyle karşı çıkmıştır:

"Tecdid-i intihap hakkı ikinci bir meclis olmadığı takdirde münhasıran Büyük Millet Meclisi'nde kalmalıdır. Meclis'den gayrı bir şahıs veya makama bu hak verilmemelidir. Zira, hâkimiyet-i milliyenin en maddî ve en bâriz safha ve noktası intihap ve fesh-i intihap hususatıdır. Tecdid-i intihap hakkının bir şahıs veya bir makama verilmesi, o şahsı ihtirasa sevk edebileceği gibi, fertler ve şahıslara fevkalâde kuvvet ve imtiyaz bahşeden bir fikrin genç ve mütecellit (parlak) Türk Cumhuriyetinde yeri yoktur. Esasen bir ferdin binnetice (sonuçta) fesh-i meclis demek olan teccid-i intihaba karar itasına salâhiyettar olması, meclisin emniyet ve selâmetle ve bahusus (özel-

likle) bazı ahvalde istiklâl ve hürriyet-i tamme (tam) ile mesaisini kısar ve tazyik edebilir. Milletin hâkimiyet-i müktesebinden (kazanılmış egemenliğinden) fedakârlık etmeye meclisimizin de hakkı olmadığına kaniim.”<sup>11</sup>

Genel Kurul görüşmelerinde üzerinde en uzun ve ateşli tartışmalar yaşanan madde, bu 25’inci madde olmuştur. Konuşan milletvekillerinin hemen tümü, Encümen önerisini şiddetle eleştirmişlerdir. Bunlar arasında Saruhan milletvekili Abidin Bey, Malatya milletvekili Reşit Ağa, İzmir milletvekili Mahmut Esat Bey, Sivas milletvekili Halis Turgut Bey, Saruhan milletvekili Reşat Bey, Kütahya milletvekili Ragıp Bey, Karesi milletvekili Süreyya Bey, Cebelibereket milletvekili İhsan Bey, Kütahya milletvekili Recep Bey gibi isimlere değinilebilir. Meselâ Süreyya Bey’e göre,

“Hâkimiyet-i Milliye esasına münafi (aykırı) düşecek bu ruha velev bir çemme-i zarar (bir zerre zarar) ve hasar iras eyleyecek böyle bir maddeye vücut verecek içimizden bir arkadaş zuhur etmesin ve etmeyecektir... Teşkilâtı Esasiye Kanunu... ahkâmı arasında 25’inci madde veyahut buna mümasil (benzer) başka bir madde gibi vahdet-i kuva (kuvvetler birliği) esasına münafi (aykırı) olan bir maddeyi koyarak Hâkimiyet-i Milliye aleyhine ve tevzi-i kuvaya (kuvvetler bölüşümü) doğru irticakâr (gerici) bir hareket-i siyasiye ve teşriiyeyi ihtiyar edemeyiz... Meclisi dağıtmak meselesini, yani yaldızlı ifadesiyle tecdid-i intihap hakkını velev uzak bir âfî (gelecek) için olsun, saltanat teessüsüne, tâcîdar zuhuruna katiyen mâni olmak azminde olan bir milletin hakikî mümessili bulunan Meclis-i Celiliniz, hiçbir zaman bir şahıs ve makama veremez. Vermeyi caiz göremez... (S)ıfat, nam, padişah olsun, tâcîdar olsun, kral olsun, imparator olsun, her ne olursa olsun, reis olsun, evet, hulâsa her ne olursa olsun, bir ferde verilemez.”<sup>12</sup>

Encümen önerisine karşı en çarpıcı eleştiri, muhtemelen, Saruhan milletvekili Reşat Bey’in şu sözleridir:

“Gazi Paşa Hazretleri katiyyen emin ve müsterih olsunlar ki, millet yine kendi tâbir ve tavsiyeleri veçhile, hâkimiyetlerinden bir zerresini ismi ve makamı her ne olursa olsun ve kim olursa olsun, hiçbir makama, hiçbir ferde tevdi ve teslim etmeyecektir... Kanaat-i kat’iyem şudur ki, farz-ı muhal olarak Allah Reisicumhur olsa, kat’î arz ediyorum. Hâşâ...”

Melaike-yi kiram (büyük melekler) Heyet-i Vekile olsa, fesih salâhiyetini verecek yoktur.”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> A.g.e., s. 9.

<sup>12</sup> A.g.e., s. 197, 199, 200.

<sup>13</sup> A.g.e., s. 185-188; konu hakkında söz alan diğer milletvekillerinin görüşleri için bkz. s. 41, 56, 60, 65, 179-215.

Madde üzerindeki oylama sonucu da, Meclis çoğunluğunun yetkilerini koruma konusundaki bu duygu ve coşkusunu kanıtlayacak niteliktedir. Oylamaya katılan 130 milletvekilinden 126'sı red, ikisi kabul oyu kullanmıştır, 2 milletvekili de çekimser kalmıştır.<sup>14</sup> Madde üzerindeki oylamadan önce, Encümen önerisini nisbeten yumuşatacak bazı değişiklik önermeleri verilmiştir. Meselâ Kütahya milletvekili Ragıp Bey, Cumhurbaşkanı'nın kararının Meclis üyelerinin üçte biri tarafından desteklenmesi; Kütahya milletvekili Recep Bey, Cumhurbaşkanı'nın teklifinin Meclis'te mevcut üyelerin üçte ikisi tarafından reddedilmediği takdirde kabul edilmiş sayılması; Cebelibereket milletvekili İhsan Bey, Cumhurbaşkanı'nın bu kararı, Meclis Başkanlık Divanı'nda şubeler ve komisyonların başkanlarıyla müzakere ettikten ve onların görüşünü aldıktan sonra vermesi yolunda değişiklik önermeleri vermişlerse de, bunların hiçbiri kabul edilmemiştir.<sup>15</sup>

Benzer bir tartışma, Encümen'ce Cumhurbaşkanı'na kanunların kabulünde güçleştirici bir veto yetkisi verilmesi önerisi üzerinde cereyan etmiştir. Encümen teklifinin 36'ncı maddesine göre, "Reisicumhur meclis tarafından kabul olunan kanunları bir hafta zarfında ısdar ve ilân eder. İsdar ve ilânını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere esbab-ı mucibesi (gerekçesi) ile birlikte bir ay zarfında meclise iade eder. Meclis, mevcudun sülüsânı ekseriyetiyle (üçte iki çoğunluğu ile) mezkûr kanunu bu defa da kabul ederse, onun ısdar ve ilânı reisicumhur için mecburîdir".

Encümen mazbatasında bu öneriye ilişkin olarak şu gerekçe verilmektedir: "Otuzaltıncı madde ısdar ve ilânını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere reisicumhurun meclise iadesine mütedair (ilişkin) olup, bu suretle pürüzlü kanunların kabulünden mütevellit mazarrat (doğacak zararlar) def edilmiş oluyor."<sup>16</sup> Madde üzerindeki görüşmelerin başında Encümen mazbata muharriri Celâl Nuri Bey, maddeden "mevcudun sülüsânı ekseriyetiyle" kaydını kaldırdıklarını ifade etmiştir.<sup>17</sup> Böylece, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi, güçleştirici bir veto olmaktan çıkmış, sadece geciktirici bir vetoya dönüşmüş olmaktadır.

Buna rağmen Genel Kurul görüşmeleri sırasında Konya milletvekili Refik Bey ve Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey gibi milletvekilleri, bu yetkinin millî egemenlik ve kuvvetler birliği ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle

<sup>14</sup> A.g.e., s. 215.

<sup>15</sup> A.g.e., s. 208-213.

<sup>16</sup> A.g.e., s. 6.

<sup>17</sup> A.g.e., s. 263.

maddeyi eleştirmişlerdir. Görüşmeler sonucunda Encümen metnindeki “ısdar” (*promulgation*)<sup>18</sup> kelimesi çıkarılarak, sadece “ilân eder” deyiimi ile yetinilmiş ve Anayasa ve bütçe kanunları iade yetkisinin kapsamı dışına çıkarılmıştır. Be değişikliklerle madde şu nihaî şeklini almıştır: “Reisicumhur Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilân eder. Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile bütçe kanunları müstesna olmak üzere ilânını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere esbab-ı mucibesıyla birlikte keza on gün zarfında Meclis’e iade eder. Meclis, mezkûr kanunu bu defa da kabul ederse, onun ilânı Reisicumhur için mecburîdir.”<sup>19</sup> Bu hüküm, 1961 Anayasası’nın 93’üncü ve 1982 Anayasası’nın 89’uncu maddelerinin hükümleri ile hemen hemen aynıdır.

Encümen’in, Genel Kurul’ca benimsenmeyen bir önerisi de silâhlı kuvvetlerin başkomutanlığını Cumhurbaşkanına veren hükmüdür. Encümen teklifinin 41’inci maddesine göre, “berrî, bahrî ve havaî (kara, deniz ve hava) bilcümle kuvvetlerin başkumandanlığı reiscumhura mevdudur”. Bu madde, Genel Kurul’da en uzun ve ateşli tartışmalara konu olmuş maddelerden biridir.<sup>20</sup> Teklif aleyhinde konuşan milletvekilleri, genellikle, başkomutanlığın

18 Fransız hukukunda ısdar (*promulgation*) işlemi, bir yönüyle parlamentonun iradesinin ve kanunun varlığının resmen saptanmasını, diğer yönüyle de bu kanunun uygulanması için idari makamlara verilen emri ifade eder. Meselâ Cadart’a göre ısdar, devlet başkanının, kanunun yapılmasında anayasada öngörülmüş bütün usullere uyulmuş olduğunu saptadıktan sonra, bu kanun metnini resmîleştirmesini ve imzalayarak ona icraî kuvvet kazandırmasını ifade eder. Türk hukukunda ise, ısdarın birinci yönünün kabul edilmemiş olduğu, sadece uygulama emri ve duyurulmayı kapsayan tek bir yayın işleminin varlığı ileri sürülmektedir: Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 231; Erdoğan Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı* (İstanbul: İÜHF Yayını, 1972), s.139-140; Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, C. 2 (Paris: L.G.D.J., 1975), s. 833.

19 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 263-273.

20 A.g.e., s. 276-348. Anayasa üzerindeki görüşmelerin başlamasından birkaç gün önce, 3 Mart 1924 tarihinde 429 sayılı Şer’iyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletlerinin kaldırılmasına dair Kanun, zaten Genelkurmay Başkanlığının hukukî statüsünü düzenlemiş bulunuyordu. Bu kanunla, Millî Mücadele’nin ilk günlerinden beri, Genelkurmay Başkanı’nın İcra Vekilleri Heyeti’nin üyesi olmasını öngören sistem (“Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına” dair 3 sayılı ve 2.5.1920 tarihli Kanun, m. 1) değiştirilmiş ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâleti kaldırılmıştır (m. 8). 429 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesine göre, “Reis-i Cumhura niyabeten, ordunun emir ve kumandasına memuren en yüksek makâm-ı askerî olmak üzere Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti tesis olunmuştur. Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi vezaifinde müstakildir”. “Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi, Başvekilin inhası ve Reis-i Cumhuriyet tasdiki ile tayin olunur” (m. 10). “Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi, vezafine müteallik hususatda her vekâletle muhabere eder” (m. 11). Görülüyor ki, bu düzenleme ile Genelkurmay Başkanı’na çok güçlü bir hukukî statü tanınmıştır. Kendisi, görevlerinde bağımsız olacak ve bu görevleri Cumhurbaşkanına “niyabeten” (onun adına) ifa edecektir. Genelkurmay Başkanı’nın herhangi bir sivil otoriteye karşı sorumluluğundan söz edilmediği gibi onun, görevine ilişkin hususlarda bütün bakanlıklarla iletişim kurabileceği de hükme bağlanmıştır. Kanunun, bu kadar önemli konu-

Cumhurbaşkanına verilmesinin, millî egemenlik ve Meclis'in üstünlüğü ilkelere ters düştüğüne, sorumsuz bir şahsa böyle büyük bir sorumluluğun tevdi edilemeyeceğine, Cumhurbaşkanının askerî konularda bilgisiz bir kişi olması halinde bu görevi ifâ etmesinin güçlüğüne değinmişler ve savaş sırasında başkomutanın Meclis'çe seçilmesini önermişlerdir. Meselâ Eskişehir milletvekili Arif Bey'e göre,

“Reisicumhur olacak herhangi bir sivile böyle lâlettayin (gelişigüzel) başkumandanlık gibi mühim bir vazifenin tevdiini bendeniz menafi-i millie (millî menfaatler) ve âliye-i vataniye (vatanın yüceliği) ile kabil-i telif görmem... Enebi (yabancı) ordularında en büyük, en yüksek askerî makam... Harbiye Nezareti ve bizde Müdafaa-yı Milliye Vekâletidir. Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi (Genelkurmay Başkanı) doğrudan doğruya Müdafaa-i Milliye Vekâletine, yani Harbiye Nezaretine merbuttur (bağlıdır)... Bizde ise son kabul edilen şekil, bilâkis Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyasetine çok büyük bir mevki verilmiş ve âdetâ Müdafaa-i Milliye Vekâleti onun emrine sokulmuştur [Arif Bey'in bu sözleri, günümüzdeki tartışmaları hatırlatıyor]... (B)aşkumandan behemehal (mutlaka) mesul bir zat olmalıdır. Mesuliyeti olmayan bir zata başkumandanlık tevdi edilemez... Hattâ bunun intihabını Heyet-i Celilenize bırakmak dahi doğru değildir. Çünkü bu bir ihtisas meselesidir... Heyet-i Vekile, Hükûmet, şûra-yı askerînin de reyini alarak, Müdafaa-i Milliye Vekilinin muamelât-ı zatîyenin (kişisel işlemlerinin) de inzimamiyle (eklenmesiyle) memlekette mevcut olan en iyi zata başkumandan intihap edebilir ve bu intihap edilen zat, Reisicumhur tarafından Meclis-i Âlinize bera-yı tasvip (onay için) arz olunur ve mukadderat-ı memleket bu zatın uhdesine kemal-i emniyetle tevdi olunabilir...

Başkumandanlık, Heyet-i Celilenizin şahsiyet-i mâneviyesinde (tüzel kişiliğinde) kalmalıdır.”<sup>21</sup>

Gene teklifin aleyhinde konuşan Saruhan milletvekili Abidin Bey'e göre,

“(B)aşkumandanlık hakkı, ne icra vekillerinin göstereceği ve ne de Erkân-ı Harbiyenin tâyin ve tasvibi suretiyle Reisicumhur tarafından kat'iyen istimal edilemez. Bu hukuk, meclisin hukuk-u hükümransindendir (egemenlik haklarından). Bu, ancak ve ancak sahib-i hak olan ve hâkimiyet-i milliyeyi bilâ kaydü şart (kayıtsız ve şartsız) taahhüt etmiş olan bizlerin elinde

lara ilişkin hükümlerinin, Meclis'te hiç tartışılmadan kabul edilmiş olması ilginçtir. Kanun üzerindeki Meclis görüşmeleri için, bkz. Reşat Genç, *Türkiye'yi Lâikleştiren Yasalar: 3 Mart 1924 Tarihli Meclis Müzakereleri ve Kararları* (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1998), s.14-16. Keza bkz. Cemil Koçak, “Madalyonun Arka Yüzü”, *Star*, 10 Eylül 2011.

21 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 276-279.

bulunduracağı ve onu elinden çıkaramayacağı bir haktır. Bu hakka Meclis-i Âli sahiptir, maliktir, şimdiye kadar tasarruf etmiştir. Bundan sonra tasarruf etmesi zarurîdir.”<sup>22</sup>

Abidin Bey, bu konuşmasında, barış zamanında orduları idare etmek görevinin Müdafaa-i Milliye (Millî Savunma) Vekâleti’nde olduğunu, savaş zamanında ise bu göreve getirilecek kişinin Meclis’çe seçilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Madde üzerinde konuşan milletvekillerinin tümü, Başkomutanlığın Meclis’in tüzel kişiliğinde “mündemiç” (içinde yer almış) olduğu formülünde hemfikir olmakla beraber, bunun uygulanış şekli üzerinde farklı düşünceler öne sürülmüştür. Birçok milletvekili, savaş sırasında Başkomutanı Meclis’in seçmesinin veya seçimini onaylamasının sakıncalarına işaret etmişlerdir. Meselâ Kütahya milletvekili Recep Bey (sonra Peker), Arif Bey’in önerisini eleştirerek şunları söylemektedir:

“Heyet-i Vekile, şûra-yı askerî, Reiscumhur ve Meclis, bunlar muhtelif şekil ve suretlerde meseleye müdahale ettirilerek, biri teklif edecek, öteki kabul etmeyecek, bir diğeri istişare edecek, öteki tasvip edecek, beriki rey verecek, hulâsa bu dört büyük heyetin münakaşası neticesinde ortaya Türkiye Devletinin mukadderatını sevk ve idare edecek olan, Türkiye ordularına muvaffakiyetle emr-ü kumanda etmek salâhiyetini haiz bir zat çıkacak. Efendiler, bu hayal-i hamdır, bâtıldır, böyle dört yüzlerden, yirmilerden, binlerden mürekkep dört müessesenin şu ve bu suretle teklif, tasvip, istişare ve sair suretlerle tedahül edeceği (katılacağı) herhangi bir işte bir başkumandan intihap etmek değil, bendenizin fikrine kalırsa, af buyursunlar, bir nüfus müdür-ü umumîsi dahi intihap edemeyiz ve bunda dahi muvaffak olamayız... (V)akt-i seferde (savaş zamanında)... icra vekilleri tarafından vukubulacak teklife nazaran reiscumhurun nasp ve tâyini ile fiilî bir başkumandan tayin edilmesi... hem şekl-i Devletimiz olan demokrasi usûlü ile kabil-i telif (bağdaşır) olan ve hem de başkumandanlık makamının mevki-i müstesnasının (özel konumunun) istilzam ettiği (gerekirdiği) bir şekli tâyin eden en basit, en tabîi, en kolay bir şekil olacaktır.”<sup>23</sup>

Recep Bey’in, Encümen tarafından da benimsenen<sup>24</sup> bu değişiklik önergesi, görüşmelerin sonunda oya sunularak, 42 red ve 2 çekimsere karşı 112 oyla kabul edilmiştir.<sup>25</sup> Böylece, 40’ıncı maddenin son şekli şöyle olmuştur:

22 A.g.e., s. 293.

23 A.g.e., s. 287-288.

24 A.g.e., s. 290.

25 A.g.e., s. 348.

“Başkomutanlık Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin şahsiyet-i mâneviyesinde mündemiç olup, Reisicumhur tarafından temsil edilir. Kuva-yı harbiyenin emir ve kumandası hizada (barışta) kanun-u mahsusuna tevfikân (uygun olarak) Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyasetine ve seferde (savaşta) İcra Vekilleri Heyetinin inhası üzerine Reisicumhur tarafından nasbedilecek zata tevdi olunur.”

Bu formül, Başkomutanlığın TBMM’nin manevî varlığından ayrılacağı ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil edileceği açılarından, 1961 Anayasası’nın 110’uncu ve 1982 Anayasası’nın 117’nci maddeleriyle aynıdır. Ancak 1961 Anayasası’nda, savaş ve barış durumları ayırt edilmeksizin, Genelkurmay Başkanı’nın silâhli kuvvetlerin “komutanı” olduğu ifade edilmiş, 1982 Anayasası’nda ise, gene aynı ifade tekrarlanmakla birlikte savaşta kendisinin “Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getir”eceği tasrih edilmiştir.

Bu son ifadede niçin “Cumhurbaşkanı” değil, “Cumhurbaşkanlığı” deyiminin kullanılmış olduğunu anlamak mümkün değildir. Her iki metinde de, savaş sırasında Bakanlar Kurulu’nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından bir Başkomutan seçilmesi yöntemine yer verilmemiştir. Savaşta Genelkurmay Başkanı, “Cumhurbaşkanlığı adına” bu görevi yerine getirecektir.

Cumhurbaşkanının konumuna ilişkin son bir tartışma konusu, Encümen’in TBMM için dört (m. 13), Cumhurbaşkanı için ise yedi (m. 31) yıllık, tekrar seçilmeyi mümkün kılan görev süreleri kabul etmiş olmasıdır. Encümen mazbatasında, Cumhurbaşkanı için daha uzun bir görev süresi öngörülmüş olması, şöyle açıklanmaktadır:

“Reisicumhurun hakemlik ve nâzımlık (düzenleyicilik) mevkiinde bulunması, siyaset-i dahiliye cereyanlarının bâlâsında (iç siyaset akımlarının üzerinde) kalması, siyaset-i umumiyede bir ıttırad (düzenlilik) ve intizam temini gibi yüksek makâsıdla (maksatlarla) otuzbirinci maddede riyaset-i cumhuriye müddeti yedi sene olmak üzere gösterildiği gibi, yirmibeşinci maddede reise tecdid-i intihap (yeniden seçilebilme) hakkı tefviz kılınmıştır.”<sup>26</sup>

Görüşmeler sırasında bir milletvekili Cumhurbaşkanı’nın görev süresinin beş yıl, üç milletvekili de dokuz yıl olmasını teklif etmişlerse de, söz alanların çoğunluğu, bu sürenin, 364 sayılı Anayasa değişikliği kanununda olduğu gibi, “bir intihap devresi” yani dört yıl olmasını savunmuşlardır. Ayrıca,

Encümen teklifinin 31'inci maddesinde bulunmayan, Meclis'in "kendi âzası meyanından" ibaresinin de metinde yer alması gerektiği ifade edilmiştir. Sonuçta, 364 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde yer alan hüküm, aynen kabul edilmiştir.<sup>27</sup> Böylece, 31'inci madde, şu nihaî şeklini almıştır:

"Türkiye Reisicumhuru, Büyük Millet Meclisi heyet-i umumiyesi tarafından ve kendi âzâsı meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife-i riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir."

Bu suretle, Encümen teklifinin, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için milletvekili olmayı şart koşmayan, "mebus olan veyahut mebus olmak salâhiyetini haiz bulunan her Türk, reiscumhur intihap olunabilir" yolundaki 32'nci maddesi de, geçersiz kalarak metinden çıkarılmıştır.<sup>28</sup>

Encümen'in Cumhurbaşkanı'nın konumunu güçlendirmeye yönelik bu önerilerinin tümü Meclis çoğunluğunca reddedilmiş olmakla birlikte, nihaî metnin Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkiler, şüphesiz, meclis hükümeti sistemindeki tamamen sembolik bir devlet başkanının yetkilerinin hayli üzerinde, parlamenter bir Cumhurbaşkanı'nda bulunabilecek yetkililerdir.<sup>29</sup> Bu yetkiler, şöyle sıralanabilir:

a) Özel oturumlarda Meclis'e ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek. Ancak Cumhurbaşkanı, Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez (m. 32).

b) Kanunları ilân ve uygun görmediklerini bir kere daha görüşülmek üzere Meclis'e iade etmek (m. 33).

c) Her yıl Kasım ayında, hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve o yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir nutuk vermek veya onu Başbakana okutmak (m. 36).

d) Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletler nezdindeki siyasî temsilcilerini tayin etmek ve yabancı devletlerin siyasî temsilcilerini kabul etmek (m. 37).

e) Hükümetin teklifi üzerine, daimî malüllük veya kocama gibi şahsi sebeplerden dolayı, belli kişilerin cezalarını kaldırmak veya hafifletmek. Ancak Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından suçlanarak mahkûm olmuş bakanlar hakkında bu yetkiyi kullanamaz (m. 42).

<sup>27</sup> A.g.e., s. 240-256.

<sup>28</sup> A.g.e., s. 256.

<sup>29</sup> Aynı yönde, Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 64; keza bkz. Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001), s. 118-234.



f) Başbakanı seçmek ve onun sunduğu Bakanlar Kurulu listesini onaylamak (m. 44).

g) Tatil sırasında Meclis'i toplantıya çağırarak (m. 19).

h) Tüzükleri (nizamnameler) imza ve ilân etmek (m. 52).

Yukarıda değinildiği gibi, Kanun-ı Esasî Encümeni'nin Cumhurbaşkanına, bir parlamenter rejimde normal görülebilecek bu yetkilerin hayli ötesinde, geniş yetkili bir statü düşündüğü anlaşılmaktadır. Bunun muhtemel saiki, Cumhurbaşkanı'na, günlük siyasal çekişmelerin dışında ve üzerinde, tarafsız bir hakem, bir "nâzım" (düzenleyici) rolü vermektir. Ne var ki, Anayasa'nın kabulünden yaklaşık bir yıl sonra muhalif Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın (TCF) kapatılması ve tek-parti rejiminin konsolide olması ile birlikte, bu senaryo gerçekliğini kaybetmiş ve Cumhurbaşkanı sıfatıyla Atatürk, rejimin tartışmasız tek lideri haline gelmiştir. Zaten Atatürk'ün aktif lider kişiliğinin ve zihnindeki radikal değişim programının, böyle nisbeten tarafsız, partiler-üstü, yön gösterici, hakem hüviyetinde bir Cumhurbaşkanı rolüyle pek bağdaşamayacak olduğu da söylenebilir.

Anayasa'nın "Vazife-i icraiye" (Yürütme görevi) başlıklı faslının Cumhurbaşkanı'na ilişkin hükümleri arasında, Cumhurbaşkanı'na vekâlet; Cumhurbaşkanlığı'nın boşalması; Cumhurbaşkanı'nın yemini, sorumsuzluğu ve sorumluluğu ve ödeneğine dair hususlar vardır.

Anayasa'nın 33'üncü maddesine göre, "Reisicumhur, hastalık ve memleket haricinde seyahat gibi bir sebeple vezâifini (görevlerini) ifa edemez veya vefat, istifa ve sair sebep dolayısıyla Cumhuriyet Riyaseti inhilâl ederse (boşalırsa), Büyük Millet Meclisi Reisi vekâleten Reisicumhur vezâifini ifa eder".

34'üncü maddeye göre de, "Cumhur Riyasetinin inhilâlinde Meclis müçtemi (topluluk) ise, yeni Reisicumhuru derhal intihap eder. Meclis müçtemi değilse Reis tarafından hemen içtima davet edilerek Reisicumhur intihap edilir. Meclis'in intihap devresi hitam bulmuş veya intihabatın tecdidine karar verilmiş olursa, Reisicumhuru gelecek Meclis intihap eder". Bu son hüküm ilk bakışta, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde yer alan "sâbık (eski) Meclis lâhik (yeni) Meclis'in içtimaına kadar devam eder" hükmüyle çelişik görünmektedir. Ancak Anayasa'nın 31'inci maddesine göre Cumhurbaşkanı "bir intihap devresi" (bir seçim dönemi) için seçileceğinden, bu işin yeni Meclis'e bırakılmış olması yerindedir.

Cumhurbaşkanı'nın, seçimini takiben Meclis önünde edeceği yemin, 38'inci maddede belirtilmiştir. Buna göre,

“Reisicumhur sıfatıyla Cumhuriyetin kanunlarına ve hâkimiyet-i milliye esaslarına riayet ve bunları müdafaa, Türk milletinin saadetine sâdikâne ve bütün kuvvetimle sarf-ı mesai, Türk Devletine teveccüh edecek (yönelecek) her tehlikeyi kemal-i şiddetle men, Türkiyenin şan ve şerefini vikaye ve ilâya (koruma ve yükseltmeye) ve deruhte ettiğim vazifenin icabatına (gereklerine) hasr-ı nefis etmekten ayrılmayacağıma, vallahi.”

10.4.1928 tarihli Anayasa değişikliği ile, bu metindeki “vallahi” ibaresi, Anayasa’daki bütün diğer İslâmî referanslarla birlikte çıkarılmış ve onun yerine “namusum üzerine söz veririm” ibaresi kabul edilmiştir.

Yukarıda değinilmiş olan karşı-imza kuralı nedeniyle Cumhurbaşkanı, bütün parlamenter rejimlerde olduğu gibi, siyasî ve cezâî yönden sorumsuzdur. Bu husus, Anayasa’nın 41’inci maddesinde de tasrih edilmiştir. Buna, göre, “Reisicumhurun ısdar edeceği bilcümle mukarrerattan (kararlardan) mütevellit (doğan) mesuliyet 39’uncu madde mucibince mezkûr mukarreratı imza eden Başvekil ile vekil-i aidine (ilgili bakana) râcidir”. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, gene parlamenter rejimlerdeki genel kurala uygun olarak, “hiyanet-i vataniye halinde Büyük Millet Meclisi’ne karşı mesuldür”.

Madde üzerindeki Genel Kurul görüşmelerinde, vatan hainliği kavramının hangi suçları kapsayacağı ve bu sorumluluğun nasıl gerçekleştirileceği, haklı olarak, bazı milletvekillerince (meselâ Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey) sorgulanmıştır. Tartışmalar sonucunda madde, yeniden yazılmak üzere Encümen’e iade edilmişse de, Encümen’in yeniden kaleme aldığı ve tartışmasız kabul edilen nihaî metinde, gene de bu konularda açıklık yoktur.<sup>30</sup> Maddenin son şekli şöyledir: “Reisicumhur hiyanet-i vataniye halinde Büyük Millet Meclisi’ne karşı mesuldür. Reisicumhurun ısdar edeceği bilcümle mukarrerattan mütevellit mesuliyet 39’uncu madde mucibince mezkûr mukarreratı imza eden Başvekil ile vekil-i aidine aittir. Reisicumhurun hususat-ı şahsiyesinden (kişisel konulardan) dolayı mesuliyeti lâzımgeldikte işbu Teşkilatı Esasiye Kanununun masuniyet-i teşriiye (milletvekili dokunulmazlığına) taallük eden 17’nci maddesi mucibince hareket edilir.”

Maddenin ikinci fıkrası hükmü, bugün de cereyan etmekte olan yersiz bir tartışmayı ortadan kaldırması bakımından isabetli bir hükümdür. Türkiye’de bazı çevrelerin yorumuna göre halen Cumhurbaşkanı, milletvekili değilse veya milletvekili olsa bile Cumhurbaşkanı seçilmesiyle milletvekilliği sona erceğine, Anayasa’da da bu konuda ayrıca bir hüküm olmadığına göre,

milletvekili dokunulmazlığından yararlanamaz. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, âdî ve basit bir kişisel suçtan dolayı, herhangi bir vatandaş gibi yargılanabilir. Bütün milletvekillerinin ve Meclis dışından bakan olanların yararlandıkları bir bağışıklıktan, devletin en yüksek makam sahibinin yararlanamayacağını iddia etmek, en hafif tâbiriyle, aşırı şekilperest bir yorumdur. Herhalde, hukuk yorumunun amacı, kanun metinlerine kutsal kitap sadakatiyle bağlı kalarak, hiçbir insaf ve sağduyu sahibinin kabul edemeyeceği sonuçlara varmak değildir.<sup>31</sup>

Maddenin birinci fıkrası, parlamenter cumhuriyetlerde genellikle kabul edilen sisteme uygun olarak, Cumhurbaşkanı'nın kararlarından doğan sorumluluğun, o kararı imzalayan Başbakan ve ilgili bakana ait olacağını belirtmiştir. Maddede bu sorumluluğun türü konusunda açıklık olmamakla birlikte, dönemin doktrininde bunun, hem siyasî, hem cezaî, hem hukukî sorumluluğu içine aldığı görüşü hâkim olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın cezaî sorumluluğu, gene bazı parlamenter cumhuriyet anayasalarında olduğu gibi, vatan hainliği durumuna hasredilmiştir. Ancak, Anayasa'da vatan hainliğinin bir tanımı verilmiş değildir. Profesör Tahsin Bekir Balta'ya göre vatan hainliği deyimini, Anayasa'nın yapıldığı tarihte yürürlükte olan Hiyanet-i Vataniye Kanunu'na göre değil, onun "kelime manasıyla yorumlamak, dolayısıyla yurt bütünlüğüne ve devletin hâkimiyet ve istiklâline aykırı davranışlara (Ceza K. M. 125) hasretmek, her türlü genişletici yorumdan kaçınmak lazımdır."<sup>32</sup> Keza, Balta'nın haklı olarak işaret ettiği gibi, "Büyük Millet Meclisi'ne karşı mesuldür" hükmü de, açıklıktan yoksundur. Dolayısıyla bu hükmü, Meclis'in ancak suçlamada bulunabileceği, cezaî ve hukukî sorumluluğa ise ancak yargı organının karar verebileceği şeklinde yorumlamak gerekir. Ancak, bunun hangi yargı mercii olacağı, Anayasa'nın 61-67'nci maddesinde düzenlenen Yüce Divan'ın bu konuda yetkili olup olamayacağı, Meclis'in suçlama kararında özel bir yetersayı aranıp aranmayacağı belli değildir. Keza Balta'ya göre Meclis, vatan hainliği ile suçladığı Cumhurbaşkanı'nın milletvekilliğini Anayasa'nın 27'nci maddesi gereğince mevcut üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile düşürmeye, dolayısıyla onun Cumhurbaşkanlığı sıfatına son vermeye yetkilidir.<sup>33</sup>

31 Ergun Özbudun, *Türkiye'nin Anayasa Krizi* (Ankara: Liberte Yayınları, 2009), s. 238-241.

32 Balta, *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, s. 20.

33 A.g.e., s. 20-22. Aksi görüş, Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 328.

## BAKANLAR KURULU VE BAKANLIKLAR

Encümen'in, hükümetin kuruluşuna ilişkin önerdiği 45'inci madde şöyleydi:

“Başvekil, reisicumhur cânibinden ve meclis âzası meyanından tâyin olunur. Sair vekiller, başvekil tarafından, meclis âzası arasından intihap olunarak heyet-i umumiyesi reisicumhurun tasdiki ile meclise arz olunur. Meclis münakid değilse arz keyfiyeti meclisin in'ikadına tâlik olunur. Hükümet, hatt-ı hareket ve siyasî nokta-i nazarını kısa bir müddette meclise bildirir.”

