

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÛMETİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ

Prof. Dr. ERGUN ÖZBUDUN

I. Meclis Hükûmeti Sisteminin Nitelikleri:

Kuvvetler ayrılığı kriterine dayanan klâsik hükûmet şekilleri tasnifi, üç hükûmet sistemini ayırt etmektedir. Bunlar, başkanlık sistemi, parlâmanter sistem ve meclis hükûmeti sistemidir. Her üç sistemin tanımlanmasında, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkileri noktasından hareket edilmektedir. Yasama ve yürütme kuvvetleri ya aynı elde, daha doğrusu aynı devlet organında toplanabilir ya da ayrı organlara verilebilir. Bunlardan ilkinde “kuvvetler birliği” sistemleri, ikincisine “kuvvetler ayrılığı” sistemleri denilmektedir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri de, kuvvetler ayrılığının derecesine göre, kendi içinde ikiye ayrılır: Yasama ve yürütme kuvvetlerinin kesin ve sert biçimde ayrıldığı başkanlık rejimi ve iki kuvvetin daha yumuşak ve dengeli şekilde ayrıldığı parlâmanter rejim. Kuvvetler birliği sistemleri ise, iki kuvvetin birleştiği yere göre, gene ikiye ayrılabilir: Eğer yasama ve yürütme kuvvetleri, seçilmiş olmayan bir kişi veya kurulda birleşmişse, mutlak bir monarşiden veya bir diktatörlükten söz edilebilir. Eğer iki kuvvet, halk tarafından demokratik usuller içinde seçilmiş bir mecliste birleşmişse, konumuz olan meclis hükûmeti sistemi ile karşı karşıya bulunuyoruz demektir.

Şu halde, meclis hükûmeti sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçilmiş bir mecliste birleşmesine dayanmaktadır. Ancak bunun, zorunlu olarak, iki kuvvetin mutlak anlamda birleşmesi veya karışması demek olmadığını da belirtmek gerekir. Diğer bir deyimle, meclis hükûmetinin varlığı için, yürütme işlerinin doğrudan doğruya meclis veya onun komisyonları tarafından yapılması şart değildir.¹ Aksine, yürütme işlerinin üye sayısı yüzlere varabilen bir meclis tarafından yapılmasının pratik imkânsızlığı dolayısıyla, bu işlerin şu veya bu ad altında daha küçük bir kurula veya komiteye bırakılması doğaldır. Öyleyse, meclis hükûmetinin özelliklerini, meclisle bu yürütme kurulu arasındaki ilişkilerde aramak gerekir.

¹ Paul Bastid, *Le Gouvernement d'Assemblée* (Paris, 1956), s. 389.

Klâsik anayasa hukuku yazarlarına göre, meclis hükûmeti sisteminde bu ilişkiler aşağıdaki özellikleri taşır:

1. Yürütmenin, yasama organından “ayrı bir varlığı”, “kendine mahsus bir hüviyeti” ve “teşebbüs kudreti” yoktur; “tamamıyla meclisin emri, işareti ve kontrolü altındadır.”² Çoğu yazarlar, yürütmenin meclis karşısındaki bu bağımlı durumunu ifade edebilmek için, onu meclisin bir vekili, icra komitesi, yürütme aracı, hattâ hizmetkârı olarak vasıflandırmışlardır. Bu durum, özellikle yürütme kurulunun kendine özgü bir siyasal programı olmayışında kendisini göstermektedir. Arsel’e göre, “meclis hükûmeti sisteminde, bakanlar kurulunun kendine mahsus, yani kendisinin çizdiği bir siyaseti, bir programı yoktur. Bu heyet, teşriî meclisin emir ve talimatının harfiyen infaz etmekle mükellef bir icra komitesi durumundadır.”³ Aynı şekilde Okandan, “vekillerin kendilerine mahsus siyasal programları mevcut değildir; onlar Kamutayın kendilerine vereceği vazifeleri yaparlar. Kamutayın reyini almadan mühim kararlar verme hakkından mahrumdurlar” demektedir⁴. Aldıkaçtı’ya göre, “icra organı, görevleri meclis tarafından alınan kararları tatbikten ibaret olan vekiller arasında paylaşılmıştır. Esasen sistemin saf şeklinde, icra vekilleri diye bir heyetin toplanması dahi bahis konusu değildir. Meclis bir karar alacak ve bu karar meclisin vekili tarafından icra olunacaktır. Görüldüğü gibi vekiller müstakil değildirler; meclisin birer memuru, ajanı durumundadırlar.”⁵ Bu üstünlüğün sonucu olarak meclis, yürütme konularında yürütme organına emir ve talimat verebilir, onun işlemlerini bozabilir veya değiştirebilir⁶.

Fransız anayasa hukukçusu Cadart, meclis hükûmeti sisteminde yürütme organının bağımlı statüsünü şöyle açıklamaktadır: “Gerçi bu tür bir rejimde bir yürütme organı, yani kelimenin gerçek anlamıyla bir grup icracı mevcut olabilir; bunlar, şüphesiz prestijli unvanlar, hatta bakan unvanı taşıyabilirler; ama, hiç değilse ilke olarak, tek bir meclisin emirlerine sıkı sıkıya itaat etmeye mecbur ve onun emirlerini tartışma imkânından dahi yoksun uysal hizmetlilerden başka bir şey değildirler. Bir araya gelmiş bireylerden oluşan bu yürütme organının üyeleri Meclis tarafından seçilir ve aralarında bir dayanışma mevcut olamaz. Bunların, kolektif bir kurul

² Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilât Hukuku*, c. 1 (İstanbul, 1960), s. 299.

³ İhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları* (Ankara, 1962), s. 345.

⁴ Recai Galip Okandan, “Parlâmentarizm ve Bugünkü Şekli,” *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c. I (1935), Sayı 3, s. 316.

⁵ Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı* (İstanbul, 1960), s. 181.

⁶ Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris, 1977), s. 179.

meydana getirme ve kollektif kararlar alma haklarının da bulunmadığı açıktır. Çünkü bu takdirde, kararları bizzat alan Meclisin isteklerine aykırı hareket etmiş olurlar. Karar alma yetkisi, sistemin mahiyeti gereği olarak bunlara yasaklanmıştır. Kararları sadece Meclis alır ve yürütme organı üyelerine, her birinin yetki sınırlarını da belirtmek suretiyle emirler verir... Yürütme organı üyeleri, basit hizmetliler olarak, siyasal düşüncelerini açıklama hakkından bile yoksundurlar.”⁷

2. Meclis hükûmeti sisteminde kural olarak bir devlet başkanı yoktur⁸. Bastid ise, bunu meclis hükûmetinin zorunlu bir şartı saymamaktadır. Ona göre önemli olan, böyle bir kişinin devlet kurumlarının zirvesindeki nominal varlığı değil, anayasanın ona tanımış olduğu roldür. Meclis hükûmeti sistemi, gerçek yetkilere sahip, devlet içinde ağırlığını duyurabilen bir devlet başkanı ile bağdaşamazsa da, “teorik olarak bağımsız fakat salt dekoratif ve sembolik nitelikte bir yüce makamın varlığıyla pek âlâ bağdaşabilir.”⁹ Meclis hükûmeti sistemine sahip olduğu kabul edilen ülkelerde, genellikle devlet başkanlığı fonksiyonlarını ifa eden bir kişi vardır. Meselâ İsviçre’de, Konfederasyon Başkanı olarak adlandırılan ve Federal Meclis tarafından Federal Konsey üyeleri arasından bir yıl için seçilen bir başkan vardır. Bu başkan, devleti içte ve dışta temsil eder. Öyleyse İsviçre’de “Devlet başkanı olarak bir konfederasyon başkanı vardır; fakat klâsik yetkilere sahip değildir... Kullanacağı yetkiler azdır. Bunlar sadece sembolik mahiyette olup devletin temsiline inhisar etmektedir.”¹⁰ Meclis hükûmet sisteminde böyle sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı bulunsa bile, onun yürütme kurulu içinde özel ve üstün bir yeri olmadığı gibi, parlâmanter rejimdeki devlet başkanının aksine, meclise karşı sorumsuzluğu da söz konusu değildir.¹¹

3. Yürütme kurulu, meclis içinde ve meclis tarafından seçilmek suretiyle kurulur ve meclis, bu kurulu dilediği zaman azledebilir. Başgil’e göre, meclis hükûmeti sisteminin en belirgin özelliğini bu nokta meydana getirir¹². Azil müessesesinin, parlâmanter rejimde bakanların siyasal sorumluluğundan farklı olduğu, aslında meclis hükûmetinde yürütme

⁷ Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (Paris, 1979), c1, s. 448.

⁸ Başgil, a.g.e., s. 299; Hüseyin Nail Kubalı, *Esas Teşkilât Hukuku Dersleri* (İstanbul, 1959), s. 392; Aldıkaçtı, a.g.e., s. 21; Okandan, a.g.e., s. 315-16.

⁹ Bastid, a.g.e., s. 390-91.

¹⁰ Aldıkaçtı, a.g.e., s. 14; André Hauriou, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris, 1975), s. 532-33.

¹¹ Arsel, a.g.e., s. 344.

¹² Başgil, a.g.e., s. 299.

kurulu üyelerinin siyasal sorumluluğundan söz edilemeyeceği de ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre siyasal sorumluluk, ancak belli bir siyasal programı olan bir kabine için söz konusudur. Meclis hükûmeti sisteminde bakanların izleyecekleri bağımsız bir politika, bir siyasal program mevcut olmadığından, bu programın meclisçe kabul edilmemesi halinde istifa etmeleri de düşünülemez. Bakanlar, parlâmentonun itaatkâr memurlarıdır; parlâmentonun siyasal programına uygun hareket etmezlerse, azlolunurlar¹³. Hatta bazı yazarlara göre, meclis hükûmeti sisteminin mantığında, yürütme kurulu üyelerinin siyasal nedenlerle istifa etme haklarının dahi olmaması gerekir. Meselâ Cadart'a göre, bakanların "istifa hakları bile yoktur, çünkü baskı yapmak için kullanabilirler; bu da, meclisin ilke olarak sınırsız olan iktidarını sınırlar. Şüphesiz meclis, her zaman için bakanları dilediği gibi suçlayabilir ve azledebilir; ancak bunalımlar, meclisçe azledilene kadar görevlerini sürdürmeye mecburdurlar."¹⁴

Nitekim meclis hükûmeti sistemini kabul eden İsviçre'de bakanların istifaları söz konusu değildir. Meclislerle Federal Konsey (Bakanlar Kurulu) arasında bir anlaşmazlık çıktığı takdirde meclisler, gensoru yoluyla Federal Konseye güvensizliklerini belirtebilirler; ancak bu durumda "Konsey çekilmez; politikasını, parlâmentonun gösterdiği yönde değiştirmek suretiyle iktidarda kalır."¹⁵ Burdeau'ya göre de "Meclisle Federal Konsey arasında bir uyuşmazlık çıktığında Konsey boyun eğmez ama iktidarı terketmez; uyuşmazlık, bir kopmayla değil, bir anlaşmayla çözülür."¹⁶

Bu durumda bazı yazarlar, meclis hükûmeti sisteminin, bakanların hem mutlak sorumluluğu, hem mutlak sorumsuzluğu ile bağdaşabileceğini ileri sürmüşlerdir. Meselâ Lûtfi Duran'a göre, "Millî Mücadele devrinde icra heyetinin mutlak mesuliyeti esası meclis hükûmeti usulünde tatbik edilebildiği gibi, bugün İsviçre'de icra vasıtasının tam bir ademi mesuliyeti kabul olunduğu halde, aynı sistem muntazaman işleyebilmektedir."¹⁷ Başka bazı yazarlara göre ise, meclis hükûmeti sisteminde bakanların bireysel sorumlulukları varsa da, kolektif (ortak) sorumlulukları yoktur. Meselâ Arsel'e göre, parlâmanter rejimde bakanların parlâmentoya karşı sorumluluğu, "münferit, müsterek ve müteselsildir. Halbuki meclis

¹³ Okandan, a.g.e., s. 316.

¹⁴ Cadart, a.g.e., s. 448; Turan Güneş, *Parlâmenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi* (İstanbul, 1956), s. 77-78.

¹⁵ Hauriou, a.g.e., s. 534.

¹⁶ Burdeau, a.g.e., s. 179.

¹⁷ Lûtfi Duran, "Reisicumhurun Nutku ve İstizah Usulü," *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c. 16 (1950), Sayı 1-2, s. 212.

hükûmeti sisteminde bu mesuliyet müteselsil değildir.” Yani bir bakan, yürütme kurulu tarafından alınan karara katılmadığı takdirde, Meclise karşı o karar dolayısıyla sorumluluk taşımaz. Bundan dolayı, parlâmanter rejimde büyük önem taşıyan kabine dayanışmasının, meclis hükûmeti sisteminde önemi yoktur. “Meclis hükûmeti sisteminde bakanlar kurulu için müşterek ve müteselsil bir sorumluluk bahis mevzuu olmadığı ve bu heyeti meydana getiren bakanlar için müşterek bir siyasete bağlılık aranmadığı için tecanüs şartının ehemmiyeti yoktur.”¹⁸

4. Meclis hükûmeti sisteminde meclis sürekli olarak çalışır. Bu sistemde meclis, parlâmanter rejimde olduğu gibi sadece yasama ve hükûmeti denetleme faaliyetleriyle yetinmediği, yürütme kuvvetinin de aslı sahibi olduğu için, süreklilik ya da “istimrar” ilkesi denilen bu kural, meclis hükûmetinin mahiyetinin gereğidir. Çünkü yürütme işleri, yasama faaliyetlerinin aksine, süreklilik gösterir ve derhal karar verilmesini gerektirebilir¹⁹.

5. Yürütme organı, meclis üzerinde etkili olabilecek hiçbir hukukî araca sahip değildir. Özellikle, meclisi feshetme, toplanmasına engel olma, çalışma süresini uzatıp kısaltma gibi yetkileri yoktur. Gerçekte birçok yazarlar, meclis hükûmeti sisteminde yürütme organının meclisi feshetme yetkisine sahip olmayışını, bu sistemle parlâmanter rejim arasındaki temel fark olarak görmekte-dirler²⁰.

Saydığımız bütün bu özelliklerin, meclis hükûmeti sistemini parlâmanter rejimden ayırt etmeye yetecek derecede önemli oldukları şüphelidir. Nitekim bazı yazarlar, özellikle Mirkine-Guetzevitch, meclis hükûmetinin ayrı bir hükûmet şekli olarak varlığının ileri sürülemeyeceğini, bunun parlâmanter rejimin bir türü olduğunu savunmuşlardır. Bu yazarlara göre gerek parlâmanter rejim, gerek meclis hükûmeti, “çoğunluğun hükûmeti” olmaları açısından temelde birbirinin aynıdır. Çoğunluğun hükûmeti deyimiyle, parlâmento çoğunluğu ile hükûmet arasında siyasal bir özdeşliğin (aynıyet) bulunması gerektiği rejimler kastedilmektedir. Parlâmanter rejim ve meclis hükûmetinde meclisin bakanlara güvensizlik oyu vererek onları istifaya mecbur etmesi veya görevlerinden azletmesi, bu özdeşliği sağlayan ve sürdüren bir hukukî araçtır. Bu temel özellik, parlâmanter rejimle meclis hükûmetini birleştirmekte ve aynı zaman her ikisini Amerikan tipi başkanlık rejiminden

¹⁸ Arsel, a.g.e., s., 344-45.

¹⁹ Başgil, a.g.e., s. 299-300; Aldıkaçtı, a.g.e., s. 181-82.

²⁰ Başgil, a.g.e., s. 300; Okandan, a.g.e., s. 316; Arsel, a.g.e., s. 345; Aldıkaçtı, a.g.e., s. 61.

ayırmaktadır. Gerçekten başkanlık rejiminde yasama organının, başkanı veya onun bakanlarını düşürme imkânına sahip olmayışı sonucunda Kongre çoğunluğu ile yürütme organı arasında siyasal bir özdeşlik bulunması zorunlu değildi. Uygulamada da, bunların farklı partilere mensup oldukları durumlara sık sık rastlanmaktadır. Guetzevitch, meclis hükûmetinin tipik örneği olarak gösterilen, hatta bu sisteme kendi adını veren (meclis hükûmetine, konvansiyonel rejim denilmektedir) Fransız Konvansiyon yönetimi (1792-95) sırasında siyasal iktidarı kendisinde toplayan Kamu Selameti Komitesinin (*Comité de Salut Public*) gerçek bir parlâmanter rejim hükûmeti gibi işlemiş olduğunu ileri sürmüştür²¹.

Meclis hükûmeti sisteminin temelde parlâmanter rejimden farksız olduğu görüşünü benimsemeyen birçok anayasa hukukçuları da, meclis hükûmetinin tanımlanmasının çok güç olduğunu kabul etmektedirler. Meclis hükûmeti konusunda en etraflı incelemenin sahibi olan Paul Bastid, doktrinde meclis hükûmeti olarak kabul edilen sistemlerin, aslında birbirlerinden çok farklı olduklarını belirterek böyle bir tanımın güçlüğüne değinmektedir. Bastid'e göre, "bütün tanımlar tehlikelidir" vecizesinin gerçeğe bu kadar yakın olduğu başka bir durum yoktur. Çünkü meclis hükûmeti deyimi "çok farklı rejimlere uygulanmaktadır. Üstelik, meclis hükûmeti ile parlâmanter hükûmetin sınırları son derece belirsizdir." Bastid, yukarıda değindiğimiz, meclisin sürekliliği, bakanların azledilebilirliği, devlet başkanının yokluğu gibi unsurların meclis hükûmetinin zorunlu şartları olmadığını belirterek, iki sistem arasındaki temel farkı bir ruh, bir yönelim farkında görmektedir: "Şunu söyleyebiliriz ki, bir meclis hükûmeti ruhu mevcut olduğu gibi, bir parlâmanter hükûmet ruhu da vardır ve bunların birinden ötekine geçişi tesbit etmek çoğu zaman çok zordur. Siyasal biçimler, katı hukukî tanımlar içinde tesbit edilmeye elverişli değildir. Parlâmanter hükûmetin kendisi de bir deneyimin ürünüdür. O da, birçok somut geleneklere dayanmaktadır; oysa, bunların kurallarını katı anayasa hükümleri içinde formüleştirmek güçtür." Bastid'a göre bu ruh farkı, parlâmanter rejimde yürütme organının, parlâmento karşısında daha özerk ve inisiyatif sahibi oluşudur²². Bu farkın da, hukukî olmaktan çok, siyasal bir fark olduğunda kuşku yoktur. Nihayet, meclis hükûmeti sisteminin bağımsız bir hükûmet şekilleri kategorisi olarak varlığını kabul

²¹ Mirkin Guetzevitch, *Hukuku Esasîyede Yeni Temayüller* (Ankara, 1938), s. 196, n. 1; aynı yazar, "Le Parlementarisme sous la IVe République," *Revue Politique et Parlementaire*, c. 181 (1947), s. 232.

²² Bastid, a.g.e., s. 387-92.

eden yazarlar da, meclis hükûmetinin, uygulamada teorik görünümünden çok farklı biçimde işlediğini, meclis üstünlüğünün yerini bir kişinin veya küçük bir grubun otoriter yönetiminin aldığını belirtmektedirler. Her şeyden önce, bu yazarların da işaret ettikleri gibi meclis hükûmeti, olağanüstü hallerde, özellikle ihtilâl dönemlerinde başvurulmuş geçici ve istisnaî bir hükûmet şeklidir. Meclis hükûmetinin örnekleri olarak gösterilen İngiliz Uzun Parlâmentosu, Fransız Millî Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ve şüphesiz Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, tipik anlamda ihtilâl veya olağanüstü hal meclisleridir. Birinci Dünya Savaşından sonra Baltık devletlerinde, Polonya'da ve Avusturya'da kurulan meclis hükûmetleri de kısa ömürlü olmuşlardır. Meclis hükûmeti sistemini demokratik bir rejim içinde uzun süre devam ettirebilmiş tek ülke, kendine özgü birçok şartları olan İsviçre'dir. Meclis hükûmetinin uygulamada biçim değiştirerek dejenere olması hakkında Cadart, şunları söylemektedir: "Gerçekte bu rejim, sistemin tam anlamıyla tersine dönmesi suretiyle, kolayca kendi karşısına dönüşür... Hatta kolaylıkla düpedüz diktatörlük biçimine dönüşür... Gerçekte meclis hükûmeti teorisi, hiç değilse saf şeklinde, tamamen hayalciidir. Tecrübe göstermektedir ki bu sistemi işletmek mümkün değildir... Bu rejim, anarşiye ve onu takiben büyük kolaylıkla diktatörlüğe yol açması bakımından çok tehlikelidir."²³ Aynı şekilde, Başgil'e göre "Meclis hükûmeti, bir temerküz sistemi olmak itibarıyla... meclis hegemonyası perdesi arkasında bir şef hâkimiyeti doğurmaktadır... Yüzlerce azadan teşekkül eden bir Millet Meclisi fiilen hükûmet icra edemez. Hükûmet ve idareyi, ister istemez, teşkil edeceği bir heyete bırakmaya mecbur olur. Sıfatı ister vekil, ister müstahdem olsun, fiiliyatta hükûmet ve idare bu heyetin elinde bulunur... Mecliste ister istemez birtakım görüş ve kanaat ayrılıkları olacak ve bunlar hizipleşerek çarpışacaktır. Bu çarpışmada hiziplerden en hareketli ve cüretlisi, etrafına ekseriyeti toplayarak ekalliyeti susturacak ve hükûmet mevkiine geçip bütün meclise hâkim olacaktır. Bu vaziyete gelen hizbin karşısında başka bir kuvvet olmadığı için bütün devlet hâkim hizbin, daha doğrusu hizip şefinin idaresi altına girecektir"²⁴. Meclis hükûmeti teorisinin hayalçiliği, siyasal liderlik olgusunu nazara almamış olmasından kaynaklanmaktadır. Büyük bir grubun liderlik fonksiyonunu üstlenmesi, doğal olarak onun ileri gelen üyelerinden oluşacak çok daha küçük bir yürütme kurulunun ise sadece pasif bir uygulayıcı rolüyle yetinmesi, eşyanın tabiatına aykırıdır. Nitekim

²³ Cadart, a.g.e., s. 448-49.

²⁴ Başgil, a.g.e., s. 306-307.

meclis hükûmeti sistemini demokratik çerçeve içinde yürütebilen İsviçre'de de Federal Konsey hukuken Meclise tamamen bağımlı olmakla beraber, uygulamada onun karşısında büyük otorite sahibidir²⁵.

Türkiye'de Meclis Hükûmeti Deneyi

Türkiye'de Millî Mücadele döneminin hükûmet sistemini hukukî açıdan incelemiş olan bütün yazarlar, istisnasız olarak, bu dönemin meclis hükûmetinin en tipik örneklerinden birini meydana getirdiğini vurgulamışlardır. Kubalı'ya göre, "1921 Anayasasının en klâsik şekli ile kabul ettiği hükûmet şekli bu idi."²⁶ Tarık Zafer Tunaya, "bu türün en uzun süreli örneklerinden birini kendi gelişmelerimiz içinde buluruz" demektedir²⁷. İlhan Arsel, "Birinci Büyük Millet Meclisi bidayette tam ve mutlak bir Meclis Hükûmet sistemi ihdas etmiş idi... Kanunların icrası işini dahi Büyük Millet Meclisi kendi üzerine almıştı" görüşündedir²⁸. Aldıkaçtı'ya göre "Türkiyemizde meclis hükûmeti saf şeklinde her yerden daha kuvvetli olarak gerçek hüviyeti ile 1921 Anayasasında bulunmakta idi."²⁹ Başgil, meclis hükûmeti rejiminin "en saf" ve "en güzel" örneğini İstiklâl Savaşı Türkiye'sinin vermiş olduğu kanısındadır.³⁰ Nihayet, meclis hükûmeti üzerindeki değerli mukayeseli araştırmasına yukarıda değindiğimiz Bastid, Türkiye'ye ayırdığı bölümde, 1921 Anayasasının kurduğu rejimin "en tartışılmaz biçimde bir meclis hükûmeti rejimi" olduğunu belirtmektedir³¹.

Bu makaledeki amacımız, yukarıda değinilen teorik açıklamaların ışığı altında, Türkiye'deki Büyük Millet Meclis Hükûmeti deneyini (1920-23) değerlendirmek ve bu sistemin gerçekten meclis hükûmetinin teorik esaslarına uygun olup olmadığını araştırmaktır. Bunun için ilkin, sistemin meclis hükûmeti modeline uyar görünen unsurlarının neler olduğunu belirtmemiz gerekir. Daha sonra ise, bu modelden gerek hukuk, gerek uygulama plânında görülen sapmalar ele alınacaktır.

²⁵ Burdeau, a.g.e., s. 179-80; Kubalı, a.g.e., s. 393.

²⁶ Kubalı, a.g.e., s. 392.

²⁷ Tarık Z. Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (İstanbul, 1980), s. 393.

²⁸ Arsel, a.g.e., s. 66.

²⁹ Aldıkaçtı, a.g.e., s. 179.

³⁰ Başgil, a.g.e., s. 299, 304.

³¹ Bastid, a.g.e., s. 380.

III. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Döneminde Meclis Hükûmeti Özellikleri:

1. Büyük Millet Meclisinin Olağanüstü Karakteri:

İstanbul'un 16 Mart 1920'de İngilizler tarafından resmen ve fiilen işgali ve Meclis-i Mebusanın dağılmasından sonra, Atatürk'ün 19 Mart 1920 günü valiliklere, bağımsız sancaklara ve kolordu komutanlarına gönderdiği bildiriye "Devlet merkezinin korunmasını, milletin bağımsızlığını ve devletin kurtarılmasını sağlayacak tedbirleri düşünmek ve uygulamak üzere, millet tarafından olağanüstü yetkiler taşıyan (salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz) bir meclisin Ankara'da toplantıya çağırılması" zorunluluğu belirtilmiştir. Atatürk, "olağanüstü yetkilere sahip bir meclis" deyiimiyle bir Kurucu Meclisi (Meclis-i Müessesan) kastedtiğini, hatta bildirinün müsveddelerinde bu deyiimi kullandığını, bazı itirazlar üzerine bundan vazgeçtiğini, amacın toplanacak meclisin rejimi değiştirmek yetkisine ilk anda sahip olmasını sağlamak olduğunu Nutuk'ta açıklamaktadır³². Görülüyor ki, Birinci Büyük Millet Meclisi, normal zamanların normal bir meclisi olarak değil, gerektiğinde rejimi değiştirme yetkisiyle de donatılmış olağanüstü bir meclis, kısacası bir kurucu meclis hüviyetiyle ortaya çıkmıştır.

Kuvvetler Birliği İlkesi - Yürütme Organının Bağımlılığı

Büyük Millet Meclisi, bu olağanüstü niteliğinin gereği olarak daha ilk gününden itibaren, sadece yasama yetkisinin değil, yürütme yetkisinin de sahibi sayılmıştır. Büyük Millet Meclisi adına yürütme işlerini görmekle görevli İcra Vekilleri Heyeti, varlığını Meclis dışı bir organın (meselâ bir devlet başkanının) iradesinden, hatta Anayasadan (Osmanlı Kanunu Esaslarında elbette bu tür bir yürütme organı için hukukî dayanak bulmak mümkün değildi) değil, sadece ve doğrudan doğruya Büyük Millet Meclisinin iradesinden almıştır. Büyük Millet Meclisinin 25 Nisan 1920 tarih ve 5 sayılı Genel Kurul kararında "Kuvve-i icraiye teşkiline karar verildi" denilmektedir³³. Dolayısıyla, İcra Vekilleri Heyetinin hukukî varlığının kaynağı, Meclisin bu kararıdır. Meclis, bu karar doğrultusunda 2 Mayıs 1920 tarihinde "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti

³² M. Kemal Atatürk, *Nutuk* (Ankara, 1984: Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Kutlama Koordinasyon Kurulu, Bugünkü Dille Yayına Hazırlayan Prof. Dr. Zeynep Korkmaz), c. 1, s. 287-88.

³³ A. Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri* (Ankara, 1957), s. 81.

İntihabına Dair 3 sayılı Kanunu" kabul etmiş ve yürütme işlerini görmek üzere on bir kişiden oluşan bir İcra Vekilleri Heyeti kurmuştur.³⁴

Böylece, Büyük Millet Meclisinin iradesinin ürünü olan İcra Vekilleri Heyetinin ona bağımlı statüsü, 20 Ocak 1921 tarihli Anayasa (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) ile de devam ettirilmiştir. Bu Anayasanın 2'nci maddesine göre "icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." Böylece kuvvetler birliği ilkesi, en açık biçimde ifade edilmiş olmaktadır. Üçüncü maddede de, "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti 'Büyük Millet Meclisi hükûmeti' unvanını taşır" denilmektedir. Nihayet 8'inci maddeye göre "Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin bölündüğü daireleri özel kanun gereğince seçmiş olduğu vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icraî hususat için vekillere veçhe tayin ve gerektiğinde bunları tebdil eyler." Özellikle bu son cümledeki hükmün, meclis hükûmetinin tipik bir özelliğini yansıttığı söylenebilir. Gerçekten, bununla Büyük Millet Meclisine, yürütme konularında İcra Vekillerine yön gösterme, yani direktif verme yetkisi tanınmış olmaktadır. Böylece Meclis, yürütme işlerinde doğrudan doğruya etkili olabilecektir.

Meclisin yürütme alanında doğrudan doğruya etkili olabilmesine imkân veren başka bir hüküm de, yukarıda değinilen "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun"un 3'üncü maddesine göre her vekilin, "deruhte ettiği işlerin ifasında mensup olduğu encümenin istişarî oyunu" alabilmesidir. Ancak aşağıda görüleceği gibi, bu danışma zorunlu değildir.

Atatürk'ün Birinci Büyük Millet Meclisi dönemi içindeki çeşitli konuşmaları, bu hükûmet sisteminin mahiyetine ışık tutacak niteliktedir. Söz konusu konuşmalarında Atatürk, kuvvetler birliği ilkesini ısrarla vurgulamış, Büyük Millet Meclisinin normal bir yasama organı olmadığını, yürütme işlerinin de aslî sahibi olduğunu açıkça ifade etmiştir. Meselâ Meclisin açılışının ertesi günü, Meclisin niteliği ile ilgili olarak yaptığı şu konuşma çok ilginçtir: "Yüce Meclisiniz denetleyici ve inceleyici bir Meclis-i Mebusan değildir. Dolayısıyla yalnız yasama ve kanun yapma ile görevli olarak sorumlu bir mevkiden milletin mukadderatını nezaret altında bulunduracak değil, bilfil onunla iştiğal edecektir... Yüce Meclisiniz, haiz olduğu olağüstü yetkiye dayanarak karşısına çıkacak bir yürütme kuvvetini yalnız denetleme ve milletin hayatî sorunları üzerinde böyle bir heyetle mücadeleye mecbur kalmak gibi şimdiki durumun tahammül

³⁴ Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 82.

edemeyeceği sınırlı bir yasama göreviyle değil, milletin genel yönetimini fiilen üstlenmek ve memleket ve hilafetin selâmetini bizzat temin ve müdafaa etmek görev ve yetkisiyle teşekkül etmiştir ve artık Yüce Meclisinizin üzerinde bir kuvvet yoktur³⁵. Atatürk, 1 Aralık 1921 tarihli Meclis konuşmasında kuvvetler birliği lehindeki görüşlerini daha da kuvvetle savunmuştur: “Hakikatte Efendiler, tabiatte Efendiler, âlemde Efendiler, taksim-i kuva yoktur.. Yani irade-i milliye ile ifade ettiğimiz kuvvette taksim-i kuva yoktur... Millî hâkimiyet, yasama kuvvetinde değil, bu kuvvetin üzerinde tecelli eder. O ise yürütme kuvvetine aittir... Yasama kuvveti kanun yapar, fakat yine yasama kuvveti, yaptığı kanunun tatbikatını kendisi temin ve tekeffül etmez... Halbuki Efendiler, her şey kanun yapmaktan ibaret değildir. Bilakis her şey o kanunları tatbik etmek ve ettirmekten ibarettir... Tatbik eden, icra eden, karar verenden daima daha kuvvetlidir.” Şu halde, yürütme kuvveti hükümdara bağlı kaldığı sürece, millî egemenlik tam anlamıyla gerçekleşemez. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı, ideal bir durum değil, hükümdarların müstebit iktidarlarının etkisini hafifletmek, bu iktidarı biraz olsun sınırlandırmak için bulunmuş bir “ehven-i şer”dir³⁶.

3. Devlet Başkanının Yokluğu:

Gerek 1921 Anayasası, gerek Millî Mücadele döneminin diğer kanunları, bir devlet başkanlığı makamı yaratmamışlardır. Atatürk, 24 Nisan 1920 günü Büyük Millet Meclisinde hükümet teşkilâtı hakkında yapılan görüşmelerde durumu şöyle açıklamıştır: “Anadolu’da muvakkat kaydiyle dahi olsa bir hükümet reisi tanımak veya bir padişah kaymakamı ihdas etmek hiçbir suretle kabil-i cevaz değildir. Şu halde reissiz bir hükümet vücuda getirmek zarureti içindeyiz... Diğer taraftan herhangi bir makama devlet ve millet güçlerini birleştirme ve dengeleme yetkisi vererek o makamı sorumsuz kılmak felâket doğurur.”³⁷

4. Yürütme Organının Meclis Tarafından Seçilmesi:

Millî Mücadele döneminin hükümet sistemi, bu açıdan da meclis hükümeti modeline uygundur. “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 sayılı Kanun”, vekillerin Büyük Millet Meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından mutlak çoğunlukla ve teker teker

³⁵ Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri (Ankara, 1961: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları), c. 1, s. 61-63.

³⁶ Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, c. 1, s. 210-15.

³⁷ Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, c. 1, s. 62.

seçileceklerini öngörmüştür. Sözü geçen Kanunun 2'nci maddesine göre "İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyet-i mutlakası ile aralarından intihap olunur."³⁸ Bu uygulamanın, bazı sakıncalı kişilerin vekil olmasına yol açması karşısında,³⁹ Kanun 4 Kasım 1920 tarihinde 47 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve İcra Vekillerinin, Büyük Millet Meclisi Reisinin meclis üyelerinden göstereceği adaylar arasından, mutlak çoğunlukla seçileceği hükmü kabul edilmiştir⁴⁰. Atatürk, Meclis Başkanının aday göstermesi usulünün, Meclisin iradesini sınırlama niteliğinde olmadığını, bunun sadece Meclisin yapacağı seçimi kolaylaştırmak amacına yönelik olduğunu, zaten böyle bir usulün Anayasa gereği olmadığını, dolayısıyla zamani geldiğinde değiştirilebileceğini belirtmiştir⁴¹. Nitekim 8 Temmuz 1922 tarih ve 244 sayılı Kanunla bu ilke değiştirilmiş ve İcra Vekillerinin seçimindeki ilk yönetime dönülmüştür. Bu Kanunun birinci maddesine göre, "İcra Vekilleri Reisi ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oy ve mutlak çoğunlukla meclis üyeleri arasından ayrı ayrı seçilirler"⁴².

1921 Anayasası, vekillerin seçim şekli hakkında bir hüküm getirmemiş, bunun "özel kanun" gereğince yapılacağını belirtmekle yetinmiştir (m. 8). Görülüyor ki, ister Meclis Başkanı tarafından aday gösterilsin ister gösterilmesin, İcra Vekillerinin seçimi işi, tamamen meclise ait bir yetki olmuş ve vekiller meclis tarafından teker teker seçilmişlerdir. Bu usulde, parlâmanter rejimde olduğu gibi, devlet başkanının başbakanı ataması, bakanları başbakanın seçmesi ve devlet başkanının ataması, daha sonra da kabine listesinin meclisin onayına değil, güvenine sunulması söz konusu değildir. Bakanların seçimi işi doğrudan doğruya meclise ait olduğu gibi, meclis onların azlinde de tek söz sahibidir. 1921 Anayasasının 8'inci maddesine göre meclis, gerektiğinde bakanları değiştirebilmektedir.

³⁸ Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 82.

³⁹ Bunun en tipik örneği, Tokat Milletvekili Nâzım Bey'in 4 Eylül 1920 tarihinde İçişleri Bakanlığına seçilmesidir. Atatürk, *Nutuk*'ta Nâzım Bey hakkında şunları söylemektedir: "Nâzım Bey, bizzat veya dolaylı olarak yabancı çevrelerden bazıları ile temas yolunu bulmuş; onlardan teşvik görmüş ve yardım imkânları da sağlamıştı... Bu zatın yabancı çevrelere casusluk ettiğine de asla şüphe etmiyordum. Nitekim, daha sonra İstiklâl Mahkemesi birçok gerçeği ortaya koymuştu... Böylece Nâzım Bey, Hükümetin bütün iç idare makinesinin başında, memleket ve millete değil, fakat paralı uşağı olduğu kimselerin gerçekleşmesine en büyük hizmeti yapabilecek duruma gelebilmişti. Elbette Efendiler, buna asla razı olamazdım. Onun için İçişleri Bakanı Nâzım Bey'i kabul etmedim ve istifaya mecbur ettim." (*Nutuk*, c. 2, s. 341-42).

⁴⁰ Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 84.

⁴¹ 1 Aralık 1921 tarihli Büyük Millet Meclisi konuşmasında. Bk. *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, c. 1, s. 219.

⁴² Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 88.

Millî Mücadele döneminde kabul edilen bu hükûmet kurma yöntemi, İcra Vekilleri arasında, parlâmanter rejimin temel özelliklerinden biri olan kabine dayanışmasını zayıflatabilecek, hiç değilse böyle bir dayanışmanın mevcut olmamasına imkân verebilecek niteliktedir. Nitekim bu dönemin çok ilginç bir hükmü, Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunda yer almıştır. Bu hükme göre (m. 4) “İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilâfi Büyük Millet Meclisi halleder.” Bakanların meclis önünde farklı görüşleri savunmaları ve bu anlaşmazlıkların meclisçe çözülmesi, parlâmanter rejimde rastlanması mümkün olmayan, daha doğrusu bu rejimin mantığına aykırı düşen bir durumdur. Atatürk, bunun ilginç bir örneğine **Nutuk**'ta değinmektedir. 1921 sonbaharında, Nurettin Paşa'nın yargılanıp yargılanmaması konusunda İcra Vekilleri Heyeti ile Atatürk ve onun görüşüne katılan Fevzi Paşa arasında bir anlaşmazlık çıkmış ve bu, neticede Meclisçe çözülmüştür⁴³.

Gene Atatürk, yukarıda değindiğimiz 1 Aralık 1921 tarihli önemli meclis konuşmasında, İcra Vekilleri Heyeti içinde dayanışma aramanın, mevcut hükûmet sistemine göre zorunlu olmadığını belirtmiştir:”... Buyuruyorlar ki, Heyet-i Vekilede tesanüt lâzımdır... Hakikaten de bir zatı intihap etmek, o zata kendi çalışma arkadaşlarını intihap ettirmek suretiyle bir heyet vücuda getirmek cidden tesanüt temini için çok güzel. Fakat, Efendiler... bendeniz diyorum ki, Heyet-i Vekilede bu kadar tesanüt aramayınız! Mademki hükûmet, Yüce Meclisinizdir, mademki bütün programlar ve emirler buradan çıkar ve mademki her türlü işte, içte ve dışta tek merci yüce heyetinizdir, asıl tesanüdü ulu heyetinizde arayınız... Böyle mütesanit bir heyetin içinde ve mütesanit bir heyetin nokta-i nazarını, emirlerini temin etmekle görevli olan insanlar arasında aranacak tesanüt ikinci derecede kahr.”⁴⁴

5. Meclisin Sürekliliği:

Gene meclis hükûmeti modeline uygun niteliklerden birisi de Birinci Büyük Millet Meclisinin sürekli olarak çalışan bir meclis olmasıdır. Bu, onun yürütme işlerinin de aslı sahibi olmasının zorunlu sonucudur. Süreklilik (istimrar) ilkesi, 5 Eylül 1920 tarih ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanununda açıkça ifade edilmiştir. Bu kanunun birinci maddesine göre “Büyük Millet Meclisi, Hilâfet ve Saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve

⁴³ *Nutuk*, c. 2, s. 427.

⁴⁴ *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri*, c. 1, s. 217-18.

istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar aşağıdaki şartlar içerisinde müstemirren inikad eder.”⁴⁵ Bu ilke, 1921 Anayasasının ek maddesinde de (madde-i münferide) teyit edilmiştir: “...el-yevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisab-ı Müzakere Kanununun 1. maddesinde gösterildiği üzere, gayesinin husulüne kadar müstemirren müctemi bulunacağı cihetle...”

6. Yürütmenin Meclisi Etkileme Araçlarından Yoksunluğu:

İcra Vekilleri Heyeti, sürekli olarak çalışan Büyük Millet Meclisinin çalışma süresini kısaltacak veya meclisi tatil edecek yetkilere sahip olmadığı gibi, parlâmanter rejimlerde görüldüğünün aksine yeni seçimler yapılmak üzere meclisi feshetmesi de elbette söz konusu olamaz. Muhtemelen Meşrutiyet döneminin kötü deneylerinin etkisiyle yürütme organına fesih yetkisi verilmesinden kesinlikle kaçınılmış, hatta hükûmet sisteminin büyük ölçüde parlâmanter rejim nitelikleri aldığı 1924 Anayasasında bile yürütmeye böyle bir yetki verilmesi kabul edilmemiştir.

III. Meclis Hükûmeti Sisteminden Sapmalar:

Millî Mücadele döneminin hükûmet sisteminin bir meclis hükûmeti olduğu kanısını uyandıran bu kuvvetli kanıtlara rağmen, bu modelin özelliklerinden bazı önemli sapmaların görüldüğü de bir gerçektir. Bu sapmaları, yukarıdaki sıra içinde teker teker görelim:

1. Kuvvetler Birliği İlkesi:

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde kabul edilmiş olan kuvvetler birliği ilkesi, Meclisin yürütme işlerini gerektiğinde bizzat yapabileceği anlamında anlaşılmamıştır. Birinci Büyük Millet Meclisinin ilk günlerinde, hükûmet şekli üzerinde tartışmalarda bulunulurken bazı milletvekilleri, yürütme işlerinin doğrudan doğruya ilgili meclis komisyonları tarafından üstlenilmesini önermişlerdir ki, belki meclis hükûmetinin ruhuna en uygun olan çözüm budur. Meselâ bu öneriyi savunan Afyon Karahisar Milletvekili Mehmet Şükrü Bey, “Komisyon başkanlarıyla (Meclis) Başkanlık Divanı önemli meselelerde birleşerek karar vermek ve komisyonlar Divan başkanlarıyla Genel Kurula karşı sorumlu olmak en kestirme ve en uygun bir hareket tarzı olur” diyordu⁴⁶. Neticede kabul edilmeyen bu öneriye

⁴⁵ Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 83.

⁴⁶ *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi* (TBMM ZC, 3. Basılış, T.B.M.M. Matbaası, Ankara 1959), Devre I, c. 1, İçtima 3, s. 52-53.

karşı Lâyiha Komisyonu Başkanı Celâleddin Arif Bey'in verdiği cevap ilginçtir: "İşin içinde bir sorumluluk meselesi mevcut olduğu için o takriri o şekilde kabul edemedik ve kabul etmek de bizim için imkânsızdı. Çünkü bir mesele ortaya atıldığı zaman onun sorumluluğunu yüklenecek ve o sorumluluğun kendisine yükleyeceği yükten çekinmeyecek bir kişiye ihtiyaç görülür. Eğer kararlar komisyon tarafından alınacak olursa o sorumluluğu kim yüklenecek, komisyon mu? Komisyon üyeleri Genel Kuruldan arzu ve hevesleriyle ayrılmış birtakım kişilerdir ve bu kişilere biz ne gibi bir sorumluluk yükleyebiliriz? Siyasî ve cezaî sorumluluğu ancak biz bir kişinin uhdesine yükleyebiliriz. Fakat bir komisyon üyelerinin tümünün üzerine aynı şekilde sorumluluk yükleyebilmek gayet güçtür, olamaz."⁴⁷

Gene aynı görüşmeler sırasında bazı milletvekilleri, İcra Vekillerinin yürütme işlerinde ilgili Meclis komisyonu ile danışmalarının zorunlu olmasını istemişlerse de, bu öneri de kabul edilmemiş ve bilindiği gibi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunun 3'ncü maddesinde "her vekil deruhte ettiği umurun ifasında mensup olduğu encümenin rey-i istişarîsini alabilir" denilmek suretiyle, danışıp danışmama konusunda takdir yetkisi vekile tanınmıştır. Danışmanın zorunlu olmasını isteyenlere karşı Kastamonu Milletvekili Abdülkadir Kemali Bey, şu cevabı vermektedir: "Eğer bunlar (vekiller) meclise karşı sorumlu olacaklarsa bu gibi kayıtlamalara lüzum yoktur. Komisyonlardan görüş almak zorunluluğu kesin şekilde yüklenir ve komisyonlarca alınacak karara fikren vekil muhalif olursa, mecliste kendi görüşüne aykırı bir fikri savunma ve neticesinde sorumluluğa maruz kalmak ihtimali vardır." Aynı konuda Celâleddin Arif Bey de şunları söylemektedir: "Bazı... önemli meselelerde vekil olan zat aydınlatılmasını isteyebilir. Onun için komisyona başvurur ve komisyondan... kendisine yapılacak olan uyarıları dinler; bunun gereğine uyup uymamak, kendisine düşecek sorumluluğu ortaya çıkarabilir"⁴⁸. Görülüyor ki, komisyona danışıp danışmama vekilin takdirine bağlı olduğu gibi, danışmada bulunulması halinde de komisyon görüşünün vekil yönünden hukukî bağlayıcılığı yoktur. Buna uymamak, nihayet vekilin siyasal sorumluluğunun harekete geçirilmesine, yani kendisinin meclisçe düşürülmesine yol açabilir. Bunun da, parlâmanter rejimdeki bakanların siyasal sorumluluğu mekanizmasından farklı bir yönü yoktur.

1921 Anayasasının 8'inci maddesinde, Meclisin yürütme işlerinde vekillere "veçhe tayin" edebileceği (yön gösterebileceği) yazılıysa da, bunun

⁴⁷ TBMM ZC, Devre I, c. 1, İctima 8, s. 157.

⁴⁸ TBMM ZC, Devre I, c. 1, İctima 8, s. 157, 174.

pratik anlamı pek açık değildir. Anayasanın Mecliste görüşülmesi sırasında bir milletvekili (Amasya Milletvekili Ömer Lûtfi Bey) bu deyimini neyi ifade ettiğini, meclisin hükûmeti icradan önce mi, yoksa icradan sonra mı kontrol edebileceğini sormuşsa da, buna Anayasa Komisyonu tarafından açık bir cevap verilememiştir. Gene aynı maddenin görüşülmesi sırasında bazı milletvekilleri, meclisin yürütme görevinin bir hayalden ibaret kaldığını, yasama görevi bakımından bile Meclis-i Mebusandan daha aşağı bir mertebede bulunduğunu, vekillerin hiçbir zaman komisyonların görüşünü almak ihtiyacını hissetmediklerini, hattâ komisyonların davetlerine icabet etmediklerini, yürütmeye ait herhangi bir işin Meclise havale edilmediğini, Vekiller Heyetinin önceden Meclise danışmaksızın hareket ettiğini ileri sürmüşlerdir⁴⁹.

Yürütme işlerinin Meclis tarafından değil, ancak İcra Vekilleri tarafından yapılabileceği kuralı kesinlikle benimsenmiş görünmektedir. Birinci Büyük Millet Meclisinin uygulamasında bunu kanıtlayacak sayısız örnek-olay mevcuttur. Meclis, önüne getirilen bazı işlerin “alelusül muamele-yi resmiyenin ifasından ibaret bir muamele-yi icraiye” olduğu gerekçesiyle, bu konularda işlem yapmayı reddetmiştir⁵⁰. Konya bölgesindeki isyanların sebep ve faillerini araştırmak üzere beş milletvekilinden kurulu bir heyetin Meclisçe görevlendirilerek ilgili bölgeye gönderilmesi hakkındaki önerinin görüşülmesi sırasında Dahiliye Vekili Câmi Bey, bu heyetin ancak “irşad” amacıyla gidebileceğini, yok eğer olağanüstü bir idarî ve icraî yetkiye sahip olacaksa, bunun mahallî mülkî âmirlerin ve dolayısıyla İcra Vekilleri Heyetinin yetkileriyle çatışacağını, İcra Vekillerinin bundan dolayı sorumluluk kabul edemeyeceklerini söylemiş; Meclis de, bu görüşe uygun olarak, söz konusu heyetin “heyet-i icraiyenin vazifesine müdahale etmemek üzere” ve ancak “irşad” vazifesiyle gönderilmesini kabul etmiştir⁵¹.

Bazı memurların atanmasının veya atanmasının onaylanmasının Meclis tarafından yapılması yolundaki çeşitli öneriler de Meclisçe benimsenmemiştir. Meselâ basın ve istihbarat genel müdürünün, Meclis Genel Kurulunca onaylanmak şartıyla atanması önerilmişse de, bunun “İcra Reisinden mesuliyeti almak” demek olduğu, dolayısıyla sorumluluk ilkesine aykırı düşeceği ileri sürülerek öneri reddedilmiş ve sözü geçen genel

⁴⁹ TBMM ZC, Devre I, c. 6, İçtima 113, s. 349-50; c. 7, İçtima 130, s. 206-207; c. 7, İçtima 131, s. 233.

⁵⁰ İki örnek için, bk. TBMM ZC, Devre I, c. 1, İçtima 16, s. 316-17.

⁵¹ TBMM ZC, Devre I, c. 1, İçtima 17 ve 18, s. 334, 346, 348-49.

müdürün, İcra Vekilleri Heyeti Reisi tarafından atanması kabul olunmuştur⁵². Aynı şekilde, “muvakkat temyiz heyeti”nin başkan, üye ve savcılarının atanmalarının Meclisçe tasdik edilmesi veya bu atamalarda Adliye Komisyonunun görüşünün alınması yolundaki öneriler de kabul edilmemiştir⁵³.

Memurların atanma ve azil sebeplerinin Meclise niçin bildirilmediği hakkındaki bir soru önergesine verdiği yazılı cevapta Mustafa Kemal Paşa, yukarıdaki gerekçelere dayanarak şunları söylemiştir: “... azil ve tayin keyfiyetleri etrafında Mecliste görüşme ve tartışmaların cereyan etmesi, Meclisin önemli görüşmelerine engel olacak derecede büyük bir zamanı kaybettireceği gibi, Meclisin azil ve tayinler hakkında kararlar alması, asıl sorumlu olan Heyet-i Vekilenin sorumluluğunun ortadan kalkmasına sebep olacağı ve Meclis, isabetsiz ve kanunsuz gördüğü her türlü iş ve konularda vekillerinden her an ve zaman istizaha yetkili olduğu cihetle, Meclisin bütün hükümet işleri için tevkil ettiği vekillerini bu hususta serbest bırakarak doğacak sonuca göre onları sorumlu tutmaları Heyet-i Vekilece daha tabii gibi mütalâa edilmiştir.”⁵⁴

Benzer bir tartışma 1921 Anayasasının görüşülmesi sırasında da cereyan etmiş, bazı milletvekilleri Kanun-u Esasîye göre padişahın iradesine bağlı olan bütün işlemlerin bizzat Meclisçe yapılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Mustafa Kemal Paşa, buna verdiği cevapta, eğer amaç kaymakam, mutasarrıf, sefir gibi memurların tayinini Vekiller Heyetinden almaksa, bunun mümkün olamayacağını belirtmiş ve şöyle devam etmiştir: “Çünkü bu kayd ü şartla ihtimal ki bu dakikadan itibaren ben de dahil olduğum halde Heyet-i Vekile vazifesine devam edemez. Bu kayd ü şart tahtında mesuliyet deruhte edemez.”⁵⁵

Bu konuda ilginç bir örnek-olay da, Erzurum Milletvekili İsmail Bey ve arkadaşlarının Hariciye Vekili hakkında vermiş oldukları gensorudur. Bu gensoruda, “Büyük Millet Meclisi bütün önemli işlere el koymuş olup vekiller Meclis kararlarının tenfizine memur olduklarına göre, savaş ve barış gibi önemli meselelerin Meclis kararı ile cereyanı lüzumu meydanda iken, Heyet-i Vekile, Ermenistan’a taarruz ve Ermenistanla barış meselelerinde Meclisi seyirci durumuna düşürmüş olduğu gibi, bugün doğu dünyası politikasının merkezi olan Moskova’ya yeniden bir büyükelçi gönderilmesi

⁵² TBMM ZC, Devre I, c. 2, İctima 25, s. 123-24.

⁵³ TBMM ZC, Devre I, c. 2, İctima 22, s. 39, 53-57.

⁵⁴ TBMM ZC, Devre I, c. 4, İctima 76, s. 397-98.

⁵⁵ TBMM ZC, Devre I, c. 7, İctima 135, s. 333-34; Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, c. 1, s. 157.

teşebbüsleri, yüce Meclisinizin görüşü alınmaksızın ve bundaki lüzum ve zorunluluk Meclise izah edilmeksizin yapılmıştır” denilmekte ve bu durumun, Meclisin “kuruluşunu esasından mahv” ettiği ileri sürülmektedir. Gensoru görüşmeleri sırasında Maliye Vekili yüce heyetinizin arzu ettiği esaslar içinde hareket etmekle beraber, kendi mesuliyetini müdrik bulunuyor... Kendi icraatından madem ki mesuldür, o da ister ki mesuliyetin gerektirdiği surette lâzım gelen kararları da alsın. Eğer mesuliyeti Heyet-i Vekileden kaldıracak olursanız bir anarşi olur... Binaenaleyh o mesuliyeti onların üzerine yüklettiğiniz zaman, mukabilindeki vazifeyi de onlara tevcih buyurmalısınız.”⁵⁶

Aynı nitelikte olarak, 31 Ocak 1921 tarihli birleşimde bazı milletvekilleri, Londra’ya bir temsilci heyeti gönderilmesi hakkında İstanbul’la yapılacak yazışmaların, daha sonra Meclis Genel Kurulunun onayına sunulmak üzere, ilkin bir özel komisyonda görüşülmesini önermiş ve hükûmetin bu yazışmaları kendi inisiyatifi ile yürütmekte olmasını eleştirmişlerdir. Bunun üzerine İcra Vekilleri Heyeti Reisi Fevzi Paşa, bu önergeyi Heyet-i Vekileye güvensizlik sayacağını bildirerek, Meclisten güvenoyu istemiş ve oybirliği ile güvenoyu almıştır.⁵⁷

Görülüyor ki, Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde, ilk bakışta sanılabileceğinin aksine, bir “kuvvetler karışımı” (**confusion des pouvoirs**) görülmemiştir. Yürütme işleri, Büyük Millet Meclisi tarafından değil, İcra Vekilleri Heyeti tarafından görülmüş, bunu değiştirmeye yönelik teşebbüsler başarılı olmamıştır. Büyük Millet Meclisinin yürütme işlerinde icra vekillerine “yön göstermesi” ve icra vekillerinin ilgili Meclis komisyonlarına danışmaları ilkeleri, hemen tamamen teorik plânda kalmıştır. İcra Vekilleri, sorumluluğun gerektirdiği yetkileri istemekte ve kullanmakta kararlı davranmışlardır. Bu durumda, Meclisin yürütme işlerini etkilemesi, ancak vekillerin siyasal sorumluluğunu gerçekleştirmek, yani onları görevden almak suretiyle olmaktadır ki, bunun parlâmanter rejimin temel ilkesinden hiçbir farkı yoktur.

2. Devlet Başkanının Yokluğu:

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde, parlâmanter rejimdeki anlamında bir devlet başkanının bulunmadığı elbette doğrudur. Ancak Meclis Reisi, normal olarak devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları yerine getirmektedir. 1921 Anayasasının 9’uncu maddesine

⁵⁶ TBMM ZC, Devre I, c. 5, İktima 98, s. 339, 373-77, 380.

⁵⁷ TBMM ZC, Devre I, c. 8, İktima 141, s. 26-27, 32.

göre, “Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumiyesi tarafından intihap olunan reis, bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyet-i Vekile mukarreratını tasdike salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi, Vekiller Heyetinin de reisi-i tabiîsidir.” Bu maddede değinilen “meclis namına imza vazı” yetkisi, gerçekte devletin temsili anlamına geldiği gibi, Vekiller Heyeti kararlarının tasdiki de, gene parlâmanter rejimlerde devlet başkanına ait olan bir yetkidir. Nitekim Atatürk de, **Nutuk**’ta, “Devlet Başkanlığından bahsetmeksizin onun görevini fiilen Meclis Başkanına yaptırıyorduk. Fiiliyatta, Meclis Başkanı İkinci başkandı. Hükümet vardı. Fakat Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını taşırdı. Kabine sistemine geçmekten çekiniyorduk. Çünkü saltanatçılar, hemen Padişahın yetkisini kullanması gerektiğini ortaya atacaklardı” demişti⁵⁸.

İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunda 4 Kasım 1920’de yapılan değişiklikle İcra Vekillerinin, Meclis Reisinin göstereceği adaylar arasından seçilmesi yöntemi de, hükümetin kuruluş şeklini parlâmanter rejimlerdekine bir ölçüde yaklaştırmış ve hükümet içinde daha büyük bir tutarlık ve dayanışma olmasını sağlamıştır. Belki Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde fiilen mevcut olan bu devlet başkanlığı ile parlâmanter rejimlerdeki devlet başkanlığı arasındaki tek önemli fark, başkanın birinci durumda sorumlu, ikinci durumda sorumsuz olmasıdır. Nitekim Meclisin ilk günlerinde Mustafa Kemal Paşa’nın hükümet teşkilâtı hakkındaki önerisinde bu nokta açıkça belirtilmiştir: “Bu halde yüce Meclisinize başkanlık eden zatın... icraya ait meselelerde diğer sayın üyeler (Vekiller Heyeti üyeleri) gibi Genel Kurul nezdinde tamamen mesul olması zorunludur... Bu mesuliyet, hem yüce Meclisinizdeki hem Vekiller Heyetindeki başkanlık makamının ikisine birden sâridir.”⁵⁹

Aslında, Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde bir devlet başkanlığı makamının yaratılmamış olması, teorik nedenlerden çok, pratik düşüncelerin sonucudur. Meclis üyelerinden önemli bir kısmının, hiç değilse ilke olarak saltanatın devamına taraftar olmaları karşısında böyle bir hareket, Millî Mücadelede çok ciddi çatlaklar yaratabilir, temel hedefleri tehlikeye sokabilirdi. Bunu Atatürk, **Nutuk**’ta çok açık şekilde ifade etmiştir: “Millî Mücadelenin, başarıya yaklaştıkça, safha safha bugünkü döneme kadar millî irade rejiminin bütün ilke ve gereklerini yerine getirmesi

⁵⁸ *Nutuk*, c. 2, s. 567.

⁵⁹ *TBMM ZC, Devre I, c. 1, İctima 2, 24.4.1920, s. 31.*

tabîî ve kaçınılmaz bir tarihî akış idi... Bu kaçınılmaz tarihî akışı daha başlangıçta ben de görmüş ve sezmiştim. Ancak, sonuna kadar devam etmiş olan bu sezgimizi başlangıçta bütün yönleri ile açığa vurup ifade etmedik. Gelecekteki ihtimaller üzerinde fazla konuşmak, giriştiğimiz gerçek ve maddî mücadeleye hayalî bir macera niteliği verdirebilirdi. Dış tehlikenin yakın etkilerini derinden duyanlar arasında, geleneklerine, düşünce kabiliyetlerine ve ruh yapılarına aykırı olan muhtemel değişmelerden ürkeceklerin ilk anda direnme güçlerini harekete geçirebilirdi. Başarı için pratik ve güvenilir yol, her safhayı vakti geldikçe uygulamaktı.”⁶⁰

Gene Atatürk, 25 Eylül 1920 tarihli Büyük Millet Meclisi gizli oturumunda, saltanatın geleceği ve Büyük Millet Meclisinin saltanat karşısındaki tutumu konusunda şunları söyleme gereğini duymuştur: “Türk milletinin ve onun tek temsilcisi bulunan yüce Meclisin, vatanın ve milletin istiklâlini, hayatını kurtarmaya çalışırken, hilâfet ve saltanatla, Halife ve Sultanla bu kadar çok meşgul olması sakıncalıdır. Şimdilik bunlardan hiç söz etmemek yüksek menfaatlerimiz gereğidir. Eğer maksat, bugünkü halife ve padişaha bağlılık ve sadakattan ayrılmadığını söylemek ve belirtmekse, bu zat haindir. Düşmanların vatan ve millet aleyhinde kullandıkları bir maşadır. Buna halife ve padişah deyince, millet onun emirlerine uyarak düşmanın emellerini yerine getirmek mecburiyetinde kalır. Hain veyahut makamının kudret ve yetkilerini kullanması yasaklanmış olan zat, zaten padişah ve halife olamaz. O halde ‘onu tahttan indirip yerine derhal diğerini seçeriz’ demek istiyorsanız, buna da bugünün durum ve şartları elverişli değildir. Çünkü tahttan indirilmesi gereken zat, milletin yanında değil, düşmanların elindedir. Onun varlığını yok sayarak bir diğerine itaat etmek tasavvur ediliyorsa, bugünkü Halife ve Sultan haklarından vazgeçmeyerek İstanbul’daki kabinesiyle bugün olduğu gibi makamında oturup faaliyetini devam ettireceğine göre, millet ve yüce Meclis, asıl gayesini unutup da halifeler dâvasıyla mı uğraşacaktır? Ali ve Muaviye devrini mi yaşayacağız? Özet olarak, bu konu geniş, nazik ve önemlidir. Çözümü, bugünün işlerinden değildir. Meseleyi kökünden çözmeye girişecek olursak, bugün içinden çıkamayız. Bunun da zamanı gelecektir.”⁶¹

Görülüyor ki, bu görünüşte başkansız devlet formülü, vaktinden önce saltanat taraftarlarının direnişine yol açmamak, Millî Mücadelenin bütünlüğünü bozmamak açısından yararlı olmuştur. Nitekim bu endişenin ortadan kalkmasından sonra Cumhuriyet ilân edilerek bir devlet başkanlığı

⁶⁰ *Nutuk*, c. 1, s. 11.

⁶¹ *Nutuk*, c. 2, s. 385-86.

makamı yaratılmıştır. Atatürk, **Nutuk**'ta Rauf Bey'in Cumhuriyetin ilanı konusundaki tutumunu eleştirirken, onun "Büyük Millet Meclisi Hükûmeti şeklinin sakat olacağını kabul etmek" istemediğini, oysa bu hükûmet şeklinin "geçiş dönemi zaruretlerinden olduğunu" çok iyi bilmesi gerektiğini ifade etmiştir⁶². Bu da, sadece başkansız devlet formülünün değil, fakat bütünüyle meclis hükûmeti sisteminin, Atatürk'çe pratik zorunluluklardan kaynaklanan geçici bir rejim olarak düşünüldüğünün kanıtıdır.

3. Siyasal Sorumluluk - Hükûmet Dayanışması:

Bazı yazarlara göre, meclis hükûmeti sisteminde bakanların gerçek anlamda bir siyasal sorumluluğunun olmadığı, hele yürütme organının bağımsız bir politikası bulunmadığına göre kolektif siyasal sorumluluğun hiç söz konusu olmaması gerektiği, dolayısıyla yürütme organında bir dayanışma ve tecanüsün de önem taşımadığı yukarıda belirtilmişti. Konuya bu nitelikler açısından baktığımızda da, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti sisteminin, bu teorik meclis hükûmeti modelinden önemli ölçüde saptığı sonucuna varırız. Bir defa, İcra Vekillerinin hem bireysel, hem kolektif sorumlulukları, daha meclisin ilk günlerinden itibaren açıkça kabul edilmiştir. 24 Nisan 1920 tarihli birleşimde Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen ve Büyük Millet Meclisince benimsenen hükûmet teşkilâtı hakkındaki öneri, bunu göstermektedir: "... daima yüce Meclisinizin genel kurulu, işlerin ayrıntılarına kadar fiilen inceleme ve tartışma imkânı bulamayacağından, saygıdeğer heyetinizden ayrılıp tevkil edilecek üyelerin, şimdiki hükûmet teşkilâtına nazaran gereken işbölümü esasına göre memur edilmesi ve her birinin ayrı ayrı ve cümlesinin müştereken Genel Kurul önünde sorumlu olması, amacı gerçekleştirmeye kâfidir."⁶³ İcra Vekillerinin bireysel sorumlulukları dışında, Vekiller Heyetinin kolektif sorumluluğunun da benimsenmiş olduğunu gösteren daha pek çok kanıt vardır. Meselâ İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına dair Kanunun görüşülmesi sırasında Mustafa Kemal Paşa, genelkurmay başkanının hukukî durumundan söz ederken, "kendisinin kabine ile beraber icabında düşmesi gerekir" demiştir⁶⁴. Vekiller Heyetinin tümü hakkında gensoru önergesi verildiği ve sonuçta gene Heyetin tümüne güven gösterildiği durumlar olmuştur⁶⁵. Yukarıda da bir örneği verildiği gibi, İcra Vekilleri

⁶² *Nutuk*, c. 2, s. 568.

⁶³ *TBMM ZC, Devre I, c. 1, İhtima 2, s. 31, 37.*

⁶⁴ *TBMM ZC, Devre I, c. 1, İhtima 8, s. 164.*

⁶⁵ Meselâ bk. *TBMM ZC, Devre I, c. 2, İhtima 33, s. 270-80.*

Heyetinin tümü adına Heyet Reisinin Meclisten güven istediği ve aldığı durumlarla da karşılaşmıştır⁶⁶.

İcra Vekilleri Heyetinin kolektif sorumluluğa sahip bir kurul olduğu, Vekiller Heyeti Reisliği yani Başbakanlık müessesesinin de ortaya çıkmış olmasıyla kanıtlanmaktadır. 1921 Anayasasına göre (m. 9) Büyük Millet Meclisi Reisi, Vekiller Heyetinin de tabii başkanı olmakla beraber, "İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler." İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına dair 8 Temmuz 1922 tarih ve 244 sayılı Kanunda başbakanın doğrudan doğruya Meclis tarafından seçilmesi usûlü kabul olunmuştur. Sözü geçen Kanunun birinci maddesine göre, "İcra Vekilleri Reisi ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından rey-i hafi ve ekseriyet-i mutlaka ile âzâ-yı Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar." Bu Kanunla, vekillerin seçimi konusunda ilk sisteme dönülmüş, yani meclis başkanının aday göstermesi usûlü kaldırılmış bulunmaktadır. Okandan, bu değişikliği, "müesses yeni hukukî-siyasî nizamın Meclis Hükûmeti sistemine daha fazla yaklaşması" şeklinde yorumlamaktadır⁶⁷. Oysa bizce bu Kanun, Başbakanın Vekiller Heyeti içindeki otoritesini güçlendirmek suretiyle, sistemi parlamanter rejime daha da yaklaştırmıştır⁶⁸. Başbakanın otoritesi, 14 Nisan 1924 tarihli ve 384 sayılı Büyük Millet Meclisi kararı ile ("Heyet-i Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı") daha da güçlenmiştir. Bu karara göre, "Heyet-i Vekile Reisinin İcra Vekilleri Heyetiyle Büyük Millet Meclisi arasında vasıta ve vekillerinin merci-i istişarîsi olduğu, vezaif-i müşterekeden reisin vekillerle beraber mesul bulunduğu kabul edilmiştir"⁶⁹. Bu karar, zaten baştan beri var olan kolektif sorumluluk ilkesini açıkça ifade ettiği gibi, Reisi İcra Vekilleri Heyeti ile Büyük Millet Meclisi arasında bir vasıta ve vekillerin danışma mercii haline getirmek suretiyle, onun durumunu parlâmanter rejimde başbakanın oynadığı role çok daha yaklaştırmıştır. Çünkü bu kararda geçen "vasıta" olmak deyiimi, İcra Vekilleri Heyetinin ortak görüşlerini Meclis önünde savunmak anlamına geldiği gibi, vekillerin danışma mercii olmak da, vekiller arasında koordinasyonu sağlama görevini ifade etmektedir. Bu değişikliklerle İcra

⁶⁶ Bk. yuk. not 57.

⁶⁷ Recai G. Okandan, "Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale, "Muammer Raşit Seviğ'e Armağan" (İstanbul, 1956), s. 127.

⁶⁸ Aynı görüş, Yavuz Abadan ve Bahri Savcı, *Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış* (Ankara, 1959), s. 63.

⁶⁹ Gözübüyük ve Kili, a.g.e., s. 92.

Vekilleri Heyeti Reisi, yürütme organının gerçek başı durumuna girmeye başlamıştır. Böylece, adı Devlet Başkanı olmamakla beraber, pratikte devlet başkanlığı fonksiyonlarını yerine getiren bir Meclis Başkanı ile, gene adı Başbakan olmamakla beraber başbakanlık fonksiyonlarını ifa eden bir İcra Vekilleri Heyeti Reisi, yürütmeye, parlâmanter rejimdekine pek benzer iki-başlı (düalist) bir yapı vermiştir⁷⁰.

İcra Vekilleri Heyetinin ortak (kollektif) sorumluluğu ilkesinin benimsenmiş olması, kuşkusuz, İcra Vekilleri Heyetinin ortak bir politikaya, yani bir hükümet programına da sahip olduğu anlamına gelir. Nitekim seçilen ilk İcra Vekilleri Heyeti, bir program hazırlayarak Meclise sunmuştur. İç ve dış politikayla ilgili çeşitli sorunlara değinen bu program, mahiyeti ve içeriği bakımından, parlâmanter rejimlerdeki kabine programlarından hiç de farklı değildi. Bu program, Meclisçe görüşülerek genel bir onayla karşılanmıştır. Meclis, program üzerinde herhangi bir değişiklik yapmış veya İcra Vekilleri Heyetine bu konuda bir direktif vermiş değildir⁷¹.

İcra Vekilleri Heyeti, 18 Eylül 1920 tarihinde de Büyük Millet Meclisine bir program sunmuştur. Bunda, "Heyet-i Vekilenin siyasi, idari, sosyal, askerî görüşlerini özetleyen ve idare teşkilâtı hakkındaki kararlarını ihtiva eden program"ın Büyük Millet Meclisine takdim edildiği ve bu esaslara dayanılarak hazırlanması gereken kanun tasarılarının da takdim edilmek üzere olduğu belirtilmekteydi. Bu metin de, içeriği yönünden tam bir hükümet programı mahiyetindeydi. Program üzerinde ne gibi işlem yapılacağı Mecliste tartışmalara yol açmış, bazı milletvekilleri bunun bir komisyona havale edilerek orada incelenmesini önermişlerdir. Buna karşılık Maliye Vekili Ferit Bey, bunun bir kanun tasarısı olmadığını, dolayısıyla komisyona sevkinin gerekmediğini, okunan metnin "hükümetin siyasi programı" mahiyetinde olduğunu, hükümetin görüşlerinde ısrar edeceğini ve gerekirse güvenoyu isteyeceğini belirtmiştir. Buna bazı milletvekilleri itiraz etmişlerdir. Meselâ Tevfik Rüştü Bey'e göre, "Hükümet, gelip burada

⁷⁰ Aynı görüş, Abadan ve Savcı, a.g.e., s. 64. Aslında, Başbakanlığın durumunun güçlendirilmesini içeren bu Kanun, büyük ölçüde Meclisteki muhalefetin (İkinci Grubun) çabalarının sonucudur. Atatürk, bu konudaki görüşlerini şöyle açıklamaktadır: "İkinci Grup adını alan muhalifler, olumsuz yoldaki direnmelerini uzun süre denediler. Bakanlar Kurulu'nun seçim şeklini düzenleyen 8 Temmuz 1922 tarihli Kanunla, Bakanların ve Bakanlar Kurulu Başkanı'nın doğrudan doğruya Meclisçe ve gizli oyla seçilmeleri sağlandı. Böylece, Bakanlar Kurulu Başkanlığı'ndan fiilen uzaklaştırılmış olduğum gibi, Bakanların da benim göstereceğim adaylar arasından seçilmesi ile ilgili hüküm kaldırmış oldu." (Nutuk, c. 2, s. 449).

⁷¹ TBMM ZC, Devre I, c. 1, İctima 13, s. 241-46.

bir program iddia edemez... Hükümet, Meclisin malı olacak bir program hazırladı. Meclisin malı olan bu program komisyonunda incelenecek, çoğunluğun istek ve eğilimlerini temsil edecek bir şekle girecektir... Öyleyse, güven, güvensizlik meselesi söz konusu olamaz. Çünkü bizim karşımızda bir hükümet olmadığı gibi, biz de Meclis-i Mebusan değiliz. Karşımızda, bir programla çıkmış, bizim dışımızda bir Heyet-i İcraiye yoktur... Biz bunu tadil veya tagyir etmek lüzumunu görür isek, o surette yaparız. O zaman hükümet de buna aynen itaat ve riayet edecektir.” Bu tartışmada Tefik Rüştü Bey’in fikirlerinin meclis hükümetinin mantığını, Maliye Vekilinin sözlerinin de parlâmanter rejimin mantığını yansıttığı açıkça görülmektedir. Neticede programın, her komisyondan seçilecek üçer üyeden kurulu özel bir komisyonunda incelenmesi kabul edilmiştir⁷².

Bu özel komisyonun raporu meclis hükümeti sisteminin pratikte işleyebilmesinin ne kadar güç olduğunu gösteren ilginç bir belgedir. Bu raporda, programın ilkin Büyük Millet Meclisinin programı olarak ifadesinin düşünüldüğü; ancak “bir mecliste bütün üyelerin inançlarını bir noktada toplayıp birleştirmenin mümkün olmaması ve fikir ve inançlardan fedakârlığın caiz bulunmaması sebebiyle, bir partinin bütün üyelerince kabul edilmiş bir program şeklinde Büyük Millet Meclisinin bir programı ortaya atılmak kabil olamayacağı ve birçok lüzumsuz tartışmalara da meydan verileceği” gerekçesiyle bundan vazgeçildiği belirtilmiştir. Böylece, programda kanun konusu olması gereken hususların ayrıca kanun tasarıları şeklinde Meclise sevk edilmesi gerektiği; Büyük Millet Meclisinin dayandığı ilkeler ve izlediği amaçlara ilişkin “maksat ve meslek” başlıklı bölümünün ise bir bildiri şeklinde yayınlanması kararlaştırılmıştır⁷³. Gerçi bu örnek olayda hükümet programı üzerinde bir güvenoyuna başvurulmamıştır ama, Meclisin kendisinin bir siyasal program meydana getirmesinin güçlüğü, hatta imkânsızlığı da çok iyi kanıtlanmıştır.

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde İcra Vekilleri Heyetinin bir ortak sorumluluğunun ve ortak politikasının bulunması, bu heyet içinde belli ölçüde bir tecanüs ve dayanışmanın varlığını da zorunlu kılmıştır. Daha Meclisin ilk günlerinde İcra Vekillerinin seçim şekli üzerindeki kanun görüşülürken, Lâyiha Komisyonu Başkanı Celâleddin Arif Bey şu açıklamayı yapmıştı: “... bir kabinede veya bir icra heyetinde mevcut olan ve birlikte çalışacak olan zevatın içtihat nokta-i nazarından bir ahenk teşkili

⁷² TBMM ZC, Devre I, c. 4, İctima 67, s. 179-86.

⁷³ TBMM ZC, Devre I, c. 5, İctima 99, s. 368-72.

lâzım gelir. Ahenk olmayacak ise, Mütareke'den şimdiye kadar yapmış olduğumuz kabineler gibi, ahenksizlikten her birinin ömrü bir iki aylık ömür olur ve neticesinden millet mutazarrır olur... Bundan dolayıdır ki, yüce Meclisiniz tarafından seçilecek zevat arasında belki ahenk tamamiyle kurulamaz ve bazı noktalarda birtakım uyumsuzluklar çıkar. Ve onun için ne yaptık? Onun için kabul ettiğimiz esas, onu hal ve fasledecek merci yine yüce Meclisiniz olur. Her iki tarafı dinler, dinledikten sonra, hakkı sabit olan veyahut isabetsizliği sabit olan zat, ya mevkiini muhafaza eder, yüce Meclisin kendisine yapacağı teklifi kabul eder veyahut kendi inanç ve fikrinde ısrar edecek olursa istifa eder, çekilir.”⁷⁴

Bilindiği gibi bu esas, İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına dair 3 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde yer almıştı. Ne var ki, bu madde genellikle teoride kalmış, hükûmet içinde bir uyumsuzluk olması halinde, parlâmanter rejimlerde olduğu gibi uyumsuzluğa neden olan vekilin istifası yolu çok daha sık işlemiştir. Meselâ Dahiliye Vekili Câmî Bey, bir gensoru sonucunda Meclisten güven almasına rağmen birkaç gün sonra istifa etmiş, bu istifanın kabinedeki uyumsuzluktan ileri geldiği Mecliste ifade olunmuştur⁷⁵. Aynı şekilde, Adliye Vekili Celâleddin Arif Bey, 24 Ocak 1921'de, Anayasanın bazı noktalarını siyasî ve vicdanî kanaatleriyle bağdaşır görmediği gerekçesiyle vekillikten istifa etmiştir⁷⁶. Bilindiği gibi, İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına dair Kanunda 4 Kasım 1920'de yapılan değişiklikle vekillerin meclis reisi tarafından gösterilecek adaylar arasından seçilmesi hükmünün getirilmesi de, hükûmet içinde ahenk ve dayanışmayı arttırma amacına yöneliktir⁷⁷. Birinci Büyük Millet Meclisi dönemindeki hükûmet dayanışmasını, 1924 Anayasası üzerindeki Meclis görüşmelerinde Anayasa Komisyonu sözcüsü Celâl Nuri Bey şöyle değerlendirmiştir: “Eskiden her vekil ayrı ayrı intihap edildiği halde yine bizzarure, bilizturar aralarında bir tesanüt olmak lâzım geliyordu. Çünkü Meclise arz olunan mazbatalar Heyet-i Vekilenin müşterek imzasını ihtiva etmek lâzım geliyordu”⁷⁸.

Görülüyor ki, Birinci Büyük millet Meclisi döneminde İcra Vekilleri Heyetinin ortak bir sorumluluğu, ortak bir politikası olmadığı ve hükûmet içinde dayanışmanın mevcut veya gerekli bulunmadığı iddialarının hukukî

⁷⁴ TBMM ZC, Devre I, c. 1, İçtima 8, s. 157.

⁷⁵ TBMM ZC, Devre I, c. 2, İçtima 34, s. 288.

⁷⁶ TBMM ZC, Devre I, c. 7, İçtima 137, s. 361.

⁷⁷ Bu kanun değişikliği üzerindeki görüşmeler için, bk. TBMM ZC, Devre I, c. 5, İçtima 94, s. 260-67.

⁷⁸ A. Şeref Gözübüyük ve Zekâi Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri (Ankara, 1957), s. 32.

dayanağı yoktur⁷⁹. Aksine, sistem, parlâmanter rejimdekinden hiç farklı görünmeyen siyasal sorumluluk kuralları içinde işlemiştir. İcra Vekilleri Heyeti, Büyük Millet Meclisinin basit bir ajanı, pasif bir yürütme komitesi olarak kalmamış, Büyük Millet Meclisini yönlendirici bir siyasal liderlik fonksiyonu ifa etmiştir. Bunun en çarpıcı örneklerinden biri, Büyük Millet Meclisinin 5 Mayıs 1922 tarihli birleşiminde, Başkomutanlık Kanununun süresinin uzatılmamış olması karşısında Mustafa Kemal Paşa'nın tutumudur. Mustafa Kemal Paşa, 6 Mayıs tarihli gizli oturumda bu konuda şunları söylemiştir: "Yüce Meclisin, başkomutanlığın gereğine inandığına şüphe olmamakla birlikte, muhalefetin hiçbir temele dayanmayan tutumu, meclis kararının istenilmeyen bir şekilde çıkmasına yol açtı. Bunun sonucu ne oldu Efendiler, biliyor musunuz? Başkomutanlık iki gündür belirsiz bir durumda ve boşluktadır. Şu dakikada ordu komutansızdır. Eğer ben bu orduya komuta etmekte devam ediyorsam, kanunsuz olarak komuta ediyorum. Mecliste beliren oy sonuçlarına göre hemen komutadan el çekmek isterdim. Başkomutanlığın sona erdiğini hükûmete bildirdim. Fakat, önlenmesi imkânsız bir felâkete meydan vermeme mecburiyeti ile karşı karşıya geldim. Düşman karşısında bulunan ordumuz başsız bırakılamazdı. Bunun için **bırakmadım, bırakamam ve bırakmayacağım.**" Bu kararlı tutum karşısında Büyük Millet Meclisi, 11 ret ve 15 çekimsere karşı, 177 oyla Başkomutanlık Kanununun süresinin uzatılmasına karar vermiştir⁸⁰.

4. Kanun Yapma Alanında İcra Vekilleri Heyetinin Rolü:

İcra Vekilleri Heyetinin siyasal liderlik rolü, sadece genel politika konuları ve yürütme işleriyle sınırlı kalmamış, Heyet, kanunların yapılması alanında da bir parlâmanter hükûmet gibi, Büyük Millet Meclisine büyük ölçüde yön vermiştir. Yaptığımız bir hesaplama göre, Büyük Millet Meclisinin açılışından 28 Şubat 1921 tarihine kadar geçen süre içinde kanunlaşan 104 metinden 83'ünün (% 79.8) kökeni İcra Vekilleri Heyeti tasarısı, ancak 21'i (% 20.2) meclis üyelerince verilen tekliflerdir.

⁷⁹ Bu tür iddialara Recai G. Okandan'un şu görüşleri örnek gösterilebilir: "... bu heyete dahil âzalar arasında herhangi bir siyasî tesanüt ve tecanüs ve keza bunlar tarafından takip olunacak müşterek bir siyasî program ve bundan tevellüt edecek müşterek bir siyasî mesuliyet de mevzuubahs değildir." Okandan'a göre bu durum, 1921 Anayasasının kabulünden sonra da devam etmiştir. Bu Anayasaya göre de İcra Vekilleri için "ne bir serbesti, ne takip edecekleri bir müşterek siyasî program ve ne de müşterek bir siyasî mesuliyet mevzuubahstir." ("Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale," s. 125-26).

⁸⁰ *Nutuk*, c. 2, 447-48.

5. Yürütmenin Meclis Üzerinde Etkileme Araçlarının Olmaması:

Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde İcra Vekilleri Heyetinin, Meclisin çalışma süresini tesbit, Meclisi tatile sokma ve özellikle onu feshetme yetkilerinin olmadığı açıktır. Eğer meclis hükümeti sistemi ile parlâmanter rejim arasındaki temel farkı, fesih yetkisinin var olup olmamasında görececek olursak, bu özellik, Birinci Büyük Millet Meclisi dönemini bir meclis hükümeti olarak vasıflandırmamız için yeterlidir. Ne var ki, meclis hükümetini tanımlamaya çalışan yazarlardan hiçbiri, bu niteliği tek başına iki hükümet sistemini ayırt etmeye yetecek bir fark olarak görmemiş, buna yukarıda açıkladığımız daha birçok unsurları da eklemiştir. Nitekim Birinci Büyük Millet Meclisi dönemini tereddütsüzce bir meclis hükümeti olarak nitelendiren anayasa ve kamu hukukçularımız, fesih yetkisinin gene mevcut olmadığı 1924 Anayasası rejimini bir meclis hükümeti değil, meclis hükümeti ile parlâmanter rejim arasında bir karma sistem olarak nitelendirmişlerdir⁸¹. Gene bütün hukukçularımızın “yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan bir parlâmanter rejim olarak tanımladıkları 1961 Anayasası rejiminde de fesih yetkisi, mevcut olmakla birlikte, pratikteki gerçekleşme olasılığını son derece zayıflatan birtakım şartlara bağlanmıştır. Aslında parlâmanter rejimlerde de fesih yetkisinin, günümüzde yasama-yürütme dengesini sağlayacak bir araç niteliğini koruduğu söylenemez⁸².

6. Birinci Büyük Millet Meclisi Döneminde Çoğunluğun Yönetimi:

Bilindiği gibi Birinci Büyük Millet Meclisinde siyasi parti grupları yoktu. Meclis üyeleri, milletin bağımsızlığı ve ülkenin bütünlüğü temel hedefleri üzerinde oybirliği içinde bulunmakla birlikte, bunun dışındaki hemen her konu üzerinde ciddi görüş ayrılıkları vardı. Üyelerin bir siyasi parti program ve disiplinine bağlı olmamalarından doğan sakıncalar, kısa zamanda kendisini göstermeye başladı. Atatürk'ün Nutuk'ta belirttiği gibi, “zaman geçtikçe, Mecliste ortaklaşa bir çalışmanın sağlanıp düzenlenmesinde güçlükler belirmeye başladı. En basit konularda oylar dağılıyor,

⁸¹ Başgöl, a.g.e., s. 445-47; Hüseyin Nail Kubalı, *Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri* (İstanbul, 1960), s. 166; Abadan ve Savcı, a.g.e., s. 75-79; Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale,” s. 129-30.

⁸² Güneş, a.g.e., s. 90; Ergun Özbudun, *Parlâmanter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları* (Ankara, 1962), s. 5-8.

Meclisten iş çıkamıyordu... Mevcut grupları birleştirmek veyahut mevcut gruplardan birini destekleyerek iş görmek için, dolaylı olarak çok çalıştım. Ancak, bu yolla elde edilen sonuçların uzun ömürlü olamadıkları görüldü. İşe doğrudan doğruya benim el atmam zarurî olmaya başladı. Nihayet, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu adıyla bir grup kurulmasına karar verdim. Bu grup için yaptığım programın başına bir ana madde koydum. Bu maddenin özü iki noktadan ibaretti. Birinci nokta şuydu: Grup, Misak-ı Millî ilkeleri çerçevesinde memleketin bütünlüğünü ve milletin istiklâlini sağlayacak barış ve güvenliğin elde edilmesi için, milletin bütün maddî ve manevî kuvvetlerini gereken hedeflere yönelterek kullanacak, memleketin resmî ve özel bütün kuruluş ve tesislerinin bu ana gayeye hizmet etmelerine çalışacaktır. İkinci nokta: Grup, devlet ve milletin teşkilâtını, Teşkilât-ı Esasiye Kanununun koyduğu ilkeler çerçevesinde, sırasıyla şimdiden tesbite ve hazırlamaya çalışacaktır.”⁸³ Böylece, 10 Mayıs 1921’de Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu kuruldu ve Mustafa Kemal Paşa grup başkanlığına seçildi. “Bu grup, Birinci Büyük Millet Meclisinin devam ettiği sürece, hükûmetin görev yapmasına yardımcı olabilmıştır.”⁸⁴ Bir süre sonra da, bu gruptan kopan bazı muhalif üyeler tarafından bir “İkinci Grup” kuruldu⁸⁵. Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde, bu iki siyasal grubu ayıran çizgi çok açık değildi. Her iki gruba da mensup olmayan üyeler bulunduğu gibi, bir grubun bazı üyelerinin birtakım oylamalarda diğer grubun çoğunluğu ile beraber hareket ettiği durumlar görülmüyordu. Bu nedenle bazı oylamalar, İkinci Grubun düşüncelerine uygun düşecek biçimde sonuçlanmıştı⁸⁶. Bununla birlikte sayıca daha üstün olan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu, genellikle meclis çalışmalarına hâkim olmuş ve İcra Vekilleri Heyetine gerekli siyasal desteği sağlamıştır.

Görülüyor ki, Birinci Büyük Millet Meclisi döneminin hükûmet sistemi, görünüşte taşıdığı meclis hükûmeti niteliklerine rağmen, uygulamada

⁸³ *Nutuk*, c. 2, s. 403-405.

⁸⁴ *Nutuk*, c. 2, s. 405.

⁸⁵ *Nutuk*, c. 2, s. 429-30.

⁸⁶ Frederick W. Frey’in hesaplamasına göre, Birinci Grup adıyla da anılan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu’nun 197 üyesine karşılık, İkinci Grubun 118 üyesi vardı. 122 milletvekili de gruplardan hiçbirine bağlı görünmüyordu: *The Turkish Political Elite* (Cambridge, Mass., 1965), s. 307. İkinci Grup hakkında keza bk. Michael M. Finefrock, “The Second Group in the First Turkish Grand National Assembly,” *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, c. 3 (Fall 1979), s. 3-20; Sabahaddin Seleki, *Anadolu İhtilâli* (İstanbul, 1966), c. 2, s. 220-24.

parlâmanter rejimin mantığına ve kurallarına uygun biçimde işlemiş, İcra Vekilleri Heyetinin Mecliste sahip olduğu siyasal çoğunluk, ona gerekli otoriteyi ve liderlik rolünü sağlamıştır. Salt hukuk plânında bile, İcra Vekillerinin bireysel ve ortak sorumluluklarının kabul edilmesi gibi önemli noktalarda meclis hükûmeti sisteminin ruhundan sapılmıştır. Kanımızca bu ilginç dönem, meclis hükûmeti modelinin pratikte gerçekleşmesinin imkânsız olduğunu ileri süren yazarlara hak verdirecek niteliktedir.

THE LEGAL NATURE OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY GOVERNMENT

(Summary)

The author describes the system of government in operation during the First Turkish Grand National Assembly period (1920-23). Challenging the longstanding notion that this system provided a "pure example" of the assembly government system, he analyzes certain major departures from the assembly government model.

