

- Araştırma Makalesi -

1921 TEŞKİLÂTI ESASİYE KANUNU ÇERÇEVESİNDE KURUCU İKTİDAR TARTIŞMASI*

(THE DISCUSSION OF CONSTITUENT POWER UNDER THE 1921
CONSTITUTION)

Sinem Şirin**

*“Meclis bir nazariye değildir.
Bir hakikattir ve hakikatlerin en büyüğüdür.”
Mustafa Kemal Atatürk*

ÖZ

Osmanlı-Türk anayasa gelişmeleri içerisinde önemli bir dönüm noktasını oluşturan Birinci Meclis döneminde, bir yandan bağımsızlık savaşı verilirken bir yandan da artık fiilen varolmayan Osmanlı Devleti'nin yerine kurulacak olan yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş esasları ortaya konulmuştur. Türk Kamu Hukuku açısından kurumsal çerçevede yaşanan en önemli gelişme, milli egemenlik ilkesi temelinde kurtuluşu ve kuruluşu gerçekleştirmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılmasıdır. Birinci Dünya Savaşı'ndan başlatabileceğimiz kurtuluş mücadelesi, TBMM ve Hükümeti önderliğinde meşru ve hukuki bir zeminde zafere ulaşmıştır. Bu olağanüstü süreçte çok farklı dinamiklerin etkisinde gelişen kurtuluş ve kuruluşa ilişkin anayasal kararlar ve ilkeler, anayasa statüsünde ilk defa 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nda somutlaşmıştır. Bu nedenle Birinci TBMM tarafından kabul edilen 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, kurtuluş sürecinde kendisinden önce kabul edilen

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 07.10.2019 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 12.10.2019 tarihinde birinci hakem; 17.10.2019 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Araştırma Görevlisi, Altınbaş Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, sinem.sirin@altinbas.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1350-1317.

Bu makaleye atıf için, Şirin, Sinem, “1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 8, Sayı: 16, 2019, s.359-408

önemli anayasal belgelerin ve olayların doruk noktasını oluşturur. TBMM, olağanüstü yetkileri haiz bir meclis sıfatıyla Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanununu kabul etmiştir. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri bakımından da önemli bir ileri atılımı, kopuşu, bir devrimi ifade etmektedir. Bu çalışmada öncelikli olarak TBMM’de kurumsallaşan iktidarın kurucu niteliği, kurumsal kimlik kazanmadan önceki ve sonraki anayasal gelişmelerle birlikte ele alınacaktır. Bu çerçevede 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun arkasındaki anayasal dinamik ve bu dinamiğin yönü, günümüze uzanan etkisiyle değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Asli Kurucu İktidar, Kurucu Meclis, 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Halkçılık Programı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milli Egemenlik.

ABSTRACT

During the first era of the Grand National Assembly of Turkey, which represents a significant milestone for the Turkish-Ottoman constitutional developments, on one hand the Independence War was taking place and on the other hand, the constitutional principles of the new Republic of Turkey, the Republic were being manifested which would be established instead of the Ottoman Empire. The most significant development in the institutional framework concerning Turkish Public Law, is the establishment of the Grand National Assembly of Turkey, which was established based to the independence principle to realise the establishment and the national sovereignty. The struggle for independence, which could be assumed to have started from the First World War, achieved a legitimate and legal ground under the leadership of the Turkish Grand National Assembly and its Government. The constitutional decisions and principles regarding the independence and the establishment which were developed under the influence of many different dynamics during this extraordinary process were first embodied in the Constitution of 1921. Therefore, the Constitution of 1921, adopted by the first GNAT, constitutes the culmination of important constitutional documents and events which were adopted before itself in the process of independence. The GNAT adopted the Constitution of 1921, the first constitution of the republic, as an assembly with extraordinary powers. The Constitution of 1921 represents an important breakthrough, disengagement and revolu-

tion in concerning the Ottoman-Turkish constitutional developments. In this article, principally, the constituent nature of the power institutionalised in the Turkish Grand National Assembly by the constitutional developments before and after the establishment of institutional identity will be discussed. In this context, the constitutional dynamics behind the Constitution of 1921 and the direction of this dynamic will be evaluated with its extant effects.

Keywords: *Primary Constituent Power, Constituent Assembly, Constitution of 1921, Program of Populism, The Grand National Assembly of Turkey, National Sovereignty.*

GİRİŞ

19 Mayıs 1919'un 100. yılında, demokratik milli egemenlik ilkesi ne ifade etmektedir? Bu soru, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kuruluş esaslarıyla açıklanabilir: *demokratik milli egemenlik, laiklik ve halkçılık*. Bu esasların ortaya çıkışı, bağımsızlığını yitirmiş bir devletin işgale uğraması karşısında, bu işgale karşı meşru bir mücadele veren halkın, yerel düzeyde örgütlenmesiyle başlamıştır. Bu örgütlenme TBMM'nin kurulmasıyla ulusallaşacaktır. TBMM, savaş koşullarında doğmuş demokratik bir kurumdur. Belki de tarihte örneğine az rastlanır biçimde savaşı demokrasi ile yöneten bir Meclis olmuştur. Bununla birlikte yeni bir devlet kurup, üzerinde yükseldiği Osmanlı Devletinin devlet ve toplum anlayışından tamamen farklı bir yapılanmayı gerçekleştirmiş, hukuk alanında başlı başına devrim sayılan kararlar almış, kanunlar çıkarmıştır. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu da TBMM'nin savaş içerisinde yürüttüğü ulusal demokratik devrimin Anayasası'dır. TBMM, yeni devletin kuruluş esaslarını bu Anayasa ile somutlaştırmıştır. Dolayısıyla TBMM'nin aynı zamanda asli kurucu iktidar kimliğini kuşandığını söyleyebiliriz. Bu çalışmada, Anayasa kabul edilene kadar geçen süreçte anayasal nitelikte karar ve kanunlara imza atan TBMM'nin, Anayasa'nın yapımında ve Anayasa kabul edildikten sonra, hangi dinamiklerle nasıl bir kurucu iktidar rolü sergilediğini değerlendireceğiz.

1921 Anayasası çerçevesinde TBMM'nin öğretide genel kabul gören kurucu meclis niteliğini tartışmadan önce, anayasa yapımında kurucu meclisi açıklayacağız. Bu noktada TBMM'nin kuruluşunda savaşın ya-

rattığı dinamiklerin önemli olduğunu düşünüyoruz. Amacımız, TBMM'nin birinci dönemine kurucu iktidar çerçevesinde bütünüyle yaklaşmak olacağından, Anayasa değişikliklerini de inceleyeceğiz.

Bütünsel bir değerlendirmenin ardından son olarak Birinci TBMM'nin ve 1921 Anayasası'nın demokratik milli egemenlik temelli anayasal mirasının, günümüze etkisini kısaca değerlendirmiş olacağız.

I. Kurucu İktidar ve Kurucu Meclis

Bir devletin kurucu işlemi ya da belgesi olarak ifade edebileceğimiz Anayasa, devletin niteliğini, siyasal rejimini, devletin organlarının kuruluşunu, görevlerini ve yetkilerini, yetkilerinin sınırını ve birbirleriyle olan ilişkilerini, devlet ile bireyler arasındaki ilişkiyi, temel hak ve özgürlükleri belirler. Devletin egemenlik yetkisinin kullanılmasında uyacağı esasları belirleyen en üst norm olan Anayasa, bu yönüyle temel hak ve özgürlüklerin de güvencesidir. Bir kamu tüzel kişisi olan devletin statüsünü, anayasa belirler ve her devletin kural olarak bir anayasası vardır.¹

Nerede bir devlet varsa orada anayasa vardır.² Ortaya çıkışları farklılık gösterse de bir devletin hukukiliğini ve meşruluğunu anayasa sağlar. Anayasalar genel olarak yeni bir devletin kurulması veya mevcut bir devletin siyasal sisteminin kökten değiştiği durumlarda ortaya çıkar.³ Öte yandan modern anayasaların ortaya çıkışında, 1789 Fransa, 1917

¹ Anayasa kavramının tanımı, kavramın tarihsel kökenleri ve alt ayrımları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bertil Emrah Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s. 27-68; Ender Ethem Atay, "Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, Y. 2008, S. 1-2, s. 506-523. Ayrıca Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Tıpkı 22. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2018, s. 159-160; Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5. Basım, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s. 109-110; Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilât Hukuku*, Birinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül II, İstanbul: Baha Matbaası, 1960, s. 50; Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 6. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986, s. 8-9; Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1970, s. 42-45.

² Esen, *Anayasa Hukuku*, s. 44.

³ Atay, "Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki", s. 524.

Rusya ve 1919 Türkiye’de olduğu gibi toplumun geçmişle bağlarını kopararak yeni bir siyasal sistem kurma amacıyla bir hamle yapması etkilidir.⁴

Arkasındaki tarihsel, siyasal ve toplumsal koşullar farklı olmakla birlikte anayasaların yapılması, bir egemenlik meselesidir; daha açık bir ifadeyle yeni bir siyasal sistem kurma meselesidir.⁵ Devletin kuruluşunu bir statüde belirleyen iktidar, anayasayı kuran iktidardır; onun belirlediği devlet organları yasama-yürütme-yargı ise kurulmuş veya kurulu organlardır.⁶ Devletin temel siyasal yapısını belirleyen iktidara, kurucu iktidar ya da kuruculuk fonksiyonu denir. Kaynağı ve yetkileri bakımından kurucu iktidar iki türdür: bir devletin anayasasını kendinden önceki hiçbir hukuki kurala bağlı kalmadan yeniden yapma biçiminde görülen asli kurucu iktidar ve asli kurucu iktidarın çizdiği hukuki sınırlar çerçevesinde mevcut bir anayasanın değiştirilmesi biçiminde görülen türev (tali)⁷ kurucu iktidar. Türev kurucu iktidarın, hukuki yetkisi içerisinde anayasada gerçekleştirdiği değişiklik de asli kurucu iktidarın koyduğu kuralla eşdeğerdir. Bu açıdan asli kurucu ve türev kurucu işlemleri, bir yaratma işlevidir. Asli kurucu iktidar çeşitli hallerde ortaya çıkabilir. Bir devletin ortadan kalkıp yerine yeni bir devletin kurulması, varolan bir devletin bölünerek başka başka devletlere ayrılması, birden fazla devletin birleşerek tek bir devleti meydana getirmesi, bir devletin bağımsızlığına kavuşması, mevcut bir devlette işgal, iç savaş, ihtilal ya da hükümet darbe-

⁴ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London, 1962, s. 9’dan naklen aktaran Esen, Wheare ile aynı görüşü benimsemektedir; Esen, *Anayasa Hukuku*, s. 46-47.

⁵ Esen, *Anayasa Hukuku*, s. 48.

⁶ Anayasayı kuran iktidar-kurucu iktidardan ayrı bir de anayasanın kurduğu iktidarlarkurulmuş iktidarlardır. Kurulu iktidarın siyasi ve hukuki statüsü belirlenmiştir ve devletin içinde yer alır. Devlet organlarından yasama-yürütme-yargı, kurulmuş iktidarlardır. Ancak Kapani, yargı organının siyasal organ olmaması nedeniyle bu adlandırmada ona yer vermez. Kurulmuş iktidarlardır, devletin her çeşit hukuki yetkisini kullanan organlardır. Kurulmuş iktidardan ayrı bir kurucu iktidar düşüncesinin temeline ilk kez Fransız düşünür Sieyès’de rastlanır ve bu terimi de ilk kullanan kendisidir. Sieyès’e göre genel iradede çıkan üstün iktidar, kurucu iktidardır; Kemal Gözler, *Kurucu İktidar*, Bursa: Ekin Yayınları, 1998, s. 13-17, 21-22; Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 31. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012, s. 67.

⁷ Türev kurucu kavramının yaratıcısı Eroğul, “ikinci derecede önemli” anlamıyla nispi önemsizlik atfeden tali sıfatını kullanmayıp bunun yerine kendisinden türeyen, müş-tak-derive içeriğini karşıladığı için türev sıfatını kullanmaktadır; Cem Eroğul, *Anayasayı Değiştirme Sorunu, (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)*, AÜSBF Yayınları No: 371, Ankara: Sevinç Matbaası, 1974, s. 22, dp. 22.

si gibi hallerle anayasal düzenin kesintiye uğrayarak hukuk boşluğunun oluşması veya mevcut bir anayasal sistemde halkın yeni bir anayasa yapılması talebi ile ortaya çıkabilmektedir. Asli kurucu iktidarın ortaya çıkmasıyla ilgili bu ihtimaller onun demokratikliğiyle ilgilidir; ancak önemli olan nasıl ortaya çıktığı değil onun hukuk-dışı bir iktidar olmasıdır.⁸ Bu bağlamda bir hukuk düzenini yeniden kuracak olan asli kurucu iktidar, nötr-yansız bir kavramdır; çünkü ortaya çıkması bakımından haklı-haksız, demokratik-antidemokratik olmasının bir önemi yoktur. Asli kurucu iktidar, teorik olarak bağımsız ve üstün bir iktidardır; tek sınırı sosyo-politik açıdan toplumdaki değer yargıları ve meşruluk anlayışıdır. Kendinden önceki hukuk düzenini ortadan kaldıran asli kurucu iktidar, soyut bir iktidar olmayıp kendi ideolojisiyle bağlıdır.⁹ Bu açıdan yaklaştığımızda eski düzenin toplumun ihtiyaçlarını karşılayamadığı hallerde yozlaşmış siyasal sistemleri yıkarak yerine yeni bir düzen kur-

⁸ Asli kurucu iktidarın hukuk-dışı ya da hukuki olması açısından öğretide iki farklı görüş vardır. Asli kurucu iktidarın hukuk-dışı olduğu görüşünü savunanlara (Carré de Malberg, Esmein, Barthélemy) göre asli kurucu iktidar, kendisi bir devleti kurarak onun hukukunu oluşturduğu için hukuk tarafından belirlenemez; kendisi hukuku belirler. Devletin kaynağı bir olgudur, fiilidir ve hukuki değildir. Türk literatüründe bu görüşte olan Cem Eroğul'a göre de bir işlemin hukuki olabilmesi, kendisinden önce varolan bir hukuk kuralına uygun ortaya çıkmasına bağlı olmasıdır. Asli kurucu iktidar ise fiili iktidarının kaynağını tarih, sınıf, millet, tanrı her neye dayandırırsa dayandırın bu nitelik ona hukukilik değil meşruluk sağlar; hukuku ise kendisi yaratır. Bu nedenle asli kurucu iktidar hukuk-dışıdır. Asli kurucu iktidarın hukuki bir iktidar olduğunu savunanlara göre (Burdeau, Duverger) ise asli kurucu iktidarın arkasındaki devrimler zaten bir hukuk yaratır; devrim hukukun kesintiye uğraması değil dönüşmesidir. Türk literatüründe de Kubalı, asli kurucu iktidarın fiili bir iktidar olduğunu kabul etmekle birlikte meşru, ahlaki ve hukuki olduğunu, kamusal iyiliği gözettiğini ifade etmektedir; adaletli olan kanuni olmasa da meşrudur, hukukidir. Gözler ise asli kurucu iktidarın bu ikili ayrımının "hukukilik"ten ne anlaşıldığına bağlı olarak değiştiğini belirtmiştir; asli kurucu iktidarın hukuk-dışı olduğunu savunmaktadır ve bunun bir değer yargısı olmadığını önemle vurgulamaktadır. Bu yöndeki görüşler ve eleştiriler için bkz. Gözler, Kurucu İktidar, 24-54; Kubalı, Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler, İstanbul: Ersa Matbaacılık, 1964, s. 211-213; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 179; Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu, s. 23.

⁹ Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu, s. 21-22; Gözler, Kurucu İktidar, s. 13; Kapanı, Politika Bilimine Giriş, s. 67-71; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2014, s. 167-168; Sağlam, Anayasa Hukuku Ders Notları, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi, 2013, s. 25; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 177-178.

mayı hedefleyen ihtilallerin, tüm şiddet olaylarına rağmen hukuksuz olaylar olmadığı söylenebilir.¹⁰

Asli kurucu iktidarın ortaya çıkış biçimleri, egemenliğin kaynağına göre yapılan genel ayırım uyarınca monokratik veya demokratik olabilmektedir. Egemenliğin bir monarka ait olduğu ve anayasa yapımının monark eksenli gerçekleştiği ferman ve misak (pakt) anayasalar, monokratik asli kurucu iktidar biçimleridir. Egemenliğin halka veya millete ait olduğu sistemlerde ise kurucu meclis, kurucu meclis ve halkoylamasının birlikte uygulandığı kurucu referandum veya kurucu plebisit yöntemleri asli kurucu iktidarın yöntemleridir. Asli kurucu iktidarın biçimlerine yöneticilerin belirleyici olması açısından yaklaşıldığında kurucu plebisit de demokratik olmayan yöntemler arasında sayılabilir. Bu durumda hazırlanması sürecine halkın katılmadığı anayasanın halkoylamasına sunulması, plebisit niteliği taşımadığı sürece demokratik bir yöntem olacaktır.¹¹

¹⁰ Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 123.

¹¹ Gözler, *Kurucu İktidar*, s. 73-92; Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s. 209-211; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 180-181; Kaboğlu, kurucu plebisit yöntemini demokratik olmayan yöntemler arasında anarken, Tunaya bu konuda yaptığı otokratik-demokratik ayırımında kurucu plebisiti demokratik yöntemler arasında incelemiştir; Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri, (Genel Esaslar)*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 14. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2019, s. 24-25; Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, s. 126-129. Literatürde rastladığımız kurucu iktidarın ortaya çıkış biçimlerine ilişkin bir başka ayırmada, anayasa yapımının arkasındaki siyasal olguya odaklanılmıştır. Hukuk-dışı (Ex Nihilo) yöntemler arasında eski anayasal rejimlerden tamamen kopuşun yaşandığı, önceden var olan anayasal sisteminin dikkate alınmaması ve yeni anayasayı yapan kurumun kendisini yeniden ilkinden üremeyen asli biçimde oluşturması gerektiği devrimci anayasalar yer almaktadır. 1787'de Amerika Birleşik Devletleri, 1789'da Fransa ve 1917 Sovyet Rusya bu örnekler arasındadır. Devrimci anayasaların yapımında kurucu meclis ve referandum teknikleri kullanılır. Hukuk-dışı yöntemlerin ikincisi, ulusal devlet kuran modellerdir ki bu aslında akademik bir ayırma dayanmakta ve çoğu zaman bir devrimci kurucu iktidar ile görülmektedir. Ancak ulusal egemenliğin kuruluşu denilen bu anayasa yapımında mevcut bir yöntemin ve temel otoritenin reddedilmesi sözkonusu değildir; burada kendi kendini savunan, tanımlayan, statüsünü ifade eden bir açıklama vardır. Üçüncüsü ise uluslararası bir dayatma ile anayasa yapılmasıdır. Hukuk-dışı olmayan anayasa yapımında ise anayasa "kurallara göre" yapılmaktadır; bu yöntemde mevcut anayasa yapımına veya değişiklik prosedürlerine güven duyulmasından yararlanarak, demokrasiden otokratik bir rejime yumuşak geçişi barındıran "hileli" bir anayasa değişikliği sözkonusudur; ayrıntılı bilgi için bkz. Claude Klein, Andrés Sajó, "Constitution-Making: Process and Substance", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Edited by Michel Rosenfeld and Andrés Sajó, May 2012, p. 419-434.

Asli kurucu iktidarın demokratik biçimde ortaya çıktığı kurucu meclis yönteminde genel olarak, halk anayasa yapımı için bir kurul seçer. Bu meclisin seçimi ve işlevi, olağan yasama meclislerinden farklıdır; halkın tümünü yansıtmayı beklenir. Meclis anayasayı yapar ve ilan eder; böylelikle görevi sona ermiş olur. Milli egemenlik ilkesinin anayasa yapım sürecine yansımaya olan konvansiyon ya da kurucu meclis, seçmenlerden açık bir şekilde anayasa yapma yetkisini alır ve seçmenler kurucu meclisi seçerken, diğer devlet organlarından farklı olarak anayasayı yapmakla görevli olan bu meclisin görevinin geçici olduğunu bilirler. Anayasayı yaptıktan sonra kurucu meclis dağılacaktır. Genel kaniya göre kurucu meclisin ilk örneğini, Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluşu aşamasında anayasayı yapmak için özel yetkili bir meclisin seçilmesinde görmekteyiz. 1787 tarihli “*convention*” bugün de yürürlükte olan 1789 ABD Anayasası'nı yapmıştır. Fransız Devrimi sonrasında Fransa'da 1791, 1848 ve 1875 Anayasaları “*assemblée constituante*” ismiyle anılan kurucu meclis yöntemiyle yapılmıştır. Bir başka örnek de Almanya'da 1949 yılında yapılan Bonn Anayasası'dır. Öte yandan Amerika örneği bir yana Fransa'daki kurucu meclis deneyimi anayasayı yapmanın yanında olağan yasama işlerini de yerine getirmiştir.¹²

Kurucu meclisi geniş anlamıyla ele alan bir görüşe göre kurucu meclis, “*demokratik ya da demokratik olmayan biçimde toplanmış bir anayasa koyucu kurulu ifade eder.*” Anayasa yapma işinin yanında pek çok kurucu işle birlikte yasama meclisi olarak da görev yapması sözkonusu olabilmektedir. Geniş anlamda kurucu meclis, *ad hoc* bir oluşumdur; seçimle veya atamayla kurulan bu oluşum, demokratik zemine dayanan veya dayanmayan her türlü parlamento-dışı kuruluşu ifade eder. Eğer demokratik bir zeminde kurucu meclis oluşturulacaksa onu oluşturan veya atayan gücün halkı temsil etmesi gereklidir; aksi halde fiili bir güçten bahsedilir. Fiili bir güç olarak ortaya çıkan kurucu iktidar ise sonradan anayasayı kurucu meclise hazırlatabilir. Öte yandan *ad hoc*, fiili, korporatist ya da temsili karakteri haiz bir yasama meclisi, devletin yasama, yürütme ve hatta yargı fonksiyonlarını kendisinde toplamakla birlikte kurucu meclis yetkisini de üstlenebilir. *Convention-parliament* (konvansiyon-meclis) diye adlandırılan bu meclisler, genelde devletin ülkesinin veya siyasi rejiminin değiştiği durumlarda görülür. Konvansi-

¹² Esen, Anayasa Hukuku, s. 48; Gözler, Kurucu İktidar, s. 81-86; Sağlam, Anayasa Hukuku Ders Notları, s. 29; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 181.

yon ise (*constitutional convention*) “çoğunlukla demokratik ya da en azından demokratik olarak meşru biçimde toplanmış bir kurul olarak kabul edilebilir” ve bu açıdan geniş anlamıyla kurucu meclisten ayrılmaktadır. Bu görüşe göre halkın anayasa yapımına katılması yönünden demokratik kurucu iktidarın görünüş biçimleri birkaç türdür: Birincisi, anayasayı hazırlayıp kabul etme yetkisinin tanındığı, halk tarafından seçilen “kurucu konvansiyon-kurucu meclistir” ki 1787 Amerika ve 1791, 1848, 1875 Fransa bu türün örnekleridir. İkincisi, mevcut siyasi iktidarı elinde bulunduranların veya bu iktidar tarafından görevlendiren kurullarca hazırlanan anayasanın halkoyuna sunulmasıdır. Üçüncü biçimde, halkın anayasa yapmak üzere kurucu meclisi seçmesi ve bu meclis tarafından hazırlanan anayasanın halkoyuna sunulmasıdır. Son olarak, halka önceden, bir anayasanın hazırlanması için bir kurucu meclisi oluşturup oluşturulmamasının halkoylaması ile sorulması bu sonuca göre hareket edilmesidir.¹³

Kurucu meclisi anayasal konvansiyonlar (konvansiyonlar), yetkilendirilmiş kurucu yasama organları, kendiliğinden oluşmuş kurucu yasama organları ve kendiliğinden oluşmuş yasama meclisleri olarak dörde ayıran Elster, sadece anayasanın kabul edilmesi amacıyla seçilen ve yalnız bu amacı yerine getiren kurucu meclisleri *konvansiyon* olarak niteler. Eğer kurucu meclis, açık olarak bir anayasanın kabulü ve aynı zamanda olağan bir yasama organı olarak da ikili görev ile seçilirse *yetkilendirilmiş bir kurucu yasama organından* bahsedilir. Kendiliğinden oluşmuş bir kurucu yasama organının, sadece olağan bir yasama organı olarak seçilip sonrasında kendisini bir kurucu meclise dönüştürmesi durumunda ise kurucu meclisin *kendiliğinden oluşmuş kurucu yasama organı* türü vardır. Nihayet, kurucu meclis, “*daha fazlasını yapabilen daha azını da yapabilir*” ilkesinden hareketle *kendiliğinden oluşmuş bir yasama meclisinin*, bir anayasal konvansiyon olarak seçildikten sonra yasama gücünü üstlenmesi durumunda ortaya çıkabilir.¹⁴ Atay ise anayasa yapımında kullanılan yöntemleri, olağan yasama yetkisi olmayıp sadece anayasayı oluşturma yetkisiyle donatılan “*konvansiyon yöntemi*” (Amerika örneği),

¹³ Öykü Didem Aydın, Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın- Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011, s. 55-59.

¹⁴ Jon Elster, “Bir Kurucu Meclisin İdeal Tasarımı” (The Optimal Design of a Constituent Assembly), Çev. Dr. Engin Saygın, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 58, Sayı 2, Yıl 2009, s. 421-423.

“kurucu ve yasama meclis yöntemi” (Fransa örnekleri), son olarak kurucu meclisle birlikte de kullanılabilen “kurucu referandum” yöntemi olmak üzere üçe ayırmaktadır.¹⁵ Kurucu meclisin geniş anlamını vurgulayan Aydın, Elster’in dörtlü ayrımında, devrimci konvansiyonlar ile anayasa-içi mekanizmalarla ve yetkilendirilmiş olarak kurulan demokratik anayasa konvansiyonlarının farkının belirtilmemesinden hareketle aslında konvansiyon ile geniş anlamda kurucu meclis ayrımına dikkat çekmektedir.¹⁶

Bir başka görüş, asli kurucu iktidarın bir türü olarak kurucu meclisi, üyelerinin serbest seçimle belirlendiği demokratik olan ya da üyeleri atanma veya başka yöntemlerle belirlenen antidemokratik biçimde ortaya çıkan “meclisler” olarak ifade etmektedir. Atar bu görüşünün yanı sıra, meclislere oranla daha dar ve sınırlı bir yapısı olan konvansiyonların kurucu meclis olarak kabul edilmesini, 1787 Amerika Birleşik Devletleri örneği özelinde haklı bulmaktadır.¹⁷ Öte yandan Tanilli, anayasaların demokratik meşruiyete dayalı yapılmasının bir örneği olan kurucu meclisi Batı’daki deneyimle açıklamaktadır. Demokratik ihtilallerden sonra iktidarı eline geçiren fiili hükümet, “bir meclisin seçilmesini organize eder” ve bu meclis anayasayı yapmakla görevlendirilir. Fiili iktidarın bütün yetkileri, kurucu meclise geçer. Bu şekilde oluşturulan kurucu meclis, yürürlükte bir anayasa olmadığı için ayrı bir yasama ve yürütme organı da sözkonusu olamayacağından, bu işlevleri de üstlenir. Anayasa yapıldıktan sonra ise kurucu meclisin görevi son bulur; yeni anayasaya göre yetkili organlar göreve başlar.¹⁸ Kanımızca Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin kurucu meclis niteliği, bu tanıma uygundur. Bunun nedenlerini aşağıda inceleyeceğiz.

¹⁵ Atay, “Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki”, s. 534-535.

¹⁶ Aydın, Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın- Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı, s. 55, dp. 1.

¹⁷ Yavuz Atar, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, Konya: Mimoza Yayınları, 2000, s. 174-176.

¹⁸ Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş, 3. Baskı, İstanbul: Adam Yayıncılık, 2002, s. 128.

II. 1921 Anayasası'na Giden Yolda Meclisin Kurucu Kimliği

Birinci TBMM, 23 Nisan 1920'de kurulmuş ve yeni devletin ilk anayasası Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nu, 20 Ocak 1921'de kabul etmiştir. Arada geçen dokuz aylık zaman diliminde Meclis, kuruluşunun hemen ertesinden başlamak üzere birçok kanun çıkarmış ve karara imza atmıştır. Bu karar ve kanunların önemli bir kısmı, devletin niteliğiyle ilgili temel ilkelere ve siyasi oluşumuna dair birçok kuralı içeriyordu. 1921 Anayasası kabul edildikten sonra da bu nitelikte karar ve kanunlar çıkmaya devam etti. Bu başlık altında TBMM'nin önce kuruluşu bakımından, daha sonra anayasal değerdeki işlemlerinin kuruculuk niteliği değerlendirilecektir.

A. Oluşumu Bakımından

TBMM'nin oluşumunu hazırlayan dinamikler aslında onun kurucu kimliğini de belirlemiştir. Osmanlı Devletinin Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkması üzerine yapılan antlaşmalar,¹⁹ devletin ülke ve egemenlik unsurunu ortadan kaldıracak sonuçlara neden olmuştur. Nitekim 30 Ekim 1918'de imzalanan Mondros Mütarekesi, devletin ana kuruluşunun çökertilmesini ifade ediyordu.²⁰ 10 Ağustos 1920'de imzalanan Sevr Antlaşması ise doğrudan Osmanlı Devleti'nin topraklarının nasıl paylaşılacağını düzenlemiştir. Ancak bu antlaşma milli mücadeleyle birlikte masaüstünde kalacaktır; maddi hayatta bir karşılığı olmayacaktır. TBMM, Sevr Antlaşması'nın imzalandığı tarihlerde İstanbul Hükümetinin yapacağı antlaşmaları tanımayacağını kesin olarak ilan eden bir Karar alacaktır.²¹

¹⁹ Osmanlı Devleti'nin durumu, İtilaf Bloku'nun daha savaş yıllarında başlayan gizli anlaşmalarına konu olmuştur. İstanbul Antlaşması, Londra Antlaşması, Skyes-Picot Antlaşması ve Saint Jean de Maurienne Antlaşması olmak üzere dört temel gizli antlaşma yanında değişik program ve bildirimler de sözkonusuydu; bkz. Bülent Tanör, Kurtuluş Kuruluş, 11. Baskı, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, Mart 2017, s. 28-29.

²⁰ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 27.

²¹ Şûrayı Saltanat ve Sevr Muahedesi hakkında Heyeti Umumiye Kararı, No:37: "Şûrayı Saltanatta muahedenin imza edilmesine karar ve rey verenlerle muahedeye vaz'ı imza edenlerin ihaneti vataniye ile ittiham olunması ve haklarında hükmü gıyabi verilmesi ve isimlerinin her yerde lanetle yadedilmesi takarrür edilmiştir." Düstur, 3. Tertip, c.1, 19.08.1336 (1920), s. 36.

İşgallerin başlaması, ülkenin genelinde bir direnişe yol açmış ve bu direnişin büyüyerek temsili örgütlenmelere dönmesini, yerel kongrelerin oluşmasını sağlamış, giderek de milli kongrelerin örgütlenmesini hızlandırmıştır. Çünkü Mütareke dönemi fiilen parlamentosuz, temsilsiz ve seçimsiz geçmiş, kurulan saray hükümetleri ise “mutlakiyeti” adeta geri getirmiştir.²² Milli mücadelenin kurumsal bir liderliğe ve kumanda merkezine kavuştuğu TBMM’nin açılışına kadar ülke çapındaki Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri ve yerel kongreler, oluşan temsil boşluğunu da doldurarak meşru bir direnişin hukuki zeminini de hazırlamışlardır.²³ Amasya Tamimi ile halktaki uyanış somut bir ayaklanma çağrısına dönüşmüş, “ulusun bağımsızlığını yine ulusun azim ve kararı kurtaracaktır” ifadesi, milli iradenin her şeyin üstünde olduğunu ilan etmiştir; merkezi, genel ve milli bir yapıda dağınık yerel kongrelerin birleştirilmesi hedefi ilk defa açıklanmıştır. Bu hedef, Erzurum Kongresi’nde de tekrar edilecek, “Kuvayı Milliyeyi tek kuvvet olarak tanımak ve millî iradeyi hâkim kılmak” esası vurgulanarak Meclisin toplanması istemi belirtilerek, İstanbul Hükümetinin görevini yapmaması karşısında fiili iktidara el konulacağı duyurulmuştur. Mustafa Kemal Paşa, Erzurum Kongresi’nden itibaren müdafaa-i milliye hareketinin önderi konumuna gelecek ve son Mebusan Meclisi seçimlerine de Erzurum’dan aday olacaktır. Sivas Kongresi, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyetini ve onun yürütme organı Heyeti Temsiliye’yi doğuracak, TBMM’nin kuruluşuna kadar Anadolu’da fiili iktidarı ARMHC kullanacaktır.²⁴ Ulusal Kongredeki önemli hamle, İstanbul’da son Osmanlı Mebusan Meclisinin

²² Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 29-30.

²³ Kongreler dönemi 30 Ekim 1918 Mondros Mütarekesi ile TBMM’nin açıldığı 23 Nisan 1920 arasında geçen süreyi ifade eder. Kongre sisteminin temelini seçim, temsil, meşruluk ve yaptırım gücü oluşturmaktaydı. TBMM’nin kuruluşundan önce ve sonra toplam otuz kongre toplanmıştır. Sivas, Afyon ve Pozantı Kongreleri, Mustafa Kemal Paşa’nın önderliğinde gerçekleşmiş, diğerlerinin tamamı yerel direniş merkezleri tarafından toplanmıştır. Özellikle Sivas Kongresi’nden önce on üç kongrenin toplanmış olması, yerel inisiyatif ve halkta işgallere ve emperyalist saldırganlığa karşı oluşan dinamizmi açıkça göstermektedir. Sivas Kongresi’yle kongrelerin birleşmesine rağmen, bu inisiyatif yer yer devam etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bülent Tanör, Türkiye’de Kongre İktidarları, (1918-1920), 3. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2009, s. 93-99 ve 120-127.

²⁴ Rıdvan Akın, TBMM Devleti, (1920-1923), 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s. 41-42.

toplanmasını ve Misak-ı Milli Beyannamesi'nin kabul edilmesini sağlayacaktı.

Osmanlı Mebusan Meclisi, Mondros Mütarekesi sonrasında 21 Aralık 1918'de feshedildiğinden bir iktidar boşluğu oluşmuştu.²⁵ İngilizlerin işbirliğini koşulsuz kabul eden teslimiyetçi İstanbul Hükümeti, sadece saray hükümeti niteliğindediydi. Anadolu'da ise giderek merkezileşmeye başlayan Müdafaa-i Hukuk Hareketi ve önderliği, Osmanlı Mebusan Meclisinin toplanıp, ulusal bir iktidarın kurulması için faaliyet yürütüyordu. Temsile dayalı kongrelerin toplandığı bu süreçte İstanbul üzerinde de baskı oluşmuştur. Genel seçimler yapılarak Son Osmanlı Mebusan Meclisi 12 Ocak 1920'de toplanmıştır. Ağırlıklı olarak Müdafaa-i Hukukçulardan oluşan Meclisi, Mustafa Kemal Paşa aslında, İngilizlerin baskısı ve işgal tehdidi nedeniyle İstanbul dışında güvenli bir yerde toplamak istemişti; çabaları yeterli desteği bulamayınca İstanbul'da yeni kurulan Ali Rıza Paşa Hükümeti'ni olabildiğince Kuvayı Milliye saflarına çekmeye gayret etmişti. Mustafa Kemal Paşa, oluşan yeni hükümete Erzurum ve Sivas kongreleri kararlarının benimsenmesini, düşman kuvvetlerine karşı herhangi bir yükümlülüğe girilmemesini, barış konferansına gidecek temsilcilerin ulusun isteklerini bilen ve onun güvenine sahip kişilerden oluşmasını şart koşmuştu.²⁶

²⁵ Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, 31. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018, s. 229. Üçüncü dönem Osmanlı Mebusan Meclisi, 1914 seçimleri ile göreve gelmiş ve 1876 Kanunu Esasi'nin 69. maddesinde "seçilen mebusların seçim süreleri harp halinde uzatılabilir" şeklinde yapılan değişiklikle kendi süresini uzatmıştır; Akın, TBMM Devleti, s. 41.

²⁶ Mustafa Kemal Paşa, meclis toplanana kadar seçilen milletvekilleriyle gruplar halinde Ankara'da görüşmeler yapmış onlara Kuvayı Milliye'nin mecliste izlemesi gereken yolu göstermiş ve şu isteklerde bulunmuştu: "1. Demokratik-ulusçu hareketin barış hedeflerini belirleyen ve adı Misak-ı Milli olacak olan programın kabul edilip ilan edilmesi. 2. Mebusan Başkanlığı'na kendisinin seçilmesi. 3. Anadolu Rumeli Müdafaa-i Hukuk cemiyetinden seçilenler, Müdafaa-i Hukuk grubu adıyla bir grup kurmalıydılar. 4. Var olan hükümetin devrilip harekete daha yakın bir hükümetin oluşturulmasına çalışılmalıydı.", Sina Akşin, *Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi*, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001, s. 129-131. Dördüncü dönem son Osmanlı Mebusan Meclisini oluşturan üye profili birçok açıdan farklılıklar göstermekle birlikte genel ortak noktaları Müdafaa-i Hukukçu çizgide olmalarıdır. Meclisin açılmasını sağlayan Ali Rıza Paşa kabinesine, 108 üyeden 104'ünün güvenoyu vermesi de bu çizginin ağırlığını göstermektedir; Akın, TBMM Devleti, s. 43-44, 46.

Son Osmanlı Mebusan Meclisinin toplanması, Müdafaa-i Hukuk Hareketinin genel itibariyle hedefine ulaşmasında önemli bir aşamaydı. TBMM'nin Ankara'da toplanmasını sağlayan en önemli siyasal gelişmelerden biri, 1919 seçimlerinin yapılmasıdır. Bu sayede Müdafaa-i Hukuk hareketi, fiililikten kurtularak siyasal bir iktidar olarak ortaya çıkmış ve İstanbul Hükümeti karşısında siyasal gücünü artırmıştır.²⁷ Meclisin yapabildiği en önemli ve son iş, 28 Ocak 1920'de Misak-ı Milli Beyannamesi'ni kabul ederek ülke, nüfus ve egemenlik bakımından Osmanlı Devleti'nin haklarını belirlemek olmuştur.²⁸ 16 Mart 1920'de İngilizler İstanbul'u işgal edince, Meclis toplantılarını süresiz erteleme kararı almıştır.²⁹ İşgal kuvvetlerinin Meclisi basıp milletvekillerini tutuklaması aslında Mustafa Kemal Paşa'nın öngörüsünü doğrulamış, Meclisin süresiz erteleme kararı ileride başka koşullar altında yeniden toplanılabilmemesinin kapısını da açık bırakmıştı. Bu Karardan sonra Damat Ferit Paşa Hü-

²⁷ Rıdvan Akın, "Osmanlı Mebusan Meclisi'nden Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Misak-ı Milli Tezinin Devamlılığı", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 3, Nisan 1997, s. 46, 48; Bıyıklıoğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri", Belleten, Cilt: XXIV, Sayı: 96, Ekim 1960, s. 643.

²⁸ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 229-230. Son Osmanlı Mebusan Meclisi toplandıktan sonra Erzurum, Sivas ve Ankara toplantılarında kararlaştırıldığı üzere Müdafaa-i Hukukçu bir çizgi oluşmasını sağlamak amacıyla oluşturulan Felah-ı Vatan Grubu, siyasal bir parti görüntüsü vermemeye çalışarak Erzurum ve Sivas kongrelerinin kararlarının Meclisçe benimsenmesini sağlamaya çalışmıştır. Sürekli Ankara'daki Heyeti Temsiliye ile ilişkiler kuran Felah-ı Vatan Grubu, Misakı Milli'nin Mebusan'da kabul edilmesini sağlamıştır. 28 Ocak 1920 tarihli Milli Ant, Edirne milletvekili Şeref Bey'in önergesinin kabul edilmesiyle 17 Şubat 1920 tarihli toplantıda ilan edilmiştir; Tarık Zafer Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 209-211.

²⁹ 18 Mart 1920 tarihli son oturumunda Osmanlı Mebusan Meclisinde, Meclisin işgal edilip bazı mebusların zorla götürülmesi üzerine protesto amacıyla bir tahrir verilir. Anayasa hukukuna ve devletler hukukuna aykırı bu tecavüz kınanarak, Meclisin serbestçe karar almasının artık mümkün olmadığı ve mebusların dokunulmazlığına aykırı bu durumun parlamentoların anası Britanya Parlamentosuna, benzer olayları tarihte yaşamış Fransız ve İtalya parlamentolarına bir protesto olarak bildirilmesine karar verilmiştir. "Mebusluk vazifesinin yapılmasında emniyet verici bir halin gelmesine kadar müzakerelerimizin geri bırakılması"na ilişkin teklif oybirliği ile kabul edilerek, ileride güvenli bir zamanda yeniden toplanmanın yolu açık bırakılmıştır; ayrıntılı bilgi için bkz. Samet Ağaoğlu, Kuvayı Milliye Ruhu, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi", 2. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018, s. 25-28.

kümeti, 11 Nisan 1920’de son Osmanlı Mebusan Meclisini feshetmiş ve milletvekillerinin statüsüne de son vermiştir.³⁰

Bu gelişmeler üzerine artık İstanbul dışında bir Meclis toplanmasının önü açılıyordu. İstanbul’un işgal edilmesinden üç gün sonra 19 Mart 1920’de Mustafa Kemal Paşa, Heyeti Temsiliye adına İntihabat Hakkındaki Tebliği yayımlamış ve yeni bir genel seçim yapılarak Ankara’da bir “*salâhiyeti fevkaladeyi haiz bir meclis*” toplanması için kolordu kumandanlarına, valilere ve müstakil livalara çağrıda bulunmuştur. Ayrıca son Osmanlı Mebusan Meclisi üyelerini de toplanacak yeni meclise katılmaları için Ankara’ya çağırmıştır. Ankara’da 23 Nisan 1920’de yeni bir merkezi siyasi iktidar olarak TBMM kurulmuştur.³¹ TBMM, 19 Mart 1920 tebliği ile yapılan seçimler ve son Mebusan Meclisi için yapılan seçim olmak üzere dünya tarihinde ender rastlanan biçimde iki seçimden oluşmuştur.³² Bu iki seçim ile gelen üyeler dışında TBMM’nin üyeleri arasında üçüncü olarak TBMM’nin 31 Temmuz 1920’de almış olduğu 28 sayılı Karar ile Mebusan Meclisi üyelerinden Malta’ya sürgün edilenler de yerini alacaktır.³³ Son olarak seçime ilişkin 19 Mart 1920 tarihli çağrıda, nüfus oranlarına bakılmaksızın her livadan beş üye seçiminin öngörülmesiyle illerin eşit derece temsilinin öngörülmüş olması, TBMM’nin oluşumu bakımından Mebusan Meclisinden çok farklı bir kurul olduğunu göstermektedir. Az gelişmiş yerlerin temsil gücünü artıran bu düzenleme ile TBMM’nin, kendi dönemine özgü koşullara göre oldukça demokratik ve eşitlikçi ve sosyolojik açıdan çoğulcu bir temsil ile oluşması hedeflenmiştir.³⁴ Bu yönü de TBMM’nin kurucu meclis niteliğini vurgulamaktadır.

³⁰ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 230.

³¹ Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, s. 232-233; Yavuz Abadan-Bahri Savcı, Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Kısa Bir Bakış, AÜSBF Yayınları, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1950, s. 52-53.

³² Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, s. 235.

³³ 31 Temmuz 1920 tarih ve 28 Sayılı Malta’ya Nef Yolunan Meclisi Mebusan Âzası Hakkında Heyeti Umumiye Kararı: “İstanbul Meclisi Mebusanı âzasından olupta mevketen Maltaya gönderilen zevatın Divanı Riyaset kararına müsteniden Heyeti Umumiyeye yapılacak teklifin kabulüne muallak olmak üzere Büyük Millet Meclisi âzalığine iltihak eden mebusanı kiram gibi tahsisat almaları takarrür etmiştir.”, Düstur, 3. Tertip, C. 1, s. 30.

³⁴ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 230-232.

Birinci Meclisin oluşumu bakımından kurucu meclis olduğunu başka kanıtlarla da destekleyebilir miyiz? 19 Mart 1920 İntihabat Hakkındaki Tebliğde “*salâhiyeti fevkaladeyi haiz bir meclis*” nitelendirmesi yapılmıştı; Meclisin bir kurucu meclis olduğu ifadesi kullanılmamıştı; ayrıca Meclis bir anayasa yapmak amacıyla da toplanmamıştı. Fakat değerlendirmemizi bu kadar dar bir bakış açısına sığdıramayız. Yukarıda aktarmaya çalışılan siyasal olgular göstermektedir ki, Mondros Mütarekesi’nden itibaren Osmanlı Devleti ortadan kalkmıştır.³⁵ Siyasi iktidar boşluğu, milli egemenlik ve ulusun kurtuluşunu yine ulusun azim ve mücadelesinin kurtaracağı ilkeleriyle, bizzat halk tarafından başlayan fiili gücün giderek merkezileşmesi, meşru ve hukuki bir güce dönüşmesiyle doldurulacaktır. Mustafa Kemal Paşa’ya göre İstanbul’un işgali fiili olarak da Osmanlı Devleti’ne son verildiği³⁶ anlamına geldiğinden artık 19 Mayıs 1919’da beri düşündüğü yeni devlet kurma fikri de hayata geçirebilecekti.³⁷ Nitekim, aslında TBMM seçimleri için yapılan çağrı öncesinde Mustafa Kemal Paşa, İstanbul’un işgal edildiği 16 Mart 1920 akşamında hazırladığı ve hemen ertesinde Anadolu’daki kumandanlara, valilere ve Müdafaa-i Hukuk teşkilâtlarının merkezlerine gönderdiği tamimde, aslında “*Meclisi Müessisan*” için toplanma çağrısında bulunmuştur.³⁸ Kurucu meclis ifadesini kullanmasının amacını, toplanacak meclisin daha kurulduğu anda rejim değişikliğini gerçekleştirecek yetkilerle

³⁵ Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s. 639.

³⁶ Eroğul’a göre muhabere vasıtalarına el konulması, ordunun dağıtılması ve işgal gibi sonuçlarıyla devlet için varlık şartı olan bağımsızlığı ortadan kaldıran 30 Ekim 1918 Mondros Mütarekesi, Osmanlı İmparatorluğunun fiilen son bulduğu tarihtir; Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu, s. 130-131.

³⁷ Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s. 643-644.

³⁸ 17 Mart 1920 tarihli bizzat Mustafa Kemal Paşa tarafından hazırlanan bu tamimde, devlet ve iktidarın olmadığı vurgulanmış; seçime ilişkin esaslar belirtilmiştir. 19 Mart 1920 tarihli İntihabat Hakkındaki Tebliğ’den farklı olarak bu tamimde, Mebusan Meclisi üyelerinin yeni Meclise intikaline dair bir kural bulunmamıştır; çünkü bu metin henüz İstanbul’un işgal altında olduğu ve henüz son Mebusan Meclisinin toplantılarını erteleme kararı almadığı bir tarihe yazılmıştır; bu Karar 18 Mart 1920’de alınacaktı. Seçim çevresi daha daraltılmıştı; son Mebusan Meclisi seçimlerine katılmayan gayrimüslim unsurların bu seçime de katılamayacağı belirtilmişti. Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Arşivi: No. 10/1659, 2743’ten aktaran Faik Reşit Unat, “Atatürk’ün Toplamak İsteddiği ‘Meclisi Müessisan’”, Belleten, Cilt: XXI, Sayı: 83, Yıl: 1957, s. 484-487.

donatılmış olmasını sağlamak olarak açıklayan Mustafa Kemal Paşa, kumandanlarla yaptığı görüşmeler sonucunda bu deyimden vazgeçmiş, kendi deyimiyle “*salahiyeti fevkaladeyi haiz malik bir meclis*” tabirini kullanmakla yetinmiştir. Bunun nedenini, amacını yeteri kadar açıklayamamak ya da açıklamak istememek ve kurucu meclis ifadesine halkın alışık olmaması olarak açıklamıştır.³⁹ Bu geri adım, milli mücadele sürecinde uygulanan taktiklerden biri olarak görülebilir. Çünkü Ankara’da Meclisin toplanacağına duyurusu karşısında İstanbul Hükümeti, Mustafa Kemal Paşa ve milli mücadele önderliğini, din ve şeriat kurumları aracılığıyla sahte fetvalar yayımlayarak asilikle suçluyor; Ankara’da kurulacak Meclisi fiili ilan ediyordu. Mebusan Meclisinin yeniden toplanacağı izlenimi uyandırmak için de 11 Nisan 1920’de fesih iradesini açıklıyordu.⁴⁰ Bu süreçte, açık bir şekilde kurucu meclis oluşturularak rejim değişikliğine gidileceğinin ifade edilmesi, Müdafaa-i Hukuk Hareketinin belki daha başında boğulması sonucunu doğuracaktı. Ancak sözkonusu tamimde, devletin yasama, yürütme, yargı organlarıyla artık olmadığı tespit edilmekteydi. Bunun çözümü de her milletin bu durumlarda yapacağını yapmaktı: Meclisi Müessisan kurmak. TBMM’nin kuruluş amacı, daha sonra 19 Mart 1920 tarihli seçim çağrısında açıkça ifade edilmese de onun kurucu meclis niteliğini ifade etmektedir.

Öte yandan TBMM’nin kurumsal açıdan isimlendirmesi de Meclisin, Mebusan Meclisinden farklı nitelikte olduğuna işaret eder. Meclis açıldığı ilk gün, 1 sayılı TBMM’nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı’nın isminde ve içeriğinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi” ifadesini kullanılmıştı.⁴¹ Meclis ilk kararıyla, kendisini Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak adlandırmıştı.⁴² “Büyük” nitelendirmesi,

³⁹ Unat, “Atatürk’ün Toplamak İstedığı ‘Meclisi Müessisan’”, s. 483-484.

⁴⁰ Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s. 634-645.

⁴¹ 23.04.1336 (1920) tarih ve 1 sayılı TBMM’nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı: “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu kerre intihap edilen âzalarla İstanbul Meclis-i Mebusanından iltihak eden âzalardan müteşekkil bulunmasına karar verildi.”, Düstur, 3. Tertip, C. 1, s. 3.

⁴² Aynı zamanda 23 Nisan 1920’de Anadolu’da yeni bir devletin doğduğunun da ilan edildiği yönünde bkz. Cem Eroğul, *Anatüzeeye Giriş*, Altıncı Bası, Ankara: İmaj Yayınevi, 2000, s. 237. Öte yandan Seviğ, Meclisin 1 sayılı Kararı alırken henüz ismine karar vermemiş olduğunu belirtmiştir; bkz. Vasfi Raşit Seviğ, “23 Nisan 1919’dan 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, AÜHFD, Ankara: 1951, s. 15, dp. 1.

Meclisin üstünde başka bir otoritenin tanınmadığının ifadesidir.⁴³ Bu nitelendirme, milletvekillerin kendiliğinden kullanılagelmiştir. Meclisi nitelemek için “Meclisi Âli”, “Meclisi Milli”, “İkinci Millet Meclisi”, “Meclis-i Kebir”, Meclis-i Kebir-i Milli”, “Kurultay”, “Meclis-i Mebusan”, “Meclisi Fevkalade” ve kongre döneminin etkisiyle “Üçüncü Kongre”, “Ankara Kongresi” gibi isimlendirmeler de kullanılmıştır⁴⁴; ancak ağırlıklı olarak teamülden doğan “büyük” nitelendirmesi, kuruculuğun ilk ifadesi sayılmıştır. Bir görüşe göre 29 Nisan 1920 tarih ve 2 sayılı Hıyaneti Vataniye Kanunu’nun 1. ve 3. maddeleri ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun’un ismi, Meclisin “Büyük Millet Meclisi” olarak nitelendirilmesini hukukileştirmiştir.⁴⁵ Öte yandan 1921 Anayasası’nın birçok maddesinde de aynı ifade kullanılmıştır. Seçimlerin yapıldığı süreçte henüz Meclis açılmadan önce, İstanbul’dan gelen milletvekillerinin görüşlerini öğrenmek ve telkinlerde bulunmak amacıyla yaptığı konuşmalar ve Meclisi açış nutkunu çalıştığı, anayasa hazırlıkları yaptığı sırada Mustafa Kemal Paşa’nın, Meclisin adını Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak belirlediği ifade edilmiştir.⁴⁶ “Türkiye” ifadesi de aslında 1 sayılı Karar’da anılmaktadır. Bazı kanunlarda Osmanlı memleketi anlamında “Memaliki Osmaniye” terimi kullanıldığına dikkat çeken Tunaya, Türkiye Büyük Millet Meclisi ifadesinin ilk defa “23 Nisan’ın Milli Bayram Addine Dair Kanun”un ilk maddesinde kullanıldığını ifade etmiştir.⁴⁷ Akın da Türk

⁴³ Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s.649.

⁴⁴ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 113; Demirhan Burak Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul: Beta Basım Yayım, Aralık 2007, s. 41; Tarık Zafer Tunaya, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 1, Şubat 1997, s. 22; Seviğ, “23 Nisan 1919’dan 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, s. 17-18.

⁴⁵ Tunaya, a.g.e., s. 22; Seviğ, a.g.e., s. 17-18.

⁴⁶ Mustafa Kemal Paşa’nın, Meclis açılmadan 22 ve 23 Nisan 1920 tarihli sivil ve askeri makamlara tebliğinde “23 Nisandan itibaren bütün mülki ve askeri makamların ve bütün milletin mercii Büyük Millet Meclisi’dir” şeklinde bildirirken Meclis için “büyük” ifadesini kullanmıştır; bkz. Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s. 647 ve 649.

⁴⁷ Ayrıca Türkiye ile hangi coğrafyadan bahsedildiği yönünde “Türkiye-Rusya Muahe-denamesi”nde 20 Ocak 1920’de son Osmanlı Mebusan Meclisinin ilan etmiş olduğu

Ocağı kökenli bazı milletvekillerince Kurultay isminin verilmesinin önerilmesine rağmen Fransız ihtilali terminolojisinin etkisiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi adının benimsendiğine dikkat çekmiştir.⁴⁸ Kanımızca, Meclisin açıldığı ilk gün almış olduğu 1 sayılı Karar, başlığı ve içeriğiyle Meclisin adını belirlemiş ve resmileştirmiştir.⁴⁹ “Türkiye” yeni devletin ismidir. 1921 Anayasası’nın 3. maddesinde de yeni devletin adı belirtilecektir. Devletin ismi bakımından belirtilen coğrafya, Misak-ı Milli sınırları içerisinde kalan alanı belirtmektedir. Öte yandan henüz TBMM kurulmadan önce 1918 yılında itibaren Kars’ta kurulan Cenub-i Garbi Kafkas Hükümeti ve daha sonra Cumhuriyesi’nin Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nda geçen “Türkiya Devleti” ibaresinin, TBMM’ye ve yeni Türkiye Devleti’ne isim babalığı yaptığı düşünülmektedir.⁵⁰ Kısacası, “Türkiye” ibaresi ile devletin ülkesi, “büyük” ibaresi ile Meclisin kuruculuğu ve millet adına kullandığı yetkilerinin herşeyin üzerinde olduğu, “millet” kelimesiyle de yeni Meclisin ulusu temsil ettiği belirlenmektedir.⁵¹ Bu yönleriyle TBMM, kurucu bir meclis niteliği taşımaktaydı.

Son olarak TBMM’nin oluşumunda milletvekillerinin zihinlerindeki Meclise değinmek gereklidir. Meclis Müdafaa-i Hukuk ağırlıklı oluşsa da kimilerine göre saltanat ve hilafet makamının ve vatanın kurtuluşu ve bağımsızlığını sağlamakla yetkili geçici nitelikte bir meclisti. Meclis Kanunu Esasi ile bağlı mıdır, değil midir? Bir ihtilal meclisi midir? Bu konulara ilişkin çekişmeler, Meclisin kurucu niteliği genel kabul görse de sürmüştür. Kuruluşu ve yapısı, adlandırılması ve seçimi de dahil olmak üzere kuruluşa ilişkin işlemleri, TBMM’nin olağan bir dönemde olağan bir yasama meclisi olarak kurulmadığını göstermekteydi; Osmanlı Meclisinden birçok yönden ayrılan TBMM, ihtilalci ve devrimci nitelikteydi.⁵² Zira çalışma usulü bakımından da istimrar ilkesinin anayasal düzeyde benimsenerek, amacına ulaşınca kadar sürekli top-

Misak-ı Milli sınırları içerisinde kalan arazinin kastedildiği hakkında bkz. Tunaya, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi”, s. 22.

⁴⁸ Akın, TBMM Devleti, s. 49.

⁴⁹ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 233; Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 42.

⁵⁰ Tanör, Türkiye’de Kongre İktidarları, s. 169.

⁵¹ Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 42.

⁵² Bıyıklıoğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri”, s. 648; Tunaya, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi”, s. 23.

lantı halinde olması da bu niteliğiyle ilgiliydi. Olağan dönemlerin bir meclisi olarak değil, olağanüstü yetkilerle donatılmış bir Meclis olması nedeniyle kurucu meclisti.⁵³

B. İşlemleri Bakımından

Birinci Meclis döneminde, Anayasa yapılarına kadar geçen dokuz aylık süreçte, devletin temel organlarına ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Meclis daha açılışının ertesi gününde kurucu işlemine başlamıştır. TBMM’de hükümet kurma düşüncesi ilk defa, Mustafa Kemal Paşa’nın devrimin geçici anayasasının özeti niteliğindeki 24 Nisan 1920’de yaptığı konuşma ile gündeme gelmiş olmaktadır.⁵⁴ Mustafa Kemal Paşa, “Teşkilâtı Hükümet hakkında Teklif”inde, ülkenin içinde bulunduğu o günkü siyasal koşullar hakkında önemli tespitler yaparak amaca ulaşılması için bir hükümete ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir.⁵⁵ Önerdiği esaslarda siyasi rejim modeline ilişkin ipuçlarını ve bu modelin karşılaşılabileceği olası itirazlara karşı düşünülen önlemleri görmekteyiz.⁵⁶ Meclis tarafından kabul edilen 25 Nisan 1920’de 5 sayılı Kuvve-i İcraiye Teşkilatına Dair Heyeti Umumiye Kararı,⁵⁷ Anayasa’nın temel esaslarını da

⁵³ Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 59.

⁵⁴ Doğu Perinçek, Türkiye’nin Anayasal Birikimi, 2. Baskı, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2012, s. 111.

⁵⁵ Bu esaslar şu şekildedir: “1. Hükümet kurmak zorunludur; 2. Hilafet ve saltanat makamı her türlü dış etkilerden kurtarıldıktan sonra Meclisin belirleyeceği yasalar çerçevesinde yerini almalıdır; 3. Meclis, sadece denetleyen (murakıp ve müdekkik) bir yasama organı olarak kalmamalı, ‘teşrii ve taknin’ görevini aşarak bütün milli işlere doğrudan doğruya bizzat el koymalıdır; 4. Yürütme işleri için meclisten seçilip görevlendirilecek vekillerin her biri ayrı ayrı ve birlikte meclise karşı sorumlu olmalıdır; 5. Meclise başkanlık eden kişi hem meclisi temsil edecek hem de oluşturulacak icra heyetine başkanlık edecektir. Meclis Başkanı da diğer ‘icra heyeti’ üyeleri gibi meclise karşı sorumlu olmalıdır; 6. Geçici olma koşuluyla olsa bile bir devlet başkanı makamı oluşturulmamalıdır. Saltanat kaymakamlığı (vekilliği) gibi bir kurum da oluşturulmamalıdır; 7. TBMM, milli iradeyi temsilen olağanüstü yetkilerle donatılmış, bütün kuvvetleri kendisinde toplamış ve milletin kaderine el koymuştur. Meclisin üstünde güç yoktur”; TBMM ZC, c.1, 24.04.1336, s. 30-32.

⁵⁶ Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 43-44.

⁵⁷ Mecliste kurtuluştan sonra siyasi rejimin ne olacağı konusunda fikir ayrılıkları yaşanıyordu ve bir kısım üyeler geçici siyasi kurumlar oluşturmayı yeterli bulmaktaydı. Konuyla ilgili TBMM’nin 25 Nisan 1920 tarihli birleşiminde, icrai işleri yürütecek

daha ilk günlerde belirlemiştir ve Meclisin asli kurucu iktidar kimliğinin bir ifadesi olarak 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu kabul edilene kadar geçen sürede geçici anayasa niteliği görecektir.⁵⁸ Bu Karar'da belirtilen Meclisin üstün bir güç olarak bütün işlere el koyması esası ile Türk hukuk tarihinde ilk defa milli hakimiyet prensibi, siyasi ve hukuki temel edinmiş ve Kanunu Esasiye aykırı olarak meclis hükümeti sistemi benimsenmişti.⁵⁹ Hükümet oluşturulabilmesi için yapılacak çalışmalar sırasında, bu sürede devlet işlerinin hükümete bırakılmaması için oluşturulan Muvakkat İcra Encümeni, geçici de olsa Meclisin ilk hükümetiydi.⁶⁰

Ana kuruluşa ilişkin ikinci önemli düzenleme, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisinin İcra Vekillerinin Sureti Teşekkülü Hakkında Kanun'dur.⁶¹ Bu Kanun ile yürütme organı, *kalıcı* bir statüye geçmiş ve bunun hukuki dayanağı oluşmuştur.⁶² Ayrıca TBMM'nin kuruluşundan beri benimsediği meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesi iyice belirginleşmiştir.⁶³ Burada önemli bir nokta var ki, Kanun'un kabul edilmesinin bir anayasa değişikliği niteliğinde olduğu ve salt ço-

bir heyetin oluşturulması konusunda üç farklı eğilim ortaya çıkmıştır: 1. Tokat milletvekili Nazım Bey ve arkadaşlarının, yürütme işlerinin ilgili encümenler aracılığıyla yerine getirilmesi önerisi. 2. Erzurum milletvekili Celalettin Arif Bey'in, "muvakkat bir heyet-i icraie" ve bir de "Layihâ Encümeni" seçilmesi önerisi. 3. Mustafa Kemal Paşa'nın, yürütme işlerini yürütecek sorumlu vekillerin doğrudan meclis içinden seçilmesi önerisi. Hükümet kurulması ve bunun şekli konusundaki tartışmalar sonucunda Celalettin Arif Bey'in geçici bir yürütme kurulu seçilmesi ve bir Layihâ Encümeni kurulması şeklindeki önerisi kabul edilmiştir; bkz. Sinem Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017, s. 9; Düstur, 3. Tertip, c. 1, s. 3.

⁵⁸ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 235.

⁵⁹ Bıyıklıoğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri", s. 651.

⁶⁰ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 236; Bıyıklıoğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri", s. 653.

⁶¹ Düstur, 3. Tertip, c. 1, s. 6.

⁶² Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 46.

⁶³ Kanun'un, icra vekillerinin Meclis üyeleri arasından ve mutlak çoğunlukla seçilmesini düzenleyen 2. maddesi, her vekilin mensubu olduğu encümene göreviyle ilgili işler konusunda danışabileceğini düzenleyen 3. maddesi ve icra vekilleri arasında çıkacak uyuşmazlıkları Büyük Millet Meclisi'nin çözeceğine ilişkin 4. maddesi meclis üstünlüğü ilkesinin yansımasıdır; Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, s. 17.

ğunlukla kabul edilemeyeceğinin ileri sürülmüş olmasıdır. Ancak TBMM'nin ilk döneminde çoğunlukla karşılaşılan müzakere ve karar yeter sayısı sorunları nedeniyle oylama yeter sayısı, Kanunu Esasi'de düzenlenen üye tamsayısının üçte ikisinin oyu yerine, oylamada hazır bulunanların üçte ikisinin oyu olarak kabul edilmiştir. Bu pratik sebebin dışındaki ideolojik ve teorik sebep ise kanımızca TBMM'nin kendisini Kanunu Esasi ile bağlı kabul etmemesidir. Kanunu Esasi, varlığı zımnen kabul edilen ancak ne kadar bağlı olduğu muğlâk olan bir belgedir.⁶⁴

Bir diğer önemli temel kuruluş metni, Meclisin kuruluşundan beri yaşadığı toplantı ve karar alma yetersayıları sorunuyla ilgili kabul etmiş olduğu 5 Eylül 1920 tarih ve 18 sayılı Nisabı Müzakere Kanunu'dur.⁶⁵ Kurucu iktidar tartışması bakımından bu Kanun'un önemi, Meclisin amacını açıkça düzenlemesidir.⁶⁶ Kanun'un birinci maddesindeki "*Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder.*" hükmü, Meclisin amacına ulaşmaya kadar sürekli toplantı halinde olacağını belirtiyordu. Bu ilke daha sonra 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun yürürlük maddesinde de yeralacaktır. İstimrar ilkesi, aynı zamanda, Osmanlı Mebusan Meclisinde yaşanan parlamenter rejim kurallarından meclisin feshedilmesi kuralının, geçmişte çokça kullanılması ve Mebusan Meclisinin fesih sonrasında uzun sürelerle tekrar toplanamamasına karşı bir düzenlemedir. Artık Meclis, her şeyin üzerinde bir kuvvettir. Meclis hükümeti sistemine uygun olarak yürütme işlerinin de asli sahibi olan Meclis, yürütme işlerinin sürekliliği ilkesi gereğince, aralıksız çalışma halinde olacaktır.⁶⁷ İstimrar ilkesi, aynı zamanda Meclisin olağanüstü yetkileri haiz olmasının gereğidir. Bu kural, siyasal rejime ilişkin önemli bir değişikliği yansıtmaktadır. İstimrar ilkesi, meşrutiyet döneminin acı tecrübesi nedeniyle, Meclisin feshedilememesi kuralını Birinci Meclis döneminden itibaren kabul edilen anayasalarımıza taşıyacak ve seçimlerin yenilenmesi uygulaması benim-

⁶⁴ 3 sayılı Büyük Millet Meclisinin İcra Vekillerinin Sureti Teşekkülü Hakkında Kanun'un hakkındaki tartışmalar ve ayrıntılı bilgi için bkz. Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, s. 11-19.

⁶⁵ Düstur, 3. Tertip, c. 1, s. 42.

⁶⁶ Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 48.

⁶⁷ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 62; Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 240.

senerek Meclisin kurumsallığının ortadan kalkmasına izin verilmeyecektir.

Son olarak, siyasal rejimle ilgili anayasal değerde İcra Vekilleri Kanununun İkinci Maddesini Muaddil 4 Kasım 1920 tarih ve 47 sayılı Kanun'a değinmek gereklidir.⁶⁸ Bu Kanun ile 3 sayılı Kanun'un vekillerin seçimini düzenleyen maddesi değiştirilerek İcra Vekili Heyetini oluşturacak kişiler, TBMM başkanı tarafından aday gösterilen kişiler arasından Meclis tarafından seçilecektir. Bu düzenleme Mecliste yürütme işlerinin sağlıklı yürüyebilmesi amacı ile yapılmıştır. Bu Kanun'dan sonra İcra Vekilleri ile ilgili düzenleme Anayasa'da yapılacaktır. Ancak Anayasa'da Heyetin seçimine ilişkin bir düzenleme olmayıp sadece sekizinci maddede, seçimin bu konudaki özel kanuna göre yapılacağı belirtilecektir.⁶⁹ Özellikle yürütme organına ilişkin bu değişiklikler, Meclis üstünlüğü ilkesinin uygulanmak istenmesiyle ve Meclisin yetkilerine sıkıca sarılmasıyla ilgili yaşanan tartışmalardan doğmuştur.

Bu kısımda kısaca aktarmaya çalıştığımız üzere Meclis, Anayasa'yı kabul etmeden önce devletin kuruluşunu, organlarını ve bunlar arasındaki ilişkileri belirleyen maddi anlamda anayasa kurallarını, asli kurucu iktidar olarak düzenlemiştir. Bu anayasal düzenlemelerin bir kısmı, 1921 Anayasası'ndan önceki dönemde geçici anayasa niteliği taşımıştır ve Anayasa yapınca, şekli anlamda da anayasa kuralı halini almıştır. Bir kısmı ise Anayasa ile aynı zamanda yürürlükte kalmış ve çerçeve anayasa niteliğini haiz 1921 Anayasası'nı somutlaştırmıştır. Meclisin, Anayasa yapımındaki kurucu meclis rolünü Anayasa öncesinde de belirgin biçimde kullandığını söyleyebiliriz.

III. 1921 Anayasası'nın Yapımında Meclisin Kuruculuk Rolü

Teşkilâtı Esasiye Kanunu tasarısı, Nutuk'ta belirttiği gibi Mustafa Kemal Paşa tarafından Meclis'e sunulan 24 Nisan 1920 tarihli Hükümet Teşkiline dair önerge ve onun uzantısı olan 13 Eylül 1920 tarihinde yine Mustafa Kemal Paşa tarafından Hükümet adına Meclis'e sunulan Halk-

⁶⁸ Düstur, 3. Tertip, c. 1, s. 88.

⁶⁹ Bu konuda en son Temmuz 1922'de İcra Vekilleri Heyetinin seçimine ilişkin 244 sayılı Kanun ile yeni bir düzenleme yapılacak ve vekillerin aday gösterme yöntemi olmaksızın doğrudan Meclis tarafından seçilmesi düzenlenerek ilk sisteme geri dönelecektir. 47 ve 244 sayılı Kanunlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, s. 26-46.

çılık Programı'ndan oluşmaktaydı.⁷⁰ 18 Eylül 1920'de Meclis Genel Kurulunda okunan bu Tasarı hakkında, hükümetin siyasi programı mı veya bir yasa tasarısı mı olduğu yönünde tartışma yaşanmıştır. Metnin hukuki niteliği ile ilgili tartışma sonucunda Meclis tarafından oluşturulacak geçici ve özel bir komisyonda bütün Meclisin istek ve eğilimi doğrultusunda bir yasa olarak kabul edilmesi koşuluyla programın özel komisyona gönderilmesine karar verilmiştir.⁷¹ Özel komisyon tarafından hazırlanan Halkçılık Programı'na ilişkin rapor, 18 Kasım 1920 tarihinde *Teşkilâtı Esasiye Kanunu Tasarısı* adı altında Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmeye başlanmıştır. Ancak özel komisyon tarafından hazırlanan tasarıda, programın “maksat ve meslek” başlıklı bölümü -ilk dört maddesi- *beyanname* şekline getirilmiştir.⁷² Bu beyanname, aynı zamanda basılıp dağıtılması da kabul edilerek Meclis tarafından ilan edilmiştir.⁷³

⁷⁰ “...ilk Teşkilâtı Esasiye Kanunu'muza kök teşkil eden 13 Eylül 1920 tarihli bir programı Meclis'e takdim etmişim. Bu programın Meclis'te 18 Eylül'de okunan kısmından başka, buna da esas olmak üzere, Büyük Millet Meclisi'nin esas mahiyetini ve idare usulü hakkındaki görüşleri tespit eden ve Meclis'in açılışını müteakip okunup kabul olunan önerge mi de, bu kısım la beraber, 'Halkçılık Programı' adı altında bastırtmış ve yayımlatmışım.”, bkz. Nutuk II (1927) Atatürk'ün Bütün Eserleri, c. 20, İstanbul: Kaynak Yayınları, Ocak 2007, s. 131 ve 132.

⁷¹ TBMM ZC, c. 4, 18.09.1920, s. 201-208.

⁷² Komisyon programın bu bölümünün, Meclis'in daha önce de farklı sebeplerle birçok kere ilan ettiği “mukaddes gayesini” barındıran ve kanuna sığmayan esasları içermesi olarak açıklamıştır; TBMM ZC, c. 5, 18.11.1920, s. 407-410. İlk dört madde, “Anayasa hükümleri niteliğini taşımaktan çok, ...bir bakıma bir anayasa başlangıcı (dibace) olarak düşünülebilecek ifadeleri” içermesi nedeniyle tasarıdan tamamen çıkarılmıştır; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 21.

⁷³ “Emperyalist devletlerin, Devlet ve milletimizin hayatına açıkça kasetmeleri neticesinde müdafaa için toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, şimdiye kadar muhtelif vesilelerle sarahaten veya zımnen ilan ettiği maksat ve mesleğini bir kere daha bütün cihana arz için şu beyannameyi neşreylemeye lüzum görmüştür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, milli hudutlar dâhilinde hayat ve istiklalini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis ahdiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklalini, yegâne ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hâkimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vâsıl olacağı kanaatindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin hayat ve istiklaline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanların tecavüzatına karşı müdafaa ve bu maksada münafi hareket edenleri tedip azmiyle müesses bir orduya sahiptir. Emir ve kumanda salahiyeti Büyük Millet Meclisi'nin şahsiyeti maneviyesindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, halkın öteden beri maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni vesait ve teşkilât ile kaldırarak yerine refah ve saadet ikame etmeyi başlıca hedefi ad-

Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Meclis'in bütçe kanunları dışında en çok zaman harcadığı iki kanundan biridir.⁷⁴ Görüşmelerde, saltanat ve hilafet sorunu, mesleki temsil ilkesi, küçültülmüş meclis önerisi, yerinden yönetim ilkesi ve Meclis Başkanının yetkileri tartışmaların en çok yoğunlaştığı konulardır.⁷⁵

Meclis, Anayasa'yı özel bir teklif, görüşme ve karar yetersayısı aramadan görüşüp kabul etmiştir. Bu yöntemi, diğer anayasal belgelerde de sergilemişti. Kanunu Esasi'deki düzenlemeye göre anayasa değişiklikleri, Mebusan ve Ayan meclislerinin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte ikisinin oyu ve padişahın onayı ile gerçekleştirilebilirdi⁷⁶; ancak Meclis bu koşullara uymamıştır. Bunun hem pratikten hem de teoriden doğan iki nedeni vardı. Birincisi, Meclis'in kâğıt üzerinde yüksek olan üye sayısının uygulamada düşük olması, nitelikli bir görüşme ve kabul yeter sayısı belirlemesine imkân vermemişti. Eğer nitelikli bir yeter sayı belirlenirse, bu uygulamaya geçirilemeyecekti.⁷⁷ İkincisi teorik bağlamda, Meclis kendisini kurulduğu günden itibaren "kurucu meclis" (meclis-i

deder. Binaenaleyh, toprak, maarif, adliye, maliye, iktisat ve evkaf işlerinde ve diğer mesailde, içtimai uhuvvet ve teavünü hâkim kılarak, halkın ihtiyacına göre teceddütat ve tesisatı vücude getirmeye çalışacaktır. Bunun için de siyasi ve içtimai umdelerini milletin ruhundan almak ve tatbikatta milletin temayülat ve ananatını gözetmek fikrindedir. Binaenaleyh Türkiye Büyük Millet Meclisi, memleketin idari, iktisadi içtimai umum ihtiyacına göre müteallik ahkâmı peyderpey tetkik ve kanun şeklinde tatbik mevkiine vazeylemeye başlamıştır. Veminillahhüttevfik.", TBMM ZC, c. 5, 18.11.1920, s. 414-417. Halkçılık Programı ve Beyannameyle ilgili önemli değerlendirmeler için bkz. Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 49-65.

⁷⁴ Akın, TBMM Devleti, s. 205. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu görüşmelerine ilişkin başlıca eserler için bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 19-47; Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 66-78; Rıdvan Akın, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu Lâyihasını Müzakeresi", Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 1992, s. 343-359; Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, s. 47-68; Murat Sevinç, Dinçer Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017, s. 44-52.

⁷⁵ Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 67.

⁷⁶ Kanunu Esasi'nin anayasa değişikliği ile ilgili 116. maddesi için bkz. Suna Kili, Şeref Gözübüyük, Sened-i İttifaktan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Eylül 2006, s. 51.

⁷⁷ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 47-48.

müessisan) olarak tanımlıyordu ve üstün yetkilere sahipti. Bu nedenle kendisini hiçbir kuralla bağlamamıştır.⁷⁸

1921 Anayasası'nın basit çoğunlukla kabul edilmiş olması Meclisin kurucu niteliğinin bir göstergesidir.⁷⁹ TBMM, 1920-1923 arasında herhangi bir hukuki sınırlamaya bağlı olmaksızın “olağanüstü yetkileri haiz” bir Meclis, dolayısıyla kurucu meclis niteliğini hem Anayasa hem de Anayasa öncesindeki anayasal değerdeki kanunların kabul edilmesinde kullanmıştır.⁸⁰ Bu çerçevede 1921 Anayasası, anayasa hukuku tarihimizdeki tek yumuşak anayasadır.⁸¹ Bu niteliğini, aşağıda incelediğimiz Anayasa değişikliği konusunda da göreceğiz. Öte yandan 1921 Anayasası, Kanunu Esasi'yi açıkça yürürlükten kaldırmamıştır. Gözler, Kanunu Esasi'nin, 1921 Anayasası ile çatışan hükümlerinin *lex posterior derogat legi priori* ilkesince zımnen ilga edildiğini ve Kanunu Esasi'nin yeni Anayasa ile çatışmayan hükümlerinin, asli kurucu iktidar TBMM'nin iradesiyle geçerli olduğunu ifade etmektedir. Öte yandan Kanunu Esasi'nin *devrimlerin etkisiyle anayasasızlaştırma* teorisi gereğince de adi kanuna dönüştüğünün kabul edilebileceğini de belirtmektedir.⁸² Her ne kadar Teşkilâtı Esasiye Kanunu kabul edildikten sonra Mustafa Kemal Paşa, Sadrazam Tevfik Paşa'ya 30 Ocak 1921'de bir telgraf göndererek yeni anayasanın hükümlerini ve ayrıca Kanunu Esasi'nin Teşkilâtı Esasiye Kanunu'na aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu bildirmiş⁸³ olsa da kanımızca burada bir anayasasızlaştırma sözkonusu değildir. Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun düzenlediği yeni rejim, adı konulmamış bir cumhuriyettir; ancak bu gerçek açıkça ifade edilememektedir.

⁷⁸ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 250.

⁷⁹ Aydın, Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın- Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı, s. 467.

⁸⁰ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 168-169; Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 249.

⁸¹ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 47.

⁸² Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, Ocak 2019, s. 68. Devrimlerin-ihtilallerin etkisiyle anayasasızlaştırma (la déconstitutionnalisation par l'effet des révolutions), bir ihtilal veya darbe sonrasında, siyasi rejim ve siyasi kurumlarla ilgili düzenlemeler dışındaki anayasal kuralların yürürlükte bırakılmasıdır. Eski anayasanın üstünlüğünün sözkonusu olmayıp kısmen yürürlükte kalması durumudur; bkz. Teziç, Anayasa Hukuku, s. 178.

⁸³ Hüseyin Nail Kubalı, Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, İstanbul: Tan Matbaası, 1960, s. 151.

Çünkü içinde bulunulan siyasal koşullar buna uygun değildir ve bunun açıkça ifadesi ancak zafer kazanıldıktan sonra mümkün olacaktır.⁸⁴ Ayrıca zaten Kanunu Esasi'nin padişahı kutsal sayan beşinci maddesi gibi eski rejimi düzenleyen en önemli maddeleri ortadan kaldırılmıştır. TBMM'nin iradesi, anayasasızlaştırma yönünde değildir; anayasal düzenin ve devletin fiili olarak olmadığı bir ortamda, yeni devlet kurmak ve bu devletin anayasal düzenini belirlemek yönündedir; Meclis asli kurucu iktidardır.

Bu olguyu Mustafa Kemal Paşa'nın, Anayasa'nın kabul edilmesinden kısa bir süre sonra 29 Ocak 1921'de Doğu Halkları Propaganda ve Hareket Konseyi yetkilisi Eşba Yoldaş ile Ankara'da yaptığı görüşmesi de doğrulamaktadır. Bu görüşmede Mustafa Kemal Paşa, cumhuriyetin adı konmasa bile 1921 Anayasası'nın kabulüyle bir bakıma hukuken de kurulduğunu ifade ederek yeni bir devlet kurma iradesini vurgulamıştır. O kadar ki bu görüşmede, halkın, fermansız ve fetvasız yaşamayı öğrenmekte olduğunu ifade ederek gelecekte halifelik de kalkacağına sinyallerini vermiştir.⁸⁵

Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun yapılış şeklinden çıkarılan en önemli özellik, anayasa ve toplum ilişkileri açısından tam bir kaynaşma örneği olmasıdır. Kabul edildiği dönemde, “*anayasal yapılanma ile ülkenin dinamik siyasal güçleri arasında tam bir uyum*” sağlanmıştır. Bağımsızlık ve yurtseverlik gibi iki önemli temel konuda birleşen güçler, bir yandan savaşırken bir yandan da bu savaşın sivil ve anayasal kültürle kazanıldığını göstermiştir.⁸⁶ 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, esasları itibariyle de devletin ismini koymakta, “Türkiye Devleti” ibaresi ile bir devlet kurulduğunu açıklamaktadır; egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu, egemenliğin halk tarafından kendi eliyle bizzat kullanılacağını, halkçılık ilkelerini ilk defa anayasa kuralı haline getirmiştir. Devrim döneminin siyasal rejimine ilişkin kuvvetler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini düzenlemiştir. Yerel yönetimler açısından halkçılık ilkesinin hayata geçirilebileceği bir anlayışla, hem yerel idari birimlerin seçimle oluşumunda hem de karar ve uygulama aşamalarında, en küçük

⁸⁴ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 267.

⁸⁵ Mehmet Perinçek, Atatürk'ün Sovyetler'le Görüşmeleri, (Sovyet Arşiv Belgeleriyle), İstanbul: Kaynak Yayınları, 2005, s. 90 ve 297-303.

⁸⁶ Bülent Tanör, “Cumhuriyet Anayasacılığımızda Üç Model”, Cumhuriyet'in 75. Yılı Armağanı, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 216.

yerel birimden merkeze doğru genişleyen bir yönetim düzenlemiştir.⁸⁷ Bu, TBMM'nin oluşumundaki yerel kongrelerin bir uzantısı olarak kabul edilebilir. Görüldüğü gibi 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu esasları itibariyle de asli kurucu iktidar niteliğini haizdir.⁸⁸

Buraya kadar TBMM'nin oluşumu, Anayasa kabul edilene kadar yaptığı kanunlar, aldığı kararlar ve 1921 Anayasası'nın kabul edilişi bakımından, Birinci TBMM'nin bu süreçte asli kurucu iktidar olarak kendisini tanımladığını ve bu iktidarını kurucu meclis yöntemi ile gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz. TBMM'nin asli kurucu iktidarın demokratik görünümünden kurucu meclis niteliğinde olduğu, bazı çekincelerle birlikte öğretide genel olarak kabul edilmektedir. Çekince ise kurucu meclislerin, sadece anayasayı yapmak üzere seçmenler tarafından seçilerek görevlendirilen meclisler olması dolayısıyla, Birinci TBMM'nin tam anlamıyla bu amaçla kurulmadığına ilişkindir.⁸⁹ Öte yandan öğretide,

⁸⁷ Sevinç ve Demirkent, 1921 Anayasası'nın, laik karakter taşıdığını, ayrıca tekçi model yerine farklılıklara da olanak tanıyan bir yapıyı amaçladığını, Anayasa müzakerelerinin demokratikliğinin halk ve halkçılık kavrayışıyla bağdaştığını, bunun Türkiye'nin anayasa tarihinde özel bir yere sahip olduğunu vurgulamaktadır; Sevinç, Demirkent, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları, s. 45.

⁸⁸ 1921 Anayasası'nda temel hak ve özgürlükler ile yargı organına yer verilmemiştir. Ancak TBMM, bütün yetkileri kendinde toplayan olağanüstü yetkileri haiz bir Meclis olarak yargı alanına ilişkin düzenlemelere de kararlar ve kanunlar yoluyla el atmış, hatta yargı organı gibi davranmıştır. Örneğin asker kaçaklarıyla ilgili önemlere yer verilen Firariler Hakkında Kanun ile kurulan İstiklal Mahkemeleri, Muvakkat Temyiz Heyeti Heyeti Teşkiline Dair Kanun gibi mahkemelerin kuruluşunda ve karar sürecinde etkili olmuştur; Tunaya, "Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi", s. 25. TBMM'nin üzerinde en çok çalıştığı alanlardan biri olan yargı alanında İcra Vekilleri Heyeti, 9 Mayıs 1920'de Meclise bir program sunmuş ve ayrı bir başlık olarak adli alandaki sorunları tespit ederek hedefler belirlemiştir. Hâkimlerin ve adliye memurlarının özlük hakları ve ekonomik durumundan, Osmanlı Devleti'nin sınırları içerisinde olup da işgal altında kalan yerlerde görülmekte olan davaların veya kesinleşmiş kararların nerede hüküm doğuracağı ve geçerlilikleri, savaş suçları, tehcir yargılamaları, divanı harpler, yargılamaların ertelenmesi, kamu görevlilerinin yargılanması da dahil genel adli işlere de Meclisin el atarak yargı yetkisini kullanmıştır. Bu nitelikteki karar ve uygulamalar için bkz. Şirin, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, s. 113-124.

⁸⁹ Akın, TBMM Devleti, s. 216; Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, s. 61; Atar, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, s. 22 ve 170; Aydın, Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın- Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı, s. 29; Başgil, Esas Teşkilât Hukuku, s. 499-500; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 68; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 168-169;

Osmanlı Türk anayasacılığında kurucu meclislerin, 1961 ve 1982 Anayasalarının yapım sürecinde ortaya çıktığını savunanlar da sözkonusudur.⁹⁰

Kanımızca Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, gerek oluşumu gerekse uygulamasıyla, Anayasa'nın kabul edilmesine kadar geçen süreçte temel devlet düzenine ilişkin aldığı kararlarla ve çıkardığı kanunlarla, asli kurucu iktidar niteliğini haizdir. Bu nitelik, kurucu meclis biçiminde ortaya çıkmıştır. Ancak, öğretilerdeki, asli kurucu iktidarın demokratik kullanış biçimleri ayrımı açısından 1921 Anayasası'nın konvansiyon niteliğinde bir meclis tarafından yapıldığı kanısında değiliz. Konvansiyon, TBMM'nin meclis hükümeti niteliğini ifade etmektedir; ancak asli kurucu iktidar niteliğini ifade etmemektedir. Kanımızca, TBMM'nin, demokratik ihtilallerden sonra iktidarı eline geçiren fiili hükümetin bir meclis seçerek tüm yetkilerini ona devretmesi, bu meclisin devlet teşkilâtını örgütlemesi ve bir anayasa yapma işini de üstlenmesi biçimindeki kurucu meclis tanımına uygun bir asli kurucu iktidar niteliği vardır. Bu tür kurucu meclislerin özel durumu, yürürlükte bir anayasa olmadığından, kurucu meclisten ayrı bir yasama ve yürütme organının sözkonusu olmaması ve bu işlevleri de kurucu meclisin üstlenmesidir. TBMM de meşru ve fiili bir iktidar olarak doğmuş, yetkilerini kendisinde toplayarak 23 Nisan 1920'de kurulmuş ve asli kurucu iktidar görevini kuşanarak bu görevi Anayasa yaptıktan sonra tamamlamıştır.⁹¹

IV. Anayasa Değişiklikleri Sürecinde Meclisin Kurucu Kimliği

1921 Anayasası'nda, Anayasa değişikliğine veya Anayasa'nın diğer kanunlardan üstünlüğüne ilişkin bir kural belirlenmemiştir. Bu özelliği ile 1921 Anayasası, Osmanlı-Türk anayasaları arasındaki tek yumu-

Memiş, “1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl: 1988, Cilt: 9, Sayı: 1-3, s. 222 ve 224; Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, s. 28-29; Soysal, *Anayasaya Giriş*, s. 179; Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 249; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 185; Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, s. 125 ve 129. Esen, 1921 Anayasası “bir kurucu meclis tarafından yapılmış değildir.” görüşüyle ayrık fikirdedir; Esen, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 61.

⁹⁰ Armağan, *Türk Esas Teşkilât Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2584, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979, s. 11; Ömer Faruk Genççaya, “Türk Siyasal Sisteminde Kurucu Meclisler”, 27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası, Ed. Suna Kili, İstanbul: Boyut Kitapları, 1998, s. 21.

⁹¹ Kurucu meclisin bu tanımı için bkz. Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, s. 128.

şak anayasadır. Meclis 1921 Anayasası'nı kabul ederken de herhangi bir özel usul uygulamamıştır.⁹² Bu noktada, anayasada değişiklik yapma yetkisi çerçevesinde TBMM'nin türev kurucu iktidar olarak şekli ve maddi bir sınırı kural olarak yoktur. Ancak, türev kurucu iktidar hukuki bir fonksiyon olduğuna göre onun sınırını, kendisini kuran asli kurucu iktidarın yapmış olduğu yürürlükteki anayasa belirler; aksi halde hukuk alanının dışına çıkmış olur. 1921 Anayasası yumuşak bir anayasa olsa da TBMM, asli kurucu iktidarın anayasal esasları çerçevesinde değişiklik yapabilir. Eroğul, asli kurucu organın, “*belli bir hukuk çerçevesi yarattığı ölçüde*” giderek fonksiyonunu yitireceğini belirtir; çünkü kendi yarattığı hukuka uymazsa devamlılığını yitirir; kendi yarattığı hukuka uydukça da mevcut bir hukuki çerçeve içinde hareket edeceğinden, asli kuruculuk niteliğini kaybedecektir. “*Dolayısıyla belli bir süre devam etmiş olan asli kurucu fonksiyon mutlaka türev kuruculuğa dönüşür.*” Bu noktada, asli kurucu organın değişmemesi önemli değildir; değişen hukuki niteliğidir.⁹³

Birinci TBMM de asli kurucu organ niteliğini, kendi yarattığı hukuk ölçüsünde giderek yitirmiştir. 1921 Anayasası'nın kabulünden sonra seçim kararı alana kadar sürekli toplantı halinde olduğu süreçte TBMM, anayasa değişiklikleri niteliğinde kararlara ve kanunlara imza atmıştır. Meclisin türev kurucu niteliği bakımından bu belgeleri değerlendirmek gerektiği kanısındayız.

A. Anayasa Niteliğindeki Kararlar ve Belgeler

1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun kabul edilışinden sonra TBMM, kurucu iktidar niteliğini pekiştiren anayasal nitelikte önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Ele alınacak olan bu değişiklikler, biçimsel olarak doğrudan Anayasa metninde gerçekleştirilmemesine rağmen içerik olarak Anayasa niteliğindedir. Dolayısıyla bu değişikliklere değinmenin, Cumhuriyetin ilanına kadar bütün kurtuluş sürecinde Birinci Meclis'in kuruculuk niteliğini tartışmamızı sağlayacağı kanısındayız.

Saltanatın kaldırılması sürecinde ilk olarak TBMM'nin 30 Ekim 1922 tarih ve 307 sayılı Kararı'na değinmek gerekir. Bu önemli anayasal belge, Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkıldığını ve yerine TBMM Hükü-

⁹² Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 68-69.

⁹³ Eroğul, Anayasayı Değıştirme Sorunu, s. 29-30.

metinin kurulduğunu saptayan bir Meclis Genel Kurulu kararıdır. “Osmanlı İmparatorluğu’nun İnkıraz Bulup, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyeti Umumiye Kararı”⁹⁴ biçimsel olarak bir parlamento kararı olsa da içerik açısından anayasa niteliğinde bir hukuki metindir. Parlamento kararları, bireylerin hak ve özgürlüklerine, devlet organlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin olmayıp Meclisin iç işleyişiyle ilgilidir. Ancak TBMM’nin bu Kararı, devletin kuruluşuna ilişkin önemli bir esas ilân eden bir parlamento kararıdır.⁹⁵ TBMM’nin kuruluş döneminde aldığı birçok karar, bu niteliktedir.

Anayasa değerindeki bir diğer önemli karar, 307 Sayılı Karar’ın hemen ardından alınan TBMM’nin “hukuku hâkimiyet ve hükümraniyetin mümessili hakikisi olduğuna” dair 1-2 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı Genel Kurulu Kararı’dır.⁹⁶ 308 Sayılı Karar ile padişahın ve ona bağlı

⁹⁴ 30 Kasım 1922 Tarih ve 307 Sayılı Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyeti Umumiye Kararı, Düstur, 3. Tertip, c. 3, s. 99.

⁹⁵ 30 Ekim 1922 Tarih ve 307 Sayılı Meclis Genel Kurul Kararının metni şu şekildedir: “Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve Büyük Millet Meclisi Hükümeti teşekkül ettiğine ve yeni Türkiye Hükümetinin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olup onun hududu milli dahilinde yeni varisi olduğuna ve Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile hukuku hükümrani milletin nefesine verildiğinden İstanbul’daki padişahlığın madûm ve tarihe müntakıl bulunduğu ve İstanbul’da meşru bir hükümet mevcut olmayıp İstanbul ve civarının Büyük Millet Meclisine ait ve binaenaleyh oraların umur-ı idaresinin de Büyük Millet Meclisi memurlarına tevdi edilmesine ve Türk Hükümetinin hakk-ı meşru olan makam-ı hilafeti esir bulunduğu ecnebilerin elinden kurtaracağına karar verildi.”; Kili-Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, s. 110.

⁹⁶ 1-2 Kasım 1922 Tarih ve 308 Sayılı TBMM’nin Hukuki Hakimiyet ve Hükümraniyetin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye Kararı: “Birkaç asırdır Saray ve Babîâlinin cehalet ve sefaheti yüzünden Devlet azîm felâketler içinde müthiş bir surette çalkandıktan sonra nihayet tarihe intikal etmiş bulunduğu bir anda Osmanlı İmparatorluğunun müessis ve sahibi hakikisi olan Türk milleti Anadolu’da hem haricî düşmanlarına karşı kıyam etmiş, hem de o düşmanlarla birleşip millet aleyhine harekete gelmiş olan Saray ve Babîâli aleyhine mücahedeye atılarak Türkiye’de Büyük Millet Meclisi ve onun Hükümeti ve ordularını bitteşkil haricî düşmanlar, Saray ve Babîâli ile fiilen ve müsellehan ve malûm müşkülâtı şedide ve mahrumiyeti elime içinde cidale girişmiş, bugünkü halâs gününe vasil olmuştur.

Türk milleti Saray ve Babîâlinin hıyanetini gördüğü zaman Teşkilâtı Esasiye kanununu ısdar ederek onun birinci maddesiyle hâkimiyeti Padişah’tan alıp bizzat millete ve ikinci maddesiyle icraî ve teşriî kuvvetleri onun yedi kudretine vermiştir. Yedinci madde ile de harp ilâmı, sulh akdi gibi bütün hukuku hükümraniyeti milletin nefsinde cemeylemiştir.

İstanbul Hükümetinin geriye dönük olarak 16 Mart 1920'den itibaren ve sonsuza kadar tarihe intikal ettiği ilan edilmiştir. Bu Karar da tıpkı 307 sayılı Genel Kurul Kararı gibi biçimsel açıdan bir parlamento kararıdır, ancak içerik açısından anayasa değerindedir.

Devletin temel yapısıyla ilgili sözkonusu değişikliğin, Meclis Genel Kurul kararı ile değil de bir anayasa değişikliği ile veya en azından bir kanunla düzenlenmesi gerektiği yorumu biçimsel açıdan yerinde bir yorumdur.⁹⁷ Meclis için genel kurul kararı almanın usul açısından kanun yapmaktan daha kolay olduğu düşünülünce, bu nitelikte bir metni karar almak yoluyla çıkarmanın tercih edilmiş olduğu söylenebilir.⁹⁸ Öte yandan bu dönemde Meclisin karar almasının kolay olmadığı da başka bir gerçektir.⁹⁹ Nitekim Meclisin 308 Sayılı Kararı, önemli tartışmalara ko-

Binaenaleyh; o zamandan beri eski Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal edip yerine yeni ve millî bir Türkiye Devleti, yine o zamandan beri Padişahlık merfu olup yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi kaim olmuştur. Yani bugün İstanbul'da bulunan heyet mevcudiyetini usulen himaye edecek hiçbir meşru ve gayriecnebi kuvvete ve müzaheretini milliyeye malik olmayıp bir zıllı zail halindedir. Millet şahsi hükümlanlık ve saray halkı ve etrafının sefahati esası üzerine müessis bir Saltanat yerine asıl halk küntlesinin ve köylünün hukukunu himaye ve saadetini tekeffül eden bir halk Hükümeti idaresi tesis ve vazetmiştir.

Hal böyle iken İstanbul'da düşmanlarla teşriki mesai etmiş olanların elan hukuku Hilâfet ve Saltanat ve hukuku Hanedandan bahseylemelerini görmekle müstağrakı hayret bulunuyoruz. Tevfik Paşanın telgrafı kadar garip ve acip ve hilafı mevâka bir vesika tarihte nadir görülmüştür. Binaenaleyh Türkiye Büyük Millet Meclisi berveçhiati mevaddı neşir ve ilâna karar vermiştir:

1. Teşkilâtı Esasiye kanuniyle Türkiye halkı, hukuku hâkimiyet ve hükümlanisinin mümessili hakikisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti mâneviyesinde gayrikabili terk ve tecezzi ve ferağ olmak üzere temsile ve bilfiil istimale ve iradei milliyeye istinat etmeyen hiçbir kuvvet ve heyeti tanımamaya karar verdiği cihetle Misakı Millî hudutları dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinden başka şekli Hükümeti tanımaz. Binaenaleyh Türkiye halkı hâkimiyeti şahsiyeye müstenit olan İstanbul'daki şekli Hükümeti 16 Mart 1336'dan itibaren ve ebediyen tarihe mün-takil addeylemiştir.

2. Hilâfet, Hanedanı Âli Osmana ait olup Halifeliğe Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bu Hanedanın ilmen ve ahlâken erşet ve eslâh olanı intihap olunur.

Türkiye Devleti Makamı Hilâfetin istinatgahıdır.”, Düstur, 3. Tertip, c. 3, s. 102-103.

⁹⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 74.

⁹⁸ Tanör, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 279.

⁹⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 74.

nu olmuş ve ilk yapılan oylamada karar yetersayısı oluşmamıştır.¹⁰⁰ Bu nedenle, bu kararların alındığı dönemin kendine özgü koşulları, TBMM ve Hükümetinin devrimci kurucu niteliği, biçimsel bir yorumun ötesinde bir değerlendirmeyi gerektirmektedir. Meseleye bu açıdan yaklaşıldığında saltanat ve hilafet kurumlarını birbirinden ayırarak saltanat kurumunu İstanbul'un işgal edildiği¹⁰¹ 16 Mart 1920'den itibaren ortadan kaldıran 308 sayılı Genel Kurul Kararı'nın da 307 sayılı Genel Kurul Kararı gibi Anayasayı tamamlayıcı ve 1921 Anayasasının gerçek kimliğini meydana koyan nitelikte bir hukuki belge olduğu anlaşılabilir.¹⁰² Bu açıdan özellikle bu kararların neden alındığını sorgulamak gereklidir.

Tarihsel veriler bize, anayasa değerindeki bu kararların önemli bir ikili iktidar sorununun gündeme geldiği anda alındığını göstermektedir. Aslında Anayasa'nın 3. maddesindeki "*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur*" hükmü yeni devletin kurulduğunu ifade etmekteydi.¹⁰³ Ancak, Kurtuluş Savaşının zafere ulaşması sonrasında, barış görüşmelerine sadece TBMM Hükümetinin değil aynı zamanda İstanbul Hükümetinin de çağrılması, siyasal açıdan iktidar sorununu bir kez daha gündeme getirmiştir. Çünkü TBMM'nin zaferi, sadece askeri bir zafer değil başından beri milli egemenlik ilkesi ve demokratik kurumlar yoluyla gerçekleşmiş siyasi bir zaferdir.¹⁰⁴ Bunun, TBMM'nin

¹⁰⁰ 132 kabul, 2 ret ve 2 çekimser olmak üzere kullanılan oylar, 25 oy eksik kaldığı için karar yetersayısına ulaşmamış, oylama gelecek celseye ertelenmiştir; TBMM ZC, c. 24, 30.10.1922, s. 297.

¹⁰¹ "Müttefikleri, yani işgalci devletleri, İstanbul konusunda radikal tedbirler almaya yani, İstanbul'u 'işgal'e götüren bir dizi gelişmeler olmuştur. Genel olarak söylemek gerekirse, bu gelişmeler, 27 Aralık 1919'dan itibaren karargâhını Ankara'ya nakletmiş olan Millî Mücadele ile Müttefikler'in İstanbul Hükümeti'ni kendi etki ve kontrolleri altına alma mücadelesidir. Çünkü, İstanbul Hükümeti'ni kendi kontrolleri altında tutmak, belirttiğimiz sebeplerle, Müttefikler için ne kadar önemli ise, 23 Nisan 1920'de Ankara'da T.B.M.M. açılıncaya kadar, İstanbul Hükümeti'ni, mümkün olduğunca, kontrolü altında olmasa bile, kendi etkisi altında tutmak, Millî Hareket için de aynı derecede önemli olmuştur.", Fahir ARMAOĞLU Belleten, Cilt: LXII, Sayı: 234, Ağustos 1998, <https://www.ttk.gov.tr/tarihveegitim/ingiliz-belgelerinde-i-istanbulun-iskali-16-mart-1920/>

¹⁰² Abadan-Savcı, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Kısa Bir Bakış, s. 66; Perinçek, Türkiye'nin Anayasa Birikimi, s. 120.

¹⁰³ Esen, Türk Anayasa Hukuku, s. 62.

¹⁰⁴ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 277.

307 ve 308 sayılı kararları ile savaşın tarafları nezdinde ve uluslararası alanda bir kez daha tescil edilmesini sağlamak gerekecekti.¹⁰⁵

TBMM'nin kurumsal amacında, "saltanat ve hilafetin" kurtarılmasının da belirtilmiş olması¹⁰⁶ bir savunma stratejisi izlenmesinden kaynaklıydı.¹⁰⁷ Amacındaki tezatlık, eski rejim ile yeni rejimin çatışmasından doğan bir sorundu ve milli mücadele sürecinde zorunlu olarak idare edilmesi gereken "taktik stratejisini" kapsıyordu.¹⁰⁸ TBMM kurulduktan sonra kurtuluş süreci boyunca birçok karar, kanun ve diğer işlemlerinde milli egemenlik ilkesini vurgulamış ve uygulamıştı; bununla birlikte saltanat ve hilafet konusunda farklı görüşleri de barındırdığından uygun zamanın beklenmesi gerekmişti. Lozan'da yapılacak olan barış görüşmelerine davet süreci, TBMM'nin saltanatın kaldırılması kararını hızlandırmıştır.¹⁰⁹ Mudanya Mütarekesi'nin TBMM tarafından imzalanıp yürürlüğe konmasına rağmen barış görüşmelerine hem İstanbul Hükümeti hem de TBMM Hükümeti çağrılıyordu.¹¹⁰ Bu süreçte Sadrazam Tevfik Paşa, Mustafa Kemal Paşa'ya doğrudan doğruya gizli tutulması istemiy-

¹⁰⁵ Akın, TBMM Devleti, s. 390-391.

¹⁰⁶ 5 Eylül 1336 (1920) Tarih ve 18 Sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesine göre "Büyük Millet Meclisi, Hilafet ve Saltanatın, Vatan ve Millet'in ihtihlas ve istiklalinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şerait-i atıye dairesinde müstemirren inikat eder.", Kili-Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, s. 102.

¹⁰⁷ Saltanat ve hilafet kurumuna karşı gelişen olumsuz görüşler, TBMM'nin kuruluşundan çok önce açıkça ifade edilmese de ideolojik açıdan Fransız Devriminin etkisiyle gelişmiş ve meşrutiyet sürecinde ortaya çıkmıştır. İttihat ve Terakki yönetimi döneminde saltanata ait malların tamamen olmasa da belli bir kısmının padişahın özel hazinesinden alınıp devlet hazinesine aktarılması yönünde uygulanan tedbirler, saltanat kurumunun etkisizleşmesine neden olmuştur. Ancak İttihat ve Terakki yönetimi son bulunca Damat Ferit Paşa bu malları padişahın özel hazinesine iade etmiştir. Hükümetin bu davranışı saltanat kurumuna karşı tepkilerin yoğunlaşmasını sağlamıştır. Kurtuluş Savaşı döneminde de yaşanan ciddi mali kaynak sıkıntısı nedeniyle saltanata ait malların TBMM vesayetinde kullanılmış, bununla ilgili bazı kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Saltanat kurumunun maddi kaynakları, Kurtuluş Savaşı döneminin halkçılık ideolojisinin de etkisiyle hazine tartışmalarından ideolojik siyasal tartışmalara taşınmasına da aracı olmuştur. Fakat saltanatın saygınlığı ve varlığı konusundaki eleştirilerin Meclisin tümüne yansıdığı söylenemez. Ayrıntılı bilgi için bkz. Akın, TBMM Devleti, s. 388-390.

¹⁰⁸ Memiş, "1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu", s. 226.

¹⁰⁹ Akın, TBMM Devleti, s. 391.

¹¹⁰ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 183.

le bir telgraf göndererek, İstanbul ve Ankara hükümetlerinin barış görüşmelerine birlikte davet edilmeleri nedeniyle kendi aralarında önceden görüşmeler yaparak anlaşmaları gerektiğini bildirmiştir. Mustafa Kemal Paşa, Meclis görüşmelerinde açıkladığı üzere bu telgrafa kişisel bir yanıt vermiş; kısaca Türkiye devletinin şekil ve hükümetinin 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nda belirlendiğini ve TBMM Hükümetinin Lozan'da Türkiye'yi temsil edecek tek hükümet olduğunu ifade etmiştir. Meclis, Sadrazam Tevfik Paşa'nın hem kişisel olarak Mustafa Kemal Paşa'ya hem de daha sonra Meclis'e gönderdiği telgrafları ve aynı günlerde müttefik devletler Fransa, İtalya ve İngiltere tarafından ayrı ayrı kendi dillerinde hem İstanbul hem de Ankara hükümetlerine bildirilen notaları görüşmeye başlamıştır. Tevfik Paşa'nın Meclise gönderdiği telgraf, İstanbul'a bir temsilci gönderilmesini, aksi halde konferansa İstanbul Hükümeti olarak temsilci göndereceklerini ve TBMM'nin katılmaması durumunda barışı tehlikeye sokacağını belirtiyordu. TBMM, notalara yanıtında çağrışı kabul ettiğini, ancak İstanbul Hükümetinin de çağrılmasının Türkiye'yi bağlamadığını bildirmiştir.¹¹¹ Sırada bunu daha açık bir şekilde hem içerde hem de dışarda duyurma işlemi vardı; kurumsal amacındaki ikiliğe son vermenin uygun zemini hazırdı. İşte saltanatın kaldırılmasına ilişkin Karar, önemli bir siyasal iktidar sorununun, bir "*temsil krizinin*" yaşanmasının ardından alınmıştır.¹¹²

Saltanatın kaldırılmasıyla ilgili alınan kararlardan 307 sayılı Karar, Tanör'ün de belirttiği gibi Zabıt Ceridesinde bulunmamakla birlikte Düstur'da yer almaktadır.¹¹³ Tespitimize göre bu karardan hemen önce alınan 306 sayılı "Sulh Konferansına Murahhas İzamı Meselesi Hakkında İstanbul Hükümetince Yazılan Telgrafnameye Dair Karar"¹¹⁴ ise Za-

¹¹¹ Süreçle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Mahmut Goloğlu, Milli Mücadele Tarihi IV, Cumhuriyete Doğru (1921-1922), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s. 375-404.

¹¹² Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 185.

¹¹³ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 188.

¹¹⁴ 30 Ekim 1922 Tarih ve 306 Sayılı Heyeti Umumiye Kararı: "Sulh konferansına murahhas izamı meselesine dair İstanbul Hükümetinden yazılan telgrafname üzerine cereyan eden müzakerat neticesinde bu telgrafi yazarlarla mensup olduğu heyetin ve padişahın haklarında muamele kanuniye yapılmasına karar verildi.", https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/karartbmmc001/karartbmmc00100304.pdf (e.t. 26.10.2019)

bit Ceridesinde¹¹⁵ ve TBMM Umumi Fihristinde yer almaktadır¹¹⁶, ancak Düstur'da 30 Ekim 1922'de bu yönde alınan bir karar kaydı bulunmamaktadır. 306 sayılı bu Karar'da, 30 Ekim 1922 tarihli Meclis görüşmelerinde sözkonusu siyasal kriz karşısında TBMM'nin bir işlem yapması gerektiğine karar verilmiştir. Bundan sonra ise ne yapılması gerektiği tartışılacaktır.

Saltanatın kaldırılması Kararı¹¹⁷ ve onu önceleyen 306 ve 307 sayılı Kararlara ilişkin Meclis görüşmelerinde, sözkonusu siyasal krizi aşma yolunda farklı öneriler gündeme gelmiştir. Tevfik Paşa'nın telgrafında "Ankara Meclisi" olarak anılan TBMM, üyelerce de dikkat çekildiği gibi sadece Ankara'yı değil tüm Türkiye'yi temsil ediliyordu. İstanbul Hükümeti, işgal kuvvetlerince kullanılan ifadeleri kullanmaktaydı. İstanbul'un bu tavrı, ciddi bir tepkiye neden olmuştu. Meclis bu tavra karşı ne yapacaktı? Bu tavır karşısında milletvekilleri tarafından, yanıt vermiyip pasif kalmaktan, tüm Türkiye'ye ve dünyaya halifenin bile ne olacağına karar verebilecek kadar TBMM'nin millet adına herşeye tek yetkili olduğunun ilan edilmesine, vatana ihanet ile yargılamaya kadar uzanan fikirler öne sürülmüştür.¹¹⁸ "Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve yeni Türkiye Hükümetinin onun vârisi bulunduğuna ve Makamı Hilâfetin esaretten kurtulacağına dair" öneri hakkında 30 Ekim 1922 günlü görüşmelerde bir sonuç alamayan¹¹⁹ Meclis, 1-2 Kasım 1922 günlerinde yeniden bu konuyu görüşmüş, işi öncelikle karma komisyona (Kanunu Esasi, Adliye ve Şer'iyeye encümenlerine) havale etmiştir.¹²⁰ 1

¹¹⁵ TBMM ZC, C. 24, 30.10.1338 (1922), s. 294.

¹¹⁶ TBMM Umumi Fihristi, Birinci Devre, 23 Nisan 1920-16 Nisan 1923, Ankara: TBMM Basımevi, 1962, s. 87.

¹¹⁷ Saltanatın kaldırılması işleminin kanunla yapıldığına dair yanlış tespitler için bkz. Şerafettin Turan, Türk Devrim Tarihi II, Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti'ne, 3. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2009, s. 279 ve 282.

¹¹⁸ TBMM ZC, C. 24, 30.10.1338 (1922), s. 269-297.

¹¹⁹ "Sinop Mebusu Dr. Rıza Nur Beyle 78 arkadaşının, Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve yeni Türkiye Hükümetinin onun vârisi bulunduğuna ve Makamı Hilâfetin esaretten kurtulacağına dair takrir" oyalamada yeterli karar sayısına ulaşamamıştır; 132 evet, 2 ret, 2 çekimser oy kullanılmıştır; TBMM ZC, C. 24, 30.10.1338 (1922), s. 292-293.

¹²⁰ TBMM ZC, C. 24, 01.11.1338 (1922), s. 312.

Kasım'ı 2 Kasım'a bağlayan gece Komisyondan gelen rapor sonrasında saltanatın kaldırılmasına karar verilmiştir.¹²¹

Görülüyor ki 308 sayılı Karar, bir siyasal iktidar sorunu ile gündeme gelmiştir ve bu sorunun derhal çözülmesi gerekliliği, onun kabul edilmesindeki yönetime de yansımıştır. TBMM, ulusal demokratik devrimci bir kurum olarak karşısında, arkasına ulusun varlığına karşı güçleri almış ve aynı zamanda antidemokratik bir kurum olan saltanatın varlığını kabul edemezdi. Bu Karar'ın arkasında tarihsel demokratik devrimci bir miras da bulunmaktaydı. Meşrutî monarşi döneminden itibaren gelişmeye başlayan iktidarın sınırlandırılması ve parlamento geleneği, işgal sürecinde gelişen yerel ve ulusal kongreler, milli egemenlik esası ve TBMM'nin kurulması aşamaları, saltanatın kaldırılması kararının anayasal dinamiklerini oluşturmuştur.¹²² Bu birikimin ayrıntılı bir şekilde ifadesi, birbirini tamamlayan 307 ve 308 sayılı Kararlardır. 307 sayılı Karar, İstanbul Hükümeti'nin meşruluğunu yitirdiğini açıklıyordu. 308 sayılı Karar da “*neden, ne zamandan beri ve nasıl*” monarşik devlet düzeninin sona ermiş bulunduğunu daha ayrıntılı biçimde tespit ediyordu.¹²³ 308 sayılı saltanatın kaldırılması Kararı ile ikili iktidar sorunu da ortadan kalkmış oluyordu.¹²⁴

B. 1921 Anayasa'sında Gerçekleştirilen Değişiklikler

1921 Anayasası'nın doğrudan kendisinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerini ise bu başlık altında inceleyeceğiz. Tarihsel sırasıyla ele almanın, zira ilki diğerinin siyasal zemininin oluşmasında etkili olduğu için, daha uygun olduğunu düşündüğümüz bu değişikliklerden birincisi 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesini değiştiren 309 sayılı *TBMM Kararı*'dır; ikincisi ise cumhuriyetin ilanına ilişkin 364 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun'dur.

¹²¹ TBMM ZC, C. 24, 01.11.1338 (1922), s. 314-315.

¹²² Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 186-187.

¹²³ Abadan-Savcı, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Kısa Bir Bakış, s. 66.

¹²⁴ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 191.

1. Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun Değiştirilmesi ve Seçimlerin Yenilenmesi

TBMM'nin gerek biçimsel gerekse içerik açısından anayasa değişikliği niteliğindeki ilginç bir "kararı" dikkate değerdir. Bu karar, 1 Nisan 1923 tarih ve 309 Sayılı Meclis Kararı'dır. "Teşkilâtı Esasiye Kanununun madde-i müzeyyesinin ilgasına ve tecdidi intihabata dair Heyeti Umumiye Kararı" isminden de anlaşıldığı gibi 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesini bir Meclis Kararı ile ilga etmiştir. Karar, tek cümleden oluşur: "yeniden intihabat icrası karargir oldu."¹²⁵ Bu Karar ile TBMM'nin birinci dönemi bitecek ve yeni seçimler yapılacaktır. Ancak seçimlerin yenilenmesi bazı anayasal koşullara bağlıydı. Meclis, 18 sayılı Nisabı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinde¹²⁶ belirtilen gayesine ulaşıncaya değin sürekli toplantı halinde olacaktır ve 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun yürürlük maddesi "madde-i münferide"de belirtildiği gibi gayesine ulaştığına, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile karar verecektir.¹²⁷ Buradan anlaşılan, Meclis gayesine ulaştığına dair üye tamsayısının üçte ikisiyle karar vermedikçe yeni seçim sözkonusu olmayacaktı. Meclisin amacı, 5 Eylül 1920 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun birinci maddesine göre "hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlas ve istiklali"dir. Bu gayeye, Kurtuluş Savaşı'nı sona erdiren Mudanya Ateşkesi'nden sonra ulaşılmıştı.¹²⁸ Meclisin, 309 sayılı Karar ile

¹²⁵ 1 Nisan 1339 tarihli "Teşkilâtı Esasiye Kanununun madde-i müzeyyesinin ilgasına ve tecdidi intihabata dair Heyeti Umumiye Kararı", Karar No: 369, Düstur, 3. Tertip, c. 4, s. 16.

¹²⁶ 5 Eylül 1336 (1920) Tarih ve 18 Sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesine göre "Büyük Millet Meclisi, Hilafet ve Saltanatın, Vatan ve Milletten ihtihlas ve istiklalinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şerait-i atıye dairesinde müstemirren inikat eder.", Kili-Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, s. 102.

¹²⁷ 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu Madde-i Münferidesine göre "İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilâtı Esasiye Kanunundaki 4'üncü, 5'inci ve 6'ıncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülusanı ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihabdan itibaren meriyül icra olacaktır", Kili-Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, s. 108.

¹²⁸ Kurtuluş Savaşının ne zaman bittiği konusu tartışmalıdır. Ancak ateşkes görüşmeleri 3 Ekim 1922'de Mudanya'da başlamıştır; Turan, Türk Devrim Tarihi II, s. 273. Mudanya Antlaşması, 11 Ekim 1922'de imzalanmış ve 14-15 Ekim 1922'de uygulanma-

gayesine ulaştığına dair açık bir karar almadan seçimlerin yenilenmesine karar vermesinin, üstelik Anayasa'nın belirlediği üye tamsayısının üçte ikisiyle değil basit çoğunlukla almasının, Anayasa'nın “*madde-i münferidesi*”ne aykırı olduğunu düşündürmüştür.¹²⁹

Öğretideki birçok görüş, 1 Nisan 1923 tarihli seçimlerin yenilenmesi Kararını anayasa hukuku açısından eleştirmiştir. Bu görüşler, genel olarak iki yönlüdür. Bir taraftan Meclisin seçimlerin yenilenmesine dair aldığı Kararın, aynı zamanda “gayenin husulü” anlamına da geldiği ve fakat bu Kararın Meclis üye tamsayısının üçte ikisiyle alınması gerektiği savunulmaktadır. Öte yandan bu Karar ile Anayasa'nın ihlal edilip Meclisin feshedildiği, Meclise yönelik fiili bir darbe gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir.¹³⁰ Fakat burada gözden kaçırılan nokta, Meclisin 1 Nisan 1923 tarihinde hem madde-i münferidenin ilgasına hem de yeniden seçim yapılmasına karar vermiş olduğudur. Çelik'in bu çok önemli tespiti, Meclisin sözkonusu Kararının aslında bir Anayasa değişikliği olduğunu ve Kararın Meclis gündemine de Anayasa'nın yürürlük maddesinin kaldırılıp seçimlerin yenilenmesi hakkında bir kanun teklifi¹³¹ olarak geldiğini göstermekle, literatürde gözden kaçan bir hususu gün ışığına çıkarmaktadır. Sözkonusu Karar, Anayasa'nın madde-i münferidesini kaldırmıştır. Peki Anayasa'nın bir maddesinin karar ile ilgasını anayasa hukuku açısından nasıl değerlendirmeliyiz? Bunun için Kararın arkasındaki siyasal dinamiği incelemek gereklidir.

Karara ön ayak olan kanun teklifi, Birinci Grup tarafından Meclise sunulmuştur. Teklifin başlığı da içeriği de doğrudan Anayasa'nın yürürlük maddesinin kaldırılmasına ilişkindir. Gerekçesinde ise seçimlerin

sına başlanmıştır. Bu antlaşma TBMM Hükümeti ile İngiltere, Fransa, İtalya ve Yunanistan arasında imzalanmış olup esas olarak Yunan ordusunun Meriç'in batısına çekilmesini ve Doğu Trakya'nın tamamen TBMM Hükümetine teslimine ilişkindir. Antlaşma hükümleri ve sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Goloğlu, Cumhuriyete Doğru, s. 359-374.

¹²⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 75.

¹³⁰ Anayasa öğretisindeki bu görüşler için bkz. Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, s. 18-19, 23-24, 28-29.

¹³¹ “Aydın Mebusu Esad Efendi ile 120 refikinin, Teşkilâtı Esasiye Kanununun madde-i müzeyyesinin ilgasına ve tecdidini intihaba dair kanun teklifi (2/703)”, TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.01.1339, s. 283-284.

yenilenmesi amacı belirtilmiştir.¹³² Daha önce Hükümetin Lozan Barış görüşmelerine ilişkin politikasının tartışıldığı gizli bir oturumda İkinci Grup'tan da seçimlerin yenilenmesi önerisinde bulunulmuştur.¹³³ Bu süreçte seçimlerin yenilenmesi fikri Mecliste genel kabul görmekteydi, ancak bu kabulün gerekçeleri farklıydı.¹³⁴ Seçimlerin yenilenmesi önerisi, Birinci Grup için barış görüşmeleri ve gelecekte gerçekleştirilmesi planlanan devrimler açısından uyumlu bir Meclisin oluşmasını sağlayabilir; İkinci Grup açısından ise siyasi gücün giderek Mustafa Kemal Paşa ve çevresinde toplanmasına engel olabilirdi.¹³⁵ Bu yaklaşım doğrultusunda kanun önerisinin tümü Mecliste oybirliği ile kabul edilmiş ve maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir.¹³⁶ Meşrutiyetin kazanımlarından seçme hakkının en kutsal haklardan olduğu ve meşru bir rejim için gerekliliği, aksi halde istibdat rejiminden bahsedileceği üzerinde durulmuştur. Bu görüşmeler neticesinde anlaşılıyor ki, kanunla Anayasa'nın bir maddesinin ilgası yerine karar alınması önerilmiş ve kabul edilmiştir. Erzurum mebusu Hüseyin Avni Bey, madde-i münferideyi ilga eden birinci madde görüşülürken, karar için aranan üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sayısının gereksiz olduğunu belirtmiş ve Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun kendisinin bile 86 mevcutla yapıldığını örnek vermiştir. Millete seçim hakkını vermek gerektiği görüşüyle bu yönde bir karar alınmasını önermiştir.¹³⁷ “*Yeniden intihabat icrası karargir oldu*” cümle-

¹³² “20 Kânunusani 1337 tarihli madde-i münferidenin ilgasına dair Kanun Madde 1. 20 Kânunusani 1337 tarihli madde-i münferide mülğadır. Madde 2. İşbu kanun tarihi neşrinden muteberdir. Madde 3. İşbu kanunun icrasına Türkiye Büyük Millet Meclisi memurdur.”, a.g.e., s. 283.

¹³³ “Misakı Milli haricinde müzakereye salâhiyetimiz olmadığından keyfiyetin milletin ârâyı umumiyesine arzını teklif ederim. İzmit Sırrı”, TBMM GCZ, D. 1, C. 4, 06.03.1339 (1923), s. 185.

¹³⁴ Özellikle İstanbul basınının aleyhtar yayınları barış sürecinde kamuoyunun TBMM'ye desteğini etkilemiştir. Basın organları ve milletvekilleri içerisinde, TBMM'nin görevini yerine getirdiğini, barış antlaşmasının başka meclis tarafından yapılması gerektiğini düşünenler de vardır. Siyasal rejime ilişkin yaşanan tartışmalar da yeni seçim fikrinin Meclis içerisinde gelişmesine neden olmuştur; bkz. İhsan Güneş, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1997, s. 123-125.

¹³⁵ Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, s. 22-23.

¹³⁶ TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 286.

¹³⁷ TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 287.

si, kanun teklifinin birinci maddesinin görüşülme sürecinde madde yerine önerilmiş, oybirliği ile kabul edilerek seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır.¹³⁸

Meclisin 309 sayılı Karar ile ilgili görüşmelerinde, seçimlerin yenilenmesi kararının milletvekillerce önemli derecede desteklendiği görülmektedir. Mevcut milletvekillerinin gelecek seçimde aday olmaması gerektiği, “vazifenin” gerçekleştirildiği ve millete seçim hakkının tanınması gerektiği ifade edilmiştir; ancak bu istem aslında Hükümetin değişmesi istemidir; muhalif milletvekillerinin görüşlerinden bu sonuç çıkmaktadır. Bu görüşmelerde bazı milletvekilleri, Anayasa’nın ilgili maddesinin ilgası yerine bu önerinin reddedilerek seçim kararı alınmasını önermiştir. Bazısı ise karar ile Anayasa maddesinin ilga edilemeyeceğini, kanun ile değişiklik yapılmasını önermiştir. Bir görüşe göre ise Anayasa’nın yürürlük maddesi diğer maddelerinin aksine “hakimiyeti milliye” ilkesiyle ilgili olmadığı için nitelikli çoğunluğa gerek yoktur; Meclis oybirliğiyle seçim kararı alırsa bu zaten gayesine ulaştığı anlamına gelir; ayrıca Anayasa’nın yürürlük maddesinin değiştirilmesine gerek kalmayacaktır. İcra Vekilleri Heyeti Başkanı Rauf Bey, bütün bu tartışmalar sonucunda yine de usulen kanun ile değişiklik yapılmasını önermiştir. Öneriler seçimlerin yenilenmesinin bir kararla alınması yönünde yoğunlaşmıştır. Bu yöndeki üç karardan biri kanunun ilgili maddesi yerine geçmek üzere önerildiğinden karar-kanun karışıklığı yaşandığını düşünmekteyiz.¹³⁹ Tıpkı saltanatın kaldırılmasında olduğu gibi *tarihi kararlarda*, Meclisin bu yöntemi uygulamasının onun kurucu niteliğine uygun düştüğü fikri Mecliste benimsenmiştir.¹⁴⁰

Seçimlerin yenilenmesi kararının arka planında Meclisin, kanun-karar ayırımına bugünkü anayasa hukuku çerçevesinde yaklaşmadığı fikrine¹⁴¹, seçimlerin yenilenmesi Kararının oybirliği ile alınması sonucu itibariyle katılmaktayız. Öte yandan Meclis tartışmalarında, milletvekillerce ve İcra Vekillerince de bu işlemin bir kanun ile yapılması gerek-

¹³⁸ TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 293.

¹³⁹ TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 285-293.

¹⁴⁰ TBMM’de bu Kararın “mukaddes karar” olarak anılması istenmişse de ağırlıklı olarak Meclisin aldığı her kararın ve hatta Meclisin görevinin mukaddes olduğu ifade edilmiştir; TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 292-293.

¹⁴¹ Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası’nın Yapım Süreci, s. 26.

tiği ifade edilmiştir. Mustafa Kemal Atatürk'ün “Nutuk”ta ve Hıfzı Veldet Velidedeoğlu'nun da aynı şekilde “*İlk Meclis ve Milli Mücadele'de Anadolu*” adlı eserinde seçimlerin yenilenmesine ilişkin Karardan kanun olarak¹⁴² bahsettiklerini tespit eden Çelik, 309 sayılı Kararın, kanun teklifinin ilk maddesine karşılık önerilip kabul edilmesini ve kendisi de bir kanun olan Anayasa'nın değiştirilmiş olmasının buna neden olabileceğini ifade etmiştir. Ayrıca Meclisin kurucu niteliği de bu sonuca neden olmuştur.¹⁴³ Biz de bu görüşe katılmaktayız. Meclisin kuruluşundan beri “salahiyet-i fevkalade yetkileri haiz” kimliğinin belirgin etkisini bu Kararda görmekteyiz. TBMM tali kurucu iktidar olarak bu Kararı, kuruluşla ilişkin Anayasal esaslarla bağlı ancak biçim açısından bağımsız şekilde kullanmıştır. Görüşmelerden aktardığımız gibi karar-kanun tartışması, nitelikli çoğunlukla karar alınması tartışması, Meclisin yetkileri ve uygulaması tartışması, kısacası bu Karara ilişkin anayasa hukuku çerçevesindeki akla gelebilecek tartışmalar Mecliste gerçekleştirilmiştir. Yukarıdaki tespitler dışında, kanımızca, tartışmaların üstesinden gelen Meclis için o anki siyasal çatışma, hukuki sorunun önüne geçmiştir. Mecliste oluşan siyasal çatışmaya hem Birinci Grup hem de İkinci Grup açısından bir çözüm olarak ortaya çıkan seçimlerin yenilenmesi, zorunlu bir aşama olarak görülmüştür. Kararın oybirliği ile alınması ve Meclisin üstünlüğü ilkesi, hukuki sorunun aşılmasını sağlamıştır.

2. Cumhuriyetin İlanı

İkinci önemli Anayasa değişikliği ise TBMM'nin Anayasa'da doğrudan bir değişiklik yapmak suretiyle kabul ettiği 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı “Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”¹⁴⁴ ile gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklik, cumhuriyetin ilanına ilişkindir. Aynı zamanda bu değişiklikle, hükümet biçimi de değişmiştir.

1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 1. maddesindeki “*Hâkimiyet, bilâ kaydü şart Milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve*

¹⁴² Mustafa Kemal Paşa, seçimlerin yenilenmesi ilişkin görüşmelerin sonunda yaptığı konuşmada kanundan değil karardan bahsetmektedir; TBMM ZC, D. 1, C. 28, 01.04.1339 (1923), s. 293.

¹⁴³ Çelik, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, s. 29-30.

¹⁴⁴ Düstur, 3. Tertip, C. 5, s. 158.

bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devletinin şekli Hükûmeti, Cumhuriyettir.” hükmü, geniş anlamıyla cumhuriyetin ifadesiydi ki var olan durumu anayasaya yansıtıyordu.¹⁴⁵ Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, adından da anlaşılacağı gibi 1921 Anayasası’nı “*tavzihan tadil*” ediyordu; yani açıklayarak değiştiriyordu. Kanımızca, bu ifadenin anlamı Anayasa değişikliğinin fiili bir duruma açıklık kazandırması ve Anayasa’daki hükümleri somutlaştırmasıdır. Bu hüküm, öğretilerde genel kabul gören görüşe göre zaten kurulmuş olan cumhuriyetin resmi olarak da ilanını ifade etmektedir.¹⁴⁶

Anayasa’nın değiştirilen diğer maddeleri ise hükümet sistemi açısından önemli değişiklikler getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak, cumhurbaşkanının Meclis tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilebileceği düzenlenmiştir. Böylece dar anlamda cumhuriyetin gereği yerine getirilmiş oluyordu.¹⁴⁷ Meclisin ilk döneminde uygulanan meclis hükümeti sisteminin ve olağanüstü koşulların gereği olarak düzenlenmeyen devlet başkanlığı makamı, yürütmeyi

¹⁴⁵ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 283-284.

¹⁴⁶ Cumhuriyetin ne zaman kurulduğu konusunda ise bir tartışma vardır. Bir görüşe göre cumhuriyet, 23 Nisan 1920’de TBMM’nin açılmasıyla fiili olarak kurulmuş, 1921 Anayasası ile hukuken anayasaya girmiş ve nihayet saltanatın kaldırılmasından sonra 1923’te resmi olarak ilan edilmiştir; Necmi Yüzbaşıoğlu, “Cumhuriyetin 75 Yılında Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 252; Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 284; Çelik, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s. 86.

¹⁴⁷ Dar anlamda cumhuriyet, monarşinin karşıtı olarak, devlet başkanının ve devletin diğer organlarının seçimle ve belli süreler için göreve geldiği hükümet (yönetim) biçimi olarak tanımlanmaktadır. Kimi görüşe göre belli süreyle seçilerek göreve gelmek dar anlamda cumhuriyetin olmazsa olmazıdır; kimi görüşe göre ise monarşinin olmadığı yerde cumhuriyet vardır. Türk pozitif hukukunda cumhuriyet ve cumhurbaşkanı, askeri rejimlerde devletbaşkanı isminin kullanılmasının da gösterdiği gibi, seçimle özdeşleşmiştir. Geniş anlamda cumhuriyet ise egemenliğin bir kişiye veya zümreye ait olmadığını, millete ait olmasını ifade eder ve bu anlamıyla bir devlet biçimidir. Her ne kadar cumhuriyet ve demokrasi birbirinin zorunlu koşulu olmasa da geniş anlamda cumhuriyet kavramında bu iki kavram özdeşleşir. Türk pozitif hukukunda geniş anlamda cumhuriyet kavramı da benimsenmiştir. Türkiye’ye özü anlamıyla cumhuriyet, demokratik milli egemenliği, Türk Devrimi’ni ifade eder. Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku, 2017 Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 19. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019, s. 82-87.

çift başlı hale getiriyordu. Cumhurbaşkanı'nın, İcra Vekilleri Heyetine başkanlık etmesi ve gerekli gördükçe Meclise başkanlık edebileceği düzenleniyordu. İcra Vekilleri Heyeti başkanı, cumhurbaşkanınca, Meclis üyeleri arasından seçilecekti. Başvekil, Meclis üyeleri arasından birlikte çalışacağı vekilleri seçtikten sonra cumhurbaşkanı, bu heyeti Meclisin onayına sunacaktı. Meclisin onayı bu noktada, göreve başlamanın ön koşulunu oluşturuyordu. Yürütmenin çift başlı olması ve yürütmenin oluşumu, sistemi parlamenter rejime yaklaştırmıştır. Bakanlar kurulunun göreve başlamasının Meclisin onayı ile mümkün olması, cumhurbaşkanı ve vekillerin meclis üyesi olma koşulları, Meclisin yürütme ve idare yetkilerini kendinde saklı tutması, meclis üstünlüğünün devam ettiğini ifade etmektedir.¹⁴⁸ Bu değişiklik, TBMM'nin türev kurucu niteliği çerçevesinde değerlendirilebilir. TBMM zaten saltanatı kaldırmakla bu değişikliğin getirdiği anayasal düzene biraz daha yaklaşmıştı. Öte yandan 8 Temmuz 1922 tarihli 244 sayılı Kanun, İcra Vekilleri Heyetinin ve başkanının seçimini, Meclis tarafından ayrı ayrı seçileceğini düzenlemişti. Bu Kanun'la, hükümet oluşturma ve sürdürme sorunları devam etmekteydi. Mustafa Kemal Paşa, İcra Vekilleri Heyeti ile istifa etme kararına varınca, Cumhuriyetin ilanı yaşanan krize bir çözüm olarak Meclise sunuldu.¹⁴⁹

1923 değişikliğini gerçekleştiren TBMM'nin türev kurucu iktidar olarak hukuki kaynağını, 1921 Anayasası'nın 8. maddesinde görebiliriz. Anayasa'nın belirlediği genel esaslar dışında Meclis, yürütmenin seçim ve çalışma usulüne ilişkin özel kanun çıkarma yetkisine sahipti; bu husus aynı zamanda çerçeve bir anayasa niteliğindeki 1921 Anayasası'nda ayrıntılı düzenlenmemiş, Meclise bırakılmıştı. Nitekim, TBMM, bu konudaki boşluğu, yukarıda bir kısmı ele alınan birçok düzenleme ile doldurmuştur.

Öte yandan, Anayasa'nın 7. maddesi anayasa değişikliklerine ilişkin pozitif bir dayanak oluşturmaktadır. Anayasa'nın 7. maddesi bütün kanunların yapılması, değiştirilmesi ve kaldırılmasını Meclisin tekeline vermiştir. Bu kanunlara, anayasal kanunlar da dahildir.¹⁵⁰ Dolayısıyla, TBMM'nin Anayasa'da gerçekleştirdiği değişiklikler, Anayasa'nın belirlediği esaslar çerçevesinde türev kurucu iktidar olarak gerçekleştirilmiştir.

¹⁴⁸ Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 284-285.

¹⁴⁹ Tanör, Kurtuluş Kuruluş, s. 196.

¹⁵⁰ Eroğul, Anayasayı Değiştirme Sorunu, s. 131-132.

Sonuç Yerine: 1921 Anayasası'nın Mirası

1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Türk ulusal demokratik devriminin ilk anayasasıdır. Ulusal demokratik devrimin, 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışından sonraki ikinci en önemli atılımıdır. 1921 Anayasası, ihtilal koşulları içerisinde yapılmış, yerel kongrelerin iktidarlaşması sürecinden itibaren Meclisin kuruluşuna esas oluşturan milli egemenlik ve halkçılık ilkelerini anayasallaştırmıştır. Bu süreçte, iktidarın kaynağı dünyasallaşmıştır. Demokratik devrimin üç esası diyebileceğimiz milli egemenlik, halkçılık ve laiklik, 1921 Anayasası'nın günümüzün demokratik hukuk devletine uzanan en büyük mirasıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bağımsızlık savaşı koşullarında kuruluşu gerçekleştirirken, aldığı her kararda, bu üç esası uygulamaya çalışmış ve kendisine ilke edinmiştir.

Bu makalede, 1921 Anayasası'nın kurucu iktidar niteliğini değerlendirmeye çalıştık. 1921 Anayasası'nın yapımı öncesindeki Meclisin oluşumundan itibaren alınan kararlar ve çıkarılan kanunlar, devletin temel kuruluşuna ilişkin olmakla anayasa değerinde, maddi anlamda anayasa niteliğini haizdir; bu süreçte TBMM, olağanüstü yetkileri haiz bir Meclistir. Yetkilerinin dayanağı, meşru ve demokratiktir. Anayasa yaptıktan sonra ise kurucu niteliğinin, kendi koyduğu anayasal esaslar çerçevesinde türev kurucu iktidara dönüştüğünü görmekteyiz. Türev kurucu iktidar olarak, Anayasa'nın bıraktığı boşlukları, yine anayasal esaslara göre doldurmuştur. Türev kurucu iktidar olarak da devrimci ve ihtilalci karakterinin değişmediğini söyleyebiliriz; örneğin saltanatın kaldırılmasıyla ve daha sonra hilafetin kaldırılmasıyla da demokratik devrimi ileri taşıyacak hamleler gerçekleştirmiştir. Bu hamleler her zaman halkçılık, laiklik ve milli egemenlik esaslarına dayanmıştır.

Asli kurucu iktidarın belirlediği hukukla çerçevelenen türev kurucu iktidarın görevi ve yetkisi, Anayasayı günün gereklerine uydurmaktır. Türev kurucu iktidarın bu yetkisini, anayasanın kurduğu siyasal sistemi değiştirmeden kullanması ve değişiklikleri ileriye doğru götürmesi, hukuk devletinin gereğidir.¹⁵¹ 1921 Anayasası ve Birinci TBMM açısından, bu özelliği görmekteyiz. Peki, bu mirasın, günümüze taşındığını söyleyebilir miyiz?

¹⁵¹ Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, s. 125.

1982 Anayasası'nda 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler açısından "türev kurucu iktidarın", Birinci TBMM'nin kurucu mirasını günümüze taşıdığını söylemek zordur. Yapılan değişikliklerle düzenlenen hükümet sistemi, başta erkler ayrılığı olmak üzere demokratik hukuk devleti ilkelerine uymamaktadır.¹⁵² Öte yandan bu değişiklikler, 1982 Anayasası'nın anayasal esaslarına da uygun değildir. Bu noktada türev kurucu iktidarın, Anayasayı günümüzün gereklerine uydurma görevini yerine getiremediği gibi anayasa esaslarına uygun değişiklik yapma yetkisinin sınırını da aşmış bulunmaktadır. Ayrıca yapılan değişiklikler, demokratik hukuk devletinin esaslarından geriye gidiş niteliği taşıdığından, ancak ileriye doğru bir adımı gerçekleştirebilecek türev kurucu iktidarın artık bu niteliğinin farklılaştığını ifade edebiliriz. Sonuç olarak, anayasal tarihimizde bir mihenk taşı olan Birinci TBMM önderliğinde kurumsallaşmış gelişen ve demokratik milli egemenliğe dayanan devrimci anayasal mirasımızdan faydalanılmadığını söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

ABADAN Yavuz, SAVCI Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, AÜSBF Yayınları, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1950.

AĞAOĞLU Samet, Kuvayı Milliye Ruhu "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi", 2. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018.

AKIN Rıdvan, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu Lâyihasını Müzakeresi", Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 1992, s. 343-359.

AKIN Rıdvan, "Osmanlı Mebusan Meclisi'nden Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Misak-ı Milli Tezinin Devamlılığı", Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 3, Nisan 1997, s. 45-49.

AKIN Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923), 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.

¹⁵² Söz konusu değişiklikler ve etkileri hakkında için bkz. Tanör-Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, s. s. 64-69; Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 34-36; Nihan Yancı Özalp, "2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri", Anayasa Hukuku Araştırmaları Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 11, Yıl: 2011, s. 117-136.

AKŞİN Sina, Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2001.

ARMAĞAN Servet, Türk Esas Teşkilât Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2584, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1979.

ARMAOĞLU Fahir, Belleten, Cilt: LXII, Sayı: 234, Ağustos 1998, <https://www.ttk.gov.tr/tarihveegitim/ingiliz-belgelerinde-istanbulun-isgali-16-mart-1920/>

ATAR Yavuz, Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı, Konya: Mimoza Yayınları, 2000.

ATAY Ender Ethem, "Anayasa Kavramının Tanımı, Hazırlanması ve Değiştirilmesi Arasındaki İlişki", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, Y. 2008, S. 1-2, s. 503-549.

AYDIN Öykü Didem, Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi, Halkın- Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.

BAŞGİL Ali Fuat, Esas Teşkilât Hukuku, Birinci Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül II, İstanbul: Baha Matbaası, 1960.

BIYIKLIOĞLU Tevfik, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hukuki Statüsü ve İhtilalci Karakteri", Belleten, Cilt: XXIV, Sayı: 96, Ekim 1960, s. 637-663.

ÇELİK Demirhan Burak, Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatanlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

ÇELİK Demirhan Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul: Beta Basım Yayım, Aralık 2007.

DÜSTUR, Üçüncü Tertip, Cilt 1 (23 Nisan 1336-28 Şubat 1337), 2. Baskı, Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1953.

DÜSTUR, Üçüncü Tertip, Cilt 3 (8 Mart 1338-28 Şubat 1339), 2. Baskı, Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1953.

DÜSTUR, Üçüncü Tertip, Cilt 4 (8 Mart 1339-29 Temmuz 1339), 2. Baskı, Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1953.

DÜSTUR, Üçüncü Tertip, Cilt 5 (11 Ağustos 1339-30 Ekim 1340), 2. Baskı, Ankara: Başvekalet Devlet Matbaası, 1948.

ELSTER Jon, “Bir Kurucu Meclisin İdeal Tasarımı” (The Optimal Design of a Constituent Assembly), Çev: Dr. Engin SAYGIN, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 58 Sayı: 2, Yıl: 2009, s. 415-449.

ESEN Bülent Nuri, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1970.

ESEN Bülent Nuri, Türk Anayasa Hukuku, Birinci Fasikül, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1971.

EROĞUL Cem, Anatüzeğe Giriş, Altıncı Bası, Ankara: İmaj Yayınevi, 2000.

EROĞUL Cem, Anayasayı Değişirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi), AÜSBF Yayınları No: 371, Ankara: Sevinç Matbaası, 1974.

GENÇKAYA Ömer Faruk, “Türk Siyasal Sisteminde Kurucu Meclisler”, 27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası, Ed. Suna Kili, İstanbul: Boyut Kitapları, 1998, s. 15-32.

GOLOĞLU Mahmut, Milli Mücadele Tarihi III, Üçüncü Meşrutiyet (1920), Birinci Büyük Millet Meclisi, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.

GOLOĞLU Mahmut, Milli Mücadele Tarihi IV, Cumhuriyete Doğru (1921-1922), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.

GÖZLER Kemal, Kurucu İktidar, Bursa: Ekin Yayınları, 1998.

GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, Ocak 2019.

GÜNEŞ İhsan, Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1997.

KABOĞLU İbrahim Özden, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 14. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2019.

KAPANİ Münci, Politika Bilimine Giriş, 31. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012.

KİLİ Suna, GÖZÜBÜYÜK Şeref, Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.

KLEIN Claude, SAJÓ András, “Constitution-Making: Process and Substance”, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, May 2012, p. 419-446.

KUBALI Hüseyin Nail, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, İstanbul: Ersa Matbaacılık, 1964.

KUBALI Hüseyin Nail, *Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri*, İstanbul: Tan Matbaası, 1960.

MEMİŞ Emin, “1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu Üzerine Doğan İlginç Bir Şekil Sorunu Tartışması ve İki Anayasalı Rejim Olgusu”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl: 1988, Cilt: 9, Sayı: 1-3, s. 217-241.

Nutuk II (1927) Atatürk’ün Bütün Eserleri, c. 20, İstanbul: Kaynak Yayınları, Ocak 2007.

ODER Bertil Emrah, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.

ÖZBUDUN Ergun, *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.

ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.

PERİNÇEK Doğu, *Türkiye’nin Anayasa Birikimi*, 2. Baskı, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2012.

PERİNÇEK Mehmet, *Atatürk’ün Sovyetler’le Görüşmeleri (Sovyet Arşiv Belgeleriyle)*, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2005.

SAĞLAM Fazıl, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi, 2013.

SEVİĞ, Vasfi Raşit, “23 Nisan 1919’dan 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, *AÜHFD*, Ankara: 1951, s. 1-72, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1951-08-01-02/AUHF-1951-08-01-02-Sevig.pdf>

SEVİNÇ Murat - DEMİRKENT Dinçer, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017.

SOYSAL Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 6. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986.

ŞİRİN Sinem, *Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923*, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017.

TANİLLİ Server, *Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş*, 3. Baskı, İstanbul: Adam Yayıncılık, 2002.

TANÖR Bülent, Anayasal Gelişme Tezleri, 2. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Ocak 2010.

TANÖR Bülent, “Cumhuriyet Anayasacılığımızda Üç Model”, Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1999.

TANÖR Bülent, Kurtuluş Kuruluş, 11. Baskı, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, Mart 2017.

TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), 31. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018.

TANÖR Bülent, Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920), 3. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2009.

TANÖR Bülent, YÜZBAŞIOĞLU Necmi, 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku, 2017 Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 19. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.

TBMM Umumi Fihristi, Birinci Devre, 23 Nisan 1920-16 Nisan 1923, Ankara: TBMM Basımevi, 1962.

TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, Tıpkı 22. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2018.

TUNAYA Tarık Zafer, “Bağımsız Türkiye Kurucusu Türkiye Büyük Millet Meclisi”, Belgelerle Türk Tarihi Dergisi, Sayı: 1, Şubat 1997, s. 20-32.

TUNAYA Tarık Zafer, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

TUNAYA Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 5. Basım, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.

TURAN Şerafettin, Türk Devrim Tarihi II, Ulusal Direnişten Türkiye Cumhuriyeti’ne, 3. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2009.

UNAT Faik Reşit, “Atatürk’ün Toplamak İstedığı Meclis-i Müessisan”, Belleten, Cilt: XXI, Sayı: 83, Yıl: 1957, s. 483-487.

YANCI ÖZALP Nihan, “2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri”, Anayasa Hukuku Araştırmaları Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 11, Yıl: 2011, s. 117-136.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, “Cumhuriyetin 75 Yılı’nın Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, Cumhuriyet’in 75. Yıl Armağanı, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1999, s. 249-258.