Görülüyor ki, bu metinde, 1923 Anayasa değişikliğinde öngörüldüğü gibi, hükümetin kuruluşunun “Meclis'in tasvibine (onayına) arz” olunması yönteminden vazgeçilmiştir. Metindeki “arz olunur” deyimini, sadece, Meclis'in bilgisine sunulmak anlamına gelmektedir. Hükümetin kuruluşu Meclis'in bilgisine sunulduktan sonra Meclis'çe nasıl bir işlem yapılacağı da belli değildir. Maddenin son fıkrasına göre hükümet, “kısa bir müddet” içinde (müddet tasrih edilmemiştir) hareket tarzını ve siyasî görüşünü Meclis'e bildirir denmiş olmasına rağmen, bu bildirin sonunda bir güvenoyuna başvurulup vurulmayacağı konusunda da açıklık yoktur. Genel Kurul görüşmeleri sırasında birçok milletvekili bu düzenlemeyi yetersiz bulmuşlar, bazıları (meselâ Feridun Fikri Bey ve Abidin Bey) 1923 sisteminin, yani Meclis'in onayı şartının korunması lehinde konuşmuşlardır. Recep Bey (sonra Peker) ve diğer bazı milletvekilleri ise, hükümetin programı bilinmeden ve tartışılmadan Başbakan ve bakanların şahıslarının onaylanması veya onaylanmamasının anlamsız olduğunu, dolayısıyla hükümetin programını Meclis'e sunması ve bunun sonucunda hükümete güvenoyu verilmesi veya verilmemesini savunmuşlardır.

Encümen metnindeki “Meclis münakid (toplank) değilse arz keyfiyeti Meclis'in in'ikadına tâlik olunur” fıkrası da, güvenoyu almamış bir hükümetin uzunca bir süre görev ifa etmesine yol açabileceği gerekçesiyle eleştiri konusu olmuş, bunu önlemek için, “Meclis müçtemi değilse içtimaa davet olunur” tarzında bir cümle eklenmesi önerilmişse de, bu kabul olunmamıştır. Sonuçta, Recep Bey'in önergesi kabul edilerek,<sup>34</sup> madde şu şekli almıştır:

“Başvekil, Reisicumhur cânibinden ve Meclis âzası meyanından tâyin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından Meclis âzası arasından intihap olunarak heyet-i umumiyesi Reisicumhurun tasdiki ile Meclis'e arz olunur. Meclis müçtemi değilse arz keyfiyeti Meclis'in içtimaa tâlik olunur. Hükümet, hatt-ı hareket ve siyasî nokta-i nazarını âzami bir hafta zarfında Meclis'e bildirir ve itimat talep eder.”

Böylece, daha sonraki Anayasalarımızda olduğu gibi, hükümetin sadece görev sırasında değil, göreve başlarken de Meclis'in güvenini alması ilkesi kabul edilmiş olmaktadır. Bu, 1923 yöntemiyle Encümen önerisi arasında ortalama bir yol olarak kabul edilebilir.

Anayasa'nın 45'inci (Encümen teklifindeki 46'ncı) maddesine göre, "Vekiller, Başvekilin riyaseti altında (İcra Vekilleri Heyeti) ni teşkil eder." 46'ncı madde de bakanların kolektif ve bireysel siyasal sorumluluklarını düzenlemektedir.<sup>35</sup> Buna göre,

"İcra Vekilleri Heyeti, Hükümetin umumî siyasetinden müştereken mesuldür. Vekillerden her biri, kendi salâhiyeti dairesindeki icraattan ve maiyetinin e'fal ve muamelâtından ve siyasetinin umumî istikametinden münferiden (tek başına) mesuldür."

Bakanların görevlerinden dolayı cezaî ve malî sorumlulukları ise, 50'nci maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce İcra Vekillerinden birinin Divan-ı Âliye (Yüce Divana) sevkine dair verilen karar, Vekâletten sukutunu dahi mutazammımdır (düşmesini de gerektirir)". Dönemin İçtüzüğüne ve uygulamasına göre, Yüce Divan'a sevk kararı, bir Meclis tahkikat (soruşturma) komisyonunun soruşturmasından sonra, Meclis Genel Kurulu'nca alınır. 47'nci maddeye göre, "vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanun-u mahsus (özel kanun) ile tâyin olunur". 48'inci maddeye göre, "vekâletlerin adedi kanunla tâyin olunur". 49'uncu maddeye göre, "mezun (izinli) veyahut herhangi bir sebeple mâzur (özürlü) olan bir Vekile, İcra Vekilleri Heyeti âzâsından bir diğeri muvakkaten (geçici olarak) niyabet (vekillik) eder. Ancak bir Vekil bir Vekâletten fazlasına niyabet edemez".

Anayasa'nın bakanlara ve bakanlıklara ilişkin 44, 47 ve 49'uncu maddeleri, 5.2.1937 tarihli ve 3115 sayılı Kanun'la siyasî müsteşarlıkların yaratılmasıyla, buna göre değiştirilmiş, fakat bu sistemden birkaç ay sonra 29.11.1937 tarihli ve 3272 sayılı Kanun'la vazgeçilerek ilgili maddeler bazı ufak ifade değişiklikleriyle ilk şekillerini almışlardır.

Anayasa'nın Danıştay'a (Şûra-yı Devlet) yargısal görevlerinin yanında idarî görevlerinin olması nedeniyle, yargı bölümünde değil, yürütme bölümünde yer vermiş olduğu görülmektedir. 51'inci maddeye göre,

“İdarî dâva ve ihtilafları rüyet (görme) ve hal, Hükûmetçe izhar ve tevdi olunacak (hazırlanıp sunulacak) kanun lâyhahaları (tasarıları) ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerinde beyan-ı mütalâa (görüş bildirmek), gerek kendi kanun-u mahsus ve gerek kavanin-i saire (diğer kanunlar) ile muayyen vezaifi (görevleri) ifa etmek üzere bir Şûra-yı Devlet teşkil edilecektir. Şûra-yı Devletin rüesa (başkanlar) ve âzâsı, vezaif-i mühimmede (önemli görevlerde) bulunmuş, ilim, ihtisas ve tecrübeleri ile mütemeyyiz (öne çıkmış) zevat meyanından Büyük Millet Meclisi’nce intihap olunur.”

Yürütme görevi bölümünün son maddesi olan 52’nci madde ise, yukarıda değinildiği gibi, Bakanlar Kurulu’na Şûra-yı Devlet’in incelenmesinden geçirilmek kaydıyla, nizamnameler (tüzükler) çıkarma yetkisi vermektedir. Buna göre,

“İdare Vekilleri Heyeti, kanunların suver-i tatbikiyesini irae (uygulanmış şeklini göstermek) veyahut kanunun emrettiği hususâtı tesbit için, ahkâm-ı cedideyi (yeni hükümleri) muhtevi olmamak ve Şûra-yı Devletin nazar-ı tetkikinden geçirilmek şartıyla nizamnameler tedvin eder. Nizamnameler Re-iscumhurun imza ve ilâniyle mâmulünbih olur (yürürlüğe girer). Nizamnamelerin kavanine (kanunlara) mugayereti (aykırılığı) iddia olundukta, bunun merci-i halli (çözüm yeri) Türkiye Büyük Millet Meclisi’dir.”

Böylece, tüzüklerin kanunlara uygunluğunun denetlenmesi gibi, normal olarak idarî yargının görevine girmesi gereken bir yetki, bizzat Meclis’e bırakılmıştır. Diğer bir deyimle Meclis, yürütme organının iradesinin ürünü olan tüzüklerin, kendi iradesinin ürünü olan kanunlara aykırı hükümler taşıyıp taşımadığının denetlenmesini yargı organına bırakmamış, bu görevi bizzat üstlenmiştir. Bu da, Meclis’in, kendi yetkilerini mümkün olduğunca geniş tutma eğiliminin bir kanıtıdır. Bu hüküm, kanunla tüzüğün çatışması halinde, hâkimin kanun hükmünü tercih ederek uygulamasına engel değildir. Doktrinde çoğunluğun görüşü, böyle bir durumda hâkimin dâvayı erteleyerek konuyu Meclis’e havale etmesinin gerekmeceğidir. Balta’ya göre, “bu şekilde bir hal tarzı ise doğru olmaz. Zira siyasî bir heyet olan meclisi belli bir ihtilâfla ilgilen-dirmek demek olur. Üstelik meclisi belli bir zamanda karar almaya zorlamak da mümkün olmadığı için ihtilâfın sürüncemede kalmasına yol açar... Şu halde bahsimiz hükmü, tüzüğün dâva mevzuu olması haline hasretmek, hem me-tinle bağdaşan, hem de ihtiyaca en uygun olan bir hal tarzıdır.”<sup>36</sup>



# BEŞİNCİ BÖLÜM

## Yargı Organı

Yukarıda değinildiği gibi Anayasa'nın, ilgili fasıl başlıklarında yasama ve yürütme için "görev" (vazife-i teşriye, vazife-i icraiye) deyimlerini kullanmış olmasına karşılık, yargı hakkında 8'inci maddede "hak" (hakk-ı kaza), dördüncü fasıl başlığında da "kuvvet" (kuvve-i kazaiye) deyimini tercih etmiş olması ilginç ve çelişkilidir. 8'inci maddede yargı hakkının "millet namına... müstakil mehakim (bağımsız mahkemeler)" tarafından kullanılacağını ifade eden hüküm, bu çelişkiyi daha da arttırmaktadır. Gerçekten, 4'üncü maddeye göre TBMM "Milletin yegâne ve hakiki mümessili olup Millet namına hakk-ı hâkimiyeti (egemenliği) istimal" edeceğine, 5'inci maddeye göre de "teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz" edeceğine göre, temsilî bir niteliği olmayan yargı organının kuvvetler ayrılığı teorisini çağrıştıracak bir ifadeyle, "kuvvet" olarak nitelendirilmesi, çelişkili görünmektedir.

Bu çelişki, konuyu inceleyen yazarlarımızın dikkatini çekmiştir. Recai Galip Okandan'a göre Anayasa'nın,

"...kuvvetlerin ayrılığı sistemini benimsemediğinin ifâdesi olmak üzere Devletin en canlı ve en dinamik görevlerinden yasama ve yürütmenin ifâdesinde 'kuvvet' kelimesini kullanmayarak 'vazife' kelimesini ve kezâ Kazâ'nin ifadesi hususunda da 'vazife' kelimesini kullanmayarak benimsemediği kuvvetlerin birleştirilmesi sistemine aykırı bir tarzda 'Kuvvet' kelimesini istimal etmesi, Anayasa'nın siyasî-hukukî yapısında vuzuhsuzluk husule getirmekten, Anayasa'nın 'Ahkâm-ı umumiye' başlığı altında vazettiği ana



prensiplerle uzlaştırılması imkânsız bir durum yaratmaktan... halî kalma-  
maktadır... [Bu durum] Anayasada yalnız kullanılan kelimeler yönünden  
değil, aynı zamanda onda hâkim olan genel ve ana prensipler açısından da  
izahı güç, söz konusu prensiplerle uzlaştırılması imkânsız bir durum  
yaratmaktadır.”<sup>1</sup>

Münci Kapani de, benzer bir görüşü şöyle ifade etmektedir:

“Bir taraftan, devletin ilk iki temel fonksiyonu hakkında ‘vazife’ tabirinin  
kullanılması, diğer taraftan, iktidarların ayrılığı prensibini esas itibarıyla  
kabul eden sistemlerde dahi müstakil bir kuvvet teşkil edip etmediği münâ-  
kaşalı olan kaza fonksiyonunun bir ‘kuvvet’ olarak vasıflandırılması, öyle  
zannediyoruz ki, sadece Anayasamıza has bir tasnif ve tertiptir. Bu terimle-  
rin seçilmesinde hususî sebeplerin mevcut olup olmadığı, ve şayet mevcut-  
sa bu sebeplerin neler olduğu hakkında aydınlatıcı malûmata maalesef sa-  
hip bulunmuyoruz.”<sup>2</sup>

Anayasa üzerindeki Meclis görüşmeleri de bu konuda aydınlatıcı bir  
bilgi sağlamamaktadır. Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında, “dördüncü  
fasıl vazife-i kazaiyeye ait olup ilmî bir mahiyet iktisap eden ve umumca ka-  
bul olunan birkaç maddenin tesbitinden ibarettir” gibi, tek bir cümle ile yeti-  
nilmiştir. İlginçtir ki, Encümen’in gerekçesinde “vazife” deyimi kullanılırken,  
Encümen teklifinin metninde fasıl başlığı olarak “kuvvet” deyimi kullanılı-  
mıştır.<sup>3</sup> Genel Kurul’da teklifin tümü üzerindeki görüşmelerde İzmir millet-  
vekili Şükrü Bey (sonra Saraçoğlu) bu çelişkiye şu sözlerle itiraz etmiştir:

“Sekizinci madde ile kazaî kuvvetlerini başka başka kuvvetlere bırakıyor-  
lar. Biraz evvel vahdet-i kuvacı (kuvvetler birliği taraftarı) olanlar bilâhare  
(sonradan) devletin, milletin hakkını tıpkı bir karpuz gibi dilim dilim taksi-  
me kalkışan bir heyetin evvelki iddiası ile yaptıkları iş arasında büyük bir  
tezat hâsıl oluyor... Çünkü biraz evvel yok dedikleri şey kuvve-i kazaiye,  
vazife-i icraiye... vezaifi teşriye... gibi serlevhalarla (başlıklarla) fasıllara  
ayırıyorlar. Halbuki bu fasıllar, Meclis, Heyet-i Vekile, Hâkim vesaire gibi  
çok daha tabîi ve çok daha doğru isimlerle tevsim edilerek (adlandırılarak)  
taksim edilebilir.”<sup>4</sup>

1 Recai G. Okandan, “20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre ‘Hakkı Kazâ’”, *İstanbul Üniversitesi Hu-  
kuk Fakültesi Mecmuası* (İÜHF), C. 32, Sayı 2-4 (1967), s. 414-415.

2 Münci Kapani, *İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli* (Ankara: AÜHF Yayını, 1956), s. 20-  
21.

3 Gözübüyük ve Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s. 6, 18.

4 A.g.e., s. 91.

Ancak bu itiraz Genel Kurul'ca nazara alınmadığı gibi, yargı kuvveti üzerindeki Genel Kurul görüşmeleri de, aşağıda değinilecek birkaç istisna dışında, fazla tartışmalı geçmemiştir.

Anayasa'daki bu çelişkiyi iki şekilde açıklamak mümkündür. Birinci (ve iyimser) yorum, Meclis'in, yargının bağımsızlığına karşı duyduğu saygıyı ifade etmek üzere bu deyimleri kullanmış olduğudur. Ancak, aşağıda görüleceği gibi, Anayasa'nın hâkimlik teminatını asgari ölçüde de olsa gerçekleştirecek güvencelerden yoksun oluşu, bu yorumun kabulünü çok güçleştirmektedir. İkinci ve bence daha gerçekçi olan açıklama, Meclis'in, terminoloji konusunda fazla özenli davranmaksızın, salâhiyet, kudret, hak ve vazife gibi deyimleri, arasındaki farkları nazara almaksızın, anlamdaş gibi kullanmış olmasıdır.<sup>5</sup>

Aslında, yargının yasama ve yürütmeden ayrı bir kuvvet mi olduğu, yoksa yürütme fonksiyonunun bir parçasını mı oluşturduğu, anayasa teorisinde tartışma konusu olmuştur. Bir anlamda, gerek yürütme, gerek yargı, yasanın yaptığı kanunların uygulayıcısıdır ve yasama yetkisinin aslî oluşuna karşı her ikisi de "türevsel" (müştak, dérivé) nitelik taşımaktadır. Üstelik, yasama ve yürütmenin aksine, yargı organının halk iradesinden kaynaklanmaması, diğer bir deyimle temsîlî nitelik taşımaması, onun bağımsız bir kuvvet olarak kabulünü daha da zorlaştırmaktadır.<sup>6</sup>

Ancak günümüzde bu teorik tartışmaların büyük ölçüde geçmişte kalmış olduğu bir gerçektir. Hâkimlerin bir bölümünün halk tarafından seçildiği istisnâî durumlar dışında yargı organının temsîlî bir nitelik taşımadığı açık olmakla beraber, bugün bütün yerleşmiş demokrasilerde, yargının seçilmiş organlar karşısında bağımsız ve tarafsız bir organ olması gerektiği, bunun hukuk devleti ve birey hürriyetlerinin korunması açılarından, olmazsa olmaz bir şart teşkil ettiği kabul edilmekte ve anayasalarda bunu sağlayacak etkin güvencelere yer verilmektedir. Aşağıda görüleceği gibi, 1924 Anayasası bu güvenceleri sağlamaktan çok uzaktır.

1924 Anayasası'nın 54'üncü maddesi, yargı organının organ olarak bağımsızlığını Meclis'e karşı dahi koruyan önemli bir ilkeye yer vermiştir. Bu maddeye göre,

5 Aynı görüş, Okandan, "20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre 'Hakkı Kaza'", s. 415-416. Kemal Gözler de, yargı için "kuvvet" deyiminin kullanılmış olmasını "rastlantısal" olarak görmektedir: *Türk Anayasa Hukuku*, s. 66-67.

6 Bu tartışmalar için, bkz. A. Ülkü Azrak, "Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", *İÜHFİM*, C. 34, Sayı 1-4 (1969), s. 129-155; Kapani, *İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli*, s. 7-23; Okandan, "20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre 'Hakkı Kaza'", s. 416-421.

“Hâkimler bilcümle dâvaların muhakemesinde ve hükmünde müstakil (bağımsız) ve her türlü müdahelâttan âzade olup ancak kanunun hükmüne tâbidirler. Mahkemelerin mukarreratını (kararlarını) Türkiye Büyük Millet Meclisi ve İcra Vekilleri Heyeti hiçbir veçhile tebdil (değiştirme) ve tagyir (başkala) ve tehir (geciktirme) ve infazı ahkâmına mümanaat edemez (engel olamaz).”

Encümen teklifinde mevcut olmayan “tehir” kelimesi, Genel Kurul görüşmeleri sırasında ilâve edilmiştir.<sup>7</sup> Yargı işlemlerine ve kararlarına Meclis ve hükümetin hiçbir şekilde müdahale edemeyeceği yolundaki bu hükmün önemi açık olmakla beraber, yargının organ olarak bağımsızlığı, hâkimlik teminatı olmadıkça, pratikte pek az anlam taşır. Anayasa, bir yandan yargıyı bir “kuvvet” olarak nitelendirirken, öte yandan mahkemelerin kuruluşunu ve hâkimlerin statüsünü tümüyle kanuna, yeni Meclis’in takdirine bırakmıştır.

Nitekim, mahkemelerin kuruluşuna, görev ve yetkilerine ilişkin 53’üncü maddeye göre, “Mahkemelerin teşkilâtı, vazife ve salâhiyetleri kanunla muayyendir”. Maddenin Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında olağanüstü mahkemelerin kurulmasını yasaklayacak, “fevkalâde mahiyeti haiz mahkeme teşkili memnudur” tarzında bir fıkra eklenmesi teklif olunmuşsa da, kabul edilmemiştir.<sup>8</sup> Gözler’in haklı olarak işaret ettiği gibi bu durum, Kanun-ı Esasî’nin bu tür olağanüstü mahkemeleri yasaklayan 89’uncu maddesine göre bir geriye gidiştir.<sup>9</sup> Anayasa’da böyle bir hüküm mevcut olsaydı, belki dehşetengiz İstiklâl Mahkemeleri kurulamayabilirdi.

Aynı şekilde, 55’inci ve 56’ıncı maddeler, hâkimlerin statüsünü, tamamen kanun koyucunun takdirine bırakmışlardır. 55’inci maddeye göre, “hâkimler kanunen muayyen olan usûl ve ahval (durumlar) haricinde azlolunamazlar”. Maddenin açık anlamı, hâkimlerin, kanunda belirtilen durumlarda azlolunabileceğidir. 56’ncı madde de, hâkimlerin bütün özlük işlerini kanunî düzenlemeye terketmiştir. Buna göre, “Hâkimlerin evsafı (nitelikleri), hukuku (hakları), vezaifi (görevleri), maaş ve muhassasatları (ödenekleri) ve suret-i nasp ve azilleri kanun-u mahsus ile tâyin olunur”. Maddenin Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında, hâkimlerin görev yerlerinin kendi rızaları olmaksızın değiştirilmemesini (bilâ rıza nakil ve tebdili) öngören bir değişiklik teklifi verilmişse de, kabul edilmemiştir. Görüşmelerde hiçbir mil-

7 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 415-416.

8 A.g.e., s. 414.

9 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 67-68.

letvekilinin hâkimlik teminatına ilişkin düzenlemenin yetersizliğinden söz etmemiş olması ilginçtir.<sup>10</sup>

Anayasa'nın "kuvve-i kazaiye" başlıklı faslının geri kalan hükümleri, yargılama hukukunun bilinen bazı temel ilkelerini düzenlemiştir. Bunlar, hâkimlerin, kanunda gösterilenler dışında genel veya özel hiçbir görev alamayacakları (m. 57), yargılamaların aleniyeti (m. 58), herkesin mahkeme önünde haklarını korumak için gerekli gördüğü bütün meşru araçları kullanabileceği (m. 59) ve hiçbir mahkemenin görev ve yetkisi içindeki dâvalara bakmaktan kaçınamayacağı (ihkak-ı haktan imtina yasağı, m. 60) hususlarıdır.

Kuvve-i Kazaiye faslının "Divan-ı Âlî" (Yüce Divan) adını taşıyan alt başlığında Yüce Divan konusu düzenlenmiştir. 61'inci maddeye göre, "Vazifelerinden münbais (doğan) hususatta İcra Vekilleri ile Şûra-yı Devlet (Danıştay) ve Mahkeme-i Temyiz (Yargıtay) rüesa ve âzasını (başkanlarını ve üyelerini) ve Cumhuriyet Başmüdde-i Umumîsini (Başsavcısını) muhakeme etmek üzere bir (Divan-ı Âlî) teşkil olunur". 62'nci maddeye göre, "Divan-ı Âlî âzâlığı için onbiri Mahkeme-i Temyiz, onu Şûra-yı Devlet rüesa ve âzâsı meyanından ve kendi heyet-i umumiyeleri (genel kurulları) tarafından ledelik tiza rey-i hafî ile (gerekli görüldüğünde gizli oyla) yirmibir zat intihap olunur. Bu zevat rey-i hafî ve ekseriyet-i mutlaka ile (salt çoğunlukla) içlerinden birini reis ve birini reis vekili intihap ederler". "Divan-ı Âlînin müddeiumumiliği (savcılığı) Başmüddeiumumî tarafından ifa olunur" (m. 64). "Divan-ı Âlînin kararları kat'î dir (kesindir)" (m. 65). "Divan-ı Âlî görülen lüzum üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi karariyle teşkil olunur" (m. 67).

1924 Anayasası'nın yargı bağımsızlığı ile ilgili düzenlemelerinin yetersizliği, bu Anayasa'nın uygulanmasında açıkça ortaya çıkmıştır. Bunu, 1924 Anayasası'nın kurduğu sistem içinde, hattâ daha da genel olarak, yargının bağımsız bir kuvvet sayılamayacağını savunan yazarlar da itiraf etmektedir. Meselâ Okandan'a göre,

"Anayasa, koyduğu bu esasların icaplarını bihakkın sağlayacak tarzda, bu esasların mantıkî ve hukukî sonucu olması gereken hükümleri kapsamamaktadır... Yargı organlarının azillerinin bile mümkün olduğunu açıklayan Anayasaya göre, değinilen bütün bu hususlar, yasama müessesesi tarafından, onun irâdesine göre yapılacak kanunlarla düzenlenecektir. Anayasa, bütün bu hususlarda, Büyük Millet Meclisi'ne, onun yetkisini kayıtlayacak herhangi bir tahdit nazara almaksızın, mutlak bir takdir yetkisi tanımıştır."<sup>11</sup>

10 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 416-418.

11 Okandan, "20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre 'Hakkı Kazâ' ", s. 424-426.

Nitekim 1934 yılında çıkarılan 2556 sayılı Hâkimler Kanunu, hâkimlik teminatını sadece adlî yargı hâkimleri ve onların sadece bir bölümü için, son derece yetersiz olarak tanımıştır. Hâkimlerin de tâbi oldukları 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 39'uncu maddesinin (b) fıkrası hükmü, 30 hizmet yılını tamamlamış olanların "kurumlarınca lüzum görüldüğünde yaş kaydı aranmaksızın re'sen" emekliye sevk edilmelerine imkân vermektedir. Bu kanunun 9.7.1953 tarih ve 6122 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, 30 yıllık hizmet süresi 25 yıla indirilmiş ve bu emekliye sevk kararları aleyhine hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı hükme bağlanmıştır. 21 Haziran 1954 tarihli ve 6422 sayılı Kanun'la da, bu hükümler Yargıtay başkan ve üyelerine de teşmil edilmiş, böylece emekliye sevk bakımından yüksek mahkeme hâkimleri ile diğer hâkimler arasında hiçbir fark kalmamıştır. Aslî maaşı 60 liradan aşağı olan hâkimlere ise, hiçbir teminat tanınmamıştır. Adalet Bakanlığı, bu hâkimler üzerinde istediği şekilde tasarruf etmek yetkisine sahiptir. Nihayet, Adalet Bakanı, bir disiplin mercii olarak, doğrudan doğruya hâkimlere ceza tayin etmek yetkisini haizdir.<sup>12</sup>

Görülüyor ki, Anayasa'nın yargı bağımsızlığına ilişkin hükümleri, buna ilişkin kanunî düzenlemeleri tamamen Meclis'in takdirine bırakan çoğunlukçu demokrasi anlayışının sonucu olarak, hiçbir pratik değer ifade etmez hale gelmişlerdir. Aynı şey, izleyen bölümde açıklayacağımız gibi, Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümleri bakımından da söz konusudur. Bu deneyim, çoğunlukçu bir demokrasi anlayışıyla, gerçek anlamda hürriyetçi ve çoğulcu bir demokrasiye ulaşmanın mümkün olmadığını açıkça göstermektedir.

12 Kapani, *İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli*, s. 99-114, 130-134.

## ALTINCI BÖLÜM

### Temel Hak ve Hürriyetler

#### ANAYASA'NIN HÜRRİYET ANLAYIŞI

**A**nayasa'nın Beşinci Fası'ı, "Türklerin hukuk-u âmmesi" (Türklerin kamu hakları) başlığını taşımaktadır. Anayasa'nın 68'inci maddesi, açıkça, Fransız Devrimi'nden ve tabîi hukuk teorisinden kaynaklanan bir hürriyet anlayışını benimsemiştir. Maddeye göre,

"Her Türk hür doğar, hür yaşar. Hürriyet, başkasına muzır (zararlı) olmayacak her türlü tasarrufta bulunmaktır. Hukuk-u tabiiyeden olan hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hudud-u hürriyetidir. Bu hudut ancak kanun marifetiyle tesbit ve tâyin edilir."

Anayasa'nın tabîi hak doktrinine dayanan bir hürriyet anlayışını benimsediği, doktrinde de ittifakla kabul edilmektedir. Meselâ Münci Kapani'ye göre, "Onsekizinci yüzyıl felsefesinin tesiri özellikle 'Türklerin Hukuku Âmmesi' başlığını taşıyan haklar ve hürriyetler bölümünde (m. 68-88) kendini açıkça belli eder. Tabîi haklar doktrini, havası, ruhu, hatta dili ile bu bölümde canlı olarak sezilir. Hürriyetin tarifi, doğrudan doğruya 1789 İnsan ve Vatanadaş Hakları Beyannamesinden alınmadır".<sup>1</sup> Tanör'ün belirttiği gibi, maddede hürriyetlerin sınırı olarak, "devlet, kamu ya da toplum çıkarları gibi kavramlara yollama yoktur".<sup>2</sup> Encümen teklifinin 71'inci maddesindeki

1 Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri: Doktrin ve Pozitif Hukuk Gelişmeleri, Hürriyetlerin Korunması Problemi* (Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1964), s. 87.

2 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 256.

“Türkler yekdiğerine uhuvvetle merbut (kardeşlikle bağlı) olup, bunların içtimai tesanüdünün (sosyal dayanışmasının) mecburî kısmı kanunla muayyendir” hükmü de, Genel Kurul’da reddedilmiştir.<sup>3</sup>

Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında, beşinci fasılla ilgili pek az açıklama vardır. Bu faslın, “dünyaca müselleme (teslim edilmiş) hukuk-u beşeriye ve tabiiyenin tekrarından ibaret olup diğerkavanin-i esasiyedeki (anayasalardaki) şekillerinden daha mufassal (ayrıntılı) ve mazbut (düzenli)” olduğunun belirtilmesiyle yetinilmiştir.<sup>4</sup> Anayasa’nın bu faslı üzerindeki Genel Kurul görüşmeleri de, Tanör’ün işaret ettiği gibi, “önceki bölümlerle kıyaslanamayacak derecede kısa ve yüzeysel olmuştur. Önerilerin çoğu hemen hiç tartışma konusu olmadan kabul edilmiştir.”<sup>5</sup>

Anayasa’nın gene tartışmasız olarak kabul edilen 69’uncu maddesi, eşitlik ilkesini düzenlemiştir. Buna göre, “Türkler kanun nazarında müsavi (eşit) ve bilâistisna kanuna riayetle mükelleftir. Her türlü zümre, sınıf, aile ve fert imtiyazları mülga ve memnudur (kaldırılmıştır ve yasaktır)”.

## KİŞİ HÜRRIYETLERİ

Anayasa’nın 70’inci maddesine göre, “şahsî masuniyet (kişi dokunulmazlığı), vicdan, tefekkür (düşünce), kelâm (söz), neşir (yayın), seyahat, akit (sözleşme), sâyüamel (çalışma), temellük (mülk edinme) ve tasarruf (mülkü üzerinde işlemde bulunma), içtima (toplanma), cemiyet (dernek kurma), şirket hak ve hürriyetleri Türklerin tabîi hukukundandır”.

Daha sonraki maddeler, bu hürriyetlere daha somut şekilde değinmektedir. 71’inci maddeye göre, “can, mal, ırz, mesken (konut) her türlü taarruzdan masundur”. 72’nci maddeye göre, “kanunen muayyen olan ahval ve eşkâlden (durumlar ve şekillerden) başka bir suretle hiçbir kimse derdest ve tevkif edilemez (yakalanamaz ve tutuklanamaz)”. İşkence, eziyet, müsadere ve angarya, 73’üncü madde ile yasaklanmıştır.

74’üncü madde, mülkiyet hakkının güvencesi olarak, kamulaştırmayı belli şartlara bağlamıştır. Buna göre, “menafii umumiye (kamu yararı) için lüzumu usulen tahakkuk etmedikçe ve kanun-u mahsus mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval (elinden alma) ve mülkü istimlâk olunamaz (kamulaştırılmaz). Fevkalâde ahvalde (olağanüstü hallerde) kanun mucibince tahmil olunacak (yükletilecek) nakdî, ay-

3 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 426.

4 A.g.e., s. 7.

5 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 256.

nî ve sayı-i amele (çalışmaya) müteallik (ilişkin) mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiçbir fedakârlığa icbar edilemez (zorlanamaz)”. Bu maddede 5.2.1937 tarihli ve 3115 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle, çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek için yapılacak kamulaştırmalarda, kamulaştırma bedellerinin ve bunların ödenme şeklinin özel kanunlarla belirleneceği ifade edilmiştir. Bunun anlamı, sosyal amaçlı bu tür kamulaştırmalarda gerçek bedelin peşin ödenmesi yolundaki genel kuraldan sapılabileceğidir.

75’inci madde, din ve vicdan hürriyetini düzenlemektedir. Maddenin ilk şekline göre, “hiçbir kimse, mensup olduğu din, mezhep, tarikat ve felsefi içtihadından dolayı muaheze edilemez (kınanamaz). Asayiş (güvenlik), âdab-ı muaşeret-i umumiye (genel âdab) ve kavanine (kanunlara) mugayir olmamak üzere her türlü âyinler serbesttir”. Bu maddede, 5.2.1937 tarihli ve 3115 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle metinden “tarikat” deyimini çıkarılmıştır.

Konut dokunulmazlığı ve özel hayatın gizliliği, 76’ncı madde ile düzenlenmiştir. Buna göre, “kanun ile muayyen olan usul ve ahval haricinde kimsenin meskenine girilemez ve üzeri taharri edilemez (aranamaz)”. Özel haberleşmelerin gizliliği de, 81’inci madde ile düzenlenmiştir: “Postalara verilen evrak, mektuplar ve her nevi emanetler salâhiyettar (yetkili) müstantik (sorgu hâkimi) ve mahkeme kararı olmadıkça açılmaz ve telgraf ve telefon ile vâki olan muhaberatin (haberleşmelerin) mahremiyeti ihlâl olunamaz.” Encümen teklifinde mevcut olmayan, telgraf ve telefon haberleşmelerinin gizliliği, maddeye Genel Kurul’da eklenmiştir.<sup>6</sup>

Seyahat hürriyetini düzenleyen 78’inci maddeye göre, seferberlik ve sıkiyönetim hallerinin veya salgın hastalıklardan dolayı kanun gereğince alınacak tedbirlerin gerektirdiği kısıtlamalar dışında, seyahat hiçbir kayıt altına alınamaz.

Basın hürriyeti 77’nci madde ile düzenlenmiştir. Buna göre, “matbuat kanun dairesinde serbesttir ve neşredilmeden evvel teftiş ve muayeneye (denetim ve incelemeye) tâbi değildir”. Diğer bir deyimle, sansür yasaklanmıştır. 79’uncu maddeye göre de, sözleşme, çalışma, mülk edinme, mülk üzerinde tasarruf, toplantı, dernek ve şirket kurma hürriyetlerinin sınırı kanunla çizilir. 80’inci madde eğitim hürriyetini, “hükümetin nezaret ve murakabesi (gözetim ve denetimi) altında ve kanun dairesinde her türlü tedrisat serbesttir” ifadesiyle düzenlemiştir. Ancak, 3 Mart 1924 tarihli Tevhid-i Tedrisat Kanunu’na

6 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 429.



göre, devlet dışındaki kişi ve kuruluşların din eğitimi veremeyeceklerini de hatırlatmak gerekir.

83'üncü madde, hukuk devletinin, dolayısıyla birey hak ve hürriyetlerinin bir güvencesi olarak, kanunî hâkim ilkesini kabul etmiştir. Buna göre, "hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir mahkemeye celp ve sevk olunamaz". Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi (s.?) bu hüküm, olağanüstü yargı mercilerinin kurulmasına engel değildir.

## SİYASAL HAKLAR

Siyasal hakların başında, şüphesiz, seçme ve seçilme hakları gelmektedir. Yukarıda (s.?) değinildiği gibi, Anayasa'nın ilk metninde milletvekili seçme hakkı, 18 yaşını tamamlamış her erkek Türke (m. 10), milletvekili seçilme hakkı da 30 yaşını tamamlamış her erkek Türke (m. 11) tanınmıştı. Bu maddelerde 5.12.1934 tarihli Kanun'la yapılan değişiklikle, kadınların milletvekili seçme ve seçilme hakları tanınmış, ancak seçmenlik yaşı, 18'den 22'ye yükseltilmiştir. Devlet memurluğuna girme hakkı da, Anayasa'nın 92'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "hukuk-u siyasiyeyi haiz her Türk, ehliyet ve istihkakına (hak edişine) göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir".

Siyasal haklar arasında Genel Kurul'da en çok tartışma konusu olan, günümüzde de hararetle tartışılmaya devam eden, vatandaşlığa ilişkin 88'inci (Encümen teklifindeki 90'ıncı) maddedir. Encümen teklifinin ilk fıkrasında "Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın (Türk) itlâk olunur (denilir)" hükmü yer almaktaydı. Encümen mazbatasında bu maddenin gerekçesi şöyle açıklanmaktaydı:

"Devletimiz bir devlet-i milliyedir. Beynelmilel (milletlerarası) veyahut fevkalmilel (milletlerüstü) bir devlet değildir. Devlet, Türkten başka bir millet tanımaz. Memleket dahilinde hukuk-u mütesaviyi haiz (eşit haklara sahip) başka ırktan gelme kimseler bulunduğundan, bunların irkî mübayanetlerini (farklılıklarını) mani-i milliyet (milliyete engel) tanımak caiz olamaz. Kezalik (aynı şekilde) hürriyet-i vicdan musaddak (tasdik edilmiş) olduğundan, ihtilaf-ı din (din farklılığı) de mani-i milliyet addedilmemiştir. Her yeni millet gibi Türk Milleti de aynı ırktan gelmeyen efrâdı (fertleri) muhtevi olabilir. Ancak Türklük camiasıdır ki, bütün urûku (ırkları) cem etmek (toplamak) kabiliyetini haizdir. Asrî (çağdaş) usûller de bu hakikati teyid etmektedir."<sup>7</sup>

Maddenin görüşülmesi sırasında, özellikle İstanbul milletvekili Hamdullah Suphi Bey (sonra Tanrıöver), gayr-i Müslim azınlıklardan söz ederek, onların Türk dili ve kültürünü benimsememiş olmaları nedeniyle Türk sayılmayacaklarını ileri sürerek şunları söylemiştir:

“...fakat bir hakikat vardır. Onlar Türk olamazlar. Hattâ Meclis de firarı (kaçak) rum ve ermenileri Türk yapamaz. Onlar da olmaz, imkânı yoktur... Buraya Türktür diye bir madde-i kanuniye geçiriniz, acaba aradaki farkı izale etmiş (kaldırmış) olur musunuz ve hangimizi tatmin edebilir ki, bunlar Türk olmuşlardır?... Başka memleketlerde, başka ekalliyetlerin (azınlıkların) yaptığını kabul ediniz. Fransa’da yaşayan musevi nasıl Fransız gibi başka mektepten vaz geçmişse, nasıl başka lisan konuşmuyorsa, nasıl Fransa’yı benimsemiş ise, mekteplerinizi kapatınız, ermeniliği terkediniz. Türk harsını (kültürünü) kabul ediniz. Ondan sonra size Türk deriz.”<sup>8</sup>

Bu görüşe karşılık Encümen sözcüsü Celâl Nuri Bey, milletlerarası hukukun doğurduğu birtakım gerekliliklerin olduğunu, gayr-i Müslim azınlıklara Türklük sıfatı verilmediği takdirde ne deneceğini, “Türkiyeli” deyiminin hiçbir “mâna-yı müfit” (yararlı anlam) taşımadığını ifade etmiş, ancak bu Türk ve Müslüman olmayan unsurların “lehül-hamd (şükürler olsun) ki ekalliyet” olduklarını da eklemiştir. Sonuçta, Hamdullah Suphi Bey’in değişiklik önergesi kabul edilerek maddeye “vatandaşlık itibariyle” ibaresi eklenmiştir.<sup>9</sup> 88’inci maddenin nihaî şekli şöyledir:

“Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibariyle (Türk) itlâk olunur.

Türkiye’de veya hariçte bir Türk babanın sulbünden doğan veyahut Türkiye’de mütemekkin (yerleşmiş) bir ecnebi babanın sulbünden Türkiye’de doğup da memleket dâhilinde ikamet ve sinn-i rüşte (erginlik yaşına) vusûlünde resmen Türklüğü ihtiyar eden veyahut Vatandaşlık Kanunu mucibince Türklüğe kabul olunan herkes Türktür.

Türklük sıfatı kanunen muayyen olan ahvalde izae edilir (kaybedilir).”

Maddenin görüşülmesi sırasında, Müslüman fakat Türk ırkından olmayan unsurların durumundan hiç söz edilmemiş olması ilginçtir. Türklük ve Türk “harsı” (kültürü) üzerindeki bu vurgu, Millî Mücadele döneminin söylemiyle tezat oluşturmaktadır. Bu dönemde, Anadolu’da yaşayan bütün farklı etnik grupları, özellikle Kürtleri tek bir hedef yönünde seferber edebilmek

8 A.g.e., s. 438.

9 A.g.e., s. 439-441.

için, Türk milliyetçiliği vurgulanmamış, “camia-ı Osmaniye”, “bilocümle anâsır-ı İslâmiye”, İslâm ekseriyet-i kâhiresi”, “memalik-i Osmaniye”, “Osmanlı İslâm ekseriyeti” gibi deyimlerin kullanılması tercih edilmiştir. Erzurum ve Sivas Kongreleri beyannameleri ile Misak-ı Millî gibi üç önemli belgede, Türklük, Türk milleti, Türk milliyetçiliği gibi deyimlerin bir kere dahi kullanılmamış, ülke halkının Osmanlılık ve Müslümanlık gibi geleneksel kriterlerle tanımlanmış olması ilginçtir. “Bilocümle anâsır-ı İslâmiye”yi birbirine bağlayan bağlar, “öz kardeşlik”, “karşılıklı saygı ve fedakârlık duygusu” (“yediklerine karşı hürmet-i mütekâbile ve fedakârlık hissiyatı ile meşhun”), “saadet ve felâkette iştirak-i tam” ve “mukadderatı hakkında aynı maksadı” taşımak olarak ifade edilmiştir. Belki daha da ilginç, her üç belgede de hemen hemen aynı ifadelerle, bu unsurların “hukuk-u ırkiye ve içtimaiyelerine ve şerait-i muhitiyelerine (ırksal ve sosyal haklarına ve çevresel özelliklerine) tamamıyla riayetkâr” olunacağından söz edilmiş olmasıdır. Bu kavramların içeriği açıklığa kavuşturulmamış olmakla birlikte, verilmek istenilen mesajın, kültürel kimlikler bakımından çoğulculuğu benimseyen bir “çeşitlilik içinde birlik” mesajı olduğu kuşkusuzdur. Unsurların “şerait-i muhitiyelerine riayet” ise geniş kapsamlı bir yerinden yönetim olarak yorumlanabilir. Nitekim 1921 Anayasası’nın, Türkiye’nin ne o ana kadar, ne de daha sonra gördüğü genişlikte bir yerel yönetim öngörmüş olması da, bu bağlamda açıklanabilir.<sup>10</sup> 1924 Anayasası’nda, bu kültürel çoğulculuk söyleminden olduğu gibi, geniş ölçekli bir yerinden yönetim sisteminden de keskin bir dönüş yapıldığı göze çarpmaktadır. Bunun muhtemel sebepleri üzerinde 7. bölümde durulacaktır.

Anayasa’nın 82’nci maddesi, dilekçe hakkını düzenlemiştir. Buna göre Türkler, gerek şahıslarına gerek kamuya ilişkin olarak, kanun ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ihbar ve şikâyette bulunabilirler.

Kamusal bir yükümlülük olan vergi 84 ve 85’inci maddelerde düzenlenmiştir. 84’üncü maddeye göre, “vergi, Devletin umumî mesarifine (giderlerine) halkın iştiraki demektir. Bu esasa mugayir olarak hakikî veya hükmi şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum (resimler), âşar ve sair tekâlif (vergiler) alınması memnudur”. 85’inci madde ise, vergilerin ancak kanunla konulabileceği ve toplanabileceğini belirtmektedir.

10 Ergun Özbudun, “Millî Mücadele ve Cumhuriyetin Resmî Belgelerinde Yurtdaşlık ve Kimlik Sorunu”, Artun Ünsal (der.), *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru* (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998), s. 151-153; Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 90-92; Baskın Oran, *Atatürk Milliyetçiliği: Resmî İdeoloji Dışı Bir İnceleme* (Ankara: Dost Kitabevi, 1988) s. 98-99.

Temel hak ve hürriyetler bakımından büyük önem taşıyan bir husus, 86'ncı maddede düzenlenmiş bulunan sıkıyönetim (idare-i örfiye) durumudur. Maddeye göre,

“Harb halinde veya harbi icab ettirecek bir vaziyet hudusunda (baş gösterdiğinde) veyahut vatan ve Cumhuriyet aleyhine kuvvetli ve fiilî teşebbüsât (girişimler) vukuunu müeyyid (doğrulayan) kat'î emârat (kesin belirtiler) görüldükte, İcra Vekilleri Heyeti, müddeti bir ayı tecavüz etmemek (aşmamak) üzere umumî veya mevzî (yerel) idare-i örfiye ilân edebilir ve keyfiyet hemen Meclis'in tasdikine arz olunur. Meclis idare-i örfiye müddetini, indelicap (gereğine göre) tezyid veya tenkis edebilir (uzatabilir veya kısaltabilir). Meclis müçtemi (toplank) değilse derhal içtimaa davet olunur.

İdare-i örfiyenin fazla temâdisi (uzatılması) Meclis'in kararına mütevakıftır (bağlıdır).

İdare-i örfiye, şahıs ve ikametgâh (konut) masuniyetlerinin, matbuat, müraselât (gönderişme), cemiyet, şirket hürriyetlerinin muvakkaten (geçici olarak) takyid veya tâliki (kayıtlanması veya durdurulması) demektir.

İdare-i örfiye mıntıkası (bölgesi) ile bu mıntika dahilinde tatbik oluncak ahkâm (hükümler) ve muamelâtın suret-i icrası (işlemlerin nasıl yürütüleceği) ve harb halinde dahi masuniyet ve hürriyetlerin tarz-ı takyid ve tâliki kanunla tesbit olunur.”

Maddenin Genel Kurul'da görüşülmesi sonunda, Encümen teklifindeki “Meclis münakid değilse arz keyfiyeti meclisin içtimama tâlik olunur (ertelenir)” hükmü, “Meclis müçtemi değilse derhal, içtimaa davet olunur” tarzında değiştirilmiştir.<sup>11</sup> Böylece, sıkıyönetim ilânı kararı üzerinde Meclis'in daha etkin bir denetim yapabilmesi sağlanmıştır.

Anayasa'nın “Türklerin hukuk-u âmmesi” bölümünde, çağdaş anayasalarda görülen sosyal haklar yer almamaktadır. Sosyal içerikli denilebilecek tek hüküm, ilk öğretimin (iptidaî tahsil) bütün Türkler için “mecburî ve Devlet mekteplerinde meccanî (parasız)” olduğunu ifade eden 87'nci maddedir. Yukarıda değinildiği gibi, 1934 Anayasa değişikliği ile, çiftçiyi toprak sahibi kılmak ve ormanları devletleştirmek amacıyla yapılan kamulaştırmalarda, gerçek bedelin peşin ödenmesi kuralından sapılmasına imkân verilmesi de, aynı yönde atılmış bir adım sayılabilir. Çalışma (sây-ü âmel) hakkından söz eden 70 ve 79'uncu maddeler de, ilk bakışta sosyal hak düşüncesinden esinlendiği izlenimini vermekteyse de, “gerçekten burada söz konusu olan devletin kişilere çalışma ve iş edinme olanakları ve bu hususta çeşitli türden yar-

11 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 430-435, 447.

dımlar sağlaması olmayıp, bireylerin kendi çabalarıyla iş tutabilmeleri, girişimde bulunabilmeleri serbestisidir. Yani bu hükümde güvence altına alınan aslında “çalışma özgürlüğü” hakkıdır.<sup>12</sup>

Aslında, Anayasa’da bir sosyal haklar kategorisinin yer almamış olmasında garipsenecek bir taraf yoktur. O dönemde sosyal haklar, ancak 1917 Meksika ve 1919 Almanya (Weimar) anayasaları gibi, çok az sayıda anayasada yer alıyordu. Kaldı ki, Mustafa Erdoğan’ın belirttiği gibi, “sosyal hakların anayasal güvenceye bağlanmasının, büyük bir ulusal yıkımdan çıkmış, ekonomik ve malî olanakları son derece kısıtlı bir devlet için akla gelmemiş olmasında da yadırganacak bir şey yoktur”.<sup>13</sup>

## TEMEL HAK VE HÜRRİYETLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN YETERSİZLİĞİ VE UYGULAMA

Anayasa’nın, “Türklerin hukuk-u âmmesi” başlığını taşıyan bölümü, ilk bakışta tabii hak doktrininden kaynaklanan hürriyetçi bir anlayışı ifade etmekteyse de, maddelerin düzenleniş şekli, bu hürriyetler bakımından güvenceli bir statü yaratmamıştır. Bu maddelerde hürriyetlerin sınırlandırılmasında başvurulacak kriterlere, diğer bir deyimle “sınırlamanın sınırları”na değinilmemiş, sınırların belirlenmesi sadece kanuna, yani yasama organının iradesine bırakılmıştır. Gerçekten, maddelerde kullanılan, “kanunen muayyen olan ahval”, “kavanine mugayir olmamak üzere”, “kanunlar ile musarrah (belirlenmiş)” gibi ifadeler, bu konuda Meclis’e mutlak bir takdir yetkisi tanımıştır. Bunun tek istisnası, basının sansür edilemeyeceği yolundaki 77’nci maddedir. Ancak orada da basın “kanun dairesinde” serbest olacağı ifade edilmiştir.

Bu yaklaşım, aşağıda (s.?) açıklanacağı gibi, çoğunluğun daima haklı olduğu, birey haklarına milletin temsilcilerinden zarar gelmeyeceği yolundaki çoğunlukçu demokrasi anlayışının ürünüdür. Ancak bu anlayışın, birey hak ve hürriyetleri bakımından ne kadar güvencesiz, hattâ tehlikeli olduğu, günümüzde hemen herkesçe kabul edilmektedir.

Anayasa’nın kabulünden pek az zaman sonra, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası’nın (TCF) 1925 yılında kapatılmasıyla bir otoriter tek-parti döneminin başlatılması, Anayasa’nın temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümlerini hemen tamamen anlamsız kılmıştır. 4 Mart 1925 tarih ve 589 sayılı ünlü Takrir-i Sükûn Kanunu, hükümete hürriyetleri kısıtlama konusunda sınırsız deni-

12 Mustafa Erdoğan, *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, 2. baskı (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1998), s. 366.

13 A.g.e., s. 366; aynı yönde, Kapani, *Kamu Hürriyetleri* s. 87.

lebilecek yetkiler vermiştir. Bu kanunun birinci maddesine göre, “irticaa ve isyana ve memleketin içtimaî nizamını, huzur ve sükûnunu ve emniyet ve asayişini ihlâlâe bais bilumum teşkilât ve tahrikat ve teşebbüsât ve neşriyatı, hükümet, reiscumhurun tasdiki ile, re’sen ve idareten men’e mezundur”.<sup>14</sup> Bu kanunla birlikte iki tane İstiklâl Mahkemesi kurulmuş, TCF da 3 Haziran 1925 tarihinde bu kanuna dayanılarak Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılmıştır.<sup>15</sup>

Anayasa’nın kanunî hâkim ilkesini tesis eden 83’üncü maddesine rağmen, olağanüstü yargı mercilerinin açıkça yasaklanmamış olmasından da yararlanılarak bu dönemde kurulan İstiklâl Mahkemeleri aşırı sert kararlarıyla muhalefetin bastırılmasında büyük rol oynamışlardır.<sup>16</sup>

Aslında, birey hak ve hürriyetlerinin, her türlü demokratik standartların ötesinde sınırlandırılması, otoriter rejimlerin doğası gereğidir. Türkiye’de de tek-parti yönetimi (1925-1946) süresince durum böyle olmuştur.<sup>17</sup> Birkaç örnek vermek gerekirse, 25 Temmuz 1931 tarihli 1881 sayılı Matbuat Kanunu, “memleketin umumî siyasetine dokunacak” yayınlar yapan gazete ve dergilerin Bakanlar Kurulu kararıyla geçici olarak kapatılmasına imkân vermiştir. 1938 yılında çıkarılan 3959 sayılı Cemiyetler (Dernekler) Kanunu, dernek kurmayı, idarenin iznine bağlamış ve sınıf esasına dayanan dernekleri yasaklamıştır.<sup>18</sup>

Anayasa’nın temel hak ve hürriyetlerle ilgili hükümlerinin yetersizliği, çok-partili rejime geçildiği 1946 yılından sonra daha da belirgin biçimde ortaya çıkmış, DP iktidarının özellikle 1950’li yılların ikinci yarısında çıkardığı anti-demokratik kanunlar, siyasal kutuplaşmayı derinleştirerek, 27 Mayıs askerî darbesine götüren ortamı hazırlamıştır. 1924 Anayasası döneminde kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin mevcut olmayışının, bu anti-demokratik uygulamaları kolaylaştırmış olup olmadığı sorulabilir. Ancak böyle bir denetim içtihat yoluyla başlatılmış olsaydı (s.?) bile, Anayasa’nın, hürriyetlerin sınırlandırılmasında takdir yetkisini tümüyle yasama organına bırakan hükümleri karşısında, mahkemelerin etkin bir uygunluk denetimi yapabilecek oldukları çok şüphelidir.

<sup>14</sup> Mete Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)* (Ankara: Yurt Yayınları, 1981), s. 139, n. 19.

<sup>15</sup> A.g.e., s. 147.

<sup>16</sup> A.g.e., s. 159-171. Ergün Aybars, *İstiklâl Mahkemeleri* (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1975).

<sup>17</sup> Türk tek-parti sisteminin otoriter karakteri konusunda, bkz. Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, s. 80-114.

<sup>18</sup> Erdoğan, *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, s. 367-369; Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 264-265; Esat Öz, *Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye’de Tek-Parti Rejimi ve Siyasal Katılma (1923-1945)* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s. 104-106.



# YEDİNCİ BÖLÜM

## Yerel Yönetimler

**B**ilindiği gibi, 1921 Anayasası, Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasasıdır. Bu Anayasa'nın öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetim, Türkiye'de bugün bile gerçekleştirilmiş değildir.<sup>1</sup> Gerçekten, 23 maddelik Anayasa'nın 11 maddesi (m. 11-21) yerel yönetimlere ayrılmıştır.

Anayasa'nın 11'inci maddesi vilâyet (il) yönetimlerine çok geniş yetkiler vermiştir. Buna göre, “vilâyet mahallî umurda (yerel işlerde) manevî şahsiyeti ve muhtariyeti (özerkliği) haizdir. Haricî ve dahilî siyaset, Şer'î, adlî ve askerî umur; beynelmilel (milletler arası) iktisadî münasebat ve hükümetin umumî tekâlifi (vergileri) ile menafii (yararları) birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi'nce vaz edilecek kavanin (kanunlar) mucibince Evkaf, Medaris (medreseler), Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat (tarım), Nafia (bayındırlık) ve Muavenet-i içtimaiye (sosyal yardım) işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir”.

Anayasa'nın 12'nci maddesine göre, “Vilâyet Şûraları vilâyet halkınca müntehap âzâdan (seçilmiş üyelerden) mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır”. “Vilâyet Şûrası, âzâsı meyanında icra âmiri olacak bir reis ile muhtelif şubât-ı idareye (çeşitli yönetim bölümlerine) memur âzâdan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder. İcra salâhiyeti daimî (sürekli) olan bu heyete aittir.” Ancak, illerde Şûranın seçtiği icra âmirinin yanında, merkezî hükümetin atadığı bir vali de

1 Özbudun, 1921 Anayasası, s. 43-47.



vardır. 14'üncü maddeye göre, "Vilâyette Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumî ve müşterek vezaifini rüyet etmektir (görevlerini görmektir). Vali yalnız devletin umumî vezaifi ile mahallî vezaif arasında tearuz (çatışma) vukuunda müdahale eder". Görülüyor ki, merkezî hükümetin valisinin yetkileri, Anayasa ile merkezi hükümetin görev alanına bırakılmış olan görevlerle sınırlıdır ve vilâyet işlerine müdahalesi, ancak bu görevlerle yerel görevler arasında bir çatışma olması durumunda söz konusu olur.

Kazaların (ilçeler) tüzel kişiliği olmayıp sadece bir idarî bölünme birimi olmasına ve Büyük Millet Meclisi hükümetince atanan ve valinin emri altında çalışan bir kaymakamca yönetilmesine (m. 15) karşılık, nahiyeler (bucaklar) geniş yetkilerle donatılmış yerel yönetim birimleridir. Bu hükümlere göre, "nahiye hususî hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyettir" (m. 16). "Nahiye'nin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır" (m. 17). "Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap âzâdan tereküp eder (oluşur)" (m. 18). "İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur" (m. 19). "Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadî ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecatı (dereceleri) kavanin-i mahsusa ile (özel kanunlarla) tayin olunur" (m. 20). "Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir" (m. 21).

1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümleri hiçbir zaman uygulamaya konmamış olduğu gibi, 1924 Anayasası ile bu hükümlerden merkeziyetçi bir yönetim anlayışı yönünde keskin bir sapma yaşanmıştır. 1924 Anayasası'nda iller ve diğer idarî birimlerle ilgili sadece üç madde vardır. 89'uncu maddeye göre Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür; bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. Burada değinilen birimlerin, yerel yönetimler değil, merkezî idarenin taşra bölümleri olduğu açıktır. 90'ıncı madde, illerin, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduklarını belirtmek suretiyle, bu düzeylerde yerel yönetim birimlerinin oluşacağını ifade etmekle birlikte, 1921 Anayasası'nın aksine, ne onların görev alanları, ne de organlarının halkça seçileceği hakkında bir hüküm vardır. İllerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yürütüleceğini hükme bağlayan 91'inci maddenin de yerel yönetimlerle bir ilgisi yoktur. Buradaki düzenlemenin amacı, sadece, illerde merkezî hükümetin temsilcisi olan valinin ve diğer merkezî idare memurlarının, görevlerini yerel

şartları da göz önüne alarak biraz daha esnek şekilde yerine getirebilmelerini sağlamaktır. Bu maddede iller, birer yerinden yönetim birimi olarak değil, merkezî idarenin taşra teşkilâtının birimleri olarak düşünülmüşlerdir.

1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin ilkelerinden bu kadar radikal biçimde uzaklaşan 1924 Anayasası'nın ilgili maddelerinin görüşülmesinde hemen hemen hiçbir itiraz sesinin yükselmemiş ve bu maddelerin neredeyse tartışmasız kabul edilmiş olması çok ilginçtir. Kanun-ı Esasî Encümeni mazbatasında, merkezîyetçi yönetim lehinde güçlü ifadeler yer almaktadır: "Mahallî umurda (yerel işlerde), vilayat, şehirler, kasabalar ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir. Vilâyetimizin umde-i inkişafı (gelişme ilkeleri) bu mevadda (maddelerde) mündemiçtir. Bir merkezin kavî (güçlü) bulunması memleketi ilâ eder (yüceltir). Adem-i merkezîyet ise zahiren (görünüşte) hürriyet eknumunu (unsurlarını) takviye eder ise de bâdi-i zaafıdır (zayıflık nedenidir). Merkezden tebaüd (uzaklaşma) (federasyon) usûlüne müntehidir (sonunda yol açar), halbuki vahdet-i milliyeyi (millî birliği) haiz memleketlerde bu usûl uygun değildir. İşte buna mebni (bu nedenle) tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif umdeleri vilâyatımızın inkişafına (gelişmesine) belağan mebelâğ (fazlasıyla) kâfidir."<sup>2</sup>

Yukarıda değinildiği gibi, bu konudaki Meclis görüşmeleri pek tartışmalı geçmemiştir. Teklifin tümü üzerindeki görüşmelerde Halis Turgut Bey, 90'ıncı maddenin görüşülmesi sırasında Abdullah Azmi Efendi, Şükrü Bey gibi bazı milletvekilleri, 1921 Anayasası'ndaki yerinden yönetim ilkelerinin terk edilmiş olmasını eleştirmişlerse de, söz konusu maddeler değişikliksiz kabul edilmiştir. Encümen sözcüsü Celâl Nuri Bey, illere, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınmış olmasının, bunların kendi kendilerini idare edecekleri anlamına geldiğini, federasyon ve adem-i merkezîyetin "devletimizin, milletimizin terakkiyatını kâfil (ilerlemesini garanti edecek) bir usûl" olmadığını ifade etmiştir.<sup>3</sup>

Üç yıl içinde yönetim anlayışında görülen bu radikal değişikliğin sebeplerinin daha ayrıntılı tarihsel araştırmalarla araştırılması gerekir. 1921 yılında hayli radikal denilebilecek yerinden yönetim ilkelerini coşkuyla kabul eden TBMM, üç yıl sonra aşırı merkezîyetçi bir yönetim sisteminin kurulmasını nasıl bu kadar sessiz ve itirazsız şekilde kabul etmiştir? Muhtemel bir açıklama, Atatürk ve çalışma arkadaşlarının baştan beri güçlü bir millî ve merkezîyetçi devlete taraftar oldukları, ancak Millî Mücadele'nin olağanüstü

2 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 7-8.

3 A.g.e., s. 67-68, 447-450.

şartları içerisinde etnik bakımdan Türk olmayan unsurların, özellikle Kürtlerin Millî Mücadele doğrultusunda seferber edilebilmeleri için bu yolu tercih ettikleridir. Baskın Oran da, bu durumu benzer şekilde açıklamaktadır:

“Kurtuluş Savaşı’nın seçkinleri bu etnik grupları büyük bir ciddiyetle dik-kate almak, bunlarla gene karşılıklı anlaşmaya dayanan koalisyonlara girmek zorunluluğunu duymuşlardır... Çünkü hem azınlıklarla, hem işgal kuvvetleriyle, hem Sultan’ın ordularıyla ve hem de iç ayaklanmalarla uğraşan milliyetçiler, bir de Müslüman milliyetler sorunuyla uğraşamayacaklardır... Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da yaşayan geniş bir etnik grup olan, üstelik yaşam koşulları ve gelenekleri sonucu ‘sert ve müsellâh’ insanlar olarak bilinen Kürtler büyük önem kazanmıştır... Önder, Kürtlerle anlaşmaya ve onların ayrılık yaratmadan Türklerle birlikte savaşım vermesine olağanüstü önem vererek bu yolda çaba göstermektedir.”<sup>4</sup>

Millî Mücadele’nin zaferle sonuçlanmasından sonra, bu zorunluluk ortadan kalkmıştır. Bu değişim, gerek yukarıda değinildiği gibi (s.?), 1924 Anayasası’nın Türk milliyetçiliğini vurgulayan vatandaşlık tanımında, gerek yerinden yönetim ilkesinin çok geri plana itilip, güçlü bir merkezîyetçi yönetim sistemi kurulmasında kendisini göstermektedir. Başka bir deyişle, burada da, Atatürk’ün “tatbikatı birtakım safhalara ayırmak ve kademe kademe yürüyerek hedefe vâsıl olmaya çalışmak” şeklinde özetlediği<sup>5</sup> liderlik stratejisinin bir örneğine tanık olunmaktadır.

4 Baskın Oran, *Atatürk Milliyetçiliği: Resmî İdeoloji Dışı Bir İnceleme* (Ankara: Dost Kitabevi, 1988), s. 98-99.

5 Kemal Atatürk, *Nutuk*, Cilt I (İstanbul: Devrim Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1960), s. 73-74.

## SEKİZİNCİ BÖLÜM

### Anayasa'nın Katılığı ve Üstünlüğü

**A**nayasa'nın 102'nci maddesi, Kanun-ı Esasî Encümeni teklifinin 104'üncü maddesi hükmünü aynen kabul ederek, Anayasa'nın sert bir anayasa olduğunu hükme bağlamıştır. Bu maddeye göre,

“İşbu Teşkilat-ı Esasiye Kanununun tâdili aşağıdaki şeraite (şartlara) tâbidir:

Tâdil teklifi Meclis âza-yı mürettebesinin lâakal bir sülüsü (üye tamsayısının en az üçte biri) tarafından imza olunmak şarttır.

Tâdilât, ancak aded-i mürettebenin sülûsanı ekseriyeti ârası (üçte iki oy çokluğu) ile kabul olunabilir.

İşbu kanunun şekl-i Devletin Cumhuriyet olduğuna dair olan birinci maddesinin tâdil ve tağyiri (başkalanması) hiçbir suretle teklif dahi edilemez.”

Kanun-ı Esasî Encümeni'nin gerekçesinde, anayasa değişikliği için nitelikli çoğunlukla yetinildiği, fakat özel bir kurucu meclise gerek görülmediği ifade edilmiştir:

“Ekser memalikte (çoğu ülkelerde) teşkilatı esasiye kanunları sair kanunlardan daha başka bir şekilde tadil olunur. Bizim ittihaz ettiğimiz usul ise ekseriyet usulüne şibihtir (benzerdir). Bir müessesan meclisinin (kurucu meclisin) kanun-u esasiyi tadile yegâne salâhiyyettar Şûra olması usulü her tarafta kabul edilmemiştir. Encümenimiz, böyle bir meclisi zait (gereksiz) görmüştür.”<sup>1</sup>

Madde üzerindeki Meclis görüşmelerinde bazı üyeler, değiştirilemez hükümlerin kapsamının genişletilmesi yönünde önerilerde bulunmuşlardır. Meselâ Yozgat milletvekili Ahmet Hamdi Bey, birinci maddeden dokuzuncu maddeye kadar bütün maddelerin değiştirilemez ilân edilmesini; Giresun milletvekili Hakkı Tarık Bey de, birinci maddeye ek olarak TBMM'nin başlıca görevlerine dair maddeye de değiştirilmezlik izafe edilmesini öngören önerge-ler vermişlerse de, bunlar reddedilmiştir. Kütahya milletvekili Recep Bey'in, değişiklik tekliflerinin kabulünün, üye tamsayısının değil, mevcut üyelerin üç- te ikisinin oyuna bağlı olması yönündeki önergesi de, kabul görmemiştir.<sup>2</sup>

Anayasa'nın üstünlüğüne ilişkin 103'üncü madde de; Encümen teklifi- nin 105'inci maddesiyle aynı olarak kabul edilmiştir. Buna göre,

“Teşkilâtı Esasiye Kanununun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tatil olunamaz.

Hiçbir kanun Teşkilâtı Esasiye Kanununa münafi (aykırı) olamaz.”

Bu maddenin Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında Giresun milletve- kili Hakkı Tarık Bey, maddeye, “mevcut kanunlar işbu kanuna göre tadil ve- ya tebdil edilinceye kadar meri-yül icradır” yolunda bir fıkra eklenmesini önermişse de, bu önerge kabul edilmemiştir. Bu vesileyle, 1924 Anayasası ya- pımcılarının, 1982 Anayasası yapımcılarından daha az kısıtlayıcı davranmış olduklarını da belirtmek gerekir. Keza, Encümen teklifinin 106'ncı maddesi- nde yer alan, “Teşkilâtı Esasiye Kanununu tefsir etmek hakkı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Kavanin-i adliyyeyi Mahkeme-i Temyizin, Kavanin-i saireyi Şûra-yı Devletin heyet-i umumiyeleri tefsir eder” yolundaki hüküm, Encümen mazbata muharriri Celâl Nuri Bey'in “sâkıt olmuştur” sözleri ile, görüşülmeden metinden düşmüştür.<sup>3</sup> Bu, yukarıda görüldüğü (s.?) gibi, ka- nunları yorumlama yetkisinin TBMM'ne verilmiş olmasının (yasama yoru- mu) doğal sonucu gibi görünmektedir.

Maddenin görüşülmesi sırasında hiçbir milletvekilinin, anayasanın üs- tünlüğünün güvencesi olarak, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminden söz etmemiş olmasını garipsememek gerekir. O tarihte böyle bir yargısal denetim Avrupa kamu hukukuna tamamen yabancıydı ve bunun 1920'de kurulan Avusturya Anayasa Mahkemesi dışında bir örneği yoktu.

Ancak bu durum, 1924 Anayasası'nda anayasanın üstünlüğü ilkesinin

2 A.g.e., s. 462-465.

3 A.g.e., s. 465-467.

tamamen güvencesiz ve teorik kaldığı, dolayısıyla pratikte bir anlam ifade etmediği gerçeğini değiştirmez. Kemal Gözler bu yoruma katılmamakta ve “kanunların anayasaya uygunluk denetiminin bulunmadığı bir sistemde kanunların anayasaya uygunluğundan veya aykırılığundan hukuken söz” edilemeyeceğini, 103'üncü madde hükmünün muhatabının yasama organı olduğunu, “kanunların anayasaya uygunluğu denetiminin mümkün olmadığı bir sistemde, yürürlükteki bütün kanunların, yasama organının otantik yorumuna göre, anayasaya uygun olduğunu ve dolayısıyla anayasanın üstünlüğü ilkesinin ihlâl edilmediğini kabul etmek gerek”tiğini savunmaktadır.<sup>4</sup>

Bu görüş, fazlasıyla biçimsel ve mekanik bir hukuk anlayışı açısından haklı noktalar taşısa bile, siyasal gerçeklikle bağdaşmadığında kuşku yoktur. Yasama organının, kendi yaptığı kanunların anayasaya uygunluğu konusunda tek karar verici, yani bir anlamda dâvanın hem tarafı, hem hâkimi olduğu bir sistemde, anayasanın üstünlüğü ilkesinin içi boş bir slogan olmaktan öteye pratikte ne değer ifade ettiği haklı olarak sorgulanabilir. Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi sisteminin, ABD'de de Anayasa'da buna izin veren hiçbir açık hüküm olmadığı halde, yargı içtihatları yoluyla gelişmiş olduğunu hatırlamak gerekir.

Gerçekten, bilindiği gibi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, ilk olarak, ABD'de Yüksek Mahkeme'nin 1803 tarihli *Marbury v. Madison* kararı ile başlamıştır. Bu kararda Baş Hâkim John Marshall'ın gerekçesi, o tarihten bu yana, yargısal denetimi savunanların en güçlü dayanaklarından biri olmuştur. Özetlemek gerekirse, Hâkim Marshall'a göre anayasa, ya alelâde kanunlarla değiştirilemeyen üstün bir kanundur; yahut yasama organının dilediği zaman değiştirebileceği, alelâde kanunlarla aynı düzeyde bir metindir. Eğer bu şıklardan birincisi doğru ise, yasama organının anayasaya aykırı işlemleri kanun değildir. İkinci şık doğru ise, yazılı ve sert anayasanın hiçbir anlamı kalmaz. Bu takdirde, sınırlı yetkili bir hükümet sistemi ile mutlak bir hükümet arasındaki fark da ortadan kalkar, Marshall'a göre, yargı kuvvetinin başlıca görevi, hukukun ne olduğunu beyan etmektir. Mahkeme, dâva konusu olan somut bir olay dolayısıyla, birbiri ile çatışan iki hukuk normu karşısında kalırsa, bunlardan her birinin uygulama alanını belirlemeye mecburdur. Bir kanun Anayasa'ya aykırı olursa, belli bir olay hakkında kanunda da, Anayasa'da da uygulanacak kural varsa, mahkeme, ya bu dâvayı kanuna göre halledecek yahut da anayasaya göre hallederek kanunu ih-

4 Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 59-61.

mal edecektir. Bu, doğrudan doğruya yargı görevinin kendisidir, özüdür. Şu halde, mahkemeler Anayasa'yı göz önüne alacaklarsa ve Anayasa yasama organının alelâde işlemlerinden üstünse, kanunla Anayasa'nın çatışması halinde olay, kanuna göre değil, Anayasa'ya göre çözülmelidir.<sup>5</sup>

Türkiye'de Anayasa'da bu konuda herhangi bir hüküm olmamasına ve Anayasa görüşmelerinde konuya hiç değinilmemesine rağmen çok-partili hayata geçilmesinden sonra akademik ve yargısal düzeyde ciddi tartışmalar ve sonuçsuz kalan bazı girişimler yaşanmıştır.

Konuya ilişkin akademik tartışmaların öncülüğünü, Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu, 1951'de yayınlanan *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi* adlı anıtsal eseri ile yapmıştır. Feyzioğlu, Hâkim Marshall'ın gerekçelerine çok benzer gerekçelerle, 1924 Anayasası'nın katı bir anayasa olduğunu, bu hükmün bir anlam ifade edebilmesi için, kanunların anayasaya uygunluğunun defi yoluyla mahkemelerce incelenebileceğini savunmuştur. Feyzioğlu, analizini şu cümleyle bitirmektedir: "Bizce, mahkemelerimiz bakmakta oldukları bir davada Anayasaya aykırı bir kanunla karşılaştıkları takdirde, Anayasayı ihmal edip kanunu tatbik edemezler; *kanunu bir tarafa bırakıp Anayasayı tatbik* etmeleri gerekir."<sup>6</sup> Doktrinde bu görüşe katılan hukukçular olmakla birlikte, başta Sıddık Sami Onar ve Ragıp Sarıca olmak üzere, bazı hukuk otoriteleri de buna karşı çıkmışlardır.<sup>7</sup> Bu kanıda olanlar, görüşlerini daha çok Anayasa'nın 52 ve 53'üncü maddelerine dayandırmışlardır. Bilindiği gibi, 52'nci madde, tüzüklerin kanunlara aykırılığının ileri sürülmesi halinde bunun çözüm yerinin TBMM olduğunu belirtmektedir. Yargısal denetim tezine karşı çıkanlara göre, bu konuda bile aykırılık iddiasının incelenmesini TBMM'ne bırakmış olan bir Anayasa'da, kanunların anayasaya uygunluğunun mahkemelerce incelenmesi, "evleviyetle" (*a fortiori*) söz konusu olamaz. Anayasa'nın 53'üncü maddesi de, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceğini âmirdir. Oysa mahkemelere Anayasa'ya aykırı kanunları uygulamaktan kaçınma yetkisini veren hiçbir kanun mevcut değildir.<sup>8</sup>

5 Bu kararın İngilizce orijinal metni ve Türkçe çevirisi için, bkz. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II (Bursa: Ekin, 2011), s. 711-715. Gözler, kararı eleştirmekte ve anayasa bu konuda açıkça yetki vermedikçe, genel mahkemelerin kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyemeyeceklerini savunmaktadır, s. 702-730. Kararın bir özeti için, keza bkz. Turhan Feyzioğlu, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi* (Ankara: AÜSBF Yayını, 1951), s. 168-172.

6 *A.g.e.*, s. 251-335, alıntı s. 335 (italikler orijinal).

7 Doktrindeki bu tartışmalar için, bkz. *a.g.e.*, s. 265-275.

8 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952), s. 251-254.

Yargısal alanda da bu konuda ilginç girişimler olmuştur.<sup>9</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 4 Şubat 1931 tarihli kararında, bir hâkimin, dâvada uygulanacak kanunun Anayasa'ya aykırılığından söz ederek, kanunu uygulamaktan kaçınamayacağı belirtilmiştir. Daha da ilgi uyandırmış bir girişim, 1951 yılında Akşehir Asliye Hukuk Hâkimi Refik Gür'ün, Yargıtay'ın bozma kararına karşı direnme kararında, dâvada uygulanacak kanunun Anayasa'ya aykırılığı iddiasını çok güçlü ve sağlam ifadelerle dile getirmiş olmasıdır.<sup>10</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ise, 7 Nisan 1952 tarihli şu kararı ile, Gür'ün görüşlerine katılmamış ve onun direnme kararını bozmuştur:

“...kanunların Anayasaya aykırı olup olmadığının tetkikine mahkemelerin görevli olduğuna dair ne Anayasada ve ne de diğer kanunlarda bir hüküm mevcut değildir. Nitekim, mahkemelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla gösterileceğini belirten Anayasa'nın 53'üncü maddesi hükmüne müvazi (paralel) olarak vaz'edilen kanunlarda da Mahkemeler için böyle bir görev tayin edilmemiştir. Görevi belirten böyle bir kanun bulunmadıkça, kayıtsız ve şartsız egemenlik hakkını kullanmakta ve Türk Milletini temsil etmekte olan Millet Meclisi'nin çıkardığı kanunların Anayasaya muhalefetinin tetkiki hakkının mahkemelere ait olduğu her hangi suretle kabule şâyan görülmemek icap eder. Bundan başka, idarî karar ve tasarrufların tetkiki ve mürakabesi hakkının Danıştaya verilmesi de Büyük Millet Meclisi'nin kararları demek olan kanunlar üzerinde mahkemelerin mürakabe hakları bulunduğunu kabule mâni teşkil eylemektedir. Diğer taraftan Anayasa'nın 52'nci maddesi ile tüzüklerin kanuna aykırı olamayacağı derpiş ve böyle bir iddianın ileri sürülmesi halinde bunun çözüm yerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi olacağı tasrih edilmiş olması tüzükten daha yüksek durumda olan kanunların Anayasaya muhalif olup olmadığı hususunun mahkemelerce tetkik edilemeyeceğine açık bir işaret sayılmak lâzım gelir. Böylece kanunların Anayasaya aykırı olup olmadığını tetkikle görevli olmayan mahkemenin teşriî Meclis tarafından kabul ve usulüne göre neşir ve ilân edilmiş bulunan ve mer'iyetten kaldırılmamış olan bir kanunu tatbikle mükellef olduğundan şüphe edilemez.”<sup>11</sup>

Bu dönemde konu, zaman zaman Danıştay'ın da önüne gelmiş, Danıştay Dâva Daireleri Genel Kurulu, 28 Ocak 1950 tarihli kararıyla, “bir kanun hükmünün Anayasaya mugayereti iddiasının tetkiki”ni “Danıştay'ın görevi dışında” bulmuştur.<sup>12</sup>

9 Erdal Onar, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (Ankara, 2003), s. 166-187.

10 A.g.e., s. 170-172.

11 A.g.e., s. 172-173; bu kararın mükemmel bir eleştirisi için, bkz. s. 173-177.

12 A.g.e., s. 180-187.



Nihayet, 1950'li yıllarda bazı milletvekilleri, bu yolun kanunî bir düzenleme ile açılmasını öngören kanun tekliflerinde bulunmuşlardır. Ancak, Niğde milletvekili Necip Bilge'nin 4 Temmuz 1953, Hatay milletvekili Ahsen Aral'ın da 16 Nisan 1958 tarihli kanun teklifleri, görüşülmeden bile kadük olmuşlardır.<sup>13</sup>

1960-öncesinde kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin yolu açılabilseydi, "27 Mayıs 1960 Devrimini hazırlayan koşullar belki de doğmayabilirdi"<sup>14</sup> düşüncesi abartmalı olabilir. Yukarıda değinildiği gibi, Anayasa'nın hürriyetler için özel güvenceler getirmeksizin, onların sınırının kanunla belirleneceğini ifade eden düzenlemeleri karşısında, mahkemelerin ne derece etkili bir denetim yapabilecek oldukları, haklı olarak sorulabilir. Ancak, gene de bu yolun açılması, hukuk devleti anlayışının daha erken ve daha köklü şekilde yerleşmesine yardımcı olabilirdi.

13 A.g.e., s. 188-195.

14 Necip Bilge, "Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Kaçırılan Fırsatlar", *Cumhuriyet*, 3 Eylül 1987, a.g.e., s. 177, n. 408'den naklen.

## Sonuç

**1** 924 Anayasası'nın, metni ve ruhu itibariyle demokratik bir anayasa olduğunda kuşku yoktur. Bu Anayasa'da, yaklaşmakta olan tek-parti rejiminin hiçbir belirtisi mevcut değildir. Bu rejim, 1924 Anayasası'na dayanılarak değil, ona rağmen, *de facto* olarak kurulmuştur. Anayasa görüşmelerinde demokrasi kelimesi nadiren kullanılmış olmakla beraber, millî egemenlik ve meclis üstünlüğü ilkelerinin sürekli vurgulanması ve yüceltilmesiyle kastedilen, elbette demokratik bir rejimdir.

Ancak, bu demokrasinin, halkın her düzeyde aktif katılımına dayanan “katılımcı” bir demokrasi değil, millet iradesinin TBMM tarafından temsil edildiği bir “temsili” demokrasi olduğu kuşkusuzdur. Nitekim 4'üncü maddeye göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletın yegâne ve hakikî mümessili olup Millet namına hakk-ı hâkimiyeti istimal eder”. 1921 Anayasası'nda ve onun 1923 yılındaki değişikliğinde kullanılan “idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bifiil idare etmesi esasına müstenittir” cümlesinin 1924 metninde yer almamış olması, temsili demokrasi yönündeki evrimin bir kanıtıdır. Aynı şekilde, 7. Bölüm'de açıklandığı gibi, 1921 Anayasası'nın radikal yerinden yönetimci ilkeleri yerine, güçlü ve merkezîyetçi bir yönetim sisteminin kurulması da, bu değişimin başka bir kanıtıdır.

1924 Anayasası parlamenter rejim yönünde açık bir evrim göstermiş olmakla birlikte, Meclis çoğunluğu, Millî Mücadele yıllarının mutlak yetkili ihtilâl meclisi geleneğine büyük ölçüde bağlı kalarak, meclis üstünlüğü ilkesini korumaya çalışmış, meclisin “milletin yegâne ve hakikî mümessili” olduğu

faraziyesini hiç değilse kâğıt üzerinde muhafaza etmiş ve Kanun-ı Esasî Encümeni'nin Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler veren önerilerinin reddini sağlamıştır (Bölüm 4) .

1924 Anayasası'nın demokrasi anlayışının bir özelliği onun “temsili” karakteri ise, aynı derecede önemli başka bir niteliği de, “çoğunlukçu” (*majoritarian*) demokrasi anlayışını yansıtmasıdır. Gerçekten, eğer Meclis “milletin yegâne ve hakikî mümessili” sayılıyor ve egemenliği millet adına onun kullandığı kabul ediliyorsa, diğer bir deyimle meclis iradesi millî irade ile özdeş addediliyorsa, o meclisin yetkilerini herhangi bir şekilde sınırlandırmak mantıksız olurdu. Meclis'in iradesi de pratikte daima Meclis çoğunluğunun iradesi şeklinde tezahür edeceğinden, ortaya tam bir “çoğunlukçu demokrasi” modeli çıkıyordu. Çoğunluğun her zaman haklı olduğu varsayımına dayanan bu anlayışın sonucu olarak, meselâ iki-meclis sistemi yönündeki önerilere itibar edilmemiş, temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasındaki ölçü, tamamen Meclis'in takdirine bırakılmış, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi söz konusu bile olmamıştır.

Bu çoğunlukçu demokrasi anlayışı, büyük ölçüde, J.J. Rousseau'nun toplum sözleşmesi ve genel irade teorilerinden kaynaklanmaktadır. Rousseau'ya göre bu sözleşme ile bireyler, tüm haklarıyla birlikte topluma (dolayısıyla da devlete) teslim olmaktadır. Böylece, toplumun genel iradesini temsil eden devlet, mutlak ve yanılmaz niteliktedir ve herhangi bir şekilde sınırlandırılması söz konusu olamaz. 1924 Anayasası, bu anlayışın tipik örneklerinden birini oluşturmaktadır. Bir anayasa hukukçumuzun isabetli sözleriyle,

“Rousseau'nun ‘genel irade’ anlayışı, bu anayasaya ruhunu vermekle kalmamakta, Türk modernleşmesindeki ve anayasacılığındaki çok belirgin otoriter siyasal damarın da özünü teşkil etmektedir. Rousseaucu bu damar, ilân edilmemiş resmî ideoloji olarak da nitelendirilebilecek olan korporatizmle kolayca eklenerek, liberal demokrasinin önündeki en önemli düşünsel engeli teşkil etmektedir... Kısaca, bu anayasanın düşünsel temellerinden biri solidarizm, diğeri de Rousseau'nun ‘genel irade’ fikridir.”<sup>1</sup>

1 Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi* (Ankara: Seçkin, 2005), s. 135-136. Cumhuriyetin korporatist-solidarist ideolojisi hakkında, keza bkz. Taha Parla ve Andrew Davison, *Corporatist Ideology in Kemalist Turkey: Progress or Order?* (Syracuse: Syracuse University Press, 2004). Aslında, genel irade teorisi ile solidarist devlet anlayışı arasında yakın bir ilişki vardır. Eğer bireyler, bütün haklarını, tam bir teslimiyetle yüce bir topluma terk ediyorsa, elbette o toplumun içinde çatışmacı değil, dayanışmacı ilişkilerin hâkim olması gerekir.

Çağdaş çoğulcu (plüralist) ve hürriyetçi demokrasi anlayışı, elbette çoğunlukçu demokrasi anlayışından çok farklıdır. Meclis iradesinin millet iradesiyle özdeş olduğu, çoğunluğun daima haklı olduğu önermeleri, ampirik olarak kanıtlanması mümkün olmayan varsayımsal önermelerdir. Çoğulcu demokrasi anlayışı, elbette çoğunluğun yönetme hakkını kabul etmekle beraber, onu, azınlık haklarını güvence altına alan çeşitli fren ve denge mekanizmalarıyla sınırlandırmaya çalışmaktadır.

Çoğunluğun tahakkümünün, herhangi bir tahakküm şekli kadar, hatâ belki onlardan da daha tehlikeli olduğu düşüncesi, 1924 Anayasası'nı yapan Meclis'in üyelerinin hatırına pek gelmemiş gibi görünmektedir. Bunda, Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki hürriyet mücadelelerinin padişaha karşı yürütülmüş olmasının yarattığı psikolojinin etkisi vardır. Millet'in, kendi temsilcilerine karşı da korunması gerekebileceği düşüncesi, bu geleneğe yabancıdır. Dersim milletvekili Feridun Fikri Bey'in şu ifadeleri, bu bakış açısını çok iyi yansıtmaktadır:

"Meclis'in tahakkümü bütün tarih içinde ancak bir veya iki misal ile irae olunabilir (gösterilebilir). Fakat tahakküm ve istibdadın menbaı (kaynağı) tarihin başlangıcından, tarih devlet mefhumunu tanıdığından bugüne kadar bütün icra heyetlerinden gelmiştir... (M)eclisin muvakkat (geçici) bir tahakkümü millet'in tahakkümü demektir ki, bu da zalimlere ve müstebitlere karşı istimal edilir."<sup>2</sup>

1924 Anayasası'nın en büyük eksikliği, çoğunluğun tahakkümünü önleyecek fren ve denge mekanizmalarına yer vermemiş olmasıdır. Bu Anayasa'nın otoriter bir tek-parti yönetimi altında uygulandığı 1925-1946 döneminde bu sorun kendisini göstermemiştir; çünkü tek-partili otoriter bir rejim, zaten doğası gereği olarak iktidarın bir merkezde toplanmasını, birey hak ve hürriyetlerinin aşırı ölçüde sınırlandırılmasını gerektirir. Bu dönemde, Anayasa'nın Meclis üstünlüğüne atıfta bulunan pek çok hükmüne rağmen, iktidarın gerçek merkezi Cumhurbaşkanları (Atatürk ve İnönü) olmuş, Meclis bir otomatik onay makamı olmanın ötesinde rol oynamamıştır.

Anayasa'nın yetersizliği, asıl, çok-partili hayat döneminde (1946-1960) ortaya çıkmıştır. Meclis iradesinin millî irade ile özdeş olduğu, Meclis çoğunluğunun her şeye kadir olduğu anlayışı, bu dönemde birçok anti-demokratik kanunun kabul edilmesine, iktidar-muhalefet ilişkilerinin giderek

2 Gözübüyük ve Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, s. 60.

gerginleşmesine yol açmış ve bu anlamda 27 Mayıs 1960 askerî darbesine giden zemini hazırlamıştır. 1924 Anayasası'nın bu özelliği eleştirilirken, elbette, millî iradeyi temsil eden seçilmiş organların çeşitli bürokratik makamların vesayeti altında tutuldukları bir rejim değil, fren ve dengeleri sivil toplumun bağrından doğmuş siyasal partilerin ve diğer sivil toplum kuruluşlarının sağladığı gerçek bir çoğulcu demokrasi temennisi dile getirilmektedir.

# Kaynakça

- Abadan, Yavuz ve Bahri Savcı, *Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış* (Ankara, 1959).
- Aldıkaçtı, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası* (İstanbul: İÜHF Yayını, 1978).
- , *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı* (İstanbul: Kor Müessesesi, 1960).
- Arsel, İlhan, *Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları* (Ankara, 1962).
- , *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Mars Matbaası, 1959).
- Atatürk, Kemal, *Nutuk*, Cilt I (İstanbul: Devrim Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1960).
- Balta, Tahsin Bekir, *Türkiye’de Yürütme Kudreti* (Ankara: AÜSBF Yayınları, 1960).
- Bastid, Paul, *Le Gouvernement d’Assemblée* (Paris, 1956).
- Başgil, Ali Fuat, *Esas Teşkilât Hukuku*, C. I (İstanbul: Baha Matbaası, 1960).
- , “Teşriî Masuniyet Meselesi: Teşkilâtı Esasiye Kanununun 17. Maddesi Üzerinde Etüd”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 7, Sayı 1 (1941), s. 3-39.
- , “Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukukî Rejim: Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52’nci Maddesi üzerinde Tarihî ve Tahlilî Etüd”, *Cemil Bilsel’e Armağan* (İstanbul: İÜHF Yayınları, 1939), s. 17-100.
- Bilge, Necip, “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Kaçırılan Fırsatlar”, *Cumhuriyet*, 3 Eylül 1987.
- Cadart, Jacques, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, C. 2 (Paris: L.G.D.J., 1975).
- Erdoğan, Mustafa, *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, 2. baskı (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1998).
- Çakan, Işın, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis* (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1999).
- Doğru, Osman, *27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukukî Anatomisi* (Ankara: İmge Kitabevi, 1998).
- Feyzioğlu, Turhan, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi* (Ankara: AÜSBF Yayını, 1951).
- Gazi Mustafa Kemal (Atatürk), *Nutuk-Söylev*, II. Cilt (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1984).
- Genç, Reşat, *Türkiye’yi Lâikleştiren Yasalar: 3 Mart 1924 Tarihli Meclis Müzakereleri ve Kararları* (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1998).
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2000).
- , *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001).
- , *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu* (Ankara: US-A Yayıncılık, 1998).
- Gözübüyük, A. Şeref ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri* (Ankara: AÜSBF, 1982).

- Gözübüyük, A. Şeref ve Zekâi Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri* (Ankara: AÜSBF, 1957).
- Güneş, Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (Ankara: AÜSBF Yayını, 1965).
- , *Parlamentar Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi* (İstanbul: Nazir Akbasan Matbaası, 1956).
- Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri: Doktrin ve Pozitif Hukuk Gelişmeleri, Hürriyetlerin Korunması Problemi* (Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1964).
- , *İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli* (Ankara: AÜHF Yayını, 1956).
- Koçak, Cemil, “Madalyonun Arka Yüzü”, *Star*, 10 Eylül 2011.
- Kubalı, Hüseyin Nail, *Esas Teşkilât Hukuku Dersleri* (İstanbul, 1959).
- Mirkine-Guetzévich, Boris, (çev. Ali Rıza Türel), *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller* (Ankara: Hapishane Matbaası, 1938).
- , Boris, *La Quatrième République* (New York: Edition de la Maison Française, 1946).
- Okandan, Recai G., “20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre ‘Hakkı Kazâ’”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, (İÜHF) C. 32, Sayı 2-4 (1967), s. 411-428.
- , “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale”, *Muammer Raşit Seviğ’e Armağan* (İstanbul, 1956).
- , “Âmme Hukukumuzda Osmanlı Devletinin İnkirazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 13, Sayı 2 (1947), s. 449-473.
- Onar, Erdal, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (Ankara, 2003).
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952).
- Oran, Baskın, *Atatürk Milliyetçiliği: Resmî İdeoloji Dışı Bir İnceleme* (Ankara: Dost Kitabevi, 1988).
- Öz, Esat, *Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye’de Tek-Parti Rejimi ve Siyasal Katılma (1923-1945)* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996).
- Özbudun, Ergun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011).
- , *Türk Anayasa Hukuku*, 11. baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2010).
- , *Türkiye’nin Anayasa Krizi* (Ankara: Liberte Yayınları, 2009).
- , *1921 Anayasası* (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992).
- , *Parlamentar Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları* (Ankara: AÜHFY, 1962).
- Özek, Çetin, “Mutlak Yasama Dokunulmazlığı Sınırlanabilir mi?”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 31, Sayı 1-4 (1966), s. 79-108.
- Parla, Taha, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmî Kaynakları*, Cilt 3: *Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u* (İstanbul: İletişim, 1992).
- Sarıca, Ragıp, *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Selâhiyeti* (İstanbul: Türk Hukuk Kurumu Yayını, 1943).
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)* (İstanbul: Der Yayınları, 1995).

- Teziç, Erdoğan, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı* (İstanbul: İÜHF Yayını, 1972).
- Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)* (Ankara: Yurt Yayınları, 1981).
- Tunaya, Tarık Z., *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (İstanbul, 1980).
- Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri* (İstanbul: Beta, 2003).
- Ünsal, Artun (der.), *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaş’a Doğru* (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998).





# Dizin

Abidin Bey (Saruhan Milletvekili) 2, 6, 22, 39, 42, 43, 49

adem-i merkeziyet, bkz. Yerel yönetimler ahkâm-ı şer'îye 8, 9

Ahmet Hamdi Bey (Yozgat milletvekili) 74 anayasa

1876 Anayasası (Kanun-u Esasi) 1

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) 1, 14, 15, 17-21, 33, 36, 69-71

anayasa değişiklikleri (1924 Anayasası üzerindeki) 5, 7-12

Anayasa Komisyonu 3, 30, 33, 34, 35, 36, 37-45, 54, 59-60, 62, 71, 73

anayasanın üstünlüğü 73-78

Aral, Ahsen 78

Arif Bey (Eskişehir milletvekili) 6, 42, 43  
Atatürk, Mustafa Kemal 4, 6, 10, 19-20, 46, 72, 81

Bakanlar Kurulu 49-51

bakanların sorumluluğu 20-21, 50

Balta, Tahsin Bekir 16 (n. 9), 48, 51

basın hürriyeti 61, 67

Başkumandanlık 4, 40-44

Bilge, Necip 78

Bölükbaşı, Osman 28

Celal Nuri Bey (Gelibolu Milletvekili) 3, 14-15, 22, 40, 63, 71, 74

Cemiyetler Kanunu 67

cumhurbaşkanı 4, 26, 34-36, 37-48

cumhurbaşkanının görev süresi 44-45

cumhurbaşkanının sorumluluğu 47-48

cumhurbaşkanının yemini 46-47

cumhurbaşkanının yetkileri 45-46

cumhuriyet 13

Cumhuriyet Halk Partisi (keza bkz. Halk Fırkası) 10

cumhuriyetin ilânı 1, 3

çoğulcu demokrasi 80-82

çoğunlukçu demokrasi 4, 80-82

Danıştay 36, 50-51

devletin dini 8, 13-14

devletçilik 10, 11

din ve vicdan hürriyeti 61

emredici vekâlet 15

Erdoğan, Mustafa 66

Feridun Fikri Bey (Dersim milletvekili) 3, 6, 30-31, 47, 49, 81

Ferit Bey (Maliye Vekili) 18-19, 40

Fethi Bey 3

Feyzioğlu, Turhan 76

Fransa 3

Gözler, Kemal 5, 56, 75

Gür, Refik 77

hâkimlerin statüsü 56-57, 58

Hakkı Tarık Bey (Giresun milletvekili) 74

halifeliğin kaldırılması 14

Halil (Menteşe) (İzmir milletvekili) 10

Halis Turgut Bey (Sivas milletvekili) 6, 39, 71

Halk Fırkası 4

Hamdullah Suphi (Tanrıöver) 63

Hasan Fehmi Efendi (Kastamonu milletvekili) 2

ısdar 35, 40, 41, 47

İhsan Bey (Cebelibereket milletvekili) 39, 40

iki dereceli seçim 24-25

iki-meclis sistemi 23-24, 80

İkinci Grup 4

İstiklâl Mahkemeleri 56, 67

kadınlara oy hakkı 7, 24

kamulaştırma 12 (n. 26), 60-61

Kanun-ı Esasi Encümeni, bkz. Anayasa Komisyonu

- Kanun-ı Esasî, bkz. Anayasa  
 Kapani, Münci 54, 59  
 karşı-imza kuralı 47, 48  
 Kurucu Meclis 1-2  
 kuvvetler birliği 16-22
- laiklik 8-9, 11, 14  
 liberalizm 10-11, 12
- mahkemelerin kuruluşu 56  
 Mahmut Esat (Bozkurt) 6, 24, 39  
 Marshall, John 75-76  
 meclis hükûmeti sistemi 16-22  
 meclisin feshi yetkisi 38-40  
 meclisin sürekliliği ilkesi 25  
 milletin temsili ilkesi 25-26  
 milletvekili seçilme yeterliliği 25  
 milletvekili yemini 27  
 milletvekilliğin düşmesi 28-29  
 Musa Kâzım Efendi (Konya milletvekili) 31  
 Mustafa Kemal Paşa, bk. Atatürk  
 mülkiyet hakkı 60-61
- nizamnameler, bkz. Tüzükler
- Okandan, Recai Galip 53-54, 57  
 Onar, Sıddık Sami 76  
 Oran, Baskın 72  
 otoriter rejimler 9, 12, 81
- parlamentar rejim 16-22  
 Polonya anayasası 3
- Ragıp Bey (Kütahya milletvekili) 39, 40  
 Recep (Peker) 6, 11-12, 39, 43, 49, 74  
 Refet (Bele) 24, 31  
 Refik (Koralan) 6, 40  
 Reşat Bey (Saruhan milletvekili) 39  
 Reşit Ağa (Malatya Milletvekili) 39  
 Rousseau, J. J. 80
- Sarıca, Ragıp 37, 76  
 seçme hakkı 24-25
- sıkıyönetim 65  
 siyasi müsteşarlıklar 7  
 sosyal haklar 65-66  
 Süleyman Sırrı Bey (Bozok milletvekili) 2  
 Süreyya Bey (Karesi milletvekili) 23-24, 38, 39
- Şemsettin (Günaltay) 10-11  
 Şûra-yı Devlet, bkz. Danıştay  
 Şükrü (Kaya) 10  
 Şükrü (Saraçoğlu) 6, 15, 54
- Takrir-i Sükûn Kanunu 66-67  
 Tanör, Bülent 2, 3, 4, 14, 15, 26, 31, 59, 60  
 tek-parti anlayışı 12, 14  
 temel hak ve hürriyetler 59-67  
 temsili demokrasi 15, 25-26, 79  
 Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası 6, 46, 66  
 Tevhid-i Tedrisat Kanunu 14  
 Türkçülük (Türk milliyetçiliği) 10-11, 12, 63-64, 72  
 Türkiye Büyük Millet Meclisi 23-31  
 tüzükler 36, 76
- vali 69-70  
 vatan hainliği 47, 48  
 vatandaşlık 62-64  
 vilâyet şûraları 69-70
- yargı organı 53-58  
 yasama bağdaşmazlığı 29  
 yasama dokunulmazlığı 27-28, 47-48  
 yasama organı, bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi  
 yasama sorumsuzluğu 27-28  
 yasama yetkisinin devredilmezliği 36-37  
 yasama yorumu 30-31  
 yerel yönetimler 69-72  
 yetersayı 2-3  
 Yunus Nadi Bey (Muğla Milletvekili) 3  
 Yüce Divan 57-58  
 yürütme organı 33-51

Türkiye'nin ilk anayasası, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşullarda hazırlanmış, bir anayasaya göre oldukça kısa sayılabilecek; 23 madde ve bir tek maddeden oluşan 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'dur. Bunu takip eden yıllarda ise Kanun-ı Esasî Encümeni'nin (Anayasa Komisyonu) meclise sunduğu anayasa tasarısıyla, ihtiyaçlara cevap verecek daha kapsamlı bir anayasanın hazırlanması için çalışmalara başlanacak ve 1924 Anayasası olarak anılan bu anayasa da 20 Nisan 1924'te kabul edilecektir.

Daha çok Polonya ve Fransa anayasaları örnek alınarak hazırlanan 1924 Anayasası, gerek anayasa görüşmeleri esnasında yaşanan tartışma hürriyeti, gerekse "çoğunlukçu" demokrasi anlayışına tamamen uygun olarak demokratik bir ruhla hazırlanmış olması açısından ilginç bir anayasadır. Diğer taraftan, 1946 ve sonrasında çok-partili hayata geçilirken bu anayasanın noktasına ve virgülüne bile dokunulmadı. Bu nedenle 1924 Anayasası'nın hem otoriter bir rejimin, hem de çok-partili bir demokrasinin temel kanunu işlevi görmüş olması şaşırtıcı bir olaydır ki, bu otoriter rejimlerden demokrasiye geçişlerde bir istisna olarak kabul edilebilir.

Prof. Dr. Ergun Özbudun, 1992'de kaleme aldığı *1921 Anayasası* adlı çalışmasından sonra, Türkiye'nin anayasalarını incelemeye devam ederek, *1924 Anayasası* adlı bu kitabında da hazırlanış aşamasından kabulüne, anayasa taslağı üzerine yapılan tartışmalardan kabul edilmiş koşullarına kadar 1924 Anayasası'nı ayrıntılarıyla inceliyor.

Türkiye'nin yeni bir anayasa hazırlığı sürecinin yaşandığı bugünlerde, Özbudun'un bu kitabının Türkiye'nin anayasa geleneği üzerine tartışma yaratarak, yeni düşünce alanları açacağını düşünüyoruz.

KAPAK FOTOĞRAFI: 1921 BMM ÜYELERİ, MECLİS BİNASININ ÖNÜNDE.

ISBN 978-975-399-239-4



www.bilgiyay.com



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI