
**100. YIL
PERSPEKTİFİYLE
1921 TEŞKİLÂT-I
ESÂSİYE KANUNU
VE
MİLLÎ EGEMENLİK**

Editörler

Prof. Dr. Haluk ALKAN

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KÖROĞLU

**100. YIL PERSPEKTİFİYLE
1921 TEŞKİLÂT-I ESÂSİYE KANUNU VE
MİLLÎ EGEMENLİK**

TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Adına Yayımlayan
Mehmet Ali KUMBUZOĞLU
TBMM Genel Sekreteri

Yayın Koordinatörü
Dr. Necati SUNGUR
Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanı

Editörler
Prof. Dr. Haluk ALKAN
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KÖROĞLU

Kapak Tasarımı
Burcu Havva DAĞ

Sayfa Tasarımı
Gökhan KOÇMAN

Baskı
TBMM Basımevi - 1. Baskı Ocak 2023

ISBN
978-605-2089-78-1

Baskı Adedi
1000

1921 TEŞKİLÂT-İ ESÂSİYE KANUNU'NUN TÜRK KAMU HUKUKUNDAKİ YERİ

Prof. Dr. Rıdvan Akın
Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,
Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı,
İstanbul, Türkiye

1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (TEK), Türk kamu hukukunun temelinde yatan devrimci dönüşümün simgesidir. Bu kanun, sağladığı devrimci dönüşümle, TBMM rejiminin çıkardığı en önemli yasalardan birini oluşturmaktadır. Öncelikle böyle bir kanuna neden ve nasıl ihtiyaç duyulduğu üzerinde durmak gerekir. Bunun için de öncelikle bu yasa'yı çıkaran TBMM'nin nasıl kurulduğuna ilişkin bazı temel açıklamaların yapılması yerinde olur. TBMM, Dördüncü Dönem Osmanlı Meclis-i Mebûsanı'nın çalışamaz hâle gelmesi nedeniyle, Müdâfaa-ı Hukuk Heyet-i Temsiliye'nin çağrısı üzerine "*salahiyeti fevkaladeyi haiz olarak*" toplanmış bir meclistir. Bir meclis-i müessisandır. Yani kurucu bir meclistir. Bu meclis, 1 sayılı Heyet-i Umûmiye Kararı ile kendini meşrulaştırdığı anda, aslında yeni bir devlet doğmuştur. Ancak bunun hukukileşmesi için birkaç yıla daha ihtiyaç olacaktır (Güneş, 1985, s. 47; Akın, 2001, s. 24).



TEK, Anadolu'da kurulmuş ama adı konmamış yeni devletin anayasasıdır.¹ TEK'in kabul edildiği 1921 yılı Ocak ayına kadar siyasal rejimin köşe taşlarını oluşturan üç önemli yasa çıkarılmıştır. Bunlar sırasıyla, “3 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, o yasaı değiştiren 47 sayılı Namzetlik Kanunu ve 5 Eylül 1920 tarihli 18 Sayılı Nisâb-ı Müzakere Kanunu'dur.”

Sonuç itibarıyla 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Sivas'ta temelleri atılmış olan “*Kuva-yı Milliye'yi amil ve irade-i milliyeyi hâkim kılmak*” (Velidedeoğlu, 1990, s. 5.) düsturunun anayasal metin hâline dönüştürülmesidir. Bunu sağlayan irade asli kurucu iktidarın iradesidir. Bu iradenin sahibi TBMM'dir. Bütün devlet erklerini uhdesine alarak kurtuluğu sağlayan bu meclis, yeni bir devlet kurmuştur. Bu devletin adı Türkiye Devleti'dir. 1921 Anayasası'nın ilk dokuz maddesindeki cumhuriyetçi ruh halkçı söylemle meşrulaştırılmış, yakın gelecekte ilan edilecek olan siyasal rejimin habercisi olmuştur.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu layihası, TBMM İcra Vekilleri Heyeti'nin siyasi programı olarak gündeme gelmiştir. Bu program yakın dönem tarihimizde *Halkçılık Programı* olarak anılır. İcra Vekilleri Heyeti'nin böyle bir programla meclisin önüne çıkışı çeşitli şekillerde yorumlanmıştır (Özbudun, 1992, s. 19). Bunlardan birincisi dönemin özel siyasi konjonktürüdür. Bu program, 1920 Mayıs'ından 1921 Mart'ına kadar devam eden Bolşevizm rüzgarlarına bir yanıt olarak değerlendirilebilir. Gerçekten de bu dönemde, Müdâfaa-i Hukuk dışında ona alternatif olarak ortaya çıkan gizli TKP, Halk İştirakıyyun Fırkası ve Halk Zümresi gibi oluşumların mecliste bir siyasi inisiyatif olarak öne çıkma eğilimleri vardı (Akbulut-Tunçay, 2007, s. 24-25). İcra Vekilleri Heyeti'nin böyle bir program ile meclis genel kurulunun karşısına çıkması her şeyden önce, meşrutiyet parlamentarizminde olduğu gibi parlamento-hükümet ilişkilerinin devam ettiğinin kabul edildiği anlamına gelirdi ki böyle bir şey söz konusu olamazdı. Dr. Tevfik Rüştü'nün (Aras) belirttiği üzere Birinci Meclis bir konvansiyon meclisi olduğuna göre, yasama ve yürütme erkleri, meclisin kendisinde mündemiçtir. Öyleyse aslında, meclisten ayrı bir icrai heyet olamazdı; Dr. Tevfik Rüştü'nün řu açıklaması dönemin siyasal rejimini açıklamaya yeterli görünüyor: “*Bizim karşımızda bir hükümet olmadığı gibi biz de Meclis-i Mebûsan değiliz. Karşımıza bir programla çıkmış bizden hariç bir*

