

## 1921 Anayasası'nda Meclis Başkanlığı ve Hükûmet Sistemi Problemi Üzerine Analitik Bir İnceleme

### Eine analytische Untersuchung über die Präsidenz des Parlaments und das Problem des Regierungssystems in der Verfassung von 1921

Araş. Gör. Dr. Eyüp Kaan DEMİRKIRAN\*

#### ÖZ

*Hükûmet sistemleri yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki esas alınarak açıklanmaktadır. Literatürde, dörtlü bir ayrımla, hükûmet sistemleri parlamenter, başkanlık, yarı-başkanlık ve meclis hükûmeti sistemi şeklinde sınıflandırılmaktadır. 1921 Anayasası'nın hükûmet sisteminin saf meclis hükûmeti sistemi olduğuna dair görüşler literatürde yaygın olarak yer alır. Meclis hükûmeti sistemi kuvvetlerin mecliste birleştiği ve uygulaması sık görülmeyen bir hükûmet sistemi şeklindedir. 1921 Anayasasında meclis hükûmeti sisteminin kabulü olağanüstü bir dönemde, bu dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek için gerçekleşmiştir. Bu dönemde meclis başkanlığı makamı da önem arz etmektedir. Birinci Meclis bir devlet başkanı kabul etmemiştir. Bununla beraber 24 Nisan 1920'de yapılan seçimlerde birinci meclis başkanı ve ikinci meclis başkanı seçildiği görülmektedir. Bu çalışmada 1921 Anayasası'nda hükûmet sistemi içerisinde meclis başkanlığı makamı ekseninde analitik bir inceleme yürütülmüştür. Bu çalışmada öncelikle Büyük Millet Meclisi'nin (BMM) açılışından 1921 Anayasası'nın yapımına kadarki dönem incelenmiştir. Ardından, 1921 Anayasası'nın konu hakkındaki düzenlemeleri irdelenmiştir. Bilindiği üzere 1923*

\* Türk-Alman Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, (demirkiran@tau.edu.tr). ORCID: 0000-0002-1729-8101.



*yılında Cumhuriyet'in ilanı Anayasada yapılan önemli bir değişiklikle olmuştur. Bu değişikliğin 1921 Anayasası'nın hükümet sistemi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Dolayısıyla tarihsel süreç takip edilerek açıklamalar yapılmıştır. Bu çalışmada temelde meclis zabıtları incelenmiştir. Meclis zabıtları üzerinden tartışmalar gözlemlenmiştir. Literatürdeki anayasa hukuku ve siyaset bilimine ilişkin eserler de sistematik olarak kullanılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Büyük Millet Meclisi, meclis hükümeti sistemi, 1921 Anayasası, hükümet sistemleri, 1921 Anayasası'nın hükümet sistemi.*

## **An Analytical Examination on the Presidency of the Assembly and on the Problem of the Government System in the Constitution of 1921**

### **ABSTRACT**

*Government systems are explained on the basis of the relationship between the legislative and executive branches. In the literature, government systems are categorised as parliamentary, presidential, semi-presidential and assembly government systems. The 1921 Constitution's system of government is widely believed to be an assembly government. The assembly government system is a form of government system in which the powers are united in the parliament and its application is not common. In the 1921 Constitution, the adoption of the assembly government system was realised in an extraordinary period in order to respond to the needs of this period. In this period, the office of the parliamentary presidency was also important. The First Assembly did not accept a head of state. However, in the elections held on 24 April 1920, it is seen that the first president of the parliament and the second president of the parliament were elected. In this study, an analytical examination was carried out on the axis of the office of the speaker of the parliament within the government system in the 1921 Constitution. In this study, firstly, the period from the opening of the Assembly until the making of the 1921 Constitution is analysed. Then, the regulations of the 1921 Constitution on the subject were analysed. As is known, the proclamation of the Republic in 1923*

*was accompanied by an important amendment to the Constitution. The effect of this amendment on the government system of the 1921 Constitution is analysed. Therefore, explanations have been made by following the historical process. In this study, the minutes of the parliament were analysed. Upon the official reports of the assembly the debates are observed. Studies in the literature regarding the constitutional law and the political science are used systematically.*

**Keywords:** *Grand National Assembly, assembly government, government systems, 1921 Constitution, government system of 1921 Constitution.*

## GİRİŞ

1921 Anayasası'nın hükûmet sistemi ve bu ekseninde meclis başkanlığı kurumu bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. İncelemede tarihsel gelişim sırası takip edilecektir. Önce, 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi'nin (BMM) açılışından 1921 Anayasası'nın kabulüne kadarki süreçte duruma kısa bir bakış atılacak ve 1921 Anayasası'na kadar hükûmetin oluşumuna değinilecektir. Gerçekten meclisin açılışından sonra uğraştığı ilk problem bir hükûmetin nasıl oluşturulacağı konusu olmuştur. Neticede hükûmet oluşturulması kabul edilmiş ve geçici bir hükûmet kurulmuştur. BMM, daha sonra BMM İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanun'u yürürlüğe koyacaktır. Zaman içinde 47 sayılı Kanun'la bu kanunda da değişikliğe gidilecektir. Anayasanın uygulandığı dönemde 8 Temmuz 1922 Tarihli İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun ile vekillerin seçim usulü tekrar değişecektir. 1921 Anayasası döneminde 1923 yılında Teşkilât-ı Esasiye Kanununun Bâzı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile cumhuriyet ilan edilmiştir. Hükûmet şeklinin, cumhuriyetin ilanını sağlayan kanun ile ne surette değiştiği irdelenecektir. 1921 Anayasası'nın hükûmet sistemine dair yukarıda belirtilen tarihsel gelişim içerisinde meclis başkanlığının konumu üzerinde çalışmada durulacaktır. Bu anlamda meclis başkanlığının seçimi, yetkileri, 1921 Anayasası'nın m. 9 hükmündeki düzenlemenin anlamına dair incelemeler yürütülecektir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu yahut 1921 Anayasası pek kısa bir metindir. Ancak bu kısa metnin, Türk anayasa hukuku tarihindeki en önemli metinlerden biri olduğunu söylemek yanlış olmaz; zira bu anayasa, hem tarihimizde tek yumuşak anayasa olmak<sup>1</sup> hem 1876 yılından bu yana parlamenter rejim geleneğinin istisnası olarak gösterilmek<sup>2</sup> özelliklerine sahiptir. 1921 Anayasası, kanımızca yapılış süreci bakımından en ilgi çekici anayasalarımızdan biri olmak özelliklerine sahiptir. Gerçekten 1921 Anayasası'nı yapan Birinci BMM, sosyolojik tabanı bakımından daha sonra emsali görülmemiş derecede çok sesliliğe ve çeşitliliğe sahip bir meclis hususiyetindedir.<sup>3</sup>

Tüm bu incelemeler esasen meclis zabıtları üzerinden yapılmıştır. Bu anlamda hukuki metinleri, hukuki metinlerin kabulü esnasında cereyan etmiş meclis görüşmelerini ve tartışmalarını inceleyeceğiz. Bununla beraber konu hakkında doktrindeki çeşitli görüşler de sistematik olarak irdelenecek, konu hakkında kamu hukuku incelemelerinin çok sınırlı olması nedeniyle siyaset bilimi ile ilgili çalışmalardan da faydalanılacaktır.<sup>4</sup>

## 1. 1921 ANAYASASI ÖNCESİNDE HÜKÛMET PROBLEMİ VE MECLİS BAŞKANLIĞI

### 1.1. Genel Bakış

Mondros Mütarekesi'nin peşi sıra tüm ülke sathında süratli bir şekilde örgütlenme faaliyetlerinin başladığı bilinmektedir. Bu tarihten itibaren tüm Anadolu sathında ve Trakya ile Kuzey Kafkasya gibi uç

<sup>1</sup> Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) İkinci Kitap: Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk (1918-1938)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 106-107.

<sup>2</sup> Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 113-115.

<sup>3</sup> Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", *Birinci Meclis*, (Editör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 5-6.

<sup>4</sup> Akademi ve 1921 Anayasası hakkında bir inceleme için Bkz: Murat Sevinç, Dinçer Demirkent, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası: 1921 Anayasası ve Tutanakları*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 19-24.

bölgelerde, yerel bazda başlayıp büyüme eğilimi içerisinde olan, bölgesel kurtuluş odaklı ancak ulusal kurtuluş fikrine de yatkın, temsile dayalı, belirli bir kurallılık içerisinde kararlar alıp uygulayan pek çok örgütlenme ortaya çıkmaya başlamıştır.<sup>5</sup> Yine bu tarihten sonra artık Osmanlı devlet otoritesinin esaslı bir biçimde sarsıldığının ve ortada bir devlet ve iktidar probleminin bulunduğu<sup>6</sup> kabulü gerekmektedir. Bu açıklamayı yapmamızın sebebi ulusal meclis olan BMM'nin kuruluşu ve başlangıcını da görek tutarlı bir dizge oluşturmaktır. Bir devlet ve iktidar probleminin varlığını gördükten sonra artık o iktidarın ve devletin anayasasının geçerliliği mevzusunda daha eleştirel bakmak gerektiği meydana çıkar. Gerçekten her ne kadar hukuki planda 1876 Anayasasının geçerliliğini koruduğu düşünülebilirse de BMM hiçbir zaman bu anayasaya kendini tamamen bağlı hissetmeyecektir.<sup>7</sup>

23 Nisan 1920 tarihinde BMM açıldığında, yürütme işlerinin nasıl yapılacağı konusu büyük bir soru işareti arz etmiştir. Meclis tutanakları incelendiğinde 24 Nisan 1920 tarihli oturumda M. Kemal Paşa'nın, çözüm bekleyen bu meseleyi gündeme taşıdığı anlaşılmaktadır. 1921 Anayasası'nın kabulüne kadar yürütmenin ne şekilde oluşturulduğu konusuna eğildiğimizde, meclis tutanaklarında öncelikle, 24 ve 25 Nisan'da konunun görüşüldüğünü<sup>8</sup>, BMM İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanunun teklif edildiğini ve bu konuda 1 ve 2 Mayıs tarihlerinde görüşmeler yapıldığını<sup>9</sup> görmekteyiz. Bu Kanun'da 4 Kasım 1920 tarihinde bir değişiklik de yaşanmıştır.<sup>10</sup> Tüm bu düzenlemeler sırasında meclis başkanlığı makamı, seçimi ve konumu da incelenecektir.

---

<sup>5</sup> Geniş bilgi için Bkz: Bülent Tanör, *Türkiye'de Kongre İktidarları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 93-179 ve tümü.

<sup>6</sup> Tanör, *Türkiye'de Kongre İktidarları*, s. 77-84.

<sup>7</sup> Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008, s. 2-3, s. 47-49.

<sup>8</sup> TBMM., Z.C., 24-25 Nisan 1920, Devre: 1, C: 1, s. 6-39 ve 52-60.

<sup>9</sup> TBMM, Z.C., 1-2 Mayıs 1920, Devre: 1, C: 1, s. 156-182 ve 184-187.

<sup>10</sup> TBMM, Z.C., 4 Kasım 1920, Devre: 1, C: 5, s. 291-292.

## 1.2. Mustafa Kemal Paşa'nın Önergesi

24 Nisan 1920'de M. Kemal Paşa, mütarekeden meclisin açılışına kadar geçen süreç içerisinde cereyan eden siyasi durum hakkında hayli uzun bir konuşma<sup>11</sup> yaptıktan sonra hükümetin teşkili hakkında bir takrir (önerge) vermiştir. M. Kemal Paşa önergesi ile ilgili konuşmasında<sup>12</sup> bir hükümetin teşkil edilmesi konusunda zorunluluk bulunduğuna değindikten sonra, aslında hükümet teşkilatının esas şeklinin sorumsuz bir hükümet reisi, yasama organı ve onun güvenine tâbi bir yürütmeden meydana geldiğini; bu sistemin ancak hilafet ve saltanat kurtarıldıktan sonra meclisin düzenleyeceği kanun esasları çerçevesinde mümkün olabileceğini vurgulamıştır. Oysa meclisin denetleyici ve inceleyici bir meclis olmadığını, meclisin milletin kaderiyle bizzat iştigal edecek konumda olduğunu söylemiştir. Bu noktadan sonra meclisin ayrıntısıyla her hususu inceleme ve müzakere imkânının bulunmayacağını, meclis içerisinden çıkacak her biri birer birer ve toplu olarak meclise karşı sorumlu olacak üyelerin bu konuda yeterli olacağını ifade etmiş; meclis başkanının bu kurula da başkanlık etmesi ve meclis adına imza ve onay yetkilerine de sahip olması ve meclise karşı ayrıca onun da sorumlu olması gerektiğini belirtmiştir. Bunlarla beraber geçici de olsa bir "hükümet reisi" veya "padişah kaymakamı" ihdas etmemek, devlet reisi olmadan bir hükümet kurmak gerektiğini<sup>13</sup> vurgulamıştır. M. Kemal Paşa'nın önergesi oylanarak çoğunlukla kabul edilmiştir. Zabıtlardan anlaşıldığı üzere kabul edilen bu önergenin aslı bulunamamıştır. Fakat Nutuk'ta şu surette bir "*ifade ve kayıt*" bulunduğu belirtilmektedir:

*"Bu takriri, bugün gözden geçirecek olursak orada esaslı umdelerin tesbit ve ifade edilmiş olduğunu görürüz. Bu umdeleri müsaade buyurursanız burada tebarüz ettirerek sayacağım:*

<sup>11</sup> TBMM, Z.C., 24 Nisan 1920, Devre: 1, C: 1, s. 8-30.

<sup>12</sup> TBMM, Z.C., 24 Nisan 1920, Devre: 1, C: 1, s. 30-32.

<sup>13</sup> Tunaya'ya göre bu fikir hem muhafazakâr kesimlerle uzlaştırıcı hem de meclisin üzerinde bu şekilde sorumsuz bir hâkimiyet tanımayarak devrimcidir. Bkz: Tunaya, *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 215'te 19. dn.

1. Hükûmet teşkili zaruridir.

2. Muvakkat kaydiyle bir Hükûmet Reisi tanımak veya bir Padişah kaymakamı ihdas etmek kabili tecviz değildir.

3. Mecliste mütekasif irade-i milliyeyi, bilfiil mukadderatı vatana vazülyed tanımak umdei esasiyedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin fevkinde bir kuvvet mevcut değildir.

4. Türkiye Büyük Millet Meclisi teşrii ve icrai selâhiyetleri câmidir. Meclisten tefrik ve tevkil edilecek bir heyeti umuru Hükûmeti rüyet eder. Meclis reisi, bu heyetin de reisidir.

*Hatıra: Padişah ve Halife, cebrü ikrahtan azade olduğu zaman, Meclisin tanzim edeceği esasatı kanuniye dairesinde vaziyetini ahzeder.*"<sup>14</sup>

Tanör, bu önergeyle ilgili "Aslında burada, 'yeni bir hükûmet teşkili' adı altında açıkça 'yeni bir devletin kurulması'nın ana esasları öngörülmüştü." demektedir. Yazara göre, M. Kemal ve meclis, Kanun-i Esasi'nin akıbeti gibi "netameli" bir konuya girmeden "ulusal iradeye dayalı tam yetkili bir meclis ile, ona bağlı ve sorumlu bir hükûmetin anakuruluşunu" yapmıştır.<sup>15</sup> Arsel'e göre ise bu önergenin kabulü ile meclis milli egemenlik esasına dayalı bir yönetim ve cumhuriyeti kabul etmiş olmaktadır.<sup>16</sup> Kabul edilen önergenin dördüncü maddesinde meclisin yasama ve yürütme yetkilerine sahip olduğu belirtilmekle beraber meclisten çıkacak bir heyetin hükümet işlerini göreceği, meclis başkanının bu heyetin de başkanı olacağı belirtilmiştir.

<sup>14</sup> TBMM, Z.C., 24 Nisan 1920, Devre:1, C:1, s. 32'de 1 numaralı dn. Osmanlıca meclis zabıtlarında böyle bir dipnot yer almıyorken Latin harflerine aktarılan zabıtlarda bu dipnot bulunmaktadır.

<sup>15</sup> Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 20. Baskı, Mart 2011, s.235.

<sup>16</sup> İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları*, C: 1, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 63.

### 1.3. İlk Meclis Başkanlığı Seçimi ve Geçici İcra Heyetinin Kurulması

BMM'nin ilk meclis başkanı, ikinci meclis başkanı ve vekillerin seçimleri, meclisin açılışından hemen bir gün sonra 24 Nisan 1920'de yapılmıştır. Konu tartışılırken Çorum milletvekili Fuad Bey ve arkadaşları, meclisin yasama gücünün yanında yürütme gücüne de sahip olması sebebiyle meclis başkanının yanında bir ikinci meclis başkanının seçilmesi gerektiğine dair bir önerge sunmuştur. Bu önerge kabul edilmiştir.<sup>17</sup> Bu sebeple BMM'nin açılışından sonra meclis başkanı seçimlerinde "iki meclis başkanı" seçildiği görülür.<sup>18</sup> Toplam oyun (120) salt çoğunluğu (61) aranmıştır. Seçim sonucuna göre, M. Kemal Paşa 110 oy ile Birinci Meclis Başkanı seçilirken 109 oy ile Celalettin Arif Bey İkinci Meclis Başkanı olmuştur. Birinci Meclis Başkanlığı Vekilliğine Çelebi Abdülhalim Efendi (91 oy)<sup>19</sup> ve İkinci Meclis Başkanlığı Vekilliğine ise 25 Nisan tarihinde İsmail Paşa (44 oy) seçilmiştir.<sup>20</sup>

24 Nisan'daki önergenin kabulü sonrasında icra işlerinin yürütülmesi konusunda 25 Nisan'da çeşitli önergeler verilmiş ve tartışmalar yaşanmıştır.<sup>21</sup> Neticede, Erzurum mebusu Celalettin Arif Bey'in, icra heyeti üyelerinin seçimi ve bunların meclisle münasebeti konuları hakkında bir kanun tasarısı hazırlanması ve bu olana kadar beş, altı kişiden müteşekkil geçici bir icra heyeti kurulması yolundaki görüşü kabul edilmiştir.<sup>22</sup> Akın'a göre, bu gelişmeyle birlikte BMM "*mercisiz kalan devlete elkoymuştur*" ve devlet erklerinin tümünün kendinde belirlediğinden hareket ederek bir yürütme kuvveti meydana

<sup>17</sup> TBMM, Z.C., 24 Nisan 1920, Devre:1 C: 1 s. 32, 38.

<sup>18</sup> Meclis ikinci başkanlığı, ikinci devre birinci içtimadan sonra kaldırılacaktır. Bkz: Şeref İba, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Nobel Yayıncılık, 2006, s. 13.

<sup>19</sup> TBMM, Z.C., 24 Nisan 1920, Devre:1 C: 1 s. 38.

<sup>20</sup> TBMM, Z.C., 25 Nisan 1920, Devre:1 C:1 s. 44.

<sup>21</sup> T.B.M.M., Z.C., 25 Nisan 1920, Devre:1, C:1, s. 52-58.

<sup>22</sup> T.B.M.M., Z.C., 25 Nisan 1920, Devre:1, C:1, s. 55, 58.



getirmiştir.<sup>23</sup> Çelik de bu seçimi yeni devletin ilk yürütme organı olarak nitelemektedir.<sup>24</sup>

#### 1.4. Meclisin İçtüzük Hakkında Kararı

26 Nisandaki tartışmalarda içtüzüğe dair meclisin kararını görmek mümkün olacaktır. 26 Nisan'da Sivas milletvekili Rasim Bey tarafından verilen önerge ile Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün ya aynen kabulü veya değiştirilerek uygulanması istenmiştir.<sup>25</sup> Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün kullanımı konusunda 26 Nisan'daki görüşmelerde lehte ve aleyhte milletvekillerinin söz aldığı görülmektedir. Bahsedilen Meclis-i Mebusan İçtüzüğü, 13 Mayıs 1877 tarihli Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün 1909 anayasa değişiklikleri sonrasındaki duruma uydurulması için yapılan ve mecliste 1914 yılında kabul edilen içtüzük metnidir.<sup>26</sup> Bu içtüzük metninin 5. maddesine göre, bir başkan, iki başkan vekili, dört veya altı kâtip ve üç idare memuru seçilmesi gerekmektedir. Hâlihazırda Bursa milletvekili Muhiddin Baha'nın belirttiği gibi, meclis bu içtüzüğe aykırı olarak karar alıp iki meclis başkanı zaten seçmiştir.<sup>27</sup> Dolayısıyla içtüzüğün aynen kabulü mümkün değildir. BMM de 26 Nisan'da 7 sayılı kararı ile içtüzüğün değiştirilerek kullanılmasına karar vermiştir.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2014, s. 100.

<sup>24</sup> Burak Çelik, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2007, s. 45. Tanör ise "kuvve-i icraiye" deyiminin yanlış olduğunu belirtmiştir. İcra Heyetinin özelliklerini sıraladıktan sonra onun bir yürütme organı yahut gücü olmadığını, ancak BMM'nin ajanı veya memuru olduğunu ifade etmektedir. Bkz: Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 237. İfadenin yerinde olduğuna dair aksi yönde Bkz: Şirin, Sinem Şirin, *Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923*, Legal Yayıncılık, Ocak 2017 s. 18

<sup>25</sup> TBMM Z.C., 26 Nisan 1920, Devre: 1, C:1 s. 72.

<sup>26</sup> Şeref İba, *Parlamento İçtüzük Metinleri: Osmanlı'dan Günümüze*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009, s. 521-573.

<sup>27</sup> TBMM Z.C., 26 Nisan 1920, Devre: 1, C: 1 s. 72.

<sup>28</sup> İba, *Parlamento İçtüzük Metinleri*, s. 575.

Meclisin içtüzük hakkındaki belirlemesi önemlidir; zira BMM'nin yeni bir içtüzük yapması oldukça sonra olacaktır.<sup>29</sup> Dolayısıyla uygulamada aksine bir karar alınıp alınmadığı nazara alınmakla birlikte, bahse konu Meclis-i Mebusan İchtüzüğü'nün meclis başkanlık divanına dair düzenlemelerinin geçerli olduğunu söylemek gerekecektir. Bu anlamda içtüzükte meclis başkanı için öngörülen yetkilerin de düzenlendiği görülecektir.<sup>30</sup> Ne var ki, kanımızca daha ilk bakışta,

<sup>29</sup> Bu ancak 1927 İchtüzüğü ile gerçekleşmiştir. Bkz: TBMM Başkanlığı İchtüzük Sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yirmi-yedi-ictuzuk>, Erişim Tarihi: 17.07.2023.

<sup>30</sup> BMM, Meclis-i Mebusan İchtüzüğünü değiştirerek uygulamayı kabul etmiş, ancak bu kararda hangi maddelerin değiştirildiği belirtilmemiştir. Süreç içerisinde çeşitli kararlarla bu içtüzük maddelerinde değişiklikler görülmüştür. Bunlar, encümenlere dair 27.04.1920 tarihli 9 ve 10 sayılı TBMM kararları, TBMM üyelerinin andiçmesine dair 06.06.1920 tarihli 20 sayılı TBMM kararı, yine encümenlerle ilgili 08.07.1920 tarihli 21 sayılı TBMM kararı, toplantı yarıyılına başlangıcına dair 12.02.1921 tarihli 99 sayılı TBMM kararı, içtüzüğün dilekçeler hakkındaki maddelerinin tamamen uygulanmasına dair 10.09.1921 tarihli 170 sayılı TBMM kararıdır. Bkz: Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 67-68. Meclis-i Mebusan İchtüzüğünün 159. maddesine göre meclis başkanının görevleri, celseleri açıp kapamak, görüşmelerin içtüzüğe uygun idaresini sağlamak, kayıt ve talep sırasına göre söz vermek, konuları oya koyup sonucu bildirmek, meclis içerisinde düzeni korumak, meclisi dış ilişkilerinde temsil etmek, şube ve encümenlerin mesaisine dikkat edip işlerin düzenli yürümesini sağlamak, meclis memurlarını meclis başkanlığı ile müzakere ederek seçmek ve görevden almak şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca aynı hükme göre, meclis başkanı şube ve encümen görüşmelerine katılabilirse de oy kullanamaz. Gürültü meydana geldiğinde celseyi tatil edebilir. Meclis-i Mebusan içtüzüğünün 160. maddesi meclis başkanvekillerinin görevlerini, 161. maddesi kâtiplerin görevlerini, 162. maddesi idare memurlarının görevlerini düzenler. 160. maddeye göre meclis başkan vekillerinin görevi, meclis başkanının yokluğunda onun yerine meclis başkanlığı görevini icra etmektir. Kâtiplerin görevleri, tutanakların tanzimi ve basılması iken idare memurlarının vazifesi meclis binası ve eklentilerinin idaresi ve inzibatına nezaret etmektir. Kanun-i Esasi'nin kendi sistemi içerisinde hazırlanmış Meclis-i Mebusan İchtüzüğünün 1921 Anayasası döneminde doğrudan uygulanmasını beklemek kanımızca gerçekçilikten uzak olurdu. Nitekim

meclisin iki meclis başkanı seçmesi ve 24 Nisan tarihli önergede meclis başkanının ayrıca icra vekilleri heyeti başkanı olarak kabul edilmesi karşısında, meclis başkanlığının kendine has, daha özel bir konuma sahip olduğunu söylemek mümkündür.

### 1.5. Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-İ İntihabına Dair 3 Sayılı Kanun

İcra vekillerinin seçim şekilleri hakkındaki kanun taslağının görüşülmesine 1 Mayıs 1920 günü<sup>31</sup> başlanmıştır. Kanun için görüşmeler başladığında Celalettin Arif Bey söz alarak, metin hazırlanırken M. Kemal Paşa'nın meclisçe kabul edilmiş önergesinin tasarıya temel teşkil ettiğini söylemiştir. Buna göre meclis başkanı, icra heyetinin de başkanı oluyor ve icra heyeti üyeleri doğrudan meclis içinden seçiliyordu. Celalettin Arif Bey, meclisin ismini de gerek meclisin verdiği çeşitli kararlara, gerek Hiyanet-i Vataniye Kanunu'na göre BMM olarak yazdıklarını bildirmiştir.<sup>32</sup>

Saruhan mebusu Refik Şevket Bey söz alarak bu değişikliğin bir anayasa değişikliği olduğunu ve buna göre isim okunmak sureti ve üçte iki çoğunluk (tâyini esâmi ve ekseriyeti sülusânı âra) ile kabul edilmesi gerektiğini belirtmiş ve bu yolda arkadaşlarıyla beraber bir önerge sunmuştur.<sup>33</sup> Celsenin sonunda ilgili önergenin oylanmasına geçilmiştir. Üçte iki çoğunluk ve isim okunması usulü oylanarak kabul edilmiştir.<sup>34</sup> Ara verildikten sonra maddelerin tek tek görüşülmesine başlanmıştır. Birinci madde heyet üyelerinin görevli oldukları alanların tespitiyle

---

gördüğümüz gibi BMM, içtüzüğü değiştirerek uygulamayı kabul etmiştir. Öte yandan 1921 Anayasası döneminde BMM'nin Osmanlı dönemi meclis birikiminden faydalandığı da bir gerçektir. Bkz: Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 26.

<sup>31</sup> Görüşmeler için Bkz: TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 156-182.

<sup>32</sup> TBMM Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre: 1, C: 1, s. 156-157. Aslında daha meclisin açılış günü en yaşlı üye sıfatıyla geçici başkan olan Şerif Bey konuşmasında Büyük Millet Meclisi ibaresini kullanmıştır. Bkz: TBMM, Z.C., 23 Nisan 1920, Devre: 1, C: 1, s. 2.

<sup>33</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 159.

<sup>34</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 161.

ilgilidir.<sup>35</sup> Birinci maddenin müzakeresinin ardından madde hakkında değişikliğe dair pek çok öneriler verilmiş ve neticede oylama sonucunda birinci madde iktisat kısmına parantez içinde sanayi kelimesi ve Defter-i Hakâni ifadesi eklenerek kabul edilmiştir. Buna göre on bir kişiden oluşan bir icra vekilleri heyeti öngörülmüştür.<sup>36</sup>

İkinci madde vekillerin seçimi ile alakalıdır.<sup>37</sup> Madde, vekillerin doğrudan meclis içerisinde seçilmesini öngörmekteydi. Madde hakkındaki tartışmalar esnasında, söz alan Hamdullah Suphi Bey, icra reisinin çalışma arkadaşlarını kendisi seçmesi gerektiğini savunmuştur. Çorum mebusu Refid Bey icra heyeti reisinin üçer adayla meclise önermesi ve seçimi bu adaylar arasından meclisin yapması şeklinde başka bir formül öne sürmüştür. Çeşitli milletvekilleri benzer görüşler açıklamıştır. Nihayet oya koyulan madde, yalnızca “ekseriyet-i mutlakası ile intihabolunur” kısmı “ekseriyet-i mutlakası ile aralarından intihabolunur” şeklinde değiştirilerek kabul edilmiştir.<sup>38</sup> Böylelikle vekillerin doğrudan meclis içerisinde seçilmesi usulü kabul edilerek diğer alternatif görüşlerin reddedildiği anlaşılmaktadır.

Üçüncü madde, vekillerin görev alanları ile ilgili işlerde, mensup oldukları encümenin (komisyonun)<sup>39</sup> görüşünü almasıyla alakalıdır.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Tasarıdaki birinci madde: “*Şer’iye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Ziraat, Orman ve Maadin) Maarif, Adliye ve Mezabib, Maliye ve Rüşumat, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye, Erkânı Harbiye-i Umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisinin on bir zattan mürekkep bir icra Vekilleri Heyeti vardır.*” Tasarının tümü için Bkz: TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 157.

<sup>36</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 162-170.

<sup>37</sup> Tasarıdaki ikinci madde: “*İcra Vekilleri, Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakası ile intihabolunur.*”

<sup>38</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 170-173.

<sup>39</sup> Yasama komisyonları, meclis genel kurullarına yardımcı olur; yasaya kaynaklık edecek tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülmesi yasama faaliyeti açısından verimliliği artırır. Yüksek sayıda üyelere sahip meclislerin ön hazırlık olmadan görüşmeler yapması büyük sorunlar meydana getirir. Bkz: Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 13. Baskı, İstanbul, 2009, s.42-43. Bu nedenle komisyonlar bir zorunluluktur. Osmanlı döneminde de Meclis-i Mebusan İctüzüğü’ne göre Şubeler ve Encümenler öngörülmüştür.

Abdülkadir Kemali Bey maddede encümenin görüşünü almanın mecbur tutulmadığını, bunun istişârî olduğunu belirtmiş maddenin aynen kabulünü istemiştir. Neticede oylama sonucunda tasarıdaki madde değişmeden kabul edilmiştir.<sup>41</sup> Dördüncü madde icra heyeti arasında çıkacak anlaşmazlıklarda çözümün BMM tarafından yapılacağını beyan etmiştir.<sup>42</sup> Dördüncü maddenin tartışılması sırasında Refik Şevket Bey, konunun seçime ait olmayıp vazifeye ait olduğundan bahisle bu kanuna dâhil olmaması gerektiğini savunmuş, Abdülkadir Kemali Bey ve bir grup milletvekili, görüş ayrılığını çözecek daha üst bir makam olduğundan bunu meclisin çözeceğini ifade etmiştir. Neticede oylama sonucunda madde aynen kabul edilmiştir.<sup>43</sup>

Beşinci madde ise meclis toplantı halinde değilken bir vekil istifa edecek olursa, daha sonra meclisin onayına sunmak üzere, meclis başkanının meclis içerisinde bir kişiye bu görevi kendi sorumluluğu altında geçici olarak tevdi edeceğini belirtmektedir.<sup>44</sup> Madde tartışmalarında meclisin toplanmadığı zamanlarda vekiller arasında ayrılmanın salt istifaya hasredilemeyeceği, başka sebeplerin de olabileceği, ölüm durumunun da dikkate alınması gerektiği görüşleri ifade edilmiştir. Bu maddenin kaldırılmasına dair ve çeşitli değişiklikleri içeren başka önergeler okunduktan sonra maddenin kaldırılmasına

---

Bkz: İba, *Parlamento İktüzük Metinleri*, s. 532-537. BMM, yukarıda da değinildiği gibi 26 Nisan tarihinde verdiği kararla, Meclis-i Mebusan İctüzüğünü'nün Büyük Millet Meclisi'nde değiştirilerek uygulanmasını kabul etmiştir. Bkz TBMM, Z.C., 26 Nisan 1920, Devre:1, C:1, s. 71-72. Ne var ki Büyük Millet Meclisi bu kararında, hangi maddelerin aynen uygulanacağı ve hangilerinin değiştirileceği hususunda bir açıklık ortaya koymamıştır.

<sup>40</sup> Tasarıdaki üçüncü madde: “Her Vekil deruhde ettiği umurun ifasında mensubolduğu encümenin reyî istişarisini alabilir.”

<sup>41</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C: 1, s. 174-175.

<sup>42</sup> Tasarıdaki dördüncü madde: “İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilâfi Büyük Millet Meclisi halleder.”

<sup>43</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C: 1, s. 176-177.

<sup>44</sup> Tasarıdaki beşinci madde: “Meclisin toplanmadığı zamanda Vekiller meyanında istifa eden olursa bilâhara Meclisin tasdikına iktiran etmek üzere mezkûr umuru Büyük Millet Meclisi Reisi, Meclis âzasından tensibedeceği zata kendi mesuliyeti altında muvakkaten tevdi eder.”

önergesi oylanmış ancak üçte iki çoğunluk bulunamamıştır. Oylamaya katılan 120 üye içerisinde maddenin kaldırılmasına dair oy sayısı 75'te kalmıştır. Zabıtlardan anlaşıldığı üzere neticede beşinci madde kabul edilmemiştir. 2 Mayıs'ta dört madde olarak kanun oya konulmuş ve kabul edilmiştir.<sup>45</sup>

Kabul edilen bu beş maddeden anlaşıldığı üzere, en önemli nokta icra vekilleri heyetinin meclis içerisinde tek tek seçilmesi usulünün kabul edilmesidir. 24 Nisan'da kabul edilen M. Kemal Paşa'nın önergesine uygun olarak meclis başkanı, icra vekilleri heyetinin başı olmayı sürdürmektedir. 3 sayılı Kanun taslağında yer alan ancak kabul edilmediği anlaşılan son madde ise, meclisin toplanmadığı bir zamanda bir vekilin istifası hâlinde, meclis başkanına geçici olarak vekil tayin etme imkânı tanımaktadır. Bu durum kabul edilmemiş olsa da kanımızca taslaktaki maddenin meclis başkanını daha çok öne çıkardığı teslim edilmelidir.

### 1.6. İcra Vekilleri Kanununun İkinci Maddesini Muaddil 47 Sayılı Kanun

Yürütme meselesi bu şekilde düzenlendikten sonra ilgili usule göre icra heyeti teşekkül etmiştir. 9 Mayıs 1920'de hükümet programını meclise sunmuş, Haziran ayında Yunan ordusunun saldırıları sonrasında istifalar başlamıştır.<sup>46</sup> 4 Kasım 1920'de Dahiliye Vekili olarak Nazım Bey'in seçilmesi sonrasında bir bunalım yaşanmış ve M. Kemal, Nutuk'ta daha sonra casusluk ve paralı uşaklık gibi ağır ithamlarla suçlayacağı Nazım Bey'i istifaya zorlamıştır.<sup>47</sup> Bu durumun bir anayasal bunalım meydana getirdiği ifade edilmiştir.<sup>48</sup> Ancak Nazım Bey'in 3

<sup>45</sup> TBMM, Z.C., 1 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 177-182 ve TBMM, Z.C., 2 Mayıs 1920, Devre:1, C:1, s. 184-187.

<sup>46</sup> İhsan Güneş, *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Hükümetler: Programları ve Meclisteki Yankıları (1908-1923)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2012, s. 297. Bu dönemde siyasi istikrarsızlık hakkında Bkz: Şirin, *Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923*, s. 19- 21.

<sup>47</sup> Ahmet Demirel, "Nutuk'ta Birinci Meclis", *Cumhuriyet Tarihinin Tartışmalı Konuları: Tarih Vakfı 20. Yıl Sempozyumu*, Yayına Hazırlayan: Bülent Bilmez, İstanbul Tarih Vakfı Yayınları, 2013, İstanbul, s. 27.

<sup>48</sup> Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 16.

sayılı BMM İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun çerçevesinde seçildiği ve bu kanunun da yukarıda gördüğümüz gibi bir anayasa değişikliği olduğu düşünülürse aslında seçilen bir vekili istifaya mecbur etmenin bu çerçeveye sığmadığı, anayasal bunalımdan ziyade bir vekili adeta azleden M. Kemal Paşa ve ondan kaynaklı bir siyasal bunalımın bulunduğu da öne sürülmüştür.<sup>49</sup>

4 Kasım 1920 günü Çorum mebusu Fuad Bey ve 45 arkadaşı ortak önerge vererek 3 sayılı kanunun 2. maddesinin tadilini istemişlerdir.<sup>50</sup> Değişiklik istemi " *İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi Reisinin Meclis azalarından göstereceği namzetler meyanından ekseriyeti mutlaka ile intihap olunurlar.*" şeklindedir. Önerinin bir kanun teklifi olduğu veçhile encümene gönderilmesi gerektiği ifade edilmişse de aynı gün görüşülmesine karar verilmiştir. 47 sayılı kanun tasarısının 1921 Anayasası görüşmeleriyle beraber incelenmesi de önerilmişse de bu kabul edilmemiştir. Tasarının lehinde ve aleyhinde görüşler açıklanmış ve devamında değişiklik önermeleri okunmuştur. Neticede tasarı değiştirilmeden kabul edilmiştir.<sup>51</sup>

47 sayılı Kanun'un 3 kabulünden sonra meclis başkanının, icra vekilleri heyetinin başkanlığını yapmanın yanı sıra, icra vekilleri heyetinin seçiminde de önemli bir rol aldığı görülmektedir. Bu noktada, kanımızca meclis başkanının icra işleri içerisinde, eski düzenlemeye nazaran daha çok öne çıktığı ifade edilebilir; zira üyelerin seçimi sürecinde önemli bir yetki elde etmiştir.

## 2. 1921 ANAYASASININ KURDUĞU HÜKÜMET SİSTEMİ VE MECLİS BAŞKANLIĞI MAKAMI

### 2.1. Genel Olarak

Çalışmanın bu kısmında 1921 Anayasası hükümlerinde incelediğimiz konuların nasıl düzenlendiği gösterilecektir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu tasarısına dair komisyon raporu, 18 Kasım 1920'de

<sup>49</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 242.

<sup>50</sup> TBMM, Z.C., 4 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 291-292.

