

1924 Anayasası

1924 Anayasası, Türk anayasa tarihinde yeni Türk Devleti'nin ikinci anayasası olmakla birlikte çok sayıda yönüyle ilk anayasa olma özelliğini taşır. *Öncelikle* bu anayasa Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasasıdır, çünkü 1921 Anayasası döneminin önemli bir kısmında henüz Cumhuriyet ilan edilmemiştir. *İkinci olarak*, bu anayasa Türkiye'de anayasa anlayışına ve sistematığına uygun olarak yapılan ilk anayasadır. 1921 Anayasası olağanüstü koşullarda çıkarılmış acil düzenlemeler içermektedir ve içinde bir anayasanın vazgeçilmezi olan temel hak ve özgürlüklere ilişkin hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. *Üçüncü olarak* 1921 Anayasası döneminde henüz 1876 tarihli Kanun-i Esasi yürürlükten kaldırılmamıştır ve bu dönemde biri Osmanlı Dönemi'nden kalma iki anayasanın yürürlükte olduğunu kabul etmek gerekir: 1876 Anayasası, 1924 Anayasası'yla yürürlükten kaldırılmıştır. (m. 104)

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna ve 1924 Anayasası'nın kabulüne giden süreçte, Meclis dışında bir ulusal kurtuluş mücadelesi yürütülürken, Meclis içinde de hilafet ve saltanat yanlıları ile ulusal bağımsızlığı esas alan çağdaş cumhuriyetçiler arasında kıyasıya bir mücadele yaşanmıştır. 1924 Anayasası'nın kurumsallaştırdığı sistemi anlamak için bu geçmişe kısaca göz atmakta yarar vardır.

Meclis içindeki mücadelede tarafların birisi Mustafa Kemal Atatürk'ün başını çektiği ve hilafet ve saltanatın tarihe gömülmesi gerektiğini düşünen kanattır. Mustafa Kemal'in *Nutuk*'ta "*Efendiler, bu vaziyet karşısında bir tek karar vardı. O da milli hakimiyete dayalı, kayıtsız şartsız bağımsız yeni bir Türk devleti tesis etmek!... Osmanlı hanedan ve saltanatının devam ettirilmesine çalışmak, elbette, Türk milletine karşı en büyük fenalığı işlemektir.... Hilafet vaziyetine gelince, ilim ve fennin nurlara boğduğu hakiki medeniyet aleminde gülünç kabul edilmekten başka bir mevzuu kalmış mıydı?...*" biçimindeki sözleri bu tercihi belirgin biçimde yansıtmaktadır. Bu tercihin sonucu olarak Mustafa Kemal, İstanbul'un işgalinden sonra, 23 Nisan 1920'de Ankara'da bir "*Kurucu Meclis*" (*Meclis-i Müessesan*) toplamak istemişse de bağımsızlık mücadelesinin zarar göreceği konusunda gelen uyarılar üzerine "*olağanüstü yetkilere sahip bir Meclis*" (*salahiyet-i fevkaladeye malik bir Meclis*) toplamak zorunda kalmıştır. Bu dönemde Meclis'te "*Hâkimiyet-i Milliye*" ilkesi egemen olmuşsa da her iki grubun ilkeye yüklediği anlam farklı olmuştur. İlke Mustafa Kemal ve arkadaşları için millet egemenliğine dayalı iktidarın kaynağı iken, muhafazakârlar için hilafet ve saltanatın korunmasının güvencesi işlevi görmüştür.

Muhafazakârlar 5 Eylül 1920 tarihli ve 18 Sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinde "*Büyük Millet Meclisi, Hilâfet ve Saltanatının, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şerait-i âtiye dairesinde müstemirren inikat eder*" biçimindeki düzenlemeyle bu isteklerini kanun hükmü haline getirmeyi başarmışlardır. Tartışma 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası) görüşmelerinde de devam ettirilmiş ve Kanun'a "*Madde-i Münferide*" başlıklı bir maddeyle "*Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı*" hükmü eklenmiştir.

1924 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemini anlamak için öncesinde hükümetin kuruluşuyla ilgili olarak yaşanan gelişmelere kısaca bakmak gerekir. 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı *TBMM İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun*'a göre icra vekilleri (bakanlar) Meclis'in salt çoğunluğunun kararıyla tek tek belirlenmekteydi. Vekiller arasındaki uzlaşmazlık Meclis Başkanı tarafından çözülecekti. Kanun'da 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, Vekillerin, Meclis Başkanı'nın göstereceği adaylar arasından Meclis tarafından seçilmesi kuralı

getirilmişti. Meclis Başkanı Mustafa Kemal, bu düzenleme nedeniyle, hükümet üzerinde bir denetim sağlama olanağı bulmaktaydı, çünkü Meclis, Mustafa Kemal tarafından önerilen adaylar arasından seçim yapmaktaydı. 1921 Anayasası'ndaki "*İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reis-i tabiisidir.*" (m. 9) biçimindeki hüküm Mustafa Kemal'in hükümetin doğal başkanı olmasına olanak tanımıştı. Bunun üzerine muhafazakârlar Mustafa Kemal'in giderek güçlenmesinden endişe duyarak özel bir komisyonda 24 Kasım 1921'de *Heyet-i Vekilenin Vazife ve Mesuliyetine Dair Kanun Teklifi*'ni hazırladı. Teklif bir kabine sistemi öngörüyordu: Meclis Başbakanı seçecek ve başbakan da kendi kabinesini kuracak ve Meclis'ten güvenoyu isteyecekti. Meclis Başkanı, sadece Bakanlar Kurulu kararlarını ilgili olduğu makama iletmekle görevli olacaktı. Uzun tartışmalar sonunda teklif yeniden şekillendirilerek 8 Temmuz 1922'de kanunlaştırıldı. Kabul edilen 244 sayılı Kanunla, Başbakan ile bakanların adaylar arasından değil ama doğrudan doğruya Meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi kuralı getirildi ve Meclis Başkanı'nın hükümetin doğal başkanı olması kuralının uygulanmasına devam edildi.

Yönetim biçiminin şekillenmesinde belirleyici etmenlerden biri de İtilaf Devletleri'nin, 13 Kasım'da İsviçre'nin Lozan (Lausanne) kentinde yapılacak görüşmelere hem İstanbul, hem de Ankara hükümetini çağırması olmuştur. Sorun TBMM'nin 30 Ekim 1922 tarihindeki birleşiminde tartışılmış ve çözüm amacıyla saltanatın kaldırılmasına ilişkin bir önerge verilerek görüşülmüştür. Muhafazakârlar tarafından, önergede "*Hilâfetten bahsedilmemiş*" olması bahane edilerek karar yeter sayısının oluşumu engellenmiştir. 1 Kasım 1922'de saltanat, hilafetten ayrıştırıldıktan sonra kaldırılmıştır. Saltanat sorunu çözüldükten sonra Lozan görüşmeleri 22 Kasım 1922'de başlamış ve bir süre kesintiye uğradıktan sonra yeniden başlamıştır. Lozan Anlaşması 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanmış ve bu süreç içinde Meclis seçimleri yenilenecek 11 Ağustos 1923'te ikinci dönem Meclisi toplanmıştır. Bundan sonrasında yeni rejimin adlandırılması sorunu gündeme gelmiş ve 29 Ekim 1923'te Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda değişiklik yapılarak Cumhuriyet ilan edilmiştir. Yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanı'nın TBMM Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi kuralı getirilmiştir (m. 10). Değişikliğe göre, Cumhurbaşkanı Devletin başkanı olup gerekli gördükçe Meclis'e ve Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilecekti (m. 11). Başbakan Meclis üyeleri içinden Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek ve o da Meclis üyeleri arasından diğer bakanları seçecekti. Daha sonra Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'in onayına sunulacaktı (m. 12). Cumhuriyetin ilanından ve yönetim biçimi konusundaki sorun tümüyle çözüldükten dört ay sonra, 3 Mart 1924 tarihinde, "*Hilafetin ilgasına ve Hanedan-ı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair*" 431 sayılı Kanunla bu sorun da çözülmüş ve Cumhuriyetin Anayasası'nın yapılmasına ilişkin temel hazırlanmıştır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Niteliği: Cumhuriyetin Hukuksal Çerçevesi

491 sayılı 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1960 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanunla, tarihe gömülen saltanat rejiminin yerine kurulan Cumhuriyet Rejiminin hukuksal çerçevesi çizilmektedir. Anayasa Komisyonu sözcüsü Gelibolu Mebusu Celal Nuri Bey komisyon raporunu sunuş konuşmasında, "*Efendiler, encümenimiz Teşkilâtı Esasiye Kanunu teklifini huzuru âlinize getirmekle bu inkılâbın kemale gelmiş olduğunu zannediyorum. Bu Teşkilâtı Esasiye Kanunu lâyihası beş senelik bir cehd-i millinin hüccet-i muzafferiyetidir. İddia edebiliriz ki bu kanunu yazan doğrudan doğruya Türk Milletidir. Bu kanunun kabulü ile inkılâbımıza bir şekl-i katiyet vermiş olacağız*" diyerek yeni anayasanın ardındaki anlayışı açıklamaktadır. 1924 Anayasası yeni bir devletin çerçevesini çizdiğinden hem 1876 Kanuni Esasi'si, hem de 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldırılmıştır (m. 104). Ancak belirtmek gerekir ki siyasal rejim sorunu önemli ölçüde çözülmüş olmakla birlikte devrimlerin oturtulması ve Cumhuriyetin sağlam temellere dayandırılması için daha yapılması gerekenler vardır ve bunların bir kısmı Anayasa

değişiklikleriyle gerçekleştirilecektir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Hazırlanışı, Görüşülmesi ve Kabulü

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu anayasa hazırlamak üzere seçilmiş özel bir kurucu meclisin eseri değildir. TBMM en üstün organ olarak yeni bir anayasa yapma yetkisini kendinde görerek bir anayasa yapmıştır. Anayasa, TBMM’de kurulan 12 kişilik bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Komisyon sözcüsünün açıklamalarında teklif hazırlanırken Fransa’dan çok sayıda hüküm alındığı; yeni hazırlanmış olan Lehistan (Polonya) Cumhuriyeti Anayasası’ndan yeni anayasa olması nedeniyle yararlanıldığı; federal bir sisteme dayanan ABD sisteminden ve kendine özgü bir sistem olan İsviçre sisteminden uzak durulduğu belirtilmiştir. Sözcü çok sayıda ülke anayasasının da incelenmiş olduğunu, ancak hiçbir düzenlemenin harfiyen alınmadığını ifade etmiştir. Genel Kurul tutanakları incelendiğinde konuşmacıların çeşitli ülke anayasa ve sistemlerini örnek göstererek konuşma yaptıkları görülmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanununun görüşmeleri sırasında ilk tartışma konularından birisi toplantı ve karar yetersayısı ile ilgilidir. Bazı üyeler görüşülmekte olan anayasa olduğundan nitelikli çoğunluk aranması gerektiğini ileri sürerken, diğerleri, üyelerin önemli bir kısmının toplantıya devam edemediklerini dikkate alarak toplantı ve karar yetersayısının makul bir nitelikli çoğunluk olması gerektiğini savunmuşlardır. Bu çerçevede kararların üye tamsayısının üçte iki çoğunlukla (mürettebin sülusanı) alınmasını öngören önerge reddedilmiştir. Sonuçta, Meclis’in, üye tamsayısının salt çoğunluğu (mürettep çoğunluk) ile toplanması ve toplantıya katılanların üçte ikisiyle (muteber mevcudun sülusanı ekseriyeti) karar alınması kararlaştırılmıştır. Karar yetersayısı ile ilgili üç hususa değinmekte yarar vardır:

1. 290 üyeli Meclisin en az 145 üye ile toplanması ve en az 97 üye ile karar vermesi gerekmiştir. Ancak katılanların sayısı arttıkça gereken karar yetersayısının artacağından kuşku yoktur.
2. Oylamaların açık oylama şeklinde yapılmasına ilişkin bir zorunluluk olmadığından hangi maddenin kaç oyla kabul edildiği belli olmadığı gibi, fiilen karar yetersayısının bulunup bulunmadığını bilmenin olanağı da yoktur. Oylamalar işaretle oylamayla yapılmış ve Başkan, şüphe duyduğu durumlarda açık oylama yapmıştır.
3. 20 Nisan 1924 tarihinde Anayasa’nın tümü üzerinde yapılan oylamada Başkan önce “*kanunun heyet-i umumiyesinin tayini esami ile reye*” sunacakken, yani tümünü açık oylamaya tabi tutacakken, araya düzeltme istemleri girmiş ve Başkan hiçbir açıklama yapmadan oylamayı işaretle yapmıştır. Bu arada istem olmadığından açık oylamaya gerek olmadığına ilişkin bağırımlar olmuştur. İşaretle oylamadan sonra Başkan “*İttifaka yakın bir ekseriyetle kabul edilmiştir.*” açıklamasını yapmıştır. Dolayısıyla tutanaklardan bir muhalefetin olduğu bilgisine ulaşılmakla birlikte oy kullananların kim olduğu ve kimlerin kabul ve ret oyu verdiğiğine ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır.

Teklif, 108 madde olarak sunulmuş ve 105 madde olarak kanunlaşmıştır. Maddeleri ve bölümleri şu tabloda gösterilebilir:

Bölümler	Bölüm Adları	Maddeler
Birinci Bölüm	<i>Ahkâm-ı Umumiye</i> (Esas Hükümler)	1-8
İkinci Bölüm	<i>Vazife-i Teşriiye</i> (Yasama Görevi);	9-30
Üçüncü Bölüm	<i>Vazife-i İcraiye</i> (Yürütme Görevi)	31-52
Dördüncü Bölüm	<i>Kuvve-i İcraiye</i> (Yargı Erki)	53-67
Beşinci Bölüm	<i>Türklerin Hukuku Ammesi</i> (Türklerin Kamu Hakları)	68-88

Altıncı Bölüm	Mevadd-ı Müteferrika (Türlü Maddeler)	89-105
---------------	---------------------------------------	--------

Tablo 1. Teşkilatı Esasiye Kanununun Bölümleri ve Maddeleri

Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi

1924 Anayasasıyla Devletin bir Cumhuriyet olduğu (m. 1) ve egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu (m. 3) öngörülmüştür. “*Hâkimiyet bila kayd-ü şart milletindir*” ilkesi 1921 Anayasası’nın da hükmü olmasına rağmen, bu ilkeye yüklenen anlamlar ve ilkenin belirliliği, dönemler itibarıyla farklılaşmıştır. Bu nedenle ilk bakışta bu yönden iki anayasa arasında fark olmadığı düşünülse de, 1924 Anayasası döneminde hilafet ve saltanatın kaldırılması ve Cumhuriyetin ilan edilmiş olması nedeniyle aynı ilkenin daha belirgin ve uzlaşmaya dayalı bir içeriğe sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

Anayasa’nın getirdiği hükümet sistemi “*parlamenter dizgeye yakın*”, meclis hükümeti ile parlamenter yönetim arasında “*karma bir sistem*” ya da daha doğru bir kavramla “*yarı parlamenter sistem*” olarak adlandırılmaktadır. 1924 sisteminin tam bir parlamenter sistem olmaması, meclis hükümeti sistemine özgü bazı unsurları barındırmasından kaynaklanmaktadır. TBMM’nin, egemenlik hakkını kullanan tek organ olması (m. 4), yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM’de toplanması (m. 5), yürütmenin fesih yetkisine sahip bulunmaması, meclis hükümeti sisteminin kalıntılarıdır. Çünkü parlamenter sistemlerde parlamento egemenlik yetkisini tek başına kullanan tek organ olmayıp egemenlik yetkisi kullanan organlardan sadece biridir. Buna karşılık, Meclisin, yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanması (m. 7), hükümetin kuruluşunda Cumhurbaşkanı ve başbakana rol verilmesi ve hükümetin güvenoyu alması (m. 44), Hükümetin ortak sorumluluğu (m. 46), Cumhurbaşkanı’nın hükümetin sorumsuz kanadı olması (m. 39) parlamenter sisteme özgü bileşenlerdir.

Anayasa’nın “Esas Hükümler” (Ahkâm-ı Umumiye) başlıklı birinci bölümü Türkiye Devletinin bir Cumhuriyet olduğunu öngörmektedir (m. 1). Egemenlik kayıtsız şartsız millete ait olup, milleti ancak TBMM temsil edebilir ve egemenlik, millet adına sadece TBMM tarafından kullanılabilir (m. 3-4). Bu kurallar nedeniyle “*Meclis üstünlüğü*” ilkesine dayanan sistemin “*kuvvetler ayrılığı*” yerine “*kuvvetler birliği*” sistemini benimsediği söylenebilir. Ancak sözü edilen “*Meclis üstünlüğü*” ve “*kuvvetler birliği*”nin, parlamenter sistemlere özgü kimi mekanizmaların benimsenmesiyle bir miktar yumuşatıldığı görülmektedir. Anayasa’ya göre yasama yetkisi ile yürütme yetkisi TBMM’ye aittir ve Meclis yasama yetkisini kendisi kullanmak zorundadır (m. 5-6). Yürütme yetkisi ise Meclis’in kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atadığı Bakanlar Kurulu eliyle kullanılmaktadır. Bu yönleriyle “*Meclis üstünlüğü*” ve “*kuvvetler birliği*” ilkelerini benimsemiş görünen Anayasa, bu ilkeleri parlamenter sistem mekanizmalarıyla yumuşatmaktadır. Çünkü 44. maddeye göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyeleri arasından atanmakta, öteki Bakanlar ise Başbakan tarafından Meclis üyeleri arasından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulmaktadır. Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirmekte ve ondan güven istemektedir. Dolayısıyla Meclis’in hükümetin oluşturulmasındaki rolünün güven oylaması olduğunu söylemek gerekir. Bu da parlamenter sistemlere özgü bir mekanizmadır ve “*Meclis üstünlüğü*” ve “*kuvvetler birliği*” ilkelerini yumuşatmaktadır. Aynı şeyleri yargı organı açısından da söylemek olanaklıdır. Yargı hakkı, millet adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır (m. 8) ve Meclis, mahkemeler tarafından verilerek kesinleşen ölüm cezası kararlarını yerine getirmekle yükümlüdür (m. 26). Meclis’in bu yetkisinin daha sonraki parlamenter sistem anayasalarında da benimsendiği dikkate alınır, güçler birliği ilkesinin yargı organı yönünden de yumuşatıldığı söylenebilir.

Yasama

Anayasa'nın ikinci bölümü yasama görevine ayrılmıştır. Meclis'in görevlerini düzenleyen maddeye bakıldığında, Meclis'e, kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, savaş ilan etmek, genel ve özel af ilân etmek gibi klasik yetkilerin yanında, devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek gibi kanun yapma kavramıyla ilişkili olmayan yetkilerin de verildiği görülmektedir (m. 26). Bu yetkilerden çoğu Meclis'in en yüksek yetkili organ olmasından dolayı verilmiş yetkilere aittir.

Anayasa, Anayasa'yı değiştirme yetkisini bir başka maddede en üstün organ olan Meclis'e vermiş ve referandum gibi bir mekanizmayı gerekli görmemiştir: Anayasa değişiklik teklifi, üye tamsayısının 1/3 çoğunluğu ile sunulabilmekte ve Anayasa, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla değiştirilebilmektedir. Değiştirilme yasağı sadece devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin hüküm için geçerlidir. (m. 102)

Kanun teklif etme yetkisi parlamenter sistemlerde olduğu gibi hem milletvekillerine, hem de Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. (m. 15) Yine parlamenter sistemlerde olduğu gibi Meclis'e soru, gensoru ve Meclis soruşturması yetkileri verilmiş ve bunların nasıl yapılacağı İçtüzüğe bırakılmıştır. (m. 22)

Anayasa'da dört yıllık bir seçim dönemi öngörülmüş (m. 13) ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile *erken seçime* gidilmesine olanak tanınmıştır (m. 25). Meclis üstünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak Meclis seçimlerinin yürütme organı tarafından *feshine* dair bir hükme yer verilmemiş ve yeni seçimlerin yapılmasına imkân görülmediği takdirde seçim döneminin bir yıl daha uzatılmasına olanak tanınmıştır (m. 13). Anayasa, seçimlere ilişkin bir ilke belirlememiş ve sadece TBMM'nin "*özel kanununa göre*" millet tarafından seçilmiş milletvekillerinden kurulu olduğu belirtilmiştir (m. 9). 1946 öncesi tek partili dönemde 3 Nisan 1923 tarih ve 320 sayılı Seçim Kanunu iki dereceli bir seçim sistemi belirlemiştir: Seçmenler önce ikinci seçmenleri seçmişler ve ikinci seçmenler de milletvekillerini seçmişlerdir. 21 Temmuz 1946 genel seçimleriyle birlikte tek dereceli seçim sistemine geçilmiştir.

Yürütme

Anayasa'nın, üçüncü bölümde, "*yasama-yürütme ilişkileri*" yönünden yaptığı düzenlemeler parlamenter sistemle uyumludur. Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemlerdeki "*sorumsuz Cumhurbaşkanı*" olarak tasarlanmıştır. Devletin başı olan Cumhurbaşkanı törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık edebilmektedir. Buradaki Meclis'i yönetme yetkisinin genel bir yetki olmayıp sadece törensel nitelik taşıyan toplantıları yönetmeye ilişkin bir yetki olduğuna dikkat edilmelidir. Cumhurbaşkanı'nın Meclis tartışma ve görüşmelerine katılması ve oy vermesi yasaklanmıştır (m. 32). Cumhurbaşkanı, her yıl Meclisin açılış konuşmasını yaparak hükümet çalışmaları hakkında bilgi vermek ya da hazırladığı konuşmasını Başbakan'a okutmak yetkisine sahiptir (m. 36). Bu yetki de daha sonraki parlamenter sistemlerde görülen "açılış konuşması yapmak" biçimindeki yetkinin benzeridir. Cumhurbaşkanı'na, Anayasa değişiklikleri ve Bütçe Kanunu dışında, Meclis'in kabul ettiği kanunları on gün içinde ilân etme ve uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte Meclise geri gönderme yetkisi verilmiştir (m. 35). Bu yetki de bir "*veto*" yetkisi olmayıp, sadece Meclis'e bir kez daha düşünmeyi tavsiye eden ve parlamenter sistemlerde görülen klasik bir yetkidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'na Meclis işlerinde herhangi bir sorumluluk yüklenmemiştir. Aynı şekilde Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz ve dolayısıyla yetkisiz kanadı olarak

tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanmak zorundadır (m. 39) ve sorumluluk bu kararları imzalayan Başbakan ve ilgili bakana aittir (m. 41). Cumhurbaşkanı'nın Meclise karşı, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, sadece vatana ihanetten dolayı sorumluluğu söz konusudur.(m. 41)

Bu dönemdeki sorunlu düzenlemelerden birisi Cumhurbaşkanı ile Meclisin eş zamanlı olarak seçilmesi ve seçilen Cumhurbaşkanı'nın partisiyle bağını kesmek zorunda olmamasıdır. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilmektedir ve birden fazla kez Cumhurbaşkanı seçilmek mümkündür (m. 31). Cumhurbaşkanı'nın seçim döneminin Meclis'in seçim döneminden ayrılmamış olması, uygulamada, Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasında bir yakınlık doğurmuştur. Eşzamanlı olarak seçilen Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasındaki yakınlık, gücün merkezileşmesine neden olmuş ve Cumhurbaşkanının partisi ile bağını kesmek zorunda olmaması, özellikle çok partili yaşama geçildikten sonra eleştiri konusu olmuştur.

Tek partili rejimin ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün, Cumhuriyeti ve devrimleri yerleştirmek için partisi ile doğrudan ilişkileri olmuş ve dolayısıyla Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasındaki ilişki fazla dikkat çekici olmamıştır. Ancak özellikle 1946'da çok partili yaşama geçildikten sonra Meclisteki çoğunluğun azınlık üzerinde hâkimiyet kurmaya çalışması ve Cumhurbaşkanıyla işbirliği yaparak hâkimiyetini pekiştirmesi, bu ilişkinin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Bu ilişki dolayısıyla sorunlar yaşanmaya başladığında, çeşitli partiler tarafından Cumhurbaşkanlığına seçilen kişinin partisi ile ilişkisinin kesilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur.

Anayasa'ya göre Başbakan, Meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve birlikte çalışacağı hükümet üyelerini seçmektedir. Seçilen liste Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Meclis'e sunulmaktadır. Hükümet programı (Anayasa'nın ifadesiyle "*tutacağı yol ve siyasi görüşü*") Meclise sunulmakta ve güven oylamasına gidilmektedir (m. 44). Yürütmenin sorumlu kanadının başkanı Başbakandır ve Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur. Bu mekanizma, parlamenter sistemlerde, hükümetin ortak sorumluluğu olarak adlandırılmaktadır. Bakanların her biri de kendi yetkisi içindeki işlerden; emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden sorumludur. (m. 45-46)

Yargı

Anayasa'nın, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağını öngördüğü "*yargı hakkı*" dördüncü bölümün konusudur. Anayasa yargı yetkisini sadece ana hatlarıyla düzenlemiş ve ayrıntıların düzenlenmesini kanunlara bırakmıştır. Mahkemelerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür (m. 53). Yargıçların, kanunda gösterilen usuller ve haller dışında görevlerinden çıkarılamayacaklarından söz edilerek hâkim teminatı ilkesine yer verilmiştir (m. 55). Yargıçların niteliklerinin, haklarının, görevlerinin, aylık ve ödeneklerinin, atanmalarının ve görevden alınmalarının kanunla gösterileceği belirtilmiştir (m. 56). Anayasa, yargıç bağımsızlığından söz etmiş; yasama ve yürütme organlarının mahkeme kararlarını hiçbir şekilde değiştiremeyeceklerini, geciktiremeyeceklerini, engelleyemeyeceklerini öngörmüştür (m. 54). Anayasa'da yargılamanın açıklığı (m. 58), herkesin mahkemelerde hak arama özgürlüğüne sahip olması (m. 59), mahkemelerin davalara bakma zorunluluğu (m. 60) gibi genel ilkelere yer verilmiş ancak ayrıntılar kanuna bırakılmıştır. Bunun muhtemel nedeni egemenlik erkini kullanan tek organ olarak TBMM'ye duyulan güvendir.

Anayasa'nın yargı ile ilgili hükümleri arasında Anayasa Mahkemesine yer verilmemiş olması bir eksiklik olarak değerlendirilmiş ve siyasal krizler ortaya çıktığında bir Anayasa Mahkemesi kurulmasına yönelik öneriler ortaya

atılmıştır. Bu bağlamda Anayasa'nın 103. maddesindeki "*Hiçbir kanun Anayasaya aykırı olamaz*" biçimindeki hükmün, bütün mahkemelere Anayasa'ya uygunluk denetimi yapma yetkisi verdiği ileri sürülmüştür. Bunun karşısında, Meclis'in üstünlüğü ilkesinin, genel iradenin ürünü olan kanunların, mahkemelere, Anayasa'ya uygunluk denetimi yapma izni vermesinin olanaksız olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak yargı organı bu tür bir anayasaya uygunluk denetimi yapmamış ve bir Anayasa Mahkemesinin eksikliği ciddi biçimde hissedilmiştir. Ancak 1960 darbesi öncesi dönemde Danıştay'ın ilk tutumunu değiştirmeye başladığı da ileri sürülmüştür.

Temel Hak ve Özgürlükler

Anayasa'nın "*Türklerin Kamu Hakları*" başlığı altında düzenlediği temel hak ve özgürlükleri fazla önemsemediği görülmektedir. Bu bölümün sistematik olarak Anayasa'nın başında değil sondan önceki bölümünde düzenlenmiş olması da temel hak ve özgürlüklerin fazlaca önemsenmediğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu bölümün fazlaca önemsememesinin muhtemel nedeni, TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olarak kabul edilmiş olması ve milletin temsilcilerinin çıkaracakları kanunlarla temel hak ve özgürlükleri güvence altına alacaklarına duyulan güvendir.

Anayasa'da başkasına zarar vermeden dilediğini yapmaya dayalı bir özgürlük anlayışı ve kanun önünde eşitlik ilkesine dayalı bir temel haklar düzenlemesi bulunmakta olup parasız ilköğretim hakkı dışında toplumsal haklara yer vermediği görülmektedir. Anayasa, 68. maddesinde her Türk'ün hür doğduğu ve hür yaşadığı ve hürriyetin başkasına zarar vermeyecek her şeyi yapabilmek olduğu belirtilmiştir. Özgürlüklerin doğal sınırının başkasının özgürlüğü olduğu ve özgürlüklerin sınırının kanunla çizileceği öngörülmüştür (m. 68). Böylece klasik özgürlük tanımını benimseyen Anayasa, özgürlüklerin sınırlanmasının sınırı konusunda herhangi bir düzenleme yapmadığından, yasama organına, temel hak ve özgürlüklere ilişkin çok geniş bir takdir yetkisi alanı bırakmıştır. Bir maddede kişi hak ve özgürlüklerinden "*kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri*"nin adlarını sayan (m. 70) Anayasa, bu haklardan bazılarını koruma altına almıştır. Can, mal, ırz ve konut mutlak dokunulmazlık alanları olarak belirlenmiştir (m.71). Konuta girmenin ve üst aramanın sınırlarının kanunda belirtileceği öngörülmüştür (m. 76). İşkence, eziyet, zorluluk ve angarya yasaklanmıştır (m. 73). Yakalama ve tutuklamanın biçimlerinin kanunla belirlenmesi öngörülmüştür (m. 72). Hiç kimsenin felsefi görüşünden, din ve mezhebenden dolayı kınanamayacağı öngörülmüş; güvenlik, ahlaki töre ve kanun hükümlerine aykırı olmamak üzere her türlü dini törenlerin serbest olduğu ifade edilmiştir (m. 75). Basının kanun çerçevesinde serbest olduğu ve yayımından önce denetlenemeyeceği belirtilmiştir (m. 77). Anayasa bir tür tabii hâkim ilkesini (m. 83) ve dilekçe hakkını (m. 82) hakların korunmasının araçları olarak düzenlemiştir. Özetlemek gerekirse Anayasa çok sayıda hak ve özgürlüğün adını saymakla yetinmiş ancak hakların sınırlanmasında hakkın özü, demokratik toplum düzeninin gerekleri, ölçülülük gibi kriterler belirlemeksizin yasama organına çok geniş bir takdir yetkisi bırakmıştır. Bu nedenle temel hak ve özgürlüklerin tam bir anayasal güvence altında olmadıkları söylenebilir.

1924 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler ve Demokratik Devrimin Tamamlanması

1924 Anayasası yürürlükte kaldığı 36 yıl boyunca sadece yedi değişiklik geçirmiştir. Üstelik bu değişikliklerin ikisi dile ilişkindir: 10 Ocak 1945 tarihinde Anayasa tümüyle Türkçeleştirilmiş, 24 Aralık 1952'de yeniden eski haline getirilmiştir. Anayasa'da Cumhuriyet devrimleri ile yakından ilgili iki önemli değişiklik din ve laiklikle ilgilidir. Anayasa'nın ilk halinde "*Türkiye Devletinin dini, din-i İslam'dır.*" biçiminde bir hüküm bulunmaktaydı. Dine ilişkin bu hükümler Meclisin muhafazakâr üyelerini tatmin için verilen birer tavizdi ancak bunlar yapılan devrimlerin özüne ve

sözüne uygun düşmemekteydi. Mustafa Kemal tanrısal egemenlik yerine millet egemenliğine dayalı demokratik bir devletin laiklik ilkesiyle vazgeçilmez ilişkisinin farkındadır ve bu nedenle laiklik ilkesiyle çelişen hükümlerin Anayasa'dan ayıklanmasını istemiştir. 1222 sayılı ve 9 Nisan 1928 Kanunla devletin dininin İslam olduğuna ilişkin hüküm Anayasa'dan çıkarılmıştır. Böylece aynı değişiklikle milletvekilleri ve Cumhurbaşkanı yeminindeki dini ibareler Anayasa'dan çıkarılmış ve Meclis'in şer'i hükümlerin gereğini yerine getirilmesi yetkisine son verilmiştir. Bu değişikliği bütünleyen ve adlandıran değişiklik 3115 sayılı ve 5 Şubat 1937 tarihli Kanunla yapılmış, diğer ilkelerle birlikte laiklik ilkesi de Anayasa'ya eklenmiştir. Sistemin demokratik karakterini güçlendirmek için 2559 sayılı ve 5 Aralık 1934 tarihinde çıkarılan Anayasa değişiklik kanunuyla kadınlara seçme ve seçilme hakkı verilmiş, seçmen yaşı ise 18'den 22'ye çıkarılmıştır. 1931 ve 1937 yıllarında yapılan diğer değişiklikler bütçe tarihiyle, tarikatların yasaklanmasıyla ve siyasi müsteşarlıklarla ilgilidir ve diğerleriyle karşılaştırıldığında pek önemli sayılmazlar.

Sorunlu ve Uyumlu Yönler

1924 Anayasası Cumhuriyet'in ilk yüzyılı içinde en uzun süre yürürlükte kalmayı başarmış bir anayasadır. 1982 Anayasası'nın 2017 yılında sistem değişikliği geçirdiği düşünüldüğünde, 1924 Anayasası'nın 36 yıl yürürlükte kalarak en uzun süre yürürlükte kalan anayasa rekorunu elinde tuttuğu söylenebilir. Anayasa tek partili dönemde uygulandığı gibi, herhangi bir anayasa değişikliği gerektirmeden çok partili dönemde de uygulanabilmiştir. Bu yüzden son derece esnek olduğu söylenebilir. Bu dönemde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Fıkra gibi kısa süreli çok partili yaşam deneyimleri görülmüşse de, çok partili yaşam, ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayabilmiştir. 1945 yılında çıkarılan Çiftçiye Topraklandırma Kanunu'nun Meclis görüşmeleri sırasında CHP içindeki büyük toprak sahiplerinin temsilcileri tarafından çok güçlü bir muhalefet sergilenmiş ve Kanun ancak amacından saptırılarak çıkarılabilmektedir. Sözü edilen parti içi muhalefet, belirtilen sürecin sonunda, açık tartışmaya dayanan demokratik bir düzene geçilmesini isteyen bir önerge (*Dörtlü Takrir*) vermiştir. Bundan sonra Milli Kalkınma Partisi ile Demokrat Parti kurulmuştur. 21 Temmuz 1946'da yapılan ilk çok partili seçimde muhalefet azımsanmayacak sayıda milletvekilliği kazanmıştır. Dört yıl sonra yapılan seçimlerde Demokrat Parti Meclis'te ezici çoğunluk elde etmiştir. Bu çoğunluk, özellikle 1954 seçimleri sonrasında kuralları çiğneme eğilimine girmiş ve Anayasa'da bir fren ve denge sistemi öngörülmediğinden bu eğilim durdurulamamıştır. 1957 seçimlerinden sonra siyasal iktidarın hoşgörüsüzlüğü iyice artmış basına ve muhalefete karşı baskının dozu artmıştır. 27 Nisan 1960 tarihinde muhalefet üzerindeki denetimi güçlendirmek amacıyla çıkarılan bir Kanunla Meclis Tahkikat Komisyonları kurulmuş ve bu Kanun bardağı taşıran son damla olmuştur. Bütün bu olaylar Anayasa'nın sorunlu yönlerini gözler önüne sermiş ve çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bu öneriler arasında temel hak ve hürriyetlerle ilgili anayasal güvenceler getirilmesi, Anayasaya aykırı düzenlemeler çıkarılmasını ve uygulanmasını önlemek amacıyla bir Anayasa Mahkemesi kurulması, yargı bağımsızlığı ve hâkim teminatına ilişkin anayasal güvenceler getirilmesi, çift meclisli sistemin benimsenmesiyle yasama faaliyetinin bir denge unsuruna kavuşturulması, yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesine ilişkin düzenlemeler yapılması bulunmaktadır. Bütün bu eleştiriler 1924 Anayasası'nın sorunlu yönlerini göstermektedir.

Buna rağmen çok az değişiklikle 36 yıl yürürlükte kalabilen 1924 Anayasası'nın, Büyük Dünya Buhranı'nın, İkinci Dünya Savaşı'nın yaşandığı; çok sayıda Avrupa ülkesinde faşist rejimlerin hüküm sürdüğü yıllarda hem tek partili rejime, hem de çok partili rejime, değişiklik geçirmeksizin uyum sağlayabilen bir anayasa olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir.

Fahri BAKIRCI

KAYNAKÇA

Akın İlhan, **Türk Devrim Tarihi**, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1986.

Akşin Sina, **Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi**, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2009.

Arsel İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara 1965.

Atatürk Mustafa Kemal, **Nutuk**, Düzenleyen: Nejat Bayramoğlu ve Kurtuluş Güran, Kaynak Yayınları İstanbul 2015.

Başgil Ali Fuad, **Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri: Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, Baha Matbaası, İstanbul 1957.

Eroğul Cem, **Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)**, 7. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2004.

Kili Suna ve Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze**, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara 1985.

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

Soysal Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2011.

Tanör Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 7. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001.

Tunaya Tarık Zafer, **Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938): Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk**. 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003.

Tutanaklar:

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar (Gizli Celse Zabıtları), 29.05.1920, Devre: 1, İçtima: 1, İnikat: 21, Celse: 3, s. 48.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 18.08.1920, Devre: 1, İçtima: 1, İnikat: 52, Celse: 3, s. 322.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 22.08.1920, Devre: 1, İçtima: 1, İnikat: 55, Celse: 4, s. 42.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar (Gizli Celse Zabıtları), 25.09.1920, Devre: 1, İçtima: 1, İnikat: 72, Celse: 2, s. 135.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 20.01.1920, Devre: 1, İçtima: 1, İnikat: 135, Celse: 1, s. 330.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 24.11.1921, Devre: 1, İçtima: 2, İnikat: 116, Celse: 2, s. 323.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 06.07.1922, Devre: 1, İçtima: 3, İnikat: 69, Celse: 1, s. 281.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 30.10.1922, Devre: 1, İçtima: 3, İnikat: 129, Celse: 1, s. 293.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 30.10.1922, Devre: 1, İçtima: 3, İnikat: 129, Celse: 1, s. 297.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 01.11.1922, Devre: 1, İçtima: 3, İnikat: 130, Celse: 2, s. 315.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 27.02.1923, Devre: 1, İçtima: 3, İnikat: 200, Celse: 1, s. 1318-1319.

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 06.03.1923, Devre: 1, İçtima: 4, İnikat: 6, Celse: 3, s. 190

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar 09.03.1924, Devre: 2, İçtima: 1, İnikat: 7, Celse: 1, s. 224.

13/10/2024 tarihinde <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924-anayasasi/?pdf=3900> adresinden erişilmiştir