1 Bkz. *Teşkilât-ı Esâsiye*, Kanun No: 85. Kabul Tarihi: 20 Kânun-ı Sani 1337 (20 Ocak 1921); *Düstür*; Üçüncü Tertip, Cilt 1, s. 196-199; *Ceride-i Resmıye*, 7 Şubat 1337 (1921).

hükûmeti icraiye yoktur."² Ancak uygulamaya baktığımızda bu soyutlama ile çelişir görünen TBMM kararları vardır. Örneğin; *25 Nisan 1920 tarihli 5 sayılı Kuvve-i İcraiye Teşkiline Dair Karar* bunların başında gelir. Bu kararlar önce *Muvakkat İcra Encümeni* kurulmuş, arkasından da "*3 Sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabı Hakkında Kanun*" çıkarılmıştır (Kili, 1985, s. 87).

Birinci Meclis döneminde meclis hükûmeti ilkesi her ne kadar vekillerin siyasi veçhe verilerek tek tek seçilmesi anlamına geliyorsa da uygulama Mustafa Kemal'in başkanlığında bir parti hükûmetinin varlığına işaret eder. Vekiller büyük ölçüde adı konmamış Kemalist çoğunluk partisinin üyeleri arasından görevlendirilmişlerdir. Ergun Özbudun'un yaptığı hesaplamalar göre, kanun tasarılarının %79'unun Heyet-i Vekile cihetinden gelmesi, mecliste bir çoğunluk partisi hükûmeti olduğuna delalet eder. Bu da yürütmeyi parlamenter hükûmet çizgisine doğru çeken en önemli gelişme olacaktır (Özbudun, 1992, s.72).

"*İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun*", Kâanun-u Esasi değişikliği gibi mütalaa edilerek, oylamaya katılanların mevsuf çoğunluğu ile kabul edilmiştir. Oysa ki Ankara'da "*salahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclisin*" toplantıya çağırılması dahi tek başına Kanun-u Esasi rejiminin ortadan kalktığı anlamına geliyordu. Ancak bu telaffuz edilmiyor, sanki meşrutiyet rejimi devam ediyormuş gibi davranılıyordu.

TBMM'nin kendi hukukunu tanımlaması anlamında, "*TBMM'nin Teşekkül Ettiğine Dair 1 Sayılı Heyeti Umumiye Kararı ve 26 Nisan 1920 tarihli Dahili Nizamnamenin (Mebusan Meclisi İçtüzüğü) Değiştirilerek Uygulanmasına Dair Karar*" (Köksal, 2007, s. 30), meclisin bir Üçüncü Meşrutiyet parlamentosu atmosferinde açıldığına işaret etmektedir. Ancak bu meşrutiyet, meşruiyetini monarktan değil, irade-i milliyeden almaktadır. Konvansiyonu toplantıya çağırana da Müdâfaa-ı Hukuk Heyet-i Temsiliye'sidir.

Bu meclisin üyeleri, Heyet-i Temsiliye tamimi uyarınca, "*bu kerre intihap olunan azalarla, İstanbul mebusanından iltihak eden azalardan*" oluşmaktadır. Bu konuda bir TBMM kararı mevcuttur. Yani, meclis kendi üyelerinin kimlerden oluştuğunu kendisi tanımlamıştır. İlk toplantısında 115 üye hazır bulunan meclis, 66 intihap dairesinden gelen yeni beşer üye ile daha kalabalık

2 Tefvik Rüştü Aras'ın "Bizim karşımızda bir hükûmet olmadığı gibi biz de Meclis-i Mebûsan değiliz" sözleri için bkz. Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler 1876-1938*, Cilt II, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2001, s. 96.



bir heyet hâline gelecektir. Verilere göre 1920 yazında Ankara'da fiilen 365 mebus bulunmaktadır. Bazı kamu hukuku kaynakları bu sayıyı 437 olarak vermektedirler. İstifalar ve Nisâb-ı Müzakere Kanunu (meclisin toplanma ve karar yeter sayısı) gereği mebusluk yerine memuriyeti tercih edenler olduğundan müzakerelere eylemli olarak katılanların sayısı çoğunlukla 200'ün altında gerçekleşmiştir (Aslan, 2001, s. 19; Goloğlu, III, 1968, s. 160).

Bu Üçüncü Meşrutiyet parlamentosu görünümü 20 Ocak 1921 tarihe kadar adım adım zayıflayacak, ortaya çıkan iradenin aslında daha radikal, daha devrimci olduğu anlaşılacaktır. Bu bir mebusun ağzından “*İhtilal Hükûmeti'nin Kânun-ı Esâsisi Yoktur*” ifadesi ile somutlaşacaktır (Akın, 2014, s. 600). Ortaya çıkan siyasal rejimin köşe taşlarını 5 Eylül 1920 tarihli Nisâb-ı Müzakere Kanunu ile İcra Vekilleri Heyeti'nin seçim ve yetkileri ile ilgili 3, 47 ve 244 sayılı kanunlar oluşturmaktadır.

Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile noktalanacak olan süreç “*Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevaddı Kanuniye*” olarak ilk defa gündeme gelmiş, Hukuk-ı Esâsiye (Anayasa) komisyonunda görüşülmüş, genel kurula gelen komisyon layihası tartışmalara yol açmış ve 22 Ağustos 1920 tarihli oturumda tasarı reddedilmişti (Karaçam Şengil, 1996, s. 204).

Halk zümresinin sol inisiyatifini durdurmaya yönelik bir tasarı olarak ele alabileceğimiz layiha, 18 Eylül 1920 tarihi itibarıyla genel kurulun bilgisine sunulmuştu. Genel kurul, “*Encümen-i Mahsusa*” adıyla bir karma komisyon oluşturarak öneri üzerinde çalışmaya başladı.

Hükûmet layihasında “*Maksat ve Meslek*” başlığını taşıyan dört madde, komisyonda TBMM beyannamesine dönüştü. Bu şekilde kabul ve ilan edildi (Memiş, 1999, s. 206-209). TEK'in beyanname kısmı anti-empyralist bir bildiri niteliğindedir. Halkçılık programı gibi beyannamede de kurucu unsur olarak artık “*ahaliyi islamiye*” veya “*ekser İslam ahali*” ifadeleri yerine Türkiye halkından söz edilmesi manidardır. Bu kavramlara daha ziyade Müdâfaa-ı Hukuk döneminde başvurulmuştur.

Layihanın encümenden dönüşü 18 Kasım 1920 tarihli 99 numaralı içtimadadır. TBMM 27 Ekim 1920 ile 20 Ocak 1921 tarihleri arasında (95-135. içtimalarda) esas itibarıyla TEK layihasını müzakere etmiştir. Bu noktada, 85 sayılı kanun olarak çıkarılacak olan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun temel

özelliklerine değinmekte yarar var. Bir kere öncelikle, Heyet-i Vekile'den gelen kanun layihası, Encümeni Mahsus'ta ve TBMM Genel Kurulunda önemli değişikliklere uğramış, 23 madde ve bir “*madde-i münferide*” ile sonuçları itibarıyla anayasacılık tarihimizde derin izler bırakan bir anayasa olmuştur. 1921 TEK, mevaddı esasiye başlığı altında dokuz maddeyi içermektedir. Bu maddeler, rejime ilişkin maddelerdir (Akzambak, 2005, s. 156). Geri kalan maddeler ise genel olarak idareye ayrılmıştır. Bu ayırımında vilayet, kaza, nahiye ve bölge genel valiliği mahiyetindeki umumi müfettişlikler ele alınmaktadır.

Siyasal rejime ilişkin ilk dokuz madde, Osmanlı anayasal düzeninden kopuşu apaçık ortaya koyar. Burada iktidarın düzenlenmesi açısından kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkesinden söz edilir. 1. maddedeki “*hakimiyet bila-kayd ü şart milletindir*” ifadesi, monarkla iktidarın paylaşıldığı meşrutiyetin artık olmadığını kanıtlar niteliktedir. Bilindiği gibi Kanun-u Esasi rejiminde hâkimiyet seçimlere ve parlamentoya rağmen padişahıdır (Demir, 2007, s. 29). Burada monark (padişah) iktidarının bir kısmını seçilmişlerle paylaşmaktadır. Oysa ki TEK, “*idare usulü(nü), halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesine*” dayandırmaktadır. Bu bir çeşit doğrudan demokrasi çağrısı olarak bile yorumlanabilir.

2. madde ise “*icra kudreti ve teşri salahiyetini*” Büyük Millet Meclisinin kendisine vererek, bütün devlet iktidarı konvansiyonda temerküz ettirmiştir. Heyet-i Vekile layihasının 8. maddesinde anlamlı bir şekilde “*Türkiye Halk Hükümeti'nden*” söz edilmektedir. Bu ifade, encümen layihasında da korunmuştur (İnönü Ansiklopedisi, 1966, s. 459). Ancak yasanın müzakerelerinde bu ifadenin çıkarılarak, “*Türkiye Devleti*” ifadesinin konulduğunu görüyoruz. Bunun arkasında dönemin Bolşevizm rüzgarları aranabilir. Belki de meclis, Ankara rejimin sınırını bu şekilde çizmeyi tercih etmiştir. Burada artık bir hükümetten değil, devletten söz edilmektedir. Bu devlet, Osmanlı toprakları üzerinde kurulmuş yeni bir devlettir. Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na göre, bu yeni devletin adı Türkiye Devleti'dir.

Bu yeni devletin doğuşuna ilişkin paradoks, 307 ve 308 sayılı TBMM kararları ile aşılacaktır. Bu kararlar, “*O zamandan beri Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal etmiş olup, yerine yeni ve millî bir Türkiye Devleti'nin kaim olduğunu ve TBMM'nin Hukuk-ı Hâkimiyet ve Hükümranının (egemenlik) Mümessili Hakikisi Olduğunu*” ilan edecektir (Çoker, 1993, s. 266).



Burada üzerinde önemle durulması gereken bir başka husus, Heyet-i Vekile layihasının 13. maddesidir. Bu maddede önerilen sistem meclis tarafından kabul görmemiştir. Heyet-i Vekile bu madde ile bir “*Musaggar Meclis (Küçültülmüş) formülasyonu*” ortaya atmıştır (Akın, 1992, s. 344-346). Buna göre, meclis her yasama döneminin ilk dört ayından sonra, gizli oylama ile sülüsünü (üçte birini) tefrik eder; sülüsana (2/3) mezuniyet verilir. Bir sonraki döneme kadar, diğer sekiz ay üçte bir üye mecliste kalarak tam yetki ile yasama faaliyetine devam eder. Yani meclis, her toplantı yılının başında bir büyük kongre niteliğini taşır (Akın, 1992, s. 351). Bu öneri, Osmanlı Kanun-u Esasi’si parlamentosunun izlerini taşımaktadır. Bilindiği gibi Osmanlı Mebusan Meclisi, Teşrinisani iptidası (Kasım başı) ile Mart arası dönemde çalışan ve devlet başkanı tarafından toplantıya çağrılarak gerektiğinde fesih edilebilen bir kurumdu. Oysa ki TBMM, kurulduğu andan kurtuluşu kadar “*müstemirren in’ikad*” edeceğini kararlaştırmıştı (Şirin, 2020, s. 390). Sürekli toplantı hâlinde olan, yasama ve yürütmeyi uhdesine almış bir meclisin böyle bir öneriyi kabul etmesi eşyanın tabiatına aykırıydı. Öneri reddedildi.

Seçim ve temsil konuları da TEK müzakerelerinde çok önemsenmiştir. Türkiye’de Birinci Meşrutiyet’ten 1946 seçimlerine kadar seçimler iki dereceli olmuştur. Milletvekillerini müntehib-i saniler (ikinci seçmenler) seçmişlerdir. Eldeki temel mevzuat da “*İntihab-ı Mebûsan Kanunu’dur*” (Gözler, 2000, s. 286). Mehmet Vehbi Bolak’ın deyiimi ile söylersek; “*TBMM hem meclis-i müessisan hem de meclis-i mebûsan niteliğini haiz*” olduğundan Heyet-i Temsiliye tamimi ile Müdâfaa-i Hukuk örgütleri ve mahallî idare meclisleri tarafından seçilmişlerdi. Seçim mazbatalarındaki vekalet ilişkisi ilk meclis için böyle kurulmuştu.

Birinci Meclis, halkçılık gereği seçimleri daha temsili ve daha demokratik ilkelere bağlamak istedi. Bunun o dönemde çok revaçta olan temsili mesleki ile mümkün olacağı kanaati yaygındı. Yani meclisi bir çeşit meslekler korporasyonu olarak tasavvur eden görüş çok geniş yankı buldu. Ancak kabul edilmedi. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey’in “*Şuradan Şuraya*” seçim olarak tanımladığı sistem ise günümüzdeki nispi temsili çağrıştırmaktaydı. Tunalı Hilmi daha 1902’de “*Osmanlı da Ahali hâkimliği*” başlığı ile bir risale yayımlamıştı (Ateş, 2009, s. 100-103). “*Şuradan Şuraya*” seçim yöntemi 1903’de Troçki’nin yayımladığı bir risalede de geçmekteydi. Tunalı’nın önerisi

Bolşevizm etkisinden mi yoksa aşağıdan yukarıya doğru demokrasinin bir yöntemi olarak mı gündeme getirdiği tartışılabilir. Sonuç itibarıyla, Tunalı'nın da vurguladığı gibi, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nda “*temsili mesleki değil temsili mahalli*” önemsendi ve bununla ilgi düzenlemeler yapıldı.

1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile idarede çok ciddi epistemolojik bir kopuş gerçekleştirmiştir. Bu anayasa Osmanlı-Türk anayasacılık tarihinde görülmemiş ölçüde ademimerkeziyetçidir. 1921 Anayasası'nda merkeziyetçilik sınırlı hatta istisnai yerinden yönetim asli ve geneldir (Perinçek, 1992, s. 367). Birinci Meclis bir taşra demokrasisi kurmak istemiştir. Bu dönemde anayasadan daha fazla müzakere edilen ama dönem sonunda kadük olan “*İdare-i Nevahi Kanunu Layihası*” çok anlamlı bir girişimdir. Bu kadük yasa iyice incelediğinde yerinden yönetimin mahalli yargı işleri dâhil yetkili kılınmak istendiği anlaşılmaktadır (Akın, 1996, s. 31-41). TEK'in 23 maddesinden 14'ünü taşra yönetimine, özellikle vilayet ve nahiye şûralarına ayırması anlamlıdır.

TEK, sadece vilayet ve nâhiyeye tüzel kişilik tanımı ve yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) delegasyonu yapmıştır. Kaza ise bir mülki idare birimidir. Valinin emri altında çalışan kaymakam tarafından idare edilir. TEK'in öngördüğü vilayet, cumhuriyet döneminin vilayet idaresi gibi değildir. 1921'de de vali devletin temsilcisidir. TEK 14. madde uyarınca vali, sadece “*devletin umumi vezaifi ile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale etmekle*” yetkilendirilmiştir.

Vali, vilayet şûrasının başkanı da değildir. Şûra kendi üyeleri arasından başkanını seçer. Yani merkezi idarenin mahallî idare üzerinde vesayet denetimini kullanan vali yoktur. Vilayet yönetimine ilişkin olarak gerek Heyet-i Vekile layihasında gerekse encümen mazbatasında geniş yetkiler öngörülmüştü. Encümenden gelen hâliyle tasarı, “*vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve tam muhtariyeti haizdir*” ifadesini içeriyordu. Fakat tam muhtariyet ifadesi kuşku ile karşılandı. Bir idarenin “*muhtariyet-i tamme*” yi haiz olması, bağımsız, müstakil olması anlamına gelebilirdi. O nedenle, tam ifadesi çıkarılarak, muhtar ifadesi ile yetinildi.

Müzakereler sırasında, ademimerkeziyetçi geniş delegasyonlara kuşkuyla bakan mebuslar yok değildi. Örneğin Bursa Mebusu Operatör Emin Bey “*halka alelacele tüm idari yetkilerin devredilmesi iyi netice vermez. Halkımızı def'aten böyle serbest bırakırsak zannedirim pek musib olmaz*” derken, ona



Tokat Mebusu Rifat Bey “*Tevsi-i mezuniyetin fazlası fayda getirmez*” sözleriyle katılmaktaydı. Bazı muhalifler ise “*Türkiye’de bu kanunla 60.000 müstakil hükümet teşekkül eder; bu hükümetçikleri kontrol etmek için 100.000 kişiye ihtiyaç duyulacaktır*” diyerek endişelerini ile getirmişlerdir (Akın, 2001, s. 216).

Bu kanun öncesinde Tanzimat’tan beri var olan mülki idare taksimatının büyük vilayet ve ona bağlı sancaklar düzeni lağvedilerek, bütün müstakil livalar (mutasarrıflıklar) vilayet yapılmıştır. Böylece Millî Mücadele döneminin vilayetleri görece küçük vilayetler olmuştur. Bu arada birçok müstakil sancağın vilayet yapıldığına dair meclis kararları tutanaklarda görülebilir (Düstür, Tertip III, Cilt II, s. 6). Bu arada daha sonra tamamen unutulmuş bir başka konuyu da burada zikretmekte yarar var. Bu dönemde üzerinde çok tartışma yaratan iki önemli yasa tasarısı daha mevcuttur. Bunlar sırasıyla “*İçtimai Teşkilatlanma Kanunu*” ve “*Nevahi Kanunları*”dır. İçtimai Teşkilatlanma Kanunu ile uyumlu ve çatışmacı olmayan, korporatif, sınıf mücadelesini, korporatif birlikçilik ile gidermeye çalışan bir görüş ortaya atılmıştı. Bunun “*Gökalp solidarizmi*” ile bağlantıları araştırmaya değer görünüyor (Akın, 1992, s. 357).

Nahiye idaresi, Birinci Meclis döneminde özel olarak ele alınmış bir konudur. Yukarıda da değinildiği gibi, “*İdare-i Nevahi Kanunu Layihası*” çok uzun süre müzakere edilmiş, sonunda kadük olmuştur (Akın, 2001, s. 274-276). Aslında TEK, nahiye, komün temelinde bir idari yapı kurmak istemiş, bunu halkçılığın gereği saymıştı. Encümen mazbatasında nahiye “*cüz-ü tamm-ı idari*” olarak tanımlanmıştı (Tunçay, 2009, s. 373, 409). TEK, 16. maddesi ile nahiyeyi “*hususî hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyet*” olarak tanımlanmaktadır.

Vilayet şûrasında olduğu gibi nahiye şûrasında da üyeler seçimli üyelerdir ve kendi üyeleri arasından sürekli bir idare heyeti ile nahiye müdürü seçimi yaparlar. Burada vurgulanması gereken husus, 20. madde gereği, “*nahiyenin şûrası ve idare heyeti ile kazai, iktisadi, mali salahiyeti haiz olmasıdır.*” Bunun derecatı kanunu mahsus ile tespit edilecektir. Yani nahiye kısmi yargı yetkisi de kullanan bir tüzel kişilik olarak düşünülmüştür. Nahiye, müstakil kasabalar veya köyler birliği olarak düşünülmüştür. Fransız kamu yönetimi konusunda uzman olan Zekai Bey “*Fransada XVII. yüzyıldan beri beş haneli bir köy de Paris de bir komündür*” demektedir, bütün yerleşim birimlerinin komün temelinde örgütlenmesini savunmaktadır (Tural, 2009, s. 311; Gülmez, 1999, s. 386-387; Akın, 1992, s. 355).

TEK, yetki genişliği ve ademimerkeziyeti bu kadar radikal bir şekilde ele almış olsa da merkezkaç eğilimleri gidermek üzere, umumi müfettişliklerin kurulması öngörülmüştür. TEK 22- 23. maddeleri umumi müfettişliklerin nasıl kurulacağını düzenlemektedir. Ancak bu maddelerde merkezi devlet, mahallî idareler ve umumi müfettişlikler arası ilişkiler iyi tanımlanmamıştır. Bunun Osmanlı Devleti dönemindeki Anadolu ve Rumeli müfettişlikleri gibi bir üst denetim organı mı yoksa bir koordinasyon birimi olarak mı düşünüldüğü çok açık değildir. TBMM, bu konuyu aydınlatacak bir yasal düzenleme de yapmamıştır (Gençosman, 1981, s. 304). Fakat 1924 Anayasası döneminde, Takrir-i Sükûn Kanunu (Özdağ, 1991, s. 71-72 ve 88) sonrası, 1927-1952 arasında umumi müfettişlikler vardır. Ancak bu sıkıyönetimi ikame eden bir doğu illeri özel yönetiminden başka bir şey değildir. Bir çeşit olağanüstü hâl bölge valiliğidir (Öztürk, 1998, s. 2959, 2964-2965).

Yasama vekaleti, Osmanlı Kanun-u Esasi'nde 69. madde ile dört yıl olarak düzenlenmiş ve 1909 değişikliklerinde bu süre aynen korunmuştur. Unutulmamalıdır ki Osmanlı parlamentarizmi meclisin yürütme tarafından feshi ilkesini içeriyordu. Son üç Osmanlı padişahı da bu yetkilerini kullanmaktan çekinmediler. Bu nedenle Türk devriminin temellerinden biri meclisin istimrar ve fesih edilemezlik ilkesidir. Bunun yanı sıra TEK, yasama vekaleti müddetini kısaltarak iki yıla indirdi. Bu vekil-müvekkil ilişkisini daha da yakınlaştırmak anlamına geliyordu. Birinci Meclis bunu halkçılık gereği olarak düşünmüştür. TEK'in 4, 5 ve 6. maddeleri genel temsil teorisini (Tunaya, 1982, s. 151) benimsiyor, yasama vekaletini iki yıl olarak düzenliyordu. Kanun-u Esasi'nin tersine TEK, "*Teşrinisani (Kasım) başında kendiliğinden toplanma ilkesini getiriyordu*". Bunlar hiç kuşkusuz çok radikal değişikliklerdi. Fakat özellikle, seçimlerin yenilenmesi, sadece Birinci Meclis ile sınırlı olarak bir madde-i münferideye bağlanmıştı. Buna göre kurtuluşa kadar, bu meclisi müessisan, müstemirren çalışmalarına devam edecek, Nisâb-ı Müzakere Kanunu'nda işaret edildiği üzere, "*gayenin husulüne kadar görevde kalacaktı*." Gayeye ulaşıldığı konusunda TBMM üye tam sayısının üçte ikisi ile karar verildiğinde seçimler yenilenecekti. Bilindiği gibi Birinci Meclis, bu nisaba uymaksızın basit çoğunlukla seçim kararı almıştır. İlgili TBMM kararı "*Teçdidi intihabat karargir oldu*" şeklindedir. Bu kararlar Meclis, basit çoğunlukla ve işari oylama ile yürürlüğe koyduğu TEK'in bir hükmünü yine basit çoğunlukla değiştirmiş oldu (Seviğ, 1938, s. 257).



TEK’de TBMM’nin özel bir konumu vardır. TEK 9. maddesi ile meclis başkanının özel konumunu düzenler. Meclis başkanvekillerinin tersine başkan, bir intihap devresi için seçilmiştir. Yani birinci dönemde meclis başkanı ikinci döneme kadar başkandır. Mustafa Kemal Paşa’nın 24 Nisan 1920 günü 115 oyla (katılanların ittifak oyuyla) getirildiği başkanlık konumu devam eder. Meclis hem yasama hem yürütme erklerini mündemiç olduğundan onun başkanı her iki erkin de başkanıdır. “*Bu sıfatla meclis namına imza vazına ve Heyet-i Vekile mukarreratını tasdike salahiyyattardır*” ifadesi fiili devlet başkanlığı yetkisine işaret eder. Oysa ki konvansiyonel rejimde kuramsal olarak devlet başkanlığı yoktur. Bu “*de facto*” durum TBMM başkanının, devlet başkanı gibi elçi kabul etmek, göndermek, hükûmet kararlarını onaylamak gibi işlevleri yerine getirmesi ile sonuçlanır. TBMM başkanı, meclis namına imza vaz ederek yasamanın başkanlığını, Heyet-i Vekile mukarreratını tasdik ederek yürütmenin doğal başkanlığını yürütür (Akın, 2010, s. 134-135).

TBMM’de her biri için teker teker yapılan oylama ile göreve gelen İcra Vekilleri Heyeti’nin kendi içlerinden seçtiği başkan ise cumhuriyet döneminin başbakanı değildir. O sadece bir müzakere başkanıdır. Diğer vekiller arasında “*prima enter pares*” konumunda değildir. 1922 Temmuz’unda çıkarılacak olan 244 sayılı yasaya kadar İcra Vekilleri Heyeti reisinin konumu böyle olmuştur (Aslan, 2001, s. 75, 90 ve 104).

29 Ekim 1923’te TEK’in altı maddesi tadil edildi. Bu değişiklik TBMM rejiminden Türkiye Cumhuriyeti rejimine geçişi sağladı. Bu anayasa değişikliğini sağlayan yasa değişikliği, “*Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nu Tavzihan Tadil Eden Kanundur*” (Balta, 1960, s. 19). Bahse konu 364 sayılı yasa TEK 1. maddesinin egemenlik hükmünü şöyle tadil etti. “*Hakimiyet bila-kayd ü şart milletindir*”. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir; “*Türkiye Devleti’nin şekli hükûmeti, cumhuriyettir.*” Bu yasa 10 ve 11. maddeleri ile Türkiye reiscumhurunu tanımlamıştır. TBMM başkanının 1920 Nisan’ından beri fiilen kullandığı devlet başkanlığı yetkileri artık Türkiye reiscumhuru tarafından kullanılacaktır.

İlginç olan nokta, “*reiscumhurun lüzum gördükçe hem meclise hem hükûmete başkanlık edebilecek mevkide tanımlanmış olmasıdır*”, buradan şöyle bir sonuç çıkarılabilir; Türkiye’de 1924 Anayasası yürürlüğe girene kadar TBMM başkanlığı ile devlet başkanlığı tam ayrılmış sayılamaz (Akın, 2009,

s. 8-9). TBMM başkanının reiscumhur karşısındaki konumu, sanki meclis ikinci başkanlığı veya başkanvekilliği gibidir. 1924 Anayasası bu durumu düzeltecektir.

Sonuç itibarıyla 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Sivas'ta temeli atılmış olan “*Kuva-yı Milliye'yi amel ve irade-i milliyeyi hâkim kılmak*” düsturunun anayasal metin hâline dönüştürülmesidir. Bunu sağlayan irade asli kurucu iktidarın iradesidir. Bu iradenin sahibi TBMM'dir. Bütün devlet erklerini uhdesine alarak kurtuluşu sağlayan bu meclis, yeni bir devlet kurmuştur. Bu devletin adı Türkiye Devleti'dir. 1921 Anayasası'nın ilk dokuz maddesindeki cumhuriyetçi ruh halkçı söylemle meşrulaştırılmış, yakın gelecekte ilan edilecek olan siyasi rejimin habercisi olmuştur.



KAYNAKÇA

A. Kitap

- Akbulut, E.-Tunçay, M. (2007). *Türkiye Halk İştirakiyyun Fırkası 1920-1923*. İstanbul: Tüstav Yayınları.
- Akın, R. (1992). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Layihasını Müzakeresi. *Tarik Zafer Tunaya'ya Armağan*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayını.
- Akın, R. (2001). *TBMM Devleti 1920-1923: Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akın, R. (2009). *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı (1923-2007)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Akın, R. (2010). *Türk Siyasal Tarihi, 1908-2000*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Akın, R. (2014). 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi. *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri*. (Prof. Dr. Fethi Gedikli, Ed.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Akzambak, M. (2005). *Atatürk'ün Devrimci Adalet Bakanı: Mahmut Esat Bozkurt*. İstanbul: Kastaş Yayınevi.
- Aslan, Y. (2001). *Türkiye Büyük Millet Meclisi hükûmeti'nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu, 23 Nisan 1920-30 Ekim 1923*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ateş, S. (2009). *Tunalı Hilmi Bey: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Bir Aydın*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Balta, T. B. (1960). *Türkiye'de Yürütme Kudreti*. Ankara: Ajans Türk Matbaası.
- Çoker, F. (1993). *Türk Parlamento Tarihi Millî Mücadele ve T.B.M.M.- I. Dönem, 1919-1923*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları.
- Demir, F. (2007). *Osmanlı Devleti'nde II. Meşrutiyet Dönemi Meclis-i Mebûsan Seçimleri, 1908 1914*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gençosman, K. Z. (1981). *Devleti Kuran Meclis*. İstanbul: Hür Yayınları.
- Goloğlu, M. (1968). *Millî Mücadele Tarihi, Üçüncü Meşrutiyet*. Cilt 3. Ankara: Nüve Matbaası.
- Gülmez, N. (1999). *Kurtuluş Savaşında Anadolu'da Yeni Gün*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi.
- Güneş, İ. (1985). *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- İnönü Ansiklopedisi*. (1966). Anayasa. Cilt 15. Ankara: Maarif Matbaası.
- Kili, S. (1985). *Türk Anayasa Metinleri, Sened-i İttifaktan Günümüze*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Köksal, M. (2007). *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İlkleri*. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.
- Memiş, E. (1999). *Millî Mücadele'nin Hukukileşme Süreci*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Özdağ, Ü. (1991). *Takrir-i Sükun Kanunu Ordu-Siyaset İlişkisi: Atatürk-İnönü Dönemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Öztürk, K. (1998). *Türk Parlamento Tarihi: TBMM-IX. Dönem 1950-1954*. Ankara: Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu.
- Perinçek, D. (1992). *Kemalist Devrim*. Cilt 4. İstanbul: Kaynak Yayınları.

- Seviğ, V.R. (1938). *Türkiye Cumhuriyeti Esas Teşkilât Hukuku: Yüksek Polis Enstitüsünde Verilen Derler*. Cilt 1. Ankara: Ulus Basımevi.
- Şengil, M.K. (1996). *Birinci Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Düşünce Akımları (1920)*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tunaya, T.Z. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Ekin Yayınları.
- Tunaya, T.Z. (2001). *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler, 1876-1938*. Cilt II. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tunçay, M. (2009). *Türkiye'de Sol Akımlar 1908-1925*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tural, E. (2009). *I. Dünya Savaşı Öncesinde Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi*. İstanbul: IQ Yayıncılık.
- Velidedeoğlu, H.V. (1990). *İlk Meclis ve Milli Mücadele'de Anadolu*. İstanbul: Çağdaş Yayınları.

B. Makale

- Akın, R. (1996). 1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası. *Toplumsal Tarih*. Sayı 32, 31-41.
- Şirin, S. (2020). Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması. *Journal of Constitutional Law*. Cilt 8, Sayı 16, 359-408.