<sup>51</sup> TBMM, Z.C., 4 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 291-292.

görüşülmeye başlanmış<sup>52</sup> ve iki ay sonra 20 Ocak 1921'de 1921 Anayasası mecliste kabul edilmiştir.<sup>53</sup> Biz burada çalışma konumuzla sınırlı olarak 1921 Anayasasının yapılış süreci görüşmelerine değineceğiz. Tasarının<sup>54</sup> ilk on maddesi mevaddı esasiye (esas maddeler) başlığını taşımakta ve bundan sonra idare, vilayet, kaza, nahiye başlıklı bölümler gelmektedir. Bir de madde-i münferide bulunmaktadır. Bu kısımlar doğrudan konumuz olmadığı için incelenmemiştir. Mevaddı esasiye bölümünde ilk üç maddenin egemenlik, kuvvetlerin mecliste birleşmesi ve yürütme hakkında olduğunu görmekteyiz. Dört ilâ yedinci maddeler ise BMM'nin seçimi, görev süresi gibi konuları düzenlemektedir. Sekiz ilâ onuncu maddeler, BMM'nin yetkileri, hükümet ve meclis başkanı gibi konuları içermektedir. Biz burada önce ilk üç maddenin sonra 8-10. maddelerin müzakerelerini inceleyeceğiz. İlk üç madde ile ilgili müzakereleri 18 Kasım 1920 tarihli görüşmede<sup>55</sup> bulmak mümkündür. İlk iki madde zaten tartışmasız kabul edilmiştir. 7-9. maddeler hakkındaki görüşmeler ise 13 Aralık 1920'de cereyan etmiştir.<sup>56</sup> Maddeler komisyona tevdi edilmiş ve son şekliyle kabulü 20 Ocak 1921'de mümkün olmuştur.<sup>57</sup>

## 2.2. İlk Üç Maddenin Kabul Edilmesi: Yasama Ve Yürütmenin Büyük Millet Meclisinde Birleşmesi

18 Kasım'da Encümeni Mahsus mazbata muharriri H. Suphi Bey, görüşmelerin açılmasında meclise sundukları anayasa tasarısı için uzun bir konuşma yaparak izahat vermiştir.<sup>58</sup> Maddelerin görüşülmesine baktığımızda ilk madde<sup>59</sup> egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait

<sup>52</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 407.

<sup>53</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 339.

<sup>54</sup> Taslağın tamamı için Bkz: TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 415-416.

<sup>55</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 407-418.

<sup>56</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 347-351.

<sup>57</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 327-334 ve 335-336.

<sup>58</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 407-413.

<sup>59</sup> Taslaktaki ilk madde şöyledir: *"Hakimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir."*



olduğunu, idare usulünün halkın kendi kaderini bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayandığını belirtmektedir. Bu madde hakkında söz isteyen olmamıştır ve hiçbir tartışma geçmeden madde kabul edilmiştir.<sup>60</sup> Hayli önemli olan bu madde egemenliğin millete ait olduğunu kayıtsız şartsız vurgusunu ekleyerek kuvvetli bir şekilde ifade etmektedir. İkinci cümle de halkın kendi kaderini kendisinin bilfiil belirleyeceğini önemle vurgulamaktadır. Her ne kadar cumhuriyet açıkça ilan edilmemişse de cumhuriyetin temel esasının tartışmasız kabul edilmiş olması çok önemlidir.<sup>61</sup>

İkinci madde<sup>62</sup> ise yürütme kudreti ve yasama yetkisinin, milletin biricik ve hakiki temsilcisi olan BMM'de belireceğini ve toplanacağını ifade etmektedir. Bu madde hakkında da ne düzeltme teklifi ne de söz isteyen bulunmuştur. Madde tartışma yaşanmaksızın kabul edilmiştir.<sup>63</sup> Tasarıdaki üçüncü madde<sup>64</sup> Türkiye Halk Hükümeti'nin BMM tarafından idare olunacağını ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşıyacağını beyan etmektedir. H. Suphi Bey, bu maddenin görüşülmesi başında bir değişiklik önermiş ve cümlelerin hemen başında yer alan halk hükümeti yerine devleti ibaresi eklenmiştir. Madde "*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' ünvanını taşır.*" şeklinde kabul edilmiştir.<sup>65</sup>

---

Taslağın tamamı için Bkz: TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 415-416.

<sup>60</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 417.

<sup>61</sup> Ahmet Demirel, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 194.

<sup>62</sup> Taslaktaki ikinci madde şöyledir: "*İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*"

<sup>63</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 417.

<sup>64</sup> Taslaktaki üçüncü madde şöyledir: "*Türkiye Halk Hükümeti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve «Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti» unvanını taşır.*"

<sup>65</sup> TBMM, Z.C., 18 Kasım 1920, Devre:1, C:5, s. 418.

### 2.3. Meclisin Yetkileri ve Meclis- İcra Vekilleri Heyeti İlişkileri

#### 2.3.1. Meclisin Yetkileri

13 Aralık 1920'deki oturumda, meclisin yetkilerinden bahseden, taslağın 8. maddesinin<sup>66</sup> görüşülmesine geçilmesine karar verilmiştir. Buna göre taslaktaki maddede, kanunların konması, değiştirilmesi, feshedilmesi, uluslararası sözleşme ve sulh akdi, vatan müdafaası ilanı gibi önemli yetkilerin BMM'ye ait olduğu ifade edilmişti. Madde hakkında tartişmalar 13 Aralık 1920 günü yaşanmışsa<sup>67</sup> da madde tadil amacıyla komisyona geri gönderilmiştir. Maddenin değişik haliyle kabulü 20 Ocak 1921'de mümkün olmuştur. 13 Aralık'taki görüşmelerde şükrü Bey, maddeye vatan müdafaası ilanı ifadesinden sonra gelmek üzere, rütbe, nişan ve imtiyaz verilmesi, nizamname tanzim ve tasdiki, icra vekillerinin seçilmesi, kara ve deniz kuvvetlerinin kumandası ve cezaların hafifletilmesi ve affı ifadelerinin de eklenmesini önermiştir.<sup>68</sup> Tartışmalardan sonra madde, değişiklik teklifleriyle beraber encümene gönderilmiştir.<sup>69</sup>

20 Ocak 1921'de tasarının yedinci maddesi<sup>70</sup> oylanarak kaldırılmıştır. Bu sebeple tasarıdaki sekizinci madde yedinci madde haline gelmiştir. 20 Ocak'ta taslağın 8. maddesinin müzakerelerine<sup>71</sup> devam edilmiştir. Tartışmalar esnasında söz alan Hüseyin Avni Bey, meclisin hem yasamaya hem yürütmeye yetkili olduğunu, onun yetkisinin sınırlanamayacağını, asıl icra heyetinin yetkisinin

<sup>66</sup> Taslaktaki sekizinci madde şöyledir: “*Umum kavaninin vazı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir.*”

<sup>67</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 347-348.

<sup>68</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 347-348.

<sup>69</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 348.

<sup>70</sup> Tasarının 7. Maddesi :“*Büyük Millet Meclisi azası, her içtima mebbeinden itibaren iki ay sonra, Büyük Millet Meclisine ait bütün hukuk ve salahiyetleri haiz olmak ve gelecek içtima senesine kadar içtima halini muhafaza etmek üzere içlerinden lâakal inithap devairi adedinin iki misli miktarda azayı hafi rey ile tefrik eder.*”

<sup>71</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 327-334 ve 335-336.

sınırlanması gerektiğini, bu şekilde meclisin yetkisini sınırlayarak bunun dışında kalan alanlarda icra heyetine yetki verilmiş olacağını ifade etmiştir.<sup>72</sup> Mustafa Kemal Paşa söz alarak, Avni Bey'in görüşünü eleştirmiştir. Birinci maddenin gayet kapsayıcı olduğunu, meclisin yetkisinin açıkça ortaya konması gerektiğini söylemiştir. Ayrıca meclisin Kanun-i Esasi'ye göre Kanun-i Esasi'yi tümünden değiştirmesinin mümkün olup olmadığını sormuştur.<sup>73</sup> M. Kemal Paşa, muahede ve sulh akdi, vatan müdafası gibi yetkilerin Kanun-i Esasiye göre padişahta bulunduğunu oysa artık meclisin bu yetkileri kendi eline almak istediğini de hatırlatmıştır.<sup>74</sup> Son olarak M. Kemal Paşa, asıl icra heyetinin yetkilerinin sınırlanması gerektiği tezine de karşı çıkmış ve bunun basit bir iş olduğunu, bir talimatla dahi yapılabileceğini, oysa Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda meclisin yetkisinin belirlenmesinin çok

<sup>72</sup> Avni Bey'in sözünün sonunda beyan ettiği şu ifadeleri dikkate değerdir: "... Rica ederim. Pek yanlış anlaşılmuştur. Kanunu Esasi yapıyorsunuz. Hukuku tabiiyemizin icrası için vekillerinize vereceğiniz salâhiyeti tesbit edin. Kendi salâhiyetinizi tesbit etmeğe lüzum yoktur. Zaten bilâkaydüşart mutlak olarak biz hâkimiz." TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:7, C:1, s. 328.

<sup>73</sup> "Halbuki mevcut olan Kanunu Esasiye göre, Meclisin 'Kanunu esasiyi tamamen tebdil ve tağyire bilmem ki salâhiyeti var mıdır? Vakti Meclisi Mebusanın Kanunu esasi mevaddını sülûsanı ekseriyet mevcudıyla karar vermesi şartıyla tadile salâhiyeti olduğuna dair bir işaret vardır. Fakat tamamen Kanunu Esasiyi kökünden yıkarak yerine diğer bir Kanunu Esasi koymağa salâhiyeti var mıdır? Halbuki Meclisi Âliniz aynı zamanda bir meclisi müessesan salâhiyetini haizdir. Mevcut Kanunu Esasiyi kaldırır, yerine yenisini koyabilir. Binaenaleyh bunu ifade etmezsek henüz mevaddının birçoğu cari olan Kanunu Esasiye göre Kanunu Esasiyi tebdile cesaret bulamayız. Bundan dolayı bunu ifade etmek lâzımdır ve bu zan olunduğu gibi Meclisi Âlinizin salâhiyetini tahdit değil, tevsi ediyor. Meclisi Âlinizin aynı zamanda bir de Meclisi müessesan mahiyetinde olduğunu dahi tamamen ispat ediyor." TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 329-330.

<sup>74</sup> "Ondan sonra muahede ve sulh akdi, vatan müdafaası ilânı, yani ilânı harp gibi salâhiyetlerin mevcut olan Kanunu Esaside kime ait olduğu malûmu Âlinizdir. O kanuna göre kime ait ise bu madde o aidiyeti izah eder. Halbuki zannediyorum ki milletin hakiki vekillerinden mürekkep olan Meclisi Âliniz artık bu salâhiyetleri bir şahsa bırakmak istemiyor. Kendi yapmak ve tamamen üzerine almak istiyor. Binaenaleyh bunu ifade etmek lâzımdır. (Alkışlar)." TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:7, C:1, s. 330.

daha önemli olduğunu belirtmiştir.<sup>75</sup> Meclisin yetkisi meselesi M. Kemal Paşa'ya karşı bir denge sağlamak amacıyla üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur.<sup>76</sup> Ancak M. Kemal Paşa'nın yukarıda özetlenen kuvvetli ve ikna edici savları, meseleyi bir meclis-icra heyeti ikililiğinden, doğrudan meclisin mahiyeti ve padişahın konumu noktasına çekmektedir.

Müzakerenin sona ermesinden sonra önergeler okunmuş ve neticede okunan önergelerden kabul edilenlerle beraber madde encümene gitmiştir. Maddenin encümenden dönüşü akabinde Vehbi Bey, encümende bazı önergelerin kabul edildiğini<sup>77</sup> belirtmiş ve maddenin son şeklini *"Ahkâmı şeriyenin tenfizi, umum kavaninin vazı, tadili, feshi ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuki esasiye, Büyük Millet Meclisine aittir. Kavanin ve nizamât tanziminde muamelâtı nasa erfak ihtiyacatı zamana evfak ahkâmı fıkhiye ve hukukiye ile âdap ve muamelat esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tâyin edilir."* şeklinde açıklamıştır. Madde bu şekilde kabul edilmiştir.<sup>78</sup> Kabul edilen maddeye bakıldığında taslaktaki ifadeye şeri hükümlerin infazının eklendiği görülmektedir. İkinci cümle kanun ve nizamnamelerin hazırlanmasında esas alınacaklara değinmekte ve dini hükümlere atıf yapmaktadır. Bu cümle Kanun-i Esasi'nin 118. maddesinde zikredilen hükmün birebir aynısıdır.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 330.

<sup>76</sup> Demirel, "Nutuk'ta Birinci Meclis", s. 20. Ayrıntılı bilgi için bkz: Demirel, Birinci Meclis'te Muhalefet, s. 229-375

<sup>77</sup> Vehbi Bey, kabul edilmeyen önergelerden birinin şöyle olduğunu beyan ediyor: *"Kanunu Esasi ve kavanini sairei mevcude ahkâmınca iradei seniyyeye muhtaç olan mevaddın kâffesi Büyük Millet Meclisinin tasdikiyle infaz olunur."* Vehbi Bey ayrıca, Padişah kaymakamı atamak şeklindeki bu durumun meclisçe de kabul edilmeyeceğini ifade etmiştir. TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 336.

<sup>78</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 336, 339.

<sup>79</sup> Kanun-i Esasi metin ve değişiklik bilgileri için Bkz: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yetmis-alti-kanuni-esasi-metin-degisiklik> Erişim Tarihi: 19.07.2023.

### 2.3.2. İcra Vekilleri Heyeti ve Büyük Millet Meclisi

Tasarıdaki 9. madde<sup>80</sup>, bahsettiğimiz kayma sebebiyle sekizinci madde olmuştur. İlgili madde, BMM'nin vekiller yolu ile idare işini yerine getireceğini, vekillerin haricindeki üyelerin gerektiğinde vekillere yön tayin edeceğini, vekilleri değiştireceğini belirtmektedir. Bu madde de 13 Aralık 1920'de tartışılmışsa<sup>81</sup> da komisyona tevdi edilmesi ve geri dönmesiyle beraber kabulü 20 Ocak 1921'de gerçekleşmiştir. 13 Aralık 1920'deki oturumda tartışmalar sürmüştür. Canik mebusu Nafiz Bey, var olan şekil dâhilinde meclisin icrai yetkilerinin "*bir hayalden ibaret kaldığını*" öne sürmüştür.<sup>82</sup> Amasya mebusu Ömer Lütfi Bey, eskiden de bulunduğu gibi veçhe tayin eder sözünün burada da bulunduğunu, bunun tam olarak ne anlama geldiğini sormuştur. Vehbi Bey'in bu soru hakkında isyan haberi geldiğinde isyanın ne surette bastırılacağı konusunda meclisin yön tayin edeceği şeklinde örnek vererek açıklama yaptığı<sup>83</sup> görülmektedir. Nafiz Bey, icra heyetinin fiil yapılmazdan evvel meclisten izin isteyip istemeyeceğini sormuş Vehbi Bey de onaylamıştır.<sup>84</sup> 20 Ocak'ta encümeninden dönen madde hakkında Vehbi Bey encümenin maddeyi şu şekilde önerdiğini ifade etmiştir: "*Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler.*" Bu maddede hakkında BMM de bir tartışma yaşanmamış ve madde bu şekilde kabul edilmiştir.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Tasarıdaki 9. madde şöyledir: "*Büyük Millet Meclisi Hükümetin inkısam eylediği devairi intihapkerdesi olan vekiller vasıtasıyla idare eder. Mütebaki aza icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler.*"

<sup>81</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 347-351.

<sup>82</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 349.

<sup>83</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 349.

<sup>84</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 349.

<sup>85</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 336.

## 2.4. Meclis Başkanı Ve Büyük Millet Meclisi

### 2.4.1. 9. Maddenin Kabul Edilişi

Tasarının onuncu maddesi<sup>86</sup> dokuzuncu madde olmuştur. Bu maddede, BMM tarafından bir dönem için BMM Başkanının seçileceği, başkanın meclis adına imza vazına ve meclis kararlarını onaylamaya yetkili olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca maddeye göre İcra Vekilleri Heyeti içlerinden kendilerine bir İcra Vekilleri Heyeti Başkanı seçeceklerdir. Bu düzenleme de yukarıdaki iki düzenleme gibi 13 Aralık 1920'de meclis tarafından komisyona yollanmış<sup>87</sup> ve komisyondan döndükten sonra 20 Ocak 1921'de müzakere edilerek kabul edilmiştir. 20 Ocak'taki oturumda Vehbi Bey, değişiklik tekliflerini dikkate alarak 9. madde olarak kaydırılan bu maddeyi değiştirdiklerini ifade etmiş, maddenin komisyondan dönen halini meclise sunmuştur. Madde şöyledir: "*Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreatını tasdika salahiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir.*" Madde hakkında tartışma yaşanmamış ve madde bu şekilde kabul edilmiştir.<sup>88</sup>

### 2.4.2. Meclis Adına İmza Vazı ve İcra Vekilleri Heyeti Kararlarını Onaylamak Yetkisinin Anlamı

1921 Anayasası'nın 9. maddesinde belirtilen meclis adına imza atmak ve icra vekilleri heyetini onaylamak şeklindeki yetkinin üzerinde durmak gerekmektedir. Meclis adına imza atmak yetkisinin devlet başkanlığı yetkisine, icra vekilleri heyeti kararlarını onaylamanın ise parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkisine uygun düştüğü

<sup>86</sup> Tasarının onuncu maddesi: "*Büyük Millet Meclisi heyeti asliyesi tarafından intihap olunan reis bir İçtima senesi zarfında Büyük Millet Meclisi reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına -ve Meclis mukarreatını tasdike salahiyettardır. İcra Vekileri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler.*"

<sup>87</sup> TBMM, Z.C., 13 Aralık 1920, Devre:1, C:6, s. 351.

<sup>88</sup> TBMM, Z.C., 20 Ocak 1921, Devre:1, C:7, s. 336.

doktrinde dile getirilmektedir.<sup>89</sup> Meclis başkanının meclis adına imza atma yetkisi, yasama ve yürütme yetkilerinin kendisinde toplandığı bir meclis karşısında, kanımızca meclisin iradesinin aksine kullanılabilecek bir yetki olarak anlaşılabilir. Ancak 10 Nisan 1922 tarihinde mecliste görüşülen Divan-ı Temyiz-i Askerî Kanunu bağlamında mecliste 1921 Anayasasının 9. maddesine dair yapılan tartışmalar bu noktada çok ilginçtir. TBMM’de görüşülen ilgili Kanun’un 2. maddesi üzerinden meclis yetkilerinin kullanımına dair yöneltilen eleştiriler bu tartışmanın odak noktası olmaktadır.<sup>90</sup> Söz konusu Kanun’un 2. maddesinde, kurulacak divanın başkan ve üyelerinin Müdafa-i Milliye Vekaleti’nden seçileceği ya da milli irade ile belirleneceği açıklanmaktadır.<sup>91</sup> Buradaki milli irade ile belirlenir ifadesi üzerinden Hüseyin Avni Bey ne kastedildiğini sormuştur. Adliye Vekili Refik Şevket Bey’in sorulan soru üzerine açıklamaları ilginçtir. Refik Şevket Bey, üç senedir teamül olmuş bir uygulama bulunduğunu, buna göre bir meseleyle ilgili olarak meselenin ait olduğu vekâlet, İcra vekilleri heyeti başkanı ve meclis başkanının ortak imzasıyla alınan kararın milli irade olduğunu belirtmiştir. Adliye Komisyonu raportörü Hamit Bey’in karşı çıkışına ve madde hazırlığı esnasında Şevket Bey’in hazır bulunmadığını vurgulamasına rağmen Şevket Bey görüşünde ısrar etmiştir. Hüseyin Avni Bey’in “*İradei millîyenin mânasını buyuruyorsunuz ki; reisi tabîî sıfatıyla Büyük Millet Meclisi Riyasetinden geçmesine iradei millîye diyorsunuz değil mi?*” sorusuna Refik Şevket Bey’in evet yanıtını vermesi üzerine Hüseyin Avni Bey bunu milli irade değil şahsın iradesi olarak eleştirmiş, 1921 Anayasasının 9. maddesindeki meclis adına imza atma yetkisinin meclis çoğunluğunun aldığı karar haricinde başka bir anlamla uygulanamayacağını belirtmiştir.<sup>92</sup>

Yunus Nadi Bey, 9. maddenin konuyu zaten açıkladığını belirtip maddeyi okumuş, meclis başkanının meclis adına imza atabileceği

---

<sup>89</sup> Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 66.

<sup>90</sup> Demirel bu tartışmayı, meclis yetkilerinin kullanımı açısından birinci grup ile meclisteki muhalif milletvekilleri arasında tartışma konuları bağlamında incelemektedir. Bkz: Demirel, *Birinci Mecliste Muhalefet*, s. 260-263.

<sup>91</sup> TBMM Z.C., 10 Nisan 1922, Devre:1 C:19, s. 101.

<sup>92</sup> TBMM Z.C., 10 Nisan 1922, Devre:1 C:19, s. 101-102.

görüşünü savunmuş; daha sonra Hüseyin Avni Bey, meclis başkanının resen karar alması durumunda meclisin hayalden başka bir şey olmayacağı eleştirisini sürdürmüştür. Refik Şevket Bey ise söz alarak, iki senedir milli irade tabiri geçen yerlerde bu usulün cari olduğunu, hiçbir itiraz gelmediğini belirtmiştir. Hüseyin Avni Bey'in bu durumu gasp olarak nitelmesi üzerine Refik Şevket Bey, eğer gasp ise iki senedir susan siz de suçlusunuz şeklinde tartışmayı sürdürmüştür. Hüseyin Avni Bey ise oturumu terk etmiştir.<sup>93</sup> Oturuma verilen kısa aradan sonraki tartışmalarda farklı bir görüş öne sürülmemiş, madde komisyona gönderilmiştir.<sup>94</sup> Komisyondan gelen maddede ise milli irade ibaresinin kaldırıldığı görülmektedir. Maddede üyelerin vekiller heyetince tayin edileceği belirtilmiş, madde bu şekilde mecliste kabul edilmiştir.<sup>95</sup> 9. maddenin yorumu açısından hem uygulamayı gösteren hem de maddenin anlaşılması noktasındaki farklılığa işaret eden bu tartışmayı önemli bulmaktayız.

## 2.5. Meclis Hükümeti Sistemi ve Devlet Başkanlığının Yokluğu: Meclis Başkanının Konumu

Anayasa hukuku literatüründe hükümet sistemleri kuvvetlerin birliği ve ayrılığına göre ikiye ayrılmaktadır. 1921 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi literatürde, uygulamada meclis hükümeti sisteminden sapıldığına dair eleştiriler yer alsa da<sup>96</sup>, meclis hükümeti

<sup>93</sup> TBMM Z.C., 10 Nisan 1922, Devre:1 C:19, s. 102-104.

<sup>94</sup> TBMM Z.C., 10 Nisan 1922, Devre:1 C:19, s. 108.

<sup>95</sup> TBMM Z.C., 10 Nisan 1922, Devre:1 C:20, s. 97.

<sup>96</sup> 1921 Anayasası'nın kurduğu sistemin uygulamada ciddi sapmalar yaşadığı öne sürülmektedir. BMM, fevkalade yetkileri haiz bir meclis olarak toplanmıştır. Kuvvetler birliğini kabul etmiş, yürütmeyi kendi içerisinden çıkarmış, vekillerin seçimi ve azlinde de kendisini yetkili görmüştür. Öte yandan yukarıda gördüğümüz meclisin veçhe tayin etmesi, vekillerin ilgili komisyonlarla istişaresi gibi usuller tamamen teorik kalmış, meclis sadece ilgili vekili görevden almak ve göreve getirmek işlevlerini yerine getirmiştir. Yürütme işlerinin vekiller tarafından yapılacağı ve sorumluluğu onların aldığı kabul edilmiştir. Bkz: Özbudun, *1921 Anayasası*, s.63-66. İcra Vekilleri Heyeti'nin kuruluşundan hemen sonra mecliste programını okuması, İcra Vekilleri Heyeti'nin tümü hakkında gensoru verilmesi ve güven gösterilmesi durumları da zikre değerlidir. Bkz: Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 224.



sistemi olarak adlandırılan yasama ve yürütmenin mecliste toplandığı hükümet sistemidir.<sup>97</sup> Meclis hükümeti sistemi Rousseau'nun görüşlerine dayanır.<sup>98</sup> Rousseau Toplum Sözleşmesi eserinde millet egemenliği ve iradesinin bölünemeyeceğini belirtir.<sup>99</sup> Meclis hükümeti sisteminin temel özelliği yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplanmasıdır. Yasayı yapan da bunun yürütülmesini sağlayan da meclistir. Ancak çok fazla üyeden oluşan kalabalık meclislerin yürütme yetkisini doğrudan meclis olarak kullanması mümkün olmamaktadır. Bu sebepler icra komiteleri kurulur. Kuvvetlerin mecliste toplanmasının doğal sonucu olarak bu icra komitelerinin ayrı bir hukuki varlığından bahsedilemez. Bu komiteler ve üyeleri, sadece meclisin iradesini yerine getirmekle görevli olan memurlardır. Meclis iradesini açıkladıktan sonra bu komitelerin meclisin iradesinin aksine davranması mümkün değildir. Meclis, yürütme yetkisini kullanırken icra komitelerinden faydalansa da icra komitesi üyelerini dilediği gibi seçip azledebilir. İcra komitesi üyelerinin uygulamalarını istediği zaman değiştirebilir. Bu durum meclislerin sürekli çalışmasını zorunlu kılar. Buna ise meclislerin istimrarı kuralı denir.<sup>100</sup> Meclis hükümeti sistemi, dünyada uygulaması yaygın görülen bir hükümet sistemi değildir. Meclis hükümeti

---

Gensoru ve güven oylamalarının detayları için Bkz: Şirin, *Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923*, s. 97-112. İcra Vekilleri Heyetinin yasama konusunda hâkim konumda olduğu görülmektedir; zira Özbudun'un yaptığı hesaplama göre, meclisin açılışından 28 Şubat 1921'e kadar geçen süre içinde yasalaşan 104 metnin 83'ü İcra Vekilleri Heyeti tasarısı iken 21'i meclis üyelerinin teklifidir. Burada oran %79.8'e karşılık %20.2'dir. Bu hesaplamayı yapan Özbudun, pratikte meclis hükümeti sisteminden önemli ölçüde sapan sistemin parlamenter sistemin mantığına uygun olarak işlediğini belirtilmiş; ayrıca esaslı noktalarda meclis hükümetinin "ruhundan" sapıldığını ifade etmiştir. Bkz: Özbudun, **1921 Anayasası**, s. 74. Bu dönem içerisinde "saf meclis hükümeti" sisteminin geçerli olduğunu düşünmenin yanıltıcı olduğu kanısındayız.

<sup>97</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2.Baskı, Ekin Yayıncılık, 2018, s. 71.

<sup>98</sup> Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar*, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 428.

<sup>99</sup> J.J. Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, (Çev: Zafer Savaş), Nilüfer Yayıncılık, 2011, s. 36-40.

<sup>100</sup> Erdoğan, Teziç, *Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Beta Yayınevi, 2009, s. 417-418.

sisteminin dünyadaki en önemli örneği olarak sıklıkla İsviçre Federasyonu verilir; ancak İsviçre Federasyonu'nda dahi sistemin saf bir meclis hükümeti sistemi olmadığı ve parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin öğelerini içeren karma bir sistem olduğu ifade edilmektedir.<sup>101</sup> Bütün yetkilerin mecliste toplandığı meclis hükümeti sistemlerinde bir devlet başkanı bulunmaz. Ayrı bir devlet başkanlığı makamının kurulmasının yetkilerin mecliste toplandığı sistemin mantığına ters olduğu görülür, böyle bir makam zamanla meclise rakip olabilir.<sup>102</sup>

1921 Anayasası döneminde meclis başkanının çok önemli bir konumda olduğu şüphesizdir. TBMM başkanı, salt yasama meclisini yöneten meclis başkanı konumundan başka görevler üstlenmiştir. Akın, meclis ikinci başkanlığının cumhuriyet döneminin meclis başkanlığına denk düştüğünü belirtir.<sup>103</sup> Meclis başkanına yukarıda gördüğümüz gibi icra komitesi içerisinde de yetki tanınmıştı. BMM henüz açılışından hemen sonra, 24 Nisan 1920'de kabul ettiği yukarıda incelediğimiz M. Kemal Paşa'nın önerdiği dört maddelik önergede geçici de olsa bir hükümet başkanı atamayı veya bir padişah kaymakamı tanımayı kesin bir şekilde reddetmiştir. 24 Nisan'da M. Kemal Paşa'nın uzun konuşmasında bunu açık bir dille belirttiği görülür.<sup>104</sup> Bir devlet başkanlığı makamı 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilan edilmesi ve cumhurbaşkanlığının kurulması ile mümkün olacaktır. Hukuken bu ara dönemde bir devlet başkanı belirlenmemiş, bundan uzak durulmuştur. Bununla beraber 1921 Anayasasının 9. maddesi, yukarıda gördüğümüz gibi meclis başkanına meclis adına imza atma yetkisini ve icra vekilleri heyeti kararlarını onaylama yetkisi vermektedir. Meclis adına imza atma yetkisi devlet başkanlığı yetkisine denk düşerken icra vekilleri heyeti kararlarını onaylamak parlamenter sistemlerde devlet başkanlarında

---

<sup>101</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 13. Baskı, Legal Yayıncılık, 2018, s. 154.

<sup>102</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C:1, Ekin Yayınevi, 2011, s. 560.

<sup>103</sup> Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 66.

<sup>104</sup> TBMM Z.C., 24 Nisan 1920, Devre:1 C:1 s. 31.

görülen yetkilerdendir.<sup>105</sup> Meclis başkanı meclis kararlarına imza koymakla meclisi temsil etmektedir.<sup>106</sup> Meclis başkanı olarak M. Kemal Paşa bunların yanı sıra elçileri kabul etmekte ve yabancı ülkelere diplomatik temsilciler de göndermekteydi.<sup>107</sup> Özbudun, 1921 Anayasası döneminde fiilen mevcut olan devlet başkanlığı ile parlamenter sistemdeki devlet başkanlığı arasındaki farkın belki de ilkinde başkanın sorumlu ikincisinde ise sorumsuz olması şeklinde belirtilebileceğini ifade etmektedir.<sup>108</sup> Tanör de BMM'nin bir devlet başkanlığı makamını cumhuriyetin ilanına kadar oluşturmamasına rağmen fiiliyatta bunu meydana getirmek için ne gerekli ve uygun ise onu yaptığını belirtmektedir.<sup>109</sup> BMM bir devlet başkanlığı oluşturmamışken fiiliyattaki durum bunun tam tersi olduğu ifade edilmiş, bu durum daha çok pratik gerekçelerle açıklanmıştır; öyle ki erken dönemde bunun yapılmasının, saltanatın devamına taraftar olanlarla ciddi bir kırılmayı beraberinde getirebileceği, bu durumun da kurtuluş mücadelesini zora sokma ihtimali taşıdığı belirtilmiştir.<sup>110</sup>

## 2.6. İcra Vekillerinin Suret-İ İntihabına Dair 8 Temmuz 1922 Tarihli Kanun İle Getirilen Düzenleme

### 2.6.1. 6 Temmuz 1922 Tarihli Görüşmeler

1921 Anayasasının kabul edilmesinde getirilen düzenlemeleri yukarıda gördükten sonra, pozitif düzenlemelerdeki en önemli değişiklik olan 8 Temmuz 1922 tarihli İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'u incelemek gerekmektedir. Kanunun görüşmeleri 6 ve 8 Temmuz 1922 günleri gerçekleşmiştir. Tasarıda birinci maddede<sup>111</sup> icra

<sup>105</sup> Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 66.

<sup>106</sup> Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 203.

<sup>107</sup> Akın, *TBMM Devleti (1920-1923)*, s. 203.

<sup>108</sup> Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 67.

<sup>109</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 272.

<sup>110</sup> Özbudun, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Hukuki Niteliği"*, s. 494-495.

<sup>111</sup> Tasarıdaki birinci madde şöyledir: *"Büyük Millet Meclisi reisleri ve reisvekilleriyle teşkilâtı devlete tekabül eden Şer'îye ve Evkaf, Dahiliye, Hariciye, Adliye, Müdafaa-i Milliye, Muvazene-i Maliye, İktisat, Nafia, Maarif, Sıhhiye ve Muaveneti içtimaiye encümenleri rüesasaından ve İcra Vekilleri Reisinden*

vekilleri heyetinin seçim usulünden bahsedilmektedir. Buna göre, maddede zikredilen kişilerden meydana gelecek bir kurul, her vekâlet için meclis içerisinde seçeceği üç kişiyi meclise aday gösterecektir. Meclis bu adaylar arasından seçim yapacaktır. Vekâletler için adayları belirleyecek olan kurul, meclis başkanı, meclis başkan vekilleri, maddede zikredilen meclis komisyonu başkanları ve icra vekilleri başkanından meydana gelmektedir. İlk sözü alan Ziya Hurşid Bey, düzenleme aleyhinde uzun bir konuşma yapmıştır. Eğer meclisin doğrudan seçim yapması mahzurluysa şimdiye kadar yapılan seçimlerin hepsinin şüpheli olacağını öne sürmüştür. Sınırlama sebebiyle artık mebusluğun anlamının kalmadığını söylemiş ve *"Devletin siyaseti umumiyesini idare edecek zevat, yirmi kişi tarafından seçildikten ve illâ bunlara rey vereceksiniz denildikten sonra benim şu memleketteki icraiye teşriî vekâletim kalmaz, zannediyorum."* demiştir.<sup>112</sup> Yunus Nadi Bey, düzenlemeyi savunan bir konuşmayla itirazlara cevap vermiştir. Meclisi vesayet altına sokmayı amaçlamadıklarını, meclisin dilerse kanunu reddebileceğini, dilerse bir vekili seçip dilerse görevden alabileceğini, meclisin sınırlanmış olmadığını ifade etmiştir. Meclisin yetkisini tahdit etmek gibi bir niyetleri olmadığını ve bunun bir iftira olduğunu beyan etmiştir.<sup>113</sup>

Besim Atalay Bey ise söz alarak meclisin doğrudan kendi seçim yapması usulünü eleştirmiştir: *"Birinci devrenin noksanlarını gördük. Beni intihabedin diye kürsülerin, sıraların arasında dolaşanları görmedik mi arkadaşlar? ... Beni intihabedin, bu bize mensuptur, bu bizim tarafta bulunmuştur, diyenleri görmediniz mi? ... Yine mi bunları icadetmek istiyoruz?"*<sup>114</sup> Besim Bey, bu usulün meclis içinde çeşitli gruplaşmalara sebebiyet verdiğini de ifade etmiştir. Encümenin önerdiği usulün ise yerinde bulunduğunu savunmuştur. Tarihte Venedikler'in de aynı usulü uyguladıklarını misal getirmiştir. Hatta Besim Bey daha da ileri giderek

---

*mürekkep bir heyet her vekâlet için badelmüzakere Meclis âzasından lâakal üç zatı namzet olarak irae eder. Meclis bunlardan birini intihabeyleyler."* Tasarının tam metni için Bkz: TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 281.

<sup>112</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 291-293.

<sup>113</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 294-295.

<sup>114</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 299-300.

"Osmanlı'nın dünyayı titreten kuvve-i kahriyesine" karşı Venedik'in meclis sayesinde yüzyıllarca yaşayabildiğini iddia edecektir<sup>115</sup>. Ali Şükrü Bey söz alarak, düzenlemeyi eleştirmiş bunun bir seçim değil, tayin olduğunu beyan etmiştir. Eğer meclis, adayları değil de başka birini seçmek isterse ne yapılacağını, ceza mı verileceğini sormuştur. Meclis sıraları arasında mebusların adaylık için dolaşması konusunun eleştirilecek bir mevzu olmadığını söylemiştir.<sup>116</sup> Mahmud Esad Bey söz alarak görüşmelerin hayli dağıldığını ve meseleyi esasına geri götürmek için toplamak istediğini belirtmiştir. Esad Bey'in konuşmasında İsviçre kanununun yanında olduğunu ve arzu ederlerse okuyabileceğini söylemesi meclisin meclis hükûmeti sisteminin örneği olan İsviçre ile ne kadar alakadar olduğunu göstermektedir.<sup>117</sup> Daha sonra söz alan Müfid Efendi konuşmasında ilginç bir yorum yaparak, Medeni Kanun'un vekâlet bahsine atıfla, vekâlet verenin yapamayacağı bir şey hakkında vekil tayin edemeyeceğini beyan etmiş, meclisin heyeti seçim yetkisi yoksa bunun aktarılamayacağını öne sürmüştür. Müfid Efendi, maddede önerilen üyeler arasından meclisin seçim yapacağı şeklinde kati değil seçebilir şeklinde esnek bir ifade değişikliği yapılabileceğini de ifade etmiştir.<sup>118</sup> Bu uzun tartışmaların akabinde önce müzakerenin sona ermesi oya koyularak kabul edilmiş; ardından birinci maddenin kaldırılması teklifi de oylanarak onaylanmıştır.<sup>119</sup> Şu hâlde birinci madde reddedilmiştir.

### 2.6.2. 8 Temmuz 1922 Tarihli Görüşmeler

Birinci maddenin kaldırılması, devamı maddelerin de konuyla alakadar olması karşısında diğer maddelerin düşmüş olup olmadığı sorusunu beraberinde getirmiştir. 8 Temmuzda tasarı hakkında görüşmelere devam edilmiştir. Görüşmelere ikinci madde ile başlanmış ve değindiğimiz tartışma yaşanmıştır. H. Hami Bey, 6 Temmuzda bir hata eseri olarak birinci madde ile ilgili düzeltme önergelerinden evvel öncelikle maddenin kaldırılmasına dair teklifinin oya koyulduğunu, bu

<sup>115</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 299-300.

<sup>116</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 300-302.

<sup>117</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 302-304.

<sup>118</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 305-307.

<sup>119</sup> TBMM, Z.C., 6 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 307.

sebeple maddenin kaldırıldığını, madde kaldırıldıktan sonra ise artık düzeltme önermelerinin işleme konulmadığını ifade etmiş; Sivas mebusu Vasıf Bey ise reddin sebebinin önerilen usule meclisin karşı çıkması olduğunu, kanunun ise reddedilmediğini söylemiştir.<sup>120</sup> Görüşmenin kifayeti kabul edilip önermelerin okunmasına geçilmiştir. Kanunun birinci maddesi, Vasıf Bey ve arkadaşlarının teklif ettiği veçhile<sup>121</sup> kabul edilmiştir. Buna göre İcra Vekilleri Başkanı da İcra Vekilleri de meclis üyeleri arasından ve meclis tarafından gizli oy ve mutlak çoğunluk ile seçilecektir. Bu şekilde birinci celse de sona ermiştir.

İkinci celsede görüşmelere devam edilmiştir. Taslağın ikinci ve üçüncü maddesi, meclisin reddettiği birinci madde ile alakalıydı. Bu sebeple encümen taslağın dördüncü maddesinin kanunun ikinci maddesi olarak kabul edilmesini önermiştir. Dördüncü maddeye<sup>122</sup> göre icra vekilleri başkanı, icra vekilleri arasından seçilirse vekâletini koruması da meclisin oyu ile olacaktır. Vasıf Bey bu düzenlemenin lehinde görüş açıklayarak icra heyeti başkanının bir vekâlette çok iyi görev yapabileceğine, ilgili vekâlete ancak o kişinin seçilmesi kanaatinin hâsıl olabileceği durumların ihtimal dâhilinde olduğuna değinmiştir. Dış işlerinin önem arz ettiği dönemlerde dış işleri vekâletine icra heyeti başkanının bakmasının gerekebileceğini belirtmiştir.<sup>123</sup> Müzakerenin sonunda teklifler okunmuş encümenin önergesi oylanarak kabul edilmiştir.<sup>124</sup> Tasarıdaki beşinci madde kanunun üçüncü maddesi olmak üzere görüşülmeye geçildiğinde encümen maddede bazı değişiklikler önermiştir. Encümenin teklifi<sup>125</sup> daha sonra oylanarak kabul edilmiştir.

<sup>120</sup> TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 318-321.

<sup>121</sup> "İcra Vekilleri Reisi ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından reyî hafî ve ekseriyeti mutlaka ile azayı Meclis meyanından ayrı ayrı intihabolunurlar."

<sup>122</sup> Taslağın dördüncü maddesi şöyledir: "İcra Vekilleri Reisi, İcra Vekilleri meyanından intihabolunduğu takdirde haiz olduğu vekâleti dahi Meclis kararıyla muhafaza etmesi caizdir."

<sup>123</sup> TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 328.

<sup>124</sup> TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 329.

<sup>125</sup> "İcra Vekillerinden birinin vekâleti umurunu ifaya mâni bir sebeple vazifesi başından infikâki icabettiği takdirde avdetine kadar yerine Büyük Millet Meclisince bir vekili muvakkat intihabolunur . İşbu vekili muvakkat dahi vekilin vazife ve

Buna göre, bir icra vekilinin görevi başından ayrılması icap ettiğinde kendisi dönene dek BMM bir geçici vekil seçmektedir. Geçici vekil aynı asıl vekil gibi yetkilere ve sorumluluğa sahiptir. Geçici vekilin de görevi başından ayrılmasını gerektirecek bir durum hâsıl olursa geçici vekil yerine ona vekil olacak bir kişi seçilmez. Bu durumda İcra Vekilleri Heyeti'nden bir vekil seçilir ve bu vekil geçici olarak vekâlet eder. Hasan Basri Efendi'nin İcra Vekili Reisi hakkında aynı durum hâsıl olursa ne yapılacağı sorusunu mazbata muharriri Mahmud Esad Bey, aynı muamelenin yapılacağını söyleyerek yanıtlamıştır.<sup>126</sup> İsim okunması sureti ile tümden oylanması sonucunda kanun, 184 oy içinde 124 oy ile kabul edilmiştir.<sup>127</sup>

8 Temmuz 1922 tarihli Kanun'un kabul edilmesine kadar, yukarıda gördüğümüz 47 sayılı Kanun'a göre icra vekilleri heyeti seçilmekteydi. 47 sayılı Kanun ise vekillerin seçimi hususunda meclis başkanının aday göstermesi usulünü kabul etmiştir. 8 Temmuz 1922 tarihli bu Kanun ile meclis başkanının aday göstermesi usulünden dönülmüş, vekilleri meclisin doğrudan kendisinin seçmesi kararlaştırılmıştır. İcra vekilleri başkanının icra vekilleri arasından seçilmesine de karar verildiği görülmektedir.

### 3. 29 EKİM 1923 TARİHLİ TEŞKİLÂT-I ESASİYE KANUNUNUN BÂZİ MEVADDININ TAVZİHAN TÂDİLİNE DAİR KANUN İLE CUMHURİYETİN İLAN EDİLMESİ

#### 3.1. Genel Olarak

11 Ağustos 1923'te İkinci Dönem TBMM toplanmıştır. Meclis toplandıktan sonra M. Kemal Paşa, Meclis Reisi seçilmiştir. 9 Eylül

---

*salâhiyetini haiz ve vekil misüllü mesuldür. Emri intihap vekil intihabı usulüne tevfikân icra kılınır. Ancak vekilin vekâletine müteferri bir vazifeden dolayı ve herhangi bir mazeretle vazifesi başından muvakkaten infikâki takdirinde Meclişçe yerine bir vekil -vekili intihabolunmayıp İcra Vekillerinden biri İcra Vekilleri Heyetince tevkil olunur."* TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s.332-334.

<sup>126</sup> TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 332-334.

<sup>127</sup> TBMM, Z.C., 8 Temmuz 1922, Devre:1, C:21, s. 336-338.

1923'te Birinci Gurup<sup>128</sup> Halk Fırkası'na dönüştürülmüştür.<sup>129</sup> Eylül ayının sonlarından itibaren gazetelerde cumhuriyetin ilan edileceğine dair haberler çıkmaya başlamıştır.<sup>130</sup> 27 Ekim 1923'te Fethi Bey başkanlığındaki vekiller heyeti istifa etmiş ve yeni heyet kurulamamıştır.<sup>131</sup> Hükümet bir türlü tesis edilememiş ve bu kriz, cumhuriyetin ilanı için uygun bir fırsat olmuştur. Bu krizi cumhuriyeti ilan edebilmek için M. Kemal Paşa'nın planladığı, istifaları sağladığı öne sürülmüştür.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Birinci dönem TBMM, çok farklı görüşten ve kesimden insanların ortak kurtuluş mücadelesi için bir araya geldiği çok özel bir meclis olarak bilinmektedir. Meclis içerisinde aşama aşama ilerleyen ve daha sonra gruplaşmaya giden görüş ayrılıkları doğmuştur. Bu durum, literatürde Birinci Grup ve İkinci Grup olarak anılır. Öncelikle 10 Mayıs 1921'de Birinci Anadolu ve Rumeli Müdafa-i Hukuk Gurubu kurulmuştur. Bkz: İhsan Güneş, "Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nden Halk Fırkasına Geçiş", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C:3, S:8, Mart 1987, s. 437. Yaklaşık bir sene muhalif milletvekilleri ayrı bir gruplaşmaya gitmeden bireysel olarak görevlerini sürdürmüştür. Yaklaşık bir sene sonra ise muhalif milletvekilleri, Temmuz 1922'de İkinci Anadolu ve Rumeli Müdafa-i Hukuk Gurubu'nu meydana getirmiştir. Bkz: Osman Demirbaş, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde II. Grup'un 'Milletvekili Seçim Yasası'nın Değiştirilmesine İlişkin Önergesi ve Mustafa Kemal Paşa'nın Yurttaşlık Hakları", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 23-24, Ekim 2000-Mart 2001, s. 100. Böylelikle 1921 Anayasası döneminde iki farklı grubun ortaya çıktığı görülr.

<sup>129</sup> Aslında 9 Eylül'de parti tüzüğu kabul edilmiş, 11 Eylül'de M. Kemal Paşa parti liderliğine seçilmiş ve partinin

Kuruluş dilekçesi 23 Eylül'de İç İşleri Bakanlığı'na verilmiştir. Ancak sonraları İzmir'in kurtuluğu olan 9 Eylül tarihi benimsenmiştir. Bkz: Ahmet Demirel, *Tek Partinin Kuruluğu: Türkiye'de Seçimler ve Siyaset (1923-1946)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 62.

<sup>130</sup> Besim Özcan, "Cumhuriyetin İlanı ve Yankıları", *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, S:11, Yıl:1999, s.291-292.

<sup>131</sup> Özcan, "Cumhuriyetin İlanı ve Yankıları", s. 292.

<sup>132</sup> Taha Akyol, *Atatürk'ün İhtilal Hukuku*, Doğan Kitap, İstanbul, 2012 s. 315-317.



### 3.2. Kanunun Görüşülmesi

29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyetin ilanını sağlayan Teşkilât-ı Esasiye Kanununun Bâzı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun'un süratle kabul edildiği anlaşılmaktadır. Gerçekten bu konuda sadece 29 Ekim 1923 tarihli meclis görüşmelerini bulmak mümkündür. O denli süratle kabul edilmiştir ki tasarı<sup>133</sup> parti gurubunda dört saat, komisyonda bir saat ve mecliste ancak bir buçuk saat kadar görüşülmüştür.<sup>134</sup> Kanun tasarısının geneli hakkında ilk sözü Kanun-i Esasi Encümen Reisi sıfatıyla Yunus Nadi Bey almış ve öneri hakkında açıklamalarda bulunmuştur. Y. Nadi Bey sözlerine Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu kabul ederek yeni bir devlet kurulduğunu ifade ederek başlamıştır. Sözlerinde 1921 Anayasası'nın birinci maddesinin zaten açıkça cumhuriyet demek olduğunu, mevcut olanı açıklamak anlamında cumhuriyet ifadesini eklediklerini, yine mevcut olanı açıklamak zımında devletin dininin İslam ve resmi dilinin Türkçe olduğunu da tasarının ikinci maddesinde beyan ettiklerini belirtmiştir. Y. Nadi Bey, Cumhuriyet'in ilanının tabii sonucu olarak cumhurbaşkanlığı

<sup>133</sup> Önerilen metin şöyledir:

*Madde 1 - Hâkimiyet; bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstemittir. Türkiye Devletinin şekli Hükümeti, Cumhuriyettir.*

*Madde 2 - Türkiye Devleti'nin dini, dini İslâm'dır, resmî lisanı Türkçedir.*

*Madde 4 - Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur. Meclis, Hükümetin inkisam ettiği şuaubü idareyi İcra Vekilleri vasıtasıyla idare eder.*

*Madde 10 - Türkiye Reiscumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intibabolunur. Vazifei Riyaset yeni Reiscumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihabolunmak caizdir.*

*Madde 11 - Türkiye Reiscumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekiliye riyaset eder.*

*Madde 12 - Başvekil Reiscumhur tarafından ve Meclis âzası meyanından intibabolunur. Diğer vekiller Başvekil tarafından yine Meclis âzası arasından intihabolunduktan sonra heyeti umumiyesi Reiscumhur tarafından Meclisin tasvibine arz olunur. Meclis hali içtimada değilse keyfiyeti tasvip Meclisin içtimuna talik olunur. Bkz: TBMM, Z.C., 29 Ekim 1923, Devre:2, C:3, s. 90.*

<sup>134</sup> Akyol, Atatürk'ün İhtilal Hukuku, s. 354.

makamının da ihdas edildiğini ifade etmiştir. 1921 Anayasası'nın dokuzuncu maddesi yerine on, on bir ve on ikinci maddeler ikmal edilmiştir.<sup>135</sup> Y. Nadi Bey, yeni onuncu madde ile eski dokuzuncu maddede esaslı bir değişiklik yapılmadığını, meclis reisinin adının açıklandığını ve bunun cumhurbaşkanı olduğunu ifade etmiştir. On birinci madde hakkında konuşurken eski dokuzuncu maddede zikredilen meclis adına imza ve heyeti vekile kararlarını tasdik yetkilerinin korunduğunu da söylemektedir. Cumhurbaşkanı yeni on birinci maddeye göre devletin başı olarak isterse meclise ve vekiller heyetine başkanlık yapabilmektedir. On ikinci madde ile hükümetin oluşumu da değişmektedir. Cumhurbaşkanı başvekilli meclis içinden atamakta, başvekil meclis içinden vekilleri seçmekte ve cumhurbaşkanı seçilenleri meclisin onayına arz etmektedir. Y. Nadi Bey maddedeki meclisin toplantı halinde olmadığı durum ile ilgili düzenlemeyi ise hükümet bunalımlarına mahal vermemek amacıyla koyduklarını ifade etmektedir.<sup>136</sup>

Mecliste görüşmeler esnasında üyeler söz alarak (Vasıl Bey, Eyüp Sabri Efendi, Rasih Efendi) cumhuriyetin lehinde hararetli konuşmalar yapmışlardır. Maddelerin müzakeresine geçildiğinde bütün maddelerin aynen kabul edildiğini, bazı maddelerde kimsenin söz istemediğini, bazılarında söz isteyenlerin de maddenin lehinde görüş açıkladığını görmekteyiz.<sup>137</sup> 10. maddenin müzakeresinde Emin Bey, 3. dönem TBMM'nin cumhurbaşkanını seçmesi gerektiğini söylemiştir. Ancak, Kanun'un tümünden oylanarak kabulünden sonra cumhurbaşkanının

---

<sup>135</sup> Bahsedilen eski dokuzuncu madde "*Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi'dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreatını tasdika salahiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir.*" demektedir. Bu madde yukarıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

<sup>136</sup> TBMM, Z.C., 29 Ekim 1923, Devre:2 C:3, s. 90-92.

<sup>137</sup> Sadece encümenin teklifiyle 12. maddede intihap kelimesi intihab olunmak şeklinde değiştirilmiştir. TBMM, Z.C., 29 Ekim 1923, Devre:2 C:3 s. 92-95.

hemen seçilmesi önerilmiş ve bu kabul edilmiştir. Yapılan oylamada 158 üyenin tüm oyunu alarak M. Kemal Paşa cumhurbaşkanı seçilmiştir.<sup>138</sup>

Hükûmetin kuruluşuna baktığımızda, meclis içerisinde cumhurbaşkanının bir başvekil seçmesi, başvekilin vekilleri belirlemesi ve cumhurbaşkanının bunu meclisin onayına sunması usulünü görmekteyiz. Cumhuriyetin ilanı ile cumhurbaşkanlığı makamının ihdas edilmesi ve hükûmetin kurulma usulü, parlamenter sistemi hatıra getirmektedir.<sup>139</sup> Meclis hükûmeti sistemleri bakıldığında çoğunlukla olağanüstü zamanlarda ortaya çıkar; bunlar önemli atılımların yapılacağı ihtilal zamanları olabilir.<sup>140</sup> Bu açıdan BMM'nin de kritik bir dönemde önemli kararların alınması için kuvvetlerin birliğine yöneldiği kanımızca söylenebilir. 1923 yılında cumhuriyetin ilanı sonrasında meclis başkanının konumu da değişmiş, cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur.

## SONUÇ

BMM, Ankara'da toplandığında yurdun dört bir yanı işgal altında bulunmakta ve devletin karar alıcı mekanizması iflas etmiş durumdaydı. BMM, daha geniş bir bakışla henüz mütarekenin başlangıcından itibaren örgütlenmeye başlamış olan halkın bu örgütlenişini ulusal bazda en üst noktaya taşıması demekti ve bu durum 1921 Anayasası'nın ilk maddesinde ifade edildiği gibi halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi anlamına gelmekteydi. Adı konmasa da kanımızca da bu ifadeler açıkça bir cumhuriyeti anlatmaktadır. Yukarıda değindiğimiz durumun tabii sonucu olarak meclisin ilk önemli meselesi derhal bir hükûmet tayini olmuştur. M. Kemal Paşa'nın meclisin yasama ve yürütme yetkilerine sahip olduğu ve bir hükûmet kurması gerektiği, meclis başkanının bu hükûmetin de başı olacağı ve geçici de olsa bir hükûmet reisi ya da padişah kaymakamı atanmaması gerektiği yolundaki önergesi kabul edilmiştir. Meclis bu konuda hızlı hareket etmiş, yukarıda detaylarını gördüğümüz üzere

<sup>138</sup> TBMM, Z.C., 29 Ekim 1923, Devre:2, C:3, s. 96-99.

<sup>139</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 285.

<sup>140</sup> Mehmet Turan, "Meclis Hükûmeti (Konvansiyon Kuramı)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:46, Sayı:1, 1991, s. 459.

hükümetini kurmuştur. 3 sayılı Kanun ile kabul edilen esas, icra vekillerinin doğrudan meclis içerisinde atanması şeklinde olmuştur. 47 sayılı Kanun ile bu yöntemden dönülerek meclis başkanının önereceği adaylar arasından meclisin seçim yapması kuralı kabul edilmiştir.

Meclis, 1920 yılının Kasım ayında 1921 Anayasası'nın tasarısını görüşmeye başlamış ve uzun görüşmelerden sonra Ocak 1921'de anayasayı kabul etmiştir. BMM'nin açılışında kabul ettiği esasa uygun olarak anayasada kuvvetler birliği aynen yer almıştır. Anayasada icra vekilleri heyetinin aralarından bir başkan seçeceği yer almışsa da meclis başkanının bu heyetin doğal başkanı olacağı da ifade edilmiştir. 1921 Anayasası döneminde pozitif hukukta hükümet sistemini alakadar eden en önemli değişiklik 8 Temmuz 1922 tarihli Kanun'dur. Bu Kanun'la meclis başkanının aday göstermesi usulünden dönülmüş, vekillerin doğrudan meclis içerisinde seçilmesi kabul edilmiştir. En radikal değişikliği yapan ise cumhuriyetin ilanıdır. Cumhuriyetin ilanı ile bir cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmekle beraber hükümetin kuruluşu da değişmiştir. Çalışmamızda tüm bu süreçler meclis zabıtları üzerinden detaylı olarak takip edilmiştir.

Meclis başkanlığı makamı BMM'nin açılışından itibaren kendine has yetkileri olan özel bir makam olmuştur. 24 Nisan 1920 tarihli kabul edilen önergede bir padişah kaymakamı atanması fikri reddedilmiştir. Yukarıda gördüğümüz gibi BMM'nin ilk meclis başkanlık divanı seçimlerinde iki meclis başkanı seçtiği de görülür. Meclis başkanı icra vekilleri heyetinin de başkanlığını yapmış; ancak icra vekilleri ile ilişkisi takip ettiğimiz düzenlemeler içerisinde değişmiştir. 1921 Anayasasının m. 9 hükmü gereği meclis adına imza vazetme yetkisi ve bir devlet başkanlığı makamının yokluğu durumunda meclis başkanının konumu çalışmada irdelenmiştir. Çalışmada 1921 Anayasası döneminde hükümeti sistemi problemi meclis başkanını dikkate alınarak, bu eksende irdelenmiş; temelde kamu hukuku kaynakları ve perspektifi ile analiz edilmiştir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

**Peer-Review:** Externes Peer-Review-Verfahren.

**Interessenkonflikt:** Der/die Autorinnen unterliegt/unterliegen keinem Interessenkonflikt.

**Finanzielle Unterstützung:** Der/die Autorinnen erklärt/en, dass diese Studie keine finanzielle Unterstützung erhalten hat.

## ZUSAMMENFASSUNG

*Regierungssysteme werden anhand des Verhältnisses zwischen der Legislative und der Exekutive erklärt. In der Literatur werden die Regierungssysteme in parlamentarische, präsidentielle, semipräsidentielle und parlamentarische Regierungssysteme eingeteilt. In der Verfassung von 1921 wird das Regierungssystem als eine Regierungsform beschrieben, in der die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt im Parlament vereint sind.*

*In der Verfassung von 1921 wurde dies Regierungssystem in einer außerordentlichen Periode eingeführt, um den Bedürfnissen dieser Periode gerecht zu werden. Die Verfassung von 1921, die während des Unabhängigkeitskrieges verabschiedet wurde, enthält keine detaillierten Bestimmungen. 1924 wurde die erste Verfassung der Republik verkündet. In der Zeit der Verfassung von 1921 war das Amt des Parlamentspräsidenten von großer Bedeutung. Die Erste Nationalversammlung hat kein Staatsoberhaupt akzeptiert. Bei den Wahlen am 24. April 1920 wurden jedoch der erste Präsident des Parlaments und der zweite Präsident des Parlaments gewählt. Am 26. April beschloss das Parlament, die Geschäftsordnung des "Meclis-i Mebusan" aus der osmanischen Zeit zu ändern und anzuwenden. Während der Verfassungsperiode von 1921 profitierte die Große Nationalversammlung der Türkei von der Verfassungstradition aus der osmanischen Zeit. Sie sah sich jedoch weder an den Kanuni Esasi noch an die Praktiken der osmanischen Zeit gebunden. In dieser Studie wurde eine analytische Untersuchung des Amtes des Parlamentspräsidenten im Rahmen des Regierungssystems der Verfassung von 1921 durchgeführt.*

*In dieser Studie wird zunächst der Zeitraum von der Eröffnung der Großen Nationalversammlung bis zur Ausarbeitung der Verfassung von 1921 analysiert. Dies ist der Zeitraum, in dem das Parlament eröffnet wurde und das Problem der Exekutive auftauchte. Die Großen Nationalversammlung fasste eine Reihe von Beschlüssen zur Umsetzung der Exekutivaufgaben. In diesem Sinne wurden in dieser Studie die Diskussionen im Parlament am 24., 25. und 26. April 1920 untersucht. Am 1. und 2. Mai 1920 wurde das Gesetz über die Wahl der Stellvertreter der Exekutive analysiert. Am 4. November 1920 wurden die an diesem Gesetz vorgenommenen Änderungen untersucht. Auch*

*die Stellung des Parlamentspräsidenten und sein Verhältnis zu den Stellvertreter der Exekutive sind von großer Bedeutung. Aus diesen Gründen wurde es für wichtig erachtet, diese Analysen durchzuführen.*

*Danach werden die Bestimmungen der Verfassung von 1921 zum Thema dieses Artikels analysiert. Mit anderen Worten, der Entstehungsprozess der Verfassung von 1921 wird analysiert, sofern er sich auf das Thema der Studie beschränkt. Zunächst wurden die ersten drei Artikel der Verfassung von 1921 analysiert. Gemäß dem ersten Artikel gehört die Souveränität bedingungslos der Nation. Der zweite Artikel regelt, dass die legislative und die exekutive Gewalt im Parlament vereint sind. Es zeigt sich, dass hier die Grundprinzipien betont werden. Anschließend werden weitere Artikel analysiert, die für das Thema des vorliegenden Artikels relevant sind. Der erste betrifft die Befugnisse des Parlaments, die im siebten Artikel der Verfassung geregelt sind. Ein weiterer betrifft das Verhältnis zwischen den Stellvertreter der Exekutive und dem Parlament; dies ist im achten Artikel der Verfassung geregelt. Der andere betrifft die Stellung des Parlamentspräsidenten; diese ist in Artikel 9 der Verfassung geregelt. Artikel 9 der Verfassung besagt, dass der Parlamentspräsident im Namen des Parlaments unterschreiben kann. In dieser Studie werden die Bedeutung, der Inhalt und die Grenzen dieser Befugnis untersucht. Die unterschiedlichen Meinungen, die sich unter den Abgeordneten über die Umsetzung von Artikel 9 der Verfassung herausgebildet haben, werden analysiert.*

*Nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1921 wurde im Juli 1922 ein Gesetz erlassen, das das Wahlverfahren für die Stellvertreter der Exekutive änderte. In dieser Studie wurden auch dieses Gesetz analysiert. Die Ausrufung der Republik im Jahr 1923 ging bekanntlich mit einer wichtigen Änderung der Verfassung einher. So wurde die Republik ausgerufen und das Amt des Staatspräsidenten eingeführt. Die Auswirkungen dieser Änderung auf das Regierungssystem der Verfassung von 1921 werden analysiert. Daher wurden die Erklärungen anhand des oben zusammengefassten historischen Prozesses vorgenommen. In dieser Studie wurden die Protokolle des Parlaments im Detail analysiert. Die Diskussionen wurden anhand der Parlamentsprotokolle beobachtet. Die verfassungsrechtlichen sowie politikwissenschaftlichen Werke in der Literatur wurden systematisch verwendet.*

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

- AKIN, Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2014.
- AKYOL, Taha, Atatürk'ün İhtilal Hukuku, Doğan Kitap, 1. Baskı, İstanbul, 2012.
- ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar, Seçkin Yayıncılık, 2018.
- ARSEL, İlhan, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, C: 1, Mars Matbaası, Ankara, 1965.
- ÇELİK, Burak, Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2007.
- DEMİRBAŞ, Osman, "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde II. Grup'un 'Milletvekili Seçim Yasası'nın Değiştirilmesine İlişkin Önergesi ve Mustafa Kemal Paşa'nın Yurttaşlık Hakları", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:23-24, Ekim 2000-Mart 2001, s. 99-107.
- DEMİREL, Ahmet, Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.
- DEMİREL, Ahmet, "Nutuk'ta Birinci Meclis", Cumhuriyet Tarihinin Tartışmalı Konuları: Tarih Vakfı 20. Yıl Sempozyumu (Yayına Hazırlayan: Bülent Bilmez), İstanbul Tarih Vakfı Yayınları, 2013, s. 14-36.
- DEMİREL, Ahmet, Tek Partinin Kuruluşu: Türkiye'de Seçimler ve Siyaset (1923-1946), İletişim Yayınları, İstanbul, 2013.
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayıncılık, 2018.
- GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C:1, Ekin Yayınevi, 2011.



- GÜNEŞ, İhsan, Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Hükümetler: Programları ve Meclisteki Yankıları (1908-1923), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2012.
- GÜNEŞ, İhsan, "Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nden Halk Fırkasına Geçiş", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C:3, S:8, Mart 1987, s. 427-429.
- İBA, Şeref, Parlamento İçtüzük Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009.
- İBA, Şeref, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayıncılık, 2006.
- KABOĞLU, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 13. Baskı, Legal Yayıncılık, 2018.
- ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008.
- ÖZBUDUN, Ergun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmetinin Hukuki Niteliği", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C:1, 1985-Mart, s. 475-477.
- ÖZCAN, Besim, "Cumhuriyetin İlanı ve Yankıları", Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, S:11, Yıl: 1999, s. 289-298.
- ROUSSEAU, J.J., Toplum Sözleşmesi, (Çev: Zafer Savaş), Nilüfer Yayıncılık, 2011.
- SEVİNÇ, Murat, Demirkent, Dinçer, Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası: 1921 Anayasası ve Tutanakları, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017.
- ŞİRİN, Sinem, Birinci Meclis Döneminde Yürütme Erki 1920-1923, Legal Yayıncılık, Ocak 2017.
- TANÖR, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 20. Baskı, Mart 2011.
- TANÖR, Bülent, Türkiye'de Kongre İktidarları, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2009.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, 13. Baskı, İstanbul, 2009.

TUNAYA, Tarık Zafer, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981.

TUNAYA, Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri", Birinci Meclis, (Editör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 3-22.

TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) İkinci Kitap: Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk (1918-1938), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

TURAN, Mehmet, "Meclis Hükûmeti (Konvansiyon Kuramı)" Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:46, S:1, 1991, s. 453-463.

YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.

### **Meclis Zabıtları**

23.04.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

24.04.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

25.04.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

26.04.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

01.05.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

02.05.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:1.

04.11.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:5.

18.11.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:5.

13.12.1920 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:6.

20.01.1921 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 Cilt:7.

10.04.1922 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1 C:20.

06.07.1922 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi Devre:1 Cilt:21.

08.07.1922 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi Devre:1 Cilt:21.

14.04.1923 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi Devre:1 Cilt:29.

29.10.1923 Tarihli TBMM Zabıt Ceridesi Devre:2 Cilt:3.

### **Elektronik Kaynaklar**

TBMM Başkanlığı İctüzük Sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yirmi-yedi-ictuzuk> Erişim Tarihi: 17.07.2023.

Kanun-i Esasi metin ve değişiklik bilgileri, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yetmis-alti-kanuni-esasi-metin-degisiklik> Erişim Tarihi: 19.07.2023.