cogito

BÜLENT TANÖR

osmanlı-türk anayasal gelişmeleri

Sadece İncelemek İçindir
Ücreti Yoktur
İnceledikten Sonra Siliniz ve Bulursanız Satın Alınız.

YKY
YAPI KREDİ YAYINLARI

Levent Şahverdi Arşivi

BÜLENT TANÖR

Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri
(1789-1980)

(OTAG)

YAPI KREDİ YAYINLARI

Levent Şahverdi Arşivi

Yapı Kredi Yayınları - 963

Cogito - 69

Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980) / Bülent Tanör

Kitap editörü: **Korkut Tankuter**

Kapak ve kitap tasarımı: **Mehmet Ulusel**

Grafik uygulama: **Akgül Yıldız**

1. baskı: Der Yayınevi, 1992

3. baskı: Afa Yayıncılık, 1996

YKY'de 1. baskı: İstanbul, Ocak 1998

24. baskı: İstanbul, Mart 2014

ISBN 978-975-363-688-1

© Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş. 2013

Sertifika No: 12334

Bütün yayın hakları saklıdır.

Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında

yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş.

İstiklal Caddesi No: 142 Odakule İş Merkezi Kat: 3 Beyoğlu 34430 İstanbul

Telefon: (0 212) 252 47 00 (pbx) Faks: (0 212) 293 07 23

http://www.ykykultur.com.tr

e-posta: **ykykultur@ykykultur.com.tr**

İnternet satış adresi: **http://alisveris.yapikredi.com.tr**

Levent Şahverdi Arşivi

Sunuş

Anayasa ve anayasacılık, Batı kökenli olgu ve kavramlardır. Bunların temelinde hak ve özgürlük talepleri (siyasal liberalizm) ile parlamentoculuk hareketleri (demokrasi) yatar. Hak ve özgürlük bildirgeleri İngiltere'de 13. yüzyıldan itibaren, Kuzey Amerika ve Fransa'da da 18. yüzyılın sonlarında ortaya çıktı. İngiltere, monarşinin sınırlanması, kuvvetler ayrılığı ve parlamentoculuk alanında da öncülük etti. 18. yüzyıl sonlarında hemen hemen bütün Avrupa yerel meclisler geleneğini yaşamış, ulusal parlamentolara geçiş sürecine girmişti. Anayasacılık, bu liberal ve demokratik değişimlerin taçlandırılması ve güvenceye bağlanması demek oluyordu.

Bu köklü dönüşümlerin gerisinde hem düşüncenin hem de maddenin gücü yatar. *Düşüncenin gücü*, devrimci fikir ve ideolojilerdir: Özgürlük, eşitlik, liberalizm, bireycilik, demokratik (ulusal) egemenlik, vb. *Maddenin gücü* ile kastedilen, sınıfsal ve siyasal mücadele ve pratiktir. Çünkü yukarıdaki kazanımlar, "akıl yolu birdir" denerek elbirliğiyle gerçekleşmedi; çekişe çekişe ve kopartılarak elde edildi. Burada da belirleyici rolü, feodal-aristokratik kurumlara karşı (monarşi, vb.) halk sınıflarının da muhalefetini arkasına alarak iktidar mücadelesi veren burjuvaziler oynadı.

Batı dünyasında bu türden bir devrim yaşanırken, Osmanlı İmparatorluğu nasıl bir değişim içindeydi? Üç kısımdan oluşan bu kitap ilkin bu soruya ışık tutmaya çalışmaktadır: *Çokuluslu Osmanlı İmparatorluğu.* Bunu izleyen ikinci kısım, Türkiye'de *Ulusal Devletin Kuruluşu* konusuna ayrılmıştır. Üçüncü ve sonuncu kısım, *Çok Partili Rejim* dönemine ilişkindir.

Kronolojik olarak bu tablo, siyasal yenilenmenin öncülerinden olan III. Selim'in tahta çıktığı yıldan başlar (1789), bugünkü anayasal sistemin eşiğine kadar sürer (1980).

Levent Şahverdi Arşivi

Bu üçlü dönemleme, şu soruya aranan cevaptan kaynaklanmıştır: 200 yıllık siyasal-anayasal değişimlerin ne gibi *merkezî sorunları* olmuştur? Bu uzunca zaman dilimi içinde üç büyük sorun-demeti yaşandığı söylenebilir. İlkinde, "*çokuluslu imparatorluğu sürdürmek*" temel kaygıdır. İkinci ana sorun bir "*ulusal devletin kurulabilmesi*" çerçevesinde yaşanmıştır. Bu iki dönem ve sorunun ayrılma tarihleri 1918-1920'lerdir. 200 yıllık değişimlerin üçüncü ana gündem maddesi ise "*demokrasi*", daha ölçülü bir deyimle de "*çok partililik*"tir (1945 sonrası).

Kitapta her Kısım kendi içinde Bölüm'lere ayrılmıştır. Bölümlerin ele aldığı konular aşağı yukarı standarttır.

(1) *Hazırlanış ya da oluşum:* Bu başlık altında, değişime yol açan olaylar, etkenler, dinamikler ya da itici güçler ele alınmıştır. Elbette bu etki kanalları çok çeşitlidir; bazıları birincil bazılarıysa ikincil önemdedir. Burada yapılmaya çalışılan, hazır ve kestirme kalıplar önermek değil, dinamikler konusundaki merakları derinleştirmeye davettir. Siyasal olayları ön plana alan bu hazırlık bölümlerinde, *gözlem ve tümevarım* yöntemleri uygulanmaya çalışılmıştır. Burada, siyasal tarih biraz fazla yer tutmuş gibi görünebilir. Ama unutulmasın ki, anayasal belgeleri yaratan dürtüler, yani bunların hammaddesi siyasal olaylardır. Anayasal belgeler ancak, içinde yeşerdikleri ortamdan koparılmadan incelenirse daha iyi kavranabilir.[1]

(2) *Getirilenler ya da katkılar:* Burada, kurum, kural ya da belge şeklindeki ürünler incelenmektedir. Asıl hukukî ve anayasal tanıtmalar bu başlık altında yer alır. Yorum yöntemleri de hukuka özgü olan anlam-çıkarma yöntemleridir (*çıkarsama, tümdengelim*, vb.). Dolayısıyla bu başlıklar altında, devlet katına yansıyan tepki ve taleplerin buradan nasıl süzülüp birer reform, anayasal belge ya da anayasa şekline büründükleri araştırılmaktadır. Buna kısaca, değişmenin *içeriği* de denebilir.

(3) *Uygulama*: Reform, anayasal-siyasal belge ya da anayasa tipi getiriler, uygulamada nasıl bir serüven izlemekteler? Anayasal-siyasal pratik ne yöndedir? Devlet katından süzülüp gelen yenilikler somut yaşamda ne gibi kırılmalara uğramaktadır? Bu gibi sorunların

Levent Şahverdi Arşivi

yanıtları da bu başlıklar altında irdelenecektir. Burada da *gözlem* yöntemi öne çıkar.

(4) *Değerlendirmeler*: Her bir siyasal-anayasal basamağın topluca ve eleştirici gözle tartılması, bölümlerin son durağıdır. Doktrindeki değişik ve bazen de zıt değer yargıları bu kertede devreye sokulmuştur. Toplum bilimlerinde ve hukukta, farklı yöntem ve dünya görüşlerine sahip yazarların, aynı olayı değişik biçimlerde değerlendirmeleri doğaldır. Bu yorum çeşitliliğini tanımak da, bir kitabın okurları için herhalde yararlıdır; hattâ bir haktır.

Şunu da belirtmek gerekir ki, kitap başlığındaki *Gelişmeler* sözcüğü, sürekli ve şaşmaz bir *ilerlemeler* dizisi anlamına gelmez. Kaldı ki, gelişme-gerileme ya da ilerleme-gerileme kavramları da mutlak ve tartışılmaz değildir. Bu nedenle, *Gelişme* kavramını ve terimini, *Değişmeler* şeklinde daha *tarafsız* bir içerikle anlamak gerekir.

O halde, bu kitap nedir, daha doğrusu ne değildir? Bu bir tarih çalışması ya da hukuk tarihi çalışması sayılmaz. Her şey bir yana, yazarının bu alanlarda bir uzmanlığı yoktur. Tarihyazımı (historiyografi) konusunda özgün bir kalem şöyle diyor: “Tarihe bir sosyal bilim kategorisi olarak yaklaşmak”[2]. İşte bu kitabın ve yazarının yöntemi de, belki daha az “tarihçi” bir vurgulamayla, şöyle anlatılabilir: Anayasa hukukunun konu ve sorunlarını belli bir tarihsel mekânda incelemeye çalışmak.

Levent Şahverdi Arşivi

BİRİNCİ KISIM

Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Levent Şahverdi Arşivi

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki siyasal değişmelerin dinamikleri başlıca şu kanallarda aranabilir:

a) feodal tepki (âyân, derebeyi direnişleri)
b) halkın tepkisi (köylü, orta sınıf hareketleri)
c) dış baskılar (yabancı devletler)
d) liberal-reformist girişimler (seçkinler, padişah)
e) ulusal tepkiler (Türk olmayanların talepleri).

Hemen belirtmek gerekir ki bu döküm, etki kaynaklarını sayıp tüketmek iddiasını taşımaz. Amaç, anayasal oluşumların itici güçlerinin incelenmesinde ne gibi noktaların hesaba katılması gerektiği konusunda bir fikir vermekten ibarettir.

Vurgulanması gereken bir başka yöntemsel husus da, Osmanlı siyasal-anayasal değişmelerinin yalnız Türklerin değil, Balkan milliyetleri ile Türk ve / ya da Müslüman olmayanların da yaşamlarıyla ilgili bir süreç oluşudur. Bu doğaldır çünkü Osmanlı İmparatorluğu çokuluslu bir olgudur. Dolayısıyla anayasal değişmelerin dinamiklerini de bu çoğulcu toplumsal yapı içinde aramak gerekir. Burada, Balkan halklarının ulusal anayasacılık hareketlerinin Osmanlı sistemi ve Türkler üzerindeki etkileri özel bir değer taşır.

Bu bağlamda, şu sorgulama son derece yerindedir: "Osmanlı modernleşmesi, matbaanın kurulması, Osmanlı kültüründe ve hayat tarzında Batılılaşma girişimleriyle mi, yoksa II. Mahmut'un reformlarıyla veyahut Gülhane'de okunan Hatt-ı Hümâyun'la mı başladı? Böyle bir başlangıcı II. Osman'ın başarısız reform isteklerine kadar indirenler de vardır. Bu gibi etnosantrik (içedönük) değerlendirmeler bir yana, niçin Dimitri Cantimir'in Eflak'taki yönetimi veya Sırbistan'daki rahiplerin 18. yüzyıl başlarına uzanan eğitim reformlarıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda modernleşmenin başladığını iddia etmek mümkün olmasın?"[1]

Kitabın bu kısmında, olanaklar ölçüsünde, Osmanlı anayasal

Levent Şahverdi Arşivi

gelişmeleri ile Türk olmayan halk ya da milliyetlerin eylemleri ve anayasacılık hareketleri arasındaki etkileşimlere de değinilecektir. İnceleme alanının çokuluslu niteliği, inceleme yönteminin de tek ulus eksenli ve ulusçu olmamasını gerektiriyor.

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki anayasal gelişmeler şu tarihsel dönemlere bölünerek ele alınmıştır:

I) Gerileme Dönemi
II) Tanzimat'a Hazırlık
III) Tanzimat Dönemi
IV) Birinci Meşrutiyet
V) İkinci Meşrutiyet

Bu bölümlemeler yalnız anlatım kolaylığı açısından yapılmıştır. Yoksa dönemlemeler başka türlü de yapılabilir. Nitekim tarihçiler arasında Tanzimat'ı III. Selim'le başlatanlar olduğu gibi,[2] bu dönemin II. Meşrutiyet'e kadar,[3] hattâ Osmanlı Devleti'nin son demlerine kadar[4] olan süreyi kapsadığını ileri sürenler de vardır.

Levent Şahverdi Arşivi

BİRİNCİ BÖLÜM

Gerileme Döneminde Devlet Düzeni

19. yüzyıldaki yenilik ve anayasa hareketlerini kavrayabilmek için, bunların kaynaklandığı düzeni gözden geçirmek gerekiyor. Bu, *Devlet Sistemi* ve *Devlet-Halk İlişkileri* açılarından yapılabilir.

I. Devlet Sistemi

Bu dönemin özelliği geleneksel Osmanlı devlet sisteminin çözülmesidir. Bunun temelinde ekonomik ve sosyal nedenler yatar.

Ekonomi açısından Osmanlı 17. ve 18. yüzyılları gerileme ve çöküntü dönemidir. Esas olarak tarıma ve fetih gelirlerine dayalı ekonomik yapıdaki çöküntünün başlıca göstergeleri, toprak rejiminin (dirlik düzeni) bozulması, vergide iltizam usulünün ortaya çıkması, üretimin düşmesiydi. Başlıca sosyal olgu ise köylü üzerindeki baskı ve yükümlülüklerin artması, bu kesimin iyice güçsüzleşip yoksullaşmasıdır. Anarşik ortam ve ayaklanmalar da toplum yapısındaki dağılmanın kesin belirtileridir. Ekonomik çöküntü, dirlik ve vergi düzeninin bozulması ve buna bağlı olarak tımarlı sipahi örgütünün felce uğraması, tarıma ve fetih kazançlarına dayalı devletin de ekonomik ve askerî kaynaklarını kurutmaktadır.[1]

Geleneksel devlet sistemi mutlak ve teokratik ya da yarıteokratik bir monarşiydi[2]. İşleyişi, *Padişah-Ulema-Yeniçeri* üçgeni arasındaki uyuma bağlıydı. Gerileme döneminde ise bu unsurlar tek tek yozlaşma içindeydi. Aralarındaki uyum da bozulmuştu.

Her mutlak monarşi gibi Osmanlı Devleti'nin de iyi yönetilebilmesi, bir ölçüde, *hükümdarın* kişilik ve yeteneklerine bağlıydı. Oysa, 15. yüzyıldan itibaren birbiri üstüne yığılan birçok olumsuz etken hükümdarlık kurumunu zaafa uğratmıştı. Tahta geçmek ya da tahtta kalmak için başvurulan saray entrikaları,

Levent Şahverdi Arşivi

işlenen cinayetler, kardeşlerini öldürme "hakkı"nın kurumsallaşması, geleceğin padişahlarının dış dünyadan kopuk yetişmeleri vb. En üst yönetim yerindeki istikrarsızlık da buna eklenmelidir. Örneğin, Kanuni Sultan Süleyman döneminden 18. yüzyıl sonuna kadar dört sultanın öldürülmüş, beşinin de tahttan indirilmiş olması, kişisel iktidarın fiilî sınırlarını gösteren bir olgu olmanın yanısıra devletin üst katındaki sallantıların da kanıtıdır. Bunlardan tahtta kalabilenlerin asıl amacı, "feodal bir anlayışla toprakları elde tutmak uğruna" ülke bağımsızlığından ya da halkın ekonomik çıkarlarından ödünler vermek olacaktır.[3]

Ulema'ya gelince; o da tutucu yanını şeriat yorumculuğu örtüsü altında saklayarak her türlü değişme ve yeniliğin karşısına din silahıyla dikilmekte, şeriat kurallarının katılığından da yararlanarak önemli reform kararlarını baltalayabilmektedir. O kadar ki, dönemin yabancı gözlemcileri ulemanın bu etkili rolünü "kamuoyu" oluşturuculuğuyla bir tutmuş, Taht'ın bile onlardan çekindiğini yazmışlardır. Bunlardan biri şöyle der: "Dünyanın hiçbir yerinde kamuoyunun Türkiye'de olduğu kadar kuvvetli ve devlet nezdinde etkili olabildiği görülmüş değildir."[4]

Yeniçeri ocağı da çoktan yozlaşmış bir kurumdur. Esnaflaştığı için açık ekonomik ilişkilere girmiş, mesleğinden kopmuş, bir politika aracı ya da politik hakem durumuna gelmiştir. Büyük vezir ve memurların oluşturduğu "askerî cunta" onu, padişah, sadrazam ya da vezir devirmede bir koçbaşı olarak kullanmaktadır.[5]

Böylece, daha önceleri var olan ve sistemin işlemesini sağlayan Padişah-Ulema-Yeniçeri uyumunun yerini 17. ve 18. yüzyıllarda *çatışma* almakta, kurallara bağlılığın yerine de kuvvet gösterileri ve sistemi bozan ittifaklar geçmektedir.

Merkezî kurumların uğradığı aşınmaya bir örnek de *Divan-ı Hümâyun*'un içine düştüğü durumdur. Yükseliş döneminin bu saygın ve sürekli danışma kurulu, gerileme döneminde öbür kurumlar gibi yozlaşacak, düzenli meşveret'in yerine kapalı kapı siyaseti geçecek, devlet işleri yalnızca padişah ile vezir-i azam'ı arasında görüşülür hale gelecektir.[6]

Gerileme döneminde yalnız devletin merkez organları felce

Levent Şahverdi Arşivi

uğramakla kalmaz, özellikle 18. yüzyılda İmparatorluğun siyasal bütünlüğü tehlikeye düşmeye başlar. Tehditler başlıca iki kaynaktan doğmaktadır: *Feodal muhalefet ve ulusal hareketler.*

İlk büyük tehdit, yeni türemiş yerel derebeyleri ve mütegallibe zümresinden gelmektedir.

Âyân adıyla anılan taşra zenginleri, 14. yüzyıldan beri padişah buyruklarının taşrada uygulanabilmesi için zorunlu unsurlar durumundaydılar. 1595-1610 yılları arasındaki karışıklık ve ayaklanmalar sırasında Osmanlı vergi ve toprak sistemi (tımar) değişime uğrayınca, âyânlar devlet topraklarını kiralayarak tımar sahiplerinin yerini almışlar, devlet ve hattâ kendileri adına vergi toplama hakkını elde etmişlerdi. "İş erleri" de denen âyânlar yörenin ileri gelenlerince kendi aralarından seçilir ve hükümet ile halk arasında aracılık rolü oynardı. 1768'den sonra ise bunlar, yüklü paralar karşılığında, bulundukları yer valisince atanır oldular. Böylece, halkı korumak yerine, verdikleri parayı çıkarabilmek için onu ezen bir derebeyi ve mütegallibe kesildiler.[7] Bunların toprak kiralama hakları 18. yüzyılda ömür boyu geçerli kılındı. Ölen âyânın çocukları da öncelikli olarak bu haktan yararlanacaklardı. Âyânlar bir yandan toprak ve vergi ayrıcalıkları sayesinde, öbür yandan da yerel âyân meclislerini kullanarak servet ve nüfuzlarını arttırmayı bildiler. O kadar ki, artık âyân desteği olmadan vergi ve asker toplamak ve taşrada kamu düzenini sağlamak olanağı kalmamıştı. Padişahın taşra vezirleri (valiler) ve kadılar da onların avuçları içine girmişti. Böylece; mütesellim, voyvoda, subaşı gibi değişik adlarla anılan bu yerel güçler taşrada padişahın gerçek "malî ve idarî ajanları" (memurları) durumuna yükseldiler. Daha sonra, bitmeyen savaşlar yüzünden, bunların, giderleri kendileri tarafından karşılanmak üzere asker toplayıp ordular kurmaları bile teşvik edildi. Kısacası âyânlar, bu hak ve ayrıcalıklarıyla, güçlü ekonomik durumlarıyla, Merkezden ve ulemadan da gördükleri destek sayesinde birkaç kuşak egemenliklerini sürdürebilecek "yerel hanedanlar" kurdular; "taşra feodal beyleri" haline gelerek, 18. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun "en güçlü sınıfı"nı, Anadolu ve Balkanlar'ın "yarı-feodal taşra aristokrasisi"ni oluşturdular.

Levent Şahverdi Arşivi

(Çapanoğulları, Karaosmanoğulları, Serezli İsmail Bey, vb.) Yerel yönetimler, kendilerini yerli halkın da koruyucusu gibi göstermeyi bilen bu tabakanın eline geçmiş oluyordu. Zamanla bunlardan, Merkez'i zorlayarak kendisine "vezir" ya da "paşa" gibi unvanlar verdirenler bile oldu. Âyân kökenli bu "paşa"ların en ünlüsü Tepedelenli Ali Paşa'dır.[8]

Görülüyor ki, bir zamanlar Balkan halklarını feodal baskılardan bir ölçüde kurtarıp "özgürleştiren" Osmanlı dirlik sisteminin çözülmesiyle yalnız köylüler topraklarından kopmakla kalmamakta, büyük arazi ve mülk sahiplerinden oluşan ve "Batı Avrupa feodalitesine çok noktada benzeyen bir Osmanlı feodalitesi" İmparatorluğun bütünlüğünü de sarsmaktadır.[9]

Siyasal sistemi tehdit eden ikinci olay *ulusal hareketler*'dir. İlk başlarda Merkez'e karşı direnişe yol açan nedenler daha çok ekonomik ve sosyal nitelikliydi: Topraksızlık, topraksızlaşma, mülksüzleşme, vergiler vb. Buna, kötü yönetim ve dinsel baskılara karşı duyulan tepkiyi de katmak yerinde olur. 19. yüzyıl başlarından itibaren bu tepkiler siyasal-ulusal boyutlar kazanmaya başlayacak, İmparatorluğun siyasal sistemini sarsan ulusal ayaklanmalar biçimine bürünecektir. Uluslaşma süreci ve bağımsızlık hareketleri karşısında çokuluslu Osmanlı İmparatorluğu, her geçen gün biraz daha çağdışı kalmaya mahkûmdur. Ulusal tepkilerde, Fransız Devrimi'nin getirdiği ulus, ulusçuluk, ulusallık ve özgürlük gibi yeni fikirlerin payı olduğu kadar, Balkanlar'ı kendi yayılma alanları olarak gören büyük devletlerin (özellikle Rusya'nın) rolü de önemlidir.

Özetlemek gerekirse; gerileme döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet sistemindeki çözülme, hem merkez organlarının hem de taşra yönetiminin bozulmasında, kural ve kurumların yerini fiilî durumların ve keyfiliğin almasında kendini gösteriyor. Öte yandan, feodal ve ulusal kaynaklı tepkiler de İmparatorluğun siyasal bütünlüğünü sarsmaktadır.

II. Devlet-Halk İlişkileri

Levent Şahverdi Arşivi

Devlet-Halk ilişkilerinin çağdaş siyasal bilim ve Anayasa Hukuku açısından özü, otorite ve özgürlük çatışması ve bundan doğan dengeler sorunudur. Ne var ki Osmanlı mutlak monarşisini bu eksene bakarak yargılamak, gerçekçi bir tutum olmaz. Çünkü hem klasik Osmanlı devlet sistemi "otorite-özgürlük dengesi" gibi bir soruna yabancıdır, hem de ele aldığımız dönemde (17-18. yüzyıllar) çağdaş anlamda özgürlük anlayışının Batı'da bile henüz kurumsallaştığı söylenemez. Bu nedenle, Osmanlı İmparatorluğu'nun bu döneminde "Devlet-Halk" ilişkilerini tartmada kullanacağımız terazi farklı olmalıdır. Bu ölçü, *adalet kavramı* olabilir. Çünkü adalet fikri, bireysel özgürlük felsefesine yabancı düşen Osmanlı sisteminin bile büyük önem verdiği bir yönetim ilkesidir. Bu nedenle, Osmanlı devlet sistemindeki çözülmenin Devlet-Halk ilişkileri üzerindeki izdüşümünü kavramak açısından, daha yerli ve geleneksel olan bu kavramı pusula seçmek yerinde olacaktır. Bu değerlendirmeyi yaparken, "adalet kavramı"nı, onun karşıtı olan "zulüm kavramı"yla birlikte düşünmek gerekiyor.

Osmanlı devlet ideolojisinin temel unsuru *adalet* fikri idi. "*Adalet mülkün* (egemenliğin) *temelidir*" düsturu bunu anlatır. Osmanlı tarihçileri bunu bir "*hakkaniyet çemberi*" şeklinde (*Daire-i Adliye-yi Osmaniye*) şöyle şemalaştırmıştır: "*Mülk ve devlet, asker ve devlet adamıyladır. Ve devlet adamı, mal ile bulunur. Mal, reayadan husule gelir. Reayanın ahvali adalet ile tanzim olunur.*" Biraz açmak gerekirse: a) Asker olmadan devlet ya da mülk (egemenlik) olmaz; b) Askere sahip olmak serveti gerektirir; c) Servet uyruklardan toplanır; d) Uyruklar ancak adaletle refaha kavuşabilir; e) Şu halde, mülk ve devlet olmadan adalet olmaz,[10] ama adalet olmadan devlet de olmaz.

Devlet-Halk ilişkilerinin ve yönetilenlerin durumu, Osmanlı İmparatorluğu'nun olgunluk döneminin sonları sayılan 16. yüzyılda bile, adalet ve güvenlik kavramları açısından son derece olumsuz bir görünüm içindeydi. 16. yüzyılda özellikle Anadolu reayası (köylü, çiftçi), para darlığının ve üretim düşüklüğünün neden olduğu bir sefalet içindeydi. Yönetim bozukluğu ve güvensizlik ortamı açısından ise durum daha da acıklıydı. Merkez ya da taşra

Levent Şahverdi Arşivi

yöneticileri tarafından konan usulsüz ve keyfî vergiler, angaryalar, ehl-i örf denen yürütme hizmetlileri ya da devlet görevlilerinin (beylerbeyi, sancakbeyleri, subaşılar, kethüdalar, kapuağaları), zaman zaman halka arka çıkmalarına karşın, ehl-i şer denen adalet görevlilerinin soygunları ve suiistimalleri halkı eziyordu. Faizcilik, esnaflık, ortakçılık gibi ek işler de yapan yöneticiler (kapukulları) ile rüşvetsiz iş görmeyen adalet görevlilerinin yanısıra zaman zaman bunlarca da desteklenen eşkıya, tımarlı sipahi ve birtakım asî grupların (suhteler, sekban ve levendler, daha sonra celaliler, vb.) baskısına uğrayan reaya can, mal ve ırz (kadın, kız ve oğlan kaçırmaları) güvenliğinden yoksun durumdaydı. Merkez organları (padişah divanı) ile merkezden gönderilen yetkililer (eşkıya müfettişleri, vb.) ve taşra yöneticileri, eşkıyayı bastırma ya da suhte teftişi bahanesiyle halka topluca zulüm uygulamaktaydılar. Yerel egemen güçler (eşraf, ağa, bey, mütegallibe, tımar sahipleri, âyân vb.) de köylüyü zaman zaman kollayan, ama aslında ezen ve sömüren tabakalardı.[11] Bir halk deyişi bunu şöyle ifade etmiştir:

Şalvarı şaltağ Osmanlı
Eğeri kaltağ Osmanlı
Ekende yoğ, biçende yoğ
Yiyende ortağ Osmanlı

17. yüzyılda yaşamış olan Koçi Bey, Sultan Murat'a sunulmuş "*Risale*"sinde, çöküntü nedenlerini Kanuni Sultan Süleyman dönemine kadar dayatır. Koçi Bey'e göre; padişahların Divan-ı Hümâyun'a bizzat katılıp devlet işleriyle ilgilenmeleri, herkesin engelsiz Sultan'ın huzuruna çıkıp derdini anlatabilmesi, asker-sivil devlet ileri gelenlerinin, özellikle şeyhülislam ve kadıların olur-olmaz nedenlerle görevlerinden alınamamaları, haklarında esaslı suçlama nedenleri yoksa mahkûm edilememeleri gibi olumlu ilkelerden, Kanuni devrinde uzaklaşılmaya başlanmıştır. Bunu daha sonraları, has, tımar ve zeametlerin, toprağı gerçekten işleyecek ve asker besleyecek olanlara değil, İstanbul ve saray çevresindeki asalaklara verilmesi, vergilerin artırılması, reayanın yoksullaştırılması, vergilerin alınabilmesi için baskı yöntemlerine

Levent Şahverdi Arşivi

başvurulması, adaletin yerini rüşvet ve zulmün alması gibi bozulmalar izler. Koçi Bey'den alınan aşağıdaki satırlar, zulmün artması ile Osmanlı devlet sisteminin çöküşü ve "*hakkaniyet çemberi*"nin kırılması arasındaki bağı berrak bir şekilde ortaya koymaktadır:

"*Velhasıl, Osmanlı saltanatının şevket ve kudreti asker ile, askerin ayakta durması hazine iledir. Hazinenin geliri ise reaya iledir. Reayanın ayakta durması adalet iledir. Şimdi âlem harap, reaya perişan, hazine noksan üzere.... Kılıç erbabı bu halde...*"[12]

Sistemin krizinin Devlet-Halk ilişkileri düzeyinde yarattığı keyfîlik ve despotizm tablosunun ulaştığı boyutları daha iyi görebilmek için bir başka kesit daha çıkarmak ilginç olacaktır: "*Zulüm suçları*" kavramı.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 17. yüzyıldan itibaren merkezî devlet gücünün keyfîleşmesi ve taşra yöneticileri üzerindeki denetimin zayıflaması, halka yapılan zulmün daha da artmasına yol açmıştır. İltizam sistemine son verilmeyişi, kamu ücretlerinin yetersizliği, ekonomik ve tarımsal dağılma, devlet örgütünün yozlaşması, merkez denetiminin gevşemesi sonucu, Merkez'den uzaklaştıkça yöneticiler kendilerini daha da başlarına buyruk saymaya başlarlar. Bunlarla, âyân, voyvoda, mütesellim gibi yerel güç ve görevlilerin halk üzerindeki baskısı o kadar artar ki, sonuçta, kamu hizmetlilerinin reayaya karşı işledikleri suçlar "*Zulüm suçları*" adı altında geniş ve özel bir kategori bile oluşturacak derecede çoğalır. Halktan yasadışı maddî çıkar sağlamak, halka karşı zor kullanmak, eşkıya ile işbirliği yapmak bu kategorinin başta gelen suçlarıdır.[13]

Padişahlar bile bu kötü yönetimden ve zulümden yakınmaktadır. III. Selim bir hatt-ı hümâyununda şöyle der: "Kesret-i mezalimden (zulmün fazlalığından) âlem harab oldu. Reayada takat kalmamıştır. Kadılar ve naipler (kadı yardımcıları) ve voyvodalar ve âyânlar ve cizyedarların (cizye vergisi toplayıcıları) etmedikleri mezalim yok..."[14] Daha sonraları II. Mahmut da, Diyarbekir valisinin yerinden uzaklaştırılması dolayısıyla Babıâli'ye gönderdiği İrade'sinde şöyle diyecektir: "Paşanın (Diyarbekir Valisi) def'iyle Anadolu'dan zulüm kalkmaz. Anadolu ahalisinin hali pek yamandır.

Levent Şahverdi Arşivi

Fakat bu halde iken Devlet-i Âlîyemiz beliyyeden (karışıklık) kurtulamaz. İşte, çekilen mihen ve meşakın bütün sebebi fukaranın feryat ve figanıdır... Fukaranın refah ve asayiş halleri hasıl olmadıkça, her bir maslahatın (işin) sarpa saracağı zahir ve aşikârdır. İşin sebeb-i hakikisi mezalimden neşet ediyor" (doğuyor).[15]

Adalet ve zulüm karşıtlığının canalıcı noktası *yaşama hakkı ve ölüm cezaları*'dır. Yaşama hakkı ve adalet duygusu, en azından, usulüne uygun bir şekilde yargılanmadan ölüm cezasına çarptırılmamayı gerektirir. Türk-İslam devlet teorisi siyasî idamlara "*siyaseten katl*" adını veriyordu. Siyaseten katl, İslam hükümdarının mutlak otoritesine dayanarak ülke yönetimi ve politika zorunlulukları nedeniyle verdiği en ağır cezadır. İşte bu kurum Osmanlı Kamu Hukukuna zamanla öylesine keyfileşip yozlaşarak yerleşmiştir ki, hükümdar, onun mutlak vekili olan sadrazam ve öbür yetkililer, uyrukların canı üzerinde kesin ve mutlak bir yetkiye sahip olmuşlardır. Bu durum 16. yüzyıldan Tanzimat'a kadar böyle sürecektir.[16]

Kişi dokunulmazlığı ve *kişi güvenliği* ile ilgili göstergeler de bu tablonun bir parçasıdır. Aslında klasik Osmanlı hukukunun, şeriatın da büyük ağırlığıyla bu alanlarda öngördüğü ve belli durumlarda da uyguladığı güvenceler vardı. İngiltere'deki Habeas Corpus'u hatırlatan bir kurum Osmanlı rejiminde de yer almıştı. Yargıç kararı olmadan bir kimseyi tutuklamak ya da evini aramak yasalara ve şer'-i şerif'e aykırıydı. Yargı yetkisi de her davaya bakmaya yetkili kadılar tarafından görülürdü. Duruşmaların açıklığı (aleniyet), tanık-gözlemcilerin varlığı, baskısız ve işkencesiz sorgulama, soy, cins ve mezhep ayrımı gözetmeksizin eşit yargılama, asıl önemlisi cezalandırmaya sadece mahkemenin yetkili olması gibi kurallar vardı. Yönetici tabakanın (Enderunlular, büyük yöneticiler) cezalandırılması ve idamı padişahın yetkisindeyken, tebaanın yargılama güvenceleri bu sistemle korunuyordu. Ancak 16. yüzyıldan beri süregelen ve yukarıda değinilen bozulma ve karışıklıklar ortamı içinde bu kurallara artık uyulmamaya başlanmıştı. Reaya için öngörülen cezalandırma kuralları bir yana bırakılmış, zulüm derecesine varan toplu cezalandırma usulleri

Levent Şahverdi Arşivi

genel-geçer hal almıştı. Öyle ki; padişah ve divanı bir yandan suçluların yasa gereğince ve ancak kadı tarafından cezalandırılmalarını sancakbeyleri ve kadılara tekrar tekrar bildirirken, öbür yandan düzenin sarsıldığını gördüklerinde bunlara, "ehl-i fesattan reaya hüviyeti olanları" hemen idam etmelerini buyurmakta duraksamıyorlardı. Böylece, "başta padişah olmak üzere devlet yönetimi yetkilileri, gerekli gördüklerinde devletin kurallarını ve hukuku bir yana atıp eşkıyaya karşı daha güçlü bir eşkıya yöntemi ile hareket etmekten geri kalmıyordu". Keyfiliğin asıl kurbanıysa yine masum reaya kitlesiydi.[17]

Ancak, bütün bu baskı ve sömürünün sadece kaba bir zorlamadan ibaret olduğu da sanılmamalıdır. Düzeni koruma adına bu tür ilişkileri sürdürmenin, ideolojik ve politik yumuşatıcıları da vardır. Siyasal otorite ve iktidarı ellerinde tutanlar, servet ve egemenliklerini halk yığınlarına karşı haklı gösterebilecek *ideolojik dayanaklar* da üretiyorlardı. Ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarını koruyan, halk kitlelerine başeğme duygusu aşılayan, tevazu ve kanaati bunlar için ve bunlara özgü erdem haline getiren bir *ahlak anlayışı ve sistemi*, egemen çıkarları ve yerleşik ahlak sistemini destekleyen *dinsel vaatler ve yaptırımlar* (müeyyideler); çalışmayı ve üretmeyi ağalık ve ululukla bağdaşmaz sayan egemen *feodal zihniyet*, vb. bu gibi payandalara örnektir.[18]

Dolayısıyla, "*birey*"in ya da "*bireysel özgürlük*" alanının gelişememesi yalnız devlet baskılarından dolayı değildi. Toplumun bazı kuruluşları da otoriter-hiyerarşik yapılarıyla insanın "birey" olabilmesini köstekleyici işlevler görmekteydi. Ulemanın başını çektiği iktidar kervanına karşı bir protesto eylemi olarak görünen tasavvuf ve tarikatlar, genellikle otorite ve geleneğin hizmetindeydi. Bunlar kişinin bir "rehber"e (pîr, şeyh, vb.) teslim olması, "ben" olmaktan çıkıp "biz"leşmesi, tevekkül ve kayıtsız şartsız başeğmeyi öğrenmesi gibi esaslara dayalıydı. Böylece kentte olsun (esnaf toplulukları) köyde olsun, tasavvuf ve tarikat odakları, otoriteye başeğme felsefesini tabana indiriyor, kaderci ve hiçbir şeyi sorgulamayan bir kitle yaratmaya aracılık ediyorlardı. Merkezî otorite ve iktidar da; pîrler ve şeyhler çevresinde örgütlenen

Levent Şahverdi Arşivi

tarikatlar, esnaf toplulukları, dinsel ve ekonomik nüfuzları olan taşra mütegallibesi gibi tabakalar eliyle Çevre'ye doğru dağılabiliyordu. Tarikat ahlakı, kentte ve köyde uysal bir tabaka ruhiyatı yaratıyor, kitlelerin feodal bağımlılığı içlerine sindirebilmelerini ve sorgulamamalarını sağlıyordu. Ayrıca, bu dinsel-mistik çevrelerin kendileri de birer iktidar merkezi durumundaydı. İlk zamanlarda İslamın karşı çıktığı ruhbanlık, tasavvufla birlikte başka isimler altında yeniden belirmiş, kişi ile Tanrısı arasında bir aracı tabaka oluşmuştu. Çoğunlukla tarikat ve toprak ağalığı karışımından oluşan bu tabakalar halk üzerinde bir "tahakküm odağı" durumundaydı.[19]

Sonuç olarak; gerileme dönemi Osmanlı devlet sistemindeki çözülmenin Devlet-Halk ilişkilerindeki izdüşümü, keyfî, baskıcı ve anarşik bir tablo biçiminde belirmektedir.[20]

Bu durumdan anayasal bir rejime geçebilmenin gerekli koşulları ise oluşmamıştır. İslam öncesi Türk devletlerinden beri süregelen siyasî iktidarın tek elde toplanması ilkesi, askerî ihtiyaçlar (fetih ya da toprakları elde tutma) nedeniyle daha da pekişmiş, İslam devlet anlayışının emrettiği "devletbaşkanına itaat" kuralı da sultanı ve onun devletini dokunulmaz, denetlenmez, "beşerî takdir"in üstünde bir kurum haline getirmiştir.

Anayasalı bir rejimin maddî temelleri de yok gibiydi. Batı'da kapitalizmin ve burjuvazilerin yükselişi bir siyasal iktidar mücadelesine de yol açmış bulunuyordu. Devlet iktidarının sınırlanması, insan hak ve özgürlükleri, parlamentolar, anayasaların doğumu bu sayede mümkün olabilmişti. Altyapıdaki köklü değişiklik, üstyapıda (hukuk, siyaset, vb.) da devrim demek oluyordu. İkinci bir kertede, üstyapıdaki değişim, altyapının (kapitalizm) daha da hızlı gelişimini sağlıyordu. Osmanlı'da ise bu altyapı oluşmuyor, sermaye birikimi ve kapitalizme geçiş gerçekleşmiyordu. Özellikle Türk ve Müslüman kesimlerde durum böyleydi. Dolayısıyla çağdaş ve demokratik düşünceler de yeşeremiyordu.[21] Ekonomik ve sosyal yaşamdaki durgunluk, düşünsel ve siyasal canlanmayı da köstekliyordu. Kuşku yok ki, ekonomik ve maddî üretimin gelişmeyişinin bir nedeni de, hukukî güven ortamının bulunmayışındaydı.[22] Can, mal ve mülk

Levent Şahverdi Arşivi

güvencelerinin olmadığı bir toplumda, ilk sermaye birikiminin gerçekleşmesi de mümkün değildir.

İşte, 19. yüzyıl Osmanlı yenilikçiliği böylesine kısır bir ortamdan kaynaklanacak, bunun ürettiği çelimsizlikleri bünyesinde taşıyacaktır.[23]

Levent Şahverdi Arşivi

İKİNCİ BÖLÜM

Tanzimat'a Hazırlık Dönemi

Bu dönem III. Selim reformlarıyla başlar, Sened-i İttifak köprüsünden geçer, II. Mahmut'un yenilik hareketleriyle sürer.

I. III. Selim Yenilikçiliği

Osmanlı Devleti'nde ilk ciddî reform girişimi III. Selim'in saltanatına (1789-1807) rastlar. Devlet çarkı esaslı bir şekilde gözden geçirilmiş, birtakım düzeltmeler de yapılmıştır.

A. YENİLİKLERİN ORTAYA ÇIKIŞI

III. Selim dönemi, yukarıda anlatılan bozukluklara karşı değişik kaynaklardan gelen tepkilerle doludur. Bunların ayaklanmalara kadar vardığı da olmuştur. Dağlı eşkıyası hareketi, Ahmet Cezzar Paşa olayı, Mısır beylerinin başkaldırışı, Arabistan'da Vehabîlik hareketi, Sırp reayasının ayaklanması, Akdeniz Rum korsanlarının hareketi gibi... Âyân ve derebeyleri, kimi zaman eşkıya, bazen de başıbozukluktan bunalan "ehl-i ırz" ("halk") bu hareketlerin başını çekmekteydi. Çoğu defa da bütün bu unsurlar birarada bulunmaktadır. 1804'ten sonra ise Türk ve Müslüman olmayan halkların ulusal amaçlı başkaldırdıkları görülecektir. Önce "Dayı"ların zulmüne karşı, sonra da Osmanlı Devleti'ne karşı ayaklanan Sırp reayanın hareketi buna örnektir. Akdeniz Rum korsanlarının eylemini de bunlara katarsak, bu kalkışmaların 19. yüzyılın ilerki dönemlerinde ortaya çıkacak olan ulusçu ve ayrılıkçı mücadelelerin ön hazırlığı niteliğinde oldukları anlaşılır.[1] Bu hareketler yalnız sosyal kökenleri bakımından değil, dile getirdikleri talepler ve savundukları düşünceler bakımından da çeşitlilik

Levent Şahverdi Arşivi

göstermektedir. İmparatorluk içinde kalıp daha adaletli bir düzen isteğinden, özerklik ve hattâ bağımsızlık taleplerine kadar uzanan geniş bir tepkiler yelpazesi, yaklaşan fırtınalı ortamın da habercisidir. Bu koşullarda, aslında kendileri de sömürücü ve ezici bir tabaka olan âyânların bile zaman zaman reayanın taleplerine sahip çıktıkları görülmüştür. İlerde Sened-i İttifak'tan söz ederken buna değineceğiz.

III. Selim, bu kargaşa ortamından ancak reformlar yoluyla çıkılabileceğine inanmaktadır. Bazı yazarlara göre Sultan'ın yenilikçi eğilimleri yetişme yıllarına ve babası III. Mustafa'yı örnek almasına dayanır.[2] Daha veliaht iken Fransa Kralı 16. Louis ile yazışmış, onun devlet yönetimiyle ilgili görüşlerini almıştır.[3] Tahta geçtikten sonra da Ebu Bekir Ratip Efendi'yi Avrupa kurumlarını tanıması ve kendisine bu konuda bilgi aktarması için Avusturya'ya gönderecektir. Bu özel elçi 1792'de yazdığı ayrıntılı raporda, padişaha, Avrupa ülkelerinin askerî, idarî ve siyasî yapılarını ve oradaki yeni düşünceleri anlatmaktadır. III. Selim'in bir başka bilgi ve haber kaynağı da, daha sonraları Osmanlı tarihi üzerine yazacağı kitapla ün kazanacak olan Avusturyalı tarihçi Hammer'dir.[4] Bunlara oldukça ters düşen bir görüşe göre ise III. Selim, tahta geçtiği günlerde idealist fakat tecrübesizdir. Genç padişahın kafasında henüz babası III. Mustafa ve amcası I. Abdülhamit'te olduğu kadar bile reform düşüncesi yoktur. Ancak 1792 Rusya yenilgisinden sonradır ki, yenilik düşüncesi onda uyanır ve Nizam-ı Cedîd dönemi böylece başlar.[5]

III. Selim'in reform tasarılarını hazırlarken başvurduğu yöntemin özelliği, devrin ileri gelen kişilerinden (hattâ yabancılardan) "*lâyihalar*" (raporlar) istemesidir. E. Z. Karal'a göre, Osmanlı toplumunda yenilikçiliğin özel güçlükleri ve önceki padişahların (özellikle III. Mustafa) uğradıkları başarısızlıklar III. Selim'i, ıslahat hareketlerini bir tek kişinin değil, devletin malı yapmak düşüncesine yöneltmişti; lâyihalar yöntemi de bunun sonucuydu. 1791'de kendisine gönderilen 22 lâyiha, yenilikçi padişahın reform dağarcığını oluşturmasına yarar. Yusuf Akçura, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Dağılma Devri* adlı eserinde bu lâyihaları,

Levent Şahverdi Arşivi

Fransız Devrimi tarihindeki *"Dilek Defterleri"*ne (Cahiers de doléances) benzetir.[6] Akçura'nın da katılmasıyla hazırlanmış olan eski bir Tarih kitabında da aynı fikre rastlıyoruz.[7] Lewis ise, bu benzerliği rastlantısal buluyor.[8]

Lâyihalara başvurma yöntemi, geleneksel bir Osmanlı devlet usulü olan "*meşveret*"in (danışma) çerçevesinin yabancılara bile açılacak derecede genişletilip canlandırılmasını göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Bir başka ilginç nokta, bu geleneksel yöntemden bu defa artık Batılı düşüncelerin içeriye akışını sağlayıcı yönde yararlanılmış olmasıdır. Gerçekten de, Avrupa'dan esinlenerek yenilikler yapma, III. Selim'in reform anlayışının ayırt edici özelliğidir. O kadar ki, daha sonraları yalnız askerî reformu anmak için kullanılan "*Nizam-ı Cedîd*" deyimi bile, ilk başlarda çok daha geniş bir anlamda kullanılmıştır. Bu kapsamıyla Nizam-ı Cedîd, III. Selim'in, "yeniçerileri kaldırmak, ulemanın nüfuzunu kırmak, Osmanlı Devleti'ni Avrupa'nın bilim, sanat, tarım, ticaret ve uygarlıkta yaptığı ilerlemelere ortak kılmak için giriştiği yenilik hareketlerinin bütünüdür". Bu terim ilk defa olarak padişahla sadrazamı arasındaki bir yazışmada, Fransız Devrimi kastedilerek "*Yeni Düzen*" anlamında kullanılmıştı. Sonradan, içerde girişilecek olan yenilik hareketlerine bu adın takılması, Batı'nın ve özellikle Fransızların etkisini göstermek bakımından anlamlıdır.[9] Ama benzerlik burada durmaktadır. III. Selim'in yenilikçiliği, devlet sisteminin temellerine dokunmadan onda düzeltmeler yapmaktan ibarettir. Bunun ötesinde ne padişah ne de dönemin ileri gelenleri Fransız Devrimi'nin demokratik ilkelerini kavramak ya da benimsemek durumundadırlar; anlayabildikleri ölçüde de bunlara karşıdırlar.[10]

Ayrıca, özgürlük ve eşitlik ilkelerini getiren Fransız Devrimi'nin, bu esaslarının çeşitli milliyetlerce benimsenmesi halinde, çokuluslu Osmanlı İmparatorluğu için "yıkıcı" sonuçlar doğurması olasılığı da yüksektir. Bu ilkeler zaten önce bu milliyetlerce benimsenecek, Türk-Müslüman "intelligentsia"nın bunlardan etkilenmeleri 19. yüzyılın ikinci yarısını bulacaktır. Devrimin getirdiği "tehlikeler"den biri de, özünde yatan laiklik ilkesidir, din-devlet

Levent Şahverdi Arşivi

ayrılığı anlayışıdır. İstanbul yönetici çevrelerini cumhuriyet fikrinden de daha fazla tedirgin eden yenilik buydu.[11]

B. REFORMLAR VE UYGULAMA

III. Selim dönemindeki başlıca kazanım, *meşveret usulü*'nün yeniden canlandırılıp kurumsallaştırılmasıdır. Böylece kararlar, devlet ilerigelenlerinin katıldığı ve padişahın başkanlık ettiği toplantılarda oluşturulmaktadır. Burada düşünceler serbestçe ileri sürülebilmekte, sorunlar enikonu tartışılabilmektedir. Hattâ Padişah, toplantıya katılanların fikirlerini serbestçe savunabilmeleri için onlara destek olmakta, Hatt-ı Hümâyunlarında da bu konuda güvence vermektedir. Bu dönemde oluşturulan bu kurulun adı *Meclis-i Meşveret* idi.

Bu yenilik, karar almayı kişisellikten çıkardığı, danışma işini az çok kurumsallaştırdığı için ileri bir adımdı. Hattâ Kubalı, bunu padişahın mutlak egemenliğini kendi eliyle ve fiilen sınırlaması yönünde bir davranış saymakta, "Meşrutiyet rejiminin kurulmasını hazırlayan bir hareket" olarak değerlendirmektedir.[12]

III. Selim, siyasî, idarî, adlî, askerî, diplomatik vb. alanlarda birtakım ıslahat kararlarına ihtiyaç olduğunu görerek, bu kurulun gündemini sürekli bunlarla dolu tuttu. Sonuçta ortaya çıkan reform kararlarının başlıcaları şunlardır: Âyânların eskiden olduğu gibi yine seçimle işbaşına gelmeleri, bunların seçimine valilerin hiçbir şekilde karışmaması; şehir kethüdasının (yöneticisi) da halk tarafından seçilmesi ve kadıların buna karışamaması; kadı ve naiplerin (yardımcıları) usulsüz işlemlerine son verilmesi; halktan alınan resimlerin (vergi) sınırlanması vb. Askerî alandaki yenilik ise, Nizam-ı Cedîd ordusunun kurulmasıydı. Diplomatik planda da, belli başlı Batı başkentlerine ilk defa sürekli temsilciler gönderildiğini görüyoruz. Ne var ki, devlet kadrolarının çürümüşlüğü başta olmak üzere pek çok engel, bu kararların hayata geçirilmesine olanak verdirmedi. Alınan önlemleri bütünlemek için çıkarılan ve amacı toprak rejimini yeniden düzenlemek olan tımar ve zeamet kanunnamesi de aynı akıbete uğradı.[13]

Buna karşılık askerî ve diplomatik alandaki atılımlar, ilerki

Levent Şahverdi Arşivi

dönemlerin siyasal ve anayasal hareketlerini de besleyecek önemli sonuçlar doğurdu. Batı tipi bir ordu kurma yoluna gidilmesi ve bu amaçla Fransız öğretmen, uzman ve yöntemlerinden yararlanılması, Osmanlı ülkesinde ilk defa olarak Batı'ya dönük bir *asker aydın* tipinin doğmasına yol açıyordu. Yabancı ülkelerle sürekli diplomatik temasların kurulması ve bu ülkelere genç kadroların gönderilmesi de, Batı düşüncesinin tanınmasına zemin hazırladı. Böylece, asker aydınlara paralel olarak, Batı'ya dönük bir *sivil aydın* tipi de oluşmaya başladı. Bu gelişimle birlikte, o zamana kadar Batı'yla olan ilişkilerin vazgeçilmez aracısı olan azınlık milliyetlere mensup aydınlar, tekelci ve ayrıcalıklı konumlarını yitirmeye başladı. Zaten bir süre sonra bunların bazıları, Batı'nın liberal ve reformist düşüncelerini Osmanlı Devleti çerçevesinde ve bu devletin düzeltilmesi amacıyla değil de, kendi milliyetlerinin bağımsızlık hareketleri için kullanmaya koyuldular. Bu durum, Batı'ya dönük asker-sivil yeni Türk aydınlarının Tanzimat ve Meşrutiyet gelişmelerinde başrolü oynamalarını mümkün kılacaktır.[14]

Böylece, eskinin ulema ocağının yerini alacak *yeni bir aydın* tipinin III. Selim döneminde doğmaya başladığı söylenebilir.

Bu, Lâle Devri'yle başlayan "çağdaşlaşma"nın III. Selim zamanında kısa vadeli ilk sonuçlarını da vermesi demek oluyordu.[15] Kuralsal ve kurumsal katkıları bakımından cılız görünen bu dönem, sosyal-siyasal alanda en önemli ürününü bu yolla vermiş sayılabilir.

C. TEPKİLER

III. Selim yeniliklerinin can damarı olan askerî ıslahat, yani yeniçeri ve öbür asker ocaklarının yeniden düzenlenmesi girişimi, başta bu Ocaklılar olmak üzere pek çok kesimi, özellikle İstanbul yüksek ve orta tabakalarını ve taşradaki âyân ve voyvodaları tedirgin ediyordu. Düzen ve denetimden uzak bir yaşam sürmeye alışmış Ocaklıların yeniden asıl görevleri olan askerliğe döndürülmeleri ve disipline sokulmaları, elbette bunların hoşuna gidecek değildi. Bunu anlamak zor olmuyor. Ama askerî reformdan rahatı kaçanlar arasında yüksek memurlar (devlet ricali) ve özellikle ulema da vardı. Yeniçerilerin ve öbür Ocaklıların aylık (maaş)

Levent Şahverdi Arşivi

defterlerindeki sayıları gerçekte olduklarından daha kabarık gösterildiğinden, bunların ulûfe senetleri de sanki bir şirketin pay senetleri gibi piyasada alınıp satılan "kıymetli evrak" haline gelmişti. Devlet ilerigelenlerinin, ulemanın ve İstanbul halkının bir bölümü bunların geliriyle geçinirdi. Asker ocaklarının yeniden düzenlenmesi bu gibi suiistimallere son vereceğinden, bu "iratçılar" (rantiye) takımını zarara uğratacaktı. Nizam-ı Cedîd askerinin araç ve gereçlerinin bir bölümü dışarıdan alındığından, eski askere bunları sağlayan esnafın da (ki bunların da bir kısmı yine yeniçeriydi ya da kayıtlarda öyle görünüyorlardı) kârları azalacaktı. Ulûfe alışverişi sayesinde doğan spekülatif kârların tadını alan tefeciler de bu önlemlerden hoşnut değillerdi. Bütün bu muhalefet cephesine, İlmiye'nin her türlü yeniliğe karşı çıkan kesimini de katmak gerekir. Taşraya gelince, burada da muhalefetin başını âyân ve voyvoda denen, hükümet memurluğundan azma ya da yerinde türemiş "feodal beyler" çekecektir. Çünkü, Osmanlı ordusuna yeniden çekidüzen verilip merkezî hükümetin güçlenmesi durumunda taşrada da reformlara girişileceğinden, bu türedi beylerin keyfî ve zalimce davranışlarının önüne geçilecekti. İşte, temeli ekonomik ve idarî olan bu etkenler birtakım fikrî ve manevî gerekçelerle örtülerek Nizam-ı Cedîd yenilikçiliğinin karşısına çıkıldı.[16]

Öte yandan, yeniliklerin esin kaynağı olarak bilinen Fransa'nın Osmanlı egemenliğindeki Mısır'a saldırması ve bunun sonucu olarak bu devletle diplomatik ilişkilerin kesilip savaş durumuna geçilmesi de (1798), içteki reform karşıtlarını güçlendirmiş, reformcuları ise İngiliz ve Fransız yanlısı klikler halinde parçalamış bulunuyordu.[17]

Bu gelişmeler III. Selim yenilikçiliğinin sonunu hazırladı. Geniş muhalefet cephesinin direnişi ve saldırısı Kabakçı Mustafa ayaklanmasıyla noktalandı. Kalkışma kısa zamanda bütün asker ocaklarını sardı, İstanbul'un tutucu toplum katlarından destek bulup şeyhülislam fetvasıyla "meşruluk" kazandı. III. Selim tahttan indirilip yerine IV. Mustafa geçirildi (1807). Nizam-ı Cedîd kaldırıldı. Islahat yanlıları öldürüldü ya da dağıtıldı (1808).

Levent Şahverdi Arşivi

D. DEĞERLENDİRMELER

Cumhuriyet dönemi tarihçilerinin ve kamu hukuku uzmanlarının büyük bir bölümü bu dönemi esas olarak "olumlu" bir başlangıç saymaktalar. Dayandıkları başlıca gerekçe, "Batılılaşma" ve "hukuk düzeni"ne gidişin bu aşamada başlamış olması şeklinde özetlenebilir. Bu yorum çizgisi, III. Selim'in tahttan indirilmesine yol açan Kabakçı Mustafa olayını da "gerici" bir eylem olarak nitelendirmektedir. Özellikle E. Z. Karal, R. G. Okandan ve H. N. Kubalı bu görüştedir. Kabakçı ayaklanmasının bu açıdan değerlendirilişi konusunda, Cumhuriyet tarih öğretiminin önemli yapıtı *Tarih III*'teki şu satırlar da ilginçtir: "Kabakçıoğlu'nun ayaklanmasında, halkı en çok kışkırtan ulema sınıfı idi; ayaklanmayı, şeyhülislam ile sadrazam kaymakamı idare etti. Yenilik aleyhindeki hareket, Patrona Halil İhtilâli gibi bir halk ayaklanması sayılamaz. Bu hareket, eski teşkilatın bozulmasından zarar görecek olan ocaklıların, bir kısım devlet adamlarının ve ulûfe yiyenlerin dini siyasete alet ederek vücuda getirdikleri bir ulema ve yeniçeri gericiliği niteliğindedir."[18]

Buna karşılık bazı yazarların gözünde bu dönem yenilikçiliği, başlama noktası olarak halkı değil, devleti esas alır; Türk halk çoğunluğunu ezen Osmanlı devlet düzeninin korunmasını amaçlar. Dönemin bir özelliği de "Batı kopyacılığı"dır. Lüks tüketimin artması, halka konan yeni vergiler, Lâle Devri'ni andıran sefahat, sömürü ve yolsuzluklar halkın gözünde "Batılılaşma"yla eş anlam kazanır. Dolayısıyla Kabakçı Mustafa hareketi bir "gericilik" olayı değil, "halkın tepkisi"ni gösteren, "saygıyla karşılanacak bir davranış"tır. Ne var ki bu başkaldırma daha sonra âyân ve ulema tarafından "amacından saptırılmış" ve bir "halk eylemi olma niteliğini de tümüyle yitirmiş"tir.[19]

II. Sened-i İttifak (Sİ)

Osmanlı Devleti 19. yüzyıla, İ. Ortaylı'nın deyimiyle "İmparatorluğun en uzun yüzyılı"na[20] hızlı bir giriş yaptı. Yenilikçi Padişah III. Selim'in ıslahat hareketi başarısızlığa uğramıştı. Onun

Levent Şahverdi Arşivi

tahttan indirilmesi (29 Mayıs 1807), Nizam-ı Cedîd'in ve yenilik yanlılarının dağıtılması, tutucuların yeniden iktidara gelmesi gibi olaylar hızla birbirini izledi. Ancak bu gelişmeler de karşıtlarını yaratmakta gecikmeyecekti. Yenilik yanlısı Rusçuk Âyânı Alemdar (Bayraktar) Mustafa Paşa, İstanbul'dan ve dağıtılan ordudan kaçıp gelen yenilik önderlerinden altı kişinin (Rusçuk Yârânı) kendisine katılmasıyla bir direniş odağı oluşturdu. Bunlar, yenileşme çabalarının devamını sağlamak ve III. Selim'i yeniden tahta çıkarmak için eyleme geçtiler. Edirne'deki Rumeli Ordusu'yla İstanbul'a gelen Alemdar ve arkadaşları duruma elkoyup III. Selim'e karşı ayaklananları ve bunları destekleyen bir kısım ulemayı sindirdiler. Nihayet Alemdar, Babıâli'yi basarak sadrazamlık mührünü eline geçirdi. Ancak, bu arada III. Selim'in öldürülmesi üzerine, IV. Mustafa'nın hal' edilerek yerine II. Mahmut'un tahta çıkarılmasından başka çare kalmayacaktı (28 Temmuz 1808). Ulema, devlet ilerigelenleri ve yeniçeri ocağı da durumu onayladılar. Bundan sonra, II. Mahmut tarafından sadrazam seçilen Alemdar ile onun destekleyicileri olan Rusçuk yârânı, bir süre için Merkez'deki asıl siyasî güç odağı haline geldiler.[21]

Bu gelişmelerin Osmanlı-Türk anayasa hukuku açısından ilk önemli ürünü, *Sened-i İttifak* (Sİ) adlı belgenin ortaya çıkmasıdır.

A. HAZIRLANIŞI

İçinde bulunulan dönemde İmparatorluğun Taşra'sı, âyânlar ve hanedanlar arasında fiilen paylaşılmış durumdaydı. Merkez'deki yeni iktidarın, yani Mustafa Paşa ve Rusçuk yârânının başkenti düzene koymuş olmalarına karşın, ülkede asayişin ve merkezî birliğin sağlanması sorunu gündemdeydi. Merkez'e hâkim olan, yenilik hareketlerine (özellikle askerî alanda) devam etmek isteyen ve bu amaçla da merkezî birlik ve otoriteyi kurmaya çalışan bu güçler, Merkez ile Çevre (Taşra güçleri) arasında bir uzlaşma yolunu aramaya çalıştılar. Nesnel ve öznel koşullar onları şiddet kullanmaya değil, anlaşma ve uzlaşmaya itiyordu. Bir kere, Merkez'den uzak bölgelerde kendileri zayıf, yerel unsurlar ise (âyânlar, hanedanlar, vb.) güçlüydüler. Ayrıca, Alemdar Paşa'nın kendisi de eski bir

Levent Şahverdi Arşivi

âyândı, benzerlerine söz geçirebilme olanağına sahipti; şu ya da bu ölçüde taşra güçlerinin de çıkarlarını kollamak durumundaydı. Bu nedenlerle Alemdar, ülkede merkezî birlik ve otoriteyi kurmak, muhtemelen reformlara yeniden başlayabilmek için âyân ve hanedanları itaat altına almak, bunun karşılığında da bunlara birtakım güvenceler vermek amacıyla, "hükümetin tayin ettiği âyânlarla mukavele yapmaya" karar verdi.[22]

Nüfuzlu ve kendinden emin Alemdar, basit kâğıt parçalarıyla yaptığı bir çağrıyla âyânları ve hanedan temsilcilerini İstanbul'da bir toplantıya davet etti. Alemdar'ın rakibi durumundaki Bulgar âyânları ile Kavalalı Mehmet Ali Paşa çağrıya uymadılar. Anadolu'nun ve Arap illerinin uzak bölgelerindekiler de İstanbul'a gelmediler. Arnavutluk ve Kuzey Yunanistan'ın nüfuzlu âyânı Tepedelenli Ali Paşa ise bir temsilci göndermekle yetindi. Toplantıya katılan âyânlar beraberlerinde küçük birer ordu getirmeyi de ihmal etmediler.[23]

Âyânların toplantıya katılma oranı ve sayısı, bir "sözleşme" olarak nitelenen ve bir toplantıdan doğacak olan Sİ'nin ne derece temsilî değer taşıdığı sorusuyla ilgilidir. Ne var ki, gerek o dönemin gerekse günümüzün tarih yazarlarında bu konuda bir netliğe ve görüş birliğine rastlanmıyor. Yukarıda sayılan örneklerden de anlaşıldığı gibi, Anadolu ve Rumeli'nin bütün âyânlarının bu toplantıya katıldıklarını ileri süren Arapyan Efendi'nin iddiası herhalde gerçeğe uymamaktadır. Asım, Şanizade ve Cevdet Paşa tarihlerinde de gelen âyânların hepsi sayılmamış, sadece yedi isim verilmiştir. İ. H. Danişment'e göre bunların sayısı 7'den fazla olmalıdır.[24] B. Lewis'e göre ise çağrılı âyânların üçte ikisi toplantıya gelmişlerdir.[25]

29 Eylül 1808'de Kâğıthane köşkünde yapılan bu toplantıya (*Meşveret-i Amme*) âyânlardan daha fazla sayıdaki Merkez temsilcileri katıldılar (devlet ilerigelenleri, valiler, ulema, vb.). Alemdar, Meşveret-i Amme'yi bir söylevle açtı. Bunda ağırlık, yeniçeriliğin geriliğine ve yeniden düzenlenmesi gereğine verilmişti. Bu da, sadrazamın esas niyetinin ıslahat hareketlerine ve özellikle askerî reformlara yeniden el atmak olduğunu ortaya koymaktadır.

Levent Şahverdi Arşivi

Bundan sonra, siyasal birlik (“yek cihet olma”) gereğini vurgulayan Alemdar, birtakım dilek ve önerilerde bulunarak, Ahmet Cevdet Paşa’nın deyimiyle “gayet samimi olarak” başladığı bu konuşmasına son verdi.[26]

Alemdar’ın önerileri ve ortaya attığı konular oturuma katılanlar arasında tartışıldıktan sonra “meşveret” son buldu. Varılan ortak sonuçlar “*Sened-i İttifak*” adı verilen bir protokolle saptandı ve imzalanıp mühürlendi (7 Ekim 1808). Toplantıya katılan âyân ve hanedan temsilcilerinden ise sadece dördü Sened’e mührünü bastı.[27] Öbür âyânlar, bağımsızlıklarının sınırlanacağını hissedince askerlerini alıp memleketlerine dönmüşlerdi.[28]

Şu var ki, çekingen ve isteksiz davranan yalnız âyân değildi. Saltanat haklarının tehlikeye girdiğini düşünen II. Mahmut da Sened’i onaylamakta duraksama geçirdi. Ancak, Enderun ileri gelenlerinden Ömer Ağa’nın, “Bu senet sizin istiklâl-i saltanatınıza dokunur. Lâkin reddi dahi kâbil değildir. Şimdilik çaresiz tasdik olunup sonra bunun fesih ve ilgası çaresine bakılmalıdır” şeklindeki önerisine uyarak metne tuğrasını bastı; bir Hatt-ı Hümâyun ile Sİ’yi onayladı.[29] İçinde bulunulan koşullar Sultan’a daha geniş bir manevra alanı bırakmıyordu; Alemdar ve siyaseti ağır basmıştı.

B. GETİRDİKLERİ

Sİ’nin başlangıç bölümünde belgenin ortaya çıkış nedeni, devlet ilerigelenleri ile “memâlik hanedanları” arasındaki ayrılık ve çatışmanın devleti yıkım noktasına getirmesi olarak açıklanmıştır. Amaç da, bu durumdan kurtulmak için yeniden birlik oluşturulmasıdır.

Sİ’nin âyân ağzından çıkmışçasına kaleme alınan metni yedi “*Şart*”tan ve bir “*Zeyl*”den (ek) oluşuyor.

1. Padişahın kişiliği ve otoritesi devletin temeli olup taahhüt ve güvencemiz altındadır. Ona karşı vezirler, ulema, devlet ilerigelenleri, (yerel) hanedanlar ve asker ocakları sözlü ya da eylemli, açık ya da gizli bir ihanet ya da itaatsizlikte bulunurlarsa, buna yeltenenleri hep birlikte cezalandıracağız. Bu karara

Levent Şahverdi Arşivi

uymayanları da yola getireceğiz. Hayatta oldukça kendimiz, daha sonrası için de evlatlarımız ve hanedanlarımız adına, saltanatın korunması ve “fesat ve ihanet”ten uzak tutulması sorumluluğunu üstleniriz.

2. Kendimizin ve hanedanlarımızın yaşaması devletin yaşamasına ve güçlenmesine bağlı olduğundan, toplanacak asker de devlet askeri olarak yazılacaktır. Ocaklar buna karşı gelirlerse, elbirliğiyle bunların cezalandırılmasına çalışacağız.

3. Hazine ve devlet gelirlerinin toplanması ve korunmasına, padişah buyruklarının yerine getirilmesine çalışmaya, buna karşı gelenleri birlikte cezalandırmaya söz veririz.

4. Öteden beri padişah buyruk ve yasaklarının onun mutlak vekili olan sadrazamdan çıkması nasıl kanun idiyse, bundan böyle de öyle olacak, her iş ona sunulup onun izni alındıktan sonra hareket edilecektir. Buna karşı gelenlerden hepimiz davacı olacağız. Ama sadaret makamı da yasadışı ve devleti zarara sokacak işlere kalkışır ya da mutlak yetkisini kötüye kullanıp keyfî hareketlerde bulunursa, bunun önlenmesine de elbirliğiyle çalışacağız.

5. Padişah ve devlet otoritesinin korunmasına nasıl kefil olduysak, hanedanların devlete, merkezdeki devlet adamlarının da birbirlerine güven duymaları en büyük şarttır. Bu, birlik içinde birbirimize kefil olmamızla sağlanabilir. Şöyle ki, hanedanlardan birine bir suçu olmaksızın devlet ya da taşra vezirlerinden (valiler) bir saldırı gelirse, hepimiz elbirliğiyle bunu önlemeye bakacağız. Hanedan temsilcilerinin ve bunlar ölünce de hanedanların korunmasını vekiller taahhüt edecek, hanedanlar da kendi yönetimleri altındaki âyân ve ilerigelenleri koruyacaklardır. Hiçbir hanedan kendisine verilen toprakların dışına el atmayacaktır. Aksine davranışlar birlikte önlenecektir. Bütün hanedan ve âyânlar, karışıklık ve ayrılık yaratanları, reayaya zulüm yapanları ve şeriat buyruklarının yerine getirilmesine karşı koyanları cezalandıracaklardır. Hanedanlar vekillere, ulemaya ve büyük-küçük devlet memurlarına haksız işlem yapılmamasına kefil olurlar. Birinin suçu varsa, soruşturma yapıldıktan sonra sadaret makamı suçuna göre onun cezasını vermelidir.

6. Başkentteki asker ocakları ayaklanırsa, bütün hanedanlar izin

Levent Şahverdi Arşivi

ve çağrı almadan gelerek o ocağı dağıtacaklardır. Bu işe kalkışanlar sıradan kişilerse, bunların soruşturma sonucu idam edilmelerini âyân taahhüt eder.

7. Yoksulların ve reayanın korunması esas olduğundan, âyân kendi yönetimindeki yerlerin asayişine ve vergilerin ezici olmamasına dikkat edecektir. Bunun için vükelâ ile hanedanlar arasındaki görüşmeler sonunda haksız vergiler kaldırılacaktır. Hanedanlar birbirlerinin davranışlarını gözetleyecekler, zulüm yapanları devlete bildireceklerdir... İşbu yedi şarta görüşmeler sonunda karar verilip aksine hareket edilmeyeceğine dair yemin edilmiş, yeminlerin belgelenip saklanması için de bu Sened yazılmıştır...[30]

Sİ metninin "şart"larında yer alan başlıca esaslar bunlardır. Senedin sonundaki Ek'te (Zeyl), şartların zamanla değiştirilmesini önlemek için, bundan sonra sadrazam ve şeyhülislam olacakların bu makamlara geçer geçmez bu Sened'i imzalayıp harfi harfine uygulamaları kararlaştırılmıştır. Sened'in bir sureti Beylikçi kaleminde, bir sureti de padişahta bulunacak, gereken kişilere de birer suret verilecektir. Bizzat padişah, bu şartların sürekli ve aralıksız olarak uygulanmasına gözcülük (nezaret) edecektir.

Sİ'ye yansıyan toplumsal ve siyasal çelişkiler nelerdir? Bu belgenin sosyo-politik haritası ve bundan sızan hukukî değişmeler nasıl okunabilir?

Sİ'deki "şart"ların özü, *ocakların uslandırılması*, âyânın Merkez'e (padişah ve sadrazama) *sadakat* sözü, Merkez'in de âyâna *güvence* vermesidir. Böylece, Merkez/Çevre ya da Merkez/Taşra çatışması renkleri taşıyan bu kutuplaşmadan Merkez'in ve Çevre'nin ayrı ayrı sağladıkları yararlar, açılması gereken ilk iki pakettir. Üçüncü nokta, söz konusu çelişkiden sızan ve genel olarak toplumun çeşitli kesimlerini ilgilendiren yenilik ya da kazanımlardır. Dördüncü ve sonuncu kalem, Sİ'nin işlerliğini sağlayacak güvence ve yaptırımlar konusudur.

Merkez'in sağladığı avantajlar; padişahın ve devletin otoritesine herkesin başeğmesi (Şart 1), sadrazama itaat (Şart 4), malî ve vergisel buyruklara uyma (Şart 3), yeniçeri ocağının padişaha itaati

Levent Şahverdi Arşivi

(Şart 1, 2, ve 6), âyânın kendi toprakları dışına el atmaması (Şart 5) diye özetlenebilir.

Âyânın kazanımları; sadrazamın keyfî eylemlerinin önlenmesi (Şart 4), suçsuz yerel hanedanlara haksızlık edilmemesi, bunların sürekliliğinin korunması ve kendi yönetimleri altındaki hanedanları koruma haklarının tanınmasıdır (Şart 5). Büyük âyânların yönetim ve etki alanlarının korunması, hanedan haklarının babadan oğula geçmesinin kabul edilmesi ve bunların kendilerine bağlı küçük âyânlar üzerindeki egemenliklerinin onaylanması, fiilî feodal statülere süreklilik ve hukukîlik kazandırmak demekti.[31]

Genel kazanımlar; yönetici "kullar", yoksullar ve reaya ile ilgili güvencelerdir. Bunlar; yine sadrazamın keyfî eylemlerinin yasaklanması (Şart 4), yoksulların ve reayanın korunması, vergilerin haksız ve ezici olmaması (Şart 7), reayaya zulmün yasaklanması (Şart 5 ve 7), suç işlenmesi durumunda soruşturma yapılmadan ceza verilmemesi, cezaların suça göre sadrazam tarafından verilmesi (Şart 5), ayaklanan kişilerin de soruşturma yapılmadan idam edilmemesi (Şart 6) gibi noktalarda belirir. Sİ'de, devlet yönetimine verilmek istenen yön açısından da konumuzu ilgilendiren bir nokta vardır. Padişahın bütün buyruk ve yasaklarının sadrazamdan geçmesi kuralının pekiştirilmesi (Şart 4), bu makama özel bir yer verildiğini göstermektedir.[32] Her yeni sadrazamın Sened'deki yeminle bağlı olması ise, Şart 4'te her ne kadar sadrazamdan yine "padişahın mutlak vekili" (Makamı Vekâleti Mutlaka) diye söz edilmişse de, Onu eskiden olduğu gibi sadece padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarıyor,[33] Sened'le bağlı bir konuma getiriyordu.

Buraya kadarki tablodan, pratikteki değerleri ya da gerçeklikleri ne olursa olsun, kazanımların dağılımı bakımından birtakım ara sonuçlar çıkartılabilir. Birincisi; kazanımlar sadece Merkez ile Taşra'yı değil, genel'i ve kamu'yu da ilgilendirmektedir. İkincisi; Merkez ile Taşra egemen güçlerinin kazınımları arasında bir eşitlik ve dengeden çok, Merkez'in daha kârlı çıkması söz konusudur. Üçüncüsü; genel kazanımların (yönetici kullar+yoksullar+reaya) gözden kaçırılmaması gereken önemidir: Keyfîliğin yasaklanması ya da kişi dokunulmazlığı, suçlarda ve cazalarda yasallık (kanunîlik)

Levent Şahverdi Arşivi

ilkesinin aranması vb.

Güvence ve yaptırımlar, Sİ'nin işlerliğiyle ilgili önemli bir konudur. Bunlar, manevî ve fiilî karakterde olmak üzere ikiye ayrılır.

Sİ'deki karşılıklı söz verme (taahhüt) ve bağlanmalar, yine karşılıklı yeminlerle pekiştirilmiştir. Dolayısıyla, güvence ve yaptırımlar ilk bakışta *manevî, ahlakî ve dinîdir* (Allah'a ve Peygamber'e yemin).

Padişah, mutlak hakları gözönünde bulundurarak yemin dışı bırakılmışsa da, sadaret makamı ile devlet ilerigelenlerinin verdikleri sözler ve ettikleri yemin, Onu da bağlamaktadır. Zeyl'deki ifadeler de bunu doğrular. II. Mahmut'un metni imzalamadaki duraksamaları, Ömer Ağa'nın sözleri de aynı yönde yorumlanmalıdır. Sonunda, padişahlık tuğrasının metne basılmasıyla kendini gösteren onay, padişahın da Sened'le bağlandığı anlamına gelir. Kaldı ki Sened'in bir suretinin kendisine verilmesi, uygulamadaki denetimini sağlamak içindi.[34]

Sİ, tarafları mânen bağlayan yemin dışında, *fiilî* ya da *pratik* güvence ve yaptırımlar da içermektedir. Bunlardan bazıları önleyici ve caydırıcı karakterdedir. Âyânın; vekillere, ulemaya, devlet memurlarına haksız işlem yapılmamasına kefil olması (Şart 5), sadrazamın keyfî eylemlerini (Şart 4) ve hanedanlara yönelen haksızlıkları elbirliğiyle önlemeye çalışması (Şart 5), zulüm yapanları devlete bildirmesi (Şart 7), hanedanların başka topraklara el atmalarına elbirliğiyle engel olması (Şart 5) gibi.

Birtakım güvence ve yaptırımlar ise daha *aktif* ve *bastırıcı* karakter taşır. Âyân; padişaha itaatsizliği (Şart 1), özellikle yeniçerilerin itaatsizliğini (Şart 2), malî ve vergisel buyruklara uymamayı (Şart 3), reayaya zulüm yapılmasını, şeriat buyruklarının yerine getirilmemesini ve bu gibi eylemlerin faillerini cezalandıracak, asker ocaklarında bir ayaklanma olursa izin almadan gelerek dağıtacaktır (Şart 6).

Görülüyor ki, güvence ve yaptırımların bir kısmı genel düzeni koruyucu, bir kısmı merkezin otoritesini, bir başka bölümü de bizzat âyânların çıkarlarını koruyucu niteliktedir. Yine bu güvence ve

Levent Şahverdi Arşivi

yaptırımlar, devlet aygıtı dışında, örgütlü olmasa bile (âyânlar kendi aralarında örgütlenmiş, kurumsal bir yapı oluşturmuş değillerdi) *kolektif* bir karakter taşımaktaydı.

C. UYGULAMA

Sİ'nin uygulanışına gelince; buna, "uygulanmayışı" demek daha doğru olur. Çünkü Sİ, Alemdar'ın ortadan kaldırılmasından sonra unutuldu ve hükümden düştü. Sİ'nin imzalanmasıyla Alemdar'ın bir ayaklanma sonucu ölümü arasından topu topu beş hafta geçmişti (7 Ekim 1808/15 Kasım 1808). Böylece Sİ'nin pratikteki etkisi ve önemi çok sınırlı kaldı.[35] Bunun nedenleri üzerine çeşitli varsayımlar kurulabilir.

Bir kere, Sİ'deki esasların uygulanabilmesi büyük çapta, âyânın elbirliğiyle davranabilmesine bağlıydı. Zaten örgütlü ve kurumlu olmayan âyân ise birliğini koruyamadı ve merkezî hükümet, Alemdar'ın safdışı kalmasından sonra âyânın ilerigelenlerini birer birer ayıklayıp etkisizleştirdi.[36]

Ayrıca Sİ'de, uygulamayı ve verilen sözlerin tutulup tutulmadığını denetleyecek "özel bir örgüt" de öngörülmemişti.[37] Bunun akla gelebilecek ideal şekli, temsilî değeri ve sürekliliği olan bir kurul, parlamento benzeri bir tartışma ve denetleme organı olabilirdi. Sİ, böyle bir denetim sistemi ve organı oluşturmadığı gibi, "isyan hakkı"nın meşruluk koşullarını da belirtmemişti. Bu yüzden de daha baştan "Ölü doğmuş bir belge"ydi.[38]

Sİ'nin her yeni sadrazam ve şeyhülislâm tarafından imzalanması usulü de, bu belgenin sürekliliğinin ve kalıcılığının ne kadar zayıf olduğunu göstermektir. Alemdar'dan sonra bu belgeyi yeniden ortaya çıkarıp imzalayan bir sadrazam olmamıştır.

D. DEĞERLENDİRMELER

Sİ sorunsalı ve değerlendirmeleri başlıca üç öbekte toplanabilir: Belgeyi doğuran sosyo-politik *etkenler*, belgenin *hukukî niteliği* ve tarihsel anlamı ya da *katkısı*.

Levent Şahverdi Arşivi

1- Sİ Olayı

Meşveret-i Amme'yi ve Sİ'yi yaratan sosyo-politik çerçevenin değerlendirilmesinde, Merkez ve Çevre güçlerinin karşılıklı ağırlıklarının tartılması asıl kalkış noktası olmalıdır. Bu konuda, yazarlar arasında, ilk bakışta belki dikkati çekmeyen önemli yaklaşım farkları vardır. Sİ, hangi güçlerin eseriydi? Tartışma konusu budur.

Bir grup yazara göre Sİ, âyânların (taşra güçleri) Merkez'e dayatıp kabul ettirdikleri bir belgedir. İnalcık şöyle diyor: "Yeniçeri ocağının, aşağı tabaka halk ve ulemanın işbirliği"yle gerçekleştirdiği Kabakçı Hareketi'ne karşı, "taşra âyânını ve hanedanları temsil eden Alemdar Mustafa Paşa"nın müdahalesi, duruma elkoyması ve "diktatörlük devri", siyasal bakımdan, "Taşrada hâkim âyânın, devletin karar verme yetkilerini fiilen ele geçirme mücadelesi şeklinde" yorumlanabilir. Sİ tarihsel açıdan, "büyük âyânın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eder." Savaş ve ihtilâl ortamı içinde iktidarı ele alan âyânlar, padişahın mutlak otoritesi karşısında açıkça kendi durumlarını güvenceye bağlamak amacıyla bu belgeyi kabul ettirmişlerdir. "Yeniçeriler örneğini izleyen âyânlar Sultan'a, Sened-i İttifak adı verilen bir anlaşma belgesi imzalatmışlardır."[39] Alemdar'ı âyânların bir temsilcisi, onun iktidarını da âyânların iktidara tırmanışı olarak gören İnalcık'tan farklı olarak, daha çok Merkez'in bir adamı şeklinde değerlendiren Karal da, farklı bir noktadan hareket etmekle birlikte aynı sonuca ulaşır. Şöyle ki; âyânlarla başedecek durumda olmayan Bayraktar, "bu senedi mevcut şartların içinde realist bir düşüncenin neticesi olarak kabul etmiş"tir, dolayısıyla Sİ bir âyân dayatmasıdır.[40] Bazı hukukçulara göre de Sİ; âyân ve beylerin padişaha ya da hükümet merkezine kabul ettirdikleri,[41] hattâ metnini de bizzat daha önceden hazırladıkları[42] ya da "kendisi de bir âyân olan Alemdar Mustafa Paşa'nın (II. Mahmut'a) zorla kabul ettirdiği"[43] bir belgedir.

Bunun tam karşı kutbunda ise, Sİ'yi Merkez'in ya da daha doğrusu Merkez adına davranan Alemdar'ın bir buluşu, formülü ve dayatması olarak algılayan görüş yer almaktadır. Örneğin Kubalı'ya

Levent Şahverdi Arşivi

göre, askerî yenilikler için vakit kazanmak isteyen Alemdar, derebeyi kesilen âyânları geçici olarak da olsa tatmin ederek devlete bağlamak için, "çok realist bir düşünce ile" söz konusu senedi "tanzim ve kabul ettir"miştir.[44] Shaw'lar da aynı yönde düşünüyor, reform ve özellikle askerî reform hareketini yeniden başlatmak isteyen Alemdar'ın âyânı kazanmak amacıyla "kendi kişisel prestijini kullanmak zorunda kaldığı"nı yazıyor.[45]

Bu zıt yorumlar arasında kalan, ikinci yoruma daha yakın olmakla birlikte, Merkez ve Çevre güçlerinin ağırlıklarını birlikte hesaba kattığından, daha dengeci ve uzlaştırıcı sayılabilecek bir üçüncü yaklaşım daha vardır. Buna göre; birinci ve ikinci yaklaşımlardan farklı olarak Sİ, âyânın ya da Merkez'in tek yanlı olarak dayattığı bir formül değil, esas olarak Merkez kaynaklı, fakat çevre güçleriyle "*anlaşma*" ve "*uzlaşma*"yı simgeleyen bir metindir. Sİ'yi, Merkez'e bağlılığı yeniden kurmak için yönetimde ıslahat yapılması ve bu yolla da muhalefetin kaldırılması perspektifinde kavrayan Özçelik bu grupta yer almaktadır. Yazara göre Sİ, iç ve dış zayıflatmayı gidermek ve otoriteyi yeniden sağlamak amacıyla "memleketin ilerigelenleriyle anlaşma zarureti"nden doğmuştur. Böylece Osmanlı tarihinde ilk defa olarak "kamuoyu"nun dikkate alınması zorunluluğu da kendini göstermiştir. Sİ toplantıları da âyânın Merkez'e karşı güvenini biraz olsun güçlendirmiş sayılır.[46] Bu belgeden bir "sözleşme" ya da "anlaşma" terimleriyle söz edip Merkez ve Taşra güçlerinin rolüne birlikte yer veren, "sözleşmenin asıl hararetli taraftarları" olarak da "bir kısım âyânın desteğini kazanan bürokratlar"ın Merkez güçleri adına oynadıkları aktif role özellikle işaret eden Berkes de bu yaklaşımı benimsemiş sayılmalıdır.[47] Okandan'ın Sİ'yi, âyânların Merkez'e zorla kabul ettirdikleri bir belge olarak gördüğüne yukarıda değinilmişti; ancak yazar, Alemdar'ı âyânların bir temsilcisi sayan İnalcık'tan farklı olarak, Merkez ile Çevre arasında bir arabulucu konumunda ele aldığı için, kısmen bu gruptaki düşüncelere de yatkınlık içindedir. Yazara göre Alemdar, "feodal muhalefeti etkisiz hale getirme"ye çalışan, bununsa ancak merkezî hükümetin keyfî işlemlerinin önlenmesiyle gerçekleşebileceğini düşünen ve bu amaçla da âyân ve

Levent Şahverdi Arşivi

beylerle hükümet arasında “anlaşma” zemini arayan bir arabulucudur.[48]

Sİ’nin sosyo-politik kurgusunu kavramak bakımından, bu üçüncü ve sonuncu yaklaşım gerçeklere daha uygun düşüyor görünmektedir.

Bir kere Taşra güçleri olgusunun Merkez üzerinde uzun zamandan beri süregelen baskısı ne olursa olsun, Meşveret-i Amme ve Sİ formülleri doğrudan doğruya âyândan gelen istek, zorlama ya da dayatmalardan doğmuş değildir. Âyânlar kendiliklerinden İstanbul’a gelip “şart”larını dayatmamışlardır. Düşünce, girişim ve çağrı, merkezî birlik ve reformculuk adına çözüm arayan, sadrazam olarak devletin Merkez güçlerinin başında yer alan, Rusçuk yârânı gibi Merkez güçleriyle işbirliği yapmış ve yapmakta olan bir kişiden (Alemdar) gelmektedir. Ayrıca, âyânların da hepsi bu çağrıya uymadıkları gibi, toplantıya katılanların bir bölümü de tartışmaların aldığı seyri görünce silahlı maiyetlerini alıp memleketlerine geri dönmüşlerdir. “İttifakname” metninin önce âyân tarafından hazırlanıp sonra Merkez’e dayatıldığını[49] kanıtlayacak bilgilere ise rastlanmıyor. Ama bunun tersini düşünmek için daha güçlü karineler vardır: Meşveret-i Amme bir Merkez girişimidir, Merkez güçleri temsilcilerinin (ricali devlet, ulema, vb.) sayıca çok daha ağır bastığı bir kuruldur; hattâ Sİ esaslarının Merkez güçlerinin bir ön toplantısında oluşturulduğu izlenimi bile edinilmektedir.[50] Nihayet, Sİ “şart”larından da Merkez’in Taşra’ya oranla çok daha kazançlı çıktığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, Sİ’nin *Magna Carta Libertatum* ile olaysal benzerlik içinde görülmesi de[51] doğru değildir. 1215’te İngiliz feodallerinin (baronlar) Londra’yı alıp Kral Yurtsuz Jean’ı köşeye sıkıştırıp kendi şartlarını dayatmaları olayı ile, 1808’de Müslüman-Türk feodallerinin (âyân, hanedan temsilcileri, vb.) basit kâğıt parçalarıyla yapılmış bir davete kısmen uyarak, askerlerini ise “ne olur ne olmaz” düşüncesiyle peşlerine takarak Payitaht’a gelmeleri, sonra da bunlardan bazılarının adeta kerhen bir “ittifakname”ye imza koymaları olayı arasında anlamlı farklar vardır.

Öte yandan Sİ, bir Merkez dayatması olarak da görülemez. Bir kere, tek yanlı dayatma ile “senet” imzalanması ya da imzalatılması

Levent Şahverdi Arşivi

özel hukuk ilişkilerinde görülebilecek bir şey olsa bile, devlet yönetimine ya da kamu hukukuna ilişkin alanda böyle bir olasılık düşünülemez. “ Merkez dayatması” bir buyruk biçimini alabilir, bunun klasik ve mantıkî biçimi budur; bir “senet”le sonuçlanan pazarlık ise, ister istemez “iki taraflılık” unsurunu da içerir. Biraz daha açarsak; Meşveret-i Amme ve Sİ olguları, Merkez’in durup dururken ve hiçbir merkezkaç zorlama yokken tasarladığı birer formül değildir. Amaçlanan ve beklenen, Merkez adına siyasal birliğin yeniden kurulması ve reformlar için uygun ortam hazırlanması ise de, bunun temelindeki itki merkezkaç sosyal faktörlerden başkası değildir. Bu taşra güçleridir ki, önce “sosyal muhatap” sonra da bir sözleşmeye “taraf” sayılmakta, basit bir ödünden öteye birtakım güvenceler elde etmektedirler. Ayrıca unutmamak gerekir ki, artık Merkez’in bir temsilcisi saydığımız Alemdar da eski bir âyândır ve onun başkentteki yükselişi, âyânın da iktidara tırmanışı anlamına gelmektedir.[52] Bu nedenlerle, Sİ’yi Merkez’in bir buluşu saysak bile, Merkez dışı güçleri yok sayan, sadece Merkez’in tek yanlı dayatması olgusuna yer veren ikinci yaklaşımı paylaşabilmek zordur.

Bu durumda Sİ, egemen ve yönetici güçlerin Merkez ve Taşra kanatları arasındaki çelişkileri karşılıklı ödün ve güvencelerle gidermek, siyasal bunalımı atlatmak amacıyla Merkez güçleri tarafından ya da bunlar adına sahneye konan bir “geçici mutakabat” arayışı olarak görünmektedir.

2- Hukukî Niteliği

Sİ, hukukî açıdan ne türde bir belgedir? Önce onun “ne olmadığı”nı saptamak daha uygun olur.

Sİ, geleneksel Osmanlı hukuk kaynaklarından herhangi birine benzememektedir. Bir kere, dinsel kaynaklı ya da İslam hukuku kurallarına göre düzenlenmiş bir “şeriat belgesi”, bir fetva ya da “hüccet-i şer’î” değildir. Kanun, kanunname, adalet fermanı, vb. gibi örfî hukuk işlem türlerine de girmez. Yasa ve anayasal belgelerdeki hukukî belirlilikten ve objektif dilden yoksundur;

Levent Şahverdi Arşivi

hukuk diliyle değil, hanedanların ağzından çıkmışçasına kaleme alınmış olup bir sistematiği de yoktur. Belgeyi oluşturan topluluk da, yasa ya da yasa benzeri kurallar koymaya yetkili bir kurul değildir.[53] Meşveret-i Amme, devletin sürekli kurum ve kurulları arasında yer almaz, bir kerelik (ad hoc) oluşturulmuş, işlevi siyasal bunalımı çözmek ve uzlaşma yolları aramaktan ibaret olan bir "toplu görüşme" kuruludur. Kısaca bu nedenlerle Sİ, ne içeriği ne de onu yaratan "organ" açısından, geleneksel Osmanlı hukuk kaynaklarına ya da bilinen monarşik anayasal belgelere (ferman, misak anayasa) benzer.

Sİ'nin "ne olduğu"na gelince; doktrinin üzerinde birleştiği nokta onun *iki taraflı* bir belge, bir *misak*[54] ya da *sözleşme* olarak[55] görülmesidir. Bu niteleme bazı yazarlar tarafından *Magna Carta* ile kurulan benzerlikle de desteklenmektedir.[56]

"Misak" ya da "sözleşme" nitelemesi, Sİ'nin hukukî kimliğine en uygun düşen terimleme olabilir. Gerçekten, tarihsel ve sosyal bir veri olan Merkez/Taşra zıtlaşması Meşveret-i Amme'ye ve Sİ'ye de yansımaktadır. Meşveret, sosyolojik açıdan bu ikili saflaşmayı içerir. Sİ metni de, gerek esasları gerekse güvenceleriyle *karşılıklılık* ve *iki taraflılık* gibi unsurları taşımakta, bu nedenle bir sözleşme özelliği göstermektedir.

Ancak yine de, "misak" ya da "sözleşme" nitelemelerini birtakım olgularla düzelterek, çekinceler çerçevesinde kabul etmek daha doğru olur. Özetle yinelemek gerekirse; Taşra güçlerinin Merkez'i sarsan bir olgu olmasına karşın, Sİ girişimi bunlardan gelen bir zorlama ve dayatma ürünü değildir; daha çok Merkez patentli ya da ağırlıklıdır. Benzetme konusu *Magna Carta*'da ise dıştan dayatma ve iki taraflılık çok açıktır. Ayrıca, imzacı Taşra unsurları az ve isteksiz, hükümdar da sonradan ve istemeyerek devreye girmiş görünmektedir. Ağırlık ve inisiyatif, Merkez adına davranan ve âyânların da desteğinden yararlanan yöneticilerdedir. Bu nedenlerle, sosyo-politik düzlemde varolan Merkez/Çevre zıtlaşması, Sİ'nin hazırlanışında ve hukukî niteliklerinde aynı ölçüde belirgin değildir. Dolayısıyla, karşılıklı uzlaşmayı ve krizi atlatmayı amaçlayan Meşveret-i Amme ve Sİ, Merkez'in ve Taşra'nın egemen güçleri

Levent Şahverdi Arşivi

arasındaki “geçici mutakabat” arayışları doğrultusunda, bugünkü deyimlerle, bir “yuvarlak masa”, bir “ortak platform” ya da “konsensus metni” karakterleri de gösterir. Benzerlerine çok daha sonraları Türkiye Cumhuriyeti’nde, özellikle 1960 sonrasında rastlanan bu gibi “*kriz aşıcı mutakabat*” girişimlerinin ise klasik iki taraflı sözleşme olmaktan farklı özellikler taşıdıkları meydandadır.

3- Katkısı

Bugün, geriye doğru uzanan bir bakışla Sİ nasıl değerlendirilebilir? Onun, siyasal-anayasal gelişmelerimiz içindeki yeri nedir? Farklı değer yargılarından yola çıkan yazarlar, bu olay hakkında son tahlilde “olumlu” ya da “olumsuz” olmak üzere karşıt yargılara ulaşıyorlar. Bir de, bu kutuplaşmanın dışında kalan, daha “nüanslı” bir yaklaşımdan söz edilebilir.

Bu yaklaşımlardan birincisine *hukukçu bakışı* egemendir. “Devletin merkezî iktidarının sınırlanması”, bu değerlendirmelerin anahtar kavramı olup Sİ bu açıdan olumlu bir ilerleme sayılmaktadır. Örneğin Onar, padişah ve hükümet üzerinde bir “üstün hukuk kuralı” yarattığı için Sİ’yi Osmanlı İmparatorluğu’ndaki “ilk amme hukuku kaidesi ve hukuk devletine doğru gidiş”in bir belirtisi olarak ele almaktadır. Yazar, İngiltere’deki anayasal gelişmelerin de lordlarla hükümdar arasındaki mücadeleden kaynaklandığını ve kralın yetkilerinin önce soylular sonra da halk tarafından sınırlandığını hatırlatarak şöyle devam ediyor: “Bizde de bu tekâmül seyri takip edilse idi, belki hakiki bir âyân meclisi, senato teşekkül eder ve daha sonra bu meclis bir de halk meclisi ile tamamlanmak suretiyle tam bir tarihi tekâmül şeklinde parlamenter bir sisteme doğru gidilebilirdi.”[57] Merkezî devletin mutlakiyetinin feodal dengelerle sınırlanması tezini, bir başka açıdan Kubalı’da görürüz. Yazar; saltanat hakkının objektif (dıştan) bir sınırlamaya tâbi tutulması olarak gördüğü Sİ olayının bir tür “feodal temsil fikri”ni de içerdiğini belirtiyor. Bu nedenlerle Sİ, “monarşi tarihimizin meşrutî şekle doğru gelişmesi yolunda göze çarpan” ilk örnek olması bakımından özel bir anlam

Levent Şahverdi Arşivi

taşır.[58] Abadan/Savcı'ya göre de Sİ, anayasalı devlet rejimine geçişte ilk ve önemli rolü oynamıştır.[59] Özellikle Savcı, Sİ'yi iki açıdan olumlu bir aşama saymaktadır. Birincisi, padişahın o güne kadar Tanrı'dan aldığı iktidarını artık yeryüzü güçlerine (âyânlar) dayandırmak zorunda kalmış olmasıdır. Bu, egemenliğin kaynağının gökten yere inişini, sırf tanrısal olmaktan çıkıp bir ölçüde "beşerileşmesi"ni ifade eder. İkinci önemli nokta, bu iktidarın ilk defa olarak, kullanılışı bakımından da bir sınırlamaya bağlanmış olmasıdır. Bu özellikleriyle Sİ, "hiç olmazsa biçimsel anlamında demokrasi"ye doğru bir gelişmenin kapısını açmıştır.[60] Aldıkaçtı da, iktidarın müstebit karakterinin kendi dışından sınırlanması olayı olarak değerlendirdiği Sİ'yi, "demokrasi düzenine gidişin ilk çabası, ilk belirtisi" saymakta, onda, uyrukluk açısından padişah ile âyân arasında bir çeşit "içtimaî mukavele" özelliği bulmaktadır.[61] Son bir örnek olarak Akın, Sİ'nin "hukuk devleti kurma yolunda atılmış bir adım" sayılabileceğini yazıyor.[62]

Tam öbür kanatta yer alan yazarlarsa, Sİ'nin demokratikleşme sürecinde "olumlu" bir adım olduğu görüşüne karşı çıkıyorlar. Bu yaklaşımda daha çok *sosyolojik* bir bakış açısı egemendir. Dayanılan ortak gerekçe, Sİ hareketinin iticisi sayılan toplumsal tabaka ya da sınıfın (âyân, derebeyliği ya da feodalite) çağdışı niteliği oluyor. Avcıoğlu'na göre "derebeylerin zorba yönetimini meşrulaştırma" amacıyla padişaha "baskı"yla kabul ettirilen Sİ, aslında "eşkıyalığın meşrulaştırılması" anlamına gelen bir "utanç belgesi"dir.[63] Sİ'nin, derebeylik olgusunu Avrupa'daki feodalite gibi "meşrulaştırarak" hakların babadan oğula geçmesini amaçladığını kaydeden Soysal, böylece, "Batı toplumlarında feodal düzen çoktan tarihe karışır ve onun yerine burjuva düzeni geçerken, Osmanlı toplumu, otoritesine her yerde boyun eğdiren merkezci bir devlet yapısına henüz kavuşmuş olmamakta, tam tersine, derebeylerin egemen oldukları bir düzene doğru kaymaktaydı" diyor.[64] Tanilli'ye göre de Sİ, "âyân ve derebeylerin egemenliği"ni vurgulayan, bu nedenle de bir "ileri atılım" sayılmaması gereken, "merkezî otoritenin zayıflamasıyla feodaliteye doğru çözülme"yi simgeleyen bir belgedir.[65] Başka yazarlarda da, Sİ'yi "modern devlet yapısı ve ideolojisiyle uyuşmaz

Levent Şahverdi Arşivi

bir belge”[66] sayarak olumsuzlayan, fiilî feodal yerinden yönetimciliği kurumlaştıran bu belgenin uygulanmasını önleyip merkeziyetçi modernleşmeye adım atan II. Mahmut’un tutumunu da olumlayan[67] yorumlara rastlamaktayız.

Hukukî ve sosyolojik değerlendirmeleri birlikte götüren üçüncü ve *karma* bir yaklaşım özellikle İnalcık, bir ölçüde de Berkes tarafından temsil ediliyor. İnalcık’a göre, siyasal tarih açısından büyük âyânın devlet iktidarını denetimi altına alma girişimi demek olan Sİ olayı, eyaletlerdeki egemen güçlerin ve onların hayat görüşünün ifadesi olması bakımından “gelenekçi”dir; bu yüzden de “modern devlet anlayışına aykırı bir akımı temsil eder”. Şu var ki, “bu belgeye tarihimizde istibdat ve mutlakiyeti sınırlama amacı güden hareketler içinde bir yer vermek mümkündür”. Burada âyân, halkın “temsilcisi ve koruyucusu rolünü” de üstlenmekte, özellikle keyfî vergiler konusundaki direnişinde de reaya kendisini desteklemektedir. İnalcık; Türkiye’de derebeylik döneminin milletin hiç olmazsa bir bölümünde padişaha karşı reayalık ve kulluk duyguları yerine, özgürlük ve adalet duygularını uyandırdığını ve bu “zadeler devri”nin halk egemenliği dönemini hazırladığını ileri süren Ziya Gökalp’in bu tezlerini aşırı ve abartılmış, ama özünde gerçek payı da bulunan düşünceler sayarak şöyle devam eder: Gerçekten, II. Mahmut döneminde belli başlı âyânlar ortadan kaldırıldığı zaman, padişahın mutlak ve merkezî otoritesine karşı koyabilecek hiçbir kuvvet kalmamış, ülke tam bir “istibdat devri”ne yeniden dönmüştür. İnalcık’a göre, modern bir devlet anlayışını temsil etmeyen “gelenekçi” Sİ hareketi yine de İmparatorluğun sosyal ve siyasal yapısını değiştirecek bir başlangıç olabilirdi. 19. yüzyılda nasıl Balkanlar’da padişaha tâbi Hıristiyan prenslikler ortaya çıkmışsa, Anadolu’da da birtakım yerel beylikler kurulabilirdi. Fakat böyle bir gelişmenin “Türk birliğinin zararına” sonuçlar doğuracağı kanısında olan yazar, “merkeziyetçi ve mutlakiyetçi saltanatın bunu önleyen çabalarını (II. Mahmut reformları/BT) olumlu bir hareket olarak” övmekten de geri kalmamaktadır.[68] Sİ’nin, Osmanlı egemenliğinin mutlak gücünün paylaşılması anlamına geldiğini belirten Berkes’te de benzeri

Levent Şahverdi Arşivi

değerlendirmelere tanık olmaktayız. Yazara göre; "Alemdar'ın bu amaçla padişahlık makamı ile âyânı uzlaştırmak tasarısı gerçekleşmiş olsaydı, belki daha o zamandan beri bir Âyân Meclisi kurulacaktı." Ne var ki, bozulmuş Osmanlı rejiminden kurtulma isteği, Sİ biçimi bir "uzlaşma"yla gerçekleştirilememiştir.[69]

Sİ değerlendirmelerinde, *Magna Carta* ile yapılan karşılaştırmalar da bir başka tartışma konusudur. Bazı yazarlar bu iki olay ve belge arasında paralellik bulmaktadır. Aldıkaçtı, yapılış ve hazırlanış özellikleri ile hükümdarın soylulara ya da âyânlara verdikleri hak ve güvenceler açısından iki belge arasında benzerlikler görmektedir.[70] Onar ve Tunaya'da, Sİ, *Magna Carta* çağrışımı uyandırıyor.[71] Küçükömer'e göre, Osmanlı toplumunda büyük toprak mülkiyetine bağlı yeni bir sınıf olarak beliren âyân gerçeği karşısında eğer "İngilizlerde olduğu gibi bir *Magna Carta* aranacaksa, bu (...) olsa olsa Sened-i İttifak'ta bulunabilir."[72] Ortaylı da Sİ'yi "modern devlet yapısı ve ideolojisiyle uyuşmaz bir belge" saymakla birlikte, onu *Magna Carta*'ya benzetmekte, sadece "çok gecikmiş bir *Magna Carta*" olarak nitelemektedir.[73] S. Akşin'e göre ise, benzerlikler iki noktadadır: Vergilerin saptanması ve cezalandırmada "hukuk devleti arayışı."[74]

Karşı görüşte yer alan Berkes'e göre ise, iki belge arasında bir benzerlik aramak yanlıştır. İlk başlarda lordlara hak tanıyan *Magna Carta* zamanla burjuvaları da bir heyet, sınıf ya da "*état*" olarak kapsamına alan bir anlayış ve uygulamaya açılabilmişti. Osmanlı İmparatorluğu'nun, birbirinden kopuk ve bir sınıf bilincine sahip olmayan kişilerden oluşan derebeyliği ise feodalizm demek olmadığı gibi, Sİ de, feodal hakları olan beyler sınıfı ile bir Baş-Bey durumundaki hükümdar arasında yapılmış bir sözleşme değildir. Padişah, beylerin sadece birincisi ya da başı olmaktan çok öteye, bütün toplum üzerinde despotik yetkileri olan bir hükümdardır. Ne İslam ne de Osmanlı hukukunda ulema, umera ve reaya hukuk karşısında bir "heyet", bir sınıf olarak görülmüşlerdir. Haklar ancak bireyler içindir. Bu temel farklar yüzündendir ki, İngiltere'de *Magna Carta* demokratik bir gelişmenin kapısını açarken, Osmanlı İmparatorluğu'nda Sened-i İttifak'ın böyle bir işlevi olmamıştır.[74]

Levent Şahverdi Arşivi

Magna Carta'yla kurulan benzerlikler konusunda uzlaştırıcı bir görüşe sahip olan İnalcık ise Sİ'nin, hükümdar iktidarının yerel güçlerce sınırlanması bakımından *Magna Carta*'ya benzediğini, ancak ondan farklı olarak, daha baştan, liberal-demokratik bir gelişimin hazırlanmasına yetecek niteliklere sahip olmadığını belirtiyor. İki noktada benzerliklere (vergi ve ceza) işaret etmiş olan S. Akşin de, Sİ'nin şu farklılıklarını vurguluyor: Kurumsallaşma getirmemesi; ticaret ve kent özerklikleri diye bir tasası olmaması; Padişahın, Kral Yurtsuz Jean'dan farklı olarak yenik değil, güçlü konumda bulunması.[75]

Sİ ile ilgili bu yaklaşımlar, aralarında farklara ve hattâ zıtlıklara rağmen yerinde tespitlerde bulunuyorlar. "Hukukçu bakış", olayın sosyolojik perde arkasına dikkat etmemekle, sorunu "iktidarın sınırlanması" soyutlamasına indirgemekle birlikte, Sİ'nin hukuk gelişmelerimiz içindeki anlamını vurgulamış oluyor. "Sosyolojist" denebilecek ikinci yaklaşım, olayın hukuk katındaki anlamını pek vurgulamadığı için tek yönlü bir bakışa sahip olsa bile, hukuk olaylarının ardındaki somut gerçeği gün ışığına çıkarmak gibi bir yarar sağlıyor. Herhalde, bu farklı yaklaşımları birlikte götüren yorumlar, Sİ gerçeğini bütün yönleriyle kucaklama bakımından daha fazla şansa sahip olacaktır.

Bize öyle geliyor ki, hukuk literatürü Sİ'ye gereğinden fazla bir önem vermiştir. Yukarki zıt görüşler bile bu noktada birbirleriyle buluşmaktadır. Şu farkla ki; birinciler Sİ'yi hukuk soyutunda yüceltmekte, uygulanmamasından adeta bir hayal kırıklığı duymakta, ikinciler ise Sİ'yi olumsuzlarken, onun "feodaliteyi meşrulaştırma" işlevini fazlasıyla ön plana çıkartmaktadır. Her iki yönden gelen büyültmelerin bir nedeni, Sİ'yi gerçek bir "sözleşme", hattâ âyân dayatması sonucu ortaya çıkan bir "misak" olarak görmekle ilgilidir. Maddî gerçeklerin ise bu yönde olmadığına, Sİ'nin Merkez girişimiyle sahneye konan bir uzlaşma tasarısı olduğuna yukarıda yeterince değinilmişti. İkinci neden, Sİ'yi bir "ilk" mukavele olarak ele almaktır. Bu da doğru sayılamaz; Osmanlı yönetimi daha önceleri de kendi uyruklarıyla buna benzer pek çok "mukavele" yapmış, haklar ve ayrıcalıklar tanımış, günü geldiğinde

Levent Şahverdi Arşivi

de bunları geri almakta güçlük çekmemiştir.[76] Nihayet, Sİ'nin kârlıları olarak sadece ya da esas olarak âyâna yer verilmesi, abartmaların bir başka nedeni olabilir. Oysa, yine yukarıda değinildiği gibi, Merkez'in ve Kamu'nun Sİ'den sağladığı çıkarlar da önemlidir.

Bu döküm, Sİ'yi bir de şöyle sorgulamayı mümkün kılıyor: Sİ, bir "sözleşme" karakteri taşımasına rağmen aslında Merkez'i güçlendirici bir siyasal operasyon mudur? Onun Merkez'e zaman kazandırması, nefes aldırması, hemen hiç uygulanmaması ya da uygulanamaması gibi noktalar bu soruyu akla getiriyor. Eğer gerçek bu yöndeyse, o zaman klasik hukuk yaklaşımının Sİ'de bulduğu değerler ile her iki (hukukî ve sosyolojik) yaklaşıma ortak olan ve Sİ'yi bir "âyân dayatması" sayan görüşler bir kez daha temelsiz kalacaktır. Varsayımlar doğruysa, Sİ, klasik hukuk bakışının onda bulduğu olumlu değerleri (iktidarın sınırlanması vb.) zaten o ölçüde taşımamakta, esef duyulan noktada ise (uygulanmayışı) sanki asıl işlevini görmektedir: Merkez'e toparlanma ve atağa kalkma olanağı sağlaması. Bu durumda Sİ'nin "unutulup gitmesi"nden değil, işlevini gördükten sonra yerini, somut koşulların asıl güçlü alternatifi olan "merkezîleştirici modernizasyon" programına bırakmasından söz etmek daha doğru olacaktır.

Bu bağlamda, III. Selim tarzı bir yenilikçi okulunda yetişmiş ve onun programını yeniden uygulatmak için başkente gelmiş olan Alemdar'ın, sadece Merkez ve Taşra arasında değil, III. Selim ile II. Mahmut tipi merkeziyetçi reformcular arasında da bir köprü oluşturduğu düşünülebilir. Belki de onu II. Mahmut'tan ayıran, bir iç iktidar çatışmasının harcıâlem karakteristikleri dışında, II. Mahmut'tan farklı olarak, merkezî reformlar ve modernleşme programını, âyânları da koruyarak gerçekleştirmeyi tasarlamasından başka bir şey değildir.

İşte bu şekilde, Sİ'nin feodalite ile Merkez'in çatışmasından ya da birincinin ikinciye kendini dayatmasından doğan bir belge olarak görülmesi dışında bir bakış açısı getirilebilir. Bu takdirde, Kamu'nun Sİ ile elde ettiği "yönetimde adalet ve yasallık" gibi kazançların da, devlet yapısını sağlamlaştırma dürtüsünden

Levent Şahverdi Arşivi

kaynaklanmış olabileceğini düşünme fırsatı doğar. Dolayısıyla, Sİ gibi bir "misak"ta cılız biçimde uç veren hak, adalet, âdil ve yasal yönetim aranışlarının, 30 yıl sonra daha ayrıntılı ve tantanalı bir şekilde, ama bu defa tek taraflı bir işlemle, bir fermanla (Gülhane Hatt-ı Hümâyunu) ortaya çıkışı pek de şaşırtıcı olmayabilir. Belki böylece Sİ olayı, III. Selim'le başlayıp II. Mahmut'la gelişen ve Tanzimat'ı da içine alan merkezîleştirici ıslahatçılık çerçevesinde yer alır, çizgidışı bir olay sayılmaz.

İkinci tartışma gergefi, siyasal değişmelerde âyânlara yüklenen olumlu ya da olumsuz rollerle ilgilidir. Klasik hukukçu yaklaşımı onların sınıfsal açıdan geri, feodal karakterini gözardı etmek gibi bir kusurla yüklüydü. Bazı yazarlar da, Türkiye'de İngiltere benzeri bir evrim şansının varolmuş olabileceği yolunda varsayımlar ileri sürmekteydi. Sosyolojik yaklaşımı benimseyenler ise feodal gerilikten, anakronizmden haklı olarak söz etmekle birlikte, söz konusu sosyal tabakanın neden ileri atılımlarda yer alamayacağı konusunu derinleştirmiyorlar. "Feodalizm çağının kapandığı"nı belirtmek bu açıdan yeterli değildir. Çünkü en azından 19. yüzyılda Balkanlar'daki Hıristiyan milletlerin feodal unsurları, onları yerel ve ulusal temsilî (hattâ anayasalı) rejimlere götüren gelişmeler içinde yapıcı roller oynamışlardır. Dahası, 20. yüzyılda bile feodal unsur ve ideolojilerin, gerek despotizme gerekse ulusal köleliğe karşı verilen mücadelelerde payı olmuştur (1905 ve hattâ 1979 İran devrimleri, Türkiye'deki Kurtuluş Savaşı, Afganistan'daki bağımsızlık hareketleri, vb.).

Bizce ayırt edici olan, 1808 olayında rol alan âyân tabakasının özünde gerici/tutucu (feodal) olması değil, özel konumları ve ilişkileri nedeniyle temsilî, hukuka bağlı, giderek anayasalı (meşrutî) bir yönetime yönelecek ya da yönlendirilebilecek bir durumda olmamasıdır. Bu eksiklik muhtemelen Müslüman ve Türk âyânlarına (feodallerine) özgü bir durumdur. Balkanlar'daki diğer milliyetlerin feodal unsurlarının oynadıkları roller hatırlandığında, bu fark daha açık bir şekilde görülebilir. Gerçekten, Romanya (Eflâk, Boğdan), Yunanistan (özellikle Mora) ve Sırbistan beyleri, 19. yüzyılda kendi ülkelerinde yükselen yarı özerk, temsilî rejimlerde aktif ve olumlu roller oynayabilmişlerdir. Sanırız, iki

Levent Şahverdi Arşivi

temel faktör bunda etkili olmuştur: Kapitalizm öncesi (feodal) sınıfların, yanıbaşlarında ya da önlerinde az çok gelişmiş ulusal burjuvazilerini bulmaları ve bununla bağlantılı olarak, ulusal kurtuluş ve bağımsızlık gibi, demokratik açıdan da ilerletici ve geliştirici bir ortamda yer almış olmaları. Osmanlı İmparatorluğu'nun Türk ve Müslüman feodalleri ise, ekonomik ve kültürel durumlarındaki gerilik bir yana, hemen hemen mevcut olmayan bir ulusal burjuvazinin ya da burjuvazilerin sürükleyici gücünden de yoksundular. Ayrıca bunlar, tarihsel özelliklerin bir sonucu olarak, ulusal bağımsızlık mücadelesi gibi ilerletici ve demokratikleştirici bir gündem maddesiyle karşı karşıya bulunmuyorlardı.

III. II. Mahmut Yenilikçiliği

Tanzimat öncesi reformculuğunun doruk noktası II. Mahmut dönemidir (1808-1839). Bu dönemin ilk yılları reformculuk ortamının hazırlanmasıyla geçmiştir.

A.ORTAM

II. Mahmut'un tahta çıktıktan sonraki ilk işi, istemeye istemeye de olsa Sİ'yi onaylaması olduysa, ikincisi de bunun hemen ardından Alemdar'ı gözden çıkarmak ve eseri olan Sİ'yi ortadan kaldırmak oldu.

Bundan sonra padişah iki değişik kaynaktan gelen muhalefetle karşılaşır. Birincisi, Fransız Devrimi'nin esintileriyle de gelişen ve Osmanlı egemenliği altındaki Türk ve Müslüman olmayan halkları etkisi altına alan ulusçuluk akımı ve bunun yaratacağı ulusal bağımsızlık hareketleridir (özellikle 1804-1817 Sırp ve Yunan ayaklanmaları). Bu tepki kaynağına, hareketlerdeki yabancı devlet paylarını da unutmamak koşuluyla, "Türk ve Müslüman olmayanların ulusal tepkisi" denilebilir. İkinci tepki kaynağı ise, yeniden canlanan geleneksel feodal muhalefettir. Bu da, Alemdar'ın öldürülmesi, Sİ'nin uygulanmaması sonucu II. Mahmut'a karşı doğan güvensizlik ortamında, derebeyi, âyân ve diğer yerel güçlerin

Levent Şahverdi Arşivi

saltanata karşı depreşen direnişidir. Özellikle Tepedelenli Ali Paşa, kısmen de M. Ali Paşa ayaklanmaları, bu çizginin en bilinen örnekleridir.

Görülüyor ki, II. Mahmut'un az ilerde ele alınacak olan reformları, padişahın iç dünyasından doğmuş tasarılar olmadıkları gibi, birer lütûf ya da ihsan da değillerdir. Bunlar, Hıristiyan ve Müslüman (Türk olmayan) halkların ya da feodal beylerin taleplerine, merkezî iktidara karşı muhalefetlerine ve bunun sonucunda doğan dağılma tehlikesine karşı düşünülmüş önlemlerdir. Bu yüzden de, aşağıdan gelen baskı sonucu ortaya çıkmışlardır.[77]

II. Mahmut da tıpkı III. Selim gibi, bu toplumsal çalkantıların ve devlet yönetimindeki çözülmenin reformlarla atlatılabileceği inancındaydı. Şu farkla ki, yumuşak ve kararsız tutumlarıyla tanınan III. Selim'in tersine, katı ve radikal yöntemler kullanmak, II. Mahmut'un başlıca özelliğidir. Öte yandan, bu özelliğin bir sonucu olarak II. Mahmut'un yöntemi, Sİ tipi formülden de ayrılır. Sİ'nin sunduğu "hayat iksiri"nin özü padişah ile âyân arasında uzlaşmanın sağlanmasıydı. İşte II. Mahmut, bu uzlaşmayı ya da Sİ tarzı çözümü reddetmiştir. Genç padişahın Alemdar ve Sİ engellerinden kurtulduktan sonra girişeceği reformların en önemli özelliği, bunların Merkez'i yeniden alabildiğine güçlendiren nitelikleridir.[78]

II. Mahmut, 1812 Rus savaşının bitiminden sonra ilk iş olarak feodal muhalefete karşı yıldırıcı bir siyaset izlemeye koyuldu. Bu aşamada henüz eylemler, reformların önünde koşmaktadır. Padişah ilkin reformlar için ortalığı temizlemektedir. Bu program çerçevesinde önce paşa ve beylerin direnişi kırıldı, âyânların belli başlıları safdışı bırakılarak merkeze bağlı siyasal birlik yeniden sağlandı. Kürt feodalitesi büyük çapta yıpratılarak Doğu'da Merkez'in etkisi yeniden yaratıldı.[79] Feodal güçlere karşı girişilen mücadelenin hukukî cephesi olarak da tımar sistemi kalıntılarıyla sipahiliğin kaldırılması dikkat çekmektedir. Böylece feodalitenin ya da yerel hâkim güçlerin ekonomik ve askerî dayanakları sarsılmış oluyordu.[80]

II. Mahmut, bu "temizlik işleri" aşamasında ikinci büyük darbeyi, özerkleşen askerî güce indirdi ve yeniçeri ocağını ortadan kaldırdı

Levent Şahverdi Arşivi

(Vaka-i Hayriye, 1826). Bu, askerî gücün siyasî güce tâbi kılınması demektir. Askerlerin siyaset alanından çekilmeleri, 1876'da Abdülaziz'in tahttan indirilmesinde Harbiye Komutanı ile öğrencilerinin oynadıkları rol dışında, II. Meşrutiyet öncelerine kadar sürecektir. Ama yeniçeriliğin kaldırılması, Sultan'ın mutlak egemenliğini fiilen dizginleyen bir engelin de ortadan kalkması demek olacaktı.

B. REFORMLAR VE UYGULAMA

Feodal ve merkezî askerî güçlerin oluşturduğu engelleri yıkmayı başaran II. Mahmut'un önü açılmıştı. İmparatorluğu yeniden örgütleme yolunda sınırsız bir güce ulaşan hükümdar artık sıranın, siyasal birliği pekiştirecek idarî düzenlemelere geldiğini gösteren reformlarına girişti.[81] Bu amaçla, *merkeziyetçilik* yönünde adımlar atıldı. Eyaletlerin başına hem mülkî hem de askerî yetkilere sahip müşirler, sancaklara da ferikler atandı. Taşrada, mülkî yönetimin gücü askerî otoritenin gücüyle desteklenmek isteniyordu.[82] Ulemanın malî ve idarî özerkliğinin kaldırılması, yeni okulların açılarak genç kadroların yetiştirilmesi gibi atılımlar da, merkezî-bürokratik sistemin oluşturulması açısından anlamlıydı.

Böylece II. Mahmut, sırasıyla Alemdar'dan, Sİ'den, âyânın, yeniçerilerin ve ulemanın baskısından kurtulmuş olarak yeni bir yönetim yapısı kurdu. Bu yapının tek ve rakipsiz gücü artık Padişah'tır. Bütün bu veriler ışığında II. Mahmut yenilikçiliğinin Anayasa Hukuku açısından bir "üçlü güçlendirme programı" olduğunu söyleyebiliriz: *Devlet-Toplum* ilişkilerinde *Devleti güçlendirme*, Devlet aygıtı içindeki *merkezî otorite-yerel otorite* çelişkisinde *Merkez'i güçlendirme*, merkez güçleri (Saray, sadrazam, ordu, ulema...) arasındaki sürtüşmede de *Saray'ı güçlendirme*.

II. Mahmut'un yeni devlet programının ilk iki aşamasına yukarıda kısaca değinildi. Programın üçüncü cephesini merkezî devlet aygıtı (cihazı) içinde girişilen yenilik çabaları oluşturmaktadır. Bunlar iki ana öbekte toplanabilir. Birinci önemli değişiklik, *sürekli danışma ve karar organlarının* kurulmasıdır. Askerî konularda *Dâr-ı Şûra-yı*

Levent Şahverdi Arşivi

Askerî, adlî alanda *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, idarî konularla ilgili olarak da Dâr-ı Şûra-yı Babıâli bunların en önemlileridir. Konumuzu daha yakından ilgilendiren *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* (kuruluşu 1837), adliye örgütünün en yüksek kurulu olup TC dönemindeki Danıştay ve Yargıtay'ınkilere benzer yetkilere sahipti. Kurul, Tanzimat yeniliklerinin gerektireceği nizamnamelerin yanısıra yasaların hazırlanmasında da görevlendirilecekti.[83] Böylece, adeta bir danışma meclisi rolü oynayan bu meclisten Kubalı, "bir nev'î teşrî organı" diye söz eder.[84] Berkes de bu meclislerin yaratılmasıyla "hukuk devleti mekanizmasının kurulmasına doğru bir adım atılmış" olduğu inancındadır. Yazara göre Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, en üst adalet kurumu olarak, Tanrı buyruğu ya da padişah iradesi dışında insan düşünüşü ile kurallar konabileceğini, gerektiğinde de bunların değiştirilebileceğini göstermek bakımından önemli bir yenilikti. Böylece, "hükümdarlık kanununun daha çok dünyasallaşmasına paralel olarak, geleneksel hukuktaki eşitsizliğe dayanan farkların kalkmasına doğru, yani devletin demokratikleşmesine doğru ilkel (de olsa-BT) bir adım atılmış oluyordu."[85]

Merkezî devlet aygıtının yeniden düzenlenmesinde ikinci yenilik, devletin ana organları arasında görev (fonksiyon) *ayrılığının* ve bunun yanısıra da "*kabine usulü*"nün uç verişidir. Yukarıda değinilen, biri idarî öbürü yargısal alanda görevli iki meclisin kurulması, idarî ve yargısal görevlerin birbirinden ayrılması yolunda bir başlangıçtı.[86] Yalnız bu kadar değil; idare birimi içinde de fonksiyon ayrışmasına rastlanacaktır.

Eski düzende *sadrazam*, padişahın mutlak vekili sıfatıyla bütün devlet işlerini kendi elinde toplamıştı. Ama zamanla devlet yönetiminin karmaşık bir hal alması, bu işlerin ayrı örgütlerle sürdürülmesini ve bunlar arasında uzmanlığa dayalı bir görev ayrılığının doğumunu artık zorunlu kılmaktaydı. Bunun gereği II. Mahmut döneminde yerine getirildi. Bütün egemenlik hakları, başta yürütme yetkisi olmak üzere, eskiden olduğu gibi yine padişahın elinde kalmakla birlikte, sadrazam bu yeni zorunluluklar ve ilkeler gereği, mutlak vekil olma sıfatını yitirmekte, silikleşmekteydi.

Levent Şahverdi Arşivi

Yetkilerini öbür hükümet erkânıyla paylaştığından, kendisi sadece hükümetin birliğini temsil eden bir kişi, "*hâzırlar arasında nâzım*" (düzenleyici) durumuna geçmiş oluyordu. Bu olgudan yola çıkılaraktır ki, sadrazamlık unvanı bu dönemde başvekillik sıfatıyla değiştirilecek, ayrıca dışişleri, içişleri, ticaret, maliye, evkaf gibi yeni bakanlıklar da kurulacaktır. İşte bütün bu yenilikler, "*hükümdara karşı sorumlu bir kabine sistemi*"ne doğru bir adımın atılmış olduğunu gösterir.[87]

Bu dönemde *yönetici tabakanın sosyal kökeni* açısından da bir değişme meydana geldi. Sadrazamlık (başvekillik) makamına ve diğer mevkilere sarayda yetiştirilen köleler ya da devşirmeler değil, halk arasından yetişmiş, yabancı dil bilen ve özgür kişiler gelmeye başladı.[88] Müsadere usulünün kaldırılması da bunların görev güvenceleri ve kişisel güvenlikleri açısından ileri bir adımdı ve kuşkusuz, yönetilenlerin de yararınaydı.

Bu dönemlerde, *İdare-Halk ilişkileri* ile ilgili yenilikler de yapıldı. İlk dikkati çeken reform, kamu hizmeti görenlerle ilgili olarak çıkarılan yeni yasalardır. 1838 tarihli *Tarik-i İlmiyeye Dair Ceza Kanunname-i Hümâyunu*, kadıların yetkilerini kötüye kullanmalarını önlemek ve rüşveti ortadan kaldırmak amacını güdüyordu.[89] Aynı yıl çıkarılan *Memurine Mahsus Ceza Kanunu*, memurların işleyebilecekleri suçları ve bunların cezalarını saymakta, kanunsuz ceza verilemeyeceğini ve keyfî cezaların kaldırıldığını açıklamaktaydı. Yasa, kamu hizmetlilerinin işleyebilecekleri suçların önceden ve açıklıkla belirtilmemiş olduğunun da bir itirafı idi. Böylece, ceza adaletinin o güne kadar kurulamamış olduğu kabul edilmiş oluyordu. Yeni metinle, Osmanlı ceza hukukunun "*zulüm suçu*" ve "*siyaseten katl*" cezasından uzaklaşması yolunda bir adım atılmıştır.[90]

Devlet-Toplum ilişkileri açısından bu dönemin diğer katkıları, *mülkiyet hakkı ile din ve vicdan özgürlüğü ve eşitlik* alanındadır. Yeniçeriliğin tasfiyesinden sonra II. Mahmut, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerin ölünce mallarına elkonması (müsadere) usulünü kaldırarak bunların mülkiyet ve miras haklarına güvence getirdi; hukukî ve ekonomik durumlarını az da olsa düzeltti.[91] Gerçi

Levent Şahverdi Arşivi

müsadere yasağı uygulamada hemen sonuç doğurmadı ve uzun süre kurumsallaşamadı,[92] ama getirilen ilke yalnız bu kişilerin hakları bakımından değil, rasyonel ve çağdaş bir İdare'nin ihtiyaçları açısından da zorunlu ve olumlu bir atılımdı.

Öte yandan, uyruklar arasında din ve mezhep farkları nedeniyle ayrım yapılmaması ilkesinin benimsenmesi de, din ve vicdan özgürlükleri ve eşitlik yolunda ilerlendiğini gösteriyordu. II. Mahmut bu çığırı 1837'deki şu sözleriyle açmıştır: "Ben, tebaamın Müslümanını camide, Hıristiyanını kilisede, Musevisini de havrada fark ederim. Aralarında başka gûna (türlü) bir fark yoktur. Cümlesi hakkındaki muhabbet ve adaletim kavîdir (sağlamdır) ve hepsi hakikî evladımdır."[93] Yine II. Mahmut, 1837 Mayısı'nda Şumnu'da halka yaptığı konuşmada da şöyle diyordu: "Siz Rumlar, siz Ermeniler, siz Yahudiler, hepiniz Müslümanlar gibi Allah'ın kulu ve benim tebaamsınız; dinleriniz başka başkadır; fakat hepiniz kanunun ve iradei şahanemin himayesindesiniz. Size tarh edilen vergileri ödeyin; bunların kullanılacakları maksatlar sizin emniyetiniz ve sizin refahınızdır."[94]

Gerçi, çeşitli dinlerin "*millet*" sistemi adı altında oldukça özerk bir şekilde örgütlenmiş olduğu Osmanlı İmparatorluğu'nda din ve vicdan özgürlükleri alanında hoşgörülü bir ortam öteden beri varolmuştu. Ama, bağımsızlık hareketlerinin ya da ayaklanmaların başlamasıyla bu durumun değişmeye yüz tuttuğu da söylenebilir. Örneğin, 1804 Sırp ayaklanmasının ileri sürdüğü talepler arasında, "kiliselerin tamirine, çan çalınmasına ve mabetlerde haç takılmasına müsaade edilmesi" taleplerinin de yer almış olmasına bakılırsa,[95] 19. yüzyıl başlarında dinsel özgürlüklerin hiç de imrenilecek durumda olmadığı anlaşılır.

C. DEĞERLENDİRMELER

II. Mahmut dönemi de farklı değer yargılarından kalkılarak farklı şekillerde değerlendiriliyor.

Merkezî monarşinin sınırlanmasını en önemli ölçü ve bu açıdan da Sİ'yi olumlu bir gelişme sayanların bir bölümü, II. Mahmut dönemini bu yönden bir geriye dönüş olarak değerlendirmektedirler.

Levent Şahverdi Arşivi

Örneğin, âyânı “yenilik hareketleri” ve “iyi yönetim” yanlısı olarak görüp Sİ’yi de “padişah ve hükümetin iradesi üstünde bir hukuk kaidesi yaratma” çabası şeklinde nitelendirmiş olan S.S. Onar’a göre bu dönem “gene polis devleti anlayışının devam ettiği”ni göstermiştir.[96] Sİ’yi “demokrasi düzenine gidişin ilk çabası, ilk belirtisi” saymış olan O. Aldıkaçtı da, II. Mahmut dönemini “despotluk rejimi”nin ya da “müstebit idare”nin devamı olarak görüyor.[97]

Buna karşılık merkezî birlik ve otoritenin sağlanmasını baş sorun sayıp taşra güçlerinin denetimine sokulmasını bu açıdan zorunlu ve yerinde görenler ise II. Mahmut dönemini esas olarak olumlu yönde değerlendirmekteler. Örneğin, Sİ’nin, Onar’a benzer bir şekilde, Osmanlı İmparatorluğu’nun toplumsal-siyasal yapısını değiştirebilecek bir hareketin temeli olabileceğini kabul etmiş olan İnalcık, bu yoldaki gelişmelerin “Türk birliğinin zararına” sonuçlar verebileceğini düşünerek, “merkeziyetçi ve mutlakiyetçi saltanatın (II. Mahmut dönemi - BT) bunu önleyen çabalarını bugün de olumlu bir hareket olarak” yorumluyor.[98] Bu yolla “devlet otoritesinin yeniden kurulduğu”na dikkati çeken Üçok-Mumcu da aynı sonuçta birleşiyorlar.[99]

Sİ olayını zaten feodal ve çağdışı güçlerin bir eylemi olarak görüp olumsuzlayan yazarlar ise, II. Mahmut yeniliklerini merkezin birliğini sağlayıcı yönlerinden dolayı olumlu bir gözle süzüyorlar.[100]

Dönemi, h*ukukta batılılaşma* ya da *çağdaşlaşma* kavramları açısından yargılayanlar da var. Kubalı bu dönem yenilik hareketlerini yüzeysel, taklitçi, amaç ve yöntemleri bakımından antidemokratik bulmakla beraber, “Batılılaşma” açısından o zaman için önemli ve değerli birer atılım sayar. Bazı hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması (mülkiyet hakkı, din ve vicdan özgürlüğü), sürekli danışma organlarının kurulması, devlet işlerinin padişah karşısında fiilî bağımsızlık elde etmeye başlamış bir “kabine” tarafından ve “fonksiyon ayrılığı” ilkesine göre yürütülmeye başlanması başlıca ileri adımlardır. Bu veriler, “meşrutî sisteme doğru yüründüğü”nü de gösterir.[101] “Hukukta çağdaşlaşma” ölçüsü Okandan’ın da kullandığı değer yargısıdır. Yazar; bakanlar

Levent Şahverdi Arşivi

kurulunun oluşması, meşveretin kurumsallaşması, idarî ve yargısal fonksiyonların birbirinden ayrılması, idarî görevlilerin yetkilerini aşmalarının önlenmesi çabalarını "pozitif amme hukukumuzun gelişmesi yönünde büyük önem" taşıyan atılımlar şeklinde tanımlar.[102]

II. Mahmut yeniliklerini siyasal çağdaşlaşma açısından tartan Berkes, özellikle din ile devlet, adalet ile şeriat ayrılığının başlangıcını vurgulaması bakımından bu dönemin "çağdaşlaşma sürecinin yeni bir aşaması" olduğu kanısındadır. Yazar, II. Mahmut hareketinin "mutlakiyetçi monarşi kurma" yönünü gözardı etmemekte, ancak bunu "Osmanlı geleneği doğrultusuna en uygun deney" saymaktadır. Ayrıca bu yönüne karşın, yönetilenleri "reaya" olmaktan çıkarıp "tebaa" ya da "halk" yapan, kapıkulluğunu kaldırıp onun yerine sınıf, ırk ve din farkı gözetilmeden oluşturulan sivil bürokrasi olgusunu getiren, kapıkulu ordusu yerine farklı bir askerî örgüt kuran, sürekli "meclisler" yaratan bu modeli "istibdat yönetimi olarak tanımlamak" da, Berkes'e göre "bir yüzyıl kadar sonra kurulan cumhuriyet rejiminin ilk aşamasını diktatörlük rejimi olarak nitelendirmek gibi eksik ve yanıltıcıdır." Böylece yazar, II. Mahmut'un yöntemleri ile Atatürk'ün girişimleri arasındaki "benzerlikler"e işaret eder.[103] II. Mahmut mutlakiyetçiliğini eleştiren, ancak yenilikçiliğini benimseyen B. Savcı da bu dönemi "aydınlık despotizmi" (despotisme éclairé) şeklinde nitelemektedir.[104]

Görülüyor ki, II. Mahmut yenilikçiliğiyle ilgili sorunlar başlıca iki noktada odaklaşmaktadır. *Despotizm* tartışmaları ve *idarede merkezileştirici rasyonalizasyon*. İç içe geçmiş olan bu iki sorun, İmparatorluğun çokuluslu yapısı bakımından ve bir başka örnekle karşılaştırılarak (Çarlık Rusyası) biraz daha açılabilir.

Aslında, 19. yüzyıl başlarından itibaren Osmanlı padişahlarının egemenliği fiilen daralmıştı; uygulamada karşı-dengeler vardı. Bazı ülkeler bağımsız (Yunanistan) ya da yarı bağımsız (Eflak, Boğdan, Sırbistan) duruma gelmişlerdi. Bazı geniş bölgeler Babıâli yönetimine sözde bağımlıydılar (Girit, Trablus, Arabistan); gerçekte ise isyankâr paşaların (Girit'te Mehmet Ali), yabancı devletlerin

Levent Şahverdi Arşivi

(Güney Akdeniz'de Fransızlar) ya da yerel güçlerin (Arabistan) etkisi ve yönetimi altındaydılar. Dicle ve Fırat kıyılarındaki "milletler" de pek az bağlılık gösteriyorlardı. Karadeniz ve Bosna'da yerel âyân duruma hâkimdi. İlkel de olsa yerel temsile dayalı organlar Merkez'in otoritesini dengelemekteydiler. Başkentten uzaktaki kentlerin oligarşik yönetim biçimleri bunları hemen hemen bağımsız duruma getiriyordu. Devlete doğrudan bağlı görünen yörelerde de Padişah ve Babıâli yönetiminin etkisi oldukça sınırlıydı. Böylece Osmanlı saltanatı gerçekte krallıklar, prenslikler, yerel feodaliteler ve yerel yönetimler yığını durumundaydı. Eğer Despot, "iradesi biricik yasa olan kişi" anlamındaysa, İstanbul'daki sultan, ülkenin geri kalan geniş alanları için bir despot olabilmekten çok uzaklaşmıştı.[105] II. Mahmut tipi otoriter merkeziyetçilik uygulaması da bu verileri temelden değiştirmiş sayılamaz.

II. Mahmut (ve III. Selim) reformculuğunun sorunsalı, karşılaştırmalı bir yaklaşımla da derinleştirilebilir. Bu iki padişahın uygulatmak istedikleri yenilikler bazı yönlerden, Büyük Petro'nun 1682'den 1725'e kadar süren, 1697'den sonra da kişiselleşen yönetimi altında Rusya'da uygulanan reformları çağrıştırır. Büyük Petro da, isyancı kapıkulu askerleri olan Streltsi'leri ortadan kaldırıp yerlerine Noviy Stroy ("Nizam-ı Cedîd" demek!) denen modern orduyu kurmuştu. Her iki ülkede de reformlar yönetimin en üst katından, yenilikçi monarklardan gelmekteydi. Reformların amaçlarında da benzerlik vardı. Bunlar, yönetimin rasyonelleştirilmesi çerçevesine oturmuştu.[106]

Ne var ki, söz konusu denemeler iki ülkede farklı sonuçlar vermiştir. Rusya'da başarıyla uygulanan reformlar modern devlete geçiş köprüsünü oluşturmuş, toplum katında da önemli yeni temeller kurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise, III. Selim'in son derece ılımlı reformculuğu bile, reformcunun sonunu getirmeye yetmişti. II. Mahmut ise, yeniçerilik, ulema ve taşra feodalitesi gibi güçleri geriletip devletin merkezî otoritesinin önünü açmayı büyük çapta başarmış olduğu halde, yeniyi kurma konusunda aynı ölçüde üretici olamayacaktır.

Sonuçların farklı oluşu, başlangıç noktalarındaki ve nesnel-maddî

Levent Şahverdi Arşivi

koşullardaki farklılıklarla da ilgili olmalıdır. Petro Rusya'nın başına geçtiğinde, silik örgütlerle yönetilen bir millet bulmuştu. Bu örgütler devletlerarası düzeyde de hiçbir karşılaşma sınavından geçmemişlerdi. Ayrıca Rus milleti Hıristiyan olduğu için, Batı'nın Hıristiyan kaynaklı uygarlığından yararlanması için yapılması tasarlananlar da büyük engellerle karşılaşmayacaktı. Osmanlı Devleti ise güçlü örgütleri ve geleneksel direnç odakları olan bir siyasal sistemdi. Ayrıca, Batı uygarlığından çok farklı bir zihniyetler bütünü üzerine oturmuştu. Dinsel tutuculuk da, yabancı kökenli sayılan yeniliklere bir engeldi. Öte yandan, yakın dönemlere kadar Batı karşısında sağlanan askerî ve siyasal başarılar, haklı-haksız bir "üstünlük duygusu" yaratmıştı. Bu koşullarda, geleneksel yönetim usullerinin terk edilip yeni yapılanmalara gidilmesi kolay bir proje değildi. Nihayet, çokuluslu imparatorluktaki ulusal uyanış ve bağımsızlık dalgaları da, merkezî bir rasyonelleştirmeyi zorlaştırıyordu.[107]

Levent Şahverdi Arşivi

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Tanzimat Dönemi

Mustafa Reşit Paşa'nın, bugün Gülhane Parkı dediğimiz yerde Padişahın "bir iradei seniye"si olan Gülhane Hatt-ı Hümâyunu'nu (GHH) okuması, İmparatorlukta yeni bir dönemin de başlangıcı oldu. Bu dönemde, reform niteliğinde başka fermanlar da çıkartılmış fakat Tanzimat Fermanı deyince hep GHH anlaşılmıştır.

GHH ve Tanzimat dönemi yenilikleri birbirlerinden zor ayrılır. GHH, yeni anlayışın ipuçlarını vermiş, reformlar da onun uygulamasını oluşturmuştur. Şu var ki, GHH ile Tanzimat aynı şeyler de değildir. Birincisi, daha çok yönetim ilkelerine ayrılmış bir kılavuz ve haklar belgesi, Tanzimat ise idarî, malî, siyasî, diplomatik, ekonomik vb. alanlara yayılan geniş bir uygulamalar bilançosudur. Bu yüzden, GHH ile Tanzimat dönemini, birbirleriyle sıkı ilişki halinde olan, ama iki farklı konu olarak ele almak gerekir.

I. Gülhane Hatt-ı Hümâyunu'nun Ortaya Çıkışı

Batı dünyası, Amerikan ve Fransız devrimlerinden sonra Anayasacılığın birinci dalgası denen olayı yaşamıştı (ABD, Fransa, İsveç, İspanya, Norveç, Hollanda, Yunanistan Anayasaları). Osmanlı Devleti'nde durum neydi?

A. ORTAM

II. Mahmut dönemindeki yeniliklere karşın yönetimde ve yönetilenlerin durumunda esaslı bir iyileşme olmamıştı.

Bir kere, yöneticiler için "*kulluk*" sistemi devam etmekteydi; bu bireysel hakların ve özgürlüğün de yokluğu demekti. İmparatorluğun bazı bölgelerinde köleliğin izleri de yaşanmaktaydı.

Levent Şahverdi Arşivi

Köleler yine de, örneğin ABD'deki zencilerden farklı ve daha iyi bir statüye ve sosyal yükselme olanaklarına sahiptiler (padişah damatlarının bile çoğu satın alınmış esirlerdi). Köle olmayan ama toprağa bağlı köylüler ile erkek egemenliği ve din baskısı altındaki kadınlar ise çok daha kötü durumdaydılar.

Müslüman olmayanlar, "Millet sistemi"nin de sağladığı bazı korunaklar sayesinde dinsel özgürlüklerinden nispeten yararlanıyorlardı, ama bunların da yasa önünde eşitlik hakları yoktu; ayrıca günlük yaşamda birtakım küçültücü muamelelerle karşılaşıyorlardı.

Uyrukların *can güvenliği* yine yöneticilerin takdirine kalmış durumdaydı. Kişilerin yargılanmadan öldürülmelerine ve mallarının müsaderesine son verilebilmiş değildi. Yüksek yöneticilerin de can güvenliği tehlikedeydi. Öyle ki, II. Mahmut'un Serasker Hüsrev Paşa'yı azlettiği halde öldürtmemesi (1836) yabancı gözlemcilerce "Türkiye'de ileri bir duruma delâlet" sayılmıştı. Taşra yöneticileri ve feodal beyler de halkın can güvenliğini hâlâ tehdit altında tutmaktaydılar.

İmparatorlukta, yüksek yöneticiler başta olmak üzere kimsenin *mal ve mülk güvenliği* sağlanabilmiş değildi. Bu eksiklik, üretici güçler ve sınıflar için de caydırıcı etki yapıyor, bunların emek gelirlerinin karşılığını alamamaları demek oluyordu. Ürün fazlasının nasıl olsa devletin yozlaşmış yöneticilerinin ya da feodal beylerin eline geçeceğini bilen köylü, geçinebileceğinden fazlasını üretmeme durumunda kalıyordu. Yönetimin uyguladığı tekel fiyatları (yed-i vahid sistemi) ve zoralımlar (müsadere) köylü üzerindeki bir başka baskı unsuruydu. Vergiler de ağır ve keyfîydi ve aslında bunları toplayanları zengin etmekteydi. İltizam (vergilerin kiralanması) ve sehim (peşin alınması) usulleri, mültezimlerin keyfî davranışlarıyla halkı sömürmeleri, angarya uygulaması gibi ilkellikler tarımın ve üretimin gelişmesini engelliyor, köylülüğün daha da ezilmesine yol açıyordu. Böylece, üretimin ve buna bağlı olarak sermaye birikimi yoluyla modern sosyal sınıfların gelişiminin de önü tıkanmıştı. Batı'da hukukla bağlı yönetime, liberalizme ve özgürlüğe yol açan gelişmelerin motoru (kapitalizmin ve burjuvazinin gelişmesi) kurulamıyordu.

Levent Şahverdi Arşivi

Askerlik hizmetine alınmada keyfîlik, ordunun halka ve silah altındakilere karşı muamelelerinde de zorbalık egemendi. İmparatorlukta yalnız Müslümanlar askerlik yapar, diğerleri bir vergi (cizye) karşılığında bundan bağışık tutulurdu. Müslümanların da tümü askerlik yükümlüsü değildi. Askere alma, zamana ve ihtiyaca göre keyfî ve zorbaca usullerle yürütülmeye devam ediyordu. Bu, söz konusu yükümlülüğün eşit olmayan biçimde dağıtılmış olması demektir. Nüfusun bir bölümü hiç askerlik yapmazken silah altına alınanlar için askerlik süresi, yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra 15 yıl olarak saptanmış, sonra da 7 yıla indirilmiştir. III. Selim ve II. Mahmut'un askerî reformlarına karşın, Osmanlı orduları isyancı köylüleri "esir" alıyor, köle olarak kullanıyor ve satabiliyor; seferdeki ordu bütün bir kenti işgal edip halkını oradan uzaklaştırabiliyordu (Malatya 1839).

Yönetimde önlenemeyen yozlaşmanın bir başka göstergesi de *çürümüşlük* (corruption) olgusudur. İmparatorluğun bürokrasisinde görev yapanların çoğu (subaylar, paşalar, memurlar, kadılar, vb.), çeşitli nüfuz suiistimalleri, iş aracılığı, rüşvet ve hediye kabulü gibi yollardan hesapsız servet biriktirmeye devam ediyorlardı. II. Mahmut yeniliklerinin koruyucu ve uygulayıcıları durumunda olanlar da bunların arasındaydı. Memuriyet satışı, devlet gelirlerinin ve kişisel servetin önemli kaynaklarındandı. Satışa çıkartılan bir memuriyete aday olan kişi, satış parasını piyasadan yüksek faizle sağlar, merkezî otorite de bunların, verdikleri paraları çıkarmalarını sağlama almak için vilayetleri sömürmelerine göz yumardı.[1]

B. OLAYLAR

Tanzimat dönemini başlatan GHH, kısmen yukarıda çizilen ortamdan ve buna karşı koyma ihtiyacından kaynaklanmıştır. Ancak, bu doğum olayını daha yakından tanıyabilmek için olaylar dizisine de değinmek gerekir. Tıpkı Tanzimat dönemi gibi GHH'nin de tohumları II. Mahmut döneminde ekilmiş olduğu için, söze yine buradan ve özellikle de Mustafa Reşit Paşa'dan başlamak uygun olur.

Batılılaşmayı tek çözüm sayan II. Mahmut bu yolda kendisine iki

Levent Şahverdi Arşivi

danışman ve yardımcı bulmuştu: İstanbul'daki İngiliz Elçisi Canning (sonraları: *Lord Stratford*) ile *Mustafa Reşit*. Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasını önlemenin tek yolunu Batılı yönetim usullerinin benimsenmesinde bulan Canning 1833'e kadar elçilik görevinde kaldı.[2]

Dar gelirli bir aileden gelen, iyi bir öğrenim görmeyen ama kendi kendini yetiştiren Mustafa Reşit kısa zamanda devlet memurluğuna girdi, yeteneğini kanıtlayarak sırasıyla Paris Ortaelçiliği ve Londra Büyükelçiliği görevlerine atandı. Bu ona, Batı uygarlığını yakından tanıma olanağını sağladı. Servet ve ün sahibi bir aileden gelmemesi, sarayda büyümemesi nedeniyle tutucu önyargılardan, "taassup karanlığı"ndan ve "kölelik zihniyeti"nden uzak kalabilmiş olan Mustafa Reşit, Batı uygarlığıyla bütünleşme gereğine inanan bir kişi, "yeni tipte bir elçi" idi[3] ve imparatorluğun uluslararası durumunu kavramış "*Batıcı bir bürokratik grubu*" temsil ediyordu.[4] Bu yönüyle de, Batılı devletler (özellikle İngiltere) katında kendisine değer verilen bir kişiydi.[5]

Bu dönemde İmparatorluğu en çok uğraştıran konu Mısır ve Mehmet Ali Paşa sorunu ile bunun sonucu olarak Rusya'ya yaslanmanın yarattığı yeni uluslararası durum (özellikle Boğazlar sorunu)dur.[6] Fransızların Mehmet Ali yanlısı tutumu nedeniyle sürüncemede kalan bu sorunu çözmek için Mustafa Reşit'in önerdiği formül, başta İngiltere olmak üzere Avrupa'nın öbür devletleriyle ittifak aramaktı. Reşit bu amaçla gerek İstanbul'daki yabancı misyon şefleriyle gerekse Londra'da İngiliz devlet adamlarıyla sıkı bir ilişki içine girdi.[7] Özellikle bu sonuncular, öğütleriyle, reform programının oluşumunda önemli rol oynadılar. Örneğin, İngiliz Dışişleri Bakanı Palmerston'la "mahremane sohbet"ini uzun bir Lâyiha'yla Padişah'a aktaran Mustafa Reşit'in bu raporundan, Palmerston'ın II. Mahmut'a başlıca şu öğütlerde bulunduğunu öğreniyoruz: Ticarette tekelin (yed-i vahit), vergide iltizamın kaldırılması, karantina usulünün kabulü.[8]

Tekel sisteminin kaldırılmasıyla amaçlanan, Osmanlı ekonomisinin liberalleştirilip dışa açılmasıydı. Karal, "İngiltere ekonomisi bu sırada liberal ekonomi sistemine dayandığı için,

Levent Şahverdi Arşivi

Türkiye ile alışverişi bakımından bütün bu hususların sağlanması kendisi için gerekli idi”[9] diyorsa da, aslında o sıralar Avrupa devletlerinde “serbest mübadele” yanlısı yazarların önerileri henüz uygulanmıyor, bunun tam tersine İngiltere başta olmak üzere hemen her ülkede, yerli sanayileri geliştirmek için “koruyuculuk” (himaye) sistemi uygulanıyordu. Ne zaman ki İngiltere’nin dış ekonomik siyaseti denizaşırı yeni pazarlar bulabilmek için Yakın Doğu’ya yöneldi (özellikle 1815’ten sonra), o zaman bu devlet kendi çıkarları doğrultusunda Osmanlı ülkesindeki “serbest mübadele engellerinin kaldırılması”nı istemeye başladı. İngiltere ayrıca Mehmet Ali’nin Mısır’da uyguladığı tekel sistemini Suriye’ye de uzatmasından korkuyor, zaten kapitülasyonlar zinciriyle bağlanmış olan geniş bir Osmanlı pazarına tam bir güvenle girebilmek için İmparatorluğun siyasal bütünlüğünün korunmasında kendi açısından yarar umuyordu.[10] Unutmamak gerekir ki, kesin çöküş dönemine 1815-1820 yıllarında girmiş bulunan ve yabancı malların ezici rekabeti karşısında sendelemeye başlayan Osmanlı sanayii,[11] asıl İngiliz ihracatının baskısı altına düşmüştü.[12]

Mustafa Reşit 1837’de Hariciye Vekili olarak yurda döndü. Onun bu birinci hariciye vekilliği dönemindeki faaliyetleri, Tanzimat’ın yaklaşışını göstermek bakımından son derece ilginçtir. Bunları, ekonomik, siyasî ve idarî alanlardan izleyelim.

Mısır sorununun dışta ve içte yarattığı bunalım altında ezilen Osmanlı Devleti ilerigelenleri, başta II. Mahmut ve Mustafa Reşit olmak üzere kendilerini İngiliz dostluğuna muhtaç saydılar ve yukarıda sayılan ekonomik talepleri yerine getirdiler. Bunu tescil eden belge, İngiltere’yle imzalanan 16 Ağustos 1838 tarihli Ticaret Antlaşmasıdır. Daha sonra birçok Batı devletiyle yapılacak benzeri antlaşmalara (*Baltalimanı antlaşmaları*) model oluşturan bu metnin, önce İngiltere’ye sonra da başta Fransa olmak üzere (25 Kasım 1828) başka devletlere tanıdığı haklar şöyle sıralanabilir: Kapitülasyonların sürdürülmesi, kayrılan ülke olma, Osmanlı toprağında her türlü alışveriş, alım-satım hakkı, Osmanlı tekel usulünün kaldırılması, yabancıların mal alım-satımı ve taşımalarında “tezkere” istenmemesi, ticaretlerinde “resim” ödememeleri, iç

Levent Şahverdi Arşivi

gümrük resimlerinin kaldırılması, dışarıdan her türlü mal getirebilme ve bunları serbestçe satabilme, Boğazlar'dan vergisiz mal geçirebilme hakkı... İngiltere Dışişleri Bakanı Palmerston'ın "bir şaheser" olarak nitelediği bu antlaşma[13] (ve benzerleri), tekel gelirlerinden ve korunağından yoksun kalan Mehmet Ali'yi zayıflattı, ama Osmanlı devletini de sınaî, ticarî ve malî yönden yıkıma uğrattı, ülkenin yerli endüstrisini belini doğrultamaz hale getirdi. Dış borçlanma ve Düyunu Umumiye İdaresi bu çığırın sonucudur.[14]

II. Mahmut ile Mustafa Reşit Paşa ve arkadaşlarının bu sonuçları görerek ve bilerek bu işe atıldıklarını söylemek olanağına sahip değiliz. Fakat buradaki tutumlarının, "toprakları korumak" uğruna her türlü ekonomik ve malî ödünleri vermeye hazır bir "feodal devlet anlayışı"na denk düştüğü söylenebilir.[15]

Anayasa Hukuku'nun konusuna giren hususlara gelince, öncelikle siyasî ve idarî alanda yapılması gereken işler vardı. Bunların başında, uyruklar arasında eşitliğin sağlanması geliyordu. Osmanlı düzeninde Yönetim ve Halk arasındaki ilişkiler din temeline dayalıydı. Hıristiyan dini ve Hıristiyanlar aşağı düzeyde tutulmuştu. Bu ayırım, yabancı Hıristiyanların da aynı (aşağı) düzeyde görülmeleri demekti. İmparatorlukla ekonomik ve diğer ilişkilerini genişletmek isteyen Batılı devletler ise, din ayrımına ve hukuk eşitsizliğine dayalı bu sistemin bırakılıp "tebaa eşitliği" ilkesinin kabul edilmesini istemekteydiler. Öte yandan, bu ayrımcı ve eşitsizlikçi sistem zaten bir değer kaybına uğramıştı. Şöyle ki, Müslüman Mehmet Ali, Müslüman ordularıyla ayaklanıp Anadolu içlerine yürüdüğünde, Müslümanların halifesi II. Mahmut, kurtuluşu, yüzyıllardan beri "din düşmanı" sayılan Rusya'yla ittifakta ve Avrupa devletlerinin müdahalesinde bulmuştu. Bundan dolayıdır ki II. Mahmut, uyruklar arasında eşitliğin sağlanmasında zarardan çok yarar görmekteydi. Bu yolla, Batılıların, hem "civilisation"larına girme hem de Avrupa devletleri genel hukukuna bağlanma isteklerine olumlu cevap vermiş sayılacağını hesaba katıyordu. Padişahın bu eğilimi Mustafa Reşit Paşa'nın da işini kolaylaştırdı. 1837'de dışişleri bakanı olunca yaptığı ilk iş,

Levent Şahverdi Arşivi

İstanbul'daki elçileri Babıâli'ye davet ederek II. Mahmut'un ağzından, daha önce de görmüş olduğumuz ünlü demeci dinlemelerini sağlamak oldu.[16] Padişah şöyle diyordu: "Ben tebaamın Müslümanını camide, Hıristiyanını kilisede, Musevisini de havrada fark ederim. Aralarında başka gûna (türlü) bir fark yoktur. Cümlesi hakkındaki muhabbet ve adaletim kavîdir (sağlamdır) ve hepsi hakikî evladımdır."[17]

Ne var ki, bu söz verme yeterli bir güvence sayılamazdı. Uyruklar arası eşitlik sözünün hukukî değer kazanabilmesi, Batı'da olduğu gibi bir belgeyle tanınıp ilân edilmesine bağlıydı. Mustafa Reşit Paşa, padişahı bunun da gerekliliğine inandırdı, hattâ yapılacak yeniliklerin adını da koydu: "Tanzimat-ı Hayriye." Artık iş, belgeye girecek konularla, bunların yürütülmesini denetleyecek Meclislerin (Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Dâr-ı Şûra-yı Babıâli) niteliklerinin belirlenmesine kalıyordu.[18]

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşuyla ilgili tartışmalarda Mustafa Reşit Paşa'nın takındığı bir tutum ilginçtir. Paşa, bu kurul üyelerinin padişah tarafından seçilip atanmaları ve gerektiğinde de azledilip değiştirilebilmeleri görüşünü savunuyordu. "Liberal" nazırı buna iten nedenin, muhafazakârların buralara sızması korkusu olduğunu, padişaha yazdığı bir tezkereden anlıyoruz. Mustafa Reşit, yabancı devlet sistemleri hakkındaki bilgilerini de kullanarak bu düşüncesini şöyle savunuyor: "Fransa ve İngiltere (...) hükûmet-i meşrûta tahtında idare olunur devletler olduklarından, âdât-ı meriyyeleri (yürürlükteki usulleri) bize uymayıp Nemçe (Avusturya) ve Prusya gibi hükûmet-i mutlakası olan devletlerde meclis azası bulunanların intihab ve idhal ve ihracı ancak hükümdârânın (hükümdarların) yed-i ihtiyar (takdirinde) ve istiklâllerinde olması cihetiyle saltanat-ı seniyyede (Osmanlı'da) dahi böylece olmak lazım geleceğine..."[19] Yani özetle; Fransa ve İngiltere gibi meşrutî monarşi sistemlerinin kabul ettiği "meclis üyelerinin seçimle gelmesi ve azledilmemesi" gibi ilkeler Osmanlı devlet yapısına uymayacağından, Avusturya ve Prusya gibi sistemlerin benimsediği, hükümdar tarafından atanma ve azledilebilme ilkesinin kabulü yerinde olacaktır.

Levent Şahverdi Arşivi

Mustafa Reşit bu dönemde "*Tanzimat-ı Hayriye*" reform taslaklarını hazırlamaya koyuldu. Hattâ, mülkiyete güvence, vergilemeye düzeltmeler getiren, rüşvet, müsadere ve angaryayı kaldıran bir yasanın çıkmasını sağlayabildi. Ama bu yasanın uygulanması, karşıt görüştekilerin ağırlıklarını koymalarıyla ertelendi. Mustafa Reşit'i başkentten uzaklaştırmak için, Hariciye Nazırlığı üzerinde kalmak şartıyla, yeniden Londra'ya elçi gönderilmesi formülünde karar kılındı. Paşa, 1828 Ağustosu'nda ikinci defa Londra'ya elçi gitti.[20]

Mustafa Reşit burada bu defa da Mısır'daki Mehmet Ali Paşa'ya karşı İngiltere'nin askerî ittifakını sağlamak istediyse de bunu başaramadı. Başkente yolladığı ittifak taslağı, Saray ve Babıâli tarafından devlet çıkarlarıyla uzlaşmayacağı gerekçesiyle reddolunup kendisi de İstanbul'a geri çağrıldı. Bu arada M. Ali Nizip zaferini kazanmış, II. Mahmut ölmüş ve yerine Abdülmecit geçmişti. İstanbul'a dönen M. Reşit Hariciye Nazırlığı görevini sürdürdü. Bu aşamada kendine çizdiği çalışma programı iki bölümdür: Gülhane Hatt-ı Hümâyunu ya da Tanzimat-ı Hayriye hazırlığı ve Mısır sorununun çözümü. Yukarıda görüldüğü gibi bu iki sorun birbirine sıkı sıkıya bağlıdır ve Mustafa Reşit dış sorunun çözümünü içte yenilik yapmaya bağlı saymaktadır. Bu yolda, Hüsrev Paşa çevresinde oluşan muhalif cepheye karşı, Ali Efendi ve Sadık Rıfat Beylerin de desteğiyle genç padişahı kazanmaya çalışır. İngiltere'yle yapılmış olan Ticaret Antlaşması, dış yardım ve destek konusunda elverişli bir zemin hazırlamıştır, ama gerek Batı devletlerini gerekse Osmanlı İmparatorluğu'nun son günlerini yaşadığı sanısına düşen Batı kamuoyunu kazanmak gerekmektedir. Bu amaçla Mustafa Reşit Paşa padişahı etkileme çalışmalarına hız verdi.[21] Hüsrev Paşa önderliğindeki muhalif çoğunluğa rağmen Ali Efendi ve Sadık Bey'in de yardımlarıyla sonuç alındı; genç padişah da artık kazanılmıştı.

Tanzimat dönemini ve onun başlangıcı olan GHH'yi hazırlayan olayların gelişimi budur. GHH, 3 Kasım 1839 günü Gülhane'de elçiler, devlet ilerigelenleri ve halktan oluşan bir kalabalık önünde Mustafa Reşit tarafından okunup ilan edildi.[22]

Levent Şahverdi Arşivi

C. YORUMLAR

Tanzimat'ın dinamikleri konusundaki görüşleri üç öbekte toplayabiliriz: Dış etkene asıl rolü tanıyanlar, iç ve dış etkenleri birlikte ele alanlar ve asıl ağırlığı iç etkene bağlayanlar.

Birinci görüşe göre Tanzimat'ın asıl zorlayıcı gücü dış baskıdır. İmparatorluğu yarı-sömürge durumuna getirmeye kararlı Batılı devletler, bu amaca ulaşmak için istedikleri iç düzeni ve elverişli ticaret ortamını yaratmaya çalışmaktadırlar.[23] Dönemin yabancı gözlemcilerinden Engelhartd da, Tanzimat'ın "her şeyden önce Avrupa'yı tatmin etme ve susturmakla yükümlü" olduğunu yazar.[24]

Tanzimat'ı dış ve iç etkenlerle birlikte ele alanlara gelince; Yavuz Abadan'a göre "biraz da ve hattâ belki iç etkenlerden daha çok yabancı etkiler altında vücut bulmuş görünen" bu hareket, "siyasî birliğin dayandığı destekleri yenileme ve kuvvetlendirme zaruretinden doğmuştur." 19. yüzyılda, devletin dayandığı "askerî-teokratik" temel sarsılmıştı. Düzenini yitiren ordu bir otorite unsuru olmaktan çıkmıştı. Ulusal bilinçlerini kazanan Hıristiyan halklar için de "Müslümanlık akideleri", toplayıcı bir bağ olmak şöyle dursun, ayırıcılık unsuru haline gelmişti. Kapitülasyonlar, hem Osmanlı ülkesindeki yabancı uyrukların hem de Hıristiyan azınlıkların yararlandığı bir ayrıcalıklar tablosu yaratıyordu. İşte bu ortamda Tanzimat'ın birinci görevi, dağılma halindeki kitleleri yenilikler çevresinde toplamak, devlet faaliyetlerini hukukî güvence esasına dayayarak, düzeni ve merkezî gücü yeniden kurmaktı. Tanzimat'ın ikinci görevi ise bu toparlanmayı, kişi benliğini ezen sınırlamaları azaltarak ve bir "ferdî hürriyet sahası" yaratarak gerçekleştirmekti.[25]

Yine iç dinamikle dış dinamiği beraber ele almakla birlikte, iç dinamikten yola çıkan bir yazara göre Tanzimat, Mısır ve Boğazlar sorunu gibi devletin iç zaaflarından da doğan iki sorunu çözebilmek için düşünülmüştü. Amaç, devletin yeniden güçlendirilmesi ve bunun için de gerekli yeniliklerin yapılmasıydı. Bu ise Rusya'ya karşı Osmanlı Devleti'ni bir denge unsuru sayan ama aynı zamanda "istismar siyaseti" güden devletlerin de yardımını almaya ve onların isteklerini yerine getirmeye bağlı idi. Böylece, içte yenilik ihtiyacı, dışa güven verme gereğiyle birleşince, Tanzimat'ın da en yakın

Levent Şahverdi Arşivi

etkenleri ortaya çıkmış oldu.[26]

Bazı yazarlar ise, GHH ve Tanzimat döneminin doğuşunda asıl etkenin iç dinamik olduğunu ileri sürmekte, olayı içte yenilik düşüncesinin ve taraftarlarının bir başarısı olarak ele almaktadırlar. Buna göre, yabancı devletleri tatmin etme ve onlardan yararlanma isteği ikincil (talî) bir etkendir. "Tanzimat haricî olmaktan ziyade dahilî bir harekettir." İçerde devleti yeniden düzenlemek ise, devlet yetkilerini daha iyi kullanmayı ve bunlara yabancı devletleri karıştırmamayı gerektirir.[27]

II. Gülhane Hatt-ı Hümâyunu'nun Özellikleri

Bir İrade-i Seniye olan GHH, biçimsel açıdan hükümdardan gelen tek yanlı bir işlemdir, bir "*ferman*"dır. Onun ne türden bir hukuk belgesi olduğunu tartışabilmek için önce içeriğini gözden geçirmek gerekir.

A. İÇERİĞİ

GHH'nin içindekiler, padişahın ağzından kaleme alınmış olup şöyle sıralanıyorlar:

Yüce devletimizde, kuruluşundan beri Kur'an ve şeriat ilkelerine uyulduğundan saltanat güçlü, halk da mutlu olmuştur. 150 yıldan beri ise bunun tersi yapıldığından zayıflık, yoksulluk ve çöküş başgöstermiştir. Oysa şeriat kurallarına uymayan devlet "payidar" olamaz. Tahta çıktığımızdan beri ülke ve halkın kalkınması için yollar aradık. Bu yönde gerekenler yapılırsa 10-15 yıla kalmaz işler yine düzelebilir. Bu anlayışla, daha iyi bir yönetimi sağlayacak "kavanin-i cedide" (yeni yasalar) konmasını uygun görürüz. Yeni yasalar özellikle can, ırz, namus, şeref ve haysiyetin korunmasını, mal güvenliğini, vergilerin yeniden düzenlenmesini, askerliğin düzene bağlanıp süreyle sınırlanmasını amaçlamalıdır. İlk aşamada yapılması gereken işler, açık ve yasal yargılama yapılmadan idam cezası uygulanmasını önleyecek, can, ırz, mal-mülk güvenliği getirecek (müsadere usulünün kaldırılması) değişikliklerin gerçekleştirilmesidir. Bunun dışındaki alanlarda da danışma,

Levent Şahverdi Arşivi

tartışma ve oybirliğiyle karar alma yöntemi kurulmalıdır. Amaç bu olunca, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin üye sayısının arttırılması, burada özgür tartışma ortamının yaratılması gerekmektedir. Öte yandan, yasalara aykırı davrananlar için yeni bir ceza yasası yapılacak, suçlu görülenler "rütbeye ve hatır ve gönüle bakılmayarak" cezalandırılacaklardır.

Padişah, uyruklara tanınan hakların kendisi tarafından güvence altına alındığını söylemekte, çıkacak yasalar "din ve devlet ve mülk ve milleti ihya için vazolunacak olduğundan", bunlara karşı gelmeyeceğine de yemin etmektedir.

Padişah, Ferman'ın sonuna doğru bu esasların bütün ülke halkı için ilan edildiğini belirtiyor, yeni gelişmelerden yabancı elçiliklere de haber verilmesini istiyor.[28]

Bu sonuncu husus, yani yabancı devletlere haber verme, hukukî niteliği bakımından bir "bildirim"den ibaret görülüp onlara uluslararası hukuk bağlamında bir güvence verme anlamına gelmese bile, siyasî yönden dikkat çekicidir; politik ve diplomatik güvence mesajı özelliği taşır.

Görülüyor ki Ferman, o dönem bozukluklarının nedenlerini anlatarak söze başlamakta, böylece kendi varoluş gerekçesini açıklamaktadır. Burada, bir yanda "şeriata uymama"nın bu bozulmanın ana nedeni olarak gösterilmesi, öbür yanda ise kurtuluşun yeni yasalarda (kavanin-i cedide), yani şeriata dayanmayan yeni hukuk kurallarının yaratılmasında aranması bir çelişki görünümü vermektedir.

Y. Abadan konuya bir açıklama getiriyor. Ferman'ın taslağı niteliğinde olup esasları bir komisyonca görüşülüp saptanan ve padişahça da uygun görülen bir tarihî belgeyi (Topkapı arşivi 3084) bulup çıkaran yazar, buradaki esasların hiç de şeriatın ağır basması yönünde olmadığını yazmaktadır. Belgede, bozulmanın şeriata uyulup uyulmaması konusu dışında kalan nedenlerden de ileri geldiği, düzelmenin de yepyeni ilkelerin kabulüyle olabileceği fikri önemle vurgulanmaktadır. Abadan'a göre buradaki, "şeriat ile şeriat-ötesi anlayış" arasındaki denge, GHH'nin yazılışı sırasında şer'î anlayış doğrultusunda bozulmuştur. Bunda da, "ifadede

Levent Şahverdi Arşivi

ağırbaşlılığı" sağlamak düşüncesi kadar, ulemayı ve tutucuları ürkütmemek niyeti rol oynamıştır. Yoksa GHH ve Tanzimat anlayışında şeriata bağlılık vurgulamaları ilkesel olmaktan çok biçimseldir, görünüştedir.[29]

Yine GHH'nin giriş bölümünde Sultan, bütün düşüncesinin "mülk ve milleti ihya" olduğunu açıklamakla, Tanzimat'ın amacının eski dönemdeki anlayıştan farklı olarak, yalnız din ve devleti değil, ülkeyi ve milleti de kalkındırmak olduğunu vurgulamış oluyordu. Böylece, Ferman'ın yazarı Mustafa Reşit, halka devlet içinde merkezî bir yer vermekte, modern bir devletin temel ilkesini, yani halkın devlet için değil, *devletin halk için varolduğu* düşüncesini getirmekteydi.[30]

GHH metninin bundan sonraki bölümlerinde yer alan esasları dağınıklıktan arındırıp yeni bir düzene sokarsak, şu kümelerle karşılaşıyoruz: *Yeni yönetim usulleri* ile *hak ve dokunulmazlıklar*. Her iki alan; can, ırz, mal, mülk ve yargılama güvenceleri ile vergi ve askerlik işlerinin âdil ve düzenli hale getirilmesi gibi yakın hedeflerden oluşuyor.

1. Yeni Yönetim Usulleri

GHH'de devlet yönetimiyle ilgili ana eğilim, *iktidarın kendi kendini sınırlaması*'dır. Bu sınırlama, *yasa üstünlüğü* ya da *yasaya saygı* ilkesini içermektedir. Yasalar, onu yapanları ve uygulayanları da bağlayacaktır. Kamusal yaşam yeni yasalarla düzenlenecek, keyfî işlemlere yer bırakılmayacaktır. Bu yolla herkesin yasa önünde eşitliği sağlanacak, memurların yasal çerçevede iş görmeleri gerçekleşecek, buna uymayan görevliler yine yasalar çerçevesinde cezalandırılacaktır. Keyfî cezalara son verilmesi, mahkemelerde duruşmaların açıklığının sağlanması, vergi ve askerlik görevlerinin âdil yasalarca yeniden düzenlenmesi gibi noktalar, aynı çerçevede yer alan önlemlerdir. Bütün bunlara, "*yasal yönetim*"e geçiş denebilir.

Yeni yönetim usullerinin belkemiğini oluşturacak yasaların hazırlanması açısından da bir yenilik vardır. Bunlar, *kurullar*

Levent Şahverdi Arşivi

tarafından ve *kolektif* usullerle hazırlanacaktır: Danışma yöntemi, serbest tartışma, "*meclis*"lerde karar oluşturma, vb. Padişah yine yasa koyucu organ ya da irade kaynağıdır; ama kurullardan ve danışma yöntemlerinden yararlanacaktır.

Görülüyor ki, GHH'nin genel yönetim usulleriyle ilgili yenilik programı, yasalara uygun yönetim ile yasaların hazırlanmasında "danışma" ve "kurullarla çalışma"dan ibarettir. Bunun, devletin temel siyasal yapısını değiştiren, monarşik sistemdeki güçler birliği olgusuna ve teorisine son veren, padişahın üstün yetkilerini sınırlayan bir yenilikler demeti oluşturmadığı, daha çok idarî düzeyde kaldığı söylenebilir. Ancak, yasal yönetim ve kurullara danışma ilkelerinin önemi gözardı edilmemelidir. Bunlardan birincisi ilerde hukuk devleti aranışlarına, ikincisi de parlamentolu rejime yönelişin habercileri olmaları bakımından dikkat çekicidir.

GHH'nin yeni yönetim ilkeleri düzeyindeki bir katkısı da *eşitliğe saygı* yükümlülüğünü getirmesidir. Devlet artık uyruklarına eşit davranacaktır. Ferman'da yer alan şu sözler bu ilkenin benimsendiğini söyleme olanağını veriyor: "... tebaayi saltanatı seniyemizden olan ehli İslam ve *mileli saire* (öbür milletler, cemaatler) bu müsaadatı şahanemize *bilaistisna* mazhar olmak üzere can ve ırz ve namus ve mal maddelerinden (...) *kaffei (tüm) memaliki mahrusamız ahalisine* tarafı şahanemizden emniyeti kâmile (tam güvence) verilmiş..."tir. Ayrıca, GHH'nin açıklanması için çıkarılan ek fermanda da, "Vezirden çobana kadar herkesin eşit olduğu" bildirilmiştir.[31] Böylece, uyrukların eşitliğinin kabul edilmesiyle Müslüman/Müslüman olmayan eşitliği de benimsenmiş oluyordu.[32] Bunun önemi şuradadır ki, GHH'nin, dini ne olursa olsun herkesi yasa önünde eşit sayması, geleneksel İslam anlayışından kopuş demekti.[33] Bu yüzden, GHH'nin katkılarını azımsama eğiliminde olanlar bile eşitsizlik üzerine kurulu "geleneksel doktrinin bu yoldan altüst edilişini, başlıbaşına bir devrim" saymışlardır.[34] Bu başlangıç, teokratik devletten uzaklaşma ve *laikleşme* yolundaki evrimi haber veriyordu.

2. Haklar ve Dokunulmazlıklar

Levent Şahverdi Arşivi

GHH, kişi hak ve özgürlükleri bakımından eksik ama derli toplu ilk Osmanlı listesini getirmektedir. Eksiklikler; düşünce, basın, dernek, toplanma, çalışma, sözleşme, ticaret ve sanayi özgürlükleri gibi konulardadır. Kuşku yok ki bu durum, Padişah ve Mustafa Reşit Paşa gibi ilerigelenlerin düşünce boyutlarının sınırlılığıyla, yani öznel (sübjektif) bir etkenle ilgili olmaktan çok, o dönem toplumunun nesnel, maddî ve sosyo-ekonomik yapısının geriliğiyle bağlantılıdır; buradan kaynaklanmaktadır. Y. Abadan bu eksikliklerin nedenlerini, "Osmanlı İmparatorluğu'nda liberalizmin henüz kökleşmemesi ve burjuva sınıfının hâkimiyet tesis edememesi"nde buluyor.[35]

Tanınan hak ve dokunulmazlıklar arasında en başta *kişi dokunulmazlığı* ve *güvenliği* gelir. Bu, yasadışı nedenlerle suçlanmama ve cezalandırılmama, âdil ve açık (alenî) usullerle yargılanma, şeref ve haysiyet ve ırzın korunması gibi esasları içerir. Böylece, "kanunsuz suç ve ceza olmaz", "yargılamadan kimseye ceza verilemez" ilkeleri benimsenmiş oluyordu. Padişah da örfî ceza verme yetkisinden vazgeçiyor, bunları mahkemelere bırakıyordu.[36]

Kişinin maddî ve ekonomik varlığının korunmasıyla ilgili olarak da, *mal güvenliğinin* kabul edildiği görülmektedir. Bunun kapsamına *müsadere yasağı* başta olmak üzere başka *mülkiyet güvenceleri* girer. Vergilemede uygulanacak ilkeler de bu bağlamda düşünülmelidir: Âdil ve eşit vergileme, harcamaların denetlenmesi vb.

Askerlik hizmetinin adalet ve eşitlik ilkelerine göre düzenlenmesi de bir başka önemli yeniliktir.

Can ve mal güvenliği, yöneticileri yakından ilgilendiriyordu. Mutlakiyete yolaçan mekanizmalardan biri de, ulema dışındaki bütün yöneticileri devlet kölesi sayan "kul sistemi"ydi. Bunlar yargılanmadan mahkûm ve idam edilebilirler; şu ya da bu şekilde öldüklerinde de malları-mülkleri müsadere edilirdi. İşte, can ve mal güvenliği, müsadere yasağı, idam ve zehirlemelere karşı önlemler bunları önlemek içindi. Mustafa Reşit Paşa, padişah otoritesini kısmak ve karar yetkisini bürokrasiye aktarmak istiyordu. Bu güvenceler bunun için de gerekliydi.[37]

Levent Şahverdi Arşivi

Nihayet, yukarıda değinildi gibi GHH eşitlik konusunda da ilk esasları getirmiştir.

GHH, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'yle dikkat çekici benzerlikler içindedir. Benzeşme ya da esinlenme, kişisel dokunulmazlık ve güvenceler açısından meydandadır: Can güvenliği ve dokunulmazlığı, yasadışı nedenlerle suçlanmama, cezalandırılmama vb. Öte yandan mülkiyet güvenceleri, vergileme (adalet, eşitlik, harcamada denetim) ve eşitlik ilkeleri (Ek Ferman'la birlikte) açısından da benzerlikler vardır.[38]

B. YAPTIRIM VE GÜVENCELER

Engelhardt'a göre GHH, iktidar yetkilerine bir sınırlama getirmiyordu.[39] Bu düşünceyi, iktidarın dıştan sınırlanması olarak alırsak, yazar haklıdır. Ama iktidarların sınırlanmasının en etkili yolu olsa bile bu yol tek yol değildir. Bunun bir başka yöntemi daha vardır: Kendi kendini sınırlama.

GHH ile, Osmanlı devlet düzeninde ilk defa olarak bir padişahın kendi iradesiyle kendi yetkilerini ve iktidarını sınırladığını görüyoruz. Bu *kendi kendini sınırlama* (auto-limitation), özellikle kişi hakları ile yargı ilkeleri alanında belirgindir.

Getirilenlerin güvencesi olarak *yemin*, kendi kendini sınırlamanın tipik yoludur. Cezaların yasalara uygun olarak mahkemelerce verileceğinin açıklanması, hükümdarın kendi başına ceza biçme yetkisinden vazgeçtiğini ortaya koyar. Yasa yapmada Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin hazırlayıcılık rolü pekiştirilir ve özgür tartışma ortamı istenirken de, kurullarla çalışma sözü verilmiş olmaktadır.

GHH, tek yaptırım olarak *sübjektif* ve *manevî* bir desteğe dayanır: And içme. Bu onun tek yanlı niteliğinden ve kendi kendini sınırlama anlayışından doğan bir sonuçtur. Yeminli güvencenin bir kusuru hukuken bağlayıcılık gücünün zayıf oluşu ve padişahça her an geri alınabilmesi ise, öbür gediği de yalnız and içen padişahı bağlaması, ondan sonraki padişahları ilgilendirmemesidir. Şu var ki, Karal'ın belirttiğine göre, Abdülmecit'ten sonra tahta çıkan Abdülaziz ve hattâ Abdülhamit gibi sultanlar bile GHH'den söz ederlerken onu bir "ana kanun gibi" görmüşlerdir. Ayrıca unutmamak gerekir ki,

Levent Şahverdi Arşivi

mutlakiyetçi bir sistemde hükümdarın uyruklarına birtakım sözler vermesi, bunları yerine getireceğine yemin etmesi önemli bir bağlanmadır. Buradaki and içmenin, din ötesi, hattâ laik bir boyutu da vardır. Bu Hat'tan önce padişahlar kesin olarak şeriata bağlı ve yalnız ona karşı sorumluydular. Şeriat, padişahın atadığı şeyhülislamın yorumuyla somutlaşan kutsal bir "anayasa" idi. GHH ilkeleri ise herkesin bilgisine ve Osmanlıca-Türkçe sunulan dünyasal ilkelerdi. Üstelik bu bağlanma, aralarında hak eşitliği kurulan Müslüman ve Müslüman olmayan önünde yapılıyordu.[40]

Bir başka yeminli güvence de, bu tarihe kadar padişaha sadakatle yükümlü devlet görevlilerinin, bu tarihten sonra Tanzimat ilkelerine bağlılık yemini etmeye başlamalarıdır.[41]

C. HUKUKÎ NİTELİĞİ

GHH ne tür bir hukuk belgesi ya da kaynağı sayılabilir? Bu konuda iki zıt görüş vardır.

Bir yoruma göre GHH, tebaa-devlet ilişkileri ile kamu gücünün kullanılmasına kurallar getiren, kendini sınırlama örneği veren ve bu nedenle de geri alınıncaya kadar hukuken bağlayıcı, modern anlamda bir anayasa olmasa bile *anayasal nitelikte* ya da değerde bir *berat*, bir "Charte Constitutionnelle"dir. Hukukî biçimi bakımından ise iki yanlı (misak, sözleşme) değil, tek yanlıdır, bir *ferman*dır.[42]

Aynı yönde daha da ileri giden Karal'a göre ise, 1789 Bildirgesi'yle büyük benzerlikler içinde bulunan GHH, "*bir nevi anayasa*" niteliğindedir. Ama onda bu yönü bulabilmek için karşılaştırmayı 20. yüzyıl anayasalarıyla değil, 19. yüzyıl anayasalarıyla yapmak gerekir. Bu sonuncuların ortak yanı, hükümdarın hak ve yetkilerini sınırlamalarıdır. Bu sınırlamanın biçim ve örgüleri ise devletten devlete değişir. 19. yüzyılda, yürütmenin denetimini seçimle oluşan parlamentolara veren İngiliz ve Fransız anayasal düzenleri, aynı yetkiyi hükümdarca atanmış kurullara veren Almanya, Avusturya ve İspanya sistemlerinden farklıydılar. GHH, bu üç devletin 19. yüzyıl anayasalarına benzer. GHH'ye "anayasa niteliği" veren hususlar şunlardır: Hükümdarın ve hükümetin keyfî işlerine son verilmesi, halkın doğal haklarının eşit

Levent Şahverdi Arşivi

olarak tanınması, Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin yasa hazırlama ve devlet giderlerini denetlemeyle görevlendirilmesi, padişah ve devlet ilerigelenlerinin halk önünde and içmesi, Hatt-ı Hümâyun'un mahkemelerde tescil edilip Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye gönderilmesi ve buna aykırı uygulamaların yasaklanması.[43]

Karşıt görüşe göre ise GHH, anayasal nitelik taşıyan belgelerin biçimsel özelliklerine (bölümler, maddeler, sistematik) sahip değildir. Özü bakımından da, devletin kuruluş ve işleyişi, devlet-birey ilişkileriyle ilgili kurallardan yoksundur. Ferman bu iki yönden (biçim ve öz) gereken koşullara sahip olsaydı, hükümdarın tek yanlı bir işlemi olmasına karşın yine de bir "Charte Constitutionnelle" sayılabilirdi (Fransa'da 1814 Fermanı ya da 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasîsi gibi). Bu eksiklikleriyle GHH bir "Anayasa-Ferman" (Charte Constitutionnelle) değil, yeni hukuk düzeninin dayanacağı temel ilkeleri açıklayan bir "*Beyanname*", bir tür İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisidir.[44] Kapanî'ye göre de gerek GHH gerekse 1856 Islahat Fermanı, birer "reform programı" ya da "yasama direktifidirler."[45] Ünlü Metternich de İstanbul'daki Avusturya Elçisi Baron von Sturmer'e yazdığı 3 Aralık 1839 tarihli mektubunda, GHH'nin bir anayasa değil "temel ilkeler bildirisi" olduğunu belirtiyor ve onu *Magna Carta*'ya benzetiyordu.[46]

III. Uygulama

GHH, Resmî Gazete olan Takvim-i Vakayi'de yayımlandığı gibi, taşra yöneticilerine de ayrı ayrı iletildi; metnin halka okunup açıklanması istendi. Vergi ve askerlik dışında kalan konularda GHH'nin derhal uygulanmasına geçileceği bildiriliyordu.[47]

A. İLK TEPKİLER

GHH, içte ve dışta, farklı çevrelerin çıkarlarına göre değişik tepkiler uyandırdı. Bunlar da zaman içinde değişme gösterdi.

İçte, adalet ve düzenli yönetim vaatleri getiren Ferman, mesajının ulaşabildiği halk kesimlerinde (Müslüman ve Müslüman olmayan) umut ve sevinç yarattı. Tanzimat'la, iltizam ve angaryanın

Levent Şahverdi Arşivi

kalkacağını duyan köylüler, bunlara dayanarak yöneticilere, toprak sahiplerine ve ağalara, vergi aracılarına karşı koydular; angaryaya koşulmayı, ek vergi vermeyi, Hıristiyanlar da cizye ödemeyi reddettiler. Toprak sahiplerinin çoğunluğunun Müslüman olduğu bölgelerde ise Hıristiyan köylülerin eylemleri "ulusal" bir nitelik de kazanmaya başladı.[48] Eşitlik beklentisi içindeki Hıristiyan uyruklar, Tanzimat'a daha da olumlu bir gözle bakmaktaydılar.[49]

Buna karşılık, eski rejimin kurallarına ve istibdada alışmış devlet ricali ile bunların psikolojisini paylaşan pek çok taşra yöneticisi bu yeniliği içine sindiremiyordu. Uygulamaların başlamasıyla birlikte, eskiden beri sahip oldukları kolayca zenginleşme olanaklarının kalkacağını gören mültezimler de muhalefet saflarında yer almaya başladılar. Ermeni ve Yahudilerden farklı ayrıcalık (imtiyaz) ve üstünlüklere sahip bulunan Fener Rum Patrikhanesi de bütün uyruklara eşitlik tanınmasından tedirgindi.[50]

Dışarıdan gelen tepkiler de çeşitliydi. Devletler, kendi çıkarları doğrultusunda farklı tutumlar almıştı. Tanzimat, Batı Avrupa devletleri ve kamuoyları tarafından genellikle olumlu karşılandı.[51] Rusya'nın yayılmacı siyasetine karşı Osmanlı Devleti'nin bir set oluşturmasını ve dolayısıyla güçlenmesini isteyen, ayrıca çeşitli ekonomik ayrıcalıkların da sahibi olan İngiltere ve Fransa, Tanzimat'ı olumlu bir atılım saydılar.[52] İngiltere'nin Tanzimat öncesi rolü ile Mustafa Reşit Paşa'nın faaliyetlerine daha önce değinmiştik. Fermanı "gerçek bir anayasa", bir "meşrutiyet fermanı", Tanzimat olayını da "idarî ve sosyal bir inkılâp", "barışçı fakat muazzam bir ihtilâl" gibi sözlerle göklere çıkaran Paris basını ve Fransız kamuoyu, Tanzimat hayranlığında başı çekmekteydi. Ama bundan bir yıl kadar sonra, Fransa'nın Doğu Sorunu'nda (Şark Meselesi/Question d'Orient) devredışı bırakılması ve Mehmet Ali Paşa'nın zor bir duruma düşmesiyle, Fransız kamuoyundaki "Tanzimat hayranlığı" yerini bir süre için "Tanzimat'ın dış baskısından doğan bir önlem ve özellikle İngiliz politikasının bir eseri olduğu" fikrine bırakacaktır.[53]

Rusya ve Avusturya gibi liberal düşünceye kapalı ve çokuluslu devletler ise Osmanlı İmparatorluğu'nun güçlenmesi ve "liberalizm

Levent Şahverdi Arşivi

hastalığı”nın kendilerine bulaşması olasılığından tedirgindi. Bu yüzden Tanzimat’a karşı cephe aldılar. Ancak, siyasal ve diplomatik tavırları birbirlerinden farklı oldu. Rusya, Tanzimat ilkelerini Osmanlı Devleti’nin içişlerine karışmak için bir araç olarak kullanma yoluna gitti. Avusturya ise Tanzimat’a açıkça karşı çıktı. Başbakan Prens Meternich İstanbul’daki elçisine yazdığı mektupta, Babıâli’ye, “dinî kanunlara saygı esası” üzerinde kalması, Avrupa kurum ve modellerini “ithal”den kaçınması tavsiyesinde bulunulmasını istemekteydi.[54]

B. 1856 ISLAHAT FERMANI

Tanzimat döneminde genel doğrultuları gösteren GHH’nin uygulanması için başka reform fermanları daha çıkarıldı. Bunların en önemlisi 1856 tarihli Islahat Fermanı’dır. 1839’da tanınan hakları yetersiz, verilen sözleri de tutulmamış sayan Batı devletleri, 1856 Paris Konferansı öncesinde, Osmanlı İmparatorluğu’nu Rusya’nın müdahalelerine karşı korumanın bedeli, Avrupa devletleri ailesine kabul edebilmenin de şartı olarak, yeni birtakım istekler ileri sürdüler. Rusya’ya karşı savaşta Osmanlı İmparatorluğu’nu desteklemiş olmaları, onları bir kez daha söz sahibi kılıyordu. Yabancı isteklerin düğüm noktası, gene Hıristiyan azınlıklara tanınacak haklardı. Ancak bu yeniliklerin dış baskı sonucu gerçekleştirilmediğini “kanıtlama” olanağını da padişaha tanımak istediklerinden, bu hususların uluslararası bir antlaşmada yer almasında diretmekten vazgeçip iç hukuk belgesi biçiminde sağlanmasını kabul ettiler ve bunu Babıâli’ye bildirdiler. Böylece, 1856 Islahat Fermanı’nın esasları Ali Paşa ile İstanbul’daki İngiliz ve Fransız elçileri arasında kararlaştırıldı. Görülüyor ki Ferman dış baskı ürünüdür.[55]

1856 Fermanı’nda ve ekteki not’ta artık Kur’an’a ve eski düzene gönderme yoktur; hattâ İslam’a aykırı esaslar vardır:[56]

1839 GHH ile tanınan can, mal, namus, şeref dokunulmazlıklarının ve Müslüman olmayan cemaatlerin öteden beri sahip oldukları ruhâni ayrıcalıkların bir kez daha güvence altına alınması, bu yolda somut önlemlere başvurma sözünün verilmesi,

Levent Şahverdi Arşivi

kiliselerin topladığı vergilerin kalkması, Rum Patriği'nin ömür boyu seçilmesi, dinsel toplulukların kendilerini yönetmeleri için cemaat meclislerini oluşturabilmeleri, ibadet yeri ve okul açabilmeleri, din, vicdan ve ibadet özgürlüklerinin kesin olarak korunması, din ve mezhebi yüzünden aşağılanmama, din değiştirmeye zorlanmama, İslam'dan çıkmanın idamla cezalandırılmaması, Hıristiyanların da eyalet meclislerine, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye, bütün okullara, hattâ askerî hizmete girebilmeleri, mahkemede tanıklıklarının eşdeğerde sayılması, Müslüman ve Müslüman olmayan kişiler arasındaki davalara karma mahkemelerde bakılması, yargılamaların açık olması, yeni ceza yasaları yapılması, işkencenin kaldırılması, ceza uygulamalarının insancıllaştırılması, maliyede yeniliklere gidilmesi, vergide eşitlik, iltizamın kaldırılması, yabancı uyruklulara "tasarruf-u emlâk" izni verilmesi, banka, ticaret ve tarım sermayesine olanak sağlanması, "sermaye-i Avrupa'dan istifadeye bakılması."

Islahat Fermanı'nın ana hedefi, Müslüman olmayan uyruklara Müslümanlarla her yönden *eşitlik* sağlamaktı. Müslüman olmayanlara, bütün devlet memurluklarına atanabilmek, eyalet meclislerine girebilmek ve Meclis-i Vâlâ'da temsil edilmek gibi haklar da tanınıyordu. Bir başka önemli yön, yabancılara tanınan ekonomik hak ve kolaylıklardır. Bu konuda 1856 Arazi Kanunnamesi başka güvenceler getirecek, 1867'de de yabancılara kentlerde ve kentler dışında taşınmaz mal edinme hakkı tanınacaktır.[57]

Islahat Fermanı siyasal sonuçları bakımından da etkili oldu. Varlığını dış baskıya borçlu olan, bizzat metninde bu devletlerin "himmet-i muavenet-i hayırhahaneleri" (iyiliksever yardım ve himmetleri)nden söz eden, daha sonra da Paris Antlaşması'nın 9. maddesinde anılan Ferman, Batılı devletlerin ve Rusya'nın ardı arkası kesilmeyen müdahalelerine dayanak oluşturmuştur.[58] Islahat Fermanı iç siyaset açısından da önemli sonuçlar doğurdu. 1839 GHH, Türk-Müslüman halka bir anayasa vermediği, onun siyasal yaşantısında büyük bir sıçramaya yol açmadığı halde 1856 Fermanı genel olarak Hıristiyan "millet"lerin anayasal gelişmelerinin

Levent Şahverdi Arşivi

başlangıcı olacaktır. Bu belge onların ulusal bağımsızlıklarının bir bildirisi sayılabilir;[59] ama kendilerinin ilân etmedikleri bir "bağımsızlık" bildirisi.

C. ISLAHAT HAREKETLERİ

Tanzimat fermanlardan ibaret değildir; kurum ve kurallarda ve siyasal yaşamda dönüşümler de demektir. Bu dönem aynı zamanda kendine özgü bir siyasal rejimdir.

1- Yönetimde Yeni İlke ve Usuller

Tanzimat'ın yeni yönetim ilke ve usulleri konusundaki katkıları şu üç ana noktada özetlenebilir: Karar alma süreçlerinde *kurum* ve *kurulların* ortaya çıkması, yeni düzenin yaratılmasında başvurulan *kanunlaştırma* yöntemi ve din/devlet ilişkilerindeki değişmeler ya da *laikleşme*.

a) *Meclisler*

Tanzimat'ın yeni yönetim usulleri açısından en dikkati çeken özelliği *kurullar* eliyle karar alma ve yönetme tercihidir. Tanzimat'la birlikte devletin merkezî örgütünde (adliye, askerlik, maliye, içişleri, ulaştırma, sağlık, eğitim, vb.) çeşitli alanlarda ayrı ayrı kurullar oluşturuldu. Bunlar, "*Meclis*" adını taşımakla birlikte çağdaş anlamıyla meclis, yani seçilmiş kurullar değil, birer uzmanlık komisyonuydu. Bu kurullardan özellikle üç tanesi Anayasa Hukukunu daha yakından ilgilendirir. Kökü II. Mahmut'a dayalı *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, sonradan bunun işlevini yüklenecek olan *Şûra-yı Devlet* ve *Meclis-i Vükelâ* (Vekiller Meclisi). Yerel yönetimlerde de meclis faaliyetleri gelişme göstermiştir. Bütün bunlara ilerde değinilecektir.

b) *Kanunlaştırma Hareketi*

Yönetim ilke, usul ve araçları bakımından ikinci önemli yenilik *kanunlaştırma* (codification) hareketidir. Gerçi klasik dönemde de din ötesi (örfî) kaynaklı kanun ve yasa derlemeleri vardı (Fatih ve Kanuni Süleyman Kanunnameleri gibi). Ama, Tanzimat'ın

Levent Şahverdi Arşivi

kanunlaştırma hareketinin anlamı çok farklıdır. Bu dönem daha ilk gününden (GHH), kanuna uyma sözü vermişti. Bu bakımdan Kanun, Tanzimat siyasal kültürünün ve hukukunun baştacı ettiği bir kavramdı. Bir *kanun yüceltmesi* (culte) yaşandığı bile söylenebilir. Kanunlaştırma hareketi *hukukî meşruluk* ve *kanunilik* gibi temel hukuk kavramlarının ülkeye girişini de haber veriyordu. Bunun temelinde somut gereksinimler yatıyordu. Bir kere, yeni gelişen ekonomik ilişkilerin (ticaret, kapitalizm) dayattığı ihtiyaçlar, eski yasalarla ve özellikle din kökenli kurallarla karşılanabilecek gibi değildi. İkincisi, düzensizlik ve güvensizlikten bunalan halk kitlelerinin gereksinimleri ancak yeni düzenlemelerle karşılanabilirdi. Merkezî devlet aygıtının etkinliğini sağlayabilmenin yolu da, rasyonelleştirilmiş yeni yasalar dünyasından geçiyordu. Nihayet, Avrupa devletlerinin müdahalelerini savuşturabilmek için varolan hukukî-siyasî donanımı yenilemek gereği kendini dayatmıştı.

Bu nedenlerle Tanzimat dönemi hızlı ve yaygın bir yasalaştırma çabasına sahne oldu. Ekonomik hayattan usul hukuklarına kadar uzanan geniş bir alan yeni yasalarla düzenlendi. Bunların en önemlileri *toprak hukuku* (Arazi Kanunnamesi/1858), *ceza ve ceza usul hukuku* (Ceza Kanunnamesi/1840, Kanun-ı Cedîd/1851, Ceza Kanunname-i Hümâyunu/1855, Usul-i Muhakemat-ı Ceza'iye Kanunu/1880), *kara ve deniz ticareti hukuku* (Ticaret Kanunnamesi/1850 ve Zeyl'i/1860), *usul hukukları* (Usul-i Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi/1862, Usul-i Muhakemat-ı Hukukiye Kanunu/1881) ve *medeni hukukla* (Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye/1868-1876) ilgili düzenlemelerdir. Bunlarla Osmanlı'da *kanun* kavramı da çağdaş bir içerik kazanmaya başlıyordu.[60]

c) *Laikleş(tir)me*

Yönetim usul ve ilkeleriyle, dolayısıyla devletin niteliğiyle ilgili bir konu da teokratik/laik devlet sorunsalıdır.

Tanzimat döneminde, *devletin teokratik* ya da *yarı-teokratik niteliği*'nin değiştiğini gösteren ilkesel, kuralsal ve kurumsal müdahaleler göze çarpmaz; Müslümanlar için devletin teokratik niteliğinin sürdüğü görülür.[61] Hattâ, ilk bakışta bu niteliği daha da

Levent Şahverdi Arşivi

koyulttuğu izlenimi veren bir değişmeden bile söz edilebilir.

Osmanlı klasik döneminde şeyhülislam ulemanın sembolik lideri durumunda bir fetva makamıydı; ancak padişah ya da sadrazamın sorusu üzerine cevap verirdi. Çöküş döneminde ise bunlar siyasal görev ve işlevler de yüklenmişler, padişah ya da sadrazamların devrilmesinde meşrulaştırıcılık hizmeti görmüşlerdi. III. Selim, II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinde ise şeyhülislamın statüsünde önemli bir evrim meydana geldi. Bu makam merkezî devlet örgütlenmesi içine çekildi. Klasik dönemde devletin merkez örgütü içinde sayılmayan şeyhülislam, Meclis-i Meşveret ve Heyet-i Vükelâ üyesi yapıldı. Bu arada da, İslam hukuk ve şer'iye mahkemeleri yeniden düzenlenirken, bunlar şeyhülislamın otoritesi altına konuldu. Böylece şeyhülislamlık, şer'î mahkemelerin başı, medreselerin nazırı durumuna gelirken, fetva yetkisini de koruyor, üstelik artık Meclis-i Vükelâ'nın bir üyesi olarak bunu devlet dışından değil, devlet içi bir makamdan kullanıyordu. Siyasal, yargısal, yönetsel, eğitimsel yetkiler elde etmiş olan bu makamın bir de kabineye alınarak kazandığı siyasal nüfuz, devlet ve toplum hayatındaki teokratik güçlenmenin belirtisi sayılabilir.[62]

Yine Tanzimat döneminde, günlük yaşamdaki din etkisinin devlet tarafından beslendiği görülür. Örneğin, reformlar için düşünülen Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, şeriat yönünden özrü bulunmaksızın camiye gitmeyenlerin hapisle cezalandırılmaları konusunda halifenin uyarılarda bulunmasını kabul edecektir.[63]

Bütün bunlara karşın, Tanzimat döneminde teokratik esaslardan uzaklaşma yönünde anlamlı ve derin değişmeler başlamıştır.

Bunların bir örneği, *Müslüman olmayanların* hak ve özgürlüklerinin ve yasa önünde eşitliğinin sağlanması yolundaki adımlardır. Böylece, o güne dek Müslüman olmayanların dinsel yaşamları bir hoşgörü çerçevesi içinde korunmuşken, şimdi bunlara hak ve özgürlük niteliği aşılanıyordu. Asıl önemlisi, klasik sistemin (teokratik yapı) kabul etmediği eşitlik hakkı tanınmış olmakla şeriat esaslarından ve teokratik devlet ilkesinden bir kopuş başlıyordu.

İkinci değişme, *egemenlik* anlayışını ilgilendirir. Burada, teokratik egemenlik ilkesinin *pratikte* yumuşamaya başladığını görmek

Levent Şahverdi Arşivi

mümkündür. II. Mahmut'un, bütün uyruklarını din ve mezhepleri ne olursa olsun bir saydığını ifade eden sözlerine yukarıda yer verilmişti. Ondan sonra tahta çıkan Abdülmecit, saltanatının ilk günlerinde, "kullar" yönetiminin kendisine Tanrı tarafından verilmiş bir hak olduğunu ifade etmişken daha sonra bütün Osmanlı halklarına kişisel ve siyasal güvenceler tanıyıp (GHH ve Islahat Fermanı), teokratik kökenli egemenlik yetkilerini bizzat sınırlama yoluna gitmişti. Abdülaziz ise Hatt-ı Hümâyununda bile dine ilişkin formüller kullanmadı, hilafete değinmedi, Abdülmecit gibi "Tanrı'nın inayeti, peygamberin ruhaniyeti"nden söz etmedi, "şeriat" sözcüğünün yerine "kavanini mevzua" (yürürlükteki yasalar), hattâ "ibad" (kullar) teriminin yerine de "tebaa" (uyruklar) sözcüklerini kullandı. Elbette, bu eksiltme ve düzeltmeler onun mutlak saltanat haklarından vazgeçtiği anlamına gelmiyordu. Ama mutlakiyetçi yönetimin dinsel dayanaklarının silikleşmesi dikkat çekiciydi.[64] Abdülaziz 1868'de Şûra-yı Devleti açış konuşmasında daha da ileri gitti ve şunları söyledi: "Teşkilat-ı Cedîde, kuvvei icraiyenin kuvvei adliye, diniye ve teşriiyeden tefriki esasına müsteniddir" (Yeni örgütlenme biçimi, yürütme gücünün adliye, "diniye" ve yasama güçlerinden ayrılığı temeline dayanır). Böylece, kuvvetler ayrılığı ile paralel olarak din-devlet ayrılığı yolunda da bir eğilim belirmiş oluyordu.[65]

Şeyhülislam'ın konumu açısından meydana gelen değişmede de bu yönde bir anlam vardır. Onun; şeriye mahkemelerinin başı, medreselerin nazırı, Heyet-i Vükelâ'da yer alan bir fetva mercii, yani siyasal, yargısal, yönetsel ve eğitimsel yetkiler de elde etmiş bir kabine üyesi haline gelmesinin, bu makamın güçlendiği izlenimini yarattığına yukarıda değinilmişti. Ama madalyonun öbür yüzü, gerçeğin de öbür yarısı demektir. Şöyle ki, Vükelâ'ya dahil olan şeyhülislam fetva bağımsızlığını yitirmiş, devletin denetimi altına girmiş, bakanlar kurulunun gerekli gördüğü anlarda bunun isteği üzerine onay bildiren bir makam durumuna doğru gerilemiş de oluyordu.[66]

Teokratik ilkelerden uzaklaşma çizgisi *kanunlaştırma* hareketlerinden de izlenebilir. Bir kere yeni yasaların bir bölümü

Levent Şahverdi Arşivi

yabancı kökenli (aktarmalar, réception'lar), bir bölümü de yerli ama din ötesi kaynaklıydı (örfî hukuk geleneğinin mirası). Bunlarda, dinsel hukukta yer almayan, hattâ şeriata ters düşen kurum ve kurallar bulunuyordu. Örneğin 1850 tarihli Kanunname-i Ticaret, İslam hukukunda yeri olmayan tüzel kişileri ve yasaklanan faizi tanımıştı. İslam hukukunun bir kurumu olan "suçtan zarar görenin suçluyu affedebilmesi" kuralı 1851 yeni ceza yasasıyla (Kanun-ı Cedîd) kaldırılıyor, bunun yerini, devletin suçluyu cezalandırmasını ve özel af yetkisinin kalkmasını öngören düzenlemeler alıyordu. Daha sonraki değişikliklerle yine İslam ceza yargılamasında yeri olmayan kurumlar (savcılık vb.) kabul edilecekti. Arazi Kanunnamesi de mülkiyet ve miras konularında dinsel hukuktan farklı kurallar getiriyordu. Kanunlaştırma hareketleriyle doğan bir başka durum da, yeni yasaların din ve mezhep ayrımı gözetilmeksizin herkese uygulanması, bu bağlamda bir hukuk birliğine yönelinmesiydi. Şer'î hukuk ve örgütlenmelerden ayrılışın ilk örneği olan 1840 Ceza Kanunnamesi bu gidişin başını çekmiştir.[67] 1858 tarihli Ceza Kanunname-i Hümâyunu ise daha da açıkça laik kurallar içeriyordu.[68] Din ve mezhep ayrılıklarını aşan, herkes için geçerli ve standart yeni yasalar, laiklik yolunda bir atılım demekti.[69] Şer'î hukukun yanında eski örfî hukukun doğrultusunda, ama onu aşan bir mevzuatın, dinsel kaynaklı olmayan yasalar topluluğunun oluşmaya başlaması, Tanzimat döneminin ürünüdür.

Kanunlaştırma hareketleri doğrultusunda ve bunun bir gereği olarak Osmanlı yargılama örgütü ve usulü de laiklik yönünde gelişme gösterdi. Nizamiye mahkemeleri kurulduktan sonra bunlar şeriat mahkemeleri aleyhine bir genişleme kaydettiler.[70] Böylece, dinsel hukuktan olduğu gibi dinsel yargılama sisteminden de kopma başladı.

Nihayet, merkez ve taşradaki *meclislere* din ayrımı gözetilmeksizin bütün uyrukların girmeye başlaması, kamu hizmetine girişte Müslüman olmayanlara hak tanımayan geleneksel sistemden uzaklaşmanın göstergesiydi. Vilayet, liva, kaza idare meclisleriyle belediye meclislerinde bütün unsurların temsilinin kabulü, "İslamî meşveret prensibini zedelemiş"[71] oluyordu.

Levent Şahverdi Arşivi

Özetlemek gerekirse; Tanzimat döneminde devlet yönetimiyle doğrudan ilgili kurum ve ilkeler katında, teokrasiden ayrılma yönünde açık ve seçik bir değişme ilk bakışta göze çarpmamakla birlikte, gerek bütün uyruklara eşit haklar tanınmasıyla, gerek egemenlik anlayışı ve şeyhülislamın konumundaki yumuşamalarla gerekse yasalarda ve yargılama sistemindeki yenilikler yoluyla teokratik devlet anlayışı ve yapısı darbeler almaya başlamıştır.

2- Merkez Yönetimi

Tanzimat'ın devletin merkezî örgütlenmesine getirdiği en esaslı yenilik *meclisler*'dir. Anayasa Hukuku açısından bunların en önemlisi, bir eksen durumunda olan *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'dir. 1837'de II. Mahmut tarafından kurulan bu meclise yönetim işlerinde danışmanlık yapma ve karar alma, memurları yargılama ve devlet/kişi uyuşmazlıklarını çözme gibi danışsal, yönetsel ve yargısal görevler verilmişti. Tanzimat'tan sonra bu kurula yasa, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanması, Tanzimat'a ilişkin bütün sorunların çözümü yetkileri tanındı. Meclis danışsal, yönetsel ve yargısal görevlerinin yanısıra yasaların oluşturulmasında da söz sahibi hale geldi, yasama sürecinde pay sahibi oldu. Yasa hazırlama çalışmalarında parlamento usullerini uygulayan ve Tanzimat programının gerçekleşmesi işini yüklenen kurul, "Tanzimat Meclisi" niteliğini kazandı. Tanzimat döneminde, bu nitelikte işleri yapan bu meclis ve benzerleri sürekli çalıştılar.[72]

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ekseninde oluşan ve değişen bu tablo, söz konusu meclisin yasama, yürütme ve yargılama güçlerini kendinde toplayan bir "vahdet-i kuvâ" (kuvvetler birliği) kurumu olarak görülmesine de yol açmıştır.[73] Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, 1853'te *Meclis-i Âlî-i Tanzimat* ve *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye* adlı iki kuruluşa ayrıldı. Bunlardan birincisi yasa ve tüzükleri hazırlamak, idarî önlemleri görüşmek, hükümete görüş vermek, nazırların ilk yargılamalarını yapmak, 1856 Islahat Fermanı'nın gerektirdiği düzenlemeleri gerçekleştirmekle görevlendirildi. İkincisi ise, adliye, idarî yargı ve temyiz mahkemesi görevlerini

Levent Şahverdi Arşivi

üstlendi. 1861'de bu iki kurul *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye* adı altında birleştirildi. 1868'de ise bunun yerini *Divan-ı Ahkâm-ı Adliye* ve *Şûra-yı Devlet* adlı iki kurul aldı.[74]

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, adliye mahkemelerinin en yükseği (Yargıtay) olarak oluşturuldu ve idare hukukundan ayrıldı; idareden bağımsızlaştı. Bu kurul 1870'te Adliye Nezareti'ne dönüştürülecektir.[75] Adli yargının idareden bu şekilde kopuşu, yargı ve yürütme işlevleri ve erkleri arasında bir ayrılmaya işaretti.[76]

Anayasa Hukuku açısından daha dikkat çekici bir kurum olan *Şûra-yı Devlet*, yasa ve tüzük tasarıları hazırlamak, mülkî konularda kararlar almak, mülkî ve adlî makamlar arasındaki uyuşmazlıklarda yetkili mercii göstermek, padişah ve devlet makamlarından gelen istek üzerine görüş vermek, memurları yargılamak, devlet/kişi uyuşmazlıklarını çözmek (1870) ve bütçeyi denetlemek gibi görev ve yetkilere sahipti.[77]

*Şûra-yı Devlet baş*kan ve üyeleri padişah tarafından atanıyordu. 1869'da açılan *Şûra-yı Devlet*'te 41 üyeden 28'i Müslüman, 13'ü de öbür din ve mezheplerdendi (4 Rum, 1 Bulgar, 8 çeşitli Ermeni cemaatlerinden). Seçimle gelen üyelerden oluşan Vilayet Meclis-i Umumileri'yle de işbirliği halinde çalışan Şûra, kısmen temsilî (seçilmiş) unsurlara da kendi içinde yer veriyordu. Şöyle ki, Vilayet Meclis-i Umumileri'nin her yıl isteyecekleri yeniliklerle ilgili taleplerin Şûra'da birlikte ve ortaklaşa görüşülebilmesi için vilayet meclislerinin her birinden 3-4 temsilci başkente geliyordu. İlk yerel temsilciler, seçildikleri vilayetlerden yola çıkarken yöre halkının coşkulu gösterilerine tanık olunmuştu.[78]

Şûra-yı Devlet'in hukukî niteliği neydi? Onar'ın bu kurulda "idare sahasında bir istişare meclisi ve selâhiyeti çok noksan bir idarî kaza (yargı) taslağı" niteliği görmesi[79] eksik bir saptama sayılmalıdır. Çünkü Şûra, bu görev ve yetkilerinin yanında, yasaları hazırlamak, bütçeyi düzenlemek gibi yasama işleviyle ilgili yetkilere de sahipti. Ayrıca, kısmen ve geçici olarak da olsa, temsilî niteliği olan üyelerin katılımına açık bir kuruluştu. Bu nedenledir ki, bazı yazarlar Şûra-yı Devlet'te "ilkel bir meclisi mebusan" ve "temsilî sisteme doğru küçük bir deneme" özellikleri bulmuşlardır.[80]

Levent Şahverdi Arşivi

Ne var ki Şûra-yı Devlet, pratikte kendinden beklenen değeri kazanamadı; uysallığından ötürü de diplomatik çevrelerde "Şûra-yı Evvet" diye isimlendirildi.[81]

Bu olumsuzluklarına karşın, Tanzimat meclisleri (özellikle Meclis-i Âlî-i Tanzimat ve Şûra-yı Devlet), gerek vilayetlerden gelen temsilcilerin katılmasıyla gerekse yasaların hazırlanmasında oynadıkları rolle, meclisli ve anayasalı bir rejim aranışlarının ilk deneyleri oldular. Bunlarda ve temsilî karakteri olan yerel meclislerde edinilen siyasal deneyim, ilerde I. Meşrutiyet parlamentosunda taşra mebuslarının gösterecekleri parlamenter olgunluğa da temel oluşturdu. Nitekim o günler geldiğinde, taşra mebusları ve adayları "İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerinin ise Tanzimat'ın başından beri seçim usulünü bildiklerini"[82] söyleyip böbürleneceklerdir.

Meclis-i Vükelâ ya da daha sonraki adıyla *Heyet-i Vükelâ*, Tanzimat döneminde eski Divan-ı Hümâyun'un yerini alan heyet olup bugünkü deyimiyle bakanlar kuruludur. Ancak onu çağdaş anlamıyla bir "kabine" olarak görmek mümkün değildir. Bir kere, kurulun oluşumu esnek ve değişkendi. Normal çalışmalarını sadrazamın başkanlığında, şeyhülislam, serasker, tophane müşiri, kaptan paşa, adliye, hariciye, dahiliye, maliye, evkaf, maarif nazırları, zaptiye müşiri, sadaret müsteşarı ve Valide Sultan kethüdasının katılımıyla yürüten Meclis-i Vükelâ, bazen daha da kalabalık bir kadroyla adeta bir "geniş kabine" biçiminde toplanırdı (Meclis-i Mahsus-ı Vükelâ). Bu kurul bazen en dar kadrosuyla bir "iç kabine" olarak da (Meclis-i Hassü'l-has ya da Meclis-i Hass-ı Vükelâ) iş görürdü. Kararlar oy çokluğuyla alınır ve bir mazbata ile padişaha sunulur, Hatt-ı Hümâyun olarak yayımlanırdı.[83]

Sadrazam, beraber çalışacağı arkadaşlarını (nazırlar) seçme hakkına sahip olmadığı gibi, Meclis-i Vükelâ belli bir fikir ve program çerçevesinde birleşmiş de değildir. Nazır ve yüksek görevliler teorik olarak sadrazama karşı sorumlu görünmelerine karşın, padişah tarafından her an görevden alınabilirdi. Padişahın yalnız sadrazamı değiştirip nazırları yerlerinde bıraktığı ya da bunun tam tersini yaptığı sık sık görülmüştür. Dayanışmalı ve birlikte

Levent Şahverdi Arşivi

sorumlu bir bütün oluşturmayan, bir parlamentonun desteğinden yoksun çalışan *Meclis-i Vükelâ*'nın başı (sadrazam) ve kendisi sık sık değiştirilmiştir. Abdülmecit'in 20 yıllık saltanatı döneminde 22, Abdülaziz'in 15 yıllık saltanatında da 16 sadrazam değişikliği yapılmıştır.

Yine de bu olumsuzluklar, Meclis-i Vükelâ'nın kamu yönetiminin temel organı durumuna gelişini engellememiştir. Sadrazam güçlü bir kişiliğe ve dayanaklara sahip olduğunda (Ali Paşa) ya da onun çevresinde bir hizip belirdiğinde (Rüştü Paşa, Mithat Paşa, Hüseyin Avni Paşa...) bu kurul disiplinli, verimli ve oldukça bağımsız bir bütün oluşturabiliyor, Saray karşısında denge ve fren rolü oynayabiliyordu. Abdülmecit dönemi ile Abdülaziz'in 10 yılında (1861-1871) bu tablo, sadrazam değişikliklerine karşın kendini gösterebilmiştir. Ayrıca, sadrazam seçimi de birtakım fiilî sınırlar içerisinde olageliyordu. Bu dönemde yabancı etkilerin yanısıra içteki kamuoyu baskısı da kendini belli etmiş, bir dış ve iç "kamuoyu rejimi" doğmuştu. Bu durumda padişah, sadrazam atamalarında gerek iç kamuoyunun gerekse dış kamuoyunun (yabancı elçiler) tercihlerini hesaba katmak zorunda kalıyordu.[84]

Tanzimat'la gelişen "kurullar eliyle karar alma", görevsel bir ayrışmaya da olanak sağladı. Bir yanda *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* ve onun ekseninde oluşan kurullar (özellikle Şûra-yı Devlet), öbür yanda *Meclis-i Vükelâ* içindeki görev uzmanlaşma, merkezî devlet otoritesini yumuşattı.

Saray'da toplanan iktidar yekpareliğinin kırılmaya başlamasının sosyolojik yansımaları da vardır. Bu her şeyden önce Saray karşısında yeni bir güç odağının, *"Bâbıâli bürokrasisi"* ya da "*Tanzimat bürokrasisi*" denen bir tabakanın oluşmasıdır. Hattâ "*Babıâli diktatörleri*" diye nitelenen bu kadronun, yönetimin asıl egemeni olduğu ileri sürülmüştür.[85] Bu bürokrasi, Tanzimat'la gelen can ve mal güvenceleri sayesinde, kapıkulluğunun kabuklarından arınmaya başladı. Öbür yanda da güçlü kişilerin sadrazamlık makamına gelmesi, Bürokrasi/Saray ilişkilerinde 1870 başlarına kadar bir denge yaratmıştır.

İktidar tekelini yumuşatan bir başka sosyolojik olgu, iç ve dış

Levent Şahverdi Arşivi

kamuoyunun, ülke siyasî hayatını etkilemeye başlamasıdır. İç kamuoyu açısından geleneksel kamuoyu odakları olan kahvehane, hamam, tekke, tarikat, karagöz, ortaoyunu gibi[86] unsurlara eklenen *basın*, bu alanda önemli bir rol oynamaya başlamıştır.

Bu dönemde, sivil otoritenin askerî otoriteyi denetim altında tutması da,[87] siyasal hayatın normalleşmesi yolunda bir değer taşır.

Nihayet, tarihten gelen bir karşı denge de vardır. Tutuculuğuna ve II. Mahmut döneminde otoritesinin hayli sarsılmış olmasına karşın ulema örgütlenmesi saygınlığını koruyor (Mollalar hariç), hükümdar mutlakiyeti karşısında bir denge rolü oynamaya devam ediyordu.[88]

Tanzimat döneminde Batı devletlerinin (özellikle İngiltere ve Fransa) etkisi gittikçe arttı; bunlar ülkenin içişlerinde de söz sahibi olmaya başladılar. Tanzimat yönetimleri genel olarak *Doğu Sorunu*'nu (Şark Meselesi), özel olarak da Mehmet Ali Paşa sorununu savuşturabilmek umuduyla, kısmen de kalkınmanın bedeli sayarak Avrupa devletlerine ödünler verdiler. Bu durum, İmparatorluğun ekonomik ve siyasal bağımsızlığını yitirmesine yol açtı.[89] Tanzimat'ın dış baskı sonucu doğduğu ya da "Avrupa'ya yaranma" amacıyla başlatıldığı yolundaki tezlere şiddetle karşı çıkanlar bile, sonradan işin renginin değiştiğini, İmparatorluğun özellikle 1856'dan sonra "yabancı devletlerin imtiyaz ve menfaatlerle sömürdüğü bir çeşit sömürge derecesine düştüğü"nü kabul ederler.[90]

Gerçekten de İngiltere, Fransa ve Rusya, Osmanlı Devleti'nin çeşitli Hıristiyan mezheplerine bağlı uyruklarını korumak gerekçesiyle; özellikle 1856 Fermanı'nın ve buna yollama yapan Paris Antlaşması'nın sağladığı olanaklardan yararlanarak ülkenin içişlerine sürekli karıştılar. O kadar ki, Osmanlı Devleti'ne dışarıdan yasa tasarıları sunulmakta, sadrazam ve nazırların azlinde ve değiştirilmesinde yabancı elçilikler başrolü oynayabilmektedir.[91] Tanzimat üst bürokrasisinin değişik kanatlarıyla belli devletler arasında yakınlık ve kamplaşmalar doğmakta, örneğin Mustafa Reşit Paşa'nın işbaşına gelmesi İngilizleri rahatlatırken, Ali ve Fuat Paşaların her yükselişi Fransızları sevindirmektedir. Abdülaziz döneminde bunlara bir de Rus yandaşlığı (Mahmut Nedim Paşa,

Levent Şahverdi Arşivi

“Nedimof”) eklenecektir. Öte yandan, yargılama hukuku alanında da, Osmanlı uyruklarıyla yabancılar arasındaki uyuşmazlıklara bakma yetkisinin konsolosluk mahkemelerine verilmesi (1856), devletin egemenlik hakkının bir bölümünden daha vazgeçmesi demek oluyordu.

3- Taşra Yönetimi

Tanzimat yenilikçiliği, II. Mahmut siyaseti doğrultusunda idareyi *merkezileştirmeye* ve *birörnekleştirmeye* önem verdi. Taşra yönetimleri bir yandan aynı kalıba sokulup yeniden örgütlenirken, öbür yandan bir görev ayrışmasına sahne oldu. Eskiden taşra yönetiminde tek söz sahibi olan, hem idarî hem askerî otoriteyi hem de vergi toplama yetkisini elinde tutan paşaların yerine üç ayrı otorite kondu: Valiler ve idarî otorite, ulema ve adlî otorite, muhasıllar-defterdarlar ve malî otorite.

Taşra yönetiminde hemen her kademede seçimle oluşmuş meclislerin kurulması da bu dönemin katkısıdır. Sancak merkezleri ile kazalarda kurulan ve üyeleri din-mezhep ayrımı gözetilmeden seçilen bu meclisler, yabancı gözlemcilere (Ubicini) Tanzimat’ın en liberal kurumları olarak görünmüşlerdir. Bunlar, büyük toprak sahipleri ile taşra zenginlerinin egemenliğine sahne kurmuş olsalar bile, *yerel meclisler* deneyiminin Meşrutiyet parlamentoculuğuna geçişi kolaylaştıran bir birikim sağladığı açıktır. İleriki yılların taşralı mebusları, İstanbulluların ilk defa seçim gördüklerini, kendilerinin ise Tanzimat’ın başından beri seçim usulünü bildiklerini söyleyip kurumlanırlarken, hiç de haksız değillerdi.[92]

Taşra yönetiminde önemli bir yenilik de 1876’da yapıldı. Bununla, nahiye müdür ve muavinlerinin seçimle işbaşına gelmesi usulü getirildi. Yerleşim alanındaki nüfus Hıristiyansa, müdür ve muavini de bunlardan seçilmekteydi. Nahiye ahalisi karışıksa, müdür çoğunluktaki din mensupları, muavini de azınlıktaki din mensupları tarafından belirleniyordu.[93] Bu demokratik usulün, 20. yüzyılın karışık nüfuslu bazı ülkelerinde (Kanada, Belçika, Hollanda, Lübnan, Kıbrıs) uygulanan *kotalı demokrasi* (démocratie

Levent Şahverdi Arşivi

consociative) modelini çağrıştırmaması imkânsızdır.

4- Yönetilenler ve Yöneten/Yönetilen İlişkileri

Tanzimat, yönetilenlerin durumu açısından ne gibi değişikliklere yol açmıştır? Yöneten/yönetilen ilişkileri açısından durum nedir?

GHH ve sonraki fermanlar iyi ve âdil yönetim, kişi güvenliği ve dokunulmazlığı, kişisel özgürlük ve eşitlik yönünde düzeltmelerde bulunma sözü vermişlerdi. Tanzimat döneminde bu alanlarda olumlu gelişmeler sağlandı.

Bunların başta geleni *ceza adaleti* konusudur. Genellikle, Osmanlı ceza yargılamasında savunma yoktu, duruşmalar kapalıydı, cezalar barbarcaydı. 1839'dan sonraki reformlarla bu olumsuzluklar büyük çapta son buldu.[94] Yeni ceza ve ceza usul yasalarıyla cezaların ve yargılamanın keyfiliğinin önlenmesinde önemli adımlar atıldı, ceza yargılaması belli kurallara bağlanmaya başlandı. 1840 Ceza Kanunnamesi ve değişiklikleriyle sadrazam ve valilerin keyfî ve takdirî cezalarına dayanan sistem son buldu; yargılamada yasallık, açıklık (aleniyet), tüm uyruklar arasında eşitlik ve hâkimlerin tarafsızlığı yönünde ilerlendi.[95] Padişahın örfî yetkisine dayanarak verdiği ölüm cezaları kaldırılarak can güvenliği yolunda adım atıldı. Adlî sistem ve güvencelerdeki bu değişmeler, yabancı gözlemcilerin de kabul ettiği bir güvenilirlik sağladı.[96] Bunun sonucunda keyfî ve gizli idamlar, işkenceler tamamen kalkmadıysa bile[97] büyük çapta azaldı; bazı sorumlular mevkilerine bakılmaksızın ceza gördü.

1846'da köle pazarı kapatılarak başkentte insan ticaretine son verildi ve 1857'de bir fermanla kölelik (esaret-i zenciye) yasaklandı.[98] Abdülaziz tahta çıktığında harem kurmayacağını ilan etti.[99]

1843'ten itibaren *askerlik* hizmetinde kura ve süreyle sınırlılık esasları getirildi. Hıristiyanların da askere alınmaları kabul edildiyse de bu uygulanamadı.[100]

Kırsal nüfusun başlıca sorunlarından olan asker ve feodal baskısı hafifletildi.[101]

Din ve vicdan özgürlükleri konusunda da özellikle Hıristiyan

Levent Şahverdi Arşivi

uyruklar açısından düzeltmelere gidildi. Bunda, 1856 Fermanı ile bunun uygulanmasına titizlik gösteren yabancı devletlerin payı büyüktü. Bu arada, Müslüman olmayanlardan alınan ve vergilemede eşitlik ilkesine de ters düşen cizye vergisi 1856'da askerlik bedeline çevrildi.[102] Yine, Müslüman olmayanların kamu hizmetlerine alınması kabul edilerek eşitlikçi bir adım atıldı. Müslüman olduktan sonra eski dinlerine dönenlere uygulanan ölüm cezası 1844'ten sonra uygulamadan kalktı.[103] Müslümanlar üzerindeki dinsel baskılarda ise bir gerileme görülmedi. Örneğin, dinsel özrü bulunmadığı halde "oruç bozanlar"ın cezalandırılmasına devam edildi. Kadınların kentte dolaşma ve hareket serbestliklerini kısıtlayan yasaklar sürdürüldü.[104]

Düşünce özgürlüğüne gelince, bunun tipik alanı, yeni gelişmeye başlayan *basın* faaliyetleridir. Tanzimat yönetimleri basın özgürlüğünü ve yayın hayatını kısıtlamaya çalıştı. 1857 tarihli Basmahane Nizamnamesi'yle basımevi açılması, kitap basımı izin ve ruhsata bağlandı (md. 1-5), ülke ve devlet için "muzır olan" kitap ve broşürlerin toplatılmasında ve ilgili basımevlerinin kapatılmasında polis yetkili kılındı. Ardından 1864 tarihli Matbuat Nizamnamesi ile süreli yayınlar (gazete, vb.) ruhsata bağlandı (md. 1), devlete "taarruz ve husûmet" düşüncesiyle yurtdışında basılan eserlerin ülkeye sokulması yasaklandı (md. 9), hükümete gazete kapatma yetkisi verildi (md. 13, 29), padişah hakkında uygunsuz söz ve terimlerin (md. 15), vekillere ve dost devletlerin hükümdarlarına "dokunur" sözlerin kullanılması (md. 16-17), meclisler ve devlet kurulları ile memurları (md. 19, 20) ve yabancı misyon üyelerini kötüleyici (md. 21) yayınların yapılması cezalandırıldı. 1909 Matbuat Kanunu'na kadar yürürlükte kalacak olan 1864 tarihli Matbuat Nizamnamesi'nin bu yasakları da yeterli görülmediğinden, Mart 1867 tarihli *Kararname-i Âlî* ile (hükümet kararnamesi ya da yüce kararname; alay anlamında Ali Paşa Kararnamesi), Matbuat Nizamnamesi dışına çıkılarak hükümet tarafından önlemler alınması ve cezalar getirilmesi kabul edildi. Nihayet, bu da yeterli görülmeyerek, Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığının son günlerinde çıkartılan Nisan 1876 tarihli bir kararname ile

Levent Şahverdi Arşivi

“gazetelerin alel-umum kaviyyen taht-ı inzibâta alınması” gerekli sayılıp bunların sansürü kararlaştırıldı.[105] Yayın hayatı, Zaptiye Divanı gibi kuruluşların insafına terk edildi.[106] Bütün bunlara karşın, basının kamuoyu oluşturucu işlevi bütünüyle engellenemedi.

Malî, sosyal ve ekonomik alanlardaki Tanzimat yenilikleri ve politikaları oldukça karmaşık, gel-git’li ve çelişkilidir. Ama yine de birtakım kaba tespitler yapılabilir.

Malî alanlardaki yenilikler halk yararına sonuçlar verdi: İltizam usulünün kaldırılması, mültezimlerin yerine “muhassıl” denen geniş yetkili memurların geçmesi, vergi alma işlerinde vali ve âyânın rolünün son bulmasıyla suiistimallerin azalması, modern maliye yönetiminin gereği olarak bütün gelir ve giderlerin merkezden düzenlenmesi, vergilemede servet esasının ve nispîliğin temel alınması, vb.

Doğrudan doğruya *köylü nüfusu* ilgilendiren iyileştirmeler de önemlidir: Murabahanın (aşırı faizcilik) yasaklanması, angarya ve servajın (toprak köleliği) kaldırılması, bu yasak ve kurallara uymayanların cezalandırılması vb.[107] yenilikler kent ve kırsal bölge insanının günlük yaşamında belli bir rahatlama sağladı. Mültezim ve âyân baskısının kırılması bunun ana nedeniydi.[108]

Ancak, yenilikler köklü ve sürekli olamadı, gel-gitler ve çelişkili uygulamalar birbirini izledi. Öte yandan, iktisadî liberalizm, dışa açılma ve yerli sanayinin çökmesi, borçlanma ve *malî tutsaklık* gibi olgular halk kitleleri zararına sonuçlar yarattı, bunların ekonomik ve sosyal durumlarını zorlaştırdı.[109]

Bu dönüşümler, ülkenin sosyal (sınıfsal) ve dolayısıyla *siyasal tablosunda* da değişmelere zemin hazırladı. Yerli ya da Batı kökenli Hıristiyanlar arasından yükselen ve yabacı sermayeye aracılık eden “yeni bir sınıf” (Levantenler, tatlı su Frenkleri) ülke ekonomisinin kumanda noktalarına yerleşmeye başladı.[110] Yabancı spekülatörlerin tarım kesimine girmesi ve Arazi Kanunnamesi’nin toprak sahiplerinin ellerindeki taşınmazların mülkiyetini meşrulaştırmasıyla, bunların politik etkisi arttı.[111] Belediye ve taşra örgütündeki yeni düzenlemeler de (1857, 1864) eşrafın yerel meclislerdeki nüfuzunu güçlendirdi.[112] Eski paşa ve âyânların yerini

Levent Şahverdi Arşivi

alan eşraf ve toprak sahipleri, taşrada siyasal gücü ele geçirdi.

D. TANZİMAT'IN SONU

Tanzimat'ın doğumunu olduğu gibi, sönüşünü de hazırlayan yine iç ve dış kuvvet dengeleri oldu.

Tanzimat'la gelen yenilikler nüfusun çoğunluğunu oluşturan köylü kitlelerini sevindirmiş, hattâ bunları yer yer eyleme de itmişti. Toprak sahipleri ise, Müslüman olsun, Hıristiyan olsun, bundan hoşnut değildi. İltizamın kaldırılmasıyla gelir kaynakları kuruyan mültezim, voyvoda, sarraf gibi asalak ve aracı kesimler de, tıpkı bu yollardan zenginleşmiş olan âyân ve ağalar gibi yeni durumdan dolayı huzursuzluk içindeydi. Vergide eşitliğin ve servete göre vergi ilkesinin kabulü, eskiden az vergi veren âyân ve çorbacıları (Hıristiyan taşra zenginleri), o güne dek vergi bağışıklığı olan Hıristiyan din adamlarını ve vakıf gelirleriyle geçinenleri tedirgin etti; bunları yenilikçi harekete karşı kızıştırdı. Hıristiyan ruhban, ayrıca kendi cemaatinden topladığı vergilerin kaldırılmasını ve cemaat meclislerinin kurulup buraya Hıristiyan halktan laik kökenli kişilerin girmesini hazmedemiyordu. Tanzimat'ı Hıristiyanlara hak tanıyan "bid'at" sayan bir kısım Müslüman ulema da bazı yerlerde halkı ayaklanmaya kışkırtıyordu. Ama özellikle Rumeli'deki ayaklanmaların asıl kışkırtıcısı, vergi reformundan gocunan Müslüman ve Hıristiyan feodal güçlerdi. Bunlar zaman zaman Müslüman ve Hıristiyan köylüleri de, dinsel duygularını sömürerek birbirleri aleyhine silaha sarılttılar. Tanzimat siyasetini kösteklemenin ilk aracı bu ayaklanmalar olmuştur. İkinci yol ise daha "barışçı" gibi görünenidir. Yukarıdan beri sayılan bu muhalif unsurlar, özellikle taşra eşrafı, Tanzimat reformlarının kendi aleyhine olan yönlerini, yerel meclisleri eline geçirerek saptırmayı başaracaktır.[113]

Tanzimat'ın karşısında Müslüman nüfus ile Hıristiyanlar arasında dikkati çeken bir farklılaşma da vardı. Rumeli'de GHH'nin doğurduğu kaynaşma ulusal-siyasal bir ayaklanmaya dönüşmüş ve derhal Avrupalı devletlerin de "ilgi"sini çekmişti. Rumeli Hıristiyan reayası, kendi ulusal zenginlerinin (çorbacılar) yönetiminde

Levent Şahverdi Arşivi

toplumsal atılımlar için harekete geçebildi. Balkanlar'da ulusal uyanış ile çağdaşlaşma ve sosyal reformculuk, bu şekilde iç içe geçmiş olarak hız kazandı. Buna karşılık Anadolu'da, geleneksel kurumları ve tutuculuğu temsil eden eşraf ve ağalar halkı da peşlerinden sürükleyebildiler. Bu yüzden de durgunluk ve gelenekçilik sürüp gitti. Balkanlar'da ulusal uyanış ve sosyal reformculuk büyük bir silkinme geçirip gelişme yoluna girerken, Anadolu'daki siyasal hayat, eşraf-ağa tutuculuğu ile Merkez'deki bürokratların "modernleşme" çabaları arasındaki çatışmaya takılıp kalıyordu.[114]

Tanzimat'ın başarısızlıklarında kurumsal payandalarının zayıflığı da etkili oldu. Tanzimatçılar, ilerki yıllarda Jön Türklerin yararlanacağı türden dayanaklara (siyasal cemiyet, silahlı güçler, vb.) sahip değildi. Tanzimat büyük isimler ve bunlara dayalı hiziplerle ayakta durabiliyordu (Mustafa Reşit Paşa ve onun yetiştirdiği Ali ve Fuat Paşalar). Bunların birbiri peşisıra hayattan ayrılmalarıyla Tanzimat-ı Hayriye'nin de soluğu daraldı.[115] Merkez'de reformları destekleyecek ve denetleyecek temsilî bir organın bulunmayışı büyük bir eksiklikti. Bu boşluk, bürokratik hizipler, yabancı elçilikler ve bunlar arasındaki çekişmelerle dolduruluyordu. Dıştan karışmalar istikrarsızlığı daha da arttırmaktaydı. O kadar ki, Abdülmecit'in 20 yıllık saltanatında 22, Abdülaziz'in 15 yıllık saltanatında 16 sadrazam değişikliği yapılacak, Mustafa Reşit Paşa bile bu makama 6 defa gelip gidecekti. Bütün bunlar, Tanzimat'ı yürütecek merkezî siyasal-kurumsal yapının çürüklüğünü göstermeye yeterlidir.

Taşra meclisleri de bekleneni veremeyecekti. Çünkü bunlar çok geçmeden yerel feodal güçlerin ve taşra egemen sınıflarının eline geçti; gelenekçilik ve tutuculuk yerel siyasetlere damgasını vurdu.

Tanzimat'ın zorlukları Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihsel konumuyla da ilgilidir. Birinci güçlük, *ümmet ideolojisine* dayalı teokratik bir devlette, Fransız Devrimi ilkelerine benzer esasların uygulanmaya çalışılmasıydı. İkinci engel, İmparatorluğun *çokuluslu* yapısıydı. Tanzimat yenilikçiliği, din ve milletleri ne olursa olsun hak ve çıkarları eşitlenecek "milliyetler"den bir "Osmanlı milleti"

Levent Şahverdi Arşivi

çıkarmaya çalışıyordu.[116] Ama, burjuva demokratik devrimlerinin ve uluslaşma çağının sökün ettiği bir dönemde, bu kozmopolit yapıyı sürdürebilmek iyice güçleşmişti. Ayrılıkçı talep ve hareketler hak ve özgürlükler yolunda ilerleyişi zorlaştırıyor ya da bunu zaten istemeyenlere tutamak sağlıyordu.[117] Nihayet, dış müdahaleler ve özellikle Rusya'nın yayılma emelleri, çokuluslu birlik için tasarlanan Tanzimat formülünü dışarıdan yıpratmaktaydı. Müslüman halkın Tanzimat'ı bir "Hıristiyan işi" sayması bununla ilgiliydi ve yenilikçiliğin başarı şansını kırıyordu.[118]

İçte yeterli kurumsal ve sosyo-politik desteklerden yoksun bulunan Tanzimat, dıştan iki payandayla destekleniyordu: İngiltere ve Fransa. Elbette bunların da desteği, çok zaman, kendi çıkarlarını korumak ve İmparatorluğun içişlerine karışmak biçiminde beliriyordu. Ne var ki bu tür ilgi bile çok uzun sürmedi. İlkin İngiltere, sonra da 1871'deki Prusya yenilgisinden sonra Fransa, "Tanzimat'ı destekleme" politikasından ellerini çektiler. Olay, Tanzimat'ın dış payandalarının da çökmesi demekti. Üstelik, artık uluslararası forumlarda yükselen güçler Prusya ve Rusya gibi mutlakiyetçi devletlerdi. İngiltere ve Fransa'dan esen "liberalizm" rüzgârının yerini, şimdi mutlakiyet bulutları almaya başlıyordu. Ayrıca Çarlık Rusyası Balkanlar ve Doğu Akdeniz'le daha yakından ilgilenmeye başlamıştı.[119]

Bir "dönem" olarak Tanzimat'ın son buluşuyla ilgili bir tarih saptamak gerekirse, bunun 1871 yılı olduğu, en azından bu tarihin önemli bir dönüm noktası oluşturduğu söylenebilir. Tanzimat esas olarak büyük isimlerle ayakta duruyordu. 1871'de son Tanzimat reformcusu olan Ali Paşa ölmüş, yerine sadrazamlığa Mahmut Nedim Paşa getirilmişti. Aynı yıl, İngiltere'nin ardından Fransa da Tanzimat'ı "destekleme" siyasetinden çekilmişti. Babıâli'nin doruğundaki değişme, siyasal pusulanın da yenilikçilikten tutuculuğa, Babıâli/Saray dengeleşmesinden Saray egemenliğine doğru kaydığını gösteriyordu. Yeni sadrazam, eskilerinden farklı olarak Batı'nın "liberal" devletlerinin değil, otokratik-mutlakiyetçi Rusya'nın desteğine sahipti ve buna yaslanıyordu. Bu iktidar ve dış destek değişikliği ülke içindeki baskıcı yönelimlere uygun düştüğü

Levent Şahverdi Arşivi

gibi, bunları daha da körüklüyordu. Nitekim çok geçmeden hükümdar (Abdülaziz) iyice ön plana çıktı. Babıâli, Saray karşısında elde etmiş olduğu göreli özerkliği yitirerek silikleşti. Tanzimat bürokratlarından kurtulan hükümdarın kişisel yönetimi için artık engel kalmamıştı. Böylece, mutlak saray egemenliğine dayalı eski düzene yeniden dönüldü. Yenilikçilik de yerini Padişah-Sadrazam ikilisinin tutuculuğuna bıraktı.[120]

IV. Değerlendirmeler

Bunca karmaşıklığıyla Tanzimat olayı, doğal olarak farklı biçimlerde değerlendirilmiştir. Tanzimat yorumlarını, ağırlık verdikleri temalara göre üç öbekte toplamak mümkündür: Hukuk, siyasal yaşam ve sosyo-ekonomik yapı değişmelerine ağırlık tanıyan yaklaşımlar.

Bazı yazarlar Tanzimat'ı özellikle *hukuk* olayı yönüyle ele almakta ve bu çerçevede değerlendirmektedir. Bunlar Tanzimat'ın ve GHH'nin yetersizliklerini vurgulamakta; ancak bu dönemin anayasal gelişme açısından son tahlilde olumlu bir rol oynadığını kabul etmektedirler.

Eleştiriler ana çizgileriyle şöyledir: Tanzimat dönemi ve GHH, yenilikçilik açısından biçimsel, yüzeysel (Kubalı); köksüz, uzlaşıcı, tâvizci, yeninin yanında eskiyi de yaşattığı için "ikici" (Tunaya, Kubalı, Ongunsu, Gökbilgin, T. Taner, C. Bilsel, Kapanî); zaten bozuk olan hukuk birliğini iyice parçalayıcı (Üçok/Mumcu); eksik, tereddütlü, idarei maslahatçı, Batı'ya ödün veren ve ondan medet uman (C. Bilsel) karakterdedir. Ayrıca, devletin siyasal yapısında, sisteminde ve rejiminde esaslı bir değişiklik de getirmemiştir (Okandan, Savcı); getirmeyi söz verdiği yenilikler açısından da güvencesiz ve yaptırımsız olup her an geri alınabilir niteliktedir (Onar, Okandan, Akın, Aldıkaçtı). Nihayet, dış siyasal müdahaleler ve ekonomik bağımlılık ve gerilemeye neden olması bakımından da büyük sakıncalar yaratmıştır (*Tarih III*, Berkes, Üçok/Mumcu, Tunaya, Gökbilgin).

Bütün bu olumsuz yönlere karşın Tanzimat dönemi, bu grupta yer

Levent Şahverdi Arşivi

verdiğimiz yazar ve kaynaklara göre değerli katkılar da sağlamıştır. Keyfîlik olgusuna karşı yasaya bağlılık ve yasallık ilkesi (Velidedeoğlu, Bilsel, Gökbilgin); hukuk devleti anlayışı (Üçok/Mumcu); güvensizlik yerine hukukî güven ortamı (Savcı, Gökbilgin); insan hakları doktrini ve bunun siyasal iktidarı sınırlaması (Savcı, Kapanî); dinsellikten sıyrılıp laikliğe yönelme (Arsal, Savcı); meclis benzeri kurullarının belirmesi (Savcı) ve idari modernleşme (P. Dumont) yolunda atılan adımlar bakımından dönemin yararları büyüktür. Bu katkılar; hukuk devleti (Onar, Kubalı, Aldıkaçtı, Akın), meşrutiyet (Velidedeoğlu), demokratikleşme ve laikleşme (Arsal, Savcı), çağdaşlaşma ve Batılılaşma (İnalcık, Karal, Kaynar, Ortaylı), keyfî ve müstebit bir rejimden ve mutlakiyetten uzaklaşma ve ilerinin millî egemenlik rejimine (Ongunsu) ya da uygarlığa doğru (Gökbilgin) ilerleme gibi genel ilkeler düzeyinde sentezleştirilmiştir. Tanzimat dönemini hak ve özgürlükler açısından bir katkı (R. Kaynar), hattâ GHH'yi Türklerin *Magna Carta*'sı olarak gören yazarlara da (Peters) rastlıyoruz. Dönemin kurumsal ve kuralsal açıdan başarı payına kuşkuyla bakanlar bile, anlayış ve düşünceler düzeyindeki kazanımların değerini (Tunaya, Okandan) vurgulamaktalar. Sonuç olarak, bu grupta yer verilen yazarlar Tanzimat'ı *anayasal gelişmeleri hızlandırıcı* etkileri yönünden esas olarak olumlu bir şekilde değerlendiriyorlar.[121]

Bu dönem hakkında önemli bir monografi yazmış olan Davison da aynı doğrultuda değerlendirmeler yapmıştır. Bu yazara göre hiçbir toplum ve devlet, tarihinden birdenbire kopamayacağı için Tanzimat "ikiciliği" doğaldı. Amaç, bütün Osmanlıların çokuluslu kardeşliğiydi. Bu ise devlet ve tebaa anlayışının dinsellikten dünyasallığa (sekülarizm) çevrilmeye başlaması demekti. GHH bir anayasa değildi, Tanzimat dönemi de bir anayasal yönetim getirmiş değildi; ama bunlar Amerikan ve Fransız devrim bildirgelerinin işlevini üstlenmişti.[122]

Tanzimat olayını *siyasal* bir zeminde, özellikle de *modernleşme ve siyasal değişme* kavramları açısından irdeleyenler de benzeri değer yargılarına ulaşmaktalar. Buna göre; Osmanlı siyasal

Levent Şahverdi Arşivi

sisteminin egemenlik ilişkilerinde meşruluk tanımı değişmeye yüztutmuş, yöneten/yönetilen ya da buyruk verme/buyruğa uyma ilişkileri artık dinsel ve geleneksel olmayan yazılı kurallara bağlanmaya başlamıştır. Bu değişimin özü *temsil* ilişkisinin doğmasıdır (yerel meclisler). Üstelik, Müslüman olan ve olmayanın tek bir siyasal yapıda ve din ayrımı gözetilmeksizin temsilcilik görevi yapması, siyasal sistemin de dünyasallaşmasının göstergesidir. Karar alma mekanizmaları artık eskiden olduğu gibi sisler ardında değildir; siyaset olayı da kutsal gizemini yitirmeye koyulmuştur. Genişçe bir kitle, siyaseti daha yakından tanır hale gelmekte, buna katılmakta ve siyasal sürecin parçası durumuna yükselmektedir. Böylece Osmanlı sisteminin "*siyasal fırsat*" yapısında önemli bir değişme ve açılma görülmektedir. Meydana gelen zihniyet değişikliği, kendi başına bir toplumsal ve siyasal değer olarak "*birey*"in de doğumunu müjdelemektedir. Birey bu görüntüsüyle artık dünyasal bir değerdir ve siyasal sürecin önemli bir halkasını oluşturmaktadır. Bu ise, Tanzimat'la birlikte yeni bir aşamaya ulaşan *modernleşme* (çağdaşlaşma) çabalarının en önemli siyasal sonucudur.[123]

Tanzimat olayına *sosyo-ekonomik* bütün içinde yaklaşan yazarlar ise bu dönemin ürünlerini Osmanlı İmparatorluğu'nun *yarı sömürgeleşmesi* sürecinin üstyapıdaki (hukuk, siyaset, ideoloji vb.) bir yansıması olarak değerlendiriyorlar. Buna göre Tanzimat dönemi ve yenilikleri yalnız dıştan dayatılmış hareketler olmakla kalmazlar, aynı zamanda açık pazar koşullarında Batı kapitalizminin çıkarlarına hizmet etmek ve Türkiye'yi yarı-sömürgeleştirmek gibi bir sonuca da götürürler. Tanzimat yenilikleri ve kurumları, Batı kapitalizminin Osmanlı İmparatorluğu'nu dağıtması ve denetimi altına alması sonucunu doğurmuştur. Avrupa devletleri ve özellikle İngiltere, Osmanlı yasalarını ve devlet aygıtını Batı kapitalizmine uyacak biçimde değiştirmeye çalışıyordu. 1838 Ticaret Antlaşması, Tanzimat fermanları ve yeni yasalar hep bu gelişmenin ürünleridir.[124] Bu anlamda bir Batılılaşma, Batı'nın sömürgesi olunması demektir. Tanzimat, hukuk alanında da Batı'nın sömürgesi olma hareketidir. Bunun meyvelerinden yararlananlar da, Tanzimat

Levent Şahverdi Arşivi

paşaları ile azınlıklardan oluşan işbirlikçi bir burjuvazidir.[125] Elbette, can ve mal güvenliğinin sağlanması, idarede ve vergi sisteminde yenilik yapılması, ticaret, ceza vb. alanlarında yeni yasalar çıkarılması, toprak sisteminin düzeltilmesi gibi işler, bağımsız kapitalist gelişme yoluna girilebilmesi durumunda zaten yapılması gerekecek olan reformlardı. Ne var ki açık pazar koşullarında gerçekleştirilen bu reformlar tamamen olumsuz sonuçlar vermiştir.[126]

Bu üç farklı yaklaşımdan her birinin, Tanzimat döneminin olumlu-olumsuz özelliklerini isabetle açıkladıkları söylenebilir. Gerçekten de bu dönem, hukuksal ve siyasal alanda göreli ve ikircikli bir çağdaşlaşmayı, sosyal ve ekonomik alandaysa yarısömürgeleşmeyi ifade etmektedir. Burada çelişki yorumlarda değil, olayın kendisindedir. Yorumlar için, olsa olsa, olayın yalnızca bir yüzüne bakmalarından dolayı kısmî kaldıkları eleştirisi yapılabilir. Yalnız hukuka, yalnız siyasala, yalnız sosyo-ekonomik yapıya değil de tümüne birden bakıldığında, Tanzimat olayının çelişkili karakteri kolayca fark edilir.

Levent Şahverdi Arşivi

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Birinci Meşrutiyet

I. Meşrutiyet dönemi 1876 Kanun-ı Esasîsi'yle başlar. Parlamentolu yaşam iki yıl kadar sürecek, bunu otuz yılı aşan bir istibdat dönemi izleyecektir. Kısa ömürlü I. Meşrutiyet'in önemi yine de büyüktür. Değerlendirmelerdeki çeşitlilik de bunu gösterecek.

I. Meşrutiyet'in Doğuşu

Nasıl Tanzimat, III. Selim ve II. Mahmut yıllarını içine alan uzun bir birikimin sonucu idiyse, I. Meşrutiyet de mayalanma açısından Tanzimat yıllarına dayanır. Meşrutiyetçi akım Tanzimat'ın ekonomik ve sosyal başarısızlıklarına, sonu alınamayan iç karışıklık ve dış müdahalelere ve 1871'den sonra iyice koyulaşan baskıcı rejimine karşı yeni bir aranışın ifadesidir.

A. MUHALEFET

15 yıllık Abdülaziz saltanatı (1861-1876) bir "barış dönemi" görüntüsü çizdiyse de, bunun bedeli ağır biçimde ödendi. Batılı devletlere, destekleri karşılığında sağlanan ekonomik kolaylıklar ve çıkarlar, savurganlık ve borçlanma politikası Osmanlı ekonomisinin çöküşünü ve malî iflasını hazırladı. Ayrıca, iç ayaklanmalar ve bunların sonucunda pek çok eyaletin özerk statülere kavuşması da (Karadağ, Sırbistan, Eflak, Boğdan, Lübnan, Girit, Hersek, Bulgaristan, Mısır...) Tanzimat'ın "*siyasal birliği yeniden kurma formülü*"nün iflasını gösteriyordu. Tanzimat yenilikleriyle savuşturulacağı sanılan dış müdahaleler daha da artmış, İmparatorluk adeta yabancı başkentlerden yönetilir duruma gelmişti.

Levent Şahverdi Arşivi

Siyasal bunalımı arttıran husus, baskı düzeninin koyulaşması oldu. Ama bu da kendi karşıtını, siyasal muhalefeti doğurdu.

Bu direnişin ilk uç verişi, 1859'daki başarısız bir darbe girişimidir. Sanıkları Kuleli Kışlası'nda yargılandıkları için "*Kuleli Vakası*" adıyla anılan bu olay, birkaç din adamı ve subayın kurdukları gizli bir örgütün imzasını taşıyordu. Ne var ki, bu hareketin yalnız Padişah Abdülmecit'in kişiliğini mi hedef aldığı, yoksa meşrutiyet yönünde bir amaç mı güttüğü, o gün bugün tam anlaşılabilmiş değildir. Örgüt kurucularının şeriat için çalışmakta oldukları fikrini yaymaları, hareketin dinci nitelikte olup olmadığı sorusunu akla getiriyor. Nitekim U. İğdemir bu olayı, Hıristiyanlara haklar tanınmasını hazmedemeyenlerin, savurganlık politikasına karşı duyulan tepkiyi de kullanarak sırf Padişahın şahsına karşı çıkmaları şeklinde değerlendiriyor. Okandan ve Tunaya da bu yoruma yatkındırlar. Buna karşılık Ahmet Bedevi Kuran, Kuleli Vakası'nı, Abdülmecit'in savurgan yönetimine karşı devrimci bir atılım, özgürlükçü yanıyla da Jön Türk eylemlerinin bir "öncüsü" olarak tanıtıyor. Vamberg, Engelhardt ve Yorga gibi yabancı tarihçiler de bu olayı meşrutiyeti amaçlayan bir girişim sayma eğilimindeler.[1]

Tanzimat döneminin asıl muhalefet hareketini *Genç Osmanlılar* yarattı. İmparatorluğu Batı ekonomilerinin etkisine açan Tanzimat, demokratik fikirlerin de ülkeye girmesine zemin oluşturmuştu. Özellikle 1860'tan sonra canlanan basın ve yayın hayatı, Şinasi, Namık Kemal, A. Suavi, Ziya Paşa gibi aydınlar aracılığıyla liberal reformist fikirlerin ülkeye taşınmasına hizmet etti. Mühendishane ve Tıbbiye öğretmen ve öğrenci çevrelerinden başlayıp yeni gelişen yerli "*Hayriye esnafı*"na kadar uzanan genişçe bir kesim, bugünkü anlamda bir kamuoyu oluşturmaya başladı. Siyasal alanda eski Divan-ı Hümâyun'un yerine Babıâli'yi (hükümet) çıkarıp Saray'ı bir ölçüde dizginlemiş olan Tanzimat, toplum hayatında da "Babıâli'den (hükümet) sokağa, Babıâli yokuşuna" (basın yokuşu) iniyordu.[2]

Genç Osmanlıların ortak ve işlenmiş bir doktrinleri yoktur. Ama yine de ana fikirlerinden söz edilebilir. Tutucuların aksine Genç Osmanlılar Tanzimat'a olumlu bir gözle bakıyor, kazandırdıklarını

Levent Şahverdi Arşivi

inkâr etmiyor, Mustafa Reşit Paşa'dan da saygıyla söz ediyorlardı. Ama Tanzimat'ı gerçek bir hukukî ve sosyal reform değil, dışa karşı bir göz boyama olarak görüyorlardı. Eleştirdikleri hususlar, yönetimin keyfî ve mutlakiyetçi tutumları, iktisadî çöküntü ve bağımlılaşma, yabancı etki ve müdahalelerin artması, yabancılara ekonomik haklar tanınması, eşitlik uygulamasının Müslümanlar zararına sonuçlar yaratması, taklitçilik eğilimi gibi konulardı. Önerdikleri çözümler, özgürlüğün gerçekleştirilmesi, vatan sevgisinin hanedana bağlılık ve din birliği duygusunun yanında yer alması, anayasalı bir rejimin ve yürütmeyi denetleyecek bir meclisin kurulmasıydı. Kısmen İslam ilkelerine de dayanılarak savunulan bu görüşler Genç Osmanlıların ortak programını oluşturur. Namık Kemal ve Ziya Paşa'da halk egemenliği ve cumhuriyet fikirlerine de rastlıyoruz.[3]

Genç Osmanlı hareketinin örgütü, 1865'te İstanbul'da gizlice kurulan "*İttifak-ı Hamiyyet*"tir. Kurucular genellikle varlıklı gençlerdi. 1867'de başarısız bir darbe girişiminden sonra Avrupa'ya kaçan bu radikaller, orada "*Genç Osmanlılar Cemiyeti*" adı altında yeniden örgütlendiler. Cemiyet 1871'de, yani Abdülaziz'in kişisel ve keyfî yönetimine geçildiği yıl dağıldıysa da, 1876'ya kadarki mücadelelere ilk ivmeyi kazandırmıştı. Böylece muhalefet daha da yaygınlaştı ve sertleşti. Sonunda Genç Osmanlılar aradıkları önderi, başarılı valilik hizmetlerinde bulunduktan sonra Şûra-yı Devlet Başkanlığı'na getirilen Mithat Paşa'nın kişiliğinde buldular.[4]

B. MEŞRUTİYET'E DOĞRU

Meşrutiyet'e götüren gelişmeler içte ve dışta olmak üzere iki düzlemde ele alınabilir. İçeride bunlar, hükümet ve saray darbeleri biçiminde ortaya çıkacaktır.

1- Hükümet ve Saray Darbeleri

Abdülaziz döneminin halkı ezen sorunları (kişisel ve keyfî yönetim, Mahmut Nedim Paşa'nın Rusya destekli konumu, dış müdahaleler, iç ayaklanmalar, iktisadî çöküntü vb.), kamuoyunu ve

Levent Şahverdi Arşivi

devlet ilerigelenlerinin bir bölümünü "değişiklik" düşüncesine yöneltmişti. Somut hedef de Mahmut Nedim Paşa'ydı. Ona muhalif bir kısım devlet adamı, bir yönetim değişikliğinin yollarını aramaktaydı. Yetersiz Genç Osmanlılar örgütü bunun için elverişli bir araç değildi. Ordu üst kademeleri de henüz bir darbe yapacak güçte değildi. Bunun üzerine, büyük bir halk gösterisi yoluyla padişaha etki yapmayı düşündüler. Nitekim, bunlar tarafından kışkırtılan medrese öğrencilerinin eylemi (11 Mayıs 1876 *Talebe-i Ulum* Hareketi) ve halktan da birtakım kimselerin bunlara katılmaları üzerine, Abdülaziz Sadrazam Mahmut Nedim Paşa'yı azletti, yerine Mütercim Mehmet Paşa'yı atadı. Bu arada şeyhülislam da değiştirilmiş, Hüseyin Avni Paşa serasker olmuş, Mithat Paşa da vekiller heyetine alınmıştı. Gelişmelerin bu birinci basamağında hükümet değişikliği sağlanmış bulunuyordu.[5]

İkinci aşama, Abdülaziz'in tahttan indirilmesi oldu. Abdülaziz'le yeni vekiller heyeti arasında baştan beri gerginlik vardı. Padişah bunlara açıkça, "Sizi halk istediğinden memur ettim" demiş, gönülsüzlüğünü belli etmişti. Yeni yöneticiler arasında Mithat Paşa gibi meşrutiyet yanlıları olduğu gibi, Mahmut Nedim Paşa'nın Padişah tarafından yeniden göreve getirilmesinden ve kendilerinden hesap sorulmasından korktukları için Abdülaziz'e karşı olanlar (Mütercim Rüştü Paşa, Hüseyin Avni Paşa) da vardı. Bunlar bu nedenle padişahın tahttan uzaklaştırılmasını istiyorlardı. Padişaha karşı oluşan bu koalisyon Abdülaziz'i tahttan indirdi (29-30 Mayıs 1876) ve yerine V. Murat'ı geçirdi. Operasyon, aralarında Mithat Paşa'nın da bulunduğu bir gizli kurul tarafından planlanmış, geleneklerin zorunlu kıldığı şeyhülislam fetvası biraz zorla da olsa elde edilmişti. Asıl önemlisi Serasker Hüseyin Avni Paşa eliyle Süleyman Paşa'nın başında olduğu Harbiye subay ve öğrencileri ile topçu birliklerinin ve donanmanın desteğinin sağlanmış oluşuydu.[6]

Üçüncü ve sonuncu aşama, Abdülhamit'in tahta çıkarılmasıdır. Abdülaziz'in yerine getirilen V. Murat'ın ruhsal durumunun bozuluşu, meşrutiyet ilânını zorlaştırıyordu. Mithat Paşa ise bir anayasa taslağı hazırlama işine girişmişti bile. Bu durumda düğümü çözen unsur, "meşrutiyetçi" görünen bir veliahd'ın (Abdülhamit)

Levent Şahverdi Arşivi

varlığı oldu.[7] Mithat Paşa ile Abdülhamit arasında yapılan ikili görüşmelerin sonuncusunda, her ikisi de şu esaslarda anlaştı: Kanun-ı Esasî'nin ilânı ve devlet işlerinde yalnız sorumlu danışmanların görüşlerine başvurulması. Abdülhamit Mithat Paşa'ya, "usul-i meşrutiyet ve meşverete mübteni (dayalı) olmayacak bir hükümeti kabul etmeyeceği"ni bile söylemişti. Bu gelişmelerledir ki, V. Murat'ın 93 günlük saltanatı son buldu. Ruhsal durumu olaylarla daha da bozulmuş olan padişahın tahttan indirilmesi için gerekli fetvanın alınması zor olmadı.[8]

Buraya kadarki olaysal tablo, anayasal hukuk ve siyasal bilim açısıdan birtakım saptamalara izin verdiriyor.

Bir kere, 1807'den beri uygulama alanı bulmayan "tahttan indirme" mekanizması yine işlemeye başlamaktadır (Abdülaziz ve V. Murat).

İkincisi, yine Osmanlı klasiğinin parçası olan ulema-asker işbirliği yeniden ortaya çıkmaktadır. Şu farkla ki, "askerî" unsur artık "yeniçeri" değil, yeniçeriliğin kaldırılmasından (1826) bu yana modernleştirilmeye başlanmış olan silahlı kuvvetlerdir. Böylece ordu, uzunca bir aradan sonra yeniden iktidar değişikliklerinde rol almaya başlamaktadır. Bu süreç, 1908'den sonra daha da hızlanacaktır.

Üçüncüsü, ulema-asker işbirliğinin yanında yeni bir gücün daha aktif roller yüklenmesidir. Bu, Tazminat'la oluşan bürokrasinin üst kademesidir.

Bir başka saptama, siyasal güçler arasındaki iç hesaplaşmanın (Mahmut Nedim Paşa'nın azli ve Abdülaziz'in tahttan indirilmesi), daha sonra bir rejim değişikliği aranışına dönüştüğüdür (V. Murat'ın tahttan indirilmesi, meşrutiyet sözü verdiği için Abdülhamit'in tahta geçirilmesi).

Nihayet, bütün bu değişmelerde *kamuoyu* ve *baskı grupları* bir siyasi güç olarak devreye girmektedir. Abdülaziz'in yeni bakanlar kuruluna, "Sizi halk istedi" yollu yakınmasından bu açıkça anlaşılıyordu. Kamuoyu ya da "millet desteği", iktidar değişikliğini *meşrulaştırıcı* unsur olarak da kullanılmaktadır. Mehmet Rüştü Paşa, "Millet Abdülaziz Han Hazretlerini hal'etti" derken, bu eylemi

Levent Şahverdi Arşivi

millete mal ederek meşrulaştırmaya çalışıyordu.[9]

2- İç Dinamikler

Meşrutiyet öncesinde yurtiçinden gelen baskıların kitlesel boyutlara ulaşmadığı, "millî bir devrim ya da ayaklanma" niteliği kazanmadığı bellidir.[10] Ama bunu kabullenmek, meşrutiyetin ve anayasanın bir "bağış" ya da "lütuf" olduğu sonucuna da götürmemelidir. Aynı şekilde, anayasanın padişahın "bir yazısı ile yürürlüğe girmiş" olması ya da "anayasayı yapan güç(ün) padişahın iradesi"nden ibaret bulunmasından yola çıkıp anayasanın "kaynağında, Batı anayasalarındaki gibi bir ulusal hareket yoktur"[11] sonucuna da ulaşılmamalıdır. Çünkü bu anayasanın temelinde de bir toplumsal zorlama ve itki vardır.

Gerçekten, anayasacı atılım yalnız Mithat Paşa grubunun çabalarıyla açıklanamaz; salt bunların eseri olarak ele alınamaz. Tanzimat'tan beri gelişen, yönetici seçkinleri ve aydın çevreleri saran özgürlük ve meşrutiyet düşüncesi artık oldukça yaygın ve örgütlü bir muhalefet hareketi niteliği kazanmıştı.[12] Genç Osmanlılar hareketi, geçici ve darbeci bir klik eylemi değil, iyi kötü bir program getiren ve kamuoyunu etkilemeye başlayan önemli bir muhalefet hareketi,[13] hattâ bir görüşe göre "ilk muhalefet partisi" idi.[14]

O kadar ki, Gülhane Hatt-ı Hümâyunu "ikna" yoluyla padişaha kabul ettirilmişken, Meşrutiyet'e geçişte bu yöntem başarı sağlamayınca zora başvurulmuştur. Abdülaziz'in tahttan indirilmesi, daha sora da Abdülhamit'le yapılan pazarlıklar, dipten gelen baskının göstergeleridir. Bu açıdan, yukarıdan aşağı bir hareket tablosu çizen Tanzimat'a karşılık, Meşrutiyet'in oluşumu aşağıdan yukarı bir eyleme dayalıdır. Nitekim bu akım Abdülhamit'in istibdat döneminde varlığını geliştirecek ve II. Meşrutiyet'in doğumuna yol açacaktır.[15]

Bu bakımdan I. Meşrutiyet'in tarihsel bir birikimden yararlandığı, yapısal (bünyevî) bir ihtiyaca cevap getirdiği söylenebilir. Söylenemeyecek olan, aşağıdan yukarı yükselen bu hareketin, geniş

Levent Şahverdi Arşivi

bir toplumsal tabana da oturduğudur. Ancak, Balkanlı unsurların sürekli kaynaşma halinde oluşları hesaba katılırsa, bu hükmü bile gözden geçirmek gerekir. Çokuluslu bir imparatorlukta anayasal dinamikleri, sadece hâkim cemaatin ya da unsurun eylemlerinde aramak doğru değildir.

3- Dış Etkiler

Batı, 1830 ve 1848 devrimleriyle anayasacılıkta *ikinci dalga* dönemini yaşıyordu (Belçika 1831, Fransa ve İtalya 1848, Prusya 1850). Bu yeni dalga üç boyutluydu: Ulus devletlerin artışı, demokrasinin genişlemesi (genel oya yöneliş) ve sosyal haklar. Fakat Osmanlı Devleti ve ülkesi için bunlardan çok, uluslararası gelişmeler meşrutiyet yönünde bir basınç yaratmaktaydı. En başta da *diplomatik etkenler*. Bu arada Balkanlar'daki *anayasacılık hareketleri* de esin kaynağı olmuş olabilir.

Batılı devletler *Andrassy Notası*'yla (31 Ocak 1876) Osmanlı Devleti'nden yine ıslahat talebinde bulunmuşlardı. Rusya, Osmanlı Devleti'ne karşı bir savaş hazırlığı içindeydi ve imparatorluktaki Hıristiyan azınlıkların durumunu bir koz olarak kullanmak istiyordu. İmparatorluğun iç sorunlarını tartışmak üzere İstanbul'da bir uluslararası konferans düzenlenmesi (*Tersane Konferansı*), dış baskının boyutlarını göstermeye yeter. Bu sırada, dev sorunların ağırlığı altında ezilen Mehmet Rüştü Paşa'nın sadrazamlıktan çekilmesi üzerine Abdülhamit, tek kurtarıcı olarak görülen ve büyük etkinliği olan Mithat Paşa'yı bu makama getirmek zorunda kaldı. Paşanın tezi şuydu: Avrupa devletlerine verilen söz uyarınca anayasa bitirilip İstanbul konferansından önce ilân edilirse, müdahaleler de önlenir; aksi halde Avrupa vesayeti sürüp gider. Zaten, Mithat Paşa'nın konferans toplanmadan anayasayı ilân için gösterdiği çabalar, anayasanın ilânı tarihinin Tersane Konferansı'nın açılış gününe rastlatılması, Osmanlı temsilcisi Saffet Paşa'nın delegelere hitaben "Bu dakikadan itibaren Türkiye hükümet-i meşruta sırasına dahil olmuştur" diyerek artık bu toplantıya gerek kalmadığını açıklaması da bunu doğrular. Bu veriler, Meşrutiyet'in doğumunda dışa güven verme, ortalığı yatıştırma ve dış baskıları

Levent Şahverdi Arşivi

savuşturma güdüsünün önemli bir rol oynadığını gösterir.[16]

Şu var ki dış etken burada, örneğin 1856 Islahat Fermanı'ndakinden farklı olarak, açık bir "zorlama" ya da "dayatma" biçiminde de belirmiyor. Bu nedenle, "dışa güven verme" ya da yabancı devletleri "yatıştırma" gibi terimler, durumun özelliklerine daha uygun düşmektedir. Bu açıdan Meşrutiyet'in kurgusu içeride, dikkati ise büyük ölçüde dışarıdadır. Bu da, iç ve dış bunalımları atlatma isteğidir. Denilebilir ki, iç bunalımlar (ekonomik çöküntü, ayaklanmalar, baskı düzeni ve buna karşı direnişten doğan gerginlikler, vb.) olmasa, 1876 gelişmeleri de bunca hızlı biçimde ortaya çıkmazdı. Ama dış etkenin rolü olmasaydı, iç bunalım da bu düzeye yükselmez, Meşrutiyet bu kadar anî gelip kapıya dayanmazdı. Dolayısıyla Meşrutiyet ve anayasalı düzen, yapısal gelişmelerin ürünü olduğu kadar, konjonktürel koşulların da bir sonucudur; bu anlamda bir "kriz çocuğu"dur. Onun, ekonomik, toplumsal ve siyasal temellerinin zayıflığı yüzünden kısa süren yaşantısı da bu görüşü destekler.

Dış etki yalnız büyük Batılı devletlerin rolüne indirgenemez. Türkiye'de Meşrutiyet'e geçişte, Balkan Anayasacılığının da payı olmuş olmalıdır. Eski Osmanlı eyaletlerinin özerkleşme ve bağımsızlaşma süreçlerinde yaşadıkları anayasal deneylerin Osmanlı toplumunu ve siyasal seçkinlerini etkilemiş olması doğaldır. Üstelik bu gelişmelerin çoğunda Osmanlı Devleti bir "taraf" olarak da yer almıştır.

Buna ilk örnek, bugünkü adıyla *Romanya*'dır. Özerk kalmış prenslikler olan Eflak ve Boğdan'da temsilî, demokratik ve anayasacı bir gelişme vardı. Bir Rus generalin katkısıyla 1831-32'de "Règlement Organique" adlı bir anayasal belge ile seçime dayalı yasama ve yürütme organları oluştu. *Organik Nizamname* 1834'te Babıâlice de tanındı. Böylece kendisi bir anayasaya sahip bulunmayan, hattâ Tanzimat Fermanı'nı (1839) bile yayımlamamış olan Osmanlı Devleti, kendine bağlı özerk prensliklerin "anayasa benzeri" bir düzenlemeye geçmelerinin tanığı ve onaylayıcısı olmuştu. 1848'de Tuna monarşilerindeki burjuva demokratik devrimin bağımsızlık ve cumhuriyet yönünde gelişmesi üzerine

Levent Şahverdi Arşivi

yapılan Rus-Osmanlı ortak müdahalesiyle liberal-reformistler yenilgiye uğratıldı, meclisler kaldırılıp yerine *ad hoc divan*'lar kuruldu (1849). 1859'da Romanya'nın siyasal birliği gerçekleşti, ardından Babıâli bunu onayladı (1861). Ertesi yıl yeniden temsilî sisteme geçildi. 1864'te Belçika Anayasası'ndan esinlenerek biri genel oya dayalı iki meclisli sistem kuran ve hükümdara mutlak veto yetkisi veren yeni anayasa plebisit yoluyla kabul edildi.[17]

Sırbistan'daki gelişmeler ikinci örnektir. Burada 1804 ayaklanmasından itibaren yarı temsilî organ olan *skuptçina* ile ılımlı bir monarşiye geçilmişti. Bunu 1808, 1811, 1835 ve 1838 tarihli anayasal belgeler izledi. Bu sonuncusu, Sırbistan bir özerk prenslik olduğu için Osmanlı sultanının bir hattı şerifi ile ilân edildi. 1842'ye gelindiğinde Devlet Şûrası adlı organ ulusal önderlerden oluşan "gerçek bir temsilî" kurum niteliğini kazanmıştı. 1869'da ilk gerçek anayasa yapıldı. Osmanlı Devleti bu anayasayı da onayladı. 1869 Anayasası'yla ülke anayasal monarşi kimliği kazandı. Anayasal monarşinin gerçek bir "parlamentolu monarşi"ye dönüşmesi, 1889 Anayasası'yla sağlandı.[18]

Yunanistan üçüncü örnektir. Bu ülke bağımsızlaşma sürecindeyken (1821-1929) küçük ve yoksuldu, ama demokratik geleneklere (özellikle belediyeler) sahipti. Osmanlı yönetimi altındayken de bazı Yunan adaları özerk ve temsilî organlara sahipti. 1821 Yunan ayaklanmasına tüccar ve armatörlerden oluşan ve Fransız Devrimi'nden etkilenen genç Yunan burjuvazisi önderlik etti. Kuvvetler ayrılığını getiren 7 maddelik bir kısa anayasa (organik yasa) buradan doğdu. Gerçi bu hareket, Osmanlı yönetiminde feodal ayrıcalıklarını koruyan ruhbanın ve Patrikhanenin, İstanbul aristokrasisinin bir kanadı olan Galata zenginlerinin, feodallerin (kocabaşılar), despotik Rus Çarlığı'nın, Fransız Devrimi'nin etkilerinden korkan bazı Avrupa hükümdarlarının tepkisini çekmişti. Ama Yunan burjuvazisi, bağımsızlık ve iç savaştan sonra feodallerin kurduğu egemenliğe son verdi (1844) ve siyasal arenada ön plana çıktı.[19] Burjuvazinin bu yükselişiyle birlikte, önemli bir siyasal gelişmenin, anayasal (meşrutî) monarşiye geçişin eşanlı ve eşanlamlı olması dikkat

Levent Şahverdi Arşivi

çekicidir. Yunanistan'daki ilk ve gerçek anayasal hayat, 1843 ayaklanması sonunda Kral Otto'nun yerini koruyabilmek için Yunan halkına tanıdığı 1844 Anayasası'yla başladı. Halka seçme hakkı verildi; mebuslar meclisinin yanında, üyeleri Kral tarafından seçilen bir âyân meclisi kuruldu; bakanlar kurulunun parlamento önünde sorumluluğu kabul edildi. 1864 Anayasası'yla da, Balkanlar'daki ilk ciddî parlamenter rejim uygulamasına geçildi.

4- Cemaat Nizamnameleri

Osmanlı anayasacılığına zemin oluşturan daha da yakın ve içeriden örnekler vardır. Bunlar, 1856 Islahat Fermanı'nın gereği olarak Osmanlı "Milletleri"nin (cemaatler) kendi iç yönetimlerini düzenlemek için hazırladıkları ve Babıâli tarafından da onaylanarak yürürlüğe giren "nizamnameler"dir: *Rum Patrikliği Nizamatı* (1862), *Ermeni Patrikliği Nizamatı* (1863), *Hahamhane Nizamatı* (1865). Cemaatlerin kendi dillerinde ve Batı dillerinde "Anayasa" (constitution) adını verdikleri bu düzenlemelerle, her "millet" için laik üyelerin de katıldığı genel meclisler ve eyaletlerde bölgesel meclisler kuruldu. Böylece doğrudan doğruya Osmanlı Devleti içerisinde meclis ve anayasa kavramları siyasal pratiğe girmiş oluyordu. 1876 Kanun-ı Esasîsi'ni hazırlayan Cemiyet-i Mahsusa'da Ermeni üyeler de bulunmuş ve etkin roller oynamışlardır.[20]

Durum onu gösteriyor ki, 1876 Anayasası'nın köklerini ya da esin kaynaklarını çok uzaklarda (Belçika, Fransa, Prusya) aramazdan önce, Balkan uluslarının ve Osmanlı "*milletleri*"nin sundukları örneklere dikkat etmekte yarar vardır.

II. Kanun-ı Esasî

Abdülhamit, cülûs Hatt-ı Hümâyununda kendi yararına birtakım ödünler koparmıştı.[21] Bu durum Meşrutiyetçileri düş kırıklığına uğrattı. Kabinede Mithat Paşa'dan başka meşrutiyetçi bulunmadığı için, işler yine büyük çapta, içte ve dışta saygınlığı olan Paşa'nın omuzlarına düşüyordu. Bu sırada Rusya savaş hazırlıklarına

Levent Şahverdi Arşivi

girişmişti. İmparatorluğun Hıristiyan azınlıklarının durumunu bir kez daha kurcalamak için de İstanbul'da devletlerarası bir konferans düzenlenmişti. Rüştü Paşa'nın sadrazamlıktan çekilmesi üzerine Abdülhamit, Mithat Paşa'yı bu makama getirdi. Bu gelişmeler Kanun-ı Esasî'ye giden yolu da açtı.

A. HAZIRLANIŞI VE NİTELİĞİ

Kanun-ı Esasî (KE) hazırlıkları, yukarıda anlatılan çalkantılı ortamda yürütüldü. Tersane Konferansı'nın toplanmasından doğabilecek sakıncaları önlemek için bir an önce ortaya bir metin çıkarmak isteyenler, özellikle Mithat Paşa, adeta saate karşı yarış havası içindeydi. Monarşi geleneğine sadık kalanlar ise "ne koparsak kârdır" anlayışıyla davranıyor ve biraz da tempoyu düşürme taktiği güdüyorlardı.

Bu arada birkaç anayasa taslağı hazırlandı. Mithat Paşa'nın *Kanun-ı Cedîd*'i güçlü bir hükümdarlık makamı, ama bunun yanısıra vekillerin meclise karşı sorumlu olmalarını öngörüyordu. Meşrutiyet hazırlıklarının Mithat Paşa'ya mal edilmesini istemeyen ve *Kanun-ı Cedîd*'i de "ülke koşulları"na uygun görmeyen padişah ise, Sait Paşa'ya Fransız anayasalarını (1814, 1830, 1875) çevirtti; nazırlardan da bunları "notlamaları"nı istedi. İkinci taslak bu şekilde oluşmuştur. Nihayet, anayasayı hazırlamakla görevli resmî bir komisyon kuruldu. *Cemiyet-i Mahsusa* adındaki bu kurul 2 asker 16 sivil bürokrat (üçü Hıristiyan) ve ulemadan 10 kişi olmak üzere toplam 28 üyeden meydana geliyordu. Komisyon, önceki taslaklardan ve bazı yabancı anayasalardan (Belçika, Polonya, Prusya, vb.) da yararlanarak asıl anayasa tasarısını hazırladı. Sadrazamlığa getirilmiş olan Mithat Paşa'nın başkanlığındaki Heyet-i Vükelâ'dan da geçen metin padişah tarafından kabul ve ilân (23 Aralık 1876) edildi.[22]

Bu çalışmalar düz ve sarsıntısız bir yol üzerinde ilerlememiştir. Mithat Paşa, Harbiye Komutanı Süleyman Paşa, Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi kişilerin başını çektiği liberal-reformist kanat, padişah haklarını sonuna kadar savunan tutucu blokla (Mütercim Rüstem Paşa, Tarihçi Cevdet Paşa, ulema...) sürekli çatışmak ve

Levent Şahverdi Arşivi

geriye doğru bazı adımlar atmak zorunda kaldı. Abdülhamit'in de ağırlığını koymasıyla denge, reformcu-meşrutiyetçiler aleyhine döndü. Nitekim, kabul edilen metinde Abdülhamit'in önemli kazançlar sağladığı görülecektir. Yasama ve yürütme yetkileri konusu ile kişi güvenliğini yok eden 113. madde bunların en önemlileridir.

Görüldüğü gibi, doğrudan doğruya padişahça atanmış bir komisyon tarafından hazırlanan, Meclis-i Vükelâ tarafından incelenip padişah tarafından kabul ve ilân olunan KE'nin yapımında, halkı temsil eden bir yasama organı ya da kurucu meclis yoktur. Halkoylaması da söz konusu değildir. 1876 metni hukukî açıdan, padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş bir *Ferman Anayasa* örneğidir.

Ancak bu onun *biçimsel-hukukî* niteliği olup KE'nin sosyolojik anlamda bir "ihsan" ya da "bağış" olduğu anlamına gelmez. Bu hukuk ötesi etkenlere yukarıda değinilmişti. Abdülhamit, Mithat Paşa'ya hitaben çıkarttığı Hatt-ı Hümâyun'da (23 Aralık 1876) "avn-i hakka ve imdad-ı ruhaniyet-i cenab-ı peygamberîye istinaden işbu Kanun-ı Esasî'yi kabul ve tasdik ile tarafınıza gönderdim" diyordu ama gerek tahtta bulunuşunda gerekse KE'nin ortaya çıkışında, iki sultanın tahttan uzaklaştırılmış olması (Abdülaziz ve V. Murat) ve bir veliaht olarak Mithat Paşa ile yapmış olduğu Meşrutiyet pazarlığı gibi dünyevî ve beşerî olaylar çok defa belirleyici rol oynamıştı.

Halkın temsilcileri tarafından hazırlanmadığı ya da halkoylamasına sunulmadığı için KE'nin bir anayasa olmadığı söylenebilir mi? Bu önemli biçimsel koşullara uyulmadan çıkarılan bir metin günümüzde anayasa sayılamaz. Bu açıdan, "Kanun-ı Esasî şekil yönünden amme hukukunun bugünkü telâkkilerine göre bir anayasa niteliğini haiz değildir" diyen Okandan[23] bir gerçeği dile getirmiş olmaktadır. Ama doğru olan, KE'yi bugünün anlayışı açısından değil o dönemin ölçülerine göre değerlendirmektir. O zaman da KE'nin, 19. yüzyılda pek çok örneği bulunan (1814 Fransa, 1848 İtalya) ve mutlakiyetten ılımlı monarşiye evrimi belgeleyen Ferman Anayasalar türüne girdiği sonucuna varmak

Levent Şahverdi Arşivi

gerekir.

Acaba KE bir "*Ferman*"dır da, bir ferman "*Anayasa*" mı değildir? Bunun cevabını, KE'nin metnini gözden geçirip verebiliriz. "Metin" deyince de iki şeyin anlaşılması gerekir. Birincisi, bunun düzenleniş ve yazılış biçimidir. İkincisi ise doğrudan doğruya burada yer alan hükümler. Birinci noktada KE, gerçek bir anayasa görünümündedir. Metin, bir anayasaya özgü bölümler ve maddeler halinde kaleme alınmıştır. Bu yönden, örneğin Tanzimat fermanları ile 1876 metni arasındaki fark çok belirgindir. Ayrıca KE kişisel olmayan (objektif) bir dille, yasa diliyle kaleme alınmış, yazımında hukukî bir terminoloji kullanılmıştır. Metin bu yönüyle de, âyânın ağzından çıkmışçasına yazılan Sened-i İttifak ile padişah adına kaleme alınan Tanzimat fermanlarından farklıdır.

Yoksa KE biçimsel açıdan bir "Anayasa"dır da, *içeriği* bakımından mı bir "Anayasa" değildir? Bu soru artık bizi KE'nin getirdiklerini incelemeye çağırmaktadır. Bu gözden geçirme, devlet ve iktidarın kuruluşu ve işleyişi (B), kişi hak ve özgürlükleri (C) ve Anayasanın korunması (D) noktalarından yapılacaktır.

B. DEVLET VE İKTİDAR

KE'ye göre "Devlet-i Osmaniye" ülkesiyle bölünmez bir bütündür (md. 1). Başkent, hiçbir ayrıcalığı olmayan İstanbul'dur (md. 2). Saltanat ve hilafet hakkı ve makamı Osmanoğulları soyuna ve bunun en büyük evladına aittir (md. 3). Osmanlı sülalesinin hürriyet, mal-mülk ve ömür boyu ödenek hakları "umumun kefaleti" altındadır (md. 6).

Saltanat kurumu, Devlet'in monarşik karakterini vurgular, daha doğrusu bunun devam ettiğini gösterir. Hükümet (yönetim) biçimi monarşidir. Bu monarşinin meşrutîlik derecesi az sonra tartışılacaktır.

Devlet aynı zamanda, öteden beri olduğu gibi yine *teokratik* ağırlıklıdır. Devletin dini "din-i İslamdır" (md. 11). Padişah aynı zamanda halife olup (md. 3, 4) "ahkâm-ı şeriye"yi uygulatır (md. 7). Şeyhülislam devlet örgütü içinde ve hükümette yer almaktadır (md. 27). Yasalar "umur-u diniye"ye (din buyrukları) aykırı olamaz (md.

Levent Şahverdi Arşivi

64). Ayrıca ülkede şeriye mahkemeleri vardır ve anayasa tarafından tanınmıştır (md. 87).

Egemenlik kime aittir? Hükümet biçiminin monarşi olması, bu sorunun sorulmasını anlamsız kılmaz; bir monarşide de egemenlik millete ait olabilir ve monark milletin temsilcileri arasında yer alabilir. 1791 Fransız Anayasası bunun tipik örneğidir (md. 1, 2, 4). 1970 Fas Krallığı Anayasası'na göre de "hâkimiyet milletindir" (md. 2).

KE'de egemenliğin kime ait olduğuna ilişkin açık hüküm yoktur. Bu metnin elbette millet egemenliğini ilân etmesi beklenemezdi. Ama, geniş çapta esinlendiği 1814 Fransız Anayasası'nın (Anayasal Berat) başlangıç bölümü kral egemenliğini nasıl vurgulamışsa, KE de bunu yapabilirdi; fakat yapmamıştır.

Bununla birlikte KE sisteminde de esas egemen gücün yine hükümdar olduğu, egemenliğin asıl ona ait bir hak olduğu meydandadır. Bu sonuç üç noktadan çıkmaktadır. Birincisi, bunun tersini, yani egemenliğin millete ait olduğunu gösterir bir kaydın bulunmamasıdır. İkincisi, saltanat hakkıyla ilgili düzenlemelerdir. Üçüncüsü de, KE'nin bütünü içinde padişahın devletin en aslî organı oluşudur.

Önemle vurgulamak gerekir ki, padişah bu egemenlik hakkını artık sadece monarşik egemenlik geleneklerinden ve dinsel kaynaklardan almamaktadır. Kendi tek yanlı iradesinin ürünü bir ferman da olsa Kanun-ı Esasî, yani bir *yazılı* anayasa onun saltanat ve egemenlik haklarının ve meşruiyetinin yeni dayanağıdır. Bu demektir ki, o zamana kadar meşruluk kaynağını gelenek ve dinsel inançlardan alan monarşik egemenlik, şimdi insan iradesi ürünü bir hukukî belgeden meşruluk alarak beşerîleşmektedir.

Monark bu egemenlik hakkını ve bunun kullanımını başka birtakım güç ve organlarla paylaşmakta mıdır? Monarşi, gerçekten anayasal (meşrutî) hale gelmiş midir? Bu soruların cevabını bulmak için organların kuruluş, yetki ve işleyişlerini ele almak gerekiyor.

1- Anakuruluş

Osmanlı soyunun en büyük evlâdı saltanat ve hilafet makamının

Levent Şahverdi Arşivi

da sahibidir (md. 3). Monarşinin ve devletin başı *halife-sultan*'dır.

Padişah, *yürütme* organının da başı ve hattâ kendisidir. *Heyet-i Vükelâ* ya da *Meclis-i Vükelâ'*nın (bakanlar kurulu) başkan ve üyeleri olan sadrazamı, şeyhülislamı ve vekilleri kendisi seçer, atar ve gerektiğinde azleder (md. 7, 27).

Yasama meclisi *Meclis-i Umumî* adını taşımakta olup iki kanatlıdır: *Heyet-i Âyân* ve *Heyet-i Mebusan*.

Heyet-i Âyân üyeleri, öbür meclisin üye sayısının üçte birini aşmamak üzere, 40 yaşını geçmiş ve seçkin hizmetleriyle tanınmış kişiler arasından yine padişah tarafından seçilir ve atanırlar (md. 60, 61). Bunlar, ömür boyu bu görevde kalır (md. 62).

Heyet-i Mebusan üyeleri ise her elli bin erkek nüfusa bir temsilci olmak üzere dört yıl için ve seçim yoluyla bu göreve gelirler (md. 65, 66, 69).

Mebuslar "*Umum Osmanlının Vekili*" olup kendilerini seçen dairenin de ayrıca vekili değillerdir (md. 71). Padişah, meclislerin başkanlarının seçiminde de söz sahibidir. Heyet-i Âyân reisini doğrudan doğruya kendisi seçer (md. 60). Heyet-i Mebusan başkanı ile iki yardımcısını da, meclis tarafından gösterilen üçer aday arasından yine kendisi seçer ve atar (md. 77).

Demek oluyor ki padişah, yürütme ve yasama kurullarının oluşumu üzerinde son derece etkilidir. Heyet-i Vükelâ'nın kuruluşunda kesin söz sahibidir ve "tek seçici" durumundadır. Meclis-i Umumî'nin iki kanadından biri (Heyet-i Âyân) onun iradesine göre oluşmaktadır. Ayrıca meclis başkanlarından birini doğrudan doğruya, öbürünü ve yardımcılarını da önerilen adaylar arasından seçmek hakkına sahip bulunduğundan, yasama meclislerinin başkanlık divanlarında da etkilidir. Oluşumunu padişah iradesine borçlu olmayan tek heyet Meclis-i Mebusan'dır.

Heyet-i Mebusan, seçimle gelmiş ilk Osmanlı meclisidir. Bunun önemi şundadır ki, seçim ve temsili vekâlet yoluyla seçmen ile mebusları arasında kurulan ilişki, *Millet*'i de bir siyasal varlık olarak anayasal sisteme katmaktadır. "Heyet-i Mebusan azasının her biri(ni) (...) *Umum Osmanlıların Vekili*" ilân eden bir hukuk sistemi (KE md. 71), padişahı artık siyasal sistemin mutlak ve biricik egemeni olmaktan çıkarmaktadır. Bu meclisin yetkileri ne kadar

Levent Şahverdi Arşivi

kısıtlı, sultanınkiler ne kadar geniş olursa olsun, halkın ya da milletin temsil yoluyla devreye girdiği bir düzende, artık padişah egemenlik hakkının tek sahibi sayılamaz. *Millet*, adı konmuş olmasa bile, padişahın mutlak olan egemenlik hakkına rakip olmak üzere ortaya çıkmıştır.

2- Yetkiler ve İşleyiş

Kişi ve kurul-organların yetkileri ve işleyişleri nasıl düzenlenmiştir? Yine söze, sistemin ekseni olan padişahtan başlamak uygun olur.

KE, padişahın dünyasal ve dinsel hak ve yetkilerini anayasallaştırmaktadır. Vekilleri, sadrazamı ve şeyhülislamı atamak ve görevden almak, silahlı kuvvetlere komutanlık etmek, şeriat hükümlerini ve yasaları yürütmek, devlet dairelerinin işleyişiyle ilgili nizamnameleri (tüzük) düzenlemek, cezaları affetmek ya da hafifletmek, Meclis-i Umumî'nin toplanmasına, "tatili"ne, "lede'l-iktiza" (gerektiğinde) Heyet-i Mebusan'ın feshine (yeniden seçime gidilmesi koşuluyla) karar vermek... Bütün bunlar, "*hukuk-ı mukaddese-i padişahî*" (padişahın kutsal hakları) cümlesindendir" (md. 7, 27)

Daha ilk bakışta görülüyor ki padişah, gerçekten meşrutî (anayasal) bir sistemde bakanlar kurulunun ve parlamentonun sahip olması gereken pek çok önemli yetkiyi kendinde alıkoymuş, bunları "*padişahın kutsal hakları*" alanında tutmuştur. Ama Heyetlerin yetki ve çalışmalarına konan başka sınırlar da vardır. Bunları, bakanlar kurulu ve yasama meclisleri açısından ayrı ayrı gözden geçirmek gerekir.

Meclis-i Vükelâ, sadrazamın başkanlığında toplanan, iç ve dış "umuru mühimme"yi (önemli konuları) görüşen bir kuruldur, ama görüşülmesi padişahın iznini gerektiren hususları önce hükümdara sunmak ve onun "görüşme izni"ni almak zorundadır. Bundan sonra alacağı kararların uygulanabilmesi de yine padişahın onayına, bir İrade-i Seniye'nin çıkmasına bağlıdır (md. 28). Heyet-i Vükelâ başkan ve üyeleri padişah tarafından seçilip atandıkları ve görevden alınabildikleri için bunların hükümdara karşı bir siyaset peşinde

Levent Şahverdi Arşivi

olabilmeleri olasılığı çok zayıftır. Böyle bir durumda ortaya çıkacak olan sonuç "azil" ya da "istifa"dan başka bir şey değildir. Vekiller Heyeti'nin ve vekillerin parlamento önünde sorumluluğu ve güvenoyu almaları söz konusu olmadığından, bunlar meclise dayanarak hükümdara karşı koyabilme olanağına da sahip değillerdir. Dolayısıyla, ortak fikirli ve programlı, üyeleri arasında uyum ve dayanışma bulunan bir "kabine" ya da "hükümet"e bu sistem olanak bırakmamaktadır.

Şu halde, bakanlar kurulunun seçimi ve işleyişi konusunda tek ve gerçek söz sahibi olan hükümdar, aslında yürütme organının ta kendisidir.

Yasama meclisleri konusuna gelince, burada da padişah lehine önemli payların saklı tutulduğu görülür.

Bir kere bunların çalışabilmeleri ve çalışma süreleri padişahın takdirine bırakılmıştır. Meclis-i Umumî'nin iki heyeti her yılın kasım ayı başında ancak "ba iradei seniye" açılır ve mart başında yine "bâ-irade-i seniye" kapanır. Heyetlerden biri toplanık değilse öbürü de toplanamaz (md. 43). Padişah, Meclis-i Umumî'yi vaktinden önce açabileceği gibi, toplantı süresini kısaltabilir ya da uzatabilir de (md. 44). Meclis-i Umumî'nin toplanması, tatili ve gerektiğinde feshi padişahın kutsal haklarındandır (md. 7).

Meclislerin başkan ve başkan yardımcılarının da padişah tarafından doğrudan doğruya (Âyân) ya da önerilen adaylar arasından seçilerek (Mebusan) belirlendiğini hatırlamak gerekir.

Meclis-i Umumî üyelerini Padişaha bağımlı kılan bir husus da, ettikleri *yeminin* içeriğidir. Bunlar yalnız vatana ve anayasaya değil, aynı zamanda *Padişaha sadakat* yemini ederler. Hattâ yemin metninde "padişaha sadakat", "vatana sadakat" ve anayasa hükümlerine uyma taahhüdünden de önce gelmektedir (md. 46). Bu durumda artık üyelerin oy ve görüşlerinden dolayı "muhtar" (serbest) olduklarının ve bunlardan ötürü de suçlanamayacaklarının belirtilmiş olmasının (md. 47) pek anlamı kalmıyor. Kaldı ki, Nizamname-i Dahilî'ye (Meclis İçtüzüğü) aykırı davrananlar bu korunmadan da yararlanamazlar (md. 47).

Yasama işlevi açısından görülen durum, padişah vesayetinin bu alanda da devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Levent Şahverdi Arşivi

Bir kere, padişah buyruğu ve güdümü altındaki Heyet-i Vükelâ her konuda yasa önerme hakkına sahipken, asıl yasama organı durumunda olması beklenen meclisler, ancak *kendi görev alanlarını* ("vazife-i muayyene") ilgilendiren konularda yasa önerisinde bulunmaya yetkilidirler. "*Vazife-i muayyene*"nin ne olduğu ise "muayyen" (belli) değildir; anayasadan anlaşılmamaktadır. Yeni yasa ya da yasalarda değişiklik önerisinde bulunulduğunda, bu öneri sadaret yoluyla padişaha iletilir ve onun izni alınır (md. 53).

Bu izin padişah tarafından verilse bile meclisler hemen devreye girmezler. İstem konusu ilkin, hiçbir temsilî ya da yasayıcı niteliği bulunmayan Şûra-yı Devlet'e gönderilir (md. 53). Bunun hazırlayacağı lâyiha (tasarı) meclislere gelir. Önce Meclis-i Mebusan'da görüşüldükten sonra Heyet-i Âyân'a gönderilir (md. 54). O Heyet-i Âyân ki, üyeleri padişah tarafından atanmış oldukları gibi, önüne gelen tasarıyı padişahın haklarına uygunluk açısından da süzgeçten geçirir. Gerçekten de Heyet-i Âyân, Meclis-i Mebusan'dan gelen tasarıları yalnız din buyruklarına, hürriyete, Kanun-ı Esasî hükümlerine, devletin ülkesiyle bütünlüğü esasına, ükenin iç güvenliğine, yurdun savunma ve korunmasına, genel adaba uygunlukları açısından incelemek ve denetlemekle kalmaz; aynı zamanda bunların "Zat-ı Hazret-i Padişahî'nin hukuku seniyesi"ne zarar verip vermediklerini de ölçer. Heyet-i Âyân bu denetlemeyi yaptıktan sonra tasarıyı ya kabul eder ya da gerekçeli kesin ret ya da değişiklik istemiyle birlikte Meclis-i Mebusan'a geri gönderir (md. 64). Meclislerden birinde kesin redde uğrayan tasarı, o toplantı yılında bir daha görüşülmez (md. 54).

Demek ki Meclis-i Mebusan yalnız kıt yetkili bir heyet değildir, aynı zamanda bu dar yetki alanında bile yapabildikleri, Heyet-i Âyân'ın çizeceği çerçeve ile sınırlıdır.

Bütün bunlardan sonra, meclislerden geçmiş bir metin hâlâ kabul edilmiş bir kanun değil, bir "*lâyiha*"dır. Bunun yasalaşması padişahın *onayı'*na bağlıdır. Mutlak veto yetkisine sahip bulunan hükümdarın kabul edip onaylamadığı bir tasarı kanunlaşamaz (md. 54). Böylece, izinden onaya kadar padişah, yasama süreci üzerinde denetim olanağına sahiptir.

Yürütme'nin, daha doğrusu padişahın yasama sürecindeki bir

Levent Şahverdi Arşivi

başka ve daha aktif rolü de meclislerin toplanık olmadığı dönemlerde kendini gösterir. Meclislerin "tatil" ya da "fesih" yoluyla devredışı bırakılabilmesinin kolaylığına yukarıda değinilmişti. İşte bu gibi dönemlerde ya da meclislerin olağan tatiller nedeniyle toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, devleti ya da genel güvenliği tehlikeye sokan bir durum ortaya çıkar da, meclislerin hemen toplantıya çağrılmasına olanak bulunamazsa, anayasa hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla Heyet-i Vükelâ tarafından verilecek kararlar Heyet-i Mebusan'ın toplanmasıyla verilecek karara kadar, "bâ-irade-i seniye *muvakkaten kanun* hüküm ve kuvvetindedir" (md. 36). Bu geçici yasalar organik yönden yürütme, maddî yöndense yasama işlemi niteliğinde olup Heyet-i Mebusan'da karara bağlanana kadar padişah iradesiyle oluşmuş kanun hükmünde işlem karakteri taşımaktaydılar.[24]

Padişahın bir başka yetkisi de, olağanüstü durumlarda (örfî idare/sıkıyönetim), özel düzenlemelerle ("*nizam-ı mahsus*") ülkeyi yönetme olanağına sahip bulunmasıdır (md.113).

Görülüyor ki KE ile kurulan sistemin tek temsili ve demokratik organı sayılabilecek olan Heyet-i Mebusan, yasama faaliyetleri konusunda bir serbestliğe sahip değildir. Bu Heyet; Padişah+Meclis-i Vükelâ+ Heyet-i Âyân+Şûra-yı Devlet'ten oluşan bir dörtgenle kuşatılmıştır. Sistemin merkezi padişahtır. Bu yüzden de, demokratik bir yasama organı ve sürecinden söz edilemeyeceği gibi, kurulan sistemi gerçek anlamda bir Meşrutiyet saymaya da olanak yoktur.

Ancak, mutlak monarşi dönemindeki anakuruluştan farklı bir durum da doğmuştur. Öyle ki, meclisler padişaha karşı iradelerini kabul ettiremiyorlarsa padişah da Meclis-i Mebusan'ın benimsemediği bir konuyu yasalaştırma gücüne artık sahip değildir. Yasalaştırmada nasıl meclisler padişahın izin ve onayına bağlıysalar, padişah da yasaların yapımında meclislerin ve özellikle de mebusan meclisinin olumlu tutumunu beklemek zorundadır. Dolayısıyla Meclis-i Umumî genel olarak ve tek başına bir yasama erki ve organı değildir, ama sıkı kayıtlarla da olsa yasama faaliyetine *katılma* hakkına sahiptir. İlk Osmanlı parlamentosu, istediğini

Levent Şahverdi Arşivi

yasalaştırabilen bir organ değilse bile, istemediğini yasalaştırmayan bir yapıya sahiptir.

Malî konularda (bütçe ve harcamalar), Meclis-i Umumî'nin daha güçlü bir irade ve yetki sahibi olduğu görülmektedir. Ama yürütme, nasıl meclislerin toplanık olmadığı zamanlarda "muvakkat kanun" hükmünde kararlar alabiliyorsa, geçici bütçe uygulamaları da yapabilmektedir.[25]

3- Sorumluluk ve Denetim

Sadrazam, şeyhülislam ve vekiller padişaha karşı sorumlu olup her an onun tarafından görevden alınabilirler (md. 7, 27). Nitekim, meclislerin açık olduğu dönemde de padişah sadrazam azletmiştir (Ahmet Hamdi Paşa). Padişahın bu ve yukarıda anılan geniş yetkileri karşısında Heyet-i Vükelâ'nın ortak sorumluluk yüklenen, türdeş (mütecanis, homojen) bir kurul olmasına, çağdaş anlamıyla bir bakanlar kurulu sayılmasına olanak yoktur. Heyet-i Vükelâ "siyaset koyacak" halde değildir. 1876'dan sonra, vekilleri padişah karşısında biraz güçlendirmek için girişilen üç çaba da sonuç vermeyecektir.[26]

Heyet-i Vükelâ meclis karşısında sorumlu değildir. Göreve başlarken ya da görev sırasında güven oylaması öngörülmemiştir. Meclise, gensoru verme ve hükümeti düşürme yetkisi tanınmamıştır. Meclislerin, vekilleri padişaha karşı savunma hakları da yoktur. Gerçi hükümeti denetleme olanağı olarak Heyet-i Mebusan'ın vekillerden soru sorma (md. 38) ve bir vekilin cezai sorumluluğunu harekete geçirme (Divan-ı Âlî'ye gönderme) hakkı vardır (md. 31). Ama bu olanaklar da kısıtlanmıştır. Soruya muhatap olan sadrazam ya da vekil cevabını süresiz erteleyebilir (md. 38). Divan-ı Âlî'ye gönderme kararı da ancak padişahın oluruyla kesinleşir (md. 31).

Bunlara karşılık, yine akçalı konularda meclisin denetim hakkının biraz daha gelişkin olduğu görülmektedir. Örneğin, Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) üyeleri padişah tarafından atanmakla birlikte, bunların görevden alınabilmeleri Meclis-i Mebusan'ın onayına bağlıdır (md. 106).

Levent Şahverdi Arşivi

Meclisler yürütmeyi etkili şekilde denetleyemiyor ve bir siyasal yaptırıma (güvensizlik oyu) gidemiyorlar ama, padişahın bunlar üzerinde önemli denetim silahları vardır. Meclislerin çalışma takvimlerinin düzenlenmesi ve değiştirilmesindeki takdir hakkına değinilmişti (md. 7, 44). Asıl yıldırıcı ve caydırıcı silah ise *fesih* kurumudur. Heyet-i Vükelâ ile Heyet-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkar da Vükelâ görüşünde direnir, Mebusan da art arda iki defa bunu reddederse, padişah Heyet-i Vükelâ'yı ya da vekilleri değiştirme yoluna gidebileceği gibi, Meclis-i Mebusan'ı fesih kararı da alabilir. Ancak ikinci yolu seçtiğinde yeni meclisin 6 ay içinde toplanması gereklidir (md. 7, 35, 73). "Vükelâ'yı değiştirmek" ya da "Meclisi feshetmek" ikilisine bakıp padişahın vekiller heyeti ile meclis arasında tarafsız bir hakem olduğu ve bir denge rolü oynadığı sanılmasın. Heyet-i Vükelâ'nın zaten onun güdüm ve denetiminde olduğu açıktır. Bu yüzden de yukarıdaki düzenlemeler, doğrudan doğruya Meclis-i Mebusan'ı "yola getirmek" için konmuş gibidir.

Şimdi canalıcı bir noktaya parmak basmanın sırası gelmiş bulunuyor. Padişahı, bütün anayasal sistemin merkezi ve en üstün gücü olarak tanıyan KE, onu bir de sorumsuzluk hâlesi ile taçlandırmaktadır: "Zat-ı Hazret-i Padişahînin nefs-i hümâyunu mukaddes ve *gayri mesuldur*" (md. 5). O kadar ki padişah anayasaya bağlılık yemini bile etmemektedir. Oysa, 37 yıl önce yine tek yanlı bir işlemle Tanzimat Fermanı'nı (GHH) çıkarmış ve ilân etmiş olan bir başka hükümdar (Abdülmecit), vermiş olduğu sözleri bir yeminle bağlamıştı. KE'nin esin kaynaklarından olduğu ileri sürülen 1831 Belçika Anayasası'nda da hükümdar anayasaya sadakat yemini etmekteydi (md. 79, 80).

Bu sistemin gerçekten sınırlanmış bir monarşi kavramına uymadığı meydandadır. Bir kere, teorik bile olsa Halife'ye karşı direnmek mümkünken, KE'nin öngördüğü kutsallık ve mutlak sorumsuzluk ilkesi halife-sultanı dokunulmaz kılmaktadır. Gerçi devletbaşkanının dokunulmazlığı meşrutiyet yönetimlerinin de bir ilkesidir, ama bu sistemde de "sorumlu olmayana yetki verilmez" kuralı gereği, devlet işleri temsilciler meclisi önünde sorumlu başbakan ve bakanlarca görülür. Başkanlık sistemini benimsemiş cumhuriyetlerde de devletbaşkanı, vatan hainliği suçunu işlemesi

Levent Şahverdi Arşivi

halinde cezaî, yıpranması halinde sonraki seçimlerde bir daha seçilememe gibi siyasî yaptırımlarla karşı karşıyadır. Ayrıca yetkileri parlamentonunkilerle dengelenmiştir. Kuvvetler ayrılığı sistemi bunun özüdür. 1876 KE'si ise, yürütme yetkisini hükümdara ait sayan geleneksel ve monarşik anlayışı sürdürmekte, yasama alanında da ona geniş yetkiler tanımaktadır. Heyet-i Mebusan kanadı seçimle oluştuğu için organik bakımdan padişahtan kopmuş görünmekle birlikte, işlevsel açıdan ondan bağımsızlaşmış sayılamaz. Öte yandan Heyet-i Mebusan, temsilî ve demokratik niteliği bulunmayan kurullar tarafından kuşatılmıştır (Heyet-i Âyân, Heyet-i Vükelâ ve Şûra-yı Devlet). Meclis-i Umumî bağımsız bir yasama organı olmadığı gibi, etkili bir denetim yeri de değildir. Sistem parlamentoludur ama parlamenter değildir; kuvvetler ayrılığını ne sert ne de yumuşak biçimiyle kurmuş sayılabilir.

Bu özellikleriyle KE, kuvvetler ayrılığını benimsemiş 1831 Belçika Anayasası'nı değil, monark eksenli kuvvetler birliğine yatkın 1814 Fransız Anayasal Beratını ya da 1850 Prusya Anayasası'nı andırmaktadır. Gerçi, anayasalı ve temsilî meclisli 1876 sistemi artık mutlak monarşinin sonu demektir, ama Kanun-ı Esasî padişahın öteden beri süregelen üstün iktidarını da büyük çapta sürdürmektedir. Sultan hem merkezî güçtür hem de sorumsuz ve kutsaldır. Üstelik bu ayrıcalıklı konumu artık sadece gelenek-görenekten çıkmamakta, bir de anayasa ile pekiştirilip meşrulaştırılmaktadır. Anayasalı dönemin Padişahı, anayasasız döneminkilerden daha bile güvencelidir.[27]

4- Yargılama

Burada bizi bir hoş sürpriz bekliyor. KE'nin yargılama alanında getirdikleri hiç de azımsanacak gibi değildir. Bu, her şeyden önce Tanzimat'ın katkılarıyla ilgilidir. Ama, İslam-Osmanlı klâsiğinde "adalet"in seçkin konumu da unutulmamalıdır.

KE, bir güç olarak "Yargı"dan değil "Mehakim"den (mahkemeler) söz etmekle beraber, yargı yetkisinin kullanılışının gerektirdiği asgari güvencelere de yer veriyor. Bunlar, yargıçların

Levent Şahverdi Arşivi

özlük işlerinin (yükselme, yer değiştirme, emeklilik...) yasayla düzenlenmesi, bir cürümle mahkûm olmadıkça azledilememeleri (md. 81), mahkemelerin "her türlü müdahale"den korunması (md. 86) ve bağımsızlığının sağlanması yolundaki hükümlerdir. Yargı mercilerini şer'iye ve nizamiye mahkemeleri olarak iki dalda toplayan KE (mad. 87), mahkemelerin sınıf, görev ve yetki derecelerine göre bölümlenmesini ve yargıçların atanmasını da yürütmenin takdirinden çıkarıp yasaya bağlı kılmaktadır (md. 88). KE, savcılık kurumunu da anayasallaştırmıştır (md. 91). Ayrıca Divan-ı Âlî (Yüce Divan) adıyla, vekilleri, yargıtay başkan ve üyelerini ve padişah aleyhine cürüm işleyenleri yargılayacak 30 üyeli bir yüksek mahkeme kurulmaktadır (md. 92-95). Temyiz mahkemesi (Yargıtay) KE'nin andığı fakat açıkça düzenlemediği bir yargı üst katıdır.

KE'nin, kişileri ilgilendiren yargısal güvencelerine ise şimdi yeni bir başlık altında yer vereceğiz.

C. HAKLAR, ÖZGÜRLÜKLER, YARGISAL GÜVENCELER

Uyruklara tanınan hak ve özgürlükler "Tebaa-i Devlet-i Osmaniye'nin Hukuk-ı Umumiyesi" başlığı altında toplanmıştır. Bunları kendi içlerinde sistemleştirerek özetleyelim.

Osmanlı Devleti uyruğu herkes, din ve mezhebi ne olursa olsun "Osmanlı" sayılır (md. 8). Bunlar, yasa önünde hak ve ödevler bakımından eşittir (md. 17). Osmanlılar kişi özgürlüğüne (md. 9) ve kişi dokunulmazlığına sahip olup yasanın gösterdiği yollar dışında cezalandırılamazlar (md. 10). Konut dokunulmazlığı tanınmıştır (md. 22). Her türlü eziyet, işkence, müsadere ve angarya yasaktır (md. 24, 26).

Şu var ki KE, kişi güvenliğini bir başka hükmüyle yok etmektedir. Abdülhamit'in diretmesi sonucu 113. madde metnine konan hüküm padişaha, "hükümetin emniyetini ihlâl ettikleri" bir polis soruşturması sonucu belli olanları (!) sürgüne yollama yetkisi veriyor.

Din ve düşünce özgürlüklerine gelince, KE dinsel özgürlükleri

Levent Şahverdi Arşivi

tanıyor (md. 11); ama düşünce özgürlüğünden söz etmediği gibi basın "kanun dairesinde serbesttir" (md. 12) biçiminde her yana çekilebilir tehlikeli bir hükme de yer veriyor. Madde basın özgürlüğünün özünü (düşünceleri serbestçe açıklayabilme) göstermediği gibi sansürü de yasaklamamaktadır. Yasalara uymak kaydıyla genel ve özel öğretim yapma hakkı ise KE'nin tanıdığı bir özgürlüktür (md. 15). Okullar devletin gözetim ve denetimi altındadır (md. 16).

Çokuluslu bir imparatorlukta öğretimin dili de önemli bir konuydu. KE'nin 18. maddesi devletin resmî dilinin Türkçe olduğunu bildirmektedir. Maddenin taslağında ise imparatorluktaki bütün "Akvam"ın (kavimler) kendi dillerinde öğrenim ve öğretim yapabilecekleri açıkça belirtilmişti. Ancak, bu hükmün ayrılıkçılığı daha da körükleyeceğini ileri süren Eğinli Sait Paşa'nın girişimiyle bu bölümün son metne girmemesi sağlanmıştır.[28]

Ekonomik alanda da bazı önemli düzenlemeler vardır. Mal ve mülk güvenliği anayasallaştırılmış, kamu yararı gerektirmedikçe ve parası peşin ödenmedikçe kimsenin mülkünün elinden alınmaması ilkesi benimsenmiştir (md. 21). Ticaret, zanaat ve tarım alanlarında yasalar çerçevesinde ortaklıklar oluşturabilme hakkı tanınmıştır (md. 13). Vergiler ancak yasayla konabilecek, istisnasız herkes vergi verecek, vergilendirme herkesin "kudreti nispetince" yapılacaktır (md. 20, 25).

KE, Türkçe bilmeleri koşuluyla herkesin kendi yeteneklerine göre devlet işlerine ve memuriyetine girebileceğini açıklamaktadır (md. 18, 19). Dilek ve şikâyetlerini bildirmek için ilgili mercilere ve Meclis-i Umumî'ye dilekçeyle başvurabilmek de Osmanlıların haklarından sayılmıştır (md. 14).

Seçme ve seçilme hakkı KE'de açıkça öngörülmüş değildir. Ama seçim ve temsil ilkelerine yer veren Anayasanın (md. 65-69), bunları da dolaylı yoldan tanımış olduğu söylenebilir. Bu konuyla ilgili ayrıntılara ileride "Seçimler" başlığı altında girilecektir.

Haklar ve özgürlükler konusunda buraya kadarki veriler, bütün eksiklik ve sakıncalarına karşın KE sisteminin katkısını göstermeye yeterlidir. KE, Tanzimat'ın bu konuda getirdiklerini çok aşan bir

Levent Şahverdi Arşivi

düzenlemeyle ortaya çıkmıştır. Üstelik, haklar ve özgürlükler alanındaki katkılar burada da kalmıyor. Bu alana bitişik bir başka önemli bölge daha var: Yargısal güvenceler.

Gerçekten, kişileri ilgilendiren *yargısal güvenceler* bakımından KE'nin getirdikleri hiç de azımsanacak gibi değildir. Kimsenin, yasayla bağlı olduğu mahkemeden başkasına gitmeye zorlanamaması (md. 23), bir davaya ancak ait olduğu mahkemede bakılması (md. 85), mahkemelerin kendi görevlerine giren davalara bakmaktan kaçınamamaları (md. 84), varolan belli mahkemeler dışında olağanüstü mahkemeler ya da yargı kararı vermeye yetkili özel komisyonlar kurulamaması (md. 89) gibi esaslar, "tabii yargı yolu" ya da "tabii hâkim" anlayışının benimsendiğini gösteriyor. KE, yargılamaların açıklığı (aleniyeti) ilkesini (md. 82), herkesin mahkemeler önünde bütün yollardan yararlanarak kendisini ve davasını savunabilmesini (md. 83) kabul etmiştir. İşkence ve her türlü eziyetin yasaklanması (md. 26) da sanıklar için bir güvencedir. Fakat bütün bu yargısal güvencelerin, 113. madde hükmüyle büyük çapta etkisiz kalmaya mahkûm olduğu bir kez daha hatırlanmalıdır.

Yargı'nın statüsüyle ilgili olarak yazılanları da hesaba katarsak, KE'nin yargı ve yargısal güvenceler alanındaki katkısının, her şeye rağmen yine de çok önemli olduğu görülür. Hattâ konunun uzmanları, bu düzenlemelerin birtakım eksikliklere ve kısmen de kâğıt üstünde kalmış olmalarına rağmen "1924 Anayasası'ndan bile ileri" sayılabileceğini yazıyorlar.[29]

D. ANAYASANIN ÜSTÜNLÜĞÜ VE KORUNMASI

Gerek devlet düzeni gerekse kişi hak ve özgürlükleri açısından bir anayasanın getirdiklerinin gerçek değerini saptayabilmek için, bir de o metnin gücüne bakmak gerekir. Bundan da *Anayasanın üstünlüğü, bağlayıcılığı* ve *korunması* ile ilgili sorunlar akla gelir.

"Kanun-ı Esasî'nin bir maddesi bile hiçbir sebep ve bahane ile tatil veya icradan ıskat edilemez" hükmü (md. 115), anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle karşı karşıya olduğumuzu gösteriyor. Ayrıca, anayasanın değiştirilebilmesinin her iki meclisin 2/3 çoğunluğunun kararına bağlı tutulmasıyla da (md. 116)

Levent Şahverdi Arşivi

anayasanın katılığı ilkesi benimsenmiştir.

Ne var ki, bütün bu ilkeler (Anayasanın üstünlüğü, bağlayıcılığı, katılığı) soyutta bir anlam taşımaz. Bunların gerçek değerlerini ölçebilmek için, korunmaya çalışılan anayasanın nasıl bir anayasa olduğu sorusunu sürekli hatırda tutmak gerekir. 1876 metni devlet, toplum ve kişi yönünden ne gibi esaslar içeriyordu?

KE, *egemenliğin kaynağı* ve hattâ *kullanılışı* bakımından köklü bir farklılık göstermiyordu. Sistem, meşrutî-demokratik birer yasama ve yürütme organı yaratmamakta, yasama-yürütme ilişkilerini de padişahın iradesine bırakmaktaydı.

Bu veriler altında, aslında demokratik bir sığınak olması beklenen Anayasanın bağlayıcılığı, üstünlüğü ve katılığı ilkeleri tersine bir işlev kazanıyor. Anayasanın kendisi demokratikse, onun üstünlüğünün ve katılığının sağlanması demokrasi yararına bir sonuç doğurabilecekken, bu içeriğe sahip olmayan 1876 metninin bağlayıcılığı, üstünlüğü ve katılığı bir güvence olarak görünmüyor. Hattâ burada metnin katılığı ilkesi, yani değiştirilmesinin her iki meclis için özel oy çoğunluğuna (2/3) (Âyân'ın padişah tarafından seçildiğini de unutmayın) ve padişahın onayına bağlı tutulması (md. 116), anayasanın demokratikleştirilmesini de zorlaştırdığından, parlamenter monarşinin değil, *padişah haklarının* güvencesi durumuna gelmektedir. Nitekim KE'nin değiştirilebilmesi ancak 1909'da, 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılması ve Abdülhamit'in tahttan indirilmesinden sonra, olağandışı bir ortamda mümkün olabilmiştir.

Ayrıca, anayasayı yorumlama yetkisi de üyeleri padişahça seçilen Heyet-i Âyâna bırakılmıştır (md. 117). Bu durumda artık 115. maddenin "Kanun-ı Esasî'nin bir maddesi bile hiçbir sebep ve bahane ile tatil veya icradan ıskat edilemez" hükmünün platonik ya da olumsuz anlamlara geldiği kabul edilebilir. Kaldı ki bu tantanalı ifade, anayasanın kısa bir süre sonra ve otuz yılı aşkın bir süre için askıya alınmasına da engel olmayacaktır.

Fakat öte yandan, KE'nin gerek kişiye tanıdığı haklar gerekse mahkemelerin statüsü ve yargısal güvenceler bakımından önemli yenilikler getirdiğini de gördük. İşte bu kesimde anayasanın bağlayıcılığı, üstünlüğü ve katılığı ilkelerinin olumlu ve yapıcı bir

Levent Şahverdi Arşivi

değeri olduğu açıktır. Bu alandaki düzenlemelerin de eksik ve bazen çelişkili olması (md. 113) ya da bu ilkelerin hayata geçirilememiş olması, anayasanın üstünlüğünü belirleyen hükmün teorik değerini gözden kaçırmaya yol açmamalıdır.

Bunun da ötesinde, KE'nin kendi kendini korumadaki en büyük zayıflığı herhalde, bu korumayı o koşullarda en iyi yapabilecek gerçekten temsilî ve güçlü bir organa (parlamento), yer vermemiş olmasıdır.

Konuyu bitirirken, bölümün başında sorduğumuz soruya dönelim. Bütün bu kusurlarıyla KE bir Anayasa sayılabilir mi? Okandan bu soruya da olumsuz bir cevap veriyor. Kapanî'ye göre de KE, "gerçek bir anayasa değil, millete bağışlanmış bir berat" (Charte constitutionelle) sayılmalıdır.[30] KE'ye aynı eleştirici yaklaşımla bakan Kubalı ise, bütün kusur ve eksikliklerine rağmen bu metnin, ele aldığı konular ve yazılış biçimi açısından "modern bir anayasanın klasik vasıfları"na sahip olduğunu, ama içerdiği bazı hükümler yönünden bu niteliklere hayli uzak düştüğünü yazıyor.[31]

Bizce KE, gerçek bir meşrutiyete geçişi değil ama mutlakiyetten çıkışı ifade eder. Bu *yarı meşrutî* sistemde padişah, yargı ve kısmen de yasama işlevi açısından egemenliğin *biricik* ve *mutlak sahibi* olmaktan çıkmakta, ayrıca toplumun ve kişinin bazı özerkliklerini ferman tipi de olsa bir *anayasa* ile tanımaktadır. Monarşi kendini sınırlayarak mutlak olmaktan çıkıp *ılımlı*, *anayasalı* ve *parlamentolu* hale gelmekte, ama henüz gerçekten *meşrutî*, *anayasal* ve *parlamenter* bir niteliğe kavuşmuş olmamaktadır.

III. Uygulama

KE'nin ilânı Tersane Konferansı'na engel olmadı. Böylece, beklenen ilk sonuç gerçekleşmedi. Konferansa katılanlar kararlarını alıp Osmanlı Devleti'ne bildirdiler. Osmanlı Devleti de bunları kabul etmeyince Rusya savaş açtı ve "93 Harbi"ni başlattı. KE'nin ilânından beklenen dışa güven verme umudu suya düşmüştü. İçteki tepkiler ise farklı olacaktır.

Levent Şahverdi Arşivi

A. İLK TEPKİLER VE GELİŞMELER

KE'nin ilânı halk tarafından sevinçle karşılandı. Özellikle, Müslüman olmayan kesimlerin hoşnutluğu çok açıktı. Devlet işlerinin görülme usullerinde de ilginç gelişmeler başladı. Mithat Paşa, gerçek meşrutiyetle yönetilen bir ülkenin başbakanıymışçasına davranmaya özen gösteriyordu. Paşa, Saraya karşı hükümetin varlığını ve kişiliğini hissettiren bir tutum takındı. Yabancı devletlerin müdahalelerine karşı çıktı. İç siyasal hayatta da, sürgündeki siyasîlerin dönmelerine ve basında özgürleşmeye olanak tanıyarak liberal bir havanın esmesine hizmet etti. Paşa, özellikle din-mezhep ayrılığının siyasal-kamusal hayattan atılmasında ısrarlıydı. Fakat onun bu davranışları, Hıristiyanlara eşit haklar tanınmasından tedirgin olan dinci-fanatik çevreleri, saltanat haklarına sıkıca bağlı eski rejim yanlılarını, düzensiz bir yönetim altında kolayca serpilmiş olmanın tadını unutmayan finans çevrelerini (faizciler, borsacılar, bankerler...) fazlasıyla ürküttü. Bunların oluşturduğu huzursuzluklar cephesine, yeni düzende aradıkları yeri bulamayan, unutulmuşluğun küskünlüğünü yaşayan ya da Mithat Paşa'nın ön plana geçmesini içlerine sindiremeyen bazı Genç Osmanlılar da dolaylı destek sağlıyordu.[32] Ancak bunların bu uzak duruşunda ya da muhalefetinde, Mithat Paşa'nın attığı adımları yetersiz ve ürkek bulmalarının ya da onun "liberalliği"ne güvenmemelerinin, sonunda Mustafa Reşit, Ali ve Fuat Paşalar gibi "otoriter bir reformcu"yla karşılaşmaktan duydukları korkunun da payı vardı.[33]

Mithat Paşa'yı asıl köşeye sıkıştıran ise, yukarıdan gelen engellemeler olmuştur. Pek çok isteği Saray tarafından geri çevriliyor ya da bekletiliyordu. Bu engellemelerin sürüp gitmesi karşısında Saray'a karşı ses tonu gittikçe yükselen Paşa, bazı kaynaklara göre 18 Ocak 1877 günü padişaha önemli bir takrir sundu. Cüretli ve ağır ifadelerle dolu olan bu "ariza"da şu sözler özellikle dikkati çekiyor:

"*... Kanun-ı Esasî'yi ilândan muradımız yalnız mesele-i Şarkiyenin (*Doğu sorunu*) hüsn-ü tesviyesine (*çözümüne*) medar*

Levent Şahverdi Arşivi

olmak ve Avrupalıların aleyhimize açılan ağızlarını kapamak nümayişinden ibaret bir cemile değildir.

*Bu babta Zat-ı Şâhânelerine bazı izahat arzeyliyeyim. Evvela Zat-ı mülûkânelerine ait olan vezaif-i hükümdaranenizi (*hükümdarlık görevlerinizi*) mutlaka bilmelisiniz. Zira bilcümle harekâtımızdan millet nazarında mesul olacaksınız. Bunun için vükelâ-yı devlet ve memurin-i hükûmet icra-yı vezaifinden (*görevlerini yerine getirmelerinden*) emin olmalıdır ki, dört yüz seneden beri milletimizi denaete (*düşkünlüğe*) alıştırıp devleti duçar-ı tedenni eden müdahinlikten* (alçaltan dalkavukluktan) *yakayı sıyıralım.*

*Bendeniz zat-ı mülûkânelerine fevkalade riayetim vardır. Ancak ahkâm-ı şer'-i şerife tatbikan milletimizin menfaatine muzır (*zararlı*) olan en ufak hususta bile size itaat etmekte mazurum...*

(....)

*Padişahım, dokuz gün oluyor ki maruzat-ı mütekaddimeyi is'af etmemekte (*arz etmiş olduğum hususları yerine getirmemekte*) devam ediyorsunuz (...)*

Bina-yı devleti tamire çalıştığımız sırada siz adeta yıkmak istiyorsunuz..."[34]

Anlaşılan, bu "takrir" bardağı taşıran son damla oldu. Mithat Paşa'nın padişaha karşı bir komplo hazırladığı söylentileri de ortalıkta dolaşıyor ya da kasten dolaştırılıyordu. Paşa'nın iyice yalnızlaştığını fark eden Sultan nihayet kendisini azletti ve KE'nin 113. maddesine dayanarak sürgüne yolladı. Tarihin garip bir cilvesi olarak, Kanun-ı Esasî belki de ilk olarak onun asıl mimarına uygulanmış oluyordu.

Mithat Paşa'nın azli Rusya'da memnunluk, Avrupa'da ise güvensizlik duygusu yarattı. Meşrutiyeti sırf Avrupa baskısıyla yapılmış bir iş ya da bir göz boyama olarak gören bazı Batılı yazarlar, bu olaydan da yararlanarak bu tezlerini yeniden ortaya sürdüler. İçte ise Sultan, sırf Mithat Paşa'ya karşı olduğunu, yoksa meşrutiyete karşı olmadığını ispatlamak istercesine Meclis-i Mebusan'ın bir an önce toplanmasından yanaydı. Bunda, yabancı devletleri oyalama, özellikle İngiltere'yi yatıştırma düşüncesinin de payı vardı.[35]

Levent Şahverdi Arşivi

B. SEÇİMLER

Meclis-i Umumî'nin seçimle oluşan kanadı Heyet-i Mebusan'dır. Seçimler nasıl yapılacaktı? Konu KE'de ayrıntılı olarak düzenlenmiş değildi. Öngörülen esaslar, her elli bin erkeğe bir mebus seçilmesi (md. 65), seçimlerin gizli oylamayla yapılması (md. 66) ve mebus seçilme koşullarıydı (md. 67,68). Gerisi özel yasayla düzenlenecekti (md. 66). Ama bu yasa ilk ağızda hazırlanamadı. Abdülhamit ise, yukarıda belirtilen nedenlerle, Meclisin bir an önce toplanmasını istiyordu. Bu amaçla, KE'nin ilânından da önce ve ilk seçimler için geçerli olmak üzere, Meclis-i Vükelâ'da 7 maddelik bir "*Talimat-ı Muvakkate*" (28 Ekim 1876) çıkarılmıştı. Taşradaki seçimler buna göre yapılacaktı. İstanbul ve çevresi ("mülhakatı") içinse (İzmit dahil) "*Beyanname*" adını taşıyan bir hükümet bildirisi (1 Ocak 1877) iş görecekti. Şu halde seçim mevzuatı, başta KE olmak üzere, *Talimat-ı Muvakkate*, *Beyanname* ve bir de seçilecek mebusların vilayetlerine göre dağılımını gösteren *Cetvel*'den oluşuyordu.[36]

Mebus sayısını 130 olarak (80 Müslüman, 50 Müslüman olmayan) saptayan Talimat-ı Muvakkate ile Beyanname, yer yer KE'ye ters düşen kurallar içeriyordu. Talimat mebus seçilebilme yaşını 25 olarak düzenlemiş (KE'de 30), mebus seçilme engellerini daha yüksek kurmuş (siyasî bir cürüm ya da cinayet suçuyla mahkûm olmuş olmak), seçilebilmek için ek koşullar aramıştı (memleketinde "az çok emlâk sahibi" olmak). KE seçim usulünü, yani seçimlerin tek dereceli mi yoksa iki dereceli mi olacağını açıkça belirtmemişti. Ama "seçmenlerin seçecekleri mebuslar"dan söz eden 72. madde, "birinci seçmen-ikinci seçmen" ayrımı yapmadığından, tek dereceli seçime, yani seçmenlerin doğrudan doğruya mebusları seçebilmelerine çok daha yatkın görünmekteydi. Buna karşın Talimat, iki dereceli usulü benimsemişti. Taşradan gelecek mebuslar doğrudan doğruya seçmenlerce değil, vilayet, liva ve kaza idare meclislerince seçilecekti. Bu meclislerin üyeleri vaktiyle "seçim" yoluyla bu yerlere gelmiş sayıldığından, bunların pekâlâ "ikinci seçmen" rolü oynayabilecekleri kabul edilmiş oluyordu. İstanbul ve çevresinde de iki dereceli seçim uygulandı. Şu

Levent Şahverdi Arşivi

farkla ki, burada birinci seçmenler, mebusları seçecek ikinci seçmenleri kendileri ve bu iş için seçtiler. Ama İstanbul ve çevresinde birinci seçmen olabilmenin de özel koşulları vardı. Bunlardan biri ilginçtir: "Emlâke mutasarrıf olmak." Birinci Mebusan seçimleri basit çoğunluk sistemine göre yapıldı, en fazla oyu alan seçilmiş sayıldı. Siyasal partiler olmadığından, adaylıklar da kişiseldi.[37]

Görülüyor ki seçimler *genel oy*'a dayanmıyordu. Genel oy ilkesi; yurttaş olma koşulu, yaş sınırı ve aklî yetenek gibi pek doğal düzenlemelerin ötesinde herkesin oy hakkına sahip kılınması demektir. Buradaysa *sınırlı oy* esasına yer verilmişti. KE, dönemin pek çok anayasası gibi oy hakkını yalnız erkeklere tanımıştı. Ayrıca mevzuatta, servete ve vergi esasına dayalı sınırlamalar vardı. Taşrada, 1870 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne göre vaktiyle yapılmış olan idare meclisleri seçimlerinde oy kullanabilmek için devlete belli miktarda doğrudan vergi ödüyor olma koşulu aranmış idi. İstanbul ve çevresinde de seçmen olabilmek için "emlâke mutasarrıf olmak" gerekiyordu. Şu halde sistem, nüfusun en büyük dilimini oluşturan köylülerin, diğer yoksul kesimlerin ve kadınların katılımına kapalı idi. Kurulacak parlamentonun oluşumunda da görüleceği gibi siyasal katılma alanı, Osmanlı varlıklı ve egemen sınıflarının ve sadece erkeklerin temsilini sağlayacak yönde düzenlenmişti. Ama kadınların siyasal hakları o tarihlerde başka ülkelerde de tanınmış değildi.

Taşradaki seçim uygulaması başka yönlerden de demokratik seçim ve temsil anlayışına ters düşüyordu. Bir kere, vaktiyle idare meclisleri üyelerini seçmiş olanlar, sırf yerel yönetimde görev alacakları belirlemek için oy kullanmışlardı. Yoksa, seçecekleri kişilerin ileride mebusları da seçecek "ikinci seçmenler" durumuna getirileceklerini bilmiyorlardı. Ayrıca, bu karmaşık ve çok aşamalı seçim süzgeci kazalarda üç, sancaklarda dört, vilayet merkezlerinde ise beş kademeye kadar varıyordu.[38] Üstelik, idare meclisleri üyeleri birer idare görevlisi olarak idarî hiyerarşiye bağlıydı. Dolayısıyla bunlardan, siyasal bir seçimin gerektirdiği bağımsız ve özgür davranışlarda bulunabilmeleri de beklenemezdi.[39] Hattâ bir görüşe

Levent Şahverdi Arşivi

göre idare meclisleri üyeleri “seçilmiş” bile sayılamazlardı. Bunlar, dönemin koşulları içinde, daha çok vali ve mutasarrıflarca adeta “atanmışlar”dı.[40]

Son olarak I. Meşrutiyet seçimleriyle ilgili bir başka özelliğe daha değinelim. Bu, her toplantı yılı için ayrı seçim yapılmış olmasıdır. Böylesine garip bir durum nereden doğmuştur?

KE’nin, seçimlerin dört yılda bir yapılacağını ve mebusluk süresinin dört yıl olduğunu belirtmesine karşılık (md. 69), Talimat-ı Muvakkate, seçimlerin “bu defaya” değil, “bu seneye mahsus” olduğunu bildirmişti. Nitekim 1877’de yapılan ilk seçimlerle oluşan Meclis-i Mebusan, İrade-i Seniye ile kendisine tanınan üç aylık çalışma süresini biraz aşıp kendiliğinden “dağıldı”. Ertesi yıl için yeniden seçim yapıldı. Seçim yasası çıkarılmadığından, ikinci seçimlerde de Talimat-ı Muvakkate ve Beyanname esas alındı. KE’nin öngörmediği bu garip durum, yani her yıl seçim yapılması, hükümet mazbatasında KE’nin 43. ve 70. maddelerine dayandırılmak istenmiştir: “Kanun-ı Esasî’nin 43. ve 70. maddelerinin hükmünce Meclisi Umumî’nin her yıl kasım başında toplanarak mart başında kapanması ve mebusların genel seçimine kasımdan en az dört ay önce başlanması kararlaştırıldığında...” (sadeleştirilmiştir). Oysa, bu hükümler bir yıl içindeki toplantı sınırlarını gösteriyor ve yasama dönemi sonunda da normal seçimlerden dört ay önce seçim hazırlıklarına girişilmesini bildiriyordu. Yasama döneminin dört yıl olduğu da KE’nin 69. maddesinde açık olarak belirlenmişti.[41] Dolayısıyla gariplik, yönetimin anlayışından doğmaktaydı.

C. İLK OSMANLI PARLAMENTOSU

İlk Osmanlı parlamentosu 19 Mart (bazı kaynaklara göre 20) 1877 günü Padişahın söyleviyle açıldı. Söylevin ilginç yanı, Abdülhamit’in uygarlıkla demokratik yasama ilkesi arasında bağ kurmasıydı. Uygar devletlerin ayırt edici özelliklerini, yasaları herkesin oy ve görüşlerine dayalı olarak çıkarmalarında bulan padişah, sözü Osmanlı Devleti’ne getirip şunu dedi: “Binaenaleyh, bizce dahi esbab-ı terakkinin (ilerleme nedenlerinin) o yolda

Levent Şahverdi Arşivi

aranılmasını ve kavanin-i memleketin (ülke yasalarının) ârayı umumîyeye (genel oya) istinadını elzem gördüm ve Kanun-i Esasî'yi ilân eyledim."[42]

Meclis-i Umumî'nin ilk toplantı yılı üç aydan biraz fazla (19-20 Mart 1877/28 Haziran 1877), ikincisi de iki ay sürdü (13 Aralık 1877/13 ya da 14 Şubat 1878). Faaliyetler, meclislerin *Nizamname-i Dahilî*'lerine (içtüzük) göre yürütülmüştür.[43]

Her iki meclis, toplumsal yapıları bakımından Osmanlı varlıklı ve egemen sınıflarını temsil ediyordu. Bunun toplumsal-siyasal nedenleri, geri (feodal, tarımsal) yapılanmada, halk kitlelerinin bilinçsiz ve örgütsüz oluşunda aranabilir. Teknik neden ise seçim sistemi (sınırlı oy, iki dereceli usul) ve Âyân'ın doğrudan padişah tarafından seçilmesidir. Böylece ilk parlamentoculuk modeli, egemen ve tutucu sınıfların siyasal iktidar katındaki gücünü pekiştirici özdeydi.

Meclisin en renkli ve çoğulcu yanı ise farklı milliyet, din ve mezheplerden gelen kişilerden oluşmasıdır. Meclise gayrimüslimlerin de girmesi, yönetmeyi sırf Müslümanlara ait bir ayrıcalık sayan şeriattan yeni bir uzaklaşmaydı. Meclis-i Mebusan çokuluslu imparatorluğun bir aynası gibiydi. Parlamentoda, Müslüman olmayanlar 1/3'ün üstünde bir temsil olanağı bulmuşlardır. Bu durumun yabancı ülkelerdeki parlamentolarla karşılaştırılması ilginç olacaktır.

19. yüzyıl parlamentolarında, 1848'den itibaren halk sınıflarının (özellikle işçi sınıfının) temsiline gidilirken, ilk Osmanlı parlamentosunun ayırt edici özelliği, etnik grupların temsiline dayalı bir renklilik göstermesidir. Bu yönüyle Osmanlı Devleti, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'ndan sonra ikinci çokuluslu meşrutî monarşi örneğini veriyordu. Müslüman olmayanların buradaki temsil oranı (Mebusan'da 47/119, Âyân'da 11/36), 1905'ten sonraki Rus Duma'larında (meclis) azınlık milliyetlerin eriştiği temsil gücünün bile üstündeydi. Bunu yalnız dış baskılarla açıklamak yeterli olmaz. Olayın tarihsel kökleri de vardır. Şöyle ki, Osmanlı İmparatorluğu'nda öteden beri devlet yönetimine katılabilmek etnik kökene değil, siyasal ve ideolojik sadakate bağlı tutulmuştu.

Levent Şahverdi Arşivi

Tanzimat'la açılan çığır da Müslüman olmayanların yerel organlarda ve mahkemelerde temsilini kolaylaştırmıştı. Gayrimüslimlerin Osmanlı Devleti'ndeki geleneksel özyönetim düzenleri ("Millet" Sistemi), 1860'lardan itibaren bunların ulusal-cemaat meclislerine ve "anayasaları"na ("Nizamat") çevrilmişti. Dolayısıyla, dış baskıların rolünü unutmamak koşuluyla, ilk Osmanlı parlamentosunun etnik açıdan çoğulcu yapısının tarihsel gelişimin uzantısında yer aldığı söylenebilir. Osmanlı bürokrasisinin kozmopolit yapısı ve Tanzimat'ın katkıları karşısında, ilk parlamentonun bu tablosu beklenmedik ve şaşırtıcı bir sonuç değildir. Asıl neden ise Parlamento'dan birleştirici bir kurum olarak yararlanma isteğidir.

İlk parlamentonun etnik bakımdan türdeş olmayan yapısı, onu milliyetler arası çatışmaların forumu haline de getirmedi. Azınlık milletlerin temsil oranının Avusturya ve Rusya parlamentolarındakinden daha yüksek olmasına karşın, Osmanlı İmparatorluğu topraklarında ulusçuluk, berikilerdeki kadar yaygın ve güçlü değildi. Ayrıca Meclis-i Mebusan'daki azınlık millet temsilcilerinin parlamento dışındaki örgütler ve kitle hareketleriyle organik bağları da yoktu. Bu nedenle Meclis-i Mebusan, azınlıkların geniş biçimde temsil edildiği, fakat ulusçuluk sorununun en az görüldüğü bir meclis olmuştur.[44] Hattâ meclisin kaynaştırıcı rol oynadığı bile ileri sürülmüştür. Buna göre, bir yandan dış taleplere (Karadağ) ve saldırılara (Rusya) karşı kesin tavır alınması, öbür yandan "Müslüman-Müslüman olmayan halk" ayrımının reddedilerek "Osmanlı Devleti halkına ancak Osmanlı denebileceğinin ısrarla belirtilmesi", üyeler arasında bir "vatan bilinci"nin oluştuğunu gösteriyordu.[45] Şu var ki ülke düzeyinde, Müslüman olmayan uyruklar 93 Harbi sırasında "Osmanlılık ülküsü"ne pek az bağlılık gösterecektir.[46]

Şimdi, meclis çalışmalarına göz atalım. Özellikle Meclis ile Padişah arasındaki ilişkiler ne şekilde gelişmiştir?

Seçim mekanizmasının özelliklerinin de gösterdiği gibi Abdülhamit'in istediği, aslında, bir "kukla meclis"ti. Böylece rejimine liberal ve demokratik bir görüntü, yapacağı işlere de sözde

Levent Şahverdi Arşivi

halk desteği ve yasallık kazandırmayı amaçlıyordu.[47] Ama işler pek onun istediği gibi gitmedi. Engelhardt'ın meclisi yumuşak başlı bir "Evet efendim meclisi" diye tanımlamasına karşın,[48] mebusan giderek sesini ve gücünü ortaya koymayı bildi. Üyeler ilk başta daha çok kendi bölgelerinin sorunlarıyla ilgiliyken, kısa zamanda genel ülke sorunlarına yatkınlık kazandılar, meclisin haklarını ve özgür tartışma ortamını savundular, yasa tasarılarında özgürlükçü değişiklikler (örneğin basın yasası) sağlayabildiler. Rusya'ya karşı verilen savaşın kötü yönetildiği gerekçesiyle asker ve sivil yetkilileri, hattâ pasif davrandığı iddiasıyla padişahı bile eleştirdiler; sadrazamın azledilmesini, savaş sorumluları için Divan-ı Harb kurulmasını sağladılar. Eleştiricilik yönünden ikinci yıl meclisi birincisinden daha da aktifti.

Mebusların gösterdikleri bu parlamenter yatkınlık ve demokratik terbiyede, yirmi yılı aşan vilayet idare meclisleri ve daha da gerilere uzanan (1840) *muhassıl meclisleri* geleneğinin payı büyüktü. Mebusların, bu meclislerden gelen bir müzakere gelenek ve alışkanlıkları vardı.[49]

Padişah ve vükelâ'nın, meclislerin bu tutumu karşısındaki tavrı ise katı ve hoşgörüsüz oldu. Meşrutiyet karşıtı Ahmet Vefik Paşa'yı meclis başkanı atayan padişah daha baştan gerginlik yaratıcı bir tutum içindeydi.[50]

Asıl zıtlaşma ise meclisle paşalar arasındaydı. Meclis çalışmalarını yakından izleyen *Daily News* İstanbul muhabiri Edwin Pears bu durumu şöyle anlatır: "Meclisle paşalar arasındaki karşılıklı düşmanlık ciddî boyutlar kazanmıştır. Pek çok yabancı gözlemciye göre, pek yakında ya meclis paşalar yönetimini devirecek ya da paşalar bu meclisten kurtulmanın yolunu bulacaklardır."[51] Bu sözler, ilk Osmanlı parlamentoculuğunun neden kısa sürdüğü sorusuna önemli bir açıklık getirmekte, sorumluluğun sadece Abdülhamit'e yüklenemeyeceğini göstermektedir.

D. İLK PARLAMENTOCULUK DENEMESİNİN SONU

Meşrutiyet ve KE düzeni yalnız padişahı tedirgin eden bir yenilik değildi. İçte ve dışta buna karşı toplumsal, siyasal ve diplomatik

Levent Şahverdi Arşivi

tepkiler de doğmuştu.

İçte, şeyhülislamlıktan başlayarak bütün kademeleriyle eleştiriye uğrayan ilmiye sınıfı, savaş yenilgisinden dolayı kınanan ve hesap vermeye çağrılan paşalar, düzenli bir vergi ve maliye sisteminin kurulmasını kendi spekülatif kazançları için tehlikeli sayan Galatalı bankerler, ve nihayet bürokrasinin kulluk anlayışına göre yetişmiş kesimi huzursuzdu. Dışta ise, Osmanlı İmparatorluğu'nun zayıflığını kendi yayılma planlarının sıçrama tahtası sayanlar, parlamentolu, nispeten katılımlı ve az çok denetime yer veren bir anayasal monarşinin, imparatorluğun siyasal birliğini yeniden sağlamasından korkuyorlardı. Ortodoks Osmanlı uyruklarının temsilcileri Meclis-i Mebusan'dayken, Rusya açıktan açığa Slavların savunuculuğunu nasıl yapabilecekti? Katolik mezhebinden olan mebuslar mecliste "Osmanlı" olarak konuşurlarken, Katoliklerin "koruyucusu" olarak türlü çıkarlar sağlamış olan Fransa bu kazançlarını nasıl sürdürebilirdi? Protestanlığı yayma çabasındaki İngiltere, bundan sonra bu rolünü nasıl oynayabilecekti? Ayrıca, bu devletlerin desteklediği malî ve ekonomik çıkar gruplarının yeni ayrıcalıklar elde etme çabaları, meclis denetimi karşısında nasıl başarılı olabilecekti? Çünkü bunlar ve bunların destekçisi olan devletler o güne kadar ekonomik taleplerine muhatap olarak padişahı ve sadrazamı görmeye alışmışlardı. Bunları "ikna etmek" ise, meclisli bir yönetimden tâvizler koparmaktan çok daha kolaydı. Üstelik, parlamento hayatı daha yeni başladığı halde mebuslar yenilik çabalarına girişmişler, hazırladıkları taslak ve önerilerle bu yabancı devletlerin müdahale kozlarını ellerinden çekip almışlardı. Bu yüzden, yıllarca Osmanlı Devleti'nde reform yapılmasını istemiş olan bu devletler, KE lehine bir tavır takınmak şöyle dursun, meclis çalışmalarını gördükten sonra meşrutiyete düşman bile kesildiler. Çünkü "reform" derken kastettikleri, kendi amaçları doğrultusunda ve kendi denetimleri altında yapılacak işlerdi. Parlamento hayatının kendi kozlarını ellerinden aldığını görmeye başlayınca da, tıpkı Abdülhamit gibi meşrutiyet ve anayasa sözcüklerini bir daha ağızlarına almamayı tercih ettiler.[52]

Böylesine bir husumet çemberiyle kuşatılmış olan Meşrutiyet,

Levent Şahverdi Arşivi

kendisini ayakta tutacak ekonomik, sosyal ve siyasal desteklerden yoksundu. Örneğin, liberal bir millî burjuvazinin ve halk kitlelerinin bilinçli ve örgütlü mücadelesinin sağlayabileceği güvenceler yoktu. Ayrıca anayasal sistemin kendisi de, özünü koruyacak denge ve güvenceleri getirmek şöyle dursun, adeta mezarını kazdıracak bütün malzemeyi beraberinde taşımış ve bunları halife-sultanın ellerine tutuşturmuştu. Tek başına 113. madde, KE'yi asıl hayata geçirebilecek liberal halk önderlerinin yetişmesini engellemeye yeterliydi.[53]

Meclis-i Mebusan'ın eleştirici ve denetleyici tutumunun da padişahı yeterince tedirgin etmiş olduğunu tahmin edebiliriz. Ama sorun bundan ibaret değildi. Kötüye giden savaş şartlarında ve Rus ordularının Ayastefanos'a (Yeşilköy) yaklaştığı günlerde sadrazamın bile muhalefetiyle karşılaşan Abdülhamit, bir darbe olasılığından korkuyordu. Durumu kurtarmak için topladığı olağanüstü bir kurulda bazı mebusların sert eleştirileriyle karşılaşınca, "Ben artık Sultan Mahmut'un yolundan gitmeye mecbur olacağım" diyerek toplantıyı terk etti. Bir sonraki gün (14 Şubat 1878), bu sözün uygulanışına sahne olacaktı: Meclis-i Umumî'nin "*tatil*"e sokulması. Meclis'te okunan İrade'sinde Sultan, "Heyet-i Âyân ve Mebusanın mücerret ahval-i hazıra-i fevkalade muktezasınca (varolan olağanüstü durum nedeniyle) bugünden itibaren tatili"ne karar verdiğini bildiriyordu.[54]

Bu işlem, KE'nin 7. ve 35. maddelerinde padişaha tanınan fesih hakkının değil, yine 7. maddede tanınan "*tatiline karar verme yetkisi*"nin bir uygulanışıdır. Fesih koşulları ortada bulunmadığı gibi, İrade-i Seniye'de de "fesih"ten değil "tatil"den söz edilmiştir. Pek çok kitapta "fesih" deyiminin kullanılmış olması yanlıştır.

Tatile sokulan ve bir daha da toplantıya çağrılmayan Meclis-i Umumî'nin ortadan kalkmasından sonra KE, hukuken değilse bile fiilen hükümsüz duruma düştü.[55] Tek yanlı bir işlemle (ferman) verilmiş olan ilk anayasa, yine tek yanlı bir işlemle askıya alınmış oluyordu. Bu tarihten sonra Osmanlı ülkesi 1908'e kadar, Abdülhamit'in mutlakiyetçi yönetimine sahne oldu. Meşrutiyetçilerin kitlesel ve örgütlü bir güç oluşturamamış olmaları

Levent Şahverdi Arşivi

yüzünden, özgürlük/mutlakiyet mücadelesinin bu raundunu mutlakiyet yandaşları kazanmış oluyordu.

E. ABDÜLHAMİT MUTLAKİYETİ

Mutlakiyete geri dönüşün başlıca sonuçları, Mithat Paşa başta olmak üzere meşrutiyet yanlılarının şu ya da bu yolla tasfiyesi,[56] susturulması, başkentten uzaklaştırılması ya da satın alınması, kişi güvenliğinin ve özgürlüklerinin yok edilmesi, hafiyelik ve jurnal ağıyla bir "korku devleti"nin kurulması olmuştur.

Bu baskılar içerisinde, ülkenin düşünce, sanat, basın ve yayın hayatını hedef alanlar özel bir önem taşır.[57] 1857 tarihli Basmahane Nizamnamesi'nin yerine konan Matbaalar Nizamnamesi (1888) basımevi açılmasını (md. 5), kitap basımını (md. 19), yabancı yayınların ülkeye sokulmasını (md. 23, 24) izne (ruhsata) bağladı; "muzır" ve edebe aykırı basılı eserleri taşımayı, satmayı ve dağıtmayı (md. 29) ve bunları topluca üzerinde bulundurmayı (değişik md. 29, 1892) suça ortaklık saydı. 1877 tarihli İdare-i Örfiye (sıkıyönetim) kararnamesi de gazete kapatma yetkisinin kullanılmasını kolaylaştırmıştı. Bu dönemde sansür ve "zararlı yayınlar"ın yakılması işi Encümen-i Teftiş ve Muayene adlı bir kurula verildi (1881). Gazete ve dergilerin sansürü ise Matbuat Müdürlüğü'ndeki bir kurula verilmişti (1878). Gazetelerin uymaları gereken esasları bunlara bildiren 9 maddelik gizli yönetmelikte, her şeyden önce padişahın sağlığı, ürün durumu, ticaret ve sanayinin ilerlemesi üzerine haberler verilmesi isteniyor; "şahsiyata" ilişkin yazıların, şikâyet dilekçelerinin, "Ermenistan" sözcüğünün, yabancı hükümdarlara karşı yapılan gösteri ve suikastların yayımlanması ve bu yönetmelikten gazetelerde söz edilmesi yasaklanıyordu. Uygulamada yasaklanan sözcüklerin listesi hayli uzundur. Bir fikir vermek için şunlar anılabilir: Girit, Makedonya, Kanun–ı Esasî, hukuk-ı millet, ıslahat, hürriyet, müsavat, vatan, cumhuriyet, bomba, dinamit, millet, zulüm, adalet, deli ve birader (Sultan Murat'ı akla getirdiğinden), hasta ("hasta adam"), yıldız, tepe (Saray'ı akla getirdiğinden), sakal, boya ve burun (padişahın boyalı sakalı ve burnu, bu yüzden coğrafyadaki "burun" sözcüğü yerine "çıkıntı"

Levent Şahverdi Arşivi

kullanıldı), Reşat (Neş'et adıyla anıldılar), suda eritmek anlamına gelen halletmek (tahttan indirmek anlamına gelen hal' etmek fiiliyle benzeştiğinden), tahtakurusu ("tahtın kurusun" dileğini ses bakımından çağrıştırdığından) vb.

Bu yüzden basın, İran ve Rusya'daki parlamentolu düzene geçişleri (1905) haber veremedi. Suikast sonucu öldürülen Fransa Cumhurbaşkanı (Carnot), ABD Başkanı (McKinley) ve Avusturya İmparatoriçesi, sırasıyla, kalp durmasından, şîrpençeden ve göğüs darlığından ölmüş gösterildiler. Tiyatro da sansür ve baskıdan payını almıştır. Kralların tahttan indirildiği oyunlar (Kral Oidipus, Kral Lear, Hamlet, Macbeth vb.) ya da aktörleri büyük burunlu oyunlar (Cyrano de Bergerac) yasaklanmış, Fransız operetindeki "La liberté" (hürriyet) sözcüğü, "La gaîté"ye (sevinç) çevrilmiştir.

Devlet yapısındaki değişmenin odak noktası ise, bütün yetkilerin yeniden padişah ve saray çevresinde toplanmasıdır. Sadrazam ve vekillerin hiçbir yetkisi kalmayacak, bunlar basit birer idare memuru ya da mercii durumuna düşeceklerdir. Öyle ki, bazı şahsiyetler istekleri olmadan da sadrazamlık makamına getirilebilecek (Kâmil Paşa), padişahı sözlü ve hattâ fiili saldırısına uğrayabilecek (Sait Paşa) ve tutuklanabilecektir.[58] Bu dönemde 28 sadrazam değişikliğinin yapılmış olması bu makamın iğretiliğini göstermeye yeterli bir ölçüdür. Ayrıca, görev sırasında da bunlar rahat çalışma olanağını hiçbir zaman bulamamışlardır. Sadrazam ya da nazırların emirleri saray görevlilerinin karşı koymaları sonucu kolayca bozulabilmiştir.[59] Bunun karşılığında, başta Sadrazam Kâmil Paşa olmak üzere bazı devlet ilerigelenlerinin Heyet-i Vükelâ'yı güçlendirme, ortak siyaset oluşturabilen ve siyasal sorumluluğu olan bir kabine haline getirme önerileri ile Sait Paşa'nın anayasa tasarıları hiçbir sonuç verememiştir.[60]

Mutlakiyet döneminde, danışma organı Şûra-yı Devlet de kendisine verilen görevleri bağımsız bir şekilde yerine getiremeyecektir. Öbür yandan Adliye sürekli etki altında tutulmaktadır. Yalnız savcı ve yargıçların seçimlerine değil, davaların görülmesine bile Saray mensupları tarafından karışılır.[61]

Dönemin ideolojik özelliği de, din-devlet birliğinin

Levent Şahverdi Arşivi

pekiştirilmesidir. Bu tarihlerde İran ve Fas dışında Osmanlı ötesi bütün İslam dünyası Avrupa egemenliği altına girmişti. Öte yandan İngiltere, Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğünü koruma siyasetini terk etmiş bulunuyordu. Bu durum, Abdülhamit'i, içine düşülen İngiltere-Rusya kıskacı dışında yeni yollar aramaya itti. Onun bu yeni manevra alanındaki hareketleri, Osmanlı ve dünya Müslümanlarında, İslam halifesinin Avrupa diktasından bağımsız bir hükümdar durumuna geldiği sanısını uyandırdı. Abdülhamit'in İslam dünyasındaki saygınlığı ve dayanakları buradan doğmuştur. Bu "saygınlık" içte de, "din yolunda hükümdar" nitelemeleriyle beslendi. Avrupalı yaşam biçimi yerine gelenekçiliğe geri dönüş, dış yardım ve borçlanmaların yol açtığı ekonomik çöküntüyü biraz olsun unutturabiliyordu. Tarikat, tekke ve zaviye gibi mistik ağların toplumu sarması bununla ilgilidir.[62]

IV. Değerlendirmeler

Eleştirel bir yaklaşım, KE'yi, monarşiyi sınırlayamadağı için olumsuzlar. KE adeta mutlakiyeti kurumsallaştırmakta, müstebit bir rejime hukukî dayanak getirmekte, halife-sultanın haklarını halka ve meclise karşı korumaktan başka bir şey yapmamaktadır. Devletin anayasal düzeyde dinsel niteliğinin vurgulanması da olumsuz bir tutumdur.[63] KE, siyasal çağdaşlaşma açısından da bir katkı getirmemekte monarşik meşruluk anlayışını demokratikleştirmediği gibi, uyrukların "yurttaş" olması, ulusal kimlik bilincinin gelişmesi, siyasal katılma ve örgütlenme yolunda da hiçbir adım atmamaktadır.[64] KE'de, ekonomik ve malî reform ilkesi ya da programı da yoktur.[65]

KE'ye karşı son derece eleştirici tutum içinde olan bu yazarlar, Meşrutiyet'in katkısını bundan ayrı tutmakta, Meclis-i Mebusan deneyinin getirdiği kazançları önemle vurgulamaktalar. Bu meclis, daha sonraki gelişmelerin bir "hazırlık ve tecrübe" dönemi olması, daha ileri atılımlar için gerekli "olgunlaşma"yı sağlaması bakımından "dikkate değer bir aşama" sayılmakta (Okadan); bir "parlamento ideali"nin (Tunaya) ve ilerki siyasal bilinçlenmenin bu

Levent Şahverdi Arşivi

deneyden beslendiği (Kili) kabul edilmektedir.[66] Böylece Meşrutiyet KE'yi ya da KE kendi kendini aşmış olmaktadır.

İkinci yaklaşımın ağırlık merkezi KE'nin o şekliyle bile Osmanlı anayasal gelişmeleri içinde olumlu bir yer tuttuğu görüşüdür. Karal'a göre KE, Tanzimat'la başlayan "hukukta Batılılaşma ve çağdaşlaşma"nın yeni ve zorunlu bir aşamasıdır. Bir kere, doğumunda Genç Osmanlılar ve hattâ bir kısım halk etkili rol oynamıştır. Bu onun bir "ihsan" ya da "lütûf" olmadığını gösterir. KE'nin, Batı anayasalarının kopyası olduğu için eleştirilmesi de yersizdir. Çünkü fikirlerin evrensel değerleri vardır. Meşrutiyet için de böyledir. Bu nedenle "kopya zarurî ve haklıdır." Kaldı ki, "kopya"dan önce bu fikirler ülkeye yayılmaya başlamıştır. Milli egemenlik anlayışının benimsenmemiş olması da eleştirilemez. Çünkü zaten imparatorluk millî bir yapıya sahip değildir. KE'nin ve Meşrutiyet'in ideolojisi ve amacı gerçekçidir: Osmanlılık ve ortak vatan. Araçlar ise siyasal eşitlik, parlamentoculuk ve genel katılmadır. Sonuç olarak, insan hakları, siyasal haklarda eşitlik, sınırlı da olsa yönetime katılma, parlamento denetiminin kurulması, padişah hak ve yetkilerinin sayılıp sınırlanması bakımlarından KE "hukukî ve siyasî bir inkılâp"tır.[67]

Kubalı'ya göre de KE, hukukla bağlı devlet fikrinin ilk defa olarak bir anayasa şeklinde ifadelenişine örnektir. Bu yolla, görünüşte de olsa üç alanda önemli gelişmelere kapı açılmıştır: (i) Devlet hayatında teamülî kurallar ve dinî ve vicdanî yaptırımlar yerine özünde laik, belirli ve objektif esasların konması, (ii) kişisel yönetimli ortaçağ devleti yerine yasama-yürütme-yargılama güçlerini görünüşte de olsa ayırmaya yatkın bir modern devlet sisteminin kurulmak istenmesi, (iii) hükümdar karşısında bir yasama meclisinin kurulması ve kişi haklarının tanınmasıyla "meşrutî" sisteme yönelinmesi.[68]

Aynı veriler B. Savcı'ya göre, dinci mutlakiyet otoritesinin tek boyutlu devlet yapısını ortadan kaldırmakta, yasama-yürütme-yargılama farklılığına dayalı çok boyutlu bir devlet yapısı getirmekte, dolayısıyla iktidarın beşerîleşmesine (yani laikleşmesine) ve demokratikleşmesine katkıda bulunmaktadır.

Levent Şahverdi Arşivi

Halkın, o güne kadar hükümdarın tek başına kullandığı egemenlik yetkisine temsilcileri eliyle katılmaya başlaması, tek başına karar alma yetkisinin kaldırılıp mutlakiyetin tasfiyesi, insan hakları anlayışıyla sınırlanmış bir siyasal iktidar yapısına geçilmesi ve bütün bunların Meclis-i Mebusan deneyinin verdiği değerli örneklerle bezenmesi, Meşrutiyet'in büyük katkısıdır.[69]

Aslında KE'yi, İngiliz ya da Fransız parlamentarizmi ve anayasacılığıyla karşılaştırmak da doğru değildir. Bu ikisi, dönem Avrupasının en gelişmişleriydi. Kıyaslama Rusya, Prusya ve Avusturya-Macaristan gibi, koşulları Osmanlı'ya çok daha yakın sistemlerle yapılmalıdır. O zaman da Osmanlı meşrutiyet ve anayasacılığının bunlardan daha geri olmadığı görülür.[70]

Levent Şahverdi Arşivi

BEŞİNCİ BÖLÜM

İkinci Meşrutiyet

1908'de "Hürriyetin İlânı"yla başlayan II. Meşrutiyet, yalnız getirecekleriyle değil, hazırlanış özellikleri bakımından da son derece dikkat çekicidir.

I. Meşrutiyet'in Yeniden Doğuşu

İkinci Meşrutiyet'in doğumunu hazırlayan ana etken, Abdülhamit rejimine karşı yürütülen muhalefettir. Ayrıca, uluslararası etkiler de bu rejime geçişte rol oynamıştır. Önce bunlardan (A), sonra da Meşrutiyet'in ilânına yol açan olaylardan söz edeceğiz (B).

A. JÖN TÜRK MUHALEFETİ

Abdülhamit rejimi, baskıcı niteliği bir yana, kendini ve devleti ayakta tutabilmek için "kurumsal modernleşme"ye önem vermiş, askerî ve sivil eğitim alanında birtakım atılımlarda bulunmak zorunda kalmıştı. Bu dönemde birçok yeni askerî ve sivil orta ve yüksekokul açıldı. Bunların uyguladıkları eğitim, ister istemez, çağdaşlığa ve yeni fikirlere toplumun kapılarını açıyordu. Özellikle de tıp eğitiminin pozitivist niteliği, biyolojik ve materyalist bir dünya görüşünün benimsenmesine ve tutucu değerlerden uzaklaşmaya hizmet ediyordu.[1]

1- İlk Örgütlenmeler

Abdülhamit dönemindeki gizli örgütlenmelerin beşiği Tıbbiye-i Şahâne (Askerî Tıbbiye) olmuştur. İlk örgütlenme, Mayıs 1889'da *İttihad-ı Osmanî* adı altında burada gerçekleşti.

Levent Şahverdi Arşivi

İttihad-ı Osmanî, İtalyan devrimci Carbonari örgütü örnek alınarak hücreler halinde kurulmuştur. Örgütün 1895'e kadar olan çalışmaları daha çok yeni üyeler kazanmak, gizli toplantılar yapmak ve özgürlükçü yayınları okumaktan ibaretti. Bu tarihten sonra *Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti* adını alan gizli örgüt, Ermeni komitelerinin eylemciliği yanında sönük kalmanın da ezikliğini duyarak ses tonunu yükseltti, muhalefetini sertleştirdi. Memur, subay, ulema ve harp okulu çevrelerinde örgütlenen Cemiyet'in bu dönem faaliyetlerinin de odak noktasını, yine ihtilâlci eylem değil, örgütlenme ve basın yoluyla propaganda oluşturuyordu. Türkler gibi bütün Osmanlılar istibdada karşı mücadeleye çağrılıyordu. Bu arada yurtdışında da örgütlenme ve basın faaliyetleri başlamıştı. *Meşveret, Osmanlı, İntikam, Kanun-ı Esasî* gibi gazeteler İmparatorluğun çeşitli halklarına sesleniyordu. Cemiyet'in 1896 ve 1897'de iki başarısız darbe girişimi de oldu. 1899'da, Jön Türk akımını canlandıran bir başka destek belirecektir. Almanya ile Abdülhamit arasındaki yakınlığın Bağdat demiryolu işinin Almanlara verilmesiyle katmerlenmesi, bir kısım İngiliz sermaye gruplarıyla, umutlarını İngiltere'ye bağlamış olan bazı Osmanlı çevrelerini Jön Türk hareketini desteklemeye yöneltti.[2]

2- Jön Türk Düşüncesi

Tıpkı Genç Osmanlılar gibi Jön Türklerin de işlenmiş ve tutarlı bir doktrini yoktu. Jön Türk basınında akılcılık (rasyonalizm) övgüsünden laiklik (sosyal ahlâk ve laik ahlâk) ve kadın hakları savunusuna kadar pek çok çağdaş düşünce işleniyordu. Ama yazarların hepsinde İslamcı ve gelenekçi düşüncelerin izleri vardı. Batı uygarlığının bir bütün olarak benimsenmesini isteyen fikirler ile, Türkleri Müslüman oldukları için barbarlıkla suçlayan Batı'ya inat savunulan bir İslamcılık ya da laik-antiemperyalizm temaları atbaşı gidiyordu. Jön Türklerde iktisat bilgisi ve bilinci, iktisadî düşünce yapısı da pek kısıtlı ve dardı. İktisadî gelişmenin önemini görüyorlar ama bunun gerektirdiği ilk atılımların neler olduğunu kestiremiyorlardı. O zamana kadar Türkler için en önemli yaratıcılık

Levent Şahverdi Arşivi

belirtisi “Devlet kurma” olduğundan, “devlete zeval gelmemesi” için çalışmak en büyük siyasî faaliyet sayılmıştı. Jön Türkler de, ülkenin servet kaynaklarının ulusal güçlerinin elinde bulunmadığı koşullarda *Osmanlıcılık* yaparak tutarlı ve türdeş bir toplum yaratabileceklerini sanıyorlardı.[3]

Genel dünya görüşlerindeki bu dağınıklığa karşın, Jön Türklerin siyasal düşüncelerinin yine de birtakım ortak yönleri vardır: Mutlakiyet ve baskı rejimine karşı çıkmak, KE’nin yürürlüğe konmasını ve İmparatorluğun bütün halkları için adalet istemek. Jön Türk düşüncesinin asıl temeli “bütün Osmanlıların kardeşliği” fikrinden kalkılarak varılan “*Osmanlı Milleti*”, “*Osmanlı Vatanı*” ve “*Osmanlıcılık*” kavramlarıdır. Amaç, Tanzimat ve I. Meşrutiyet’te olduğu gibi İmparatorluğu bölünme ve dış müdahalelerden korumak, Devleti kurtarmaktı. Hattâ denilebilir ki Jön Türklerin asıl hedefi özgürlük değil, İmparatorluğun kurtarılmasıydı. Özgürlük ve adaletin olduğu bir rejimde, İmparatorluktan ayrılmak isteyenler de azalacaktı. Böylece, Abdülhamit mutlakiyetine son vererek daha çağdaş bir yönetim kurmak, Müslüman olan-olmayan herkese siyasal haklar ve adalet götürmek, asıl amaç olan “devletin bekâsı”nı (kalımını) sağlamanın da tek yolu sayılıyordu.[4] Bu noktada, Jön Türklerin Osmanlıcılık ile Türkçülük arasındaki bocalayışlarını da açıklamak gerekir.

Osmanlı İmparatorluğu eşine az rastlanır bir kozmopolit yapı üzerinde kuruluydu. Toplumu yirmi kadar “milliyet”ten oluşan, hanedanı kısmen Türk, ordusu Türk ve Arnavut, din uleması Türk ve Arap, tacirleri Rum, Ermeni ve Yahudi olan, diplomasisi Ermeni ve Rumlarla yürütülen, üst sosyal sınıfları Farsça ve Fransızca eğitim gören bu devlet, bir “Türk İmparatorluğu”ndan çok, bir “uluslararası imparatorluk”tu.[5] “Millet” kelimesinin “Ulus” anlamına değil, dinsel topluluk (cemaat) anlamına geldiği bu düzende, “Türk” sözü de ulusal bir kimlik bağını akla getirmezdi.[6]

Bu yapı, 18. ve 19. yüzyıllardaki uluslaşma akımıyla parçalanmaya başladı. Fransız Devrimi’nin de etkisiyle Osmanlı toprakları üzerinde Batı’dan Doğu’ya doğru esen ulusçuluk rüzgârı Yunan, Sırp, Rumen, Bulgar, Ermeni, Arnavut, Arap ve Kürtleri

Levent Şahverdi Arşivi

etkisi altına aldı. Bundan en geç etkilenen ise Türkler oldu.[7] Abdülhamit döneminde aydınlar arasında dil, edebiyat ve tarihte "Türkçülük" eğilimi belirdi. İlk defa olarak Anadolu bir "anavatan" anlamı kazanmaya başladı. Jön Türkler de bu fikirlerin çekim alanına girdiler,[8] yayınlarında Türkçülük ve ulusal kültürün korunması sorunlarına yer verdiler.[9]

Ama Jön Türkler, Türkçü ya da ulusçu özlemlerini siyasal bir kalıba dökmekten kaçınıyorlardı. Çünkü, amaçları çokuluslu imparatorluğu korumaktı. Yoksa bir de onların ulusçuluk politikasına kalkışması, öbür halkları buna daha çok özendirmekten başka sonuç vermezdi. Bu ise İmparatorluğun sonu olurdu. Bu nedenle, Abdülhamit döneminde Türkçülük siyasal bir kisve kazanmadı. İktidar ve muhalefet, birbirinden farklı ama aynı amaca yönelen iki siyaset izledi. Abdülhamit istibdada dayalı İslamcı bir yol tutturup imparatorluğun bütünlüğünü bu yolla korumaya çalışırken, Jön Türk muhalefeti aynı amaca Meşrutiyet'e dayalı Osmanlıcılık ideolojisi ve siyasetiyle ulaşmaya çalışıyordu.[10]

3- Programlar ve Eylemler

Pozitivist Ahmet Rıza Bey'in başını çektiği İttihat ve Terakkici kanat, Türklerin yönetici ve egemen duruma geçmelerini gerekli görürken, Prens Sabahattin'in öncülük ettiği bir başka kol ise bölgesel özerklikler ve yerinden yönetim (ademi merkeziyet) ilkelerine ağırlık tanıyordu. Bu eylemlere öncülük edecek güçlerin seçilmesinde de anlamlı görüş ayrılıkları vardı. Gerçi, bütün Jön Türkler "*seçkinler*"in (elitler) rolüne özel bir önem veriyorlardı. Ama, Ahmet Rıza kanadı işi "*seçkinci-otoriter*" tezleri ya da "*aydın despotluğu*"nu savunmaya kadar götürüyordu. Buna göre halka tanınan ayaklanma hakkı, yönetimin bir uzman-seçkinler zümresine geçmesini sağlamak içindi. İlk amaç siyasî liderlik yapabilecek sınıfı yetiştirmek olmalı, parlamenter ve temsilî bir sistemin kurulması ise halkın eğitilmesinden sonraya bırakılmalıydı (Mizancı Murat). Hattâ açıkça askerlerin siyasal hayatta önderlik yapmasını öneren Ahmet Rıza, sanki, Leninizm'de partinin yapacağı işi

Levent Şahverdi Arşivi

subaylara yüklemek istiyor gibiydi. Bu "*Devletçi*" (iktisadî anlamda değil) görüşlere karşı Prens Sabahattin ve arkadaşları, bürokrasiye, merkeziyetçiliğe ve "*memur toplumu*" tipine şiddetle çatıyor, bireyciliği, kişisel özgürlük ve yaratıcılığı savunuyorlardı.[11]

Bu ayrılıklar arasında 1902'de Paris'te *Birinci Jön Türk Kongresi* toplandı. Kongre iki önemli tezin tartışılmasına sahne oldu. Birinci teze göre, yalnız yayın ve propagandayla siyasal dönüşüm sağlanamazdı; askerlerin de bu mücadeleye katılmasını sağlamak gerekirdi. Bu görüşe karşı çıkan olmadı. Nitekim bir süre sonra da bu yönde çalışmalar başladı. Muhalefet hareketi, sivil-entelektüel yanını askerî vurucu cephesiyle destekleyecekti. İkinci tez, devrimi gerçekleştirmek için yabancı desteğini (İngiltere ve Fransa) sağlamanın da gerekli olduğu görüşünü savunuyordu. Prens Sabahattin'den gelen ve çoğunluğun da desteğini alan bu görüşe, Ahmet Rıza Bey'in başını çektiği azınlık karşı çıktı.[12] Bu konudaki çatışma, zaten yukarıda belirtilen ayrılıklar içindeki Jön Türk hareketinin ikiye bölünmesine yol açtı. Özel girişimci, yerinden yönetimci ve yabancı desteğinden yarar uman Prens Sabahattin ve çevresi bundan sonra *Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti*'ni kurarak (1906) faaliyetlerine ayrı bir çizgide devam edeceklerdir. Ahmet Rıza kanadı ise İttihat ve Terakki Cemiyeti adını değiştirip *Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti* ismini alarak ciddî bir örgütlenme faaliyetine girişti. II. Meşrutiyet'teki İttihat ve Terakki ve Hürriyet ve İtilaf ikiliği bu ayrılıktan kaynaklanır. Bu bölünme, Cumhuriyet döneminde CHP ve karşıtları (Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Serbest Cumhuriyet Fırkası, Demokrat Parti, Adalet Partisi) arasındaki ayrılıkları da bir ölçüde açıklar.

4- Uluslararası Durum

Bu dönemde Avrupa ve Asya'da demokrasiye gidiş eğiliminin güçlenmesi, ülke içindeki özgürlük ve meşrutiyet mücadelesine de olumlu ortam hazırlıyordu. Özellikle Rus, Japon ve İran örnekleri Osmanlı meşrutiyetçileri üzerinde etkili oldu. Rusya gibi koyu bir mutlakiyetle yönetilen ülkede bile meşrutiyetin gerçekleşebilmesi

Levent Şahverdi Arşivi

(1905) önemli bir moral kaynağı idi. Rusya'da meşrutiyete geçişte, Japonlarla yapılan savaşın yenilgiyle sonuçlanması ve bundan doğan çalkantılı ortam önemli rol oynamıştı. O Japonya ki, hem bir Asya devleti hem de meşrutiyetle yönetilen bir ülke idi. Böylece, Asyalı bir devletin meşrutî düzenle yönetilebileceğini, üstelik hem içte hem de dışta başarılı olabileceğini kanıtlayan Japon örneği de Jön Türklerin dikkatinden kaçmadı.[13]

Jön Türkleri etkileyen bir başka deney, İran'daki meşrutiyet hareketi olmuştur. Bunun önemi, İran'ın bir İslam ülkesi olmasındadır. İran meşrutiyet devrimi iki şeyi kanıtladı. Birincisi, Kuran'ın anayasal (meşrutî) bir rejime geçişe engel olmadığını somut olarak göstermesiydi. İkincisi de Müslüman bir halkın, hükümdarından bir "anayasal belge" koparabileceğini ispatlamasıydı.[14]

Bütün bu gelişmeler, 1905'ten sonra Osmanlı ülkesindeki meşrutiyet mücadelesine yeni bir hız kazandırdı. Bu defa artık özgürlük ve meşrutiyet fikirleri askerleri de etkilemeye başlamıştı.

5- Askerlerin Siyasîleşmesi

1905 sonrası, mücadelenin yeni bir yükselme dönemidir. Bir yandan Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti 1906 Nizamnamesi'yle ilk defa olarak Abdülhamit'i hedef alıp meşrutiyet mücadelesini iyice sertleştirirken, öbür yandan Selanik ve Şam'da yeni ve gizli örgütlenmeler göze çarpıyordu. Şam'daki örgütlenmede Mustafa Kemal'in de rolü vardı.[15] Mücadelenin ordu saflarına yayılmasını göstermesi bakımından bunlar son derece önemlidir.

Gerçekten de, 1905 sonrasının en esaslı dönüşümü, meşrutiyet ve özgürlük düşüncesinin asker çevreleri sarması ve buralardaki gizli örgütlenmelerdir. Bunda, Rus ve İran devrimlerinin etkisi büyüktü. O kadar ki bazı Osmanlı subay ve aydınları Rus Çarı tarafından idam ettirilen Rus teğmeni Schmidt'in ailesine yolladıkları gizli mektuplarda, despotizme karşı çıkan bu kişinin anısının kendileri için Kâbe kadar kutsal olduğunu yazacaklardı.[16] Ayrıca "mektepli subaylar"ın yetişme tarzı, bunların yeni fikirlere açılmasını

Levent Şahverdi Arşivi

kolaylaştırmıştı. Ancak, radikal fikirlerin subay çevrelerinde tutunmasını kolaylaştıran özel nedenler de yok değildi. Birincisi, "mektepli subaylar"ın, Abdülhamit'in koruyucusu olan ve çoğu "alaylı subaylar"dan oluşan İstanbul'daki Hassa Ordusu mensuplarına yükselme kolaylıkları ve maddî olanaklar tanınmış olmasından duydukları huzursuzluktu. Türlü yoksunluklar içinde yüzen, kıt maaşlarını bile ancak iki ayda bir alabilen "mektepliler" pek de haksız olmayarak, "üvey evlât" muamelesi gördükleri inancındaydılar. İkinci özel neden, İmparatorluğun dışarıdan müdahalelerle parçalanması tehlikesiydi. Genç subayları, siyasal birliği koruyamayacağı anlaşılan Abdülhamit'e karşı çıkmaya iten başlıca nedenlerden biri bu olmuştur. Zaten en yoğun olarak bulundukları bölge, paylaşma hesaplarının da konusu olan yerdi: *Makedonya*.

Nitekim, Jön Türk muhalefetinin askerî kesimdeki en önemli örgütlenmesi bundan sonra Makedonya'da görülecektir. Bölge, Osmanlı askerî gücünün en yoğun olduğu alandı; başkent denetiminden nispeten uzak kalışı, Avrupa'ya ve liberal fikir odaklarına yakınlığı, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatının gelişmişliği ve nihayet ulusçu düşüncelere beşik oluşturan kozmopolit (çokunsurlu) yapısı bakımından, ulusal ve demokratik örgütlenmeler için çok elverişli bir yerdi.[17] Ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi, paylaşılmak istenen yorgan Makedonya'ydı.

Bu nedenlerle, başka yerlerdeki gizil örgütlenmelerin (Suriye) ortamın elverişsizliği yüzünden serpilememesine karşılık, Makedonya'daki çalışmalar kalıcı sonuçlar vermeye başladı. 1906'da Selanik'te asker ve sivil aydınların kurduğu gizli *Osmanlı Hürriyet Cemiyeti* bütün Rumeli asker ve sivil kesimlerinde hızla yayıldı. Özgürlükçü hareketin tipik temsilcisi ve 1908 Devrimi'nin asıl gerçekleştiricisi bu Cemiyet'in kadroları olacaktır. Bunların genel ve ortak özelliği, çoğunlukla Türk, genç, asker ya da mülkî memur ve "mektepli" olmalarıdır. İdeolojileri ise liberal, reformist ve ulusçu yönleriyle klasik burjuva nitelikler gösteriyordu. *Osmanlı Hürriyet Cemiyeti* 1907'de *Osmanlı Terakki ve İttihat Cemiyeti*'yle birleşti; ona taze kan aşıladı; onu ihtilâlcileştirdi. Cemiyet bundan

Levent Şahverdi Arşivi

sonra *Terakki ve İttihat* adını aldı. Fakat, meşrutiyete götüren olaylar dizisi içinde asıl örgütleyici ve vurucu gücü, sonuna kadar Osmanlı Hürriyet Cemiyeti kadroları oluşturacaklardır.[18]

Böylece, 1907 sonlarına varıldığında Jön Türk muhalefeti, gerek örgütsel ve vurucu gücü gerekse yarattığı kamuoyuyla, İmparatorluğun geleceğini etkileyebilecek bir varlık haline gelmişti.

B. MEŞRUTİYET'İN İLÂNI

Jön Türk hareketinin *İkinci Kongresi* 29 Aralık 1907'de yine Paris'te toplandı. Kongre, Prens Sabahattin ve İttihatçı kanatlar da dahil olmak üzere bütün siyasal eğilimleri ve çeşitli milliyetlerden temsilcileri biraraya getirerek çelişkili de olsa bir birlik havası yarattı. Kongre'de yine merkeziyetçilik/ademi merkeziyetçilik tartışıldı ve bir sonuca varılamadı. Buna karşılık Abdülhamit'in tahttan inmeye zorlanması, yönetim düzeninin değiştirilmesi ve parlamentolu bir rejimin kurulması gibi önemli kararlar alındı. Çalışma yöntemleri olarak da ordu içinde propaganda ve ajitasyona ağırlık verilmesi, halkın vergi ödememek suretiyle pasif direnişe çağrılması, hükümete karşı silahlı-silahsız direnişler ve grevler düzenlenmesi, genel ayaklanma koşullarının hazırlanması gibi esaslarda anlaşıldı.[19] 1902'deki Birinci Jön Türk Kongresi'nde bölünme nedeni olan dış destek alıp almama sorunu ise gündeme getirilmedi.[20]

1906-1908 yılları kitle mücadelelerinin de yükselişine sahne oldu. 1906'da Kastamonu'da halk belediye seçimlerini boykot etti. 1907'de Erzurum'da "Can Verir" adlı tüccar örgütünün ve Prens Sabahattincilerin çalışmalarıyla büyük kitle hareketleri görüldü. Başlıca talepler, bölge yöneticilerinin değiştirilmesi ve ağır vergilerin kaldırılmasıydı. Subaylar ve gençler de burada aktif rol oynadılar.[21]

Asıl kaynaşma ise yine Makedonya'daydı. 1908 Temmuzu'nda toplantı ve mitingler bütün Rumeli'yi sardı. Yıldız'a çekilen yüzlerce telgrafta meşrutiyetin ilânı isteniyordu.[22] Burada, istibdat rejiminin baskısı, bölgesel yöneticilerin keyfiliği, sultanın ulusal ve dinsel çelişkileri körükleme politikası, topraksızlık ve ezici vergiler,

Levent Şahverdi Arşivi

kitle eylemlerini daha da körüklemişti.[23] Sosyal ve siyasal muhalefet özellikle kara ve deniz subaylarını, orta ve küçük memurları, serbest meslek sahiplerini kucaklar duruma gelmişti.[24] Hattâ, ulemanın bile bir bölümü davaya kazanılmıştı.[25] Bu hareketlere kısmen önderlik eden İttihat ve Terakki, 1908 Temmuzu ortalarında Rumeli'nde, kolay yenilmeyecek bir çoğunluğa artık sırtını dayamış bulunuyordu.[26] O kadar ki, Rumeli Genel Müfettişi Hilmi Paşa Meşrutiyet'in ilânından 10 gün önce Abdülhamit'e çektiği bir telgrafta durumu şu sözlerle itiraftan başka bir çare görmeyecekti. "Zatı Şahanelerine şunu arzederim ki, bu taraflarda benden başka herkes ittihatçıdır."[27]

Ancak, bunca birikimin patlak vermesi için sanki bardağı taşıracak son bir damlaya ihtiyaç vardı. İngiliz Kralı ile Rus Çarı'nın *Reval mülâkatı* bunu sağlayacaktı. İngiltere, Mart 1908'den itibaren Makedonya işini iyice kurcalamaya başlamıştı. Bu girişimler ve özellikle Reval'deki görüşme, İttihat ve Terakki ve eylemci subaylarca, İmparatorluğun yeniden paylaşılmasına yönelik bir komplonun başlangıcı olarak algılandı ve büyük bir telaş ve tepkiye yol açtı. Padişah'ın Rumeli'ne göndermiş olduğu güvenilir adamlarının birbiri ardısıra vurulması da Saray'la bütün iplerin kopmasına yol açmıştı.

İşte Reval görüşmesinin yarattığı bulanık hava içinde, asker ve sivillerden oluşan 400 kişilik çetesiyle Resne'de dağa çıkan Kolağası Niyazi Bey'in bu hareketi, ayaklanmanın da başlaması demek oldu. Padişaha çekilen telgraflarda yine Kanun-ı Esasî'nin ilânı ve "bir millet meclisi"nin toplanması isteniyordu. 23 Temmuz 1908 günü İttihat ve Terakki Manastır'da hürriyeti ilân etti. O gün bütün Rumeli bunu benimseyerek telgraf yağmuru halinde durumu Saray'a bildirdi. Aynı günün gecesi Abdülhamit, KE'nin yeniden yürürlüğe konduğu anlamına gelen Meclis-i Vükelâ mazbatasını onaylayıp Meşrutiyeti resmen ilân etti.[28]

Bütün bu veriler ışığında, II. Meşrutiyet bir "saray darbesi" değil,[29] genişçe bir toplumsal tabana oturan bir hareket, hattâ bir "ulusal ayaklanma"dır; sivil hareketlilik ve örgütlenme birikimine dayanmış ve bunları bir süre de olsa geliştirmiştir.[30] Bu nedenle, II.

Levent Şahverdi Arşivi

Meşrutiyet'in ilânını "birkaç telgraf üzerine Abdülhamit'in pes etmesi"ne bağlamak, "otuz yıllık bir baskı düzeninin bir günde yıkılması" olarak görmek ya da Abdülhamit'in "denge uzmanlığı"nın yeni bir gösterisi olarak açıklamak[31] gerçeklere uygun düşmüyor.

II. Meşrutiyet, köklü ve uzun birikimlere dayanan bir hareket olması kadar, kansız ve barışçı bir şekilde gerçekleşmiş olmasıyla da dikkati çeker. "Ulusal ayaklanma" deyimini böyle anlamak gerekir. İşte asıl bu noktada, Abdülhamit'in "esnek" tutumu önemli bir rol oynamıştır. Bu sayede, baskıcı yönetime karşı verilen mücadeleden meşrutiyete geçiş bir "uzlaşma"yla olabilmiştir. Padişah meşrutiyete rıza göstermekte, karşısındaki güçler de onun tahtta kalmasını kabullenmektedir.

19. yüzyıl Osmanlı anayasal gelişmelerinde başrolleri oynayanlar toplumun üst tabakalarından gelme kişilerdi. Padişahlar bile reform önderliği yapar durumdaydı. II. Meşrutiyet hareketi ise, yalnız genişçe bir temele dayanmakla kalmamakta, kadro ve kitle dayanaklarını orta sınıflarda bulmaktadır (aydınlar, serbest meslek sahipleri, tüccar, vb.).

II. Meşrutiyet hareketi, İmparatorluktaki Türk ve Türk olmayan unsurların demokratik ve liberal bir anlaşma zemini içinde giriştikleri ilk ve son harekettir. Bu nedenle de eylemin ön plandaki ideolojisi *Osmanlıcılık*' idi. Bununla birlikte II. Meşrutiyet esas olarak Türk liberal-reformist aydınlarının ağır bastıkları bir harekettir. Bu nedenle de bağrında Türk ulusçuluğunu taşır, ulusal-burjuva profiller verir.

19. yüzyıl anayasal gelişmelerinden farklı olarak II. Meşrutiyet'in dinamiği esas olarak içseldir, içerdedir. Hürriyet'in ilânı bir dış zorlama eseri değildir. Bu açıdan, meşrutiyet hareketini şu ya da bu dış mihrakın eseri olarak gösteren komplocu tarih görüşleri gerçeği yansıtmamaktadır.

Bununla birlikte dış etken II. Meşrutiyet'te de önemli bir rol oynamıştır. Burada açık bir dış baskı ya da zorlama görülmemekle beraber, İmparatorluğu dış müdahalelerden koruma ve çokuluslu bir bütün olarak sürdürme güdüsü çok belirgindir. Böylece dış etken,

Levent Şahverdi Arşivi

içeride yarattığı tepkiler yoluyla anayasal değişime destek sağlamaktadır. Dış etken, Reval görüşmelerinin doğuracağı sonuçlarda da görüldüğü gibi, hareketi başlatıcı ya da hızlandırıcı rol oynamıştır.[32]

II. Anayasal Düzene Dönüş

Meşrutiyet devrimcileri, Fransız Devrimi'nden aldıkları "Özgürlük-Eşitlik-Kardeşlik" üçlemesine, daha yerli olan dördüncü ilkeyi, "Adalet"i de katarak hem meşruluk temellerini pekiştirmeye hem de kitleleri kazanmaya çalıştılar. "Adalet" kavramı, özgürlük ve eşitlik gibi devrimci ilkelerden doğabilecek "sakıncaları" dengelemeye de elverişliydi.[33]

Meşrutiyet, Merkez'deki siyasal güç dengelerinde değişime yol açtı. Abdülhamit'in baskıcı rejimi son bulmuştu. Ama Padişah Meşrutiyet'i hemen ilân etmekle tansiyonu düşürmüş ve nispi bir yumuşama ortamı yaratmış, KE'nin yürürlükte olduğunu ilân etmekle kalmayıp nazırları da değiştirerek bir ödün daha vermişti. Bu durumda İttihat ve Terakki Cemiyeti de (İTC) sultanın tahtta kalmasına ve seçtiği nazırlara rıza gösterdi. İTC, yönetimi tam olarak üstlenmeye hazırlıklı değildi. Üstelik meşrutiyetçi hareket hiziplere bölünmüş durumdaydı. Bir kanat, devrimi daha ileri götürmek isterken, liberal çoğunluk bu kadarıyla yetinmekten yanaydı. Bu sonuncular aynı yılın eylül ayında *Osmanlı Ahrar Fırkası*'nı kuracaklardır. Böylece Temmuz Devrimi yeni ve kaygan bir siyasal denklem yaratmıştı: "Saray, Liberaller ve İTC arasında hassas bir denge." Bu noktadan sonra, asıl etkili ve yükselen güç İTC olacaktır.[34]

Meşrutiyet'in ilânından sonraki aylarda İttihat ve Terakki'nin Abdülhamit'in şahsına karşı dikkatli ve saygılı davrandığını gördük. Ama Cemiyet İstanbul'daki ordu birliklerine Kanun-ı Esasî'ye bağlılık yemini ettirmekten, seçimlerle ilgili beyannamesinde halkı özgürlük ve meşrutiyet saflarında uyanıklığa davet etmekten de geri kalmıyordu.[35] Bu sırada kendini KE'nin baş güvencesi sayan İTC'nin pek çok üyesi İstanbul'a gelerek önemli bir siyasal güç

Levent Şahverdi Arşivi

oluşturdu. *Merkez-i Umumî* ise yine Selanik'teydi ve aldığı kararları İstanbul'da kurduğu *Heyet-i Mahsusa* eliyle uygulatmaya çalışıyordu. Böylece Cemiyet, açık ve resmî olarak bir siyasal parti şekline dönüşmediği, iktidara doğrudan el koymadığı halde, en etkili siyasal güç durumundaydı. İktidar onun denetimine girmeye başlamıştı.

II. Meşrutiyet'in anayasal çerçevesi iki aşamada oluşmuştur. Birincisi, KE'nin yeniden yürürlüğe konmasıyla başlayan dönemdir. İkinci evre ise bu metnin 1909'da uğradığı önemli değişikliklerle sahneye girer.

A. KANUN-I ESASÎ'NİN UYGULAMAYA KONULMASI

Yeniden anayasal düzene geçişin konumuzu ilgilendiren iki önemli belgesi vardır: Meclis-i Mebusan'ın toplantıya çağrılmasına dair İrade-i Seniye ve KE'nin yürürlükte olduğuna dair Hatt-ı Hümâyun.

1- İlk Anayasal Belgeler

Meclis-i Mebusan'ın İçtimaa Davet Olunması Hakkında İrade-i Seniye (23 Temmuz 1908), Rumeli'ndeki bazı illerde "asker ve subayların şu son günlerde giriştikleri serkeşçe hareketler"den söze girip pek çok yerde halkın ayaklanmasının, subay ve askerlerin de onlara katılarak başkaldırmalarının, anayasanın geçerliliğini ve Meclisin toplanmasını sağlama amacına yönelik bulunduğunu saptadıktan sonra, bunları yola getirmek için verilen "nasihatlar"ın bir yarar sağlamadığını, tam tersine eylemlerin gittikçe genişleme istidadı kazandığını belirtiyordu. Bundan sonra KE'nin zaten "yürürlükte olup", Meclis-i Mebusan'ın ise ülkenin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle "geçici bir süre için tatil"e sokulduğu ve bir süreden beri de toplantıya çağrılmadığı öne sürülerek, "halk arasında kan dökülmesine ve yabancı devletlerin müdahalesine sebep verilmemek" niyetiyle meclisin yeniden açılmasına karar verildiği açıklanmıştı.[36]

Levent Şahverdi Arşivi

Yeni dönemin ikinci önemli anayasal belgesi, *Kanun-ı Esasî'nin Meriyeti Hakkında Sadır Olup Babıâli'de Kıraat Edilen Hatt-ı Hümâyun'*dur (1 Ağustos 1908). Burada da KE'nin "tatili" zorunluluğunun, "kişisel kinlerin genel yarar fikrinin üstüne çıkması"ndan doğduğu, ama aradan geçen bunca zaman boyunca, "ülkenin meşrutî yönetim konusundaki yeteneğinin gözle görülür hale geldiği", bu nedenle de KE'nin "bütün hükümleriyle yeniden uygulamaya konulması"na karar verildiği açıklanmıştır. Aslında, Sadrazam Sait Paşa'nın eseri olan Hatt-ı Hümâyun'un bundan sonrası daha önemli ve ilginçtir. Bu hat, hükümet yetkileri ve kişi hakları konusundaki "birtakım eksikliklerin tamamlanması" isteğini dile getirmektedir. Özetle:

"Kavim" ve mezhebi ne olursa olsun herkesin özgürlüğü ile haklar ve ödevler bakımından eşitliğinin sağlanması; yasa buyruğu olmadan sorguya çekilememe, tutuklanamama, hapis ya da başka bir cezaya çarptırılamama; olağanüstü mahkemeler ya da yargı yetkisine sahip komisyonlar kurulamaması; kimsenin yasa gereğince bağlı olduğu yargı bölgesi ve mahkemeden başka bir yerde sorguya çekilememesi ve yargılanmaması; konut dokunulmazlığı (yasal usullere uyulmadan buralara girememe, haneleri gözetleyememe...); sorgulamada yasa kurallarına sıkı sıkıya bağlılık; ticaret ve seyahat amacıyla istediği yere gidebilme ve istediği kişilerle toplanıp görüşebilme özgürlüğü; basına sansür uygulanmaması; özel mektup ve süreli yayınların (mevkuteler) postalarda tutulamaması; basın davalarının adliye mahkemelerinde görülmesi; öğrenme ve öğretme serbestliği; askerlik dışında, kimsenin isteği olmadan bir memuriyete atanmaması; memurların yasaya aykırı emirlere uymama ve istedikleri an istifa edebilme haklarının tanınması; şeyhülislamlık, harbiye ve bahriye nezareti dışında kalan bakanlıklara atanacak kişilerin sadrazamca seçilmesi ve padişaha arzı; memurların özlük durumlarının ilgili bakanlıklarca belirlenmesi vb.[37]

Bu içeriğiyle Hatt-ı Hümâyun, II. Meşrutiyet'in anayasal çerçevesinin ne yönde gelişeceği konusunda şimdiden bir fikir vermekte, adeta bir *anayasal program* çizmekteydi.

Levent Şahverdi Arşivi

2- Anayasal-Siyasal Alanda İlk Sonuçlar

Bir yandan meşrutiyetçi ve özgürlükçü güçlerin siyasal yükselişi, öbür yandan 1876 Anayasası'nın yeniden yürürlüğe konması, pratikte ilk etkilerini göstermeye başladı. Padişahın anayasal konumu ve gücü meşrutî kalıplara dökülürken, kabine bir siyasal ve anayasal varlık olarak ortaya çıktı. Bu gelişmeyi başlatan olay, bakanların atanmasıyla ilgili bir çatışmadır.

KE'nin 7. maddesi "Vükelâ'nın azil ve nasbı (atanması)... hukuk-ı mukaddese-i padişahî cümlesindendir" diyordu. Bundan, bütün vekillerin padişah tarafından seçilip atanacağı sonucu çıkıyordu. Buna karşılık KE'nin 27. maddesi ise "Mesned-i sadaret ve meşihat-ı İslamiye (Şeyhülislamlık), tarafı padişahîden emniyet buyrulan zatlara ihale buyrulduğu misullû, sair vükelânın memuriyetleri dahi bâ-irade-i şahane icra olunur" demekteydi. Bundan da, yalnız sadrazam ve şeyhülislamın padişah tarafından seçileceği, öbür bakanları seçme yetkisinin ise sadrazama ait olduğu anlamı çıkıyordu. Abdülhamit, Meşrutiyet'in ilânından sonra, kendi güvenliği açısından harbiye ve bahriye nazırlarını bizzat seçmek istedi. Bu, söz konusu iki kilit bakanlık eliyle orduyu ve iktidarı denetlemek içindi. Yukarıda görülen 1 Ağustos 1908 tarihli Hatt-ı Hümâyun'da bu yetkinin padişahta kaldığı açıkça belirtilmişti (md. 10). Buna karşılık, İttihat ve Terakki, söz konusu bakanlıklara padişahın adamlarının atanmasına karşıydı. Sadrazam Sait Paşa, siyasal çatışmaların bu yeni odak noktasında iki ateş arasında kalmıştı. Paşa sonunda padişah tarafına eğilim gösterdi ve bu bakanlıklara onun istediği kişileri seçti. Ama bu atamalar yalnız kabine içinde bir uyumsuzluk yaratmakla kalmadı, İttihatçıları da kızdırdı. Sorun, bir hükümet bunalımına yol açtı. Sonunda da İttihat ve Terakki'nin baskısıyla Sait Paşa çekildi. Yeni kabineyi kuran Kâmil Paşa İttihat ve Terakki'nin istediği isimleri bu bakanlıklara alınca padişah yine karşı çıktı ve KE'nin harbiye ve bahriye nazırlarını seçme yetkisini kendisine verdiğini ileri sürdü. Kâmil Paşa ise KE'nin bu hükmünün yeterince açık olmadığını, gereken yorumun da Âyân tarafından yapılabileceğini belirterek diretti. Sonuçta padişah boyun eğdi ve atamalar kesinleşti. Bir süre sonra bu

Levent Şahverdi Arşivi

bakanlıklara yeni nazır atamak gerektiğinde Abdülhamit gene karşı koymak istediyse de, bu defa da sözünü geçiremedi. Bu, II. Meşrutiyet anayasal pratiğinde padişahın ilk önemli gerilemesi oluyordu. Bunu bir başkası izleyecektir. Abdülhamit, yine Kâmil Paşa'nın Heyet-i Âyân reisliğine önerdiği eski sadrazam Sait Paşa'nın atanmasına karşı çıktıysa da, Kâmil Paşa'nın diretmesi üzerine Sait Paşa'yı atamak zorunda kaldı.

Görüldüğü gibi, Meşrutiyet'in ilânıyla birlikte daha meclis toplanmış bile değilken, padişahın konumunda bir geriye sayma başlamıştı. Sultan, "kutsallıkla karışık saygınlığı"nı yitirmişti. Nitekim, kendisinin bu durumdan nasıl yakındığını, Mabeyn Başkâtibine söylediği şu sözlerden anlıyoruz: "Beni bir şeye karıştırmıyorlar. Ben de karışmak istemem."[38]

Meşrutiyet'e yeniden geçişin bir başka ürünü de ilk defa olarak bir hükümet programının (Kâmil Paşa kabinesi) hazırlanıp kamuoyuna sunulması ve yayımlanması oldu. Böylece, *hükümet programları* Osmanlı siyasal hayatına girmiş oluyordu.[39]

Anlaşılıyor ki gerileyen saltanat makamına karşı ilerleyen güç şimdilik hükümetti. Çünkü meclis henüz toplanmamıştı. Fakat siyasal alanda asıl etkili odağın İttihat ve Terakki olduğunu unutmayalım.

3- Seçimler ve Meclisin Toplanması (Kasım-Aralık 1908)

II. Meşrutiyet'in ikinci büyük adımı seçimlerin yapılması ve yasama organının oluşmasıdır. İlk Meşrutiyet'in ikinci yıl meclisi zaten bir seçim yasası hazırlamış fakat bu metin padişahça onaylanmamıştı. Bu taslak, nihayet 30 yılı aşan bir bekleyişten sonra onaylanarak (*İntihab-ı Mebusan Kanun-ı Muvakkatı*) yürürlüğe girdi. Yeni meşrutiyetin ilk seçimleri bu geçici yasa ve bunun nasıl uygulanacağını gösteren "*Talimat*" uyarınca yapıldı. İttihat ve Terakki hâlâ bir siyasal parti değil, bir "cemiyet"ti. Ama bu durum, seçimlerde başrolü oynamasına engel olmadı. Çünkü Cemiyet en örgütlü, en popüler, üstelik ordu desteğine sahip tek güçtü. İTC'nin yanısıra liberallerin (Osmanlı Ahrar Fırkası) ve az sayıda bağımsızın

Levent Şahverdi Arşivi

katıldığı seçimlerde adayların saptanması ve oy verme işlemleri İTC denetimi, hattâ baskısı altında yapıldığından, seçimleri de onun listesi kazandı. Prens Sabahattin ve yandaşlarının kurduğu Osmanlı Ahrar Fırkası ancak tek bir adayını meclise sokabilmişti. Şu var ki, seçilenlerin çoğu gerçekten İttihatçı değildi. 275 mebustan 160 kadarı İTC üyesiydi. Üstelik, meşrutiyetin ilânından sonra ve seçim propaganda ve çalışmaları sırasında "Türkçü" (ulusçu) yanını ortaya koymaya başlamış olan Cemiyet, Türk/Müslüman olmayan mebuslarca da pek benimsenmiyordu. Bu yüzden İttihat ve Terakki, kendi seçtirdiği mebusların pek çoğuna söz geçiremeyecek, bunlar üzerinde sıkı bir disiplin kuramayacaktır. Böylece Meclis-i Mebusan'da, ilk fırsatta İttihatçı safları terk edip muhalefete katılacak önemli bir mebus topluluğu vardı.[40] Nitekim, 31 Mart Ayaklanması günlerinde muhalefet meclis içinden de patlak verecektir.

Yeni Meclis-i Umumî 17 Aralık 1908 günü padişahın söyleviyle açıldı. Hükümdar, "rical-i devlet tarafından gösterilen lüzum üzerine Meclis-i Mebusan muvakkaten tatil olmuş(tu)" derken, 30 yıllık bir "geçici tatil"in sorumluluğunu başkalarına atmış oluyordu. Bu konuşmasında da yukarıda anılan Hatt-ı Hümâyun'daki gibi, eğitim yoluyla halkın yetenek düzeyinin yükselmesi sonucu KE'nin yeniden uygulamaya konduğunu hatırlatan Abdülhamit, anayasaya olan bağlılığını ise sıradan sözlerle geçiştiriyordu: "Memleketimizin Kanun-ı Esasî ile idaresi hakkında azmim kat'î ve lâyetegayyer'dir (değişmez)." Padişah, Mabeyn Başkâtibinin önerdiği, KE ve Meşrutiyet'e bağlılık belirtici formüldeki "Meşrutiyet" sözcüğünü kabul etmediği gibi, kararlaştırılanın aksine Mebusan önünde "Kanun-ı Esasî hükümlerine and içtim" demekten de caymıştı. Bu kaypak tutum, gerek meclis gerekse basın çevrelerinde kuşkuya yol açtı ve padişahı hedef alan eleştiriler yeniden yoğunlaştı. Meclis-i Mebusan'ın, "Cevap ariza"sında "*Osmanlı Milletinin azm-i umumîsinin* de kuvve-i sârime ("darbe" diye anlayın) ile sarsılmayacak derecede kat'i ve lâyetegayyer olduğu"nu bildiren iğneli üslubu, saray ve çevresini gocundurmayacak cinsten değildi. Âyân'ın cevap yazısında da, "*Hâkimiyet-i milliyenin timsali olan*

Levent Şahverdi Arşivi

Meclisimiz” sözleriyle[41] “hâkimiyet-i milliye”den söz edilmesi ayrıca dikkat çekiciydi. Böylece, 30 yılı aşkın istibdat döneminin anıları henüz unutulmamışken, yeni başlayan dönem, padişahla millet ya da temsilcileri arasındaki mesafenin daha da açıldığını gösteriyordu. Saray’ın mebuslara yaklaşma ya da bir kısım basın organlarına el altından para dağıtma girişimleri de, “Saray-ı Hümâyunu milleti ile barıştırma”ya, padişahın yalnızlığını gidermeye yetmeyecektir.[42]

Meclis-i Umumî’nin yeniden toplanması II. Meşrutiyet’in ilânıyla doğan özgürlük ve demokrasi ortamına yeni bir ivme verdi. Henüz ortada bir anayasa değişikliği olmadığı halde, Osmanlı anayasal ve siyasal hayatında parlamento ilk defa olarak kurumsal bir değer kazanacaktı.

İlk önemli olay, Meclis-i Mebusan başkanlığına, uzun yıllar meşrutiyet mücadelesi vermiş olan Ahmet Rıza Bey’in getirilmesi oldu. Gerçi bu atama, meclisin önerdiği adaylar arasından birini seçmek suretiyle Padişah tarafından yapılmıştı. Ama bu makama böyle bir kişinin gelmesi, meşrutiyet ve parlamentoculuk rüzgârının ne kadar güçlü estiğini göstermekteydi.

İkinci önemli değişiklik, padişah egemenliği anlayışından *millî egemenlik* anlayışına doğru bir kayışın kendini göstermesidir. Ahmet Rıza Bey meclis başkanı olduktan sonra yaptığı önemli konuşmada, “Uhdemize terettüp eden (düşen) vezaiften (görevlerden) biri... *hâkimiyeti milliyenin kaviyen* (güçlü bir şekilde) *teessüsüne çalışmaktır*” diyordu.[43] Meclis-i Mebusan da padişahın açış söylevine verdiği cevapta, meclisin “*hâkimiyeti milliyenin timsali*” olduğunu açıklıyor, hattâ kendisinden “*Millet Meclisi*” diye söz ediyordu.[44]

Bir başka yenilik, *parlamento* ve *hükümetin* birer *bağımsız varlık* olarak ortaya çıkmalarıdır. Ahmet Rıza Bey yukarıda anılan konuşmasında, meclisin üstlendiği görevlerden birinin “Hükümetin kuvayi icraiyesini (yürütme gücünü) tezyide (arttırmaya) hizmet etmek” olduğunu söylemekle, Saray karşında bu kurulun hukukî ve siyasî bir kişilik kazanmasına verilen önemi vurgulamıştı. Padişahın konuşmasına verdiği cevapta ise Heyet-i Âyân; “kuvve-i teşriiye, ki

Levent Şahverdi Arşivi

Heyet-i Âyân ve Heyet-i Mebusan'ı teşkil eden parlamentodur" (...), "kuvvei tenfiziyeyi haiz olan Heyet-i Vükelâ..."[45] gibi sözlerle yasama ve yürütme güçlerini birer hukukî kavram ve kurum olarak belirliyor, bunların padişahtan koptuğunu, birbirinden ayrıldıklarını ve demokratik organlara verildiklerini vurguluyordu.

Nihayet bu dönem, parlamentonun hükümet üzerindeki *siyasal denetiminin* örneklerini verdi. Sait Paşa'dan sonra sadrazam olan Kâmil Paşa ile İttihat ve Terakki'nin arası açılmıştı. Paşa, bir yandan İttihatçıların hükümet işlerine karışmalarına ve kabineye kendi adamlarını yerleştirmelerine engel oluyor, öbür yandan da İttihat ve Terakki'yi Abdülhamit'e karşı bir koz olarak kullanmak istiyordu. Seçimlerde adaylığını Ahrar Fırkası listesinden koyan Kâmil Paşa hakkında Meclisin açılışından 13 gün sonra verilen bir önergenin yarattığı tartışmalar sonucu hükümet güvenoyu istedi ve bunu aldı (13 Ocak 1909). Bu, Osmanlı anayasal hayatındaki *ilk güvenoyu istemi* ve *güven oylaması*'dır.

Ama bundan sonra Kâmil Paşa, devlet işlerini eski dönemi andırır biçimde ve kişisel ağırlığını koyarak yürütmeye çalıştı. Liberaller de umutlarını ona bağlamışlardı. Kabine eski rejim kadrolarından oluştuğundan, meşrutiyet yönünde somut ilerleme sağlanamıyordu. Kâmil Paşa bu sırada kendini köşeye sıkıştıracak bir girişimde bulundu. İttihat ve Terakki'yi devlet işlerinden, orduyu da politikadan uzaklaştırmak amacıyla, Abdülhamit'in 1 Ağustos'ta yapmak istediğini tekrarladı. İttihatçı sempatizanı harbiye ve bahriye nazırlarını görevden aldı, yerlerine kendine yakın kişileri getirdi. Sultan da bu işlemleri onayladı. Paşa, İttihatçıların İstanbul'daki güvencesi olan Avcı Taburlarını da başkentten uzaklaştırmak istedi. Sadrazamın söz konusu nazırları görevden almasını meşrutiyet usullerine aykırı bulan üç nazır istifa etti. İttihatçı basın görevden alma olayını şiddetle kınadı. Bir grup mebus, sadrazamı hesap vermek üzere meclise davet etti. Hatırlanacağı gibi, meclisin tek denetim aracı soru sorma (istizah) hakkıydı, ama sorunun muhatabı da cevabını erteleme olanağına sahipti (md. 38). Bundan yararlanan Kâmil Paşa cevabını habire geciktirip meclise gelmeyince, meclis de onun hakkında (8'e karşı

Levent Şahverdi Arşivi

198 oyla) güvensizlik bildiren kararını aldı (13/14 Şubat 1909). Bu da *ilk güvensizlik oyu*'dur. Hükümetin istifası üzerine padişah, Hüseyin Hilmi Paşa'yı sadrazam atadı.

Hüseyin Hilmi Paşa kabinesinin, hükümet programını meclisin *güvenine sunan ilk hükümet* olması da bu arada önemle belirtilmelidir.[46]

Osmanlı siyasal rejimindeki *ilk güvensizlik oyu*, ilk ciddî siyasal denetim örneği olması bakımıdan son derece önemlidir. Bu adımın, henüz anayasa değişikliğinin yapılmadığı, hükümetin meclis önünde siyasal sorumluluğunun tanınmadığı bir dönemde atılmış olması ayrıca dikkat çekicidir. Olayı Kâmil Paşa açısından değerlendiren kaynaklara göre ise bunun parlamenter denetimle pek ilgisi yoktur. Amaç, ittihatçıların sorumsuz davranışlarını engellemeye çalışan sadrazamı her ne pahasına olursa olsun devirmek ve dizginleri tamamen ele almaktı.[47] Paşa'nın kendisine göre de, 60 kadar mebusa İTC tarafından gözdağı verilip meclisi terkleri sağlanmıştı.[48]

Olayın siyasal sonuçları da olacaktır. İTC, siyasetten çekilmesinin ve iktidarı hükümete bırakmasının artık imkânsız olduğunu anlamıştı. Böylece İTC ile muhalifleri arasında gerginlik arttı. Sadrazam değişikliğinden tedirgin olan İngilizler, liberalleri desteklemeye hız verdi. Olayın bir başka anlamlı yanı daha vardı. Daha bir ay önce Kâmil Paşa'ya güvenoyu vermiş olan meclis, şimdi İTC baskısıyla tam karşıt yönde davranmıştı. Meclisin bu yerleşmemişliği, İTC muhaliflerini bir başka yönden umutlandırmıştı. Öyle ya, İTC herhangi bir yoldan devre dışı bırakılabilirse, meclis buna da boyun eğebilirdi. İki ay sonra patlak verecek 31 Mart Vakası, bu beklentilerin pek de boşuna olmadığını gösterecektir.[49]

Özetlemek gerekirse, bu geçiş döneminin anayasal pratiğinde beş büyük yenilik meydana gelmiştir. *İlk defa olarak* a) hükümet programı hazırlanması ve kamuya ilânı, b) güvenoyu istemi ve güvenoylaması, c) güvensizlik oyu ile hükümet düşmesi, d) hükümet programının meclisin güvenoyuna sunulması, e) Hâkimiyet-i Milliye kavramının resmen dile getirilmesi.

Levent Şahverdi Arşivi

4- 31 Mart Olayı, Hareket Ordusu ve Abdülhamit'in Sonu

Meşrutiyet ve İTC daha ilk günden epey tepki yaratmışlardı. Eski rejimin yüksek memurları, istibdadın uygulayıcıları, "Mektepliler" karşısında silineceklerini hisseden "alaylı subaylar" meşrutiyet hareketinden fazlasıyla ürkmüşlerdi. Askerler de, yeni eğitim düzeninin sıkı disiplininden yakınıyorlardı. Medrese öğrencilerinin sıkıntısı ise askere gitmeme ayrıcalıklarının kaldırılmış olmasıydı. Öte yandan, Bulgaristan'ın bağımsızlığını ilân etmesi, Avusturya-Macaristan'ın Bosna-Hersek'i kendi topraklarına katması, Girit'in Yunanistan'a bağlanma kararının alınması gibi gelişmeler de genç meşrutiyeti yıpratmıştı. Ayrıca, esen özgürlük rüzgârıyla ortaya çıkan kadın hareketleri ve işçi grevleri, bunlara alışık olmayan kamuoyunu tedirgin ediyordu. Devlet otoritesinin sağlanamamış olması da bazılarınca meşrutiyet aleyhine bir puandı. Bu açıdan bir iktidar boşluğundan bile söz edilebilirdi. Şöyle ki, geleneksel güç odağı Saray artık adamakıllı örselenmiş, onu bu duruma getiren İTC ise iktidar olamamış ya da olmak istememişti. Bu muhalefet cephesine siyasal bakımdan yön gösteren, kendisi de meşrutiyetçi ama kararlı bir İTC düşmanı olan *Osmanlı Ahrar Fırkası* (Prens Sabahattin grubu) olacaktır. İşte, 31 Mart Ayaklanması bu ortamdan doğmuştur.

Ayaklanmayı başlatan olay, muhalif gazeteci Hasan Fehmi'nin öldürülmesi oldu. Muhalefet tarafından bu cinayet İttihatçılara mâl edildi. Gerginleşen ortamda İTC'ye karşı tepki büyüdü. Cinayetten 7 gün sonra (13 Nisan 1909/31 Mart 1325) "şeriat isteriz" sloganıyla ayaklanan bazı askerler, kendilerini harekete geçiren muhalefet odaklarının denetiminden çıkarak kentte terör estirdiler; aralarında bakan, mebus ve subayların da bulunduğu birçok kişiyi öldürdüler. Ayaklanmanın dinci kanadının başını Derviş Vahdetî ve onun İttihad-ı Muhammedî Cemiyeti ile Volkan Gazetesi çekiyordu. İTC ulusçuluğunun kendileri için tehlikeli, Prens Sabahattin ve Ahrar Fırkası'nın Osmanlıcılık ve yerinden yönetimcilik (ademi merkeziyet) ilkelerini ise daha elverişli sayan Arnavut ulusçuları da bu eyleme destek oldu. Abdülhamit ise, destekçi değilse bile hoşgörülü bir tavır içindeydi.[50] İngiltere'nin kışkırtıcı rol oynadığına

Levent Şahverdi Arşivi

ilişkin bazı bulgular da vardır.[51]

Ayaklanma karşısında hükümet (Hilmi Paşa) istifa etti. Tevfik Paşa sadrazam olarak atandı (14 Nisan). Meclis ise ancak olayların üçüncü günü toplanabildi, ayaklanmayı adeta onaylayan bir bildiri yayımlamaktan başka bir şey yapamadı. Arada geçen üç günlük hükümet ve meclis boşluğunda, padişah gene ön plana geçmişti. Abdülhamit bundan yararlanarak yeni hükümetteki Harbiye nazırını bizzat seçip atadı. Böylece yakın geçmişteki yenilgisinin de rövanşını şimdilik almış oluyordu. Partiyi kaybeden İTC, kazanan ise Sultan ve Liberaller gibi görünmüyordu. Bu arada, yeni hükümetin programını meclise sunduğunu, ama tartışma ve oylama yapılmadığını belirtelim.

Ayaklanmaya tepki, İTC'nin güçlü olduğu Selanik'teki askerî birliklerden geldi. Yüksek komuta konseyi ve bunları destekleyen genç subaylar Abdülhamit'in yeniden yükselişe geçişine kesin karşıydılar. İstanbul'daki askerî disiplinsizlik de onları tedirgin etmişti. Olayları bastırmakla görevlendirilen Hareket Ordusu birkaç gün içinde İstanbul'a dayandı. Ordunun amaç ve görevi komutanı tarafından açıklandı: Meşrutiyet'i bir daha hiçbir gücün sarsamayacağı biçimde güçlendirmek, düşmanlarına gereken dersi vermek ve "Kanun-ı Esasî'nin fevkinde (üstünde) hiçbir kanun, hiçbir kuvvet olmadığını ve olamayacağını ispat eylemek." Bu sözler padişaha karşı bir meydan okuma idi. Üç gün sonra (22 Nisan) Ayastefanos'ta (Yeşilköy) "*Meclis-i Umum-i Millet*" halinde birlikte toplanan Heyet-i Âyân ve Heyet-i Mebusan, bu bildirinin içeriğini "tasvip" ettiğini açıkladı.[52] Karar metninde KE'nin Meclis-i Umumî'sinden "*Meclis-i Umum-i Millet*" diye söz edilmesi son derece çarpıcıdır. Daha önce de, Abdülhamit'in Meclis-i Umumî'yi açış konuşmasına verdikleri cevaplarda bunlar, "Osmanlı Milletinin azm-i umumî"sinden ve "*hâkimiyet-i milliye*"den söz etmişlerdi. Ayrıca şimdiki Bildiri'de, II. Meşrutiyet'in başka belgelerinde de görüldüğü gibi Heyet-i Âyân ve Heyet-i Mebusan'dan "*Meclis-i Âyân*" ve "*Meclis-i Mebusan*" diye söz edilmekteydi. Böylece KE'nin soluk "Heyet" kavramının yerine, bir yasama organına yakışan ad benimsenmiş olmaktaydı. Nihayet bir başka dikkat çekici

Levent Şahverdi Arşivi

yön, iki meclisin KE'de öngörülmediği halde birlikte toplanmasıydı. Bu durum, S. Akşin'in belirttiği gibi Fransız Devrimi'ndeki "Ulusal Meclis"in oluşumunu çağrıştırır. Besbelli ki Yeşiköy'de toplanan üyeler, ayaklanma günlerinde verdikleri kötü sınavın izlerini silmek istiyorlardı.

Hareket Ordusu 24 Nisan'da İstanbul'a girdi ve ayaklanmayı bastırdı. Yayımlanan bildirilerde, ordunun bir cemiyet ya da partinin değil, bütün Osmanlıların ordusu olduğu, İTC ile bir ilgisi bulunmadığı vurgulanmıştır.[53] Ordu, bu ilk doğrudan müdahalesinde, cumhuriyet yıllarında sürdüreceği "*partilerüstü söylem*" çizgisini ortaya koymuştu.

27 Nisan'da İstanbul'da toplanan meclisin ilk işi padişah değişikliğiyle ilgilenmek oldu. Yeni adı altında birlikte toplanan Mebusan ve Âyân, fetva taslağında sunulan hal' ya da istifaya davet seçeneklerinden birincisini kabul ederek Abdülhamit'in tahttan indirilmesine, yerine Mehmet Reşat'ın geçirilmesine karar verdi.[54] Kurulan askerî mahkeme devrik sultanın yargılanmasını istediyse de, hükümet buna yanaşmadı. Abdülhamit'in Selanik'e gönderilmesiyle yetinildi. Mahmut Şevket Paşa uzun süre devam edecek bir örfî idare (sıkıyönetim) ilân etti. Bu dönemde askerler iki ana siyasal kutup arasında bir denge ve tampon bölge oluşturmaya çalıştı.

Abdülhamit'in tahttan indirilmesi ve yerine Mehmet Reşat'ın geçirilmesi, anayasal açıdan büyük anlam yüklüydü. Birinci işlem, hal' olaylarına pek çok rastlanan Osmanlı İmparatorluğu'nda, ilk defa olarak milletin temsilcilerinin millet adına monarkı indirmeleri demek oluyordu. Bunu tamamlayan boyut, Mehmet Reşat'ın, tahta çıkışını doğrudan doğruya milletin isteğiyle açıklamış olmasıdır. *Cülus-ı Hümâyun Münasebeti ile Babıâli'de Kıraat Olunan Hatt-ı Hümâyun*'da yeni padişah şöyle diyordu: "Kanun-ı Esasîmiz ahkâmı ve alelumum milleti Osmaniye'nin icma ve arzusu üzerine (...) cülusumuz vuku buldu."[55] Taht değişikliklerinin bir padişah ağzından millet iradesiyle açıklanması ve meşrulanması, millet egemenliği kavramının yükselişine işarettir.

Bu arada bir başka ve önemli anayasa teamülü doğmuştu:

Levent Şahverdi Arşivi

Hükümet programlarının meclisin güvenoyuna sunulması. Tevfik Paşa'nın yerine yeniden sadrazamlığa getirilen ve daha önce Osmanlı siyasal yaşamında hükümet programının meclisin güvenoyuna sunulması çığırını açmış bulunan Hüseyin Hilmi Paşa, bu defa da "*kabine beyannamesi*"ni oya sunma yoluna gitti. Meclis'te, bunun anayasada yer almayan bir usul olduğu yolunda itirazlar ve tartışmalar doğduysa da, sonuçta bu demokratik usul bir "*anayasa teamülü*" olarak benimsendi ve sonraki hükümetlerce de sürdürüldü.[56]

Hareket Ordusu'nun müdahalesinden doğan sonuçlara gelince, bugünden geriye baktığımızda başlıca üç noktaya işaret etmek yerinde olur.

Birincisi, bu olayla birlikte *Saray etkisinin kırılmış olmasıdır*. Bu durum, Birinci Dünya Savaşı sonlarına kadar böyle devam edecektir. Savaş yenilgisi, İT önderlerinin kaçması, meclisin feshi, işgallerin başlaması gibi gelişmelerle 1918 sonlarından itibaren, Vahdettin'le birlikte saray yine yükselişe geçecektir. Fakat 1909-1918 arasındaki durum, Osmanlı padişahının ve sarayının gerçekten meşrutî bir konuma itilmesi demek olmuştur. Bunda, yeni padişahın uysal kişiliğinin de payı vardı.

İkinci gözlem, *ordunun siyasal hayattaki yeri* ile ilgilidir. Hareket Ordusu'nun müdahalesi ve bunu izleyen sıkıyönetim, silahlı kuvvetlerin siyasal iktidara ilk doğrudan müdahalesi demek oluyordu. Genç meşrutiyetin daha birinci yılını doldurmadan karşılaştığı bir büyük sarsıntı (31 Mart Olayı), askerlerin "vatanı ve meşrutiyeti korumak ve kollamak ve siyasal taraflar arasında hakem rolü oynamak" şeklinde özetlenebilecek bir müdahalesiyle sonuçlanmıştı. Bu olayın ve askerî müdahaleyi meşrulaştırmaya yarayan gerekçelerin, ilerki yılların Türk siyasî hayatında etkili olmuş olması kuvvetle muhtemeldir. 31 Mart Ayaklanması ve bastırılışı olayından doğan üçüncü önemli sonuç, şimdi ele alınacak olan köklü anayasa değişikliğidir.

B. KANUN-I ESASÎ DEĞİŞİKLİĞİ

31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasından ve Abdülhamit'in

Levent Şahverdi Arşivi

tahttan indirilmesinden sonra yeniden toplanan ve kendine gelen Meclis-i Umumî yoğun bir yasama faaliyetine girişti. Bu dönemin yasal ürünleri ilerde "Hukuk Reformları" başlığı altında ele alınacaktır. Yeni dönemin en önemli katkısı, Anayasada yapılan değişikliklerdir. 8 Ağustos 1909 tarihli yasa ile, 1876 metninin 21 maddesi değiştirilecek, bir madde kaldırılacak ve üç yeni madde eklenecektir. Aslında yapılan iş yeni bir anayasa yapmak değildi, ama değişiklikler o kadar önemliydi ki, ortaya çıkan tablodan bugün, yeni bir anayasa anlamına gelen "1909 Anayasası" deyimiyle de söz edilmektedir.

Değişiklik ihtiyacı nereden doğdu?

Birinci ve İkinci Meşrutiyetlerin uğradığı başarısızlıklar 1876 KE'sini de sanık sandalyesine oturtmuştu. Gerçekten de, içine düşülen çıkmazlarda bu metnin dengesiz ve padişahı güçlü kılan yapısının payı büyüktü. Ne var ki, 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasından sonraki günler, yepyeni bir anayasanın yapılmasını mümkün kılacak türden değildi. Uzun süre anayasa işiyle oyalanmaya imkân yoktu. Ayrıca meclis kendini yeni anayasa yapmakla görevli ve buna yetkili bir kurucu organ olarak da görmüyordu. Bu nedenle KE'de esaslı bir değişiklikle yetinildi.

II. Meşrutiyet'i padişaha zorla kabul ettiren olaylar dizisi, onun ardından da 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılma yöntemi, Abdülhamit'in tahttan indirilip yerine V. Mehmet'in getirilmesi gibi gelişmeler hesaba katılırsa, bu defaki anayasal belgenin artık padişahın tek yanlı bir işlemi şeklinde belirmeyeceği açıktı. Gerçekten de 1909 değişikliği, oluş biçimi bakımından "iki yanlı"lığın bütün özelliklerini taşır. Bu dönüşüm, *Misak Anayasa*'ya geçişi vurgular. Değişikliği milletin temsilcileri yapmış, padişah da kabul edip onaylamıştır.

1- İktidarın Yeniden Düzenlenişi

Bu alanda değişmeyen esaslar, devletin monarşik ve teokratik yapısıdır. Devletin monarşik yapısı korunmakta, ırsî monarşi sürdürülmektedir (md. 5). Teokratik yapı daha da pekiştirilmektedir. Yeni olarak; padişah şeriata bağlılık yemini etmekte (md. 3), şeriatı

Levent Şahverdi Arşivi

koruma görevini yüklenmekte (md. 7), yasaların fıkıh hükümlerine uygunluğu şartı getirilmektedir (md. 118).

Buna karşılık 1909 değişikliğinin en büyük katkısı monarşinin gerçekten sınırlanmasını sağlamasıdır. Organların kuruluşu, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler bakımından değişikliklerin özü budur.

Padişah yine devletin başıdır, ama hem Meclis-i Umumî'de anayasaya bağlılık andı içme yükümlülüğü altına girmiş (md. 3) ve ödenekleri yasaya bağlanmış (md. 6), hem de bakanlar kurulunun oluşumu üzerindeki yetkilerini büyük çapta yitirmiştir. Artık sadece şeyhülislam ile sadrazamı atamakta, bunun seçtiği vekilleri de usulen atamaktadır (md. 7). Bakanlar kurulu şimdi Meclis-i Mebusan karşısında sorumlu olduğundan (md. 30), Padişahın, istediğini sadrazam seçme olanağı da yoktur; meclisten güvenoyu alabilecek birini seçmesi gerekmektedir.

Yasama organının yapısı ve oluşumu değişmemiştir. Heyet-i Âyân yine vardır ve üyeleri padişahça seçilip atanmaktadır. Eskisinden farklı olarak, Heyet-i Mebusan kendi birinci ve ikinci başkanlarını bizzat seçer (md. 77).

Organların yetkileri açısından yapılan değişiklikler önemlidir. Önce, yürütme yetkileri bakımından farkı görelim.

Padişahın 1876 metnine göre sahip olduğu haklar saklı tutulmuş, hattâ arttırılmış gibiyse de (md. 7), kendisi bunları doğrudan doğruya kullanamaz hale gelmiştir. Çünkü padişah "sorumsuz" olduğu gibi, bakanlar kurulu da artık ona karşı değil, mebusan meclisi önünde sorumludur. Şu halde, kurulan parlamenter hükümet sistemi içinde padişah, kendisine verilmiş gibi görünen bütün yetkileri ancak sadrazam ve ilgili bakanın girişim ve imzasıyla kullanabilecektir. Bakanlar kurulunun bir konuyu görüşmek için önceden padişahtan izin alması şartı da kaldırılmıştır. Bütün bunlarla, yürütme yetkisi padişahtan kopup demokratik yapılı bir bakanlar kuruluna kaymakta, siyasî ve fikrî birliği, bireysel ve ortak sorumluluğu olan bu kurul, yürütme yetkisinin gerçek sahibi olmaktadır. Böylece, "*kabine usulü*" Osmanlı kamu hukukuna kesin girişini yapmaktadır.[57]

Padişah yetkileri yasama lehine de sınırlanmıştır; ya da meclisler

Levent Şahverdi Arşivi

gerçek bir yasama organı olarak belirmişlerdir.

Birinci örnek, antlaşma yapma yetkisi alanındadır. Değişik 7. madde padişahın yetkilerini saydıktan sonra şöyle diyor: "Ancak, sulhe ve ticarete ve terk ve ilhakı araziye ve tebaai Osmaniye'nin hukuku asliye ve şahsiyesine taallûk eden (ilişkin) ve devletçe masarifi mucip olan (harcamaları gerektiren) muahedatın (antlaşmaların) akdinde Meclis-i Umumî'nin tasdiki şarttır." Mebusların ve İttihat ve Terakki'nin ulusal bağımsızlık bilincini gösteren bu hüküm, kapitülasyonlar zincirinin baş sorumlusu olan padişahlara, monarşiye, "yani merkezî feodaliteye karşı, antlaşma yapmak konusunda duyulan yerinde bir duyarlığın ifadesidir."[58]

Yasama lehine ikinci yenilik Âyân ve Mebusan'ın her kasım başı davetsiz toplanması (md. 43), izin almadan yasa önerme hakkına sahip kılınmasıdır (md. 53). Nasıl bakanlar kurulu kendi girişimiyle kararlar alabilme durumuna gelmişse, meclisler de padişah iradesinden bağımsız olarak yasama sürecini başlatıp işletebilecektir.

Üçüncüsü, yasa önerilerinin Şûra-yı Devlet'te görüşülüp burada tasarılaştırılması usulünün kaldırılmasıdır. Böylece, temsilî ve yasayıcı bir niteliği bulunmayan bu kurul yasama faaliyetinin dışına çıkarılmakta, meclisler gerçek bir yasama organı olarak belirmektedir.

Dördüncü yenilik, padişahın mutlak veto yetkisinin geciktirici veto yetkisine çevrilmesidir. Meclislerden çıkan bir yasayı padişah onaylamak ya da iki ay içinde yeniden görüşülmek üzere meclislere geri göndermek yetkisine sahiptir. Meclisler bu metni yine ve üçte iki çoğunlukla kabul ederlerse padişah artık bunu onaylamak zorundadır (md. 54). 1876 metninde meclislerden padişaha gelen metin ancak bir "lâyiha" (tasarı) iken, şimdi artık bir "kanun"dur. Bu da yasama lehine bir yeniliktir.

Beşinci olarak, Heyet-i Âyân görüşmelerinin de açık olarak (alenî) yapılması esası getirilmiştir (md. 121). Bu meclisin üyelerinin padişahça seçildiği düşünülürse, bu yeniliğin Heyet-i Âyân'ı kamuoyu denetimine açmak ve böylece padişah yetkisini dengelemek amacına yöneldiği anlaşılır.

Levent Şahverdi Arşivi

Nihayet, Meclis-i Mebusan'ın kendi birinci ve ikinci başkanlarını seçebilme yetkisini kazandığını görmekteyiz (md. 77).

Şu halde 1909 değişikliği yasamayı da demokratikleştirmektedir. Buna gölge düşüren hususlar, Heyet-i Âyân'ın hâlâ padişaha bağlı bir meclis olarak ortada bulunuşu, padişahın meclislerin açılış ve kapanış tarihleri üzerinde oynayabilme hakkının devam etmesidir.[59]

Organlar arasındaki ilişki ve dengeler sorununa gelince, yeni sistemin belkemiği, yukarıda da işaret edilen şu hükümdür: "Vükelâ, hükümetin siyaseti umumiyesinden müştereken ve daireyi nezaretlerine ait muamelattan dolayı münferiden Meclis-i Mebusana karşı mesuldürler" (md. 30). Bu hükümle bakanlar kurulu, padişah önünde sorumlu olmaktan çıkarılıp mebusan meclisi önünde sorumlu hale getirilmiştir.

Ayrıca, yürütmenin silahı olan *fesih hakkı* kısıtlanmıştır. Şöyle ki; vekiller ile Heyet-i Mebusan arasında bir anlaşmazlık çıktığında vekiller kendi görüşlerinde direnir, mebusan da iki defa üst üste bu görüşü reddederse, vekiller ya mebusanın kararını kabul etmek ya da çekilmek zorundadır. Çekildikleri takdirde, yeni bakanlar kurulu da öncekinin görüşünde direnir ve meclis yine buna karşı çıkarsa, padişah Heyet-i Âyân'ın da onayını almak ve üç ay içerisinde yeniden seçimlerin yapılması şartıyla, Meclis-i Mebusan'ın feshine karar verebilir. Yeni meclis de eskisinin görüşünde direnirse, bakanlar kurulunun yasamanın oy ve kararına uyması gerekir (md. 7, 35). Parlamenter sistem gereği padişah fesih yetkisini de tek başına kullanamayacaktır. Fesih hakkının kullanılışının bunca zorlaştırılmasının, adeta işlemez hale getirilişinin nedeni, 1876 tipi düzenleme ve Abdülhamit usulü uygulamalara karşı duyulan tepkidir.

Görülüyor ki 1909 metni, demokratik yürütme ve yasama (Heyet-i Âyân istisnasını unutmamak kaydıyla) organlarını yaratmış, kuvvetler ayrılığını yumuşak, işbirliğine dayalı, ama yasamayı daha çok kollayan bir biçimde gerçekleştirmiş, klasik parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurlarını Anayasa Hukukumuza getirmiştir. 1876 Anayasası, esinlendiği söylenen 1831 Belçika Anayasası'na asıl şimdi, yani 1909 değişiklikleriyle yakınlaşmış

Levent Şahverdi Arşivi

oluyordu.[60] Böylece meşrutiyet ya da anayasal monarşi asıl şimdi gerçekleşmiş, hattâ 15 Ağustos 1909 tarihli Heyet-i Âyân kararnamesinde dile getirildiği gibi, "*hâkimiyet-i milliye*" ilkesi anayasal tarihimize girmiştir.

2- Kişi Hak ve Özgürlükleri

Bu alandaki değişikliklerin de pusulası demokratikleşme yönündedir. Yenilikleri, eksikliklerle birlikte şöyle sergileyebiliriz:

İlk dikkati çeken husus, kişi güvenliğiyle ilgili yeni düzenlemelerdir. 1876 metni kişi özgürlüğünü yalnız yasadışı cezalandırmalara karşı korumakla yetinirken, 1909 değişikliği hem cezalandırmalar hem de tutuklamalar bakımından yasaya uygunluk koşulunu getirmiştir (md. 10). Ünlü 113. maddenin kişi güvenliğini yok eden hükmü (padişaha tanınan "sürgüne yollama" yetkisi) de madde metninden çıkartılmıştır.

Düşünce özgürlüğü gibi bir kaynak özgürlüğe yine yer vermeyen 1909 değişikliği, onun uzantısı olan basın özgürlüğünü öngörmektedir. "Matbuat kanun dairesinde serbesttir" şeklindeki her yana çekilebilir ibare yine basın özgürlüğü üzerinde sallanan bir kılıç gibi saklı tutuluyor, ama hemen arkasından, basının ön-denetime tâbi tutulamayacağı hükmü de getiriliyor (md. 12). Bu ek'in Abdülhamit sansürcülüğüne karşı bir tepki olduğu açıktır. Postanelere verilen evrak ve mektupların "müstantik" (sorgu yargıcı) ya da mahkeme kararı olmadan açılamayacağını belirten hüküm de (md. 119) bu bağlamda yer alır.

KE değişikliği, toplanma ve dernek kurma haklarını da getirmiştir (md. 120). II. Meşrutiyet'in hazırlanışında, yasak ve baskılara karşın toplanma ve dernekleşme eylemleri önemli rol oynamıştı. 1909 değişikliği bu faaliyetleri hukukîleştirmekle, Meşrutiyet'i ve onu hazırlayan olayları da doğal sonuçlarına ulaştırmış oluyordu. Aynı madde, Osmanlı Devleti'nin ülkesel bütünlüğünü bozma, meşrutî yönetimi başkalaştırma (tağyir), KE'ye aykırı hareket etme ve ayrılıkçı siyaset gütme amacına yönelik cemiyetler ile her türlü gizli dernekleşmeyi ise yasaklamaktadır.

Levent Şahverdi Arşivi

1909'da getirilenler 1876 metnindekilerle birleştirildiğinde, II. Meşrutiyet'in temel hak ve özgürlükler bakımından doyurucu bir liste ve içerik sunduğu söylenebilir.

Sonuç olarak, gerek devlet aygıtının yeniden düzenlenişi gerekse kişi hakları açısından 1909 sisteminin, Türkiye'de ilk defa olarak gerçek anlamda parlamenter, meşrutî (anayasal) bir monarşi kurduğu görülmektedir. Ama buna bakarak, uygulamaların da aynı yönde olduğu sanısına kapılmak doğru olmaz.

III. Uygulama

1909 değişikliğiyle oluşan II. Meşrutiyet'in anayasal yapısı, gerçek hayatta ne gibi renklere büründü? Bu sorunun cevabını, ilkin İttihat ve Terakki olgusunu eksen alarak araştırmak gerekir. Çünkü, döneme damgasını vuran siyasal güç odur. II. Meşrutiyet'te siyasal hayat büyük çapta onunla özdeşleşmiştir. Bu nedenle ilk altbaşlığı, İttihat ve Terakki'yi esas alarak "Siyasal hayat"ın gözden geçirilmesine ayırıyoruz (A). Arkasından da dönemin "İdeolojik hayatı"na (B) ve "Hukuk reformları"na (C) değinilecektir.

A. SİYASAL HAYAT

II. Meşrutiyet'in 1909'dan sonraki dönemi, birbirini izleyen üç aşamadan kuruludur: İttihat ve Terakki'nin (İT) iktidara tırmanışı (1909-1912), iktidar yılları (1913-1918) ve Mütareke Dönemi (1918-1922). Üçüncü ve sonuncu dönem burada ele alınmayacaktır. Çünkü "Mütareke Meşrutiyeti" ancak, o dönemin asıl sorunu olan ulusal kurtuluş mücadelesi ortamında ele alınıp kavranabilir. Bunun da yeri bu kitaptaki İkinci Kısım'dır.

1- İttihat ve Terakki'nin İktidara Tırmanışı (1909-1912)

1908-1909 yıllarında İttihat ve Terakki (İT) iktidarı doğrudan ele almamış onu denetlemekle yetinmişti. Bu kuruluş, 1909-1912 arasında "iktidar partisi" diye tanınmakla birlikte yine iktidarda değildi; "hükümet" olmamıştı ya da olamamıştı. Ama hem denetimi

Levent Şahverdi Arşivi

daha sıkılaştırmış hem de iktidara tırmanmaya başlamıştı.

İttihat ve Terakki'nin iktidarı yakından denetlemesi, seçimler ve meclis üzerinde kurduğu baskılarda, hükümet değişikliklerinde oynadığı rollerde kendini gösterir. Abdülhamit'in yerini alan yaşlı V. Mehmet'in uysal kişiliği de bunu kolaylaştırıyordu. Ayrıca, 31 Mart'tan sonra İstanbul'daki sıkıyönetimin komutanı olan Mahmut Şevket Paşa'nın varlığı da, hükümetle olan ilişkilerde İttihatçılara büyük avantaj sağlamıştı. Paşa İttihatçı değildi, ama İttihatçı genç subaylarca destekleniyordu. İttihat ve Terakki bu dönemde yalnız iktidarı değil, ülkenin siyasal hayatını da denetimi altına aldı. İstanbul'daki sıkıyönetim onun başlıca aracıydı. Başkent dışında da en örgütlü ve hâlâ büyük çapta komplocu yöntemlerle çalışan güç kendisiydi. Bu dönemde üç muhalif gazetecinin büyük ihtimalle İttihatçı fedailerce öldürülmüş olması, denetim ve baskının açık terör boyutlarına ulaştığını gösterir. Böylece İT rakiplerini tasfiye etmek, tek siyasal güç haline gelmek istiyordu. 31 Mart'la onun "liberal Osmanlıcılık" politikası da son bulmuştu.[61] Parlamentoda ve parlamento dışında muhalefet bir yüreklilik işi haline gelmişti.

İktidara tırmanmanın belirtileri ise, İT'nin, kurulan kabinelere gitgide daha fazla kendini kabul ettirmesi ve kendi adamlarını önemli bakanlıklara yerleştirmeye koyulmasıdır. Muhalefetin durumu neydi? Baskı yötemleri karşısında muhalefet, yok olmak şöyle dursun, hükümetlerin başarısızlıkları ve İT'nin de saygınlığını yitirmeye başlaması sayesinde yeniden güç topladı ve canlandı. Muhalifler basında ve İT grubundan kopan mebuslar başta olmak üzere parlamento içinde kümelendiler. Ülke düzeyindeki baskı, parlamento içinde örgütlenmeyi ön plana çıkarıyordu. Çünkü, sığınılabilecek ender korunaklardan biri yine de yasama dokunulmazlığı idi. Bu meclis içi partileşmelerin en önemlisi 21 Kasım 1911'de kurulan *Hürriyet ve İtilaf Fırkası'*dır (Hİ). Öyle ki, bu parti daha başlangıçta 70 kadar mebusu etrafında toplamıştı. Kuruluşundan 20 gün sonra İstanbul'da yapılan ara seçimini bile 1 oy farkıyla onun adayı kazandı.

Kendi içinden ve dışından doğan muhalefetin büyümesi karşısında İT ile onun etkisindeki meclis ve hükümet, tepki

Levent Şahverdi Arşivi

göstermekte gecikmediler. Hedeflerden biri, basın ve özellikle Hİ'yi destekleyen *basın* oldu. İdare-i Örfiye (sıkıyönetim) Kararnamesi'nin "tahdiş-i ezhânı mucip" (zihinleri karıştırıcı) yayınları yasaklayan 6. maddesine dayanan Divan-ı Harb-i Örfî, birbiri ardısıra gazete ve dergi kapatma kararları veriyordu. Ancak, kapatılanların başka isimle yeniden çıkmaları da önlenemiyordu. Bu durum karşısında, gazetelerin çıkışını baştan denetlemek için Matbuat Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle (16 Mart 1912), gazete imtiyazı alabilmek için teminat akçesi yatırılması şartı kondu. Ayrıca devlet memurlarının ve eski askerlerin politik yazılar yazmaları yasaklandı ve cezaya bağlandı.

Öte yandan, parlamento üzerindeki denetiminin elinden kaçtığını gören İT, Meclis-i Mebusan'ın feshini denemek istedi. Fakat kendi eseri olan 1909 değişikliği bunu son derece zorlaştırmıştı. Bu engeli aşmak için fesih mekanizmasının 1876'daki biçimine geri döndürülmesini planladı. Meclis-i Mebusan'ın (İttihatçı) Reisi Halil Bey'e (Menteşe) göre de, "Meclis ihtirasa kapılıp memlekete muzır hal alınca, devlet reisi onu feshedebilmeli"ydi! Ne var ki, İT'nin bu amaçla Sadrazam Mehmet Sait Paşa'ya verdirttiği bir anayasa değişikliği önergesi (md. 7, 35..), meclisteki muhalefetin sürekli engellemeleri yüzünden görüşülemedi. Muhalif mebuslar sistemli bir şekilde toplantı yetersayısına ulaşılmasını önlüyorlardı. Sonunda İT ve onun denetimindeki hükümet, engellemeleri etkisizleştirmenin ve 7. ve 35. maddelerin üzerinden atlamanın "formülü"nü buldu. Meclisin toplanmaması "iki defa üst üste ret kararı" sayıldı; Sadrazam istifa etti (daha doğrusu ettirildi). Yine aynı kişi (Mehmet Sait Paşa) aynı makama getirildi. Yeniden KE değişikliği önerisi meclise sunuldu. 10 gün süren tartışmalardan sonra değişiklik için gerekli olan 2/3'lük oy çoğunluğu elde edilemeyince de, bu "ret kararı"na dayanılarak 18 Ocak 1912 tarihinde meclisin feshine karar verildi.

Yeni seçimlerin hangi koşallar altında yapıldığını kestirebilirsiniz. Kabineye sokulan İttihatçı bakanlar ile İT ve bazı yerel yöneticilerin elbirliğiyle yeni meclise 264 İttihatçı mebus girdi. Muhalefet ise yalnız 6 sandalyede kalmıştı. Bu seçimlerin siyasal edebiyatımıza "*sopalı seçimler*" adıyla geçmiş olması, uygulanan öbür

Levent Şahverdi Arşivi

“yöntemler” konusunda yeteri kadar fikir verir. Bu koşullarda, 18 Nisan 1912 tarihinde açılan yeni meclisin, KE’nin 7, 35 ve 43. maddelerini istenen yolda değiştirmesi şaşırtıcı bir gelişme sayılmaz. Ancak değişikliklerin Âyân ve Padişahça da benimsenip kesinleşmesi için daha iki yıl beklemek gerekecektir. Şu var ki bu bekleyiş, Âyân ve Padişahın direnmesinden değil, siyasal koşullardaki anî değişiklikten doğdu.

Bu şaşırtıcı ve beklenmedik değişiklik, seçimlerden sonra kurulan İT yanlısı Mehmet Sait Paşa kabinesinin ancak 3 ay kadar dayanabilmesi, onun çekilmek zorunda kalmasıyla birlikte İT’nin de siyaset sahnesinin ön sıralarından uzaklaşmasıdır.

İT seçimlerde sandalye kazanmış ama saygınlığını yitirmişti. Huzursuzluk ve siyasal çalkantılar bu yüzden daha da artmıştı. Trablusgarp Savaşı ve Rumeli’deki ayaklanmalar hem hükümeti hem de onun siyasal dayanağı olan İT’yi yıpratmıştı. Kısa zamanda huzursuzluk o dereceye geldi ki, İttihatçıların baş dayanağı olan ordu içinde bile bir muhalefet hareketi başgösterdi. “*Halaskâr* (Kurtarıcı) *Zabitan*” adındaki bir askerî grup, hükümetin çekilmesi, sorumsuz hiçbir kuvvetin hükümet işlerine karışmaması, ordunun siyasetten uzaklaştırılması, âdil ve dürüst yeni seçimlerin yapılması talepleriyle ortaya çıktı. Sonuçta, “halaskâran” korkusu etkili oldu. Bu gelişmeler karşısında durumu iyice sarsılan hükümet, meclisten güvenoyu isteyip bunu elde ettiği halde, ertesi gün çekilmek zorunda kaldı (16 Temmuz 1912). Meclisin güvenini almış bir kabinenin çekilmek zorunda kalması, ülkede kamuoyu ve asker baskısının eriştiği boyutları gösterir.

Yeni hükümeti kuran Meclis-i Âyân Reisi Gazi Ahmet Muhtar Paşa’nın kabinesi kısmen tarafsız kısmen de muhalefete yakın kişilerden oluşuyordu. Üç eski sadrazamı da içine aldığından “Büyük Kabine” diye anılan bu kabineyle birlikte İT’nin de ayağı hükümetten kesilmiş oldu. Hükümetle anlaşmazlığa girip dağıtılma (fesih) vesilesi yaratmak istemeyen meclis de, bu şartlarda güvenoyunu esirgemeyecekti.

Yeni kabine, Hürriyet ve İtilâfçılar ve öbür muhaliflerin istekleri doğrultusunda, şaibeli seçimler sonucu oluşmuş olan meclisin dağıtılması çarelerini yine de aramaya koyuldu. Denenen yolların

Levent Şahverdi Arşivi

mecliste tıkanması sonucu, bu defa da başka bir "formül" bulundu. KE'yi yorumlama yetkisine sahip olan Heyet-i Âyân'dan alınan "Görüş"te, bu meclisin sırf eski meclisle kabine arasında doğan anlaşmazlığı giderme amacıyla oluştuğu belirtiliyor, bu nedenle de dağıtılmasının anayasaya uygun düşeceği sonucuna varılıyordu. Bu yoruma dayanılarak meclisin feshine karar verildi (4 Ağustos 1912). Böylece aynı yıl içerisinde ikinci defa meclisin feshi mekanizması çalıştırılmış oluyordu. Bu arada hükümet, ne olur ne olmaz düşüncesiyle sıkıyönetim ilân etmeyi de ihmal etmedi. Önce hükümetten ayağı kesilen İT, şimdi de meclisin dağıtılmasıyla büyük bir darbe yemiş oluyordu. Onun, iktidara doğru ve önlenemez gibi görünen yükselişi, beklenmedik bir düşüşle noktalanmıştı. Ama buna "virgüllü bir nokta" demek daha doğru olur. Çünkü başlayan yeni dönem de kısa bir parantez olarak kalacak, çok geçmeden İT kendine özgü yöntemlerle siyasal iktidara yeniden ve bu defa tam oturmacasına gelecektir.[62]

2- İttihat ve Terakki'nin Kesin İktidarı (1913-1918)

İttihatçı çoğunluğuna dayalı meclis dağıtıldıktan sonra, Gazi Ahmet Muhtar Paşa hükümeti Hİ yanlısı, İT karşıtı bir siyaset izledi. Balkan Savaşı nedeniyle yeni seçimler yapılmadığından, ülke 20 ay *kanun gücünde kararnamelerle* yönetildi. Savaşın ilk kademesinin kesin bir yenilgiyle kapanması ülke içindeki siyasal durumu yeniden etkiledi. İlkin Gazi Ahmet Muhtar Paşa kabinesi çekildi, onun yerine Kâmil Paşa kabinesi kuruldu (29 Ekim 1912). İkincisi ve asıl önemlisi, bozgun ortamının yarattığı havadan da yararlanan İT, bundan üç ay sonra ansızın yeniden iktidara geldi. Talat ve Enver Beyler'in düzenledikleri "*Babıâli Baskını*" (23 Ocak 1913) sonucu Kâmil Paşa istifa ettirildi. Yerine getirilen Mahmut Şevket Paşa, İttihatçı gruba karşı bağımsız kalmaya özen gösteriyordu ama kabinesinin tek dayanağı bu güçtü. Üstelik kabinede de birçok İttihatçı yer almıştı. Paşanın, muhaliflerce düzenlenen bir suikastta öldürülmesi (11 Haziran 1913) sonucu kurulan Prens Sait Halim Paşa kabinesi ise İT'nin kesin iktidarı demek oluyordu. Aynı yıl İT,

Levent Şahverdi Arşivi

Cemiyet/Fırka ikiliğine son vererek kendini "*siyasî fırka*" ilân etti ve Birinci Dünya Savaşı'nın bitimine kadar da ülkeyi *fiilen tek parti* olarak yönetti.

Görülüyor ki 1913 yılı, hem Meşrutiyet hem de İT için bir dönüm noktasıdır. Bu dönemeç, İT açısından üç temel değişmeyi vurgulamaktadır. İT cemiyet tipi ve yarı-gizli bir örgütlenmeden açık bir siyasal partiye dönüşmekte, çok partili bir meşrutiyet içinde kendine yer aramaktansa "tek parti" olmaya doğru gitmekte; ve Osmanlıcı programından uzaklaşarak ulusçu, Türkçü ve laik bir eğilim içine girmektedir. Bu sonuncusu, Arap tepki ve ayaklanmalarına (1916) gerekçe olacaktır.[63]

Şu var ki, 1913'te partileşme kararı alan İT, 1918'de önderlerinin yurtdışına kaçmasından sonra kendini dağıtma kararı verene kadar gerçek bir siyasal parti kimliğine bürünemedi; yarı-gizli bir baskı ve terör komitesi ruhuyla hareket etmekten vazgeçmedi.[64] Parti, imparatorluğun geleceğini belirleyecek en hayatî sorunlar karşısıda bile komplocu, oldubittici ve antidemokratik yöntemlere başvurmaktan, kapalı kapı siyaseti uygulamaktan geri kalmadı. Bunun tipik örneği, Birinci Dünya Savaşı'na sürüklenme sonucunu doğuracak olan karardan (sığınan Alman gemilerinin Karadeniz'e Rus limanlarını bombalamaya yollanması), nazırların ve sadrazamın bile haberinin olmayışıdır.[65]

Nisan 1914'te sadece İT'nin katıldığı ve bu yüzden de daha çok bir "plebisit"i andıran seçimler sonucunda oluşan meclis, 1912'de başlanan fakat Âyân ve Padişahça kabulü geciken anayasa değişikliğini tamamladı. Böylece *meclisin feshi*, bazı ufak farklarla 1876 sistemindeki şekline döndürülmüş, kolaylaştırılmış oluyordu.[66] Hatırlanacağı gibi bu değişikliğin amacı, meclisteki muhalefeti sindirmek ve gerektiğinde yeni bir meclisin oluşmasını sağlayabilmekti. Ancak, 1914'te tamamlanabilen bu değişikliğe artık pek ihtiyaç kalmamıştı. Çünkü bu tarihten sonra İT fiilen tek parti durumuna gelmişti. Nitekim bu dönemde "tatil" kararları (KE md. 7) aldıran (2 Ağustos 1914, 1 Mart 1915) İT, meclisin feshi yoluna gitme ihtiyacını duymamıştır. Tarihin cilvesi olarak bu önleme, savaş bitiminde başvurulacaktır. Ama başvuran, artık

Levent Şahverdi Arşivi

iktidardan devrilmiş ve önderleri yurtdışına kaçmış olan İT hükümeti değil, Padişah Vahdettin'di. Amaç, İttihatçı çoğunluğuna sahip meclisten kurtulmak ve galip devletleri yatıştırmaktı. Böylece, fesih mekanizmasını değiştiren İT, kendi silahıyla vurulmuştu.[67]

1914 yılı *asker-sivil iktidar ilişkileri* bakımından da bir dönemeç oldu. Bu tarihe kadar meşrutiyet yönetiminde siviller hâkim durumdaydı. Genç Türkler içinde siyasal kararları İT'den Talat, Nâzım, Cavit ve Hüseyin Cahit, muhalefet partisinden de İsmail Kemal, Prens Sabahattin ve Ali Kemal gibi sivil kişiler vermişlerdi. Küçük rütbeli Genç Türk Subaylar (Enver, Niyazi, Eyüp Sabri, Sadık Beyler...) yalnız 31 Mart Olayı, Haziran 1912'deki Halaskâr Zabitan Grubu Hareketi ve 23 Ocak 1913'teki askerî darbe gibi bunalımlar sırasında siyasal roller oynamışlardı. Yüksek rütbeliler ise (Mahmut Şevket Paşa, Mahmut Muhtar Paşa, İzzet Paşa vb.) Genç Türkler adıyla anılan siyasal kesimden değillerdi ve bunların politikayla yakından ilgileri de yoktu. İttihatçıların bunlarla zaman zaman işbirliği yapmış olmaları, bu iki grup arasında önemli ideolojik ayrılıkların varlığını da örtbas etmeye yetmiyordu.[68] 1914'ten sonra ise, asker/sivil ilişkilerinde üstünlüğü ele geçiren birinciler oldu.

Birinci Dünya Savaşı yenilgisi, İT'nin dağılması ve meclisin feshinden (21 Aralık 1918) sonra durum yine değişecek ve Mütareke döneminin yeniden canlanan gücü Saray (Vahdettin) olacaktır. Birbiri ardısıra gelip giden kabineler de Saray'a karşı bir denge rolü oynayamayacaklardır.[69] Ancak bu, kısa sürecek son bir canlanmadır. Bir yandan galip devletlerin baskısı ve sonra da başkenti ve yurdun çeşitli yerlerini işgal etmeleri, öbür yandan da yurdun önemli bölümünün giderek ulusal iktidarın etki alanına girmesiyle İstanbul sınırları içinde bile sözünü geçiremez hale düşen "Başkent monarşisi"nin ve Osmanlı Devleti'nin günleri artık sayılıdır. Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı da İstanbul'un işgali üzerine (16 Mart 1920) çalışmalarına süresiz ara verecek, daha sonra da padişahça feshedilecektir (12 Nisan 1920).

3- İttihat ve Terakki ile İlgili Bazı Kritik Sorunlar

Levent Şahverdi Arşivi

Bu konu ve dönemle (1908-1918) ilgili olarak ilk akla takılan soru şu olsa gerekir: II. Meşrutiyet'i hazırlayan, 31 Mart Ayaklanması'nı orduyla birlikte bastıran İT, 1913'e kadar neden doğrudan doğruya iktidar olmuyor, kendi hükümetini kurmuyor, hâlâ Abdülhamit devri paşalarının kurduğu kabinelerle yetiniyordu? Bu soruya cevap arayanlar, İT'nin iktidar için değil, Meşrutiyet'i ilân etmek için kurulmuş ve örgütlenmiş olması, kadrolarının genç ve tecrübesiz oluşu üzerinde durmuşlar, bu eksikliklerin İttihatçıları bizzat iktidar olmaktan çekinir hale getirdiğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca mevcut kamuoyunun, akıl ve bilgeliği "baş"ta değil "yaşta" buluyor olması da bir handikaptı. Böylece, iktidar isteksizliğini, bazı İttihatçılar bir "erdem" haline bile getirdi. İktidar korkusu ya da çekingenliklerini, "mevki hırslarının olmadığı"nı ileri sürerek açıklamaya çalıştılar.

İT, gücünü nereden alıyordu? Siyasal ağırlığını nasıl duyuruyordu? Akla gelen bir soru da budur.

İT *örgütsel gücünü* ihtilâlci ve yarı-askerî yapısından alıyordu. Cemiyet, Meşrutiyet'in ilânından ve hattâ 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasından sonra bile gizli çalışma ve tedhiş yöntemlerini terk etmedi. Örneğin Cemiyet'in 1908, 1909, 1910, 1911 kongreleri kapalı yapıldığı gibi, Merkez-i Umumî'leri de açıklanmadı. İT'nin ideolojik ve psikolojik üstünlüğü ise, meşrutiyet kahramanı oluşundan ve 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasında oynadığı rolden ileri geliyordu. İT'nin asıl politik-kurumsal güç kaynağı ise Ordu ve Meclis'ti. Özellikle, 31 Mart Ayaklanması'ndan sonra İstanbul'da ilân edilen ve 9 yıl kadar süren sıkıyönetim ve askerî mahkemeler onun başlıca baskı aracıydı. Komutan Mahmut Şevket Paşa'nın oldukça mesafeli tutumuna karşın bu dönem, İT'nin güçlenmesine, muhaliflerin ise sinmesine ve yarı askerî bir rejime yol açmıştır. Meclise gelince, buradaki ittihatçı çoğunluğa İttihat ve Terakki Fırkası adı verilerek dışarıdan, İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından kumanda edilmekteydi. Cemiyet/Fırka ikiliğine 1913'te son verilecek, İT kendini bir "fırka-i siyasiye" ilân edecektir. Nihayet, İT'nin güçlenmesine yarayan bir başka etken de, V. Mehmet Reşat'ın silik ve uysal kişiliğinin "Saray faktörü"nü devreden çıkarmış olmasıdır. Böylece İT'nin manevra alanı daha da

Levent Şahverdi Arşivi

genişlemiş oluyordu.[70]

Üçüncü soruyu şöyle düzenliyoruz: İT'yi otoriter ve antidemokratik davranmaya iten neydi? Bu soruya da burada ayrıntılı ve doyurucu bir cevap getirmeye olanak yoktur. Ancak belli başlı birtakım varsayımlara değinilebilir.

Bir görüşe göre, demokrasi ve özgürlük kavramlarıyla siyaset sahnesine giren İT'yi bu tezlerden saptıran başlıca iki neden vardı. Birinci neden *Türkçülük*'tür. İttihatçıların görünürdeki programları Osmanlıcılık ve Meşrutiyet'ti. Ama bunun eksiksiz uygulanması, gerçek siyasal program olan Türkçülük (ve Türkler) zararına sonuçlar doğuracaktı. O zaman iki yoldan birini seçmek gerekiyordu. Ya meşrutiyetten vazgeçilecek ya da meşrutiyet iyice saptırılarak uygulanacaktı. Meşrutiyet kahramanı olarak ortaya çıkan İT birinci yola gidemezdi. Böylece ikinci seçenekte karar kılındı. Seçimler, meclis ve kamuoyu, diktacı ve komplocu yöntemlerle sürekli baskı ve denetim altında tutuldu. Kendini Türklüğün tek koruyucusu sayan İT, iktidardan uzaklaştırılmayı kabul edemiyor, kendine karşı yönelen her türlü muhalefeti "vatana ihanet" sayıyordu.

İkinci olasılık, seçimlerin ve Meclis-i Umumi'nin *taşra tutucularının* bir yarışma ve etkinlik alanı haline gelmesinden duyulan korkudur. Meşrutiyetle seçimli ve parlamentolu düzene geçiş, tıpkı I. Meşrutiyet'te olduğu gibi, *taşra egemen sınıfı* olan eşraf, toprak ağası vb.nin yeniden yükselişine ve temsiline zemin hazırlamaktaydı. İttihatçı Jön Türklerin toplumsal ve idarî konumu ise bunu sineye çekmelerine elverişli değildi. Böylece, seçimler ve siyasal hayat üzerindeki İT baskısı, bir ölçüde İttihatçıların taşranın egemen sınıflarına karşı duyduğu tepkiden kaynaklanıyordu.[71]

İT'nin antidemokratik tutumunu, içinde bulunulan ortam da besliyordu. Geri tarımsal-feodal yapı ve kültür, demokrasi geleneğinin olmayışı, 30 yıldan fazla sürmüş olan istibdat dönemi başlıca etkenlerdir. Ayrıca dış müdahaleler ve savaş koşulları da otoritarizm için elverişli ortam yaratıyordu. Fransız ve İngiliz liberalizmlerine hayranlıkla işe başlayan Jön Türkler, bu devletlerin giderek Rusya'ya yanaşmalarından ürkünce, Abdülhamit'in dostu

Levent Şahverdi Arşivi

olan ve 1908'de karşı oldukları Almanya'ya yaklaşmak zorunluluğunu duydular.[72] Nitekim, kısa süren bir duraklamadan sonra, ülkedeki Alman nüfuzu yeniden canlandı. Bu arada çok sayıda subay eğitilmek üzere bu ülkeye gönderildi. Böylece, Osmanlı Ordusu içinde Prusya militarizminin yarattığı bir komplocu subay çekirdeği doğdu. Bunların yardımıyladır ki, Alman militarizminin Yakın Doğu siyaseti ve bunun "yerli" uzantısı olan Turancılık ülküsü uygulamaya konacaktır.[73] Bu eğilim ve yöntemlerin iç politikada da en katı uygulamaları beraberinde getirmesi ve muhalefete en küçük bir şans tanımaması şaşırtıcı değildir.[74]

Son olarak şu soruyu soralım: İttihat ve Terakki'nin bu dönemin siyasal hayatındaki yeri ve işlevi ne olmuştur?

1912'ye kadar iktidarı denetleyen ve iktidara tırmanan bir güç olan İT, 1913'teki Babıâli Baskını'yla tam iktidarını kurmuş ve fiilen tek parti haline gelmiştir. İT'nin bundan sonraki siyasetinin Anayasa Hukuku açısından iki önemli sonucu olacaktır. Birincisi, parlamento çoğunluğunun her şeye yetkin (kâdir) olduğu tezini dayatmış ve uygulatmış olmasıdır. Bu ise, antidemokratik işlemlerin parlamento iradesi biçimine sokularak hukukîleştirilmesi demektir. İkinci sonuç, İT'nin iktidarı ele geçirdikten sonra, bu "mevzi"i bir daha başkası tarafından alınamayacak biçimde "tahkim etmesi", adeta geçilmez bir "kale" haline getirmesidir. Bunun da, siyasal hayatta serbestçe yarışma ve açık iktidar ilkelerine nasıl ters düştüğü ortadadır.[75]

4- Milletler ve Meşrutiyet

Coğrafî ve nüfussal açılardan küçülmüş olmasına karşın Osmanlı Devleti 1908'den sonra da çokuluslu bir imparatorluktu. Dolayısıyla, II. Meşrutiyet rejiminde "milletler"in konumu, yeni düzenin işleyişini yakından ilgilendiren sorunlar arasındadır.[76] Türk ve Müslüman olmayan "milletler" Meşrutiyet'in yeniden ilânını sevinçle karşılamışlardı. Ancak, çok geçmeden bunların çoğunda önemli tutum değişiklikleri görülecektir. İT'ye karşı muhalefetin

Levent Şahverdi Arşivi

ötesinde, Osmanlı sistemi dışında seçenekler arama eğilimi de ortaya dökülecektir. Bunun çeşitli nedenleri ve göstergeleri vardır.

Bir kere, Jön Türklerin liberal kanadının değil de, İttihatçı kanadının iktidarda söz sahibi olmaya başlaması, bir dönüm noktası olmuştu. Temmuz devriminden bir ay sonra liberal eğilimli Kâmil Paşa'nın sadrazamlığa getirilmesi, İT'nin değil liberallerin iktidara yükselmesi biçiminde algılanmış, Rum ve Ermeni cemaatlerince iyi karşılanmıştı. Bunlar, devletçi, Türkçü, millici yönleri belirginleşen İT'den farklı olarak liberalizme, yerinden yönetim ve kişisel girişim ilkelerine bağlı görünen Prens Sabahattin çevresine (Liberaller) yakınlık duymaktaydılar. Ancak, Kâmil Paşa kabinesine karşın İT'nin etkili bir iktidar paydaşı durumuna yükselmesi, sonra da 31 Mart Olayı, bu cemaat liderlerini İT'ye ve meşrutiyet rejimine karşı tutum almaya itti.

Bununla ilişkili olarak, söz konusu cemaatlerin içinde milliyetçi, özerklikçi ve ayrılıkçı tutumlar daha da su üstüne çıktı. Örneğin, 17 Aralık'ta toplanan meclisin Rum mebusları pan-Helenist'ti. Türdeş nitelikli Rum cemaati üzerinde Ortodoks kilisesinin nüfuzu büyüktü. Rumlar kadar türdeş olmayan ve kendilerini özdeşleştirebilecekleri bir devlete sahip bulunmayan Ermenilerin, aydınları ve Anadolu'daki tüccar ve zanaatkârların çıkarlarını temsil eden ve nispeten Jön Türklerle işbirliğine açık olan Taşnaklar kanadında bile bağımsızlık eğilimi gelişiyordu.

Dinsel cemaat ve liderlerinin bir başka tedirginliği de, "Milletler" sisteminden gelen tarihsel ayrıcalıklarını ve fiilî özerkliklerini yitirmeleri olasılığıydı. 19. yüzyılın sonuna gelindiğinde, Yahudiler dışındaki bütün gayrimüslim "Millet"ler kendilerine birer dış koruyucu bulmuşlardı. Bu da ülkenin bağımsızlığını tehdit eden bir durumdu. Tanzimat ve KE hukukî eşitlik sağlamıştı ama, geleneksel cemaat ayrıcalıkları son bulmamıştı. Şimdiyse İT yönetimleri, cemaat örgüt ve önderlerinden bu ayrıcalıklarından vazgeçmelerini, diğer yurttaşlarla eşit statüye gelmelerini istiyordu. Bu, yerleşik ayrıcalıkların ortadan kalkması demekti. İT'nin, "Milletler" sisteminin ayrıcalıklarını kaldırıp her şeyi aynı hizaya getirme politikasını başarması durumunda, Rum ve Ermeni varlıklı sınıflarının kaybedeceği çok şey vardı. Bunlar, İttihatçıların temsil

Levent Şahverdi Arşivi

ettiği Türk küçük burjuvazisi üzerindeki üstünlüklerini de yitireceklerdi.

Milliyetler sorununun gizlediği bir sosyo-ekonomik boyut da vardı; yani sorun sadece etnik ve dinsel değildi. İT yönetimleri, etnik ve dinsel kökenleri ne olursa olsun bütün ayrıcalıklı sınıfların konumunu sarsacak, küçük ya da orta burjuvaziye iktidar yolları açacak bir aranış içindeydiler. Başlıca amaçları tam egemenliğin, ekonomik ve siyasal bağımsızlığın kazanılmasıydı. Kapitülasyonlar ve dış ticarî ilişkiler yoluyla büyük ayrıcalıklar elde etmiş gayrimüslim (Rum ve Ermeni) nüfusun varlıklı kesimleri ise böyle bir programa karşıydı. Bu yüzden de, iktidardan düşürülen tutucular ile iktidarın kendilerine verilmesini bekleyen yukarı sınıftan liberal Türkler ve Müslümanlar kadar, bunlar da İT'ye ve onun şahsında yeni rejime karşı tavır aldılar.

19. yüzyılın son çeyreğinde Doğu Avrupa'da filizlenen Yahudi milliyetçiliğinden (Siyonizm) fazla etkilenmeyen Osmanlı Yahudilerinin bu noktada da tutumu farklı oldu. Bunlar, Rum ve Ermenilerin tersine, Osmanlı Devleti'nin 19.yy.'da Avrupa dünya sistemiyle bütünleşip yarı sömürgeleşmesi sürecinin, Türklerle birlikte zarar gören kesimiydi. Bu nedenle de, İT'nin ekonomik ve siyasal bağımsızlık, orta sınıfların yükseltilmesi gibi siyasetlerini benimsediler; kaderlerini içinde bulundukları ülkenin diğer millî sınıflarıyla birleştirdiler. İttihatçılar da, Türk ve Yahudilerin, Hıristiyanların ekonomik egemenliğine meydan okumalarını teşvik ediyorlardı. Bu iki grup, İTC'nin yaratmak istediği yerli burjuvazinin önemli bir unsuru olmuştur.

Buna karşılık, diğer milliyetlerin İT yönetimindeki Meşrutiyet'e karşı tutum almaları, yeni rejimin başarısızlıklarında rol oynadı. 31 Mart Olayı öncesinde ve sırasında oluşan, Meşrutiyet karşıtı değilse bile İT karşıtı koalisyon, daha sonra da kendini gösterdi. 1911 Kasımı'nda, içinde Türk liberalleri ile tutucularını, Arapları, Arnavutları, Rum ve Ermenileri buluşturan ve İttihat ve Terakki karşıtı bir koalisyon olan *Hürriyet ve İtilaf Fırkası* kuruldu.

Burada II. Meşrutiyet'teki milliyetler/meşrutiyet sorunsalına değinilmiş olmasının nedeni, çokuluslu bir toplulukta demokrasinin imkânsızlığını değil, sadece zorluklarını vurgulamaktır. Türk

Levent Şahverdi Arşivi

olmayan mebuslar “Millet-i Osmaniye”nin değil, seçildikleri bölgelerin temsilcileri gibi davranmış, böylece ulusal-genel temsilin yerine “emredici etnik vekâlet” kurumu geçmiştir. “Çokulusluluğun cadı kazanı” deyiminin ifade ettiği de budur. Değişik unsurların ayrılıkçı yönelimleri, bu denemeyi objektif olarak zorlaştırmış bulunmaktadır.[77]

B. İDEOLOJİK HAYAT

II. Meşrutiyet, ideolojik alanda çok önemli bir dönüşüme sahne olmuştur. Abdülhamit döneminde Batı’nın liberal ve sosyalist çevreleri Osmanlı İmparatorluğu’ndaki milletlerin bağımsızlığını savunuyordu. Jön Türk aydınlarının da liberalliğe ya da sosyalistliğe özenmesi, İmparatorluğun dağılması demek olabilirdi. Bu yüzden onlar Osmanlıcı, İslamcı ya da Türkçü olabiliyorlardı. İslamcılığa sarılan Abdülhamit’ten farklı olarak Jön Türkler Osmanlıcılıkta karar kıldı. II. Meşrutiyet’in resmî ya da görünürdeki ideolojisi *Osmanlıcılık* oldu.

Ancak, II. Meşrutiyet yılları Osmanlıcılık ülküsünün iflasını belgeledi. “Osmanlı milleti”, “Osmanlı İttihadı” ya da “İttihad-ı anasır” tezleri, kendilerinden beklenen birleştiricilik rolünü oynayamadılar. Sonuçta, ne dış müdahaleler ne de Türk olmayan ulusların ayaklanma ve ayrılmaları önlenebildi.

Öte yandan, Arnavutluk, Irak, Suriye ve Yemen’de görülen ulusçu eylemler, “*din birliği*”nin de güvenilir bir dayanak olmadığını kanıtlamaktaydı. Aslında Osmanlı Türkleri ile Araplar arasında kapanmaz bir mesafe öteden beri vardı. Asya’daki anayurtlarını çoktan geride bırakmış, unutmuş ve Anadolu kültürüyle kaynaşmış olan Osmanlı Türkleri, kendilerini Asyalı ya da Ortadoğulu olmaktan çok “Akdeniz”li hissediyorlardı.[78] Gerçi çokuluslu imparatorluk, Türklerle Arapların da uzun yıllar birlikte yaşamalarına olanak vermişti. Bunda, din birliği önemli bir rol oynamıştı. Ama uluslaşma çağına girildiğinde işler değişmeye başladı. İmparatorluğun muteber unsuru Araplar bile 19. yüzyıldan itibaren ulusçuluğa yönelmişlerdi.[79] II. Meşrutiyet’in getirdiği liberal ortam sayesinde ve Jön Türklerin dilde Türkçülük

Levent Şahverdi Arşivi

politikalarına karşı da bir tepki olarak, özellikle Suriye eyaletinde (bugünkü Suriye, Filistin, Ürdün, Lübnan) Arap milliyetçiliği hızla gelişti.[80] Abdülhamit'le başlayan, Batı'ya karşı İslam enternasyonali yaratma düşüncesi, sonuçta Türk hilafetine karşı İslam ulusçuluğundan başka bir şey doğurmayacaktı.[81]

Böylece, nasıl Balkan ve Ermeni ulusçuluğu Osmanlıcılığın sonunu haber verdiyse, Arapların ulusçuluğa başlamaları, Osmanlıcılık ideolojisinin yedeği olan *İslamcılık* politikasının da tutunabilecek bir dal olmadığını ortaya koydu. II. Meşrutiyet, bel bağladığı ulusüstü değer yargılarının çöküşüyle birlikte, içinden çıkılmaz gibi görünen bir ideolojik bunalıma düşmüş oluyordu.

Bu durumda, İmparatorluğun Türklerine de sarılınacak son halka olarak bir tek "*milliyetçilik*" kalıyordu. II. Meşrutiyet günlerini anlatan Falih Rıfkı Atay şöyle der: "Bizler, Türkçülükle idealsiz kalmaktan ve boşlukta sallanmaktan kurtulmuştuk."[82] Gerçekten de, ulusçuluğa en son giren Türkler oldu; ama 1908'den ve özellikle Balkan savaşlarından sonra bu akım, hızla yükselen ideoloji haline geldi.[83] Jön Türk kanatları arasındaki mücadelede ağır basan İttihatçı milliyetçiliği, gerileyen Prens Sabahattin ve Hürriyet ve İtilaf'ın Osmanlıcılığı oldu. Bu ise, Jön Türklerin öteden beri asıl ve gizli programı olarak gösterilen ulusçuluğun, açık fakat göstermelik program olan Osmanlıcığı tahtından indirip onun yerini alması demekti.[84] Böylece, "Jön Türk İhtilali başlıbaşına bir Türk teşebbüsü" olma niteliğini su üstüne çıkarıyor,[85] Osmanlı-Türk aydınlarının kafasındaki dincilik, uyduculuk anlamındaki Batıcılık ve özellikle Osmanlıcılık hayalleri de yıkılmış oluyordu.[86]

İttihat ve Terakki ve II. Meşrutiyet ulusçuluğunun Turancı ve maceracı taşkınlıkları, yükselen yeni ideolojinin en olumsuz ve trajik serüveni olacaktır. Bir yoruma göre ise bu siyaset, "laikleştirilmiş ve modernleştirilmiş bir imparatorluğun ihtiyaç duyduğu ekonomik temeli ona kazandırmak için Pangermanist Almanya ile işbirliği yoluna gidilmesi"[87] demek oluyordu.

C. HUKUK REFORMLARI

Levent Şahverdi Arşivi

31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasıyla yeniden toparlanan meclis, yoğun bir yasama faaliyetine girişmişti. Mayıs 1909 başından ağustos sonlarına kadar süren bu dönem, "*meşrutî ıslahat dönemi*" diye adlandırılmıştır.[88] Yeni yasalar arasında Anayasa Hukukunu en yakından ilgilendirenler İçtimaat-ı Umumîye (toplantı), Matbuat (basın), Matbaalar ve Tatil-i Eşgal (grev) kanunlarıdır; ki bazıları Cumhuriyet döneminde de bir süre uygulanacaktır. Bunların dışında, eski düzeni tasfiye ve yeni düzeni pekiştirme amacıyla çıkarılan birtakım İrade-i Seniye'ler ve yeni yasalar daha vardır. Büyük gelir getiren padişah emlâkinin devlete mal edilmesi, saray personelinde kısıntı, bürokraside tasfiye yapılması, yüksek maaşların (ulema dahil) indirilmesi, saray ve hanedan ödeneklerinin azaltılması, alaylı subayların elenmesi, şahsî hukuk davalarına şeriye mahkemeleri yerine adliye (nizamiye) mahkemelerinde bakılması vb. konular, yeni düzenlemeler içinde en çok dikkati çekenlerdir. Besbelli ki bunlarla amaçlanan husus, merkezî feodalitenin gücünü kırmak ve çağdaş bir devletin temellerini atmaktı.[89] Bu önemli atılımlar Meşrutiyet'in burjuva-demokratik eğilimlerinin önemli bir göstergesi olup yabana atılmaması gereken yeniliklerdir. Buna karşılık iktidar 1908-9 yılında yükseliş gösteren işçi ve esnaf örgütlenmelerini, hareketlerini ve grev uygulamalarını yasakladı (Tatil-i Eşgal Kanunu, 1909). Bu yasakların getirilişinde de, Alman işverenleri ile Adliye Vekâletinde danışman olarak görevli Kont Ostrorog önemli rol oynadılar.[90]

II. Meşrutiyet'in hukuk alanındaki yenileştirme çabalarının bir başka özelliği, *hukuku laikleştirme* yönündeki uygulamalarıdır. Yargı organlarını birleştirmek ve şer'î kurumların etkisinden koparmak isteyen İttihat ve Terakki, mahkemelerin doğrudan doğruya ve yalnız Adliye Nezaretine bağlanmalarını sağladı. Böylece, laikleştirmenin yanısıra "yargı birliği" ilkesine de yönelinmiş oluyordu. Laikleştirme çabalarının bir başka uygulama alanı, kadın hakları ve aile hukukudur. Bütün yargı mercilerinin Adliye Nezaretine bağlanması zaten, aile hukuku ve ahvali şahsiye alanında dinî hukuktan ayrılma yolunda bir adımdı. Aynı yönde,

Levent Şahverdi Arşivi

evlenme ve boşanmada kadının durumunu iyileştiren düzenlemeler, hattâ "çok karılılık" olgusuna karşı alınan önlemler dikkat çekicidir. Dönem, kadınların öğrenim ve kamu hizmetlerine girme hakları konusunda da olumlu kazançlar sağladı.[91]

Yine hukuk reformları konusuda, bütün bu Meşrutiyet döneminin şu üç alandaki icraatından kısa kesitler vermek yerinde olacaktır: İdare, ekonomi ve köylü sorunu. Bunlarsız II. Meşrutiyet'i değerlendirmek bizi eksik ve tek yanlı sonuçlara götürebilir. Üstelik bu alanların her biri "Devlet sorunu"nu, yani Anayasa Hukukunu da çok yakından ilgilendiriyor.

II. Meşrutiyet, eski rejimden keyfî, kokuşmuş ve zalim bir *idare* devralmıştı. Sırtlarını yerel güçlere (ağalar, nüfuzlu kişiler, eşraf, vb.) de dayayan küçük memurların (nüfus, tapu, vergi memurları...) tabanını oluşturduğu bir idare piramidinin daha üst basamaklarında, keyfî işlemleriyle Ziraat Bankası ve amansız uygulamalarıyla Düyûn-ı Umumiye (Osmanlı borçları örgütü) ile "Reji" diye bilinen ve Osmanlı borçlarına karşılık tuz ve tütün işletmeciliğine el koyan Tekel idaresi yer alıyordu. II. Meşrutiyet'le birlikte halk ve köylü üzerinde idarenin ve yerel güçlerin kurduğu bu baskıların hafifletilmesine çalışıldığı görülmektedir.[92] 1909-11 yıllarında, yozlaşmış ve çürümüş taşra yöneticileri büyük çapta değiştirilip yerlerine "dürüst kişiler" getirildi. Yetkiler valilerin elinde toplandı. Halkın dilek ve şikâyetlerini saptamak ve onlara "anayasal (meşrutî) rejimin iyiliklerini anlatmak" amacıyla bu görevliler, halk ve köylü tabakalarıyla temasa geçtiler. İllerin yönetimini düzenleyen yeni Vilayetler Kanunu da bu sırada hazırlandı.[93] Meşrutiyet'in sonlarına gelindiğinde, Osmanlı taşra yönetimi eski düzendekiyle kıyaslanmayacak bir çehre değişikliğine uğramış bulunuyordu. En azından, merkezî devlet örgütü yönetim cihazına hâkim olmuştu. Bu merkezileştirme ve iyileştirme çabalarının olumlu meyvesi, mütareke döneminde ulusal kurtuluş hareketinin ve ulusal devletin örgütlenebilmesinde kendini gösterecektir. Gerek millî mücadelede gerekse sonrasında, II. Meşrutiyet'in getirdiği görece rasyonelleştirilmiş idare rejimi mirasından yararlanıldığı açıktır.

Ekonomi alanında II. Meşrutiyet, Türkler arasında ekonomik

Levent Şahverdi Arşivi

faaliyetlerin önemini kavratıcı ve bu faaliyetlere özendirici bir rota izlemiştir. Basında ve İttihat ve Terakki'nin düzenlediği konferanslarda bu konulara büyük ağırlık verildi. Bu arada, küçük sermayeli pek çok ulusal banka ve anonim ortaklık kuruldu.[94] 1916-17 yıllarına varıldığında, kurucuları, yöneticileri ve iştirakçileri Türk, "hissedarları genellikle orta sınıflardan gelme" 40 anonim ortaklık kurulmuştu.[95] Bu yeni çığırın, siyasal bilim ve kamu hukuku açısından üç önemli sonuç doğurduğunu söyleyebiliriz. Birincisi, ekonomik faaliyetleri düzenlemek ve teşvik etmek için çıkarılan yeni yasalarla (örneğin Sanayii Teşvik Kanunu) bir "*ekonomik kamu hukuku mevzuatı*"nın oluşmasıdır. İkincisi, canlanan yerli ekonomik faaliyetlerin beraberlerinde ekonomik bağımsızlık, "*millî iktisat*" fikrini ve siyasetini de sürüklemiş olmasıdır. Bu çığırın somut vargısı, 1914'te kapitülasyonların kaldırılmasıdır.[96] Üçüncü sonuç ise, oluşmaya başlayan millî (orta) sınıfın şimdiden ufuktaki "*millî devlet*" için potansiyel güç ve toplumsal temel olma vaadini ifade etmesidir. İttihat ve Terakki özellikle 1913'ten sonraki mutlak iktidarları döneminde "millî iktisat" siyasetini uygulamış, Türk kesimlerini burjuvalaştırmakta oldukça başarı elde etmiştir. 1917 yılına varıldığında, Türklerin hâkim olduğu bir "millî ekonomi" doğmuş, yeni bir sınıf, "Türk burjuvazisi" oluşmuş bulunuyordu.[97] Nitekim ulusal kurtuluş hareketi ve onu izleyen millî devletin kuruluşu aşaması önemli ölçüde bu toplumsal tabana oturacaktır.

II. Meşrutiyet'in, beraberinde bir *köylü politikası* getirmesi, dikkat çeken bir başka özelliğidir. Köylüler, Osmanlı İmparatorluğu'nun en çok ihmale uğramış kesimiydi. Bulgar ve Ermeni aydınları köylü sorunlarını dile getirmişler, bunların kendi "ulusal sorunları"yla kaynaşmasını sağlamışlardı. Türk aydınları ise köylüye karşı ilgisizdi. Nüfusun ezici çoğunluğunu oluşturan köylüler de siyaset dışı kalmışlardı.[98] İşte 1908 Devrimi, benzeri pek çok burjuva devrimi gibi zengince bir köylü literatürü ile çıkageldi. Köylü sorununun gündeme girmesiyle, köylünün maddî durumunun düzeltilmesi ve idareyle olan ilişkilerinin iyileştirilmesi yolunda birtakım yasal önlemler alındı.[99] Burada da, devlete yeni ve

Levent Şahverdi Arşivi

daha geniş bir toplumsal taban arama niyetini sezmek mümkündür. Aynı bakış açısı Cumhuriyet döneminde "halkçılık" ve "köylücülük" siyasetleri şeklinde belirecektir. Demek oluyor ki II. Meşrutiyet bu açıdan da bir köprü işlevi görmüştür.

IV. Değerlendirmeler

II. Meşrutiyet her şeyden önce *oluşum* biçimiyle bir yeniliktir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk defa olarak *aşağıdan yukarı* ve oldukça geniş tabanlı bir toplumsal hareket bu rejime geçişi, daha doğrusu dönüşü sağlamıştır. *Ferman Anayasa* modelinden *Misak Anayasa* modeline geçiş bunun anayasal alandaki ifadesidir. Abdülhamit 1876 Anayasası'nı tek yanlı iradesiyle ilân etmişti. 1909'daki anayasa değişikliği ise meclis tarafından yapılmış, padişaha dayatılmış ve kabulü sağlanmıştır.

Oluşum biçimiyle de bağlantılı olarak II. Meşrutiyet'in ve 1909 değişikliklerinin en temel katkısı, *egemenlik hakkı* ve bunun *kullanılışı* bakımındandır. Burada *egemenlik hakkı* monark ile millet arasında paylaşılmıştır. 1909 değişikliklerinin *misak* karakteri bu anlama gelir. Gerçi millet egemenliği ilkesi KE'ye açıkça girmemiştir ama yukarıda örneklendiği gibi, anayasa değişikliğini duyuran Heyet-i Âyân kararnamesi başta olmak üzere birçok belge ve demeç, "hâkimiyet-i milliye" düsturunu kabul ve ilân etmiştir.

Egemenliğin kullanılışı bakımından da dönüşüm büyük ve anlamlıdır. İlk defa olarak 1909 değişiklikleriyledir ki, yasama ve yürütme padişahtan koparak ayrı ve demokratik organlar haline gelmektedir. Millet'i temsil eden ve yetkileri artırılmış bir parlamento, bunun karşısında sorumlu bir bakanlar kurulu ile yetkileri budanmış bir monarktan ortaya çıkan tablo, gerçekten *meşrutî-anayasal* bir düzene geçildiğini göstermektedir. Monarşi asıl şimdi *meşrutî* bir kimlik almaktadır.

Dönem, doğrudan doğruya *monarşi kurumu* üzerinde de etkili olmuştur. Monarşi yalnız sınırlanmakla kalmamış, bir kurum olarak da epeyce örselenmiştir. Mutlak bir hükümdarın önce meşrutî düzene dönmeye kuvvet zoruyla razı edilmesi (1908), yerine gelenin silik ve uysal kişiliği (1914-1918) ve nihayet sonuncu padişahın

Levent Şahverdi Arşivi

(1918-1922) ulusal kurtuluş hareketine karşı tavır alması şeklindeki olaylar dizisi, bir kurum olarak saltanat makamını aşındırmış, yüzyıllardan beri örtündüğü kutsallık ve dokunulmazlık kaftanını onun üzerinden çekip almıştır. Türkiye'de 1922'de saltanatın kaldırılması, 1923'te Cumhuriyetin ilânı sırasında önemli bir direnmeyle karşılaşılmamış olması, ondan sonra da saltanatçı (monarşist) bir akıma rastlanmayışı, büyük ölçüde bu birikimlerle ilgilidir.

II. Meşrutiyet'in *iktidarın düzenlenişi* bakımından somut katkısı, *kuvvetler ayrılığı* ilkesini ve *parlamenter rejim*'i getirmiş olmasıdır. Yasama ve yürütme erklerinin padişahtan koparılarak ayrılmaları, bakanlar kurulunun Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu hale gelmesi, güvenoyu mekanizmasının işlemeye başlaması, meclisin güvenini alamayan kabine ya da üyelerinin göreve devam edememeleri, hükümet programları ve bunların meclise sunulması geleneğinin yerleşmesi gibi olgular, parlamenter rejimi kuran halkalardır. Bunun da özü, yasama-yürütme arasında yumuşak bir ayrılık ve karşılıklı denge silahlarının (düşürme-fesih) varlığıdır.

Ne var ki monarşik egemenlik anlayışının kökünden sarsılması, monarşinin kurum olarak gözden düşmeye başlaması, parlamenter rejimin benimsenmesi gibi önemli gelişmeler, II. Meşrutiyet siyasal pratiğinde milletin ve temsilcilerinin gerçek bir yükselişi anlamına gelmemiştir. Önce *hâkim parti*, sonra da fiilen *tek parti* durumundaki İttihat ve Terakki, baskı ve terör yöntemleriyle ve kısmen de ordu desteğiyle muhalefeti sindirmekte, ülkenin siyasal kaderini komplocu yöntemlerle belirleyebilmekte, parlamento dışı müdahalelerle iktidar değişikliklerine gidebilmektedir (Babıâli Baskını). Bu durumda meclis ve hükümet İttihat ve Terakki karşısında gitgide silinmekte, partinin *Merkez-i Umumî*'si siyasal sistemin gerçek karar organı durumuna yükselmektedir. Parti oligarşisi ya da "ezelî muhalif" Lütfi Fikri Bey'in sık sık kullandığı deyimle bir "coterie" (yâran), egemenliğin fiilî sahibi olmaktadır.

Bu bağlamda, *meclisin feshi* mekanizması siyasal komploların aracı olarak kullanılmakta, muhalefeti temizleme amacına hizmet etmektedir. Öte yandan, 1914'ten sonra savaş koşulları da bahane edilerek meclislerin tatili çığırı yeniden açılmıştır. Meclislerin ister

Levent Şahverdi Arşivi

dağıtıldıkları, isterse zoraki tatile gönderildikleri için toplanamamalarının Anayasa Hukuku bakımından yarattığı bir sonuç siyasal denetimin ortadan kalkması ise, öbürü de ülkenin *geçici yasalarla* yönetilmesi ve bundan doğan "*mevzuat anarşisi*"dir.[100]

II. Meşrutiyet'in olumsuzlukları hanesinde yer alan bir başka husus, ordunun ve ordu mensuplarının aktif politika içine girmiş olmalarıdır. Bu sürecin sonunda rejim *yarı-askerî* bir niteliğe bürünmüştür. Komitacılıktan yetişme İttihatçıların orduya siyaseti iyice sokmaları ve muhalefete nefes aldırmamaları, kendi karşıtlarının da ordu içinde örgütlenmelerine yol açmış (Halaskâr Zabitan Grubu ve Temmuz 1912 darbesi), iktidarın askerî darbeler dışında normal yollardan el değiştirmesine hemen hemen olanak kalmamıştır. Bilindiği gibi Mustafa Kemal'in gerek bu dönemde gerekse Kurtuluş Savaşı sonrasında en çok önem verdiği ilkelerden biri, sivil ve askerî güçlerin kesin ayrılığı ve ordunun politikadan çekilmesi olmuştur.

II. Meşrutiyet'in *hukuk reformları* feodal devlet yapısından kopuşu vurgulamak, Halk-Devlet ilişkilerini iyileştirmek ve laiklik yönünde bir ilerleme sağlamak bakımından olumlu adımlar olarak değerlendirilmelidir. Ancak bu reformların bazılarının sadece modern devlet anlayışından kaynaklanmadığı, dışa güven verme ihtiyacının da işin içine girdiği söylenebilir. Örneğin, şeriye mahkemelerinin Adliye Nezaretine bağlanmasında bu düşüncenin de payı vardı. Daha sonra Birinci Dünya Savaşı yıllarında bu mahkemelerin kaldırılmasına yol açan nedenlerden biri, Almanya ve Avusturya-Macaristan'a adlî kapitülasyonların kaldırılmasını kabul ettirmek isteğiydi. Bu yolla sözü geçen devletlere, kendi uyruklarının artık Osmanlı Devleti'nde tek tip çağdaş mahkemeler bulacakları güvencesi verilmek istenmişti.[101]

Yukarıda, II. Meşrutiyet'in siyasal hayatından söz edilirken, daha çok olumsuz noktalar vurgulanmıştı. Ama bu alanda olumlu birtakım değişmeler de yok değildir. Siyasete ilgi duyan ve siyaset yapan kitlenin genişlemesi, "*tebaa*" anlayışından "*vatandaş*" tipine geçiş, siyasal anlamda bir *kamuoyunun gelişmesi*,[102] her şeye

Levent Şahverdi Arşivi

rağmen *meclis içi muhalefetin* doğması, bu dönemin olumlu katkılarındandır. Hattâ II. Meşrutiyet'in en başarısız göründüğü alanda, ilerisi için en büyük hizmeti gördüğü bile söylenebilir: *Hürriyet*. Jön Türk hareketinin bu tılsımlı sözcüğü II. Meşrutiyet günlerinde ilk aylar dışında pek bir anlam taşımadı, ama halk kitlelerinin belleğine yerleşerek daha sonraki dönemlerin demokrasi ve özgürlük mücadelelerine de esin kaynağı oldu.[103]

II. Meşrutiyet'in bir başka önemli katkısı, iktisadî ve siyasî *bağımsızlık* fikrini ilk defa olarak ciddî bir şekilde su üstüne çıkarmış olmasıdır. Daha sonraki ulusal devlet aşamasına (1920 sonrası) bu noktadan kalkılarak ulaşılmıştır. Ayrıca, siyasal-ideolojik alanda II. Meşrutiyet, feodal ideolojiden kopuşu ve *ulusal-laik* bir ideolojiye geçişi simgeler. Turancı ve maceracı taşkınlıkları dışında bu geçiş ileri bir adımdır.

Nihayet, II. Meşrutiyet'in iktisadî ve sosyal *kalkınma* fikrini somut olarak getirdiği söylenebilir. Bu dönemin uygulamalarından söz ederken, idare, ekonomi ve köylü sorunlarıyla ilgili alanlarda atılan önemli adımlara değinilmişti. Bunlar, yeni bir anlayışın doğumuna işarettir. 19. yüzyıl Osmanlı reformcularının başlıca hedefi "Devleti düzeltmek"ti. Gerçi Jön Türkler de işe "Devleti kurtarmak" için başlamıştı. Fakat II. Meşrutiyet bu dar çemberi kırdı ve "milleti kurtarmak" fikri de gitgide ön plana çıktı. Toplumsal dönüşümler sağlanmadıkça Devletin de kurtulamayacağı ya da ayakta kalamayacağı fikri kendini kabul ettirdi. Bu nedenle II. Meşrutiyet aydınları, "Devleti kurtarma ülküsü ile ulusun gelişmesi ülküsünü bir arada görüyorlardı."[104] Bu "kurtarıcılık misyonları"nın ürettiği otoritarizm olgusuna ise, yeterince değinmiş bulunmaktayız.

Sonuç olarak II. Meşrutiyet rejimi, demokrasi ve özgürlükler pratiğindeki olumsuzluklarına karşın, *ulusal toplum*, *ulusal devlet* ve *ulusal egemenlik* tezlerinin ilk mayalandığı ortam olması bakımından önemli bir hizmet görmüş sayılabilir. Nitekim Türkiye'nin 1918'den sonraki siyasal-anayasal gelişmelerinde II. Meşrutiyet'in bu olumlu mirasından yararlanılacaktır.

Levent Şahverdi Arşivi

İKİNCİ KISIM

Ulusal Devletin Kurulması

Levent Şahverdi Arşivi

Birinci Dünya Savaşı ertesinde çokuluslu imparatorlukların dağılmasıyla Avrupa'da ulus devletler çoğaldı. Bu süreç yeni bir anayasacılık dalgasının da doğumu demek oluyordu.

Türkiye, farklı yollardan bile olsa, bu genel akış içinde yerini aldı. Çokuluslu Osmanlı İmparatorluğu döneminin son bulmasının ardından, anayasal tarihimizin ikinci büyük aşaması doğdu: *Ulus Devletin kurulması.*

Bu yeni dönem Mondros Mütarekesi ertesinden başlar ve esas olarak tek partili rejim dönemiyle örtüşür. *Ulusal Devletin Kurulması* ile ilgili bu kısım iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, 1921 Anayasası'na ayrılmıştır. İkinci bölümde ise, 1924 Anayasası'nın tek partili dönemdeki durumu ele alınmıştır. Bu Anayasanın çok partili yaşamdaki yeri ve rolü Üçüncü Kısım'a bırakılmıştır.

Levent Şahverdi Arşivi

BİRİNCİ BÖLÜM

1921 Anayasası Dönemi

1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (TEK), Osmanlı-Türk Anayasacılığında en keskin dönüm noktasıdır. Bu Anayasa, kısalığını kat kat aşan bir önce'ye, sonra'ya ve büyük öneme sahiptir.

I. Dinamikler-Kaynaklar

Türkiye'de 1921 yılında yeni ve özgün bir anayasanın doğumunu hazırlayan, biri *olaysal* öbürü *kurumsal* nitelikli iki büyük faktörler demeti vardır. Bunlardan birincisi, Osmanlı Devleti'nden "Türkiye Devleti"ne geçişi gerektiren siyasal gelişmeler dizisidir (A). İkincisi ise 1921 Anayasası'nın asıl yaratıcısı olan BMM ve rejimidir (B).

A. OSMANLI DEVLETİ'NDEN "TÜRKİYE DEVLETİ"NE GEÇİŞ

1918 sonlarındaki siyasal-anayasal çöküş, 1922 sonlarında siyasal-anayasal kurumlarıyla yepyeni bir devletin doğumuyla noktalanacak, bu büyük dönüşümde de Mustafa Kemal Paşa ve Kemalist önderlik belirleyici rol oynayacaktır.

Şu var ki, mütareke döneminin *nesnel koşulları* bu köklü değişimin de beşiği olmuştur. Kemalist önderliğin doğumundan önce ya da onun etkisi dışında Anadolu ve Trakya'da oluşan direniş ve kongre hareketleri, Anayasa Hukuku açısından da büyük değer taşımaktadır.[1]

1- Mütareke Ortamı

Levent Şahverdi Arşivi

Mütareke dönemi ve koşulları, bütün olumsuzluklarına karşın, siyasal-anayasal atılımlar için de elverişli maddî zemin yaratmıştı.

Bunların başında, Arap topraklarının kaybıyla birlikte doğal-ulusal sınırlara çekilme olgusu gelir. Öte yandan anayurdun bile paylaşılmak istenmesi, Osmanlıcılık, Panislamizm, Panturanizm, Amerikan mandacılığı gibi günü geçmiş, şoven, yayılmacı ya da teslimiyetçi akımların maddî temellerini çürütmüştü. Böylece, ulusal ve bağımsız bir toplumun ve devletin kurulması zorunluluğu kendini dayatmaktaydı. Bunun ideolojik ifadesi *milliyetçilik* olacaktır. Kısacası, olumsuz koşullar, feodal-ümmetçi-çokuluslu bir imparatorluk karşısında çağdaş bir seçenek oluşturan *uluslaşma* sürecini besliyordu. *Ulusal toplum*, *ulusal devlet* ve *anavatan* anlayışları bu zeminde yeşerecektir.

Siyasallaşma ve *demokratikleşme*, bu süreci tamamlayan diğer iki önemli veridir. Osmanlı Devleti ve hükümetlerinin teslimiyetçi tutumu, yerel önderler öncülüğündeki halk kitlelerini kendi kaderiyle doğrudan ilgilenmeye, yani *siyasallaşma*'ya (politizasyon) itmekteydi. Miting, toplantı, gösteri, grev, boykot, dernek, kongre tipi eylemlerin çokluğu bunun kanıtıdır. Yaklaşan yeni savaşın fütuhatçı ve yayılmacı değil antiemperyalist ve ulusal karakterli oluşu da, kitlelerin siyasal seferberliğine ve dolayısıyla *demokratikleşmeye* giden yolları açıyordu.

Bu objektif zeminin bereketliliğidir ki, yeni *anayasal tezler*'in de doğumunu sağlamıştır. Önce yerel kongre hareketleri ve iktidarları, sonra da ulusal (Kemalist) önderliğin bunları birleştirmesi sayesinde, ulusal toplum, anavatan, ulusal devlet tezleri formüle edilebilmiştir. Nesnel koşullar, Türkiye halkına, "*vatan*" kavramını yeniden tanımlamak ve bir "*millet*" haline gelmek için gerekli programları üretme ödevini yüklüyordu. Yerel kongreler, bölgesel ve ulusal kongreler ile Misak-ı Millî, aranan yeni devletin ülke sınırlarını, nüfus unsurunu ve egemenlik hakkını belirleyen adımlar oldular. Yeni anayasal tezlerin itici gücü *millet egemenliği* ilkesiydi.

Bu düstur, Mustafa Kemal'den önce yerel kongre hareketlerinde dile geldiği gibi, Amasya Tamimi, Erzurum ve Sivas kongreleri kararlarında da en yalın ifadesini bulmuştur: "Milletin istiklâlini gene milletin azmü kararı kurtaracaktır" ya da "kuvayi milliyeyi

Levent Şahverdi Arşivi

âmil ve iradei milliyeyi hâkim kılmak.” Millî irade ve millî egemenlik kavramları, bağımsızlığın elde edilmesinin de ön koşulu durumundadır. İç ve dış koşulların ağırlığı karşısında dayanacak başka bir güç olmayışı, milleti ve onun iradesini ön plana çıkartıyordu. Batı’da, feodal-aristokratik düzenlere karşı bir iç-egemenlik sorunu olarak doğan bu demokratik ilkeler, Türkiye’nin Mütareke günlerinde, *dış egemenlik (bağımsızlık)* ihtiyacının zorunlu dayanağı olarak yükselişe geçmekteydiler. Fakat bağımsızlık sloganı olarak doğan ulusal egemenlik kavramı, monarşiye karşı *demokratik egemenlik* ilkesi kimliğine de bürünmekteydi.

Mütareke dönemi koşullarının yeni *siyasal yapılar* ürettiği de görülür. Kemalist önderlik öncesinde ya da dışında, tamamen sivil toplum inisiyatiflerinden doğan ve açıkça iktidarlaşma (hattâ devletleşme) eğilimleri gösteren yerel kongre hareketleri bunun ilk halkalarıdır. Elviye-i Selase, Kuzeydoğu ve Doğu Anadolu, Batı Anadolu ve Trakya’daki kongre tipi siyasal yapılar, önce yerel sonra bölgesel karar ve yürütme organlarını yaratacaklardır. Bölge halkı içinde tek yanlı ve bağlayıcı kararlar alıp uygulayan bu organizmalar birer *siyasal iktidar* durumundaydılar. O kadar ki, Batı Trakya ve Kars’ta geçici hükümetler (devletçikler) kurulmuş, hattâ Kars’ta cumhuriyet ilân edilmişti (Mart 1919). “*Yerel kongre iktidarları”* denebilecek bu tür yeni ve temsili-demokratik siyasal kurumlar eliyledir ki, Anadolu ve Trakya halkı siyasal kaderini bizzat eline almaya başlamıştı. Bu, geleneksel monarşik devlet ve iktidar odağının da dışlanması, siyasal iktidarın ve egemenlik hakkının adım adım ve bölge bölge halk güçlerinin eline geçmesi demekti. Kemalist önderlik Sivas (Ulusal) Kongresi ile bunları birleştirmeye ve kendi bünyesinde eritmeye başlayacaktır. Bu defa da bu kongrenin genel kurulu olağanüstü yetkili bir siyasal karar organı, onun kurduğu Anadolu ve Rumeli Müdafaai Hukuk Cemiyeti (ARMHC) bir ulusal cephe, Heyet-i Temsiliye de bir ulusal yürütme organı rolü oynayacaklardır. BMM’ye giden yol bu şekilde açılmıştır. Yerel kongre iktidarları ulusal kongre iktidarına, ulusal kongre iktidarı da BMM iktidarına ve rejimine geçişin kurumları olmuşlardır.

Levent Şahverdi Arşivi

Mütareke dönemi koşulları *siyasal aktörler* dünyasında da köklü bir değişimi haber veriyordu. O zamanlara kadar daha çok Osmanlı Monarşisinin merkezindeki yaşlı, tutucu, teslimiyetçi kişiler ile varlıklı zümre temsilcileri arasına sıkışan siyaset olayı şimdi Taşra'ya yayılmaktaydı. 30 kadar yerel kongreye katılan 1500 civarında delegenin ördüğü siyasal temsil ağı bunun kanıtıdır. Bu dönüşüm, siyaset yapan kadroların sınıfsal konumlarında da anlamlı bir değişikliği vurgular. Merkezî monarşinin feodal-işbirlikçi ve bürokratik ağırlıklı siyaset kadrolarına karşılık, şimdi Taşra'da, *orta sınıf* ve *ulusal burjuva* karakteri ağır basan yerel unsurlar siyaset sahnesinde yükselmektedir (eşraf, tüccar, serbest meslek sahipleri, din adamları, aydınlar, memurlar vb.). Bunlar ülkenin ekonomik ve siyasal bütünlüğünü ve bağımsızlığını savunuyorlar, dolayısıyla İstanbul hükümetinden ve politikalarından tamamen ayrı düşüyorlardı.

Özetlemek gerekirse, Mütareke döneminin olumsuz koşulları, ilkin yerel güçlere sonra da bunları ustaca birleştiren Kemalist önderliğe ve bunların fiilî-demokratik iktidarlarına yol açmaktaydı. Bu güçler, teslimiyeti ve mutlakiyeti yeğleyen İstanbul Monarşisi'ne karşılık, krizin ancak *direnme ve demokrasi* ile aşılabileceğini ortaya koymuşlar, anayasal tezleri ve yarattıkları siyasal kurumlarla da bunu kanıtlamışlardır.

Ankara'da açılacak olan BMM, bu birikimin ürünü ve kaçınılmaz sonucudur.

2- BMM'ye Doğru

Mütareke döneminde Osmanlı Devleti'ne kalan coğrafyada bir *iktidar boşluğu* (interregnum) vardı. İttihatçı çoğunluklu Meclis-i Mebusan, Vahdettin tarafından feshedilmişti (21 Aralık 1918). Hükümetler "saray hükümeti" niteliğinde olup özellikle Damat Ferit Paşa'nınkiler teslimiyetçi ve direniş karşıtıydılar. Vahdettin bu dönemde iktidarı ele almış, meşrutiyeti fiilen askıda tutmuş, "mutlakiyetçi bir karşı ihtilâl" yapmıştı.[2] 1918 ve 1920'deki kısa süreli parlamentolu aralıklar bir yana, ülke "kararname" denen

Levent Şahverdi Arşivi

kanunu muvakkatelerle yönetilmek istenmiştir. Vahdettin döneminde bunların sayısı 621'dir. Bu ara dönemde, meclisin yokluğundan doğan boşluk, hiçbir temsilî yetkisi ve iktidarı bulunmayan *Şûra-yı Saltanat* toplantılarıyla (26 Mayıs 1919 ve 22 Temmuz 1920) doldurulmaya çalışılmıştır. Kısacası, II. Meşrutiyet bir kriz içindeydi; iktidar İstanbul dışında söz geçiremez durumdaydı.[3]

Anadolu ve Trakya'daki iktidar boşluğunu dolduran güç, önce *yerel kongre iktidarları*, sonra da bunları adım adım birleştiren ve kendi bünyesinde eriten *ulusal kongre iktidarı* olmuştu. Ancak, ulusal hareket, Kanun-ı Esasî'nin öngördüğü resmî kurumların çalıştırılmasında, özellikle Meclis-i Mebusan'ın toplanmasında ve ona dayalı bir hükümet kurulmasında ısrarlıydı. Anadolu ve Trakya'da temsile dayalı kongrelerin toplandığı ve bağlayıcı kararlar aldığı bir dönemde, artık, iktidarlar için seçim dışında bir meşruluk kaynağı pek kalmamıştı. Ali Rıza Paşa kabinesi de bunun farkındaydı ve Müdafaa-i Hukuk hareketini bir "taraf" olarak tanımaya yatkındı. Bahriye Nazırı Salih Paşa ile Mustafa Kemal Paşa arasında yapılan *Amasya Mülâkatı* ve üzerinde uzlaşılan *Amasya Protokolleri,* genel seçimlere giden anlaşma kapısını da açtı.[4]

Genel seçimler *İntihab-ı Mebusan Kararnamesi* (7 Ekim 1919) uyarınca Aralık 1919'da yapıldı. 12 Ocak 1920'de toplanan son Osmanlı Meclis-i Mebusanı, Müdafaa-i Hukukçu bir çoğunluktan oluştu. Ancak, işgal tehdidi altındaki İstanbul'da yapabildiği tek olumlu iş *Misak-ı Millî* (Ahd-i Millî) Beyannamesi'ni kabul etmek oldu (28 Ocak 1920). Esasları daha önce Mustafa Kemal Paşa tarafından çizilen bu belge, Osmanlı Devleti'nin ülke ve nüfus unsurları ile egemenlik (bağımsızlık) hakkını yeniden belirlemekteydi.

Böylece, ulusal kurtuluş hareketinin Anadolu'da saptamış olduğu ilkeler İstanbul'a, Meclis-i Mebusan'a taşınmış oluyordu. Ne var ki, İtilaf baskısı yüzünden iğreti oturan bu son parlamentonun günleri sayılıydı. Nitekim çok geçmeden İstanbul'un işgali (16 Mart 1920) üzerine çalışamaz duruma gelen meclis, Dr. Rıza Nur Bey ve

Levent Şahverdi Arşivi

arkadaşlarının verdiği bir takrir üzerine birleşimlerini süresiz erteleme kararı aldı. Bu "askıya alma" kararı, ileride başka koşullarda yeniden toplanabilmeye doğru da hukukî bir köprü oluşturabilirdi. İşte bunu önlemek isteyen Damat Ferit Paşa Hükümeti, Meclis-i Mebusan'ı fesih iradesini yayımlatmak suretiyle (11 Nisan 1920), meclis üyelerinin mebusluk sıfatlarını ortadan kaldırma yoluna gidecektir.[5]

Kâzım Karabekir'in, Ankara'da bir ulusal meclis toplanması önerisinin (17 Mart) de doğrultusunda Mustafa Kemal Paşa imzasıyla yayımlanan "*intihabat tebliği*" (seçim bildirimi), yeni bir dönemin başlangıcı oldu. Mustafa Kemal Paşa'nın niyeti, toplanacak meclisin rejimi değiştirecek bir kurucu meclis, bir "*meclis-i müessisan*" olması idi. Ancak bu konuda asker arkadaşlarından bazı uyarılar alınca, daha ılımlı bir deyimlemeyi yeğledi: "*Selahiyeti fevkalâdeyi haiz bir meclis.*" Söz konusu tebliğ bunu ve bu meclisin oluşumu için yapılması gereken yeni seçimin esaslarını bildiriyordu.[6]

Bu tebliğ, yürürlükteki seçim mevzuatına ters düşen hükümler de içeriyordu. Nüfuslarına bakılmaksızın her livadan eşit olarak 5 mebus seçilmesi, belediye meclisleri ile Müdafaai Hukuk örgütlerinin yerel yönetim kurulu üyelerinin bir tür "ikinci seçmen" sayılmaları, ayrıca İstanbul Meclisinden geleceklerin de yeni seçilmiş üyeler olarak kabul edilmeleri gibi esaslar buna örnektir.[7] Nüfuslarına bakılmaksızın livaların beşer temsilci göndermeleri, az nüfuslu ve azgelişmiş bölgelerin temsil gücünü arttıran popüler, demokratik ve eşitlikçi bir düzenlemedir. Bu durum, bazı federal sistemlerde (ABD, vb.), nüfusları ne olursa olsun bütün üye devletlerin (Eyaletler) ikinci mecliste (Senato) eşit sayıda temsilci bulundurmalarına benzer.

B. BMM VE YENİDEN YAPILANMA

Burada ilkin BMM'nin oluşumu ve kimliği üzerinde durmak gerekecek. Ardından, BMM'nin el attığı anayasal konular incelenecek. Bu konuların düzenlenme biçimleri 1921 Anayasası'na da temel oluşturmuştur.

Levent Şahverdi Arşivi

1- BMM'nin Oluşumu, Kimliği ve Anakuruluş Sorunları

TBMM üyeleri iki seçimden ve üç kanaldan gelmeydi. Seçimler Meclis-i Mebusan için yapılan (1919 sonu) genel seçim ile, Mustafa Kemal Paşa'nın Ankara'da toplanacak meclis için yaptığı çağrı uyarınca gerçekleştirilen ikinci genel seçimdi. Geliş kanalları İstanbul Meclis-i Mebusanı, yeni seçim sandığı ve Malta Adası idi. Mebuslar partili olmamakla birlikte, II. Meşrutiyet ve hattâ Abdülhamit günlerinin siyasal faaliyetleri içinde pişmiş kişilerdi; çoğu da Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri'nin aktif elemanıydı.

BMM açıldığında ilk oturumda 115 mebus vardı. Bu sayı salt çoğunluğun çok altındaydı. Sonradan gelenlerle bu sayı artış gösterdi ve bir ara 365'e kadar çıktı (18 Ağustos 1920). Fakat BMM'nin üye tamsayısı yine de kesinlik kazanamadı.[8] Bunun değişik nedenleri vardı. Başta, Meclis-i Mebusan'dan geleceklerin sayısı belli değildi. Ölüm, istifa, izin gibi nedenlerle meydana gelen eksilmeler de üye tamsayısını sürekli değiştirmiştir. Bazı üyeler aynı zamanda başka görevler de yapmaktaydı (komutanlık, valilik, vb.).

Meclis-i Mebusan'dan gelecek mebusların hukukî durumu da sağlam değildi. Bunlar, meclisleri feshedilmiş olduğundan mebusluk sıfatını yitirmişlerdi. TBMM'nin ilk kararı kendi oluşum biçimiyle ve bu sorunla ilgili oldu. Heyeti Umumiye'nin 23 Nisan 1920 tarih ve 1 sayılı kararıyla, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kere intihap edilen azalarla İstanbul Meclis-i Mebusanı'ndan iltihak eden azalardan müteşekkil bulunmasına karar verildi."[9] 26 Nisan'da Osmanlı Meclisi Mebusanı'nın Nizamname-i Dahilîsinin değiştirilerek uygulanması kabul olundu. Meclis 28 No'lu kararıyla, Malta'da sürgünde bulunan mebusların da mebus ödeneklerinden yararlanmalarını kabul etmiştir (31 Temmuz 1920). Fakat, Meclis-i Mebusan üyelerinin sürgit BMM'ye katılmaları beklenmemiş, 27 Ekim 1920 ve 61 sayılı kararla, bu tarihten sonra İstanbul meclisinden gelecek mebusların BMM üyesi sayılamayacakları duyurulmuştur.[10]

Birinci BMM'nin, milleti hukuken temsil etme niteliğinin yanısıra bir başka özelliği, sosyolojik açıdan da temsil yeteneğinin yüksek oluşudur. İkinci ve daha sonraki dönemlerde TBMM, asker-

Levent Şahverdi Arşivi

sivil bürokratik kökenli üyelerin ağır bastığı bir parlamento olacaktır. Birinci dönem meclisinde ise bürokrat kökenli üyelerin yanısıra çiftçiler, serbest meslek mensupları, ticaret erbabı, ulema vb. gibi gruplar da, sonraki dönemlere göre çok daha yüksek oranlarda yer almışlardır. Meclisteki tartışmaları canlı kılan da büyük çapta bu toplumsal ve düşünsel çeşitliliktir.[11]

Şu var ki, Birinci BMM'nin bu *sosyolojik temsil* gücünü, onun toplumun sadık bir aynası olduğu şeklinde anlamamak gerekir. Nüfusun büyük bölümü demek olan emekçi halk kitleleri ve özellikle köylüler temsil sürecinin dışındadır. Birinci BMM sosyolojik anlamda bunların değil, siyasal, toplumsal ya da dinsel açıdan nüfuz sahibi kişilerin, yani "*siyasal seçkinler*"in temsil edildiği bir mekândı. Bürokrat, eşraf, tüccar, serbest meslek erbabı, din adamı, çiftçi gibi kategorilerden oluşan bu elitler tabakası, kozmopolit karakteri ağır basan büyük ticaret burjuvazisi ile emekçi halk kitleleri arasında yer almaktadır. Sınıfsal deyimlerle ifade etmek gerekirse bunların o zamanların *orta sınıfları*'na ya da *milli burjuvazi*'sine denk düştükleri söylenebilir.

Ankara'da kurulan meclisin adının ne zaman seçildiğine gelince, ilk defa olarak açılış törenleri hakkındaki 21 Nisan tarihli genelgede, daha sonra da yine Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal tarafından asker ve sivil yöneticilere gönderilen 22 Nisan tarihli genelgelerde "*Büyük Millet Meclisi*" adı kullanılmıştı, 23 Nisan günü yapılan açılışta da en yaşlı üye sıfatıyla başkanlık yapan Şerif Bey, "*Büyük Millet Meclisi*"ni açtığını belirtmişti. Bazı yazarlar, "Büyük" sıfatının ilk resmî kullanımının Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile İcra Vekilleri kararlarında görüldüğünü, BMM'nin başına "*Türkiye*" sözcüğünün de 8 Şubat 1921 tarihli bir İcra Vekilleri Kararı ile ya da "23 Nisan'ın Milli Bayram Addine Dair Kanun"la (23.4.1922) eklendiğini ileri sürmekteler. Oysa daha ilk günkü (23 Nisan) 1 No'lu karar, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sureti Teşekkülü Hakkında Heyeti Umumiye Kararı" başlığını taşıyor, meclisin adını o günden resmîleştirmiş oluyordu.[12]

Öte yadan, TBMM çıkışlı birtakım işlemlerde zaman zaman "Osmanlı Devleti"ne ve kurumlarına yollamalar yapılmış olmakla

Levent Şahverdi Arşivi

birlikte, yeni meclisin sıfatları arasına “Osmanlıcılık” adına hiçbir şeyin işe karıştırılmamış olması da ilginçtir.[13]

Bu koşullarda oluşan bir meclisin kimliğini kabul ettirme ihtiyacını duymaması beklenemezdi. Bu bir *varlık* ve *meşruluk* sorunuydu. BMM’nin bu konudaki ilk önemli işlemi 2 sayılı ve 29 Nisan 1920 tarihli *Hıyanet-i Vataniye Kanunu* oldu. Bu yasa, BMM’nin meşruluğuna karşı isyan niteliğinde sözlü, yazılı ya da fiilî muhalefet ya da bozgunculuk yapanları vatan haini ilân ederek idam cezasıyla cezalandırıyordu. İstanbul hükümetleriyle meşruluk çatışmasının bir başka göstergesi, İstanbul ile her türlü resmî haberleşmenin kesilmesine ilişkin 6 Mayıs 1920 tarihli kararnamedir. Meşruluk çatışmasında, İstanbul hükümetlerine ve başkent monarşisine öldürücü darbeyi ise 1920 tarih ve 7 sayılı kanun indirecektir. Bu kanunla, İstanbul’un işgalinden (16 Mart) sonra İstanbul tarafından ve BMM tasvibi dışında yapılan ve yapılacak bütün antlaşma ve sözleşmeler ile verilen imtiyazlar geçersiz sayılıyordu.

TBMM; çeşitli yasalar, Heyet-i Umumiye kararları ve Beyannameleri ile “*maksad ve gayesi*”ni açıklamıştır. Özellikle Hıyanet-i Vataniye Kanunu, Nisab-ı Müzâkere Kanunu ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’ndan çıkan ortak formül, Hilafet ve Saltanatın, Vatan ve Milletin kurtarılması ve bağımsızlığı şeklindedir. Meclis, bu amaca ulaşana kadar çalışmalarını sürdürmek kararı almıştır.

BMM’nin açılmasından sonraki en önemli gündem maddesi yeni *ana-kuruluş* esaslarını saptamak oldu. Bu oluşuma yön veren, 24 Nisan tarihli konuşmasıyla Mustafa Kemal’dir. Daha sonra bir önergeye konu olup meclis kararına da dönüşecek olan bu ilkeler şöyle aktarılabilir:

Ülkeyi bölünme ve çöküşten kurtarmak için bütün güçleri birleştirmek gerekir. Büyük Meclis yalnızca bir yasama ve denetleme organı değil, ülkenin ve milletin kaderiyle “bilfiil” ilgili bir heyettir. Ancak, bütün işleri ayrıntılarına kadar bizzat göremeyeceğinden, kendi içinden seçeceği kişileri hükümet işlerini yürütmeye “memur” etmesi gereklidir. Meclis başkanı seçilecek kişinin yüce meclisi temsil eden bir kişi olarak hükümete de

Levent Şahverdi Arşivi

başkanlık etmesi, meclis adına hükümet kararlarına imza koymaya ve bu kararları onaylamaya yetkili olması gerekir. Böylece Reis, hükümetin diğer üyeleri gibi meclis önünde tam sorumlu olmalıdır. Öte yandan, padişah "cumhur-ı İslamın da reisi" olduğundan, saltanat ve hilafet makamlarının tutsaklıktan kurtarılmasına kadar, geçici olarak bile olsa bir "hükümet (devlet) reisi" tanımamak ya da bir "padişah kaymakamı" yaratmamak, "reissiz bir hükümet" (devlet) kurmak gerekir.[14]

Bu konuşmasından sonra Mustafa Kemal Paşa şu esasları içeren önergeyi verdi:

1. Bir hükümet kurulması zorunludur.
2. Geçici bile olsa bir "hükümet (devlet) reisi" tanımak ya da "padişah kaymakamı" seçmek doğru olmaz.
3. Mecliste yoğunlaşan millî irade vatanın kaderine fiilen elkoymuştur ve meclisin üstünde bir güç yoktur.
4. TBMM yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplar. Meclis'ten seçilip görevlendirilecek bir heyet hükümet işlerini yürütür. Meclis başkanı bu kurulun da başkanıdır.

Padişah ve halife baskıdan kurtulduğunda, meclisin düzenleyeceği "*esasat-ı kanuniye*" çerçevesindeki yerini alır.[15]

Bu önerge tartışılarak kabul edildi ve meclis kararı haline geldi. Aslında burada, "yeni bir hükümet teşkili" adı altında açıkça "yeni bir devletin kurulması"nın ana esasları öngörülmüştü. Mustafa Kemal ve Meclis, Kanun-ı Esasî'nin varlığı/yokluğu gibi netameli bir konuya şimdilik girmeden, ulusal iradeye dayalı tam yetkili bir meclis ile, ona bağlı ve sorumlu bir hükümetin anakuruluşunu gerçekleştirmiş bulunuyordu. Meclis, ülkenin ve padişahın geleceğini belirleme hakkını kendinde bulmuş olmakla, aslında bir *kurucu iktidar* kimliği de kuşanmış oluyordu. Bu bakımdan, 24 Nisan tarihli konuşmanın ışığında kabul edilen önerge, aslında 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na kadarki dönemde bir tür "*geçici anayasa*" niteliğindeydi. Bundan, ilerki Anayasayı da belirleyecek olan şu esaslar çıkmaktaydı: 1) Meclisin üstünlüğü, 2) Hükümet kurma zorunluluğu, 3) Geçici bir padişah vekilliği yaratmamak ve başkansız bir yönetim kurma gereği, 4) Meclisin seçtiği ve ona karşı

Levent Şahverdi Arşivi

sorumlu bir hükümet, 5) Meclis başkanının hükümetin de başkanı olması ve gerek hükümet gerekse meclis kararlarına imza koymaya yetkili olması, 6) Padişahın durumunun ileride koşullar netleşince Meclis tarafından yasal olarak yeniden düzenlenmesi.[16]

2- Yürütme İşleri

BMM'yi ilk günden uğraştıran konulardan biri de, yürütme işlerinin nasıl görüleceği sorunu oldu. Mustafa Kemal bir "hükümet teşkili" fikrini hararetle savunuyordu. Bazı üyeler ise yönetim işlerinin meclis encümenleri tarafından yüklenilmesini istiyordu. Bunlara göre, saltanat ve hilafet asıldı, şimdiki durum geçiciydi. Dolayısıyla, saltanat ve hilafet kurtarıldıktan sonra eski rejim yeniden işlerliğine kavuşacağından, içinde bulunulan geçiş döneminde uzun soluklu ve kalıcı organlar yaratmanın gereği de yoktu.

Sonuçta kabul edilen tez Mustafa Kemal'inki oldu. 24 Nisan günlü konuşması ile bunu maddeleştiren önergesindeki esaslar kabul edilerek, 25 Nisan tarihli ve 5 numaralı kararla "*kuvve-i icraiye teşkiline karar verildi*". Bunun için gerekli hazırlıkları yapmak üzere 15 kişilik bir Lâyiha Encümeni seçildi. Yönetim ve yürütme işlerini hemen ve geçici olarak üstlenmesi için de bir *Muvakkat İcra Encümeni* kuruldu. Mustafa Kemal'in doğal başkanlığında altı üyeden oluşan bu komisyon, ortada henüz ne bir yasa ne de anayasa bulunmadığı için "geçici"ydi. Ama yine de Encümen, adı "hükümet" olmamakla birlikte BMM'nin ilk hükümetiydi. Aynı gün, Genelkurmay Başkanlığı'nı yürüten İsmet Bey'in bu sıfatla Encümen'de yer alması kabul edildi.[17]

Yürütme kurulu ile ilgili ikinci adım, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı *Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun* ile atıldı.[18] Dört maddelik bu kanun birkaç noktadan önemli özellikler taşır.

Birincisi, bu yasayla "Muvakkat İcra Encümeni" biçimindeki geçici yürütme kurulu ya da yürütme kurulunun geçiciliği son bulmakta, TBMM rejiminde ilk defa olarak *İcra Vekilleri Heyeti*'ne

Levent Şahverdi Arşivi

hukukî ve kalıcı statü kazandırılmaktadır.

İkinci önemli özellik, bu yasa ile *meclis hükümeti sistemi* ve *kuvvetler birliği* ilkesinin billûrlaşmasıdır. Şöyle ki, icra vekilleri meclis üyeleri arasından ve mutlak çoğunlukla tek tek seçilir (md. 2); bunlar arasında çıkacak uyuşmazlıkları da BMM çözer (md. 4). Ayrıca her vekil kendi işleriyle ilgili olarak, mensubu olduğu meclis encümenine danışabilir (md. 3).

5 sayılı kararda "*kuvve-i icraiye*" (*yürütme kuvveti*) kurulmasına karar verildiği belirtilmişti. Bu deyim yerinde değildir. Üyeleri BMM tarafından doğrudan doğruya, tek tek ve ayrı ayrı seçilen, Meclis adına ve onun çizdiği çerçevede işgören, bu buyruklar içinde kalıp kalmadığı meclis tarafından denetlenen ve görevden alınabilen, "hükümet riyaseti" diye bir makamı bulunmayan, Meclis Reisi'nin doğal başkanlığı altında çalışan İcra Vekilleri Heyeti, bir yürütme *organı* ya da *gücü* değildi. Sistemde kuvvetler ve organlar ayrılığı yoktu. BMM, yasama ve yürütme erklerini kendinde toplayan tek güç ve organdı. Yürütme işlerini de, aslında kendi "*memur*"ları, "*ajan*"ları ve "*vekil*"leri olan kişiler eliyle gördürmekteydi ama, aslında bizzat kendi görüyor sayılmaktaydı. Nitekim Birinci TBMM tarafından kabul edilen kanunların hemen hepsinde, "*İşbu kanunun icrasında BMM memurdur*" ibaresi yer alacak, böylece yasaların yürütülmesi yetkisini dahi meclis kendi elinde tutacaktır.[19]

Üçüncü dikkat çekici nokta, on bir kişiden oluşan İcra Vekilleri Heyeti'nin üyeleri arasında *Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi*'nin de yer alması ve meclis tarafından seçilmesidir (md. 1). İsmet Bey, zaten 25 Nisan tarihli meclis kararından beri İcra Encümeni'ne katılıyordu. Yasa tasarısı görüşmelerinde, bir Müdafaa-i Milliye Vekilliği zaten varken bir de Genelkurmay Başkanı'nın İcra Vekilleri Heyeti'nde yer almasının gereksiz ve Kanun-ı Esasî'ye de aykırı düşeceği ileri sürülmüştür. Buna karşılık Mustafa Kemal ise, Müdafaa-i Milliye Vekâletinin tıpkı Osmanlı hükümetlerindeki Harbiye Nezareti gibi ordunun donatımıyla görevli olduğunu, Genel Kurmay Başkanlığı'nın ise savaşa hazırlıktan sorumlu sayıldığını belirtmiştir. Mustafa Kemal ayrıca, bu makamın Harbiye

Levent Şahverdi Arşivi

Nezareti'nden "müstakil ve bütün ef'al ve harekâtından Millet Meclisine karşı mesul" olması gerektiğini söylemiş, Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Reisi'nin de diğer vekiller gibi "siyasetten düşmesi" olasılığının bulunduğunu, bunun ise bir sakınca değil, yarar sağlayacağını vurgulamıştır.[20]

Nihayet, 3 sayılı kanun, kabul ediliş usulü bakımından özellik taşır. Tasarının görüşülmesi sırasında bazı üyeler bu konunun Anayasa (KE) değişikliği niteliği taşıdığı, dolayısıyla salt çoğunlukla değil, özel (mevsuf) çoğunlukla ve ad okunarak oylanıp kabul edilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu yolda verilen önerge benimsenmiş ama oy yetersayısı bakımından farklı bir yol tutulmuştur. Salt çoğunluk yeterli sayılmamakla birlikte, Kanun-ı Esasî'nin aradığı üye tamsayısının üçte ikisinin oyu yerine, oylamada hazır bulunanların üçte ikisinin oyu yeterli görülmüş, yasa tasarısı bu şekilde kanunlaşmıştır. Mecliste yaşanan nisap ve devamsızlık sorunları, KE hükmünün aynen uygulanmasına olanak verdirmemiştir.[21] Böylece, adi yasalar ile anayasa değişikliği için öngörülen kabul yetersayıları arasında bir ortalama yol bulunmuş ve uygulanmıştır.

3- BMM'nin Niteliği ve Çalışma Biçimi

BMM, Meclis-i Mebusan Dahili Nizamnamesi'nin değiştirilerek uygulanmasına karar vermişti (26 Nisan 1920). İcra Vekilleri Heyeti'nin oluşturulmasından sonra, BMM'nin niteliğinin ve çalışma biçiminin ne olacağı konusundaki çalışmalar hız kazandı. Hukuk-ı Esâsiye Encümeni (Anayasa Komisyonu) tarafından hazırlanan bir tasarı 18 Ağustos 1920'de genel kurulda görüşülmeye başlandı. *Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye* başlığını taşıyan bu tasarının 1. maddesi meclisin yetki ve işlevini şöyle tanımlamıştı: "Büyük Millet Meclisi, teşri ve icra kudretlerini haiz ve idare-i Devlete bizzat ve müstakilen vâzıülyeddir" (el koymuştur). Bu hüküm, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin ifadelenişi demek oluyordu. Tasarının ikinci maddesi, "Büyük Millet Meclisi, gayesinin husulüne değin

Levent Şahverdi Arşivi

müstemirren hal-i inikaddadır" hükmüyle *sürekli ve aralıksız çalışma* ilkesini getiriyordu. Genel kuruldaki tartışmalarda, "gayenin husulüne değin" ibaresini yeterince açık bulmayan ve padişahlık makamının hakları konusunda duyarlı davranan bazı üyelerin girişimiyle, söz konusu ibare "hilafet ve saltanatın ve vatan ve milletin istihlâs (kurtarılması) ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne değin" şekline getirilerek benimsendi. Tasarının 3. ve 4. maddeleri ise meclis genel kurulunun yıllık toplantı süresini dört ayla sınırlamakta, bu sürenin sonunda genel kurulca seçilecek ve her seçim çevresinden ikişer üyeden oluşacak daha küçük bir kurulun "daimî heyet" olarak görev yapmasını öngörmekteydi. Tasarının ilk dört maddesi bazı değişikliklerle BMM tarafından kabul edilmiş olduğu halde, Meclis sonunda 22 Ağustos tarihli birleşiminde tasarının tümünün reddine karar verdi.[22]

Bununla birlikte, söz konusu tasarının getirmiş olduğu kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi ile "*istimrar*" (aralıksız çalışma) ve "*müstemirren inikad*" (sürekli toplantı) ilkeleri, daha sonraki yasa ve anayasa çalışmalarında yeniden ele alınarak benimsenecektir.

"Mevadd-ı Kanuniye"nin ana özelliği, meclisi ve hükümetini geçici sayması, amaca bir kere ulaşılınca bunların yerini yine padişah ve Osmanlı hükümetinin alması idi. Bu eğilimiyle tasarının ve onu hazırlayan Hukuk-ı Esâsiye Encümeni'nin, tutucu ve ürkek bir zihniyetle soruna yaklaştığı anlaşılıyordu.[23]

4- Nisab-ı Müzakere Kanunu (5 Eylül 1920)

"Mevadd-ı Kanuniye"nin reddi, meclisin çalışma düzenini aksatan sorunları da yüzüstü bırakmıştı. Oysa, özellikle toplantı yetersayısı (nisab-ı müzakere) konusundaki tıkanmalar ciddiydi. Birçok üyenin izinli, mazeretli ya da görevli olmaları nedeniyle toplantı yetersayısına ulaşmak çok zor oluyordu. İşte Nisab-ı Müzakere Kanunu (5 Eylül 1920, No: 18), redde uğrayan tasarının yerine, BMM'nin çalışma düzeni ile ilgili esasları getirmek için kabul edilmiştir.[24]

Yasanın 1. maddesi, "Büyük Millet Meclisi, Hilafet ve Saltanatın,

Levent Şahverdi Arşivi

Vatan ve Milletin istihlas ve istiklâliden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti atiye (ilerki koşullar) dairesinde müstemirren inikad eder" (sürekli toplanır) hükmüyle, redde uğrayan eski tasarıdaki kuralı kabul etmiştir.

BMM'nin sürekli toplanık olması gereği, ülkenin içinde bulunduğu zor koşullarda kurulmuş ve olağanüstü yetkiler kuşanmış biricik organ olmasından doğuyordu. Mustafa Kemal Paşa'nın 22 Nisan 1920 tarihli genelgesindeki deyimiyle, bu meclis "bilumum mülkî ve askerî makamların ve umum milletin mercii" idi. Bu açıdan, olağanüstü koşulların son bulmasına ve ülkenin kurtarılmasına kadar BMM'nin sürekli toplantı halinde bulunması gerekiyordu. Öte yadan, BMM'nin yürütme yetkisine de sahip bulunmasından doğan bir sorun vardı. O ki meclis yasama ve yürütme yetkilerini de kendinde toplamıştı, *yürütme işlevinin sürekliliği* ilkesi gereğince, toplantılarının da aralıksız sürüp gitmesi gerekirdi. Yoksa, yürütme işlevini bizzat yerine getirmeye ya da bu işlevi kendi adına yerine getirmekle görevli İcra Vekilleri Heyeti'ni sürekli ve etkili biçimde denetlemeye olanak bulamazdı. İşte "istimrar" ya da "müstemirren inikad" ilkeleri bu gibi zorunlukların ürünüydü.[25]

Kanunun 1. maddesinde yalnız vatan ve milletin değil, aynı zamanda hilafetin ve saltanatın da kurtarılması hedefine işaret edilmesi, milletin biricik temsilcisi olan bir organın sanki ileride bu durumunu saltanat ve hilafet makamıyla paylaşmaya razı olabileceği anlamına geliyor ve ilk bakışta bir mantık çelişkisi sergiliyordu. Gerçek şu idi ki, içinde bulunulan ortamda kurtuluşçu güçler arasında saltanat ve hilafete bağlılık çok güçlüydü. "Mevadd-ı Kanuniye"nin ilk şeklinde bu konu "gayenin husulüne değin" gibilerden üstü kapalı bir formülle ifade edilmiş, genel kurulda ise padişahlık ve hilafet konusunda duyarlı üyelerin girişimiyle bu hedef, hem hilafet ve saltanat makamının hem de vatan ve milletin kurtarılması şekline büründürülmüştü. İşte Nisab-ı Müzakere Kanunu bu formülü devralıp tekrarlarken, saltanat ve hilafete bağlı mebusların yüreklerine de su serpmiş oluyordu.

Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun bundan sonraki hükümleri meclis

Levent Şahverdi Arşivi

üyelikleri, nisaplar, üyelikle bağdaşmayan işler ve üye ödenekleriyle ilgilidir.

TBMM'nin üye tamsayısının ne olduğu ve dolayısıyla toplantı yetersayısının nasıl hesaplanacağı konusu sürekli tartışmalara ve değişik çözümlere yol açmaktaydı. Üye sayısının artması, ama nöbetleşe toplu izinler yüzünden katılımın düşmesi nedeniyle, bu konularda ciddî bocalamalar ve çelişkiler yaşanıyordu. Nisab-ı Müzakere Kanunu esas olarak bu "çoğunluklar" sorununu çözmek için çıkartılmıştır. Yasa, her livadan 5 temsilci hesabıyla milletvekili toplamının yarıdan bir fazlasını toplantı yetersayısı olarak kabul etmiştir (md. 5). Bu durumda denklem şöyle kurulmaktadır:

5x66+330:2 = 165+1 = 166 (toplantı yetersayısı)
166:2=82+1 = 83 (karar yetersayısı)

Ne var ki uygulamada, devamsızlıkların artması nedeniyle toplantı yetersayısının daha da düşürülmesi yoluna gidilmiştir.[26]

Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun öbür maddelerinde de, üye sayısının kâğıt üzerinde artmasından, pratikte ise izin ve devamsızlıklar nedeniyle toplantı yetersayısına ulaşılamayışından doğan sakıncaları aşma dileği görülür. Şöyle ki, her livanın temsilci sayısı yasada gösterilenden aşağı düşmedikçe yeni seçim yapılmaz (md. 2). Bir yılda iki ay özürsüz ve aralıksız Meclise devam etmeyenler genel kurul kararıyla istifa etmiş sayılırlar (md. 3). Meclis üyeliğiyle memurluk aynı kişide birleşmez (bağdaşmazlık). Ancak, Heyeti Vekile üyeliği ve BMM kararıyla sefirlik, ordu ve kolordu komutanlığı görevleri buna istisnadır (md. 4).

5- Vekillerin Seçiminde Değişiklik (4 Kasım 1920)

İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun (2 Mayıs 1920, No:3), vekillerin doğrudan doğruya ve ayrı ayrı Meclis tarafından seçilmelerini öngörmüştü. Bu düzenleme, hükümet içinde görüş birliği ve dayanışmayı sağlamayı zorlaştırıyor, her şeyi bölük-pörçük hale getiriyordu. Bundan en çok yakınan da İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanı olan Mustafa Kemal idi. Meclisin 4 Eylül

Levent Şahverdi Arşivi

1920 tarihli birleşiminde Tokat Mebusu Nâzım Bey'in Dahiliye Vekâleti'ne seçilmesi, bir siyasal engellemeye ve tıkanıklığa da vesile oluşturdu. Mustafa Kemal daha sonra Nutuk'ta, "her gün yeni yeni siyasî faaliyet" göstermekle, "her hizb-i siyasî"yle temas kurmakla, Halk İştirakiyun Fırkası başında "gayrimilli faaliyet"te bulunmakla, hattâ "casusluk" ve "paralı uşaklık"la suçlayacağı Nâzım Bey'i vekillikten istifaya zorladı ve bunu sağladı. Daha sonra da Meclis gizli oturumunda bu konudaki görüşlerini açıkladı.[27]

Nâzım Bey'in Dahiliye Vekili seçilmesinin bir "anayasal bunalım yarattığı" teşhisinde bulunulmuştur.[28] Olayın hukukî boyutları için farklı düşünmek de mümkündür. Şöyle ki, meclis bu seçimi yaparken 3 sayılı kanuna dayandığı için yasal, bu kanun bir Anayasa (KE) değişikliği niteliğinde olduğu için de anayasal bir hak ve yetki kullanmış bulunmaktadır. Meclis ve hükümet başkanının seçilmiş bir vekili istifaya mecbur bırakması ise, yasal ve anayasal çerçeveye girmemektedir. Dolayısıyla, ortada Nâzım Bey'in seçilmesiden doğan bir anayasal bunalımdan ziyade, görev yapabilmek için gerekli ve yeterli şart olan meclisin güvenini almış bir bakanı adeta azleden Mustafa Kemal Paşa'nın eyleminden doğan bir siyasal bunalım ya da tıkanma vardır.

Şu var ki bu tavır belli bir ihtiyacı gidermeye yarayacaktır: Tutarlı bir bakanlar kurulunun yaratılabilmesi. İçinde bulunulan zor koşullarda bu değişiklik ihtiyacı kendini dayatmış bulunmaktadır. Meclisin ve İcra Vekilleri Heyeti'nin başkanı bunu en yakından tartabilecek durumdadır.

Nâzım Bey'in seçilmesinden (4 Eylül) tam iki ay sonra meclise verilen bir önerge ile icra vekillerinin seçimi usulünün değiştirilmesi, esas olarak bu ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı *İcra Vekilleri Kanununun İkinci Maddesini Muaddil Kanun* ile icra vekillerinin, BMM Reisinin meclis üyeleri içinden göstereceği adaylar arasından mutlak çoğunlukla seçileceği hükmü getirilmiştir.[29] Böylece BMM Reisi, doğal başkanı olduğu bakanlar kurulunun uyumlu bir şekilde çalışabilmesini sağlayacak bir olanak elde etmiş bulunmaktaydı.

Levent Şahverdi Arşivi

6- Yargı

Meclisin açılmasından anayasanın kabulüne kadarki dönemde, yargı ile ilgili bazı önemli kanun ve kararlar çıkarılmıştır.

Bunlardan biri, Sivas'ta geçici bir Temyiz Mahkemesi kurulmasına ilişkin 7 Haziran 1920 tarihli ve 4 sayılı kanundur.

İkinci önemli yasa, İstiklâl Mahkemeleri'ni kuran 11 Eylül 1920 tarihli ve 21 sayılı kanundur. Bununla yedi mahkeme kurulmuş ve bunlara meclis içinden ve tarafından 21 üye seçilmiştir. Bu örnek, TBMM'nin yargı yetkisini de kendinde gördüğünün kanıtıdır.

Olağanüstü koşullar, Heyet-i Vekile'nin yargı işlevine müdahale niteliğinde kararlar almasına da yol açmıştır. "*Tehcir*" (Ermeni göçertmesi) suçundan tutuklanmış olanların salıverilmeleri ve tutuksuz yargılanmaları (8 Mayıs 1920), *Kuva-yı Milliye* mensuplarının asker kişiler gibi yargılanmaları (30 Haziran), tutuklu ve hükümlülerle ilgili işlem ve kararların bunların askerlik görevlerini yapmaları için ertelenmesi (15 Haziran) gibi.[30]

Buna karşılık İstiklâl Mahkemeleri de "Beyannameler" yayımlayarak, yasama ve yürütme işlemi benzeri düzenlemeler yapmışlardır.[31]

7- Rejimin Niteliği

23 Nisan 1920 ile Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kabul edildiği 20 Ocak 1921 tarihleri arasındaki dönemde nasıl bir rejim vardır?

M. Goloğlu bu rejimi "*Üçüncü Meşrutiyet*" olarak nitelemektedir. Gerekçeleri şöyle özetlenebilir: Başta Nisab-ı Müzakere Kanunu (md. 1), mebus andı ve Mustafa Kemal Paşa'nın demeç ve genelgeleri olmak üzere birçok belge, BMM'nin amaçları arasında saltanat ve hilafet makamlarının da kurtarılmasını öngörmüştür. Öte yandan Mustafa Kemal bu meclise "meclis-i müessisan" (kurucu meclis) adını vermek istediği halde, yakın arkadaşlarından aldığı uyarılar üzerine bundan vazgeçmek zorunda kalmıştır. Ayrıca, TBMM ve üyeleri kendilerini Meclis-i Mebusan'ın devamı olarak algılamakta, Meşrutiyet rejimi içinde hissetmekte, Kanun-ı Esasî'ye bağlılık göstermekte, ihtilâlci değil, kuralcı bir tutum içinde

Levent Şahverdi Arşivi

bulunmaktadırlar. 7 sayılı kanunla, BMM'nin onaylaması koşuluyla İstanbul hükümetinin yaptığı ve yapacağı antlaşma ve sözleşmelerin geçerli olabileceğinin belirtilmesi de, Devleti temsil ve antlaşma yapma yetkisi konusunda "parlamentolu monarşi" modelinin devam ettiğini gösterir. Nihayet bazı resmî belgelerde "Zat-ı Hazret-i Padişahî ve Hanedan-ı Saltanat" (Geçici Bütçe Kanunu gerekçesi), "Osmanlı hükümeti", "Devleti Aliyye", "Memaliki Şahane", "Osmanlılar" gibi ad ve deyimler geçmektedir. Bu durumda BMM'nin özel bir "halk idaresi" rejimine yönelen bir "*meşrutiyet parlamentosu*" olarak göreve başladığı ve bu "*Üçüncü Meşrutiyet*" durumunun en azından Anayasanın kabul tarihi olan 20 Ocak 1921'e kadar böyle devam ettiği söylenebilir.[32]

Buna karşılık, Birinci TBMM'nin Osmanlı meclisinden apayrı özellikleri olduğu, bu nedenle de "*ihtilâlci*" karakter taşıdığı belirtilmiştir. Bu düşünce de şöyle özetlenebilir: Meclis'in adındaki "*Büyük*" nitelemesi, onun üstünde bir padişah otoritesi olmadığını gösterir. Bu meclis KE'ye göre ve yetkili kişi olan padişah tarafından değil, Heyet-i Temsiliye reisi tarafından toplantıya çağrılmıştır. Toplanma yeri de KE'ye göre olması gereken yer değil, Ankara'dır. Üstelik Âyân Meclisi de yoktur. Meclis üyeleri, yeni tipte bir siyasal cemiyetin, her ne pahasına olursa olsun direnmeye kararlı bir örgütün (ARMHC) temsilcileridir. Mustafa Kemal'in 22 Nisan tarihli genelgesinde belirtildiği gibi, "23 Nisan'dan itibaren bütün mülkî ve askerî makamların ve bütün milletin mercii Büyük Millet Meclisi'dir." Yani padişah ve İstanbul hükümeti ile KE'nin yasama organı devre dışıdır. Saltanat ve hilafet makamlarının kurtarılmasının ana hedefler arasında gösterilmesi ise daha çok taktik nedenlerle ilgilidir. Ayrıca, kurtuluştan sonra bunların kaderi yine ulusal irade tarafından çizilecektir. Dolayısıyla, ilk defa olarak millî egemenlik ilkesi Osmanlı-Türk anayasal tarihinin temeli durumuna gelmekte, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti gibi yönetim teknikleri bunu tamamlamaktadır. Meclis, aldığı kararlar ve çıkardığı yasalar bakımından da ihtilâlci karakterdedir. Hıyanet-i Vataniye Kanunu, İstanbul hükümetiyle resmî haberleşmenin yasaklanması, bu hükümetin yaptığı ve yapacağı sözleşme ve

Levent Şahverdi Arşivi

antlaşmaların BMM onayı olmadıkça geçersiz sayılması, İstanbul'daki Saltanat Şûrası'nda Sèvres Antlaşması'na imza konmasına oy verenlerle bu antlaşmayı imzalayanların vatana ihanetle suçlanmaları ve haklarında gıyabi hüküm verilmesi, İstiklâl Mahkemeleri'nin kurulması ve nihayet ülkede bir Anayasa varken (KE) kuruculuk yetkileri kullanılarak yeni bir Anayasa (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) yapılması gibi özelliklere sahip bir dönemin ve Meclisin, Osmanlı meşrutî rejiminden tamamen farklı ve "ihtilalci" bir yapıda olduğu ortadadır.[33]

Gerçekten de, hükümeti atayan, bunun ve meclisin karar ve kanunlarını onaylayıp ilân eden bir saltanat makamı işin artık içinde olmadığına göre, oluşan sistemin bir "Meşrutiyet" ya da "Üçüncü Meşrutiyet" sayılamayacağı, aslında adı henüz konmamış (konamamış) bir "Cumhuriyet" olduğu meydandaydı.[34] Yeni kurulan sistemin karar üretme ve uygulama süreçlerinde monarşinin ve monarkın rolü sıfırlanmıştı.

8- Kanun-ı Esasî'nin Durumu

TBMM, 1921 Anayasası'nın kabulünden önceki dönemde (23 Nisan 1920 - 20 Ocak 1921) kendisini Kanun-ı Esasî ile bağlı saymış, ama "selahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclis" olarak anayasada değişiklik yapma yetkisini de kendisinde görmüştür.

Örneğin bazı üyeler yasa tasarısındaki bir düzenlemeye karşı çıkarken görüşlerini "Kanun-ı Esasî'ye aykırılık" noktasına da (Genelkurmay Başkanının İcra Vekilleri Heyeti'ne dahil edilmesi) dayandırmışlardı. Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun da (2 Mayıs 1920) anayasa değişikliği niteliğinde sayıldığından, özel bir nisapla kabul edilmiştir.

Fakat, bir "*ihtilâl meclisi*" kimliğindeki TBMM'nin 1921 Anayasası öncesi dönemde bile, yani ülkede hukuken tek bir anayasa varken dahi, kendisini bu anayasayla tamamen kayıtlı hissetmediği de olmuştur. İcra vekillerinin seçilmesine ilişkin 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı kanun anayasa değişikliği niteliğinde sayılıp özel usullere göre kabul edilmişken, bu yasayı değiştiren 4

Levent Şahverdi Arşivi

Kasım 1920 tarih ve 47 sayılı kanunun kabulü sırasında yine KE usullerinin uygulanması önerilmişse de, bu defa buna uyulmamış, yasa değişikliği özel oy yetersayısı aranmadan ve işaret oyuyla oylanıp kabul edilmiştir. Bu tavır değişikliği, Kanun-ı Esasî'nin hükümeti olan İstanbul hükümetinin Sèvres Antlaşması'nı imzalamış olmasından doğan tepkiyle yakından ilgili olmalıdır. Nitekim, bir üyenin (Mazhar Müfit Bey) şu sözleri bu yoruma olanak sağlıyor: "Kanun-ı Esasî'nin bu Mecliste zaten yeri yoktur. Kanun-ı Esasî hükümeti, bugün sulhü kabul eden İstanbul Hükümetidir, bu hükümet değildir. İhtilâl hükümetinin Kanun-ı Esasîsi değildir. İhtilâl hükümetinin Kanun-ı Esasîsi yoktur."[35]

II. 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu

Türkiye'deki ulusal kurtuluş hareketi, daha yerel ve bölgesel kongrelerden başlayarak, Sivas Kongresi'nden geçerek ve nihayet BMM'nin toplanması suretiyle, *meşruluk* ve *hukukilik* niteliklerine sıkıca sahip çıkmıştı. Bu özellikler, Türkiye'deki ulusal kurtuluş hareketini 20. yüzyılın öbür kurtuluş hareketlerinin çoğunda görülen "fiililik" olgusundan (çete ve partizan savaşları, halk savaşı vb.) ayıran önemli noktalardır. Kurtuluş mücadelesinin yeni bir anayasa altında sürdürülmek istenmesi, *hukukilik* eğiliminin taçlandırılması demektir.

A. HAZIRLANIŞI

Hukuk-ı Esâsiye Encümeni'nin hazırladığı, *Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye* başlıklı kanun tasarısı Meclis'te reddolunmuştu (22 Ağustos 1920). Bu nedenle, TBMM'nin oluşumu, çalışma biçimi, niteliği ile ilgili sorunlar askıda kalmıştı. Gerçi çeşitli karar ve kanunlar bir "anayasal mevzuat" oluşturmaktaydı. Ancak bunlar başlıca konuları kucaklamaktan uzaktı. Bu yüzden de rejim tartışmaları sürüp gitmekteydi. Yepyeni bir dönüşüm yaşanmaktayken, geride kalmış bir siyasal dünyanın ürünü olan Kanun-ı Esasî'nin durumun gereklerine cevap getirmesi ise beklenemezdi. Kurtuluş Savaşı

Levent Şahverdi Arşivi

koşullarında oluşan yeni devlet ve iktidar düzenine ilişkin kuralları gösterecek yeni bir anayasa ihtiyacı belirginleşmişti.

Bunun gereğini yakından duyan İcra Vekilleri Heyeti'nin hazırladığı ve *Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu Lâyihası* başlığını koyduğu bir metin, yeni anayasaya giden ilk somut adım oldu. 18 Eylül 1920 günü Meclis genel kuruluna sunulan bu metin "Anayasa tasarısı" başlığını taşımakla birlikte, içeriği bakımından yer yer bir hükümet programı niteliğindeydi. Zaten o tarihten günümüze bu belge daha çok "*Halkçılık Programı*" adıyla anılagelmiştir.[36]

TBMM genel kurulunda metnin hukukî niteliği ve içeriği tartışmalara konu oldu. Bunun bir yasa (anayasa) tasarısı mı, yoksa bir hükümet programı mı olduğu soruları haklı olarak ortaya atıldı. İcra Vekilleri Heyeti adına konuşanlar bile ortada bir yasa tasarısından çok bir hükümet programının bulunduğunu kabul ediyorlardı. Sonunda belge, her şubeden seçilen üçer kişiden kurulu *Encümen-i Mahsus* adlı özel ve geçici (*ad hoc*) komisyona gönderildi. Komisyon raporunu hazırladı ve iki ay sürecek meclis görüşmeleri başladı (18 Kasım 1920).

Encümen, Halkçılık Programı'nın ilk dört maddesini ayrı bir "*Beyanname*" haline getirmişti. Bu metin TBMM tarafından kabul edilip yayımlandı. "*TBMM Beyannamesi*"nde meclisin işlevi ve ordunun konumuyla ilgili şu iki paragraf dikkat çekicidir:

"*Türkiye Büyük Millet Meclisi, millî hudutlar dahilinde (İslam ekseriyetinin) hayat ve istiklâlini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis andiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklâlini, yegâne ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hâkimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vâsıl olacağı kanaatindedir.*

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin hayat ve istiklâline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanların tecavüzatına karşı müdafaa ve bu maksada münafi (aykırı) hareket edenleri tedip azmiyle müesses (kurulmuş) bir orduya sahiptir. Emir ve kumanda selahiyeti Büyük Millet Meclisi'nin şahsiyet-i maneviyesindedir."

Levent Şahverdi Arşivi

Görüldüğü gibi *Beyanname* "sol" bir yaklaşıma sahiptir ve "sosyalizan" bir hava taşımaktadır. Bu, dönemin ve Bolşevik Devrimi'nin olduğu kadar, TBMM içindeki sol grupların da etkisini gösterir. Ancak buradaki "kapitalizm" bir ekonomik sistem olarak değil, dış sömürü ve saldırı şeklinde anlaşılmalıdır. Yoksa TBMM bir ekonomik sistem olarak kapitalizme karşı ve sosyalizmden yana tavır koymuş değildir.

Ülkenin nüfus unsurunu tanımlamada da ilgiç bir yön var. *Halkçılık Programı* gibi *Beyanname* de, bu unsuru "*Türkiye halkı*" şeklinde belirlemiştir. Bu niteleme dinsel bir karakter taşımadığı gibi, etnik bir anlam da ifade etmez. Her iki belge "Türkiye halkı" şeklindeki toparlayıcı terimle, Mütareke sınırları içinde yaşayan ve etnik kökeni ne olursa olsun siyasal birlik ve bağımsızlık temelinde yeniden buluşan kitleleri, bu *siyasî* ve *coğrafî zemin birliği* açısından tanımlamıştır.

*Beyanname'*de dikkat çeken bir başka nokta, ordunun işlevinin "emperyalist ve kapitalist düşmanların" saldırılarına karşı savunma olarak tanımlanışıdır. Ordu, Osmanlı ordularının cihat ve fetih ideolojisinden ayrılmakta, antiemperyalist ve ulusal savunma kavramı içindeki yerini almaktadır. Ayrıca bu yeni silahlı güç, Saray'ın emir ve egemenliğinden çıkıp TBMM'nin emir ve komutasına girmektedir. Bu durum, ordunun demokratik sivil ve saydam bir kurulun denetimi altına girmesi demektir ki, bunun İttihat ve Terakki'nin türettiği yarı askerî rejimden ne kadar farklı olduğu açıktır.

1921 Anayasası'nın görüşülmesi ve kabulünde katı anayasalar için ögörülen özel nisap ve kurallar uygulanmamış, olağan yasalar için varolan usuller izlenmiştir. Yürürlükte olduğu kabul edilen Kanun-ı Esasî, anayasa değişikliği için her iki meclisin (Mebusan ve Âyân) ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunu ve padişahın onayını gerekli görmüştü (md. 116). 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun yapımında ne Heyet-i Âyân'ın ne de padişahın bir rolü olabilirdi. Gerçi, tek meclisli TBMM 2/3'lük bir kabul yetersayısını baştan kabul edebilirdi. Nitekim, KE'de değişiklik niteliğinde algılanan 2 Mayıs 1920 tarihli İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun tasarısının kabulünde, üye tamsayısının

Levent Şahverdi Arşivi

değilse bile oturumda hazır bulunanların üçte ikisinin olumlu oyu aranmış, özel bir oy yetersayısı uygulanmıştı. Şu var ki, meclisin üye sayısı kâğıt üzerinde yüksek olmakla birlikte, fiilî üye sayısı daha düşüktü. Bu durumda anayasanın kabulü için özel yetersayı uygulanması, bu değişikliği ya da yeni bir anayasanın kabulünü olanaksız kılacaktı. Bu pratik düşünceye ek olarak, teorik bir özellik de daha serbest davranılmasını mümkün kılıyordu. BMM ilk günden beri kendisini kurucu bir meclis olarak gördüğünden, yeni bir anayasa yapımında uygulayacağı usul kurallarını da bağımsız olarak seçebilirdi.

Bu gibi pratik ve teorik gerekçelerledir ki, 1921 Anayasası'nın görüşülmesi ve kabulünde özel yöntemler ve özel kabul yetersayısı aranmamış, Anayasanın tümü son oylamada gösterme oyu (işarî oy) ile kabul olunmuştur. Böylece 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, Osmalı-Türk tarihinde adi kanunlar ya da *yumuşak* anayasalar için öngörülen normal usullerle görüşülmüş ve kabul edilmiş tek anayasa durumundadır.[37]

1921 Anayasası, hazırlanış ve kabul özellikleri bakımından Osmanlı-Türk anayasacılığının en demokratik, belki de tek demokratik örneğidir. 1876 Anayasası padişahın atadığı bir komisyonca hazırlanmış ve padişahın tek yanlı iradesiyle ortaya çıkmış bir Ferman Anayasası'ydı. 1909 değişiklikleri misak karakteri gösteriyordu; ama oluşumlarında yine de Heyet-i Âyân'ın payı ve padişahın onayı gibi antidemokratik ortaklar vardı. 1924 Anayasası, bağımsız davranmayı başarmış olsalar da adaylıklarını ve milletvekilliklerini Mustafa Kemal'e borçlu kişilerden oluşan bir meclis tarafından yapılmış olacaktır. 1961 ve 1982 Anayasaları ise askerî darbeler ve rejimlerin ürünüdür. Bu ikisi, aralarında hazırlanış koşulları ve içerikleri bakımından önemli farklar bulunsa da, demokratik kurucu organlar eliyle ve demokratik usuller yoluyla doğmuş değillerdi.

İki ay kadar süren anayasa görüşmeleri çok hararetli geçmiştir. Sonunda, yenilikçiler ve gelenekçiler bu ara dönem için temel sorunlarda uzlaşmayı bilmişlerdir. Günümüzün deyimiyle bu "consensus" sayesinde, çözülemeyen sorunların da ertelenmesi

Levent Şahverdi Arşivi

yoluna gidilmiştir.[38]

Üzerinde anlaşma sağlanan ve anayasa hükmü haline gelen konulara az sonra 1921 Anayasası'ndan söz edilirken değinilecektir. Burada sadece tartışılan ama kabul görmeyen birkaç ilginç hususa yer veriyoruz.

Meslekî temsil genel kurulda en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Encümen-i Mahsus tarafından hazırlanan tasarıda BMM üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından, ama "meslekler erbabı temsil edilmek üzere" seçilmesi önerilmişti. Bunu savunan üyeler korporatif temsilin halkı ve özellikle üretici tabakaları (çiftçi, zanaatkâr, vb.), "*memurin sınıfı*" (bürokrasi) karşısında daha güçlü kılacağı düşüncesine dayanmışlardır. Meslekî temsil, o zamanlar meclisteki en etkili düşünce akımı olan Halkçılık ilkesinin bir gereği olarak savunulmuştur. Buna karşı çıkanlar ise özellikle bu sistemin uygulanma gücünün bulunmadığına işaret ederek, meslekî temsilin esnaf vb. tabakaların siyasî bakımdan yetersiz mensuplarına ya da yerel nüfuz sahiplerine mecliste etkinlik vereceğini vurgulamışlardır. Sonuçta meslekî temsil önerisi reddolunmuş genel-siyasal temsil üzerinde çoğunluk sağlanmıştır.

İkinci önemli tartışma konusu, seçimlerin tek dereceli olup olmaması idi. Encümen tasarısında halkın "*doğrudan doğruya*" seçme hakkını kullanacağı belirtilmekle, *tek dereceli seçime* yer verilmişti. Meslekî temsille birlikte bu hüküm de reddolundu ve seçimlerin iki dereceliliğinin sürmesine çoğunlukla karar verildi. Meslekî temsili ve tek dereceli seçimi öngören tasarı hükmü şöyleydi: "Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca meslekler erbabı temsil edilmek üzere doğrudan doğruya müntehap (seçilmiş) azadan mürekkeptir." Kabul edilen hüküm ise şu oldu: "Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir."

Bu arada Tunalı Hilmi Bey'in biraz da Rusya'daki uygulamadan esinlenerek önerdiği "*Şûra'dan şûra'ya seçim*" (köy, nahiye ve vilayet şûraları kademeleri) usulü de, "eşraf meclisi"ne yol açacağı endişesi başta olmak üzere sakıncalı bulunup reddolundu. Kabul görmeyen iki demokratik öneri de, *halkoylaması* (referandum) ve *halkın kanun teklif etme hakkı*'nın tanınması yolundaki önergeydi.[39]

Levent Şahverdi Arşivi

Yine reddedilen bir başka ilginç öneri BMM'nin görevi ve oluşum biçimiyle ilgilidir. Mustafa Kemal tarafından hazırlanan ve sunulan Lâyiha'da (Halkçılık Programı) bu konu şöyle düzenlenmişti: BMM, toplanmasından sonraki dördüncü ayın bitiminde kendi içinden gizli oyla üçte bir üye seçer. Bunda, her vilayetten bir üye olması gözetilir. Bu heyet, BMM yerine geçerek ve ona ait bütün hak ve yetkileri kullanarak göreve devam eder (md. 13). BMM üye tamsayısını yüksek tutup sonra bunlardan üçte biri ile yılın üçte ikisinde yasama işlerini yürütmenin siyasal mantığı ne olabilirdi? Burada, ilk dört aylık BMM'nin bir "*kongre*" olarak değerlendirilmek istendiğine işaret edilmiştir.[40] BMM'nin yerel ve ulusal kongreler köprüsünden geçilerek kurulduğu hatırlanacak olursa, bu benzetmede isabet vardır. Tasarı asıl, kalabalık ve sürekli toplantı halindeki bir meclisle çalışma zorluğunu gidermek niyetiyle açıklanabilir. Önerilen maketin, Sovyetler Birliği'nde uygulanan, kısa süreli yasama organı Yüce Sovyet ve onun kendi içinden seçtiği ve onun adına yasama yetkisi kullanan Yüksek Sovyet Prezidyumu sistemine olan benzerliği dikkat çekicidir.

Meclis görüşmelerinin ısısının en yüksek noktaya ulaştığı sıralarda, iki askerî başarı Anayasanın son biçimini almasında ve kabulünde etkili olacaktır: Birinci İnönü Savaşı'nda düşman ilerleyişinin durdurulması ve Çerkez Ethem kuvvetlerinin dağıtılması.[41]

B. ESASLARI

1921 Anayasası ilk başta adı ile dikkati çekmektedir: Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu. Bu tarihe kadar Osmanlı anayasa literatüründe kullanılan deyim "Kanun-ı Esasî" idi. Yeni bir anayasa yapma ihtiyacını duyan BMM'nin ise, Kanun-ı Esasî yürürlükteyken kendi anayasasına aynı adı vermesi beklenemezdi.

Ayrıca Kanun-ı Esasî, bir Ana Kanun ya da Ana Yasa olarak bu tür metinlerden beklenen kuralları getirmişti. 1920 kurucuları ise geçiş döneminin dayattığı zorlukları ve sadece bunları aşmak üzere bir yeni anayasal metin hazırlığı içindeydiler. Bunu yaparken de tutumlu ve ölçülü davranmaları gerekirdi. İşte "Teşkilât-ı Esâsiye

Levent Şahverdi Arşivi

Kanunu" deyimi, sırf *ana kuruluşu* kastetmesi bakımından da daha uygundu.

Öte yandan bu terimin çok yakın tarihten gelen bir kaynağı da vardı. Kars'taki *Cenub-i Garbî Kafkas Hükümeti* tarafından ilân olunan ve bu yönetimin iskeletini kuran yasanın adı "*Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu*" idi.

20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı yasayla kabul olunan Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu (TEK) 23 madde ve bir de "Madde-i Münferide"den (ayrı madde) oluşan kısa bir *çerçeve anayasa* niteliğindedir. Bunun başlıca nedenleri, Kanun-ı Esasî'nin TEK ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte sayılması, çeşitli eğilimlerin yarıştığı Meclis'te bir "*geçiş dönemi*"nin asgarî ortak noktalarının saptanmasıyla yetinme isteğidir.

Gerçek bir anayasa sistematiğinden yoksun bulunan TEK, kişi hak ve özgürlükleri ile yargılama gibi temel anayasa konularını da düzenlememiştir.

Bir geçiş döneminin temel ihtiyaçları için hazırlanan kısa bir anayasa olmasına karşın TEK, Cumhuriyet anayasacılığı açısından uzun süre kalıcı ve hattâ silinmez izler bırakmış, daha sonraki anayasaları da etkilemiştir. Bunların başında, *Devlet* konusundaki devrimci değişim gelir. Bunu yeni *egemenlik* anlayışı izler. İktidarın düzenlenişi açısından da *kuvvetler birliği* ve *meclis hükümeti* sistemi 1960'lara kadar iz bırakmıştır. TEK'in kendine özgü bir yeniliği de *yerel yönetimler* ve *özerklikler* konusundadır. Nihayet TEK, kurduğu sistemin geleceği konusunda da düzenlemeler getirmiştir.

1- Yeni Bir Devlet: "Türkiye Devleti"

Osmanlı İmparatorluğu'nun varolduğu tarihte onun toprakları üzerinde çıkarılan TEK, "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" (md. 3) derken yeni bir devletten, "*Türkiye Devleti*"nden söz etmektedir. Aynı topraklarda bir başka devlet kurulduğunu ilân etmek TEK'in en devrimci yanlarından biridir. Gerçi Osmanlı İmparatorluğu 30 Ekim 1922 tarihli BMM kararıyla resmen son bulmuş olacaktır.[42] Ancak, bundan hemen sonraki bir

Levent Şahverdi Arşivi

başka karar bu son-bulmanın daha o tarihte (1921) gerçekleşmiş olduğunu ifade etmiştir: “O zamandan beri eski Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal edip yerine yeni ve Millî bir Türkiye Devleti (...) kaim olmuştur.”[43]

Devletin adının “*Türk Devleti*” değil de, “*Türkiye Devleti*” olması anlamlıdır. Ulusal Kurtuluş Savaşı esas olarak Türk milliyetçilerinin damgasını taşımakla birlikte, Türk olan ve olmayan unsurların antiemperyalist birliğini temsil ediyordu. Erzurum ve Sivas kongreleri belgeleri başta olmak üzere pek çok tarihsel kaynakta bu birlik, zaman zaman “İslam ekseriyeti”, “bilcümle anasırı (unsurlar) İslamiye” gibi terimlerle de ifade olunmuş, bunların “öz kardeş”liği vurgulanmıştı. Bu bakımdan “*Türkiye Devleti*” ibaresi, etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, belli bir siyasal coğrafya (Misak-ı Millî sınırları) içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesinin en üst noktası olan yeni devleti bütün kucaklayıcılığıyla ifade ediyordu.

“*Türkiye Devleti*” deyiminin kökeni üzerinde de durmak gerekir. 1918 Kasım ayı başında Kars İslam Şûrası ile Elviye-i Selase’de başlayan iktidarlaşma olayı devletleşmeye dönüşerek, ilkin *Cenub-i Garbî Kafkas Hükümet-i Muvakkate-i Milliyesi*’ne, sonra da “*Hükümet-i Cumhurriyesi*”ne hayat vermişti. Bu devletçiğin anayasası durumundaki “*Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu*” 8. ve 9. maddelerinde “Türkiye (Türkiya) Devleti”nden söz ediyor ve mini devletin kaderini onunkiyle birleştiriyordu. Oysa o tarihte bu adı taşıyan bir devlet yoktu; Mustafa Kemal Paşa daha Anadolu’ya bile geçmiş değildi. Varolan “Devlet-i Osmaniye” idi ki, kastedilen de bu değildi. “Türkiye Devleti” deyimi burada bilgece bir önsezi ve öngörüyle kullanılmıştı ve Anadolu topraklarında kurulması arzulanan devleti kastetmekteydi. İşte şimdi, iki yıl sonra gerçekleşen de buydu.

BMM İcra Vekilleri Heyeti ile Encümen-i Mahsus’un Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu lâyihalarında “Türkiye Devleti” ibaresi yoktu. Daha da çarpıcı bir isimlendirme yapılmış, “*Türkiye halk hükümeti*” denmişti. Bu da dönemin halkçı ve sosyalizan rüzgârlarını yansıtıyordu. “Türkiye Devleti” deyiminin TEK’e Rıza Nur’un önerisi üzerine girdiği anlaşılmaktadır. Fakat asıl Kars’taki

Levent Şahverdi Arşivi

devletçiğin cumhuriyet ilânındaki kıdeminin ötesinde, Ankara'da kurulan rejime hem Anayasasının (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) hem de devletinin adı (Türkiye Devleti) bakımından isim babalığı yaptığı söylenebilir.[44]

2- Egemenlik

TEK'in bir başka devrimci özelliği *egemenlik hakkı* konusundadır. Osmanlı anayasacılığı bu hakkın *sahipliği* konusunda kökten bir dönüşüm gerçekleştirmiş değildi. 1876 sisteminde monarşik egemenlik anlayışı korunmuştu. 1909 değişiklikleri öncesinde ve sırasında "hâkimiyet-i milliye" ilkesi, meclis kararları başta olmak üzere birtakım siyasal belgelerde dile gelmiş, egemenlik hakkı padişah ile millet arasında paylaşılır olmuştu. Şu var ki, II. Meşrutiyet anayasal metinleri, millet egemenliğini açıkça tanımış değildi.

İşte, TEK'in "Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir" diye başlayan 1. maddesi, egemenlik hakkını monarktan alıp kayıtsız şartsız bir şekilde millete vermesi bakımından, Osmanlı-Türk anayasacılık tarihinde keskin bir dönüm noktasıdır. O tarihten bu yana ulusal egemenlik ilkesi anayasacılığımızın temel taşıdır.

1921'de bir anayasa ile egemenlik hakkının kayıtsız şartsız millete ait olduğunun ilân edilmesi, monarşik egemenliğin, monarşinin ve Osmanoğulları soyuna ait sayılan saltanat hakkının da reddi demekti. TEK'te, Madde-i Münferide ve Nisab-ı Müzakere Kanunu eliyle saltanat ve hilafet kurumlarına yapılan dolaylı yollama dışında, bunlarla ilgili bir düzenleme ve tanıma yoktur. Böylece, egemenliğin millete ait olduğunun ilânı, saltanat ve hilafetin yoksanması anlamına gelmekteydi. Ancak, bu gerçeğin adının konabilmesi için Kurtuluş Savaşı'nın başarıya ulaşmasını beklemek gerekecektir.

Kurtuluştan sonra çıkarılan bir Heyet-i Umumiye kararında bu durum şöyle dile getirilmiştir:

"*Türk Milleti saray ve Babıâli'nin ihanetini gördüğü zaman Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ısdar ederek onun birinci maddesi ile*

Levent Şahverdi Arşivi

Hâkimiyeti Padişahtan alıp bizzat Millete ve ikinci maddesi ile icrai ve teşrii kuvvetleri onun yed-i kudretine vermiştir. Yedinci madde ile de harp ilânı, sulh akdi gibi bütün hukuk-ı hükümranîyi milletin nefsinde cem eylemiştir.

Binaenaleyh, o zamandan beri eski Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal edip yerine yeni ve Millî bir Türkiye Devleti, yine o zamandan beri padişahlık merfu (kaldırılmış) olup yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi kaim olmuştur."[45]

Aslında, egemenlik hakkını millete veren TEK değildir. 1918-1920 döneminde milletin kendisi bu egemenliği eline almıştır. Mustafa Kemal'in Anadolu'ya geçmesinden önceki tarihlerde ya da bu tarihten sonra Kemalist önderliğin etkisi dışında oluşan yerel bölgesel kongre hareketleri *irade-i milliye* adına ortaya çıkmışlar, milletin ya da bölge halkının siyasal kaderini belirleme hakkını kendilerinde bulmuşlardı. Mustafa Kemal eksenli ulusal önderlik hareketi de Amasya Tamimi ile başlamak üzere, daha sonra Erzurum ve Sivas kongreleri kararlarıyla millet egemenliği ilkesini kuvvetle vurgulamıştır. "Milletin istiklâlini yine *milletin azim ve kararı kurtaracaktır*" şeklinde Amasya Tamimi'nin (md. 3) ardından Erzurum ve Sivas Kongreleri Beyannameleri (md. 2) "*irade-i milliyeyi hâkim kılmak*" esasında birleşmişlerdi.

Egemenlik hakkının *kullanılışı* bakımından da 1921 Anayasası'nın getirdiği ilginç bir düzenleme vardır. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu bildiren hüküm (md. 1) şöyle devam etmektedir: "İdare usulü halkın mukadderatını *bizzat* ve *bilfiil* idare etmesi esasına müstenittir" (dayalıdır).

Bu hüküm ve özellikle buradaki "*bizzat ve bilfiil idare*" vurgulamaları, *doğrudan demokrasi* çağrışımları uyandırmayacak türden değildir. Egemenlik hakkının sahipliği konusundaki köklü dönüşümden sonra, bu hakkın *kullanılışı* bakımından da yepyeni bir anlayışla karşı karşıya bulunduğumuz açıktır. Bu yorumu besleyen ve birbirini tamamlayan iki olguya değinmek gerekir.

Birincisi, Kemalist önderliğin öncesinde ya da dışında oluşan yerel-bölgesel kongreler ile bu önderliğin damgasını taşıyan bölgesel ve ulusal kongrelerde bölge halkları ya da ulus, Osmanlı

Levent Şahverdi Arşivi

Devleti kurumlarına rağmen seçtikleri kongre delegeleri eliyle "mukadderatlarını bizzat ve bilfiil elde etme"ye zaten başlamışlardı. 1921 Anayasası bu durumu saptamış ya da kastetmiş sayılabilir.

İkinci anlamlı husus doğrudan doğruya 1921 Anayasası'ndan çıkmaktadır. TEK, ileride ele alınacağı gibi, Vilayet ve Nahiye Şûraları öngörmektedir. Gerçi bunlar da doğrudan demokrasi değil, temsilî (yerel) demokrasi kurumlarıdır. Ayrıca bunların "Muhtariyeti" (özerklik) tanınmış olmakla birlikte, bu özerklik idarî alanla sınırlıdır, "halkın mukadderatı"nı ilgilendiren siyasal bir yönü yoktur. Fakat, yerel temsilî kurumlar eliyle vilayet ve nahiyeler halkının yönetime katılma hakkının hiçbir Osmanlı-Türk Anayasasında o gün bugün bunca geniş tutulmadığı hesaba katılırsa, TEK'in 1. maddesindeki hükmün bu durumla da ilgili olduğu düşünülebilir.

Ancak gerçek şudur ki, TEK doğrudan ya da yarı doğrudan demokrasiyi değil, temsilî demokrasiyi benimsemiştir: "Büyük Millet Meclisi milletin yegâne ve hakikî mümessilidir" (md. 2); "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" (md. 3). Anayasa görüşmeleri sırasında önerilen referandum ve halkın kanun teklifi kurumları kabul görmemiştir. Meclisin feshi kurumuna yer verilmemesi de sadece kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin seçilmiş olmasından değil, ayı zamanda *saf temsil* anlayışından dolayıdır.[46]

1921 Anayasası döneminde, egemenliğin BMM tarafından temsil olunduğunu bildiren bir başka hukuk metni, BMM'nin 1-2 Kasım 1922 tarihli ve 308 sayılı Heyet-i Umumiye kararıdır. Bu karar, daha başlığından ("Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuk-ı Hâkimiyet ve Hükümranînin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı"), BMM'nin milletin egemenlik ve hükümranlık hakkının "*mümessil-i hakikisi*" (gerçek temsilcisi) olduğunu ifade etmiştir. Karar metninde de "Türkiye halkı"nın Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile egemenlik ve hükümranlığını TBMM'nin manevi kişiliğinde "*temsile ve bilfiil istimale*" (fiilen kullanmaya) karar verdiği" yazılıdır.[47]

Demek oluyor ki, "halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare

Levent Şahverdi Arşivi

etmesi", BMM eliyle bu işi yapması anlamına da gelmektedir.

TEK, millî egemenlik anlayışıyla birlikte *halkçılık* ilkesini kendine felsefî temel seçmiştir. Bu ilke özellikle *halk idaresi* ya da *demokratik yönetim* anlamında kullanılmaktaydı. BMM'nin yanısıra ilerde değinilecek olan yerinden yönetim kurumları niteliğindeki "şûralar" bu sistemin yerel organizmalarıydı. 1921 Anayasası'na başlangıç oluşturan Halkçılık Programı ile bunun Encümen'den geçmiş biçiminde rejimin adı "*Türkiye Halk Hükümeti*" olarak konulmuştu.[48] Mustafa Kemal de Halkçılık Programı'ndan itibaren "halk idaresi" ve "halkçılık" deyimlerini "Cumhuriyet" sözcüğü yerine kullanmıştı.[49] Halkçılık, laik bir egemenlik teorisi anlamına geliyordu ve Mustafa Kemal tarafından "hükümetlerin halkın eline geçmesi" şeklinde tanımlanıyordu.[50]

3- Kuvvetler Birliği ve Meclis Hükümeti

TEK, "İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz eder" (md. 2) hükmüyle *kuvvetler birliği* ilkesini açıkça benimsemiştir.

Böylece BMM, kuruculuk ve yasama yetkilerine ek olarak yürütme yetkisini de kuşanmıştır. "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi hükümeti' unvanını taşır" diyen 3. madde hükmü de bunu pekiştirir. "İdare olunur" ibaresinin yürütme ve idare işlemlerini de kastettiği açıktır. Yürütme işlerini Meclis adına görmek için oluşturulan kurul bile Meclis bağlantılı bir adla isimlendirilmiştir: "*Büyük Millet Meclisi Hükümeti*."[51]

Ayrıca BMM, yasaları yürütme işini de kendi üstünde saymaya devam etmiştir. Hemen bütün yasalarda, "İşbu kanunun icrasında BMM memurdur" hükmüne rastlanır.[52]

Bu sistemde İcra Vekilleri Heyeti, BMM'den doğan, ona bağımlı ve onun denetimi altında çalışan bir kuruldur. Daha 1921 Anayasası yokken BMM bir kararla onu yaratmıştı: "Kuvve-i icraiye teşkiline karar verildi." Yani Heyet, doğumunu bir anayasaya, geleneğe ya da monark buyruğuna değil, meclis iradesine borçluydu. 1921

Levent Şahverdi Arşivi

Anayasası'na göre de bu heyet, BMM tarafından özel kanununa göre seçilen üyelerden oluşur. Bunlar, içlerinden birini kendilerine reis seçerler. Ancak Meclis Reisi, İcra Vekilleri Heyeti'nin yine doğal başkanıdır. Bu heyet, BMM'den ayrı ve bağımsız bir organ olmayıp Meclis'in bir uzvu (organı) durumundadır. Çünkü, "Büyük Millet Meclisi, hükümetin inkısam ettiği devairi (bölündüğü daireleri), bizzat kendi seçtiği vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icraî hususat için vekillere veçhe (yön) tayin ve ledelhace (gerektiğinde) bunları tebdil eder" (md. 8, 9).

Meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği vekiller aracılığıyla yürütme işlerini gördürmesi, bunları yönlendirmesi ve denetlemesi, gerektiğinde azledip yerlerine yenilerini seçebilmesi; bütün bunlar kuvvetler birliği ve meclis hükümetinin tipik göstergeleridir.

Bu sistemde, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı *Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun* gereği, İcra Vekilleri arasında çıkacak uyuşmazlıkları da BMM çözer (md. 4). Nitekim, 1921 sonbaharında bir komutanın (Nurettin Paşa) yargılanıp yargılanmaması konusunda İcra Vekilleri Heyeti ile Mustafa Kemal Paşa ve onun görüşüne atılan Fevzi (Çakmak) Paşa arasında çıkan uyuşmazlık, Meclis tarafından çözüme bağlanmıştır.[53]

Bu koşullar altında, İcra Vekilleri Heyeti'nin parlamenter rejimlerdeki kabineler gibi dayanışmalı (mütesanit) bir kurul olabilmesi, imkânsız değilse bile zordur.

İcra Vekilleri Heyeti, sürekli toplanık olan BMM'nin çalışma süresini kısaltma, onun tatil ya da feshetme yetkilerine de elbette sahip değildir. Meclisin sürekliliği ilkesi zaten büyük çapta, BMM'nin yürütme işlerinin de asıl sahibi olmasının zorunlu bir sonucudur. İlk olarak Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda ifade edilen bu ilke TEK ile pekiştirilmiş, mevcut BMM'nin amacının gerçekleşmesine kadar "müstemirren müçtemi" (sürekli toplanık) olması kuralı anayasallaştırılmıştır (Madde-i Münferide).

Meclis hükümeti sisteminde kural olarak *devletbaşkanlığı* yoktur ya da istisnaî olarak varsa bile (İsviçre) yalnız dekoratif bir makam olup devleti temsil etmekten ibaret bir rol oynar. 1921 sistemi devletbaşkanlığı makamını öngörmemekle, meclis hükümeti

Levent Şahverdi Arşivi

sisteminin özelliklerinden birini daha taşımaktadır. Ama bunun asıl nedeni, meclis hükümeti sistemi şablonuna uymak gibi teorik bir tasadan çok, pratik zorunluluklardır. Monarşinin başında bir devletbaşkanı varken, Anadolu'daki rejimin devletbaşkanlığı yaratması, saltanatçıları fazlasıyla gocundurur, bu ise ulusal safları bozardı. Nitekim bu tedirginliğin kalkmasından sonra cumhuriyet ilân edilip devletbaşkanlığı makamı yaratılacaktır.[54]

TEK, *antlaşma yapma yetkisini* düzenlerken de kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemine uygun davranmıştır. Şöyle ki, "muahede ve sulh akdi (...) gibi hukuk-ı esâsiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir" (md. 7). "Muahede akdi" terimi ilk hazırlıktan antlaşmanın yürürlüğe girmesine kadar olan bütün aşamaları (görüşme, imza ve onaylama) kapsar. TEK bütün bu yetkileri BMM'de toplamıştır. Bu dönemde antlaşmaların görüşülmesine, BMM daima kendi üyeleri arasından seçtiği kimseleri memur etmiştir. Antlaşmaların hemen hemen hepsi BMM tarafından *kanunla "kabul ve tasdik*" olunmuştur. İstisnaî olarak temsilcilerin akdetmiş olduğu antlaşmalar da yine BMM tarafından akdedilmiş sayılmıştır. Çünkü sistemin (kuvvetler birliği ve meclis hükümeti) gereği budur. Meclis tarafından ve meclis içinden seçilen mümessillerin iradesi, BMM'nin iradesi olarak kabul ve işlem görmektedir.[55]

Yargı kuvveti bakımından durum nedir? Kuvvetler birliği ilkesi yargı erkinin de BMM'nin yetkileri arasında yer aldığı anlamına gelir mi?

Yargı konusu TEK tarafından ele alınmamıştır. Bunun tek ve küçük istisnası, nahiye şûralarının ve idare heyetlerinin "kazaî" (yargısal) yetkilerinden de söz eden, ama bunların neler olduğunu açıklamayan hükümdür (md. 20). Nahiye şûraları gibi bu hükmün de uygulama alanı bulmadığı belirtilmelidir. Bu durumda yukarki sorunun cevabını anayasada değil, uygulamada aramak gerekir.

1921 Anayasası ve millî mücadele döneminde yargı yetkisini de meclise ait sayan bir görüş egemendi. *İstiklâl Mahkemeleri*'nin kuruluşu buna dayanıyordu. Üyeleri meclis tarafından ve mebuslar arasından seçilen bu mahkemeler, kuvvetler birliği ve meclis

Levent Şahverdi Arşivi

hükümeti sisteminin bir gereği olarak sunulmuştu. Nitekim, İstiklâl Mahkemeleri kurulmasına ilişkin kanunun (No: 21) tasarısı ile ilgili Müdafaai Milliye Encümeni mazbatasında, bu mercilerin kurulması "Halkın doğrudan doğruya Meclisimizce bilumum unsuruna vaziyet edilerek Meclisimizin kuvvei icraiye itibariyle olan alakasını temin" gerekçesine dayatılmıştı. Benzeri görüşler mebuslarca da dile getirilmiştir.[56]

Görülüyor ki TEK, daha sonraki 1924 Anayasası'nın meclis görüşmelerinde bir üyenin (Ağaoğlu Ahmet Bey) kullanacağı deyimlerle, "Birinci Büyük Millet Meclisi'ne *diktatörlük hukuku* vermişti ve hattâ bu diktatörlük hukukunu kendisi bizzat ilân etmişti."[57]

Burada iki soruyla karşılaşmaktayız. Bu ihtiyaç nereden kaynaklanmaktadır? Meclisin yetkileri gerçekten sınırsız mıdır?

Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemlerinin seçilmesinde, düşünsel yakınlıkların büyük payı vardı: Fransız Devrimi, Rousseau, vb. Ancak, bu seçimi doğuran pratik nedenler daha az önemli değildir. Bir kere, bu ilkelerin kabulü ulusal kurtuluş potansiyelini bir tek kurum ve organda birleştirmekle "enerji tasarrufu" sağlıyor ve başarı şansını arttırıyordu. Güçler birliği yepyeni bir devletin kurulmasına doğru da elverişli bir basamaktı. Bütün yetkiler bir kez BMM'de toplanınca, kurtuluştan sonra artık ne padişaha, ne onun hükümetlerine ne de eski devlete gerek kalacaktı. Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi, bir yandan bağımsızlık için savaşanlara ulusal-siyasal birlik olanağını sağlarken öbür yandan da saltanatın yıkımını kolaylaştıracak hukuk zeminini kuruyordu.[58]

Meclise bunca yetki verilmesinin başka taktik ve politik nedenleri de vardı. Bunlar, meclisteki kümelenmelere göre değişiyordu. Mustafa Kemal ve yakın çevresi meclisin üstünlüğünü savunuyorlardı; çünkü bu yolla padişahın yerini alabilecek bir yürütme organı başkanına da ihtiyaç kalmıyordu. "Padişahlık kaymakamlığı"na gerek olmadığının vurgulanması bununla ilgiliydi. Mustafa Kemal'in muhalifleri ya da rakipleri de meclis üstünlüğünü savunmaktaydı. Çünkü bunlar da bu yolla Mustafa Kemal'in gücünü frenlemek, diktatörleşmesinden duydukları korkuyu gidermek

Levent Şahverdi Arşivi

olanağını buluyorlardı.[59]

BMM'nin yetkilerinin gerçekten uçsuz bucaksız olup olmadığı sorusuna gelince, bir kere Meclis her şeyden önce *varlık nedeni* ve *amacı* ile sınırlıdır. Birinci BMM açısından duruma bakıldığında bu sınırlılık *süre* açısından bir sonuç yaratır. Şöyle ki, meclisin işlevi "*gayenin husulüne*" kadardır. Bu amaca ulaşıldığına meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile karar verildiğinde yeni seçimlere gidilecektir (Madde-i Münferide).

Öte yandan BMM birtakım *üstün hukuk kural ve usullerine* de uymak zorundadır. TEK'e göre, kanun ve nizamların oluşturulmasında zamanın ihtiyaçlarına en uygun fıkıh ve hukuk hükümleri ile usul kuralları esas alınır (md. 7). Bu hüküm meclis görüşmelerinde metne eklenmiş olup asıl kaynağını 1909 Anayasa değişikliklerinde (md. 118) bulmaktadır.

Nihayet, güçler birliği ve meclis hükümeti ilkelerinin pratikte hayli sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu konu ilerde "*Uygulama*" başlığı altında ele alınmıştır (III).

4- Yerinden Yönetim

24 maddelik kısa bir anayasa olan TEK; 14 maddesini, yani yarıdan fazlasını taşra yönetimine, özellikle de *yerinden yönetim* ve *yerel yönetim* ilkelerine ayırmıştır (md. 11-23). Buna, *yerel katılım* ve *yerel demokrasi* adını vermek yanlış olmaz.

"*İdare*" başlığını taşıyan tek maddelik bölümde, Türkiye'nin coğrafî durumu ve iktisadî ilişkileri açısından vilayetlere, vilayetlerin kazalara (ilçe) bölündüğü, kazaların da nahiyelerden (bucak) oluştuğu belirtilmiştir (md. 10). Burada ülkenin adı olarak "Memalik-i Osmaniye" (KE md. 22) terimi yerine, ulusal yurt ve anavatan anlamına gelen "*Türkiye*" sözcüğünün kullanılmış olması son derece anlamlıdır. TEK zaten yeni bir devlet kurulduğunu ilân etmiş ve bunun adını "*Türkiye Devleti*" koymuştu. Şimdi de ülkenin topraklarını Misak-ı Milli'ye özgü ulusallık anlayışına uygun olarak belirlemekte ve "*Türkiye*" olarak adlandırmaktadır. Devlet ve ülke adlarındaki anlamsal ve terimsel değişme, yeni devlet ve ülke

Levent Şahverdi Arşivi

kavrayışına da işaret etmektedir. “Çokuluslu feodal imparatorluk ve toprakları” anlayışından, *ulusal devlet, ulusal yurt* ya da *anavatan* anlayışına geçiş bunun özüdür. Bu süreç, *ulus devlet*’in de doğumunu haber verir.

Geçerken hatırlatalım ki, Kars’ta kurulan devletin Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nda TEK’ten iki yıl önce, Osmanlı Devleti topraklarına “*Türkiye* (*Türkiya*)” denmişti.

“*Vilayat*” başlıklı sonraki bölüm dört maddeden oluşmaktadır (md. 11-14). “Vilayet” denen idarî birim, manevî şahsiyet ve muhtariyete (özerklik) sahiptir. BMM’nin koyacağı yasalar çerçevesinde, evkaf, medreseler, maarif, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım(laşma) işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi “*vilayet şûraları*”nın yetkisi içindedir. Ancak, iç ve dış siyaset, şer’iye, adliye ve askeriye ile ilgili konular, uluslararası ekonomik ilişkiler ve birçok vilayeti ilgilendiren hususlar merkezî yönetimin yetki alanındadır (md. 11).

“*Vilayet Şûraları*” vilayetler halkınca seçilen üyelerden oluşur. Şûraların toplantı dönemi iki yıl, toplanma süreleri yılda iki aydır (md. 12). Vilayet Şûrası bir “idare heyeti” seçer. Bu heyet, icra âmiri olacak bir reis ile çeşitli şubeleri yönetecek şûra üyelerinden oluşur. “İcra selahiyeti (yürütme yetkisi), daimî olan bu heyete aittir” (md. 13). Vilayetlerde, Büyük Millet Meclisi’nin vekili ve mümessili olarak bir *vali* bulunur. BMM tarafından atanan valinin görevi devletin genel ve ortak işlerini yürütmektir. Vali, yalnız devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında bir çatışma belirdiğinde duruma müdahale edebilir (md. 14).

“*Kaza*” (ilçe) başlığı altındaki tek maddede, Kaza’nın yalnız idarî ve inzibatî bir birim olup manevî kişiliğe sahip bulunmadığı, yönetiminin de BMM Hükümetince atanan ve valinin emri altında işgören bir kaymakama verildiği belirtilmektedir (md. 15).

“*Nahiye*” başlıklı bölüm, en küçük ve dolayısıyla halka en yakın idarî birimi düzenlemesi bakımından özellikle önemlidir. “Nahiye, hususî hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyettir” (md. 16). “Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır” (md. 17). “Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap (seçilen) azadan terekküp eder” (oluşur) (md. 18). “İdare heyeti ve

Levent Şahverdi Arşivi

nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur" (md. 19). "Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî (yargısal), iktisadî ve malî selahiyeti haiz olup bunların derecatı, kavanini mahsusa (özel yasalar) ile tayin olunur" (md. 20). "Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir" (md. 21).

Nahiye ile ilgili Meclis görüşmeleri büyük önem taşımaktadır. Bunlardan anlaşılan şudur ki, üyelerin çoğunluğu "*komün idareleri*" yoluyla yerel işlerin merkeze danışılmadan yürütülmesinden yanadır. Devletin merkezî otorite ve denetimi, düşük düzeyde tutulmak istenmiştir. Böylece Birinci BMM, toplumsal-siyasal yapının ilerki temel taşı olarak "*nahiye*"yi göstermektedir. Hâkimiyet-i Milliye ve halkçılık ilkelerinin somut yaşama aktarılmasında bu hususa büyük önem verildiği anlaşılmaktadır. Vilayet memurlarının bile seçimle gelmesi yolundaki düşünceler de bu bağlamda yer almaktadır. Komün örgütlenmesinden ve yerel özerkliklerden tedirgin olan mebusların ise bu tür merkezkaç eğilimlere karşı çıktıkları görülmektedir."[60]

"*Umumî Müfettişlik*" başlığını taşıyan son bölüm, Vilayetlerarası ve üstü bir denetim kurumu getirmektedir. Buna göre vilayetler ekonomik ve sosyal ilişkileri açısından birleştirilerek "umumî müfettişlik" kümeleri oluşturulur (md. 22). Bunların görevi, genel olarak asayişin sağlanması, bütün dairelerin işlemlerinin denetlenmesi, vilayetlerin ortak işlerinde uyumun gerçekleştirilmesidir. Umumî müfettişler devletin genel görevleri ile yerel yönetimlere ait görevlerin yerine getirilişini ve alınan kararları sürekli denetlerler (md. 23).

Görülüyor ki, TEK sisteminde *merkeziyet usulü sınırlı* ve hattâ *istisnaidir*, *yerinden yönetim* (ademi merkeziyet) ise *aslî* ve *geneldir*. Bunun kurum ve araçları; seçimlerle oluşan organlar ve tüzel kişilikler, icraî karar alabilme yetkileri ve özerkliktir. Nahiye yönetiminin bile iktisadî, malî ve hattâ yargısal yetkilerle donanması ve seçimle oluşması, özerkliğin boyutları konusunda bir fikir verir. Böylece klasik Osmanlı sisteminin ve KE'nin öngördüğü geleneksel merkeziyetçi sistem tersine çevrilmiş, yerinden yönetime ve özerkliklere ağırlık verilmiştir.[61]

Levent Şahverdi Arşivi

1921 Anayasası, idarenin örgütlenmesi bakımından getirdiği yerinden yönetimci esasları bakımından *aşağıdan yukarı* bir yönetim yapısını geliştirmiş bulunmaktadır. Bu, Osmanlı-Türk idare geleneğinden çok farklı bir *siyasal felsefeye* de işaret eder. Nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmış durumdadır. 1924 Anayasası'nın bu konuya getireceği düzenlemeler, