ANAYASA HUKUKU
ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ

TBMM
YÜZÜNCÜ YIL ARMAĞANI

Abdullah Yasin Erdem, Ali Çarkoğlu, Ali Yaşar Sarıbay, Aysu Bankoğlu, Aziz Çelik, Baskın Oran, Bertil Emrah Oder, Bülent Yücel, Ece Göztepe, Elçin Aktoprak, Engin Yıldırım, Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Fahri Bakırcı, Fazıl Sağlam, Hakan Üzeltürk, İbrahim Ö. Kaboğlu, İhsan Güneş, İlter Turan, Mesut Gülmez, Olgun Akbulut, Osman Can, Ozan Ergül, Rıdvan Akın, Serdar Gülener, Serap Yazıcı, Serpil Sancar, Sibel İnceoğlu, Şule Özsoy, Tolga Şirin, Tülay Alim Baran, Zafer Toprak

ty

Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ YÜZÜNCÜ YIL ARMAĞANI

Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih

TEKİN

Tekin Yayınevi: 821
ISBN: 978-9944-61-321-7

TEKİN YAYINEVİ
Mimar Sinan Mah. Atlas Çıkmazı Sok. No: 7 Üsküdar-İstanbul
Tel: (0216) 650 10 10 - (0216) 323 20 20
www.tekinyayinevi.com.tr
e-mail: info@tekinyayinevi.com.tr
Mersis No: 835005819700017
Sertifika No: 45348

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ - YÜZÜNCÜ YIL ARMAĞANI

Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih

Yayın Editörü Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ANAYASA-DER)
Yayın Koordinatörü Bertil Emrah Oder
Yayın Asistanı Ayşegül Kula
Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği Yayın No: 4

Genel Yayın Yönetmeni
Elif Akkaya

Editör Sakine Yalçın
Kapak Tasarımı Cenk İğdeli
Sayfa Tasarımı Cenk İğdeli

1. Baskı Ekim 2022

Baskı ve Cilt Ali Laçin - Barış Matbaa-Mücellit
Davutpaşa Cad. Güven San. Sit. C Blok No. 286
Topkapı/Zeytinburnu - İstanbul Tel : 0 212 567 11 00
Sertifika No: 46277

Kitabın tüm yayın hakları *Tekin Yayın Dağıtım San. Tic. Ltd. Şti*'ne aittir. Tanıtım amacıyla, kaynak göstermek şartıyla yapılacak kısa alıntılar dışında, yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir elektronik veya mekanik araçla çoğaltılamaz, yayınlanamaz ve dağıtılamaz.

CUMHURİYET'İN RUHUNU TEMSİL EDEN ANAYASA: 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU

Bülent YÜCEL

Giriş

Siyasi tarihin en hareketli coğrafyalarından biri olan bugünkü Türkiye sınırları, çok önemli devlet deneyimlerini yaşamış ve yaşatmış bir sahayı ifade etmektedir. Bizans, Selçuklu ve Osmanlı gibi birbiri içine geçen, uzun soluklu, örgütlü ve kendisinden sonraki dönemi etkileyecek tarzda miraslar bırakan yönetimlerin kurulduğu bu ülkede, çağın gereklerine uygun olarak nihai aşamada cumhuriyet yükselmiştir. İmparatorluğun hukuki, siyasi, idari, toplumsal ve ekonomik modellemesinden farklılaşmaya çalışılarak kurgulanan yeni siyasal düzeni, Millî Mücadele Dönemi'nde biçimlenmiş ve kendine has özellikleri, kazanımları ve sarsıntıları sonraki dönemin karakteristiğine de yansımıştır.

İki bölümden oluşan bu çalışmanın amacı, bu geçiş dönemine odaklanarak Kurtuluş Savaşı'nın ağır koşullarında "mayalanan" yeni devletin siyasi ve idari görünümünü netleştirmek ve kurucuların Cumhuriyet'ini, kendi ürettikleri anayasa düzeni üzerinden tanımlamaktır. Bu çerçevede, birinci bölümde I. Dünya Savaşı'nı Osmanlı İmparatorluğu açısından bitirmeyen Mondros Ateşkesi'nin yarattığı genel görünüm ana hatlarıyla ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci ve son bölümünde ise 1921 Anayasası'nın hazırlanması ve normatif yapısından hareketle, kurgulanan yeni siyasal sistemin taşıyıcı kolonları üzerinde yoğunlaşılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
SİYASİ İKTİDARIN YER DEĞİŞTİRMESİ

1. Pandoranın Kutusu: 30 Ekim 1918 Mondros Ateşkes Antlaşması

Paylaşımın manifestosuna dönüşen 25 maddelik Mondros Ateşkes Antlaşması'nın 1., 7., 10., 15., 16., 17., 18. ve 24. md.'leri doğrudan "işgale" ve "müttefiklere teslim olmaya" yöneliktir. Özellikle 7. ve 24. md.'ler, ciddi işgal olanağı sağlayan hükümler olarak dikkat çekicidir. Bunun dışında "ordunun terhisi", "müttefiklerin çeşitli konularda bilgilendirilmesi", "Osmanlı ordusunun belli sınırlara çekilmesi", "haberleşme ve ulaşıma ilişkin denetimin müttefiklere bırakılması", "esirlerin durumu", "İmparatorluğun bağlaşıklarıyla durumu", "tersanelerin denetimi" konularını da içeren anlaşma, planlaması çok daha önce gizli antlaşmalarla[1] yapılmış "Büyük Paylaşım"ın ön hazırlığıdır (Odyakmaz, 2013, s. 13-21, 24-25).

Emperyalist savaşın paylaşım nesnesine dönüşen İmparatorluk coğrafyasının, hızla işgale uğraması, birbiriyle bağlantılı aşamalardan oluşan Kurtuluş Savaşı'nın doğmasına yol açmıştır. Başta Yunanlıların ve Fransızların olmak üzere, müttefik işgallerinin yarattığı tepkisellik, Trakya ve Anadolu'nun farklı yörelerinde -birbirinden kopuk da olsa- ulusal direniş bilincini ortaya çıkarmıştır.

"Yerel Kongre İktidarları" adı verilen Ulusal Mücadele'nin ilk aşamasında, toplam 28 yöresel, bölgesel veya ulusal seviyede örgütlenme toplantısının yapıldığı görülmektedir. Büyük çoğunluğu yerel girişimle toplanan ve merkezî bir iktidar iradesiyle gerçekleştirilmeyen bu süreç, Mustafa Kemal'in önderlik konumuna gelişini ifade eden ve ulusal direnişin tek çatı altında toplandığı Sivas Kongresi'nden (4-12 Eylül 1919) önce ve hatta sonrasında bile bağımsız biçimde devam etmiştir.[2]

Ulusal Mücadele'nin hızla yaygınlaşmasına yol açan olay, Yunanlıların 15 Mayıs 1919 günü İzmir'e asker çıkarmasıdır. Yunan işgalinin aşama aşama ha-

---

1 Britanya, Fransa ve Rusya arasında 1915 yılında başlayan paylaşım müzakereleri, 16 Mayıs 1916 tarihinde imzalanan Sykes-Picot gizli antlaşmasıyla sonuçlandırılmıştır. Bu üçlü içine dahil olmak isteyen İtalya'nın baskısıyla 21 Nisan 1917 tarihinde imzalanan St. Jean de Maurienne Antlaşması, Osmanlı ülkesini paylaşanlar arasına dördüncü bir ülkenin katılımını sağlamış oldu. Paylaşılan coğrafi alanın büyüklüğü ve paylaşanların sayıca artışı, kısa bir süre sonra çeşitli anlaşmazlıklara yol açmıştır. Özellikle İtalya'nın yerine Yunanistan'ın Britanya tarafından İzmir'e yönlendirilmesi, bunun somut bir örneğidir. Ayrıntılı okuma için bkz. Çekiç, 2016, s. 37-44.

2 Mondros Ateşkesi'nden I. TBMM'nin açılışına kadar geçen ve 17 aylık süreyi kapsayan bu Kongreler döneminde, Sivas, Afyon ile Pozantı'daki iki kongre dışında, söz konusu direniş örgütlenmelerinin Kemalist önderliğin planlaması dışında gerçekleşen özgün bir süreç söz konusudur. Kongrelerin ayrıntılı tablosu için ayrıca bkz. (Tanör, 1992, s. 17, 19, 22-23, 29, 121, 125).

zırlığı ve Saray yönetiminin bunu engelleyecek güçten yoksunluğu, İstanbul'un işlevsizliğini ortaya koymaktadır. İstanbul'a gelmesinden itibaren (13 Kasım 1918) Hükümet'e "Harbiye Nazırı" olarak girmeye çalışan Mustafa Kemal, Padişah ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin çoğunlukta olduğu Meclis-i Mebusan tarafından farklı gerekçelerle de olsa karar verici bu konumdan özenle uzak tutulmuştur. Başkentin bu ortamından dolayı hareket alanının daraldığı bir sırada, Samsun ve çevresindeki asayiş sorununu konu alan "İngiliz Notası" (21 Nisan 1919) Ulusal Mücadele'nin örgütlenmesi bakımından Mustafa Kemal'e aradığı olanağı sunmuştur (Çekiç, 2015a, s. 93-105, 111-113). 19 Mayıs 1919 günü Samsun'a atılan "ilk adım" ile başlayan; Amasya Tamimi, Erzurum ve Sivas Kongreleriyle birbirini tamamlayarak olgunlaşan ulusal direniş hareketliliği, Ankara'da yeni bir iktidar odağını biçimlendirmiştir.

2. Ulusal Direniş Örgütlenmesinin Birleştirilmesi

Mustafa Kemal ve arkadaşlarının kendilerine sunulan görev tanımının dışına çıkmasının ilk adımını oluşturan Amasya Tamimi, içeriği itibarıyla sonraki sürecin üstü kapalı bir anlatısıdır. Yerel düzeyde başlayan direnişin temel ilkelerinin ve esaslarının belirlenerek temsilî organlarının oluşumunu ifade eden "birleştirme" süreci, ulusal kurtuluş hareketini merkezîleştirmiş ve kurulacak yeni devletin altyapısını hazırlamıştır.

Anadolu ihtilalinin başlangıç noktasını, 25 Mayıs 1919'da Havza'dan bütün illere çekilen telgraflarla, işgallere karşı durulmasının bildirilmesi oluşturmuştur. Hemen sonrasında Amasya'da ilan edilen Tamim'le ihtilalin ilk beyannamesi[3] yazılı hale getirilmiştir. Kemalist çizginin ana hattının özetlendiği bu genel açıklamada, yurdun ve ulusun bağımsızlığının karşılaştığı büyük tehdit karşısında İstanbul yönetiminin, üstlenmesi gereken sorumluluktan ve yetkinlikten uzak olduğu vurgulanmıştır. Tamim'in asıl devrimci yönünü, "ulusun bağımsızlığının yine ulusun azim ve kararının/kararlılığının kurtaracağı" esası meydana getirmektedir (Yücekök, 1984, s. 44-45).

Dağınık halde seyreden ulusal direncin ulusal birliğe evrildiği ve kapsamı oldukça geniş olan Erzurum Kongresi (23 Temmuz-7 Ağustos 1919) aynı zamanda "manda yönetimi" isteklerinin reddedildiği bir dönüm noktasıdır. Bölgesel olmasına karşın Kongre Beyannamesi'nde kabul edilen ilkeler, doğurduğu etkiler bakımından ulusal niteliktedir. İmparatorluğun ülke ve milletiyle bölünmezliği (md 1, 2, 6, 7), işgallere direnileceği (md. 3, 4), Müslüman olmayan Osmanlı tebaasının kazanılmış haklarına bağlı kalınacağı (md. 5) İstanbul

3 Kendisiyle birlikte, Ali Fuat Paşa (Cebesoy), Rauf Bey (Orbay), Refet Bey (Bele)'in imza koyduğu ve 21-22 Haziran 1919 gecesi yazılan Amasya Tamimi hakkında Mustafa Kemal'in açıklamaları için bkz. Atatürk, 2013, s. 21-24.

Hükümeti'nin ulusal iradeyi tanıması gerekliliği ve kurulacak ulusal meclisin içinde bütün direnişin toplanacağı ve Kongre'nin belirlediği Heyet-i Temsiliye'nin[4] bu birleşmenin yürütücüsü olduğu (md. 8, 10) karara bağlanarak topyekûn ve merkezi mücadelenin başlangıç noktası olmuştur.[5]

Amasya Tamimi ve Erzurum Kongresi'nin İstanbul'daki karşılığı,[6] başlayan ihtilalin en kısa ve sert biçimde bastırılması yönünde olmuştur. Ege'nin batısından başlayarak çok hızlı biçimde İç Anadolu'ya doğru ilerleyen Yunan işgalinin durdurulması için gereken bütün gücün tek bir merkezde toplanması anlamına gelen Sivas Kongresi (4 Eylül-11 Eylül 1919), bu anlamıyla ülkenin batısındaki ulusal direniş örgütlenmelerinin, Erzurum Kongresi'yle birleştirilen doğu örgütlenmesiyle "buluşturulmasını ve bütünleştirilmesini"[7] ifade etmektedir.

İşgallere ve bir noktada İstanbul yönetimine karşı gelişen Anadolu Direnişi'nin en kritik toplantısını meydana getiren Sivas Kongresi'nin sonuç bildirisi, Erzurum Kongresi'nin siyasal ruhuna ve kabul edilen ilkelerine sahip çıkıldığını göstermektedir. Kongre'de ısrarla gündeme getirilen "manda talepleri" bir kez daha reddedilmiş ve bu çerçevede, Erzurum'un özünü değiştirmeden çeşitli değişikliklerle benzer bir beyanname kabul edilmiştir. Buna göre:

- Mondros Ateşkesi'nin imzalandığı tarih itibarıyla, Osmanlı ülkesi sınırları esas alınarak, bu coğrafi alandaki bölgelerin ayrılmaz bir bütün oluşturduğu (md. 1, 2, 5, 7),

---

4 Bu heyet, Ulusal Mücadele'nin 23 Temmuz 1919-23 Nisan 1920'ye kadarki döneminin uygulamaları için gerekli işlemleri yapan bir yürütme kuruludur. Heyet-i Temsiliye'nin varlığının korunması, Sivas Kongresi'yle kararlaştırılmış ve yurdun çeşitli yerlerinden seçilerek gelen yeni üyelerle "Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Heyet-i Temsiliyesi"ne dönüştürülmüştür (Özgül, 1989, s. 9-10).

5 Şark-i Anadolu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti adı altında Ulusal Mücadele'nin birleştirilmeye başlandığı Kongre, altı (6) vilayetin kapsamında, çok sayıda yerleşim yerini içine alan çok geniş bir kapsama sahiptir. Buna göre Mustafa Kemal ve Rauf Orbay'ın da delege olduğu Erzurum vilayeti (Erzurum merkez, Bayburt, Ağrı, Yusufeli ve Kiğı); Trabzon vilayeti (Trabzon merkez, Rize, Giresun, Ordu, Gümüşhane); Sivas vilayeti (Sivas merkez, Amasya, Şebinkarahisar, Tokat); Bitlis vilayeti (Bitlis merkez, Muş, Siirt, Bingöl, kısmen Şırnak ve Genç) ile Van vilayeti (Van merkez ve Hakkâri) ile Doğu Karadeniz ve Anadolu'nun neredeyse tamamı temsil edilmiştir. Ayrıntılı okuma için bkz. Gologlu, 2011, s. 85-88, 119-124.

6 Mustafa Kemal'in Erzurum Kongresi'nin kararları ve esasları, bunun karşısındaki Damat Ferit Paşa Hükümeti ve oluşturulan Heyet-i Temsiliye hakkındaki gözlemleri için bkz. Atatürk, 2013, s. 45-49.

7 Mustafa Kemal'in sürekli takip ve teşvik de ettiği batıdaki direniş kongrelerinin ve çalışmalarının, doğu örgütlenmesiyle birleştirildiği Sivas Kongresi delege dağılımı göz önüne alındığında, ulusal bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Ankara, İstanbul, Afyonkarahisar, Tokat, Samsun, Denizli, Erzurum, Erzincan, Bursa, Eskişehir, Alaşehir, Kastamonu, Çorum, Nevşehir, Bor, Niğde, Hakkâri ve Saruhan'dan gelen delegelerin toplandığı Kongre'de, Erzurum Kongresi kararları kabul edildiği gibi Müdafaa-i Hukuk örgütlenmesi, bütün ülkeyi kapsayacak biçimde Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'ne dönüştürülmüştür. Ayrıntılı okuma için bkz. Çekiç, 2015b, s. 87-88, 102-106.

- Ulusal bağımsızlığın sağlanması, bu yönde ulusal iradenin egemen kılınarak işgallere karşı durulması ve Ulusal Meclis'in toplanması gerekliliği (md. 2, 3, 5, 7, 8),
- Müslüman olmayan Osmanlı uyruklarının hukuklarının korunacağı; siyasal egemenliği ve toplumsal düzeni bozacak yeni ayrıcalıkların kabul edilmeyeceği (md. 4),
- Bütün direnişin "Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti adı altında birleştirilmesi ve direnişin yürütülmesi için bir Heyet-i Temsiliye'nin seçilmesi (md. 9, 10) karara bağlanmıştır.[8]

Sivas Kongresi'nin tamamlanmasının ardından, Heyet-i Temsiliye Ankara'ya geçerken; ilerleyen Yunan işgalinin yarattığı tepkilerin siyasal yansıması, kendisini, son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ındaki çalışmalarda göstermiştir. Mebusan Meclisi tarafından 28 Ocak 1920 günü kabul edilen Misak-ı Millî Andı'nın (Ulusal Ant)[9] doğurduğu siyasal etkiye karşı gelişen işgal kuvvetleri tepkisi oldukça sert olmuştur. Mondros Ateşkesi'yle başlayan sürecin yarattığı ikili iktidar[10] yapılanmasını geri dönülmez biçimde somutlaştıran gelişme, aynı zamanda başkentin de resmen işgal edildiği son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ının 16 Mart 1920 günü basılmasıdır.

3. İstanbul'un İşgali: Yeni Başkentin Fiilen İlanı

Aralık 1919 yılında iki dereceli olarak başlatılan 6. Genel Seçim sonucunda toplanan Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı, 12 Ocak 1920 tarihinde ilk oturumunu yapmıştır. Seçimleri ezici bir çoğunlukla Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti adaylarının kazanması, parlamentonun siyasal karakterini belirlemiş ve bu durum, çalışmalarına Müdafaa-i Hukuk çizgisinin egemen olmasına yol açmıştır. Özellikle Ulusal Ant'ın ilanı, İstanbul'da Mebusan Meclisi'nin, Erzurum ve Sivas Kongrelerinde belirlenen Müdafaa-i Hukuk esaslarını benimsediğinin en ciddi göstergesini oluşturmaktadır. Bu siyasal tavır, aynı zamanda

---

8 Ayrıntılı okuma için bkz. Gologlu, 2017, s. 90-92, 97-108, 117-125.

9 Esasları Mustafa Kemal tarafından belirlenen, "bağımsızlık", "kalan coğrafi sınırların bütünlüğü", "Osmanlı ülkesinde yaşayan insan topluluğunun hukuku" ile "ekonomik ve mali" konu ve ilkelerden oluşan Ulusal Ant, takip edilecek siyasetin çekirdek programını oluşturmaktaydı. 12 Ocak 1920'de açılan son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ının kabul ettiği bu tarihî belge, Millî Mücadele'ye büyük bir ivme kazandırmıştır (Kili, 2001, s. 89-91).

10 TBMM ile somutlaşan bu ikili iktidar yapılanmasında, iki başkentli, iki egemenlik anlayışının aynı coğrafyada bir arada bulunduğu iki anayasalı bir döneme işaret etmektedir. TBMM Hükümeti'nin hazırladığı ve yürürlüğe soktuğu 1921 Anayasası'nda da 1876 Kanun-i Esasi'sini yürürlükten kaldırdığına ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır (Memiş, 2001, s. 61). Ayrıntılı okuma için bkz. Memiş, 1988, s. 233-241.

başkentin de resmen işgal edildiği 16 Mart 1920 günü, Meclis'in basılarak çalışmalarının 18 Mart 1920 itibarıyla süresiz olarak ertelenmesine yol açmıştır.[11]

İstanbul'daki gelişmelere kayıtsız kalmayan Heyet-i Temsiliye derhal harekete geçerek tepkisini 19 Mart 1920 günü yayımladığı tamim[12] ile göstermiştir. İstanbul'daki mücadelenin sonuçsuzluğu karşısında, "başkentin dokunulmazlığı", "milletin bağımsızlığı" ve "devletin kurtuluşu" amaçlarını gerçekleştirecek olağanüstü yetkileri haiz[13] bir meclisin Ankara'da toplanması istenmiş ve karara bağlanmıştır. Heyet -i Temsiliye'nin bu kararlılığı karşısında, oluşan yeni siyasal durumu değerlendirerek 1908 öncesi koşullara dönmeyi planlayan Padişah, 11 Nisan 1920 tarihinde Osmanlı parlamentosunu dağıtma kararını almıştır. Gelinen bu noktayı salt işgal, onunla iş birliği halindeki Saray yönetimi ve karşılarında gelişen Müdafaa-i Hukuk hareketi yalınlığında anlatmak, kökü daha derinlere inen toplumsal ve siyasal dönüşümün yetkin biçimde açıklanışından uzaklaşılmasına neden olacaktır.Osmanlı modernleşmesinin tarihsel bir uzantısı olarak biçimlenen ulusal direniş, özellikle II. Meşrutiyet'le birlikte safları netleşen ve kısmen de olsa halkta karşılık bulan muhafazakâr ve devrimci düşünüşlerin bir çarpışma alanına dönüşmüştür.[14]

30 Ekim 1918-29 Ekim 1923 aralığını kapsayan ve imparatorluktan ulus(al) devlete geçişin düşünsel ve örgütsel anlamdaki ilk aşaması, 1920 yılının Nisan ayıyla birlikte tamamlanmıştır. Kuva-yı Milliye'nin Müdafaa-i Hukuk öğretisiyle donatıldığı ikinci aşamanın en dikkat çeken özelliği, ulusal direnişin hukuksallaşarak kurumsallaşması olmuştur.

---

11 Osmanlı Parlamentosu'nun ikinci kanadını oluşturan Meclis-i Âyan kanadının, Hükümet ve Saray yönetimi tarafından bir karşı denge olarak görülmesi; Meclis-i Mebusan'ın kompozisyonundan ve çalışmalarından duyulan rahatsızlıklar için bkz. Tunaya, 2003, s. 32, 34, 36-39, 42-44, 47-49.

12 Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal'in çok yoğun bir yazışma trafiğine girdiği görülmektedir. "Bütün Vali, Komutan ve Müdafaa-i Hukuk Heyetleri"ne gönderdiği genelge; "İşgal Kuvvetlerinin İstanbul'daki Siyasi Temsilcilerine, Amerikan Siyasi Temsilcisine, Tarafsız Devletlerin Dış İşleri Bakanlıklarına, Fransa, İngiltere ve İtalyan Millet Meclislerine verilmek üzere Antalya'daki İtalyan Temsilciliğine" gönderilen protesto yazısı ve "Bütün Komutanlara, Vali ve Mutasarrıflara, Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerine, Belediye Başkanlıklarına ve Basın Derneğine" yönelik bildirisi hakkında ayrıntılı okuma için bkz. Atatürk, 2013, s. 284-287.

13 Kâzım Karabekir'in Ankara merkezli millî bir meclisin kuruluşu önerisi doğrultusunda Mustafa Kemal imzasıyla yayımlanan seçim bildirisi üzerine yeni siyasal sistemi inşa etmek üzere kurucu işleve sahip bir meclis oluşturmak gayesi, görmezden gelinemeyecek bir tedirginlik yaratmıştır. Bunun üzerine amaçlanan "meclis-i mücessesan" yapısıyla aynı işlevi görecek ve fakat bu adı taşımayacak biçimde "selahiyeti fevkalâdeyi haiz bir meclis"in kurulması üzerinde anlaşılmış ve olası itirazlar yumuşatılmak istenmiştir (Tanör, 1996, s. 176).

14 Bu çatışma hali, sadece İstanbul ve Ankara içinde ortaya çıkan bir gerilim hattını ifade etmez. I. Meclis'e giden süreçte, I. TBMM içinde ve sonrasında da sürekli olarak ve hatta "hakimiyet-i milliye" gibi farklı anlamlandırdıkları aynı kavramları sahiplenerek varlığını koruyacaktır. Ayrıntılı okuma için bkz. Sezgin, 2005, s. 9-10, 12-30.

İmparatorluk başkentinin işgaliyle sembolik iktidarını bütünüyle yitiren İstanbul Hükümeti'nin ve Saray yönetiminin aksine, Ankara'nın durumu siyaseten ve hukuken güçlenmiştir. İşgal güçlerinin yarattığı baskı, mevcut siyasi boşluğun[15] şiddetlenerek iktidarın Anadolu'ya kayış hızını arttırmıştır. Bu suretle Misak-ı Millî ile Osmanlı Meclis-i Mebusan'ının Ankara ile olan ideolojik bağlantısı, yeni iktidar odağına dönüşen Heyet-i Temsiliye'nin ve Müdafaa-i Hukuk hareketinin meşruiyetini daha da arttırmıştır. Böylece mevcut anayasal düzen açısından, bir ihtilal organına dönüşecek yeni meclisin açılmasının yolu açılmıştır.[16]

İKİNCİ BÖLÜM
ANKARA İKTİDARININ HUKUKİLEŞMESİ: 1921 ANAYASASI

1. Yeni Devletin Düşünsel Özü: Ulusal Kimlik

Kurtuluş Savaşı'nın askerî ve devamında da Lozan Barış Antlaşması'yla siyasi kısmının tamamlandığı beş yıla yayılan direniş mücadelesi, Kemalist önderlik hareket planına uygun olarak aşamalı biçimde gerçekleştirilmiştir. Tesadüfi bir yolun izlenmediği bu sürece egemen olan esas ve ilkelerin dikkatle belirlendiği ve ödünsüz izlendiği görülmektedir.

Tanör, bu kendine özgü (*sui generis)* dönemi, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Devleti'ne geçiş olarak nitelemekte ve feodalleşmiş ümmetçi çok uluslu imparatorluk mirası üzerine, ulusallaşan toplumun anavatanda ulusal devletini kurması olarak tanımlamaktadır. Doğmakta olan yeni devletin anayasal tezi,[17] ulus egemenliği ilkesi ve tam bağımsızlık esaslarına dayandırılmıştır. Bu

---

15 Mütareke Dönemi'nin (1918-1922) tipik özelliğini ifade eden bu iktidar boşluğu (*interregnum*) içindeki "anayasal kurumlar" (padişah, hükümetler, seçimler, meclisler, Şura-yı Saltanat)", "İstanbul yönetiminin ideolojik ve siyasal tercihleri" ve "Türklere yönelik saldırgan kampanya" hakkındaki ayrıntılı okuma için bkz. Tunaya, 1982, s. 387-411.

16 Tasarımı ve inşası Mimar İsmail Hasif Bey tarafından 1915-1919 yılları arasında tamamlanan İttihat ve Terakki kulüp binasında toplanan I. Meclis'e, "kurultay" veya "meclis-i kebir-i milli" gibi isimler önerilse de Fransız İhtilali'nin etkisi ağır basmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adında karar kılınmıştır (Akın, 2001, s. 44-47, 49).

17 Kurtuluş Savaşı'nı ve egemenlik hakkının ulusallaşmasını, Türk halkının bir isteği ve iradesi olarak algılayan ve bu biçimde yansıtan Mustafa Kemal'in anayasal tezinin dinamiğini, bir taban hareketi vurgusu oluşturmaktadır. Öyle ki ulusal direniş bilincinin en üst noktaya ulaştırılmasından merkezî bir örgütlenmeye kavuşturulmasına; İstanbul iktidarının tükenmişliği karşısında Ankara'da yeni devletin temellerinin kurumsal ve hukuksal adımlarının atılmasına kadar sürekli olarak bu dinamiğin, seçkincilikten çok ulusun azim ve kararlılığının bir sonucu olduğunda ısrar etmiştir (Tanör, 2008, s. 15-17).

çerçevede, İstanbul'un ve Saray'ın teslimiyetçiliği ve manda tercihi karşısında, örgütlü halk direnişi, Ankara ve TBMM Hükümeti çözüm olmuştur.[18]

Kemalist önderliğin bütün kurtuluş mücadelesi boyunca inatçı biçimde sürdürdüğü ve yeni devletin anayasal özünü oluşturan esaslarını, savaşın bitmesinin hemen akabinde İzmir'de toplanan İktisat Kongresi'ndeki çalışmalarda da görmek mümkündür. Böylece yönü çok önceden çizilmiş ve süreç içinde olgunlaştırılmış ilkeler, saltanatın kaldırılmasıyla başlayan, uluslararası tanınma ve Cumhuriyet'in ilanıyla tamamlanan siyasal olağanlaşmanın temelini de meydana getirmiştir.

Lozan barış görüşmelerinin kesintiye uğradığı bir arada ve özellikle dışa dönük olarak bir duruş sergilemek gayesini de yerine getiren İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-04 Mart 1923)[19] yeni devletin biçimlenmekte olan temellerinin bir dışavurumudur. Öyle ki sekülerize bir toplum hedefinin ortaya konduğu Kongre'de, devlet düzeninin "laik", "ulusal" ve bu iki ilkenin doğal sonucu olarak "cumhurî" olacağı vurgulanmıştır. İzmir İktisat Kongresi, kurulacak yeni devletin, insan iradesinin egemen olacağı ekonomik, siyasal, toplumsal ve hukuksal bir çerçevesini ortaya koymuştur. Bu özün tarifinde, tam bağımsızlık ülküsünün vazgeçilmezliğinin ancak "iktisadi egemenliğin" sağlandığı, ulusal egemenliğe dayanan bir yönetimle gerçekleştirilebileceğine işaret edilmektedir. Böylece Kongre, "ulusal toplum", "ulusal ekonomi", "ulusal hukuk" esaslarını içeren bir cumhuriyete yönelik düşünsel hazırlığın açıklığa kavuşturulması işlevini görmüştür (Hafızoğulları, 2001, s. 4-5, 8-13, 17, 20, 26, 30-33).

2. Ulusal Mücadele'nin Meclisli ve Anayasasız Evresi

Başkentin "resmen işgali"[20] sonucunda, İstanbul'un bir iktidar seçeneği olmaktan bütünüyle çıkması, Ankara'da ulusal bir meclisin toplanması yönünde karar alınmasına yol açmıştır. Heyet-i Temsiliye Başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal, 17 Mart 1920 günü ordu komutanlarına ve valilere gönderdiği genelgede bir kurucu meclisin (meclis-i müessesan) toplanmasını, yapılacak seçimlerin ana hatlarını ortaya koyarak bildirmiştir. Toplanacak meclisin siyasal niteliği

18 Tanör, 1996, s. 172-174.

19 Kongre'nin genel ruhu ve ileride kurulacak yeni devletin üzerinde yükseleceği esaslar hakkındaki genel bir değerlendirme için bkz. Afet İnan, 1989, s. 1-16.

20 İstanbul'un işgali bir anda gerçekleşmemiş bir olaydır. Öyle ki Fransızlar, çok daha aceleci davranmışlar ve Britanyalıların 16 Mart'taki asker çıkarmalarından 16 ay önce, General Franchet d'Espèrey komutasında şehri işgal etmişlerdir. Bu durum, Mustafa Kemal'in 25-26 Şubat 1920 tarihinde Mazhar Müfit'e gönderdiği mektupta da doğrulanmaktadır. Resmi işgalin Ankara bakımından yarattığı sonuç ise beklenenin aksine, işlevi sorgulanmaya başlayan Heyet-i Temsiliye'yi, daha meşru ve gerekli bir organ olması yönünde güçlendirmiştir. Böylece TBMM kurtuluşun tek umudu ve siyasal otoritesi haline dönüşmüştür (Özgül, 1989, s. 142-143).

üzerindeki tartışmalar, ulusal direnişin zarar görmemesi amacıyla bir niteleme farklılığıyla aşılmıştır. 19 Mart'ta 1920'de yayımlanan genelgeyle İstanbul'daki tutuklamalardan kurtulup gelebilen Mebusan Meclisi üyelerinin de katılacağı, "olağanüstü yetkilere sahip" I. TBMM'nin seçim süreci başlatılmıştır.[21]

Bağımsızlık savaşını yönetsel, hukuksal, toplumsal, ekonomik vb. yönler itibarıyla almaya çalıştığı bütün önlemlerle yürüten I. TBMM'nin siyasal niteliği ve düşünsel karakteri, daha Meclis'in toplanması kararının alındığı tarihten, Anayasa'nın kabul edildiği tarihe kadar sürekli olarak tartışma konusu olmuştur. Bu nedenle TBMM'nin sonraki dönemi de etkileyecek düşünsel ayrılıkları[22] bakımından, "kuruculuk işlevinden" sonraki tartışma konusunu, onun Meşrutiyet Meclisi'nin devamı olup olmadığı sorunsalı oluşturmuştur.

Olağanüstü olmasına karşın yapısı itibarıyla siyasal ve ideolojik birlik taşımayan I. TBMM, bu ölçüde bölünmüş ve birçok konuda kendi içinde çatışan bir yasama organı kimliğindedir. Meclis'in, anayasa hazırlıklarını da tamamlayıp kabul ettiği dokuz aylık çalışma süresinde, bir iktidar dengesinin kollandığı gözlenmektedir. Öyle ki, Meclis'in toplanma amacında, İstanbul'la birlikte hilafet ve saltanat makamının kurtarılması ve dokunulmazlığının sağlanarak hukukunun korunacağının belirtilmesi vurgulanmaktadır. Bu sayede işgallere karşı örgütlenen ve merkezîleştirilen ulusal direncin, oluşabilecek tepkilerle zafiyete uğramaması ve gücünü yitirmemesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla Anayasa'nın kabulüne kadarki evrede, cumhuriyet izlenimi verecek karar ve

---

21 Seçim kararının alınması ve seçim çalışmalarının başlaması hakkındaki ayrıntılı okuma için bkz. Güneş, 2017, s. 109-121. Yerleşim birimi olarak livaların (sancak) seçim çevresi kabul edilerek yapıldığı seçim, koşulların olağan dışılığı nedeniyle çeşitli sorunlarla gerçekleşebilmiş ve hatta bazı yerlerdeki seçimlerin tamamlanması ve temsilcilerin Meclis'e katılımı, 23 Nisan 1920 sonrasına kalmıştır. Buna göre, Edirne vilayetine bağlı Gelibolu, Kırk Kilise ve Tekfurdağı (Tekirdağ) ve bağımsız Çatalca livası ile Oltu livasında seçimler yapılamamıştır. Bu eksiklikler, söz konusu livalardan Meclis-i Mebusan'a gönderilen milletvekillerinin TBMM'ye katılımı ile kapatılmaya çalışılmıştır. İlgi sayısal veriler ve ayrıntılı okuma için bkz. Demirel, 2014, s. 73, 75, 78-101.

22 Ulusal Mücadele'nin dönüm noktalarından birini oluşturan TBMM'nin siyasal karakterini de belirginleştiren düşünsel çeşitlilik, ilk nüvelerini Kongreler döneminde göstermiştir. Öyle ki, Meclis açılmadan önceki düşünsel aykırılıkların içinde yer alan mandacılık ve yöresel kurtuluş düşünceleri süreç içinde reddedilmiş ve yerini "tam bağımsızlıkçı" bir karşı koyuşa bırakmıştır. Tam bağımsızlığa ulaşma konusunda farklı yaklaşımların olduğu anlayış da TBMM'de bir başka ayrışmaya yol açmıştır. İdeolojik siyasal çoğulculuğun yanında ayrıca I. TBMM ortamında üyelerin ve grupların sosyo-ekonomik ve kültürel yapı farklılaşmasından kaynaklanan ayrışmalar ve hatta kamplaşmalar olduğu da bir gerçekliktir. Ayrıntılı okuma için bkz. Güneş, 2009, s. 133-245.

eylemliliklerden kaçınılmasına özen gösterilmiş[23] ve hatta Meşrutiyet Parlamentosu algısını engellemek üzere katı bir tavır sergilenmemiştir (Yücekök, 1983, s. 93-95). Buna karşın, I. TBMM'nin kuruculuk niteliği göstermesi, 1876 Kanun-i Esasi hükümlerine göre ve Padişah'ın iradesine uygun olarak toplanmaması ve Meclis-i Âyan'ı temsilen hiçbir üyenin çağrılmamış olması, onu, devamlılık arz eden bir meşrutiyet meclisi olmaktan uzaklaştıran diğer gerçekliklerdir (Çamurcuoğlu, 2016, s. 208-209).

I. TBMM'nin işlevsel bir tanımı yapılmaya çalışıldığında, çok yönlü ve boyutlu olmak zorunda kalan bir yasama örneği ile karşılaşılmaktadır. Öyle ki dönemin koşullarına göre oldukça kalabalık, siyasal çoğulculuğu fazla ve yerel temsiliyeti geniş tutulmuş bir "meclis kompozisyonu"[24] söz konusudur.

23 Nisan 1920 Cuma günü açılan I. TBMM, geçici Başkanlık Divanı'nın oluşturulmasını takiben, milletvekili mazbatalarını incelemiş ve ardından da yasama komisyonlarının seçimiyle ilk günü tamamlamıştır. Mustafa Kemal, Meclis Birinci Başkanı seçildiği gün (24 Nisan 1920), Meclis'in içinden bir "yürütme kurulu" oluşturulması için önerge vermiştir. Böylece hukuki durumu 1 Mayıs 1920 toplantısında görüşülen ilk yürütme kurulu,[25] 9 Mayıs itibarıyla programını okuyarak çalışmaya başlamıştır. İlk günler itibarıyla "Türkiye" adını taşımayan Büyük[26] Millet Meclisi, hükümet eden ve yargılayan kurucu bir konvansiyon organı halinde çalışmıştır. Savaşı yürüten bir karargâh olması nedeniyle sürekli toplanık haldeki TBMM, aynı zamanda anayasal durumunu netleştirmeye de

---

23 Meclis'in ilk hükümetini oluşturmak üzere Mustafa Kemal'in verdiği önerge okunduğunda, İstanbul yönetiminin hukuksal ve siyasal varlığına yönelik oldukça nazik davranıldığı görülmektedir. Öyle ki önerge incelendiğinde, halife Sultan'ın Osmanlı Devleti'nin ve bütün Müslümanların başı olması nedeniyle bir devlet başkanlığı makamı olmaksızın bir hükümet oluşturulması zorunluluğu belirtilmektedir. Geçici bile olsa bir padişah vekilliğinin (kaymakamlığının) kurulması önerilmemekte ve amacın Padişah'ın kurtarılması olduğu vurgulanmaktadır (Tunaya, 1958, s. 232-234).

24 Meclis'in sosyolojik yapısı hakkında ayrıntılı bir okuma için bkz. Güneş, 2009, s. 73-122.

25 Üyeleri Meclis tarafından seçilen ve Mustafa Kemal'in başkanlığını yaptığı ilk yürütme kurulunun yaşadığı en büyük sorun, kurul içinde dayanışma ve düşünce birliğinden yoksunluk olmuştur. Kurul üyelerinin ortak bir program çevresinde birleşmemesi ve güvenoyu ile göreve devamlılıklarının söz konusu olmaması bir meclis hükümeti modelinin uygulanmasına yol açmıştır. Bu durum, savaş koşullarında, TBMM'nin çalışma yeteneği bakımından bir tıkanma nedeni olmuştur. Özellikle Meclis içindeki gruplaşmaların gittikçe keskinleşmesiyle yürütme kurulunun uğradığı sert eleştirilerin yarattığı istifalar nedeniyle yeni üyelerin seçimi de gittikçe zorlaşmıştır. İlk yürütme kurulunun oluşumu, vekillerin kimler olduğu, programı ve kendisine yönelik tartışmalar ile sonrasında kurulan "Fevzi Paşa Hükümeti", "Rauf Bey Hükümeti", "Fethi Bey Hükümeti" hakkında ayrıntı okuma için bkz. Güneş, 2012, s. 295-307, 310-311, 314, 316-357.

26 Başkentin resmen işgal edildiği, Osmanlı Parlamentosu'nun kapatıldığı ve Halife Sultan'ın esir duruma düştüğü siyasal ortamda, devleti temsil edecek bir kurum olacağı düşünülen TBMM, ülkedeki diğer bütün meclislerin üstünde bir gücü ifade etmesi amacıyla "Büyük" sıfatıyla nitelendi-

çalışan devrimci ve halkçı bir arayıcılık içindedir ki, bu özelliği, onun "bağımsızlıkçı" bir ideolojiyi taşıdığını göstermektedir (Tunaya, 1970, s. 34-48).

3. Ulusal Egemenlik İlkesinin Pozitifleşmesi ya da Cumhuriyet'in İlanı: 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

Kongreler süreci ile başlayan ve I. TBMM'nin açılmasıyla netleşen "İstanbul-Ankara" iktidar saflaşması, 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte geri dönülmez bir evreye girmiştir. Öyle ki Cumhuriyet Devrimi'ne[27] giden sürecin hukuksal "meydan okuması" olarak nitelendirebilecek 1921 Anayasası "ulusal egemenlik ilkesi"[28] üzerine inşa edilmiştir.

Kalıcı sonuçlarını, kurtuluş mücadelesinin kazanılması koşuluna bağlı olarak doğuran bu siyaset belgesi, Ulusal Mücadele'ye damga vuran siyasal yönelimin anayasal tarifidir. Fiilen sonlanmış İmparatorluğun siyasi sınırları içinde gelişen yeni devletin hukuki embriyosunu meydana getiren 1921 Anayasası'nın hazırlığı ancak Meclis'in açılışından aylar sonra başlayabilmiştir.

Yeni devletin ve siyasal sistemin ana kurgusunun önemli ölçüde biçimlendirildiği aşama, Meclis'in 1. Yasama Dönemi (23 Nisan 1920-10 Mayıs 1921) olmuştur. Meclis Başkanlığı'nın oluşturulması, Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nun kabulü, yürütme kurulunun belirlenmesi usulü ve seçiminin hemen ardından, 7 Haziran 1920'de çıkarılan kanunla, İstanbul yönetiminin 16 Mart sonrasında yaptığı antlaşmaların ve işlerin TBMM onayı olmaksızın geçerli olmayacağı hükme bağlanmıştır. TBMM'nin çalışma düzenini de etkileyecek içerikte kabul ettiği "Nisab-ı Müzakere Kanunu" (5 Eylül 1920) ve "İcra Vekillerinin Seçim Şekline Dair Kanun" (4 Kasım 1920) Anayasa taslağının temelini oluşturacak Halkçılık Programı'nın Meclis Genel Kurulu'na sunulmasından önceki diğer önemli adımlardır (Demirel, 2012, s. 41-45).

---

27 İmparatorluk anayasasından farklı olarak "ulusal iradeyi" öne çıkaran TBMM yönetimini anayasallaştıran 1921 kurucu metninin kurallaştırdığı ulusal egemenlik ilkesi, Anayasa'nın "en önemli yeniliği ve devrimci özünü" oluşturmuştur (Özbudun, 2010, s. 28).

28 Ulusal egemenlik ilkesinin hukuk kuralı olarak düzenlendiği ilk metin 1921 Anayasası olmakla birlikte, "ulus/ halk iradesi", "ulus egemenliği" kavramları, II. Meşrutiyet'in ilanını izleyen dönemde gündeme gelmeye başlamıştır. Padişah'ın, 1909 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde vatan ve millete sadakat yemininde bulunacağının öngörülmesi, bunun simgesel işaretlerinden birini oluşturmaktadır. Keza, Meclis-i Umumi'nin kanatları arasındaki çatışmalı ilişkide de "hakimiyet-i milliye" ilkesine sürekli gönderme yapılmıştır. 31 Mart Olayı'ndan sonra Yeşilköy'de Meclis-i Milli adıyla olağanüstü bir toplantının yapılması, ulus egemenliği kavramının Osmanlı siyasetinde pozitif olmasa da bir siyaset kuralına dönüşmeye başladığını göstermektedir (Memiş, 1991a, s. 97-98). Özellikle Meclis-i Mebusan'ın bu ilkeye sahip çıktığı ve Âyan Meclisi'nin ise bu ilkeye aykırı biçimde, oluşum yapısını ileri sürerek, bütçe kanun tasarısına müdahil olunmaması yönünde tartışmalar yaptığı görülmektedir. İleri bir okuma için bkz. Demirci, 2008, s. 89-95.

1921 Anayasası'nın temelini oluşturan Halkçılık Programı, yürütme kurulu tasarısı olarak 13 Eylül 1920 tarihinde Meclis'e sunulmuş ve 18 Eylül tarihli oturumda okunmuştur. "Maksat ve Meslek", "Mevadd -ı Esasiye" ve "İdare" ana bölümlerinde oluşturulmuş 31 maddelik bu anayasa taslağı, içerdiği hükümler ve öngördüğü yenilikler nedeniyle çok ciddi tartışmalara neden olmuştur. Özellikle iller için düşünülmüş "yetki genişliği" (tevsi-i mezuniyet) ilkesi; il yöneticisi valinin hukuki ve siyasal konumu ve illerin yönetim modelinin özerklik esasına dayanması, geleneksel Türk yönetim anlayışının en çarpıcı istisnasını oluşturmuştur (Akın, 1992, s. 343-344).

Hazırlık ve müzakere süreci çok hızlı biçimde tamamlanan anayasa taslağının öne çıkan konuları, açılmasından itibaren siyasal karakteri bir türlü netleştirilemeyen ve tartışma nesnesi olmaktan kurtulamayan TBMM'nin hukuki konumunu somutlaştırmış ve sonraki dönemin ne olacağının işaretlerini vermiştir.

Halkçılık Programı okunduktan sonra özel ve geçici bir komisyona (Encümen-i Mahsus) havale edilmiş olup, komisyon taslak hakkında hazırladığı raporu, görüşülmek üzere 18 Kasım 1920'de Meclis'e sunmuştur. Programın maksat ve meslek kısmı, TBMM Hükümeti'nin ana gayesinin adeta bir "anayasa başlangıcı" niteliğindedir. Taslağın öngördüğü ideolojik ve siyasal temellere yönelik ikinci kısımda, "ulusal egemenlik", "erkler birliği", "saltanat ve hilafetin geleceği", "mesleki temsil", "TBMM'nin seçimi ve yetkileri" ile "Meclis ve hükümet arasındaki ilişki" başlıkları düzenlenmiştir. İdare kısmını oluşturan hükümler ise Türk anayasacılığında hiç görülmedik bir kapsam genişliğinde ve içeriğindedir. Öyle ki anayasa taslağında il temelinde öngörülen "özerklik uygulaması", yerel yönetimlere verilen önemi göstermektedir.[29]

Sovyetler Birliği deneyiminin siyasal ortamında, anayasa taslağına ve sonrasında da Anayasa metnine egemen olan halkçılık anlayışı, taslağın müzakeresinde, mesleki temsil kadar "özerklik" önerisi bakımından da etkili olmuştur. Bağımsızlık sorunu yaratacağı itirazı üzerine, yerel düzeyde kabul edilen özerklik uygulaması, illeri ve nahiyeleri kapsayacak biçimde örgütlenmiştir. Kazaların (ilçe) özerk kılınmadığı bu yapılanmada, il ve nahiyelerin yerleşim yerlerindeki halkın, kendi seçeceği şûralar (kurullar) yoluyla yönetime katılacağı düzenlenmiştir. Bu çerçevede, TBMM'nin kabul edeceği kanunlara aykırı olmamak kaydıyla "vakıflar", "eğitim ve öğretim", "medreseler", "sağlık", "iktisat", "tarım", "bayındırlık" ve "toplumsal dayanışma" işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il şûrasının yetkisine bırakılmıştır (Sevinç/Demirkent, 2017, s. 21-24, 30, 34-35, 47-51).

---

29 İki ay süren Meclis görüşmeleri süresince belli konulara ilişkin düzenlemeler taslak metninden çıkarılmıştır. Buna göre hilafet ve saltanatın durumu hakkındaki düzenlemeler, TBMM içinde oluşabilecek ayrışmaları engellemek için metinden çıkarılmıştır. Benzer biçimde "temsilin" niteliği üzerinde yapılan ısrarlı tartışmaların sonunda, mesleki temsil ve tek dereceli seçim usulüne ilişkin düzenleme önerileri de metinden çekilmiştir. Meclis'in yetkileri; egemenlik yetkisinin kayıtsız ve şartsızlığı ile meclisin üstünlüğü ve yürütme kurulunun yetkileri bağlamında itirazlar olmuş ve değişikliklere gidilmiştir (Özbudun, 1992, s. 19-43).

1921 Anayasası'nın "Vilayat" başlıklı 11. ve 14. maddeleri ile "Umumi Müfettişlik" başlıklı 22. ve 23. maddeleri dikkatle okunduğunda, yerel yönetimlere verilen öneme karşın merkezî yönetimin sıkı bir hukuksal ve idari denetim öngördüğü görülecektir. Buna göre, iller tüzel kişiliği ve özerkliği haiz olmakla birlikte, "iç ve dış siyaset", "şer'i, adli ve askerî işler", uluslararası ekonomik ilişkiler", "hükümetin öngördüğü genel yükümlülükler" ve "birden çok ilin yararlanacağı konular" dışında olmak üzere aynı maddede (1921 Anayasası, md. 11) sayılan işler ancak Meclis'in çıkaracağı kanunlar dairesinde yapabilecektir. İdari denetime yönelik ilk düzenleme ise il düzeyinde öngörülmüştür. Buna göre TBMM'nin ildeki vekili ve temsilcisi konumunda bulunan valiler, merkez-yerel yönetim çatışmasında duruma müdahil olacaklardır (1921 Anayasası, md. 14). Keza, oluşturulan Genel Müfettişlik kurumuyla (1921 Anayasası, md. 22), müfettişlik sahalarının güvenliği, gündelik işlerinin devamlılığının denetimi, bu sahalar içindeki illerin ortak işlerinin uyumlulaştırılması ve merkez-yerel yönetim ilişkilerinin incelenmesi suretiyle sürekli bir idari denetimin yapılacağı da Anayasa'da öngörülmüştür (1921 Anayasası, md. 23). Anayasa'nın 11. maddesindeki "kapsam belirginliği" ve kanunilik esasları birlikte göz önüne alındığında, öngörülen yerellik özelliğinin oldukça dikkatli biçimde düzenlendiği görülecektir.

20 Ocak 1921 günü yapılan oylama sonucunda kabul edilen 85 sayılı 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yeni siyasal sistemin ana hatlarını da çizmiştir. Savaş devam etmesine ve Ulusal Mücadele'de kesin sonuç alınmamasına karşın, bu anayasal siyaset belgesi, kurulacak yeni devletin temel esası olarak "ulusal egemenlik ilkesini" (md. 1) ve sonuçlarını (md. 6) pozitifleştirerek adı resmen konmamış bir cumhuriyeti ilan[30] etmiştir. Bu ana esasın dışında dönemin olağandışı koşullarına uygun olarak erkler birliği uygulaması da hukukileştirilmiş ve Türk devletinin yönetiminin de meclis hükümeti biçiminde gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır (md. 2, 3, 7, 9). Umumi Müfettişlik (md. 22, 23) kurumuyla merkezi denetimin sağlanmaya çalışıldığı idare örgütlenmesi, il-ilçe- nahiye biçiminde olup il ve nahiye birimlerine özerklik tanınmıştır. Nahiyelere kendi özel yaşamlarında tanınan bu olanak (md. 16, 21) iller bakımından ayrıntılı olarak Anayasa'da düzenlenmiştir.

Toplamda 24 maddeden ibaret ve "özgürlükler hukuku", "değiştirilme yöntemi" gibi önemli anayasal konuları içermeyen 1921 Anayasası, durumun acil gereksinimlerini karşılamak üzere hazırlanmış "eksik" bir geçiş düzenlemesidir. Bu özelliklerine karşın 1921 Anayasası, 1. maddesi itibarıyla fiilî anlamda kurulmakta olan Cumhuriyet'in hukuksal çatısını da örmektedir. TBMM'nin 1922 yılının sonu itibarıyla aldığı 307 ve 308 sayılı Kararlarla İmparatorluğun hukuken sonlandığı, saltanatın kaldırıldığı ve egemenliğin nihai olarak millette olduğu

30 Mustafa Kemal, TBMM açıldıktan sonra kurulan ilk yürütme kurulunun tanımlanmasında, ulusal egemenliğe dayanan halk hükümetini, "cumhuriyet" olarak nitelemektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. Atatürk, 2013, s. 300.

aşamaya gelinmiştir. O nedenledir ki, 29 Ekim 1923'te yapılan Anayasa değişikliği, aslında biçimsel olarak "malumun ilamı"dır. Sonuç itibarıyla Cumhuriyet döneminin başlama noktasını oluşturan 1921 Anayasası, kuvvetler birliği içinde yasamanın üstünlüğü ilkesine dayalı, halk (millet) - meclis (yasama) - hükümet (yürütme) - bürokrasi (yönetim) arasındaki hiyerarşik ilişkiler üzerine kurulu temsilî bir demokrasi öngörmüştür (Parla, 2016, s. 21-22).[31]

Sonuç

Osmanlı İmparatorluğu'nun sona erdiğinin hukuki saptamasını, başkent İstanbul'un resmen işgali tarihine kadar geriye yürüten TBMM kararına rağmen İmparatorluk siyasal olarak 30 Ekim 1918 tarihinde sonlanmıştır. Ulusal Mücadele dönemi, altı yüzyıllık bir bedenin içinden yeni bir devletin doğumunu ifade etmektedir. Kendi içinde, "Kongrelerin İktidarı", "Direnişin Birleştirilmesi", "TBMM Hükümeti'nin Kurulması" ve "Egemenlik Kaynağının Yer Değiştirmesi" olarak çeşitli evrelere ayrılan bu ateşkes dönemi, Türkiye Cumhuriyeti'nin hazırlık aşamasıdır.

Savaşın olağandışı koşullarının yarattığı gelgitlere karşın yeni devletin kurucu kadrosu, bütün süreci nazik bir hassasiyetle yürütebilmiştir. Öyle ki Ankara'daki Hükümet, aynı anda işgal kuvvetleriyle savaşmakta, İstanbul Hükümeti'nin engellemelerini önlemekte; çıkan isyanları bastırmaya çalışırken, demokratik meşruiyetten sapmadan, Meclis içi muhalefetin itirazlarını göğüsleyerek Cumhuriyet Devrimi'nin siyasal, hukuksal, kurumsal ve yönetsel altyapısını gerçekleştirmektedir.

Erkler birliği ve yasamanın üstünlüğü esaslarına dayanan 1921 Anayasası'yla, halkçılık anlayışının getirisi olarak merkezî denetimi hiç de zayıf olmayan bir yerel özerklik öngörülürken; mesleki temsil de uzun tartışmalardan sonra reddedilmiştir. Egemenlik kaynağı ve aktörü açısından yer değişikliğinin yapıldığı kurucu metinde, kurtuluş amacının gerçekleşmesi için bütün toplumsal güçlerin bir araya getirilmesi öncelenmiştir.

İdeolojik siyasal çizgisi, "tam bağımsız ulusal devlet" olarak kurgulanan Cumhuriyet, 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girişiyle üstü kapalı olarak ilan edilmiştir. Yeni devlet, Anayasa'da herhangi bir pozitif düzenleme öngörülmemekle birlikte, ulusal egemenlik ilkesinin ödünsüz kabulünün gereği olarak laik karakterli bir yönetimin taşıyıcısı olmuştur.

Mudanya Ateşkesi'yle başlayan, İmparatorluğun sonlandırılması ve saltanatın kaldırılmasıyla devam ettirilen siyasal olağanlaşma, uluslararası tanınmanın sağlandığı Lozan Barışı'yla ilk aşamasını tamamlamıştır. 1921 Anayasası'nın yürürlüğünü koruduğu bu dönem, 29 Ekim 1923 Anayasa değişikliğiyle hukuken taçlandırılmış ve yeni devletin resmî adı Cumhuriyet olarak anayasallaştırılmıştır.

---

31 Ek okuma için bkz. Memiş, 1991b.

KAYNAKÇA

Akın, Rıdvan (1992). "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Lâyihasını Müzakeresi," *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul.

Akın, Rıdvan (2001). *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Atatürk, Kemal (2013). *Nutuk*, 1919-1927, *Cumhuriyet Halk Partisi'nin 15-20 Ekim 1927 Tarihleri Arasında Toplanan İkinci Büyük Kongresinde Söylenenler*, (Bugünkü Dille Yay. Haz.) Z. Korkmaz, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, 31. Baskı, Ankara.

Berkes, Niyazi (2015). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. (Yay. Haz.) A. Kuyaş, Yapı Kredi Yayınları, 21. Baskı, İstanbul.

Çamurcuoğlu, Gülden (2016). *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*, Astana Yayınları, Ankara.

Çekiç, Orhan (2015a). *İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e II, 1919 Başlangıç, Samsun'dan Erzurum'a*, Kaynak Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

Çekiç, Orhan (2015b). *İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e III, 1920 Teşkilatlanma, Sivas'tan Ankara'ya*, Kaynak Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

Çekiç, Orhan (2016). *İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e I, 1918 Arayış, Mondros'tan İstanbul'a*, Kaynak Yayınları, İstanbul.

Demirci, H. Aliyar (2008). "1908 Parlamentosunda Meşrutiyetin Değerleri ve İlkeleri", *Doğu Batı* dergisi, *II. Meşrutiyet 100. Yıl*, Cilt 1. 11 / 45, s. 83-104.

Demirel, Ahmet (2012). *Tek Partinin Yükselişi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Demirel, Ahmet (2014). *İlk Meclis'in Vekilleri, Millî Mücadele Döneminde Seçimler*, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Goloğlu, Mahmut (2011). *Millî Mücadele Tarihi-I, Erzurum Kongresi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Goloğlu, Mahmut (2017). *Millî Mücadele Tarihi-II, Sivas Kongresi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Güneş, İhsan (2009). *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı* (1920-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

Güneş, İhsan (2012). *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Hükümetler, Programları ve Meclisteki Yankıları* (1908-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Güneş, İhsan (2017). *Atatürk Dönemi Türkiye'sinde Milletvekili Genel Seçimleri (1919-1935)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Hafızoğulları, Zeki (2001). *Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Fikrî Temelleri*, Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı Yayınları, Ankara.

İnan, Ayşe Afet. (1989). *İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923)*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

Kili, Suna (2001). *Türk Devrim Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Memiş, Emin (1988). "1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı*, 9 / 1-3, s. 217-241.

Memiş, Emin (1991a). "Milli Hakimiyet Kavramının Pozitif Bolgelere Girme Sürecinden İzlenimler", Argumentum. 1 / 7, s. 96-100.

Memiş, Emin (1991b). "1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanununun Öngördüğü Rejimin Mahiyetine Dair Gözlemler", Argumentum. 2 / 13, s. 202-204.

Memiş, Emin (2001). *Türk Anayasa Gelişim Süreçleri (1808-2001), Anayasa Hukuku Notları*, Filiz Kitabevi, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul.

Odyakmaz, Cevad (2013). *Mondros-Sevr ve Mudanya-Lozan*, Togan Yayınları, İstanbul.

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

Özbudun, Ergun (2010). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara.

Özgül, M. Cemil (1989). *Heyet-i Temsiliye'nin Ankara'daki Çalışmaları (27 Aralık 1919-23 Nisan 1920)*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.

Parla, Taha (2016). *Türkiye'de Anayasalar, Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016*, Metis Yayınları, Genişletilmiş 5. Baskı, İstanbul.

Sevinç, Murat ve Dinçer Demirkent (2017). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Sezgin, Ömür (2005). *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

Tanör, Bülent (1992). *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)*, Afa Yayıncılık, İstanbul.

Tanör, Bülent (1996). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Afa Yayınları, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, İstanbul.

Tanör, Bülent (2008). *Anayasal Gelişme Tezleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Tunaya, Tarık Zafer (1958). "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 23 / 3-4, s. 227-247.

Tunaya, Tarık Zafer (1970). "Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin 50. Yıldönümünde", *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, 31, s. 31-50.

Tunaya, Tarık Zafer (1982). "Mütareke Döneminin Özellikleri (1918-1922)", *Prof. Dr. Ümit Doğanay'ın Anısına Armağan 2*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul.

Tunaya, Tarık Zafer (2003). "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejimine Geçiş (1919 Genel Seçimleri ve Osmanlı Parlamentosu'nun Son Toplantı Devresi)", *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Yücekök, Ahmet N. (1983). *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Yücekök, Ahmet N. (1984). *100 Soruda Türk Devrim Tarihi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.