

1924 ANAYASASI

Prof. Dr. AHMET MUMCU

I. GENEL OLARAK

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen ve bundan dolayı 1924 Anayasası diye adlandırılan metin, gerek içeriği gerek uygulanışı bakımından Türk demokrasi tarihinde ilginç ve özel bir yer almıştır.

Bilindiği gibi ilk yazılı Türk Anayasası, 1876 yılında, egemenliği mutlak olarak elinde tutan Osmanlı Padişah'ınca ulusuna verilmiştir. Yapılışı hiçbir demokratik esasa dayanmayan bu Anayasa, kuramsal olarak 1922'ye kadar, yani 46 yıl yürürlükte kalmış ise de tam olarak uygulanması 18 yılı aşmaz.¹ Bu 18 yıllık sürenin son dört yılında ise Anayasa, bütün ülkede uygulanabilir olma niteliğini de yitirmişti. Gerçekten, 30 Ekim 1918 Mondros Bırakışması'ndan itibaren ülkenin işgal ve parçalanma sürecine girmesi ardından 23 Nisan 1920'de, ulusal egemenliğe dayanan yepyeni bir Türk Devleti'nin kurulması, 1876 Anayasası'nın nerelerde ve hangi ölçüde uygulanabilir olduğu sorusunu ortaya çıkarmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı ilk Anayasa, demokratik bir temele dayandığı ileri sürülebilecek ilk metindir. 1921 Anayasası olarak adlandırılan bu metin, saltanatın kesin olarak kaldırıldığı 1 Kasım 1922'ye kadar ülkedeki tek Anayasa değildi. Hukuksal olarak düşünülürse o tarihe kadar 1876 Anayasası da yürürlükte sayılabiliyordu.² Öyle ise 1921

¹ Bu Anayasa'yı işler durumda tutabilecek Meclis-i Umumi, 1878 yılında Padişahça dağıtıldı ve 1908 yılına kadar toplatılmadı. Otuz yıllık istibdat dönemi, kimi hukukçularımıza göre Anayasa'ya uygundur. Zira meclisleri açıp kapamak, bunun süresini tayin etmek, Padişah'ın yaptığı Anayasa'da, ona kayıtsız-şartsız tanınmış bir haktı. II. Abdülhamit böylece kendi görüşüne göre Anayasa'yı yürürlükte tutmuş, ama sadece Meclis-i Umumi ile ilgili hükümünü -gene Anayasa'ya uygun olarak- 30 yıl uygulamamıştır. Biçimsel hukuk mantığı açısından doğru sayılacak bu düşünceye uyulursa, 1876'da ilân edilen Anayasa'nın, Osmanlı Devleti'nin kesin olarak sona eriş tarihi olan 1922 yılına kadar, tam 46 yıl uygulandığı kabul edilebilir. Ancak bir anayasa, temel hükümlerindeki işlerlik ile geçerli bir uygulama görmüş sayılabilir. Bu açıdan bakılırsa, 1876 Anayasası'na 18 yıl uygulanmıştır demek, amaca daha elverişli olacaktır.

² 1876 Anayasası'nın 1921 Anayasası ile çatışmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu kabul ediliyordu (Bk. Nutuk, c. II, 1952, s. 563. Mustafa Kemal Paşa'nın Tevfik Paşa'ya çektiği

Anayasası kesin geçerliliğini ancak 1922 yılının Kasım ayından itibaren kazanmıştır. Ama bu Anayasa, ancak 1924 yılına kadar, yani sadece 3 yıl yürürlükte kaldı. Ardından gelen ve konumuzu oluşturan 1924 Anayasası ise, tam ve kesintisiz bir biçimde, 36 yıl yürürlükte kalmıştır. Bu bakımdan yüz yılı aşmaya başlayan anayasacılık tarihimizin³ en uzun ömürlü metnidir. Kaldı ki bu metin, 27 Mayıs 1960'da büyük ölçüde değiştirilmesine rağmen, kuramsal da olsa, 9 Temmuz 1961'e kadar geçerliliğini sürdürmüştür.⁴

1924 Anayasası, 1920'de kurulan rejimi sağlamlaştırmış, içeriği de bu amaca uygun olarak düzenlenmiştir. Ayrıca bu Anayasa, hem tek partili hem de çok partili hayatımız sırasında da uygulanmıştır. Başka bir deyişle, tam demokrasiye geçme çabaları bu Anayasa zamanında başlamıştır.

Görülüyor ki, 1924 Anayasası, her bakımdan ilginç bir belgedir. Bu belge, hem uygulandığı zaman hem de yürürlükten kalktıktan sonra, birçok bilim adamınca incelenip değerlendirilmiştir.⁵ Biz de bu yazımızda, yeni Türk Devleti'nin en önemli hukuksal metinlerinden olan bu Anayasa'yı çeşitli yönleri ile okuyucuya kısaca tanıtmak istiyoruz.

II. 1924 ANAYASASI'NIN HAZIRLANIŞI

Bilindiği gibi, birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, "selâhiyet-i fevkalâde"ye malik bir parlamento olarak toplanmıştı. Mustafa Kemal Paşa'nın amacı, bu Meclis'i bir kurucu güç olarak kullanıp "rejimi"

telgraf; ayrıca bk. Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, c. I, İstanbul 1945, s. 151.) Büyük Dahi'nin o günün koşulları gereği, ödüün verme zorunluluğundan çıkan bu durum, dünya anayasa hukuku tarihinde eşi görülmemiş bir sorun doğurmuştur: "Bir ülkede iki anayasa olur mu?" sorunu. Bu sorun, 1 Kasım 1922'ye kadar, salt hukuk açısından çözülmemiştir. 1921 yılı ortalarından itibaren artık TBMM'nin otoritesi tartışılmazdı, fakat hukuksal alanda sorun, olduğu gibi duruyordu.

³ Anayasacılık tarihimizi, dar anlamı ile, yani ilk yazılı anayasanın kabul edildiği 1876 yılı ile başlatıyoruz. Bu görüş, biçimsel hukuka uygunsuz da, geniş anlamı ile anayasa hukukumuzun başlangıç tarihini, 1839 Tanzimat Fermanı'nın ilânına kadar götürmek gerektir.

⁴ 27 Mayıs 1960'da Anayasa, Türk Silâhlı Kuvvetleri'nce askıya alındı. Oluşan Millî Birlik Komitesi, 12 Haziran 1960'da kabul ettiği 1. Numaralı Kanun'la 1924 Anayasası'nı -çok büyük ölçüde, adeta tanınmayacak biçimde- değiştirerek tekrar yürürlüğe koydu.

⁵ Seçilmiş bibliyografya: İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 1959; Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982, s. 86-123; Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilât Hukuku, c. I Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül I-II, İstanbul 1960; Bülent Nuri Esen, Anayasa Hukuku, Üçüncü Basım, Ankara 1948; Hüseyin Nail Kubalı, Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, İstanbul 1960; Özkan Tikve, Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku, İzmir 1982, s. 146-151; Osman Nuri Uman, Teşkilât-ı Esasiye Hukuku, Ankara 1939

değiştirmek idi. Fakat “kurucu meclis” deyiminin uyandıracağı kuşkulardan çekindiği için, amacı biraz daha değişik bir biçimde ifade etmiştir.⁶ Normal bir parlamentonun “olağanüstü” yetki ile donatılması da, Mustafa Kemal Paşa’nın isteklerine uygundu. Zira, bir parlamentonun olağanüstü yetkilere sahip olması, her türlü yoruma açıktır. Bu yorum, o parlamentoyu bir kurcu meclis de yapabilir. Nitekim bir süre sonra, biraz aşağıda değineceğimiz gibi bu yorum, bizzat Mustafa Kemal Paşa tarafından dile getirilmiştir.

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, kurulduktan ancak dokuz ay kadar sonra, 20 Ocak 1921’de, Anayasasını yapabildi. Bu Meclis kurulduktan sonra, anayasal nitelikli çok önemli metinler çıkarmışsa da⁷ çeşitli sebepler, asıl anayasanın yapılmasını geciktirmiştir. Bu sebeplerin özeti, Meclis’in daha geçici mi kalıcı mı olduğuna karar verememesidir. Sonunda, tereddütler bir ölçüde azalınca, 1921 Anayasası hazırlanmıştır. Büyük oranda daha önce çıkartılan anayasal metinlere dayanan bu belge, “olağanüstü yetkilere sahip” bir Meclis’in kurucu bir güç olduğunu da göstermiş bulunuyordu. Mustafa Kemal Paşa, bunu çok açık bir biçimde belirtiyordu: “...Meclis-i âliniz aynı zamanda bir meclis-i müessesan salâhiyetini haizdir; mevcut Kanun-ı Esasî’yi kaldırır, yerine yenisini koyabilir... Meclis-i âlinizin aynı zamanda bir meclis-i müessesan mahiyetinde olduğunu...⁸”, “...İşte birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Anayasa’yı yaparken, kurucu güç olarak kabul edilmiştir. Hele, ulus egemenliği ile büyük bir çelişki içinde olan saltanat kaldırılınca, bu Meclis’in “kuruculuğu”, hiçbir tartışma bırakmaz bir duruma gelmiştir.” Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası’nı 29.10.1923’te esaslı olarak değiştirmiş ve cumhuriyeti kurmuştur.⁹ Ancak bu Meclis, 1 Nisan 1923’te yeniden seçim kararı almıştı. Seçimlerden sonra ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi oluşmuş ve 11 Ağustosta çalışmalarına başlamıştır. 1924

⁶ Nutuk, c. I, 1950, s. 121.

⁷ Bu metinleri sırasıyla şöyle sayabiliriz: “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No. 1, 23 Nisan 1920”, “Kuvve-i İcraiye Teşkiline Dair Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No. 5, 25 Nisan 1920”, “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun, Kanun No. 3, 2 Mayıs 1920”, “Nisab-ı Müzakere Kanunu, Kanun No. 18, 5 Eylül 1920”, “İcra Vekillerinin Suret-i intihabına dair Kanun, Kanun No. 3, 2 Mayıs 1920”, “İcra Vekilleri Kanunu’nun İkinci Maddesini Muaddil Kanun, Kanun No. 47, 4 Kasım 1920”.

⁸ Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, c. I, s. 152.

⁹ Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun, No. 364, 29 Ekim 1923

Anayasası'nı yapan bu Meclis'tir. Öyle ise ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de kurucu güç olma niteliği var mıdır? Bu konuyu kısaca tartışmak yararlıdır.

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı 1921 Anayasası'nda, onun nasıl değiştirileceği hakkında bir hüküm yoktu. Bu eksiklik, iki zıt sebeple açıklanabilir: Bunlardan ilki, Anayasa'nın yapıldığı sıradaki genel görüşe uygundur. Bu Anayasa'da bulunmayan hükümler, ona aykırı olmamak koşulu ile, Kanun-ı Esasî'de bulunabilir. Zaten, pek çok kişiye göre geçici nitelikteki bu Anayasa'nın geçerliliği bitince, Kanun-ı Esasî'ye nasıl olsa dönülecektir; ikinci sebep ise inkılâpçı önderin düşüncelerinde yatmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa'nın nasıl değiştirileceğine dair bir kural koysa idi, kendi kendini sınırlar ve kuruculuk niteliğini yitirirdi. 1921 Anayasası tartışılmaz duruma gelince, cumhuriyetin ilânıyla yapılan değişiklikte de böyle bir ekleme yoktur. Öyle ise birinci Meclis, bir kurucu güç olarak ömrünü tamamladı. Onun yerine gelen ikinci Meclis de, gene 1921 Anayasası'na göre oluşmuştu. O Anayasa'nın nasıl değiştirileceğine dair, yeni Meclisi bağlayan hiçbir hüküm olmadığından ve Meclis'in üzerinde veya ona denk başka bir güç de bulunmadığından, ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de kuruculuk yetkisini taşıdığı çok açıktır. Önemli iki başka sebep, bu Meclis'in 1924 Anayasası'nı yapma yetkisine sahip olduğunu ayrı bakımlardan destekler. Bunlardan biri, 1921 Anayasası'nda ünlü 29 Ekim 1923 değişikliği kabul edilirken, Meclis Genel Kurulu'nun, Anayasa'daki diğer eksikliklerin de giderileceği yolundaki encümen kararını dinlemesi ve buna karşı bir düşünce ileri sürmemesidir.¹⁰ Öyle ise, Anayasa'yı tamamlamak yolunda üstü örtülü bir Meclis iradesi vardır. Yeni Meclis de -aksine bir karar vermediğine göre- bu iradeyi benimsemiştir ve hukuk açısından bu benimsemeye hiçbir engel yoktur. İkinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu konudaki iradesini ilk önce, halifeliğin kaldırılması ile göstermiştir. Gerçekten "Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Dışına Çıkarılmasına Dair Kanun,¹¹ 1921 Anayasası'na çok büyük ve önemli bir ek niteliğindedir. Yukarıda son olarak belirtilen diğer iki sebebin ikincisi de bu kanunun içinde yatmaktadır: Saltanatın ilgasından ve hele cumhuriyetin ilânından sonra halifelik makamının hiçbir hukuksal yetkisi kalmamıştı. Buna rağmen pek çok

¹⁰ "Teşkilât-ı Esasiye Hakkında Kanun-u Esasî Encümeni Mazbatası ve Teklif-i Kanunîsi" A. Şeref Gözübüyük, Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 1.

¹¹ Kanun No. 431, 3 Mart 1924

çevrelerin halifeyi siyasal bir güç olarak gösterme yoluna saptıkları iyi bilinir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin karşısına, onunla en aşağı denk bir yeni güç getirme çabası, bu Meclis'in yetkilerini kısma denemesi olarak görülebilir. Halifelğin kaldırılması ile bu yol da tıkanmıştır. Artık ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, belki bu son engelin de kalkması sebebi ile, ilkinden de tartışmasız bir kurucu meclis niteliğindedir.

Bu kurucu meclis, artık yeni bir anayasal düzenlemeyi zorunlu görüyordu. 1921 Anayasası, hükümleri bakımından son derece yetersiz bir duruma gelmişti. Öyle ki, birinci Meclis'in 1921 Anayasa'sını kabul ettikten sonra, onun eksikliklerini giderme çabalarını, ikinci Meclis de göstermiştir.¹² Anayasa taslağını hazırlamakla görevli komisyon yerinde bir görüş benimsemiş, 1921 metnini değiştirip genişleterek insicamsız bir metin yazmak yerine, yeni bir anayasa hazırlanmasını daha doğru bulmuştur.¹³ Komisyon çalışmalarını sürdürürken Meclis, kurucu güç olduğunu gösteren çok ilginç ve önemli bir karar alarak, Anayasa'nın kabul çoğunluğunu belirlemiştir.¹⁴ Böylece kurucu güç, kendini sınırlamaya başlıyordu. Anayasa, mutlak çoğunluğun üçte ikisinin oyu ile kabul edilebilecekti. Artık Anayasa, sıradan bir kanun gibi yasalaşamayacaktı. Meclis, bu konuda yetkisini sınırlamıştı, ama Anayasa'nın da diğer bütün kanunların üzerinde olduğunu, kendi iradesine dayanarak göstermiş bulunuyordu.

Komisyon raporundan ve komisyon sözcüsü Celal Nuri Bey'in 9 Mart 1924 günü başlayan genel kurul görüşmelerinde yaptığı konuşmadan anlaşıldığına göre, anayasa taslağı hazırlanırken özellikle Polonya Anayasa'sından yararlanılmıştır. Diğer anayasalar dururken bu genç devletin Anayasa'sını benimseme, Polonya'da da güçler birliği sisteminin kabul edilmiş olmasıyla açıklanabilir. Ayrıca, parlamenter sistem esasına

¹² Anayasa'daki eksiklikler, Büyük Millet Meclisi'nin yeniden anayasal metinler kabul etmesini gerektirmiştir. Gerçekten "İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun (Kanun No. 244, 8 Temmuz 1922)" ile "Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı (Karar No. 384, 14 Nisan 1923)" bu eksikliklerin sonucu çıkarılmışlardır. İkinci Meclis ise, toplanır toplanmaz "Tahlif Sureti Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı (Karar No. 1, 11 Ağustos 1923)" almak zorunda kalmıştır.

¹³ A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasa'sı Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 1.

¹⁴ Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun Ekseriyet-i Mutlakının Sülûsan Ekseriyeti ile Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umumiye Kararı (Karar No. 83, 11 Mart 1924)

dayanmış bulunmakla birlikte Fransa'daki üçüncü cumhuriyet Anayasasından da bazı maddelerin alındığı anlaşılmaktadır.¹⁵

Anayasa hazırlanırken komisyonda ve Meclis'teki bazı başka çevrelerde, başkanlık hükümetine benzer bir sistemin üzerinde de durulmuşken, daha sonra, güçler birliği esasına dayanma düşüncesi galip gelmiştir.¹⁶ Böylece temel yapısı bakımından 1921 Anayasası'nın 1923 değişikliği ile kurulan çatısına sadık kalınmış, ancak tasarı evresinde, bu çatıya ters düşebilecek bir hüküm de metinde yer almıştır; bu, tasarının 25. maddesidir. Söz konusu tasarı maddesinde cumhurbaşkanına meclisi dağıtma yetkisi tanınıyordu. Böylece meclis hükümeti yapısından büyük ölçüde uzaklaşmış oluyordu. Tasarıdaki hüküm, bu konuda cumhurbaşkanına çok geniş yetki tanınıyordu; dağıtma hakkı, hiçbir koşula bağlanmamıştı.¹⁷ Normal bir parlamenter sistemdeki esaslar dahi bir yana bırakılmıştı. Anayasa'nın gerçek yapısıyla bağdaşmayan bu hüküm, genel kurulda en çok üzerinde durulan konu olmuştur. Milletvekillerinin büyük bir çoğunluğu, cumhurbaşkanının Meclis'i dağıtma hakkına karşı çıkmışlardır. Sonunda komisyon, bu maddeyi geri çekmek istemişse de buna imkân verilmemiş ve genel kurul, kendi müdahalesi ile dağıtma hakkını kesin olarak kaldırmıştır. Milletvekillerinin çoğunluğu dağıtma hakkının güçler birliği ilkesi ile çatıştığını ileri sürmüşler, meclis üstünlüğünün mutlak olması gerektiği görüşünde birleşmişlerdir.¹⁸

Komisyon metninde kadınlara da seçme ve seçilme hakkının verilmesi son derece ilginçtir. Komisyon üyelerinin ileri görüşlü ve inkılâpçı niteliğini yansıtan bu hükümler üzerinde de ateşli görüşmeler yapılmıştır. Sonunda Meclis'in çoğunluğu, "her Türk"ün seçme ve seçilme hakkına sahip olduğunu kabul etmeyerek maddedeki ifadeyi, "her erkek Türk" biçimine sokmuştu.¹⁹

¹⁵ A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 1 vd., 27 vd.

¹⁶ Tahsin Bekir Balta, Rapport du Législatif et de l'Executif en Turquie, Ankara 1958, s. 5.

¹⁷ Tasarıdaki 25. madde hükmü: "Meclis kendiliğinden intihabatın teccidine karar verebileceği gibi, reiscumhur da hükümetin mütalâasını aldıktan sonra, esbab-ı mucibesini Meclis'e ve millete bildirmek şartıyla buna karar verebilir". Bu ifadeden anlaşılacağı gibi, cumhurbaşkanını ne hükümetin mütalâası ne de başka bir kayıt bağlamaktadır. Cumhurbaşkanına tanımak istenen dağıtma yetkisi, mutlaktır.

¹⁸ A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 40 vd., 179 vd.

¹⁹ Bu konudaki genel kurul öüşmeleri ilginçtir. Seçme hakkını içeren 10. madde aynen kabul edilmişti ve bu durumda kadınlara oy hakkı verilmesi de kararlaştırılmış oluyordu. Madde üzerinde hiçbir tartışma da yapılmamıştı. Milletvekilleri, seçilme hakkını içeren 11.

Genel kurulda bazı milletvekilleri, ikinci bir meclis kurulmasını önermişlerdir. Çift meclis sisteminin lehinde ve karşısında olanlar, ilginç tartışmalar yapmışlarsa da çoğunluk, bu öneriyi kabul etmemiştir.²⁰

Genel kurul, belirtilen bu önemli konular dışında, komisyon metnini hemen hemen aynen kabul etmiştir. Özellikle kamu özgürlükleri konusunda Anayasa'nın sakatlığı, o zaman hiçbir milletvekilinin dikkatini çekmemiştir. Gene Anayasa'nın hiçbir maddesinin savsaklanamayacağı, ihmal edilemeyeceği ve kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağını buyuran 103. maddedeki eksiklik de gözden kaçmıştı.²¹ Böylece cumhuriyet döneminde yapılan ilk Anayasa, "ittifaka yakın bir ekseriyetle"²², 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edildi.

III. 1924 ANAYASASI'NIN GENEL YAPISI

Artık uygulanmayan ve tarihe malolan 1924 Anayasası'nın bütün hükümlerini ayrıntılı bir biçimde incelemenin bir yararı yoktur. Ancak bu ilginç Anayasa'nın genel görünümünü, temel yapısını kısaca gözden geçirmek de gerekmektedir.

1. Anayasanın Dayandığı Temel İlkeler

1924 Anayasası, yapıldığı sırada başlıca üç ilkeye dayanıyordu: cumhuriyet, milliyetçilik ve güçler birliği. Cumhuriyet ilkesine kıskançlıkla

maddeye gelince "uyandılar". Kadınlarla ilgili tartışma başladı. Garip olan durum şudur: Ateşli tartışmalardan sonra 11. maddedeki "her Türk" ibaresi, "her erkek Türk" yapılmış, başkan maddeyi böylece oylamış, ama 10. maddeyi tekrar oylamamıştır. Böylece kadınlara seçme hakkı tanınmış oluyordu. Bu "yanlışlığın" ne zaman düzeltildiğini mevcut yayınlarda bulamadık. Bk. A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 109 vd.

²⁰ A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 7 82 vd.

²¹ Yalnız Saruhan Mebusu Reşat Bey, maddedeki eksikliği sezmiş ve şu ilginç öneriyi yapmıştı: "Efendim, encümeninden bir şey sormak isterim. Maddenin birinci fıkrası 'Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tatil olunamaz' şeklindedir. Halbuki şimdiye kadar bilhassa eski hükümetler zamanında (bu hükmeye uyulmadığını) pek çok gördük. Sonra demin burada bir madde kabul ettik: 'İşkence, eziyet, müsadere ve angarya memnudur.' Bu maddeyi herhangi birisi ihmal ederse ne olacaktır? Bendeniz o kanaattayım ki 'tatil olunamaz, tatil olunursa hiyanet-i vataniye addolunur' gibi bir cümle lâzımdır." 1924 Anayasası'nın ileride pek çok aksaklığa yol açacak bu güvence eksikliğini sezen Reşat Bey'in önerisi, "O sesleri ile" hafife alınmış, üzerinde hiç durulmamıştır. A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 465.

²² A. Şeref Gözübüyük-Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s. 468.

sahip çıkmıştır; öyle ki devlet şeklinin cumhuriyet olduğu hakkındaki madde, değiştirilemeyeceği gibi değiştirilmesi dahi önerilemez (Madde 102). 1924 Anayasası'nın kabulünden bir yılı biraz aşkın bir süre önce ilân edilen cumhuriyetin Türk Devleti'nin temeli olduğu, daha ilk maddesinde belirtilmiştir. Bu cumhuriyetin en önemli niteliği millî olmasıdır. Osmanlı döneminin millî olmayan devlet anlayışı terk edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu tarihten itibaren hızla gelişen milliyetçilik anlayışı, böylece cumhuriyetin de temeli sayılabilir.

Bilindiği gibi Atatürk, Büyük Millet Meclisi'ni açarken, onun millîlik niteliğini belirtmek için, adının başına "Türkiye" kelimesini koymuş ve böylece Meclis'in kesin biçimini almış adını her fırsatta, sık sık ifade etmişti. 1921 Anayasası'na artık "Türkiye Devleti" ibaresi konulmuştur (Madde 3). Bu, her bakımdan çok ileri bir adımdır. İşte bu adım, 1921 Anayasası'na göre daha tam bir anayasa olan 1924 metninde çok sağlam olarak yerini almıştır.

Millî cumhuriyet, ayrıca siyasal bakımdan temelini güçler birliği ilkesine yaslamıştır. Komisyon sözcüsünün ifadesine göre: "Bu cumhuriyeti meydana getiren, tevhid-i kuvva esasıdır".²³ İlk Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gerçek bir inançla bağlandığı güçler birliği ilkesi, böylece geleneksel bir özelliğe bürünmektedir. Mustafa Kemal Paşa'nın güçler birliğine karşı duyduğu saygı derecesindeki hayranlık, 1924 Anayasası'nı yapanlar tarafından da aynen benimsenmiştir.

Anayasa'ya 1928, 1934 ve 1937 değişiklikleriyle başka bazı ilkeler de temel olmuştur. Böylece millî cumhuriyet, lâik bir karakter almış, ayrıca siyasal eşitlik de getirilerek modern bir demokrasinin ana esaslarından biri daha sağlanmış. Bu konuyu, bir alttaki bölümde kısaca gözden geçireceğiz.

2. Anayasanın İnkılâpçı Karakteri

Anayasa, bir yandan milliyetçilik ve cumhuriyetçilik ilkelerine dayanırken, bir yandan inkılâbı geliştirme özelliğine de sahip görülmektedir.

Gerek komisyon sözcüsü, gerek diğer milletvekillerinin sık sık belirttikleri gibi, bu Anayasa Türk inkılâbının bütün niteliklerini taşımaktadır. Bu bakımdan Osmanlı Anayasası'ndan temelden ayrılmaktadır.

Türk inkılâbının bir bütün olduğunu biliyoruz. Bu bütünü oluşturan öğelerin başında şu gelir: millî egemenliğe dayanan bir cumhuriyet.

²³ a.g.e, s. 30 vd.

Gerçekten Anayasa: "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" (Madde 3) demekle, temeli 23 Nisan 1920'de atılan ilkeyi tam anlamı ile benimsemektedir. Bu inkılâpçı karakterin yanında milliyetçilik ilkesi de göze çarpmaktadır. Millî Türk Cumhuriyeti, Türklerin devletidir. Öyle ise devlet, milliyetçidir. Atatürk'ün dediği gibi: "Milletin idame-i mevcudiyet için efradı arasında düşündüğü rabıta-i müştereke, asırlardan beri gelen şekil ve mahiyetini tebdil etmiş, yani millet dinî ve mezhebî irtibat yerine Türk milliyeti rabıtasıyla efradını toplamıştır."²⁴ Milliyet esasının belirlenmesinde ise, en insancıl görüş benimsenmiştir. 88. maddeye göre: "Türkiye'de din ve ırk ayırt edilmeksizin vatandaşlık bakımından herkese Türk denir." Böylece ırkçı veya dinci bir milliyetçilik anlayışı kökten reddedilmektedir. Öyle ise Anayasa'nın benimsediği milliyetçilik birleştirici, gerçek anlamıyla millî birliği sağlayıcı bir özelliktedir. 1924 yılında Anayasa'nın temelleri bu görüşlerden oluşuyordu. Atatürk Türk inkılâbını geliştirdikçe bu, en güzel ifadesini Anayasa'da buldu. Anayasa'da inkılâpçı düşünceye engel hükümler bulunmadığı için, devleti kuran temel hukuk kuralının niteliğine, inkılâbın bütün özellikleri yansdı.

Anayasa'nın Türk inkılâbına yön verici en önemli -ve ilk- değişikliği, 10 Nisan 1928 tarihinde yapılmıştır.²⁵ Bu değişiklik ile lâiklik ilkesi Anayasa'ya yerleşmiştir. Aslında Anayasa inanç ve vicdan özgürlüğünü kesinlikle tanıdığından, kişilerin lâik bir hayat sürmeleri mümkündür. Öte yandan 4 Ekim 1926'da yürürlüğe giren Türk Medeni Kanunu da lâiklik ilkesini geliştiren hükümler taşıyordu.²⁶ İşte bu gelişmeler, Anayasa'ya yansımalıydı. Yukarıda sözü geçen değişiklikle Anayasa'nın 2. maddesindeki devletin dininin İslam olduğu hükmü ile, 26. maddede Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında -en başta- sayılan "ahkâm-ı şeriyenin tenzifi" hükmü kaldırıldı. Bu iki önemli değişikliğe paralel olarak 16. ve 38. maddelerde bulunan milletvekilleri ile cumhurbaşkanının göreve başlarken antiçme formüllerindeki "vallahî" sözcüğü de silindi. Böylece hem Türk Devleti'nin resmî bir dinle bağlı olmaması, hem de yasama organının dinsel işlerle bir ilgisinin kalmaması sağlanmış oldu. Görülüyor ki

²⁴ Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, c. II, Ankara 1959, s. 237. (5 Kasım 1925'te Ankara Adliye Hukuk Mektebi'ni açarken yaptığı konuşmadan.)

²⁵ 1222 Sayılı Kanun

²⁶ Anayasa'daki din ve vicdan özgürlüğünün somut bir belirtisi, Medeni Kanun'un 266'ncı maddesinde bulunur: "... reşit dinini intihapta hürdür". Bu konudaki diğer bilgiler için bk. Ahmet Mumcu, Cumhuriyetin ilk Dönemlerinde Lâiklik, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, c. I, sayı: 2, Mart 1985, s. 513-526.

Anayasa'nın 1928 değişikliği, onun inkılâpçılık niteliğini en belirgin düzeye çıkarmıştır.

Anayasa hazırlanırken, komisyon tasarısında kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanındığı, ama bunu genel kurulun kabul etmeyip bu hakları sadece erkeklere verdiğini belirtmiştik. Kişi özgürlüğünü, kanun karşısında eşitliği, milli egemenliği benimsemiş bir Anayasa'da kadınlardan bu hakları esirgemek, Türk inkılâbı için büyük bir çelişki idi. Ulusun yarısının temsil edilmemesi, Türk demokrasisi için eksiklik sayılırdı. İşte 5 Aralık 1934 tarihli değişiklikle kadınlara seçme ve seçilme hakkı tam olarak tanınmıştır.²⁷ Ancak 10. ve 11. maddeler bu yolda değiştirilirken, 10. maddedeki seçme rüşdüne, kadın ve erkek için, 22 yaşın bitirilmesi ile erişileceği hükmü konulmuştur. Halbuki maddenin ilk biçiminde, bu hakkın kazanılması için, 18 yaşın bitirilmesi yeterli görülüyordu. Böylece siyasal hayatımızda bugüne kadar gelen bir tartışma yolu da açılmış oluyordu.

Bu son değişiklik, Anayasa'ya gerçek anlamı ile inkılâpçı yapısını vermiştir. 5 Şubat 1937'de, 2. maddeye Türk inkılâbının niteliklerinin konulması, Anayasa'ya 1934 yılına kadar getirilen yeniliklerin bir özetidir.²⁸ Bu maddeye göre: "Türkiye Devleti cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâik ve inkılâpçıdır". Bu ilkelerden cumhuriyetçilik ve milliyetçilik Anayasa'da ilk günden beri vardı. Lâiklik, 1928'de getirildi. Halkçılık, zaten cumhuriyetin eşitlik ilkesinde saklıdır. İnkılâpçılık ise, Anayasa'nın ruhunda vardır. Belki, üzerinde çok tartışılan ve niteliği bugüne kadar tam olarak belirlenemeyen "devletçilik" ilkesi, bir yenilik sayılabilir. Ama "bu ilkelerin ikinci maddede Türkiye Devletinin özellikleri olarak sayılması, 1924 Anayasası'nı, Türk inkılâbının tam bir aynası yapmıştır" demek mümkündür.

3. Devletin Temel Düzenlenişi

A. Genel olarak: 1924 Anayasası'nın güçler birliği ilkesini kesin olarak benimsediğini belirtmiştik. Millî egemenliğe dayanan bir cumhuriyette güçler birliği ilkesi tanınırsa bunun sonucu, temsil organının tekliği ve onunla denk veya ondan üstün başka hiçbir makamın bulunmamasıdır. Anayasa, 3. ve 4. maddelerinde bunu en açık biçimde belirtmektedir: Madde 3: "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir." Madde 4: "Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır."

²⁷ 2599 Sayılı Kanun.

²⁸ 3115 Sayılı Kanun.

Bu açıklık karşısında, devletin her türlü temel işlevini Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yerine getireceği bellidir. Böylece 1924 Anayasası, Meclis üstünlüğünü sarsılmaz bir duruma getirmiştir. Üç temel işlevin ikisi, yani yasama ve yürütme doğrudan doğruya Meclis'çe yerine getirilir. Yargıya gelince, gerçi mahkemeler bağımsızdır ve onlar millet adına yargı hakkını kullanmaktadır, ama unutulmaması gereken, bu ifadenin 4. madde karşısında fazla bir geçerliğinin bulunmamasıdır. Gerçekten milleti ancak Büyük Millet Meclisi temsil ettiği için, mahkemelerin millet adına karar vermesi de gene Meclis'in rızası ile mümkün olmaktadır. Başka bir deyişle mahkemeler, Meclis adına karar vermektedirler; millet adına değil. Bu konuda yargı bahsinde biraz daha ayrıntılı duracağımızdan şunu söylemekle yeteniyoruz: 1924 Anayasası'nda bütün güçler Meclis'te toplanmıştır.

B. Yasama Gücü: Yukarıdaki açıklamamızda belirttiğimiz gibi, bütün güçleri içinde toplayan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama işlerinin de tek yetkilisidir. Çift meclis sistemine de gidilmemiştir. Yasama meclisi, 1934 yılına kadar, sadece erkeklerin seçtiği erkek milletvekillerinden oluşurken, o yıldan sonra, 22 yaşını bitiren her Türk seçme, 30 yaşını bitiren her Türk ise seçilme hakkına sahip olmuşlardır.

Anayasa, seçim işlerinin düzenlenmesini ayrı bir kanuna bırakmıştır (Madde 9). Böylece Türk seçim sistemi, zaman zaman değişmiş ve üzerinde tartışma yapılan önemli konulardan biri olmuştur.²⁹ Seçilen milletvekilleri, seçim bölgelerinin değil bütün milletin vekilidirler. Seçilme hakkına sahip olmayanlar ise, 12. maddede belirtilmiştir. Bunlar, yabancı devlet hizmetinde bulunanlar, vatandaşlık statüleri tartışmalı olanlar, maddede yazılı yüz kızartıcı suçları işleyenler, kamu hizmetinden yasaklılar, kısıtlılar ve türkçe okuyup yazma bilmeyenlerdir. Milletvekillerinin çalışma biçimleri, milletvekilliği sıfatının kalkması konusunda çeşitli hükümler konulmuştur. Seçimler dört yılda bir yapılır. Dört yılın bitiminde seçim yapılamıyorsa yasama dönemi bir yıl daha uzatılabilir. Doğaldır ki Meclis, zamanından önce de kendini dağıtabilir. Anayasa, 9.-30. maddeleri arasında yasama meclisinin nasıl çalışacağını anlatmıştır, ayrıca 26. maddede "meclisin doğrudan doğruya kendisinin yapmak zorunda olduğu" işleri de saymıştır. Bunların bir bölümü yasama etkinliğini de aşan

²⁹ Seçim kanunlarının hepsinde, milletvekili sayısını nüfusa göre saptayan esas vardı. Her kırk bin Türk'e bir milletvekili seçiliyor ve böylece milletvekili sayısı sürekli olarak artıyordu. 1946 yılına kadar seçimler çift dereceli olarak yapılırdı. Oy vermenin gizliliği, oy ayrımının açıklığı, seçimlerin yargı denetiminde yapılması ise ancak 1950 yılında gerçekleşebilmiştir.

görevlerdir. Maddeye göre her türlü yasama işlerinden başka savaş ilânı; uluslararası anlaşmaların yapılması; para basımı; akçalı yüklenme sözleşmelerinin ve imtiyazların onaylanması; her türlü af; soruşturmaların, cezaların ertelenmesi ve ölüm cezalarının onaylanması Meclis'in başka hiçbir makama bırakmayacağı yetkiler içindedir.

C. Yürütme Gücü: Yürütme gücü de, sistemin gereği, Meclis'e aittir. Ancak bu yetkiyi Meclis, doğrudan doğruya değil, "kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği bakanlar kurulu eliyle kullanır" (Madde 7). Bu "kullanmanın" koşulları 31.-52. maddelerde ayrıntılı bir biçimde anlatılmakta, ayrıca 89.-101. maddelerde de malî ve idarî konular düzenlenmektedir.

Yürütme işlerinin başı cumhurbaşkanıdır. O aynı zamanda devlet başkanı olduğundan sorumsuzdur. Cumhurbaşkanını Meclis, kendi üyeleri arasından, özel bir seçim koşulu aranmadan belirler. Bir seçim dönemi için belirlenen cumhurbaşkanı, yeniden seçilebilir. Cumhurbaşkanının yetkili olduğu iki görevi vardır. Bunlardan birincisi başbakanı atamak ve onun seçtiği bankalar kurulu üyelerini onaylamaktır (Madde 44). Bu konuda cumhurbaşkanı kesin yetkilidir. Ama 1924 Anayasası'nın uygulanışında hiçbir cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu üyelerini uygun bulmadığı açıkça belirtmemiştir. Cumhurbaşkanının diğer yetkisi, onaylanmak üzere kendisine gönderilen kanunu, on gün içinde tekrar görüşülmek üzere, Meclis'e geri gönderebilmesidir (Madde 35). Ancak, Meclis üstünlüğünü her şeyin üstünde tutan parlamento, kanunu aynen benimseyebilir. Bu durumda cumhurbaşkanına düşen, veto ettiği kanunu onaylamaktır. Cumhurbaşkanının diğer görevleri daha çok devlet protokolü ile ilgilidir.

Hükümetin oluşması ve çalışması hakkında 1921 Anayasası'nın 1923 değişikliğinde benimsenen sistem, onu izleyen Anayasa'da aynen korunmuştur. Bilindiği gibi cumhuriyetin ilânına kadar, bazı önemli sapmalara rağmen, Meclis hükümeti sistemi uygulanmıştı.³⁰ Bu sistem, 1923'te büyük ölçüde bırakılmış ve parlamento, yürütme yetkisini doğrudan doğruya değil, gene kendi içinden çıkan bir hükümet aracılığı ile kullanma yoluna gitmiştir. Böylece 1924 Anayasası'na göre de hükümete bırakılan yürütme işlerine Meclis, doğrudan doğruya müdahale edemez, ama güçler

³⁰ 1923'e kadar meclis hükümeti sisteminin çok katı biçimde uygulandığı ileri sürülebilmiştir. Ancak bu sistemin pratikte tam olarak uygulanmadığı, bazı önemli sapmalara gidildiği, Özbudun tarafından kanıtlanmıştır. Bk. Ergun Özbudun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, c. I, sayı: 2, Mart 1985, s. 475-503.

birliği ilkesinin zorunlu sonucu olarak Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilir (Madde 7). Bu yetki mutlakdır. Böylece Meclis, doğrudan doğruya kullanmadığı yürütme yetkisini elinde tutan hükümeti, hiçbir koşula bağlı kalmadan, dilediği biçimde denetlemekte ve düşürebilmektedir; öyle ki bu konuda Anayasa'ya bile belli kurallar konulmamış, "Soru, gensoru ve Meclis soruşturması, Meclis'in yetkilerinden olup bunların nasıl uygulanacağı içtüzükte gösterilir" (Madde 22) hükmü ile yetinilmiştir. Böylece Meclis, yürütme yetkisini verdiği hükümeti büyük bir kıskançlıkla gözlemekte ve gerekirse onu düşürebilmektedir. Buna karşılık, parlamenter sistem söz konusu olmadığından hükümetin elinde Meclis'e karşı kullanılacak en küçük bir silâh dahi yoktur. Bu durumda kuramsal açıdan hükümet, son derece güçsüzdür, ama uygulamada bunun tersi olmuştur. Aşağıda bu hususa da kısaca değineceğiz.

Bu kuramsal düzeyde hükümet ve başbakan sadece "sorumludurlar". Onların yargılanmaları bile normal mahkemelerde yapılmaz (Madde 61). Bir başbakan, dilediği, zorunlu gördüğü bir alan için bakanlık bile kuramamaktadır. "Bakanlıkların kuruluşu, özel kanuna bağlıdır (Madde 48)." Hükümetin en önemli yürütme araçlarından olan tüzüklerin denetemi bile yargı alanına değil, yasama alanına sokulmuştur (Madde 52). Hükümet ayrıca il yönetiminde, memurlarını kullanmada, malî işlerde doğrudan doğruya Meclis'in iradesine bağlıdır. Yani bu konularda anayasa hükmü yoksa kanun yapılacaktır; kanunu da Meclis yapar. Sözü geçen konulardaki Anayasa hükümleri de, gene Meclis'i yetkili kılmaktadır (Madde 89-101).

D. Yargı Gücü: Biraz yukarıda, yargı gücünün de Meclis'te toplandığını belirtmiştik. Bu konu üzerinde biraz daha duralım; Anayasa, 8. maddesinde şöyle demektedir: "Yargı hakkı, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır". Bu madde, ilk bakışta "yargı hakkının yasama ve yürütmeden ayrı olarak bağımsız mahkemelere verildiği" kanısını uyandırmaktadır, ancak bu görüş geçerli değildir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Anayasa'nın 4. maddesindeki kesin hüküm, Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında hiçbir makama milleti temsil etme yetkisi vermeyen, millet adına da egemenliği ancak ve ancak ona kullanılmaktadır. Bu kesin hüküm karşısında, yargı gücünün bağımsızlığını ileri sürmek zorlaşır, zira hele güçler birliğini tanıyan sistemlerde egemenlik, hiçbir biçimde parçalanamaz. Yargı hakkı da egemenliğin bir bölümüdür ve 4. maddeye göre Meclis'e ait olması gerektir. Zaten 8. madde, bize bu konuda bir ip ucu veriyor. Yargı hakkını mahkemeler, "kanuna" göre kullanacaklardır. Kanunu ise Meclis yapar ve Anayasa "kanunun"

veya "kanunların" nasıl konulacağı hakkında Meclis'e bir şart koşmamıştır. Başka bir deyişle mahkemeler, ancak Meclis'in verdiği yetki ölçüsünde bağımsızdırlar.

Yargı işlerinin güven içinde geçmesi için Anayasa, 54. maddeyi getirmiştir. Burada ilk önce: "Yargıçlar bütün davaların görülmesinde ve hükmünde bağımsızdırlar ve bu işlevine hiçbir türlü karışılmaz" denildikten sonra hemen: "ancak kanun hükmüne bağlıdırlar" ibaresi gelmektedir. Böylece yargıçlar, kanun sınırları içinde denetlenebilir ve 1950-1960 döneminde bu yapılmıştır. Gene aynı madde şöyle diyor: "Mahkemelerin kararlarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu hiçbir türlü değiştiremezler, başkalamazlar, geciktiremezler ve hükümlerinin yerine getirilmesine engel olamazlar." Bu bir ölçüde adalet işlerine güven sağlayan bir hükümse de mutlak değildir. Zira Büyük Millet Meclisi'nin yetkileri arasında- genel ve özel af dışında- cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını (tahkikat ve mücazat-ı kanuniyeyi) ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezalarını yerine getirmek sayılmaktadır (Madde 26). Sonuncu yetkiyi tartışma dışı bıraksak bile Meclis, bazı mahkeme kararlarına doğrudan doğruya müdahale edebilmektedir.

Yargı gücünün bağımsız olmadığına dair son kanıt, Anayasa'nın 55.-57. maddeleridir. Bu hükümlere göre, yargıçların görevlerinden çıkarılmaları, nitelikleri, çalışma biçimleri, görevleri "kanunla" düzenlenir. Bu konularda da kanunun ölçüsünü Anayasa koymamıştır. Yani başka bir deyişle "yargıç güvencesi" Anayasa'da yoktur. 1950-1960 döneminde kanunlarla yargıçlar tehdit altına alınabilmişlerdir. Kısaca, Anayasa'nın yargı hakkının bağımsızlığından söz eden 8. maddesi romantik bir hükümdür.

E. Özgürlükler: 1924 Anayasası özgürlükleri, Beşinci Bölüm'de yargı işlerinden sonra düzenlemiştir. Bir anayasada özgürlükler bahsinin bu kadar geriye atılması doğru sayılmayabilir. "Türklerin Kamu Hakları" başlığını taşıyan bu bölüm 68.-88. maddeler arasındadır. İlk bakışta Anayasa bütün siyasal özgürlükleri vatandaşa tanıyor izlenimi doğar. Bu konuda doğal hukuk kuramlarının etkisi de hissediliyor. Gene Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin birinci ve dördüncü maddelerinde belirtilen özgürlük anlayışı, 68. maddeye hemen hemen aynen yansımıştır.³¹ Böylece

³¹ Bildirinin 1. maddesi: "İnsanlar özgür ve hukuk bakımından eşit doğar ve öyle kalırlar...", 4. maddesi: "Özgürlük başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilme gücüdür, bundan ötürü her insanın doğal haklarının kullanılmasının sınırı, toplumun diğer üyelerine aynı haktan faydalanmayı sağlayan sınırdır; bu sınırlar ancak kanunla belirtilebilir." Bk. Coşkun Üçok, Siyasal Tarih, (İkinci Bası), Ankara 1978, s. 19.

özgürlükler sınırlandırılabilir ama bu sınırı ancak kanun çizer. Bu kanunun ne derecede sınır çizeceği konusunda Anayasa'da hiçbir "sınır" olmadığı için özgürlüklerin güvencesi, yasama organının insafına kalmaktadır. Gerçekten özgürlükleri kısma yolunda sıkıyönetimden söz eden 86. madde dışında Anayasa'ya, yasama organı ile özgürlükler arasındaki ilişkiyi gösterecek hiçbir hüküm konulmamıştır. Meclis'in özgürlükleri kısma özgürlüğü sınırsızdır. Böylece zamanın koşullarına göre Türk siyasal hayatı, çeşitli özgürlük uygulamalarına sahne olmuştur. Bu konuda söylenecek son söz, Anayasa'nın klâsik özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal haklara hemen hemen hiç yer vermemesidir.³²

IV. 1924 ANAYASASI'NIN DEMOKRASİ YOLUNDA UYGULANMASI

Kesin bir Meclis üstünlüğüne dayanan 1924 Anayasası, görünüşte bu özelliğini korumuşsa da aslında güçlü liderlerin yönettiği siyasal partilerin egemenliği altında uygulanmıştır. Bu bakımdan Meclis'in hükûmeti "dilediği gibi denetleyip düşürmesi" hiçbir zaman serbestçe ve demokratik olarak kullanılan bir hak biçiminde göze çarpmamıştır.

1924 Anayasası'nda siyasal parti kurmak için herhangi bir yasaklama yoktu. Bu bakımdan Anayasa kabul edildiği yıl, 17 Kasım 1924, tarihinde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulabilmiştir. Bu partinin Meclis içinde bir gücü yoktu, ancak bir süre sonra inkılâp yolunda bir engel olduğu acıklı bazı olaylar sonunda anlaşıldı.³³ Bunun üzerine gene Anayasa'ya dayanılarak çıkartılan Takrir-i Sükûn Kanunu³⁴ ile hükûmet, bütün özgürlüklere müdahale etme yetkisini almış, muhalefet partisi de kapatılmıştır. 12 Ağustos 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası da Anayasa'nın tanıdığı imkânlar içinde açıldı, ama aynı yıl kurucusu eliyle kapatıldı. Zira inkılâp gene tehlikeye düşüyordu. Bundan sonra Anayasa izin vermesine rağmen 18 Temmuz 1945'te, Millî Kalkınma Partisi'nin doğumuna kadar çoğulcu demokrasiye geçilemedi. 1945-1950 arası, muhalefet partileri ile iktidar partisi arasında Anayasa'nın tam uygulanması, eksikliklerin giderilmesi konusundaki tartışmalarla geçti. 14 Mayıs 1950'den sonra da taraflar değişti, ama Anayasa üzerindeki aynı tartışmaların sonu gelmedi.

Uygulanışı sırasında yukarıda gördüğümüz temel ideolojik değişiklikler dışında Anayasa'da önemli başka değişiklikler

³² Sadece çiftçiyi toprak sahibi yapmak konusundaki 74. maddesinin 2 fıkrası hükmü ile parasız ilköğretim zorunluluğunu getiren 87. madde bu konudaki cılız iki hükümdür.

³³ Şeyh Sait ayaklanması gibi.

³⁴ Kanun No. 575, 4 Mart 1925

yapılmamıştır.³⁵ Ancak iki biçimsel değişiklik üzerinde kısaca durmakta yarar vardır. Anayasa'nın dili 10 Ocak 1945'de değiştirildi.³⁶ Bu, dil inkılâbının amaçlarına son derece uygun düşen güzel bir hareket idi. Eskimiş ve ağırlaşmış eski metnin yerine düzgün ve hiç de aşırı olmayan akıcı bir metin konuldu, fakat inkılâplara tepki dönemini açan siyasal akımların etkisi ile, 24 Aralık 1952'de, tekrar eski metin kabul edildi.³⁷ İbret verici bu olay üzerinde Türk inkılâbı ve demokrasisi açısından ayrı çalışmalar yapılabilir. Anayasa'nın eski dili, hele 1952'de, öylesine eski ve anlaşılmaz duruma gelmişti ki hiçbir kesimce benimsenmedi, ama resmen yürürlükten kalktığı 1961 yılına kadar bu metin kullanılmak zorunda idi ve kullanıldı.

V. 1924 ANAYASASI ÜZERİNDE DEĞER YARGISI

1924 Anayasası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi kurucu güç olma niteliğini bitirmiştir. Olağanüstü koşullar gereği kurucu meclis olarak çalışmak zorunda kalan Türkiye Büyük Millet Meclisi, artık normal bir parlamento durumunu almıştır. Bu parlamento, Anayasa'yı çeşitli hükümleri açısından değiştirebilir, ama yeni bir Anayasa yapamaz.³⁸

Böylece 1924 Anayasası ile rejim, sağlam bir biçimde yerini almış sayılmalıdır. Bu özelliği ile Anayasa, Türk siyasal hayatında olumlu bir rol oynamıştır.

1924 Anayasası'nın içeriği bakımından olumlu yanları ise şöyle açıklanabilir: Bu Anayasa inkılâpçı bir Meclis'çe yapıldı. Bundan dolayı inkılâp adımlarını kısıcı hükümler içermez. Meclis iradesi, -doğaldır ki ulus iradesinden sonra- en üstün ve tek güçtür. Onu sınırlayacak başka bir makam yoktur. Meclis'in kararları derhal yerine getirilir. Bu bakımdan da inkılâpçıların amacına uygundur. Anayasa'da ayrıntılı hükümlerin bulunmaması onu, açık ve pratik bir öze sahip kılmıştır.

Tek parti döneminde yapıldığı halde bu Anayasa kesinlikle demokrasiye açıktır. Siyasal parti kurulmasını yasaklamaz, hatta bu konuda siyasal partiler hakkında ayrı ve ayrıntılı hükümler taşıyan 1961 ve 1982 Anayasalarından da ileridir; çünkü dernek kurma özgürlüğü içinde

³⁵ Yukarıda sözü geçen temel değişiklikler sırasında bazı maddelerde önemsiz eklemeler yapılmış, 10 Aralık 1931'de ise 1883 Sayılı Kanun'la bütçe esaslarına (madde 95) önemsiz değişiklikler getirilmiştir. Bk. A. Şeref Gözübüyük-Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri (1839-1980), 2. Bası, Ankara 1982, s. 111 vd.

³⁶ Kanun No. 4695

³⁷ Kanun No. 5997

³⁸ Doğaldır ki 102. maddeye göre devlet şeklinin cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm değiştirilemez. Bunun dışındaki hükümler değiştirilebilir.

düşünülen (Madde 70) siyasal parti açma hakkı, Türklerin doğal haklarından kabul edilmiştir. Şu veya bu yönde bir partiyi yasaklayan hüküm dahi taşımaz.

Bu olumlu yanlarına rağmen 1924 Anayasası, demokratik düzenin işleyişini sağlam bir güvence altına alacak hükümlerden yoksundur. Her şeyden önce, biraz yukarıda da belirttiğimiz gibi, özgürlüklerin sınırını kanunun çizmesi ve bu alanda Meclis iradesine hiçbir kısıtlama getirilmemesi, büyük bir aksaklıktır. Vatandaşın bütün özgürlükleri ve bu arada siyasal parti kurma hakkı, Meclis çoğunluğunun görüşüne ve anlayışına bırakılmıştır.

Anayasa'ya aykırı kanun çıkarılamayacağını buyuran Anayasa (Madde 103), bu hükmüne de hiçbir güvence getirmemiştir. Anayasa yargısı, 1924'lü yıllarda henüz pek belirmediği için bu yol bilinmiyordu, ama kanunların Anayasa'ya aykırı olmasını önleyecek başka mekanizmalar da bulunabilirdi. Meclis'i denetleyecek hiçbir organın bulunmaması, Meclis üstünlüğü ilkesini çok katılaştırmış, bu sayede siyasal iktidarı elinde tutanların yetkileri sonsuzlaşmıştır. İyi niyetli, idealist kadrolarla bu yetki, olumlu yönde kullanılabilir. Gerçekten dev inkılâp kanunları ve uygulanmaları bunu açıkça göstermektedir. Ama siyasal kadroların başka kuşku olursa, bu yetki, hemen Meclis çoğunluğu diktatoryasına yol açabilir ve bu, ne yazık ki bazı dönemlerde gerçekleşebilmiştir.

Bütün olarak 1924 Anayasası'nı son kez değerlendirecek şunu söyleyebiliriz: Bütün aksaklıklarına rağmen bu Anayasa, Türk siyasal hayatının gelişmesine yardımcı olmuştur. Bu Anayasa'dan alınan dersler, 1961 ve 1982 Anayasalarının ortaya çıkmasına sebep oldu. Kaldı ki cumhuriyet yönetimi ve millî egemenlik kavramları ile çağdaş uygarlığa ulaşma arzusu sonucu beliren hükümler, son Anayasamıza 1924 Anayasası'nın etkisiyle girmiştir. Denilebilir ki, genel olarak bu Anayasa Türk demokrasisinde geleneksel kurumların yerleşmesini sağlamıştır.³⁹

³⁹ 1961 Anayasası'nın bazı temel hükümleri işlemez bir duruma gelince bilim çevrelerinde 1924 Anayasası'na dönme isteği gösterenler de oldu. Onlara göre 1924 Anayasası'nda bir iki önemli eksik -Anayasa yargısı ile sosyal ve ekonomik haklar gibi- giderilse idi, tutarlı, sağlam bir düzenlemeye kavuşulur, ulusal irade parçalanmaz ve bunahımlar doğmazdı. Bu da yabana atılmayacak bir görüştür. Bk. Turhan Tufan Yüce, Anayasa Değişikliği Dolayısı ile 1924 Anayasası ile 1961 Anayasası Arasında Temel Yapıları Yönünden Bir Karşılaştırma ve Özellikle Danıştay Meselesi, Erzurum 1971, VI + 58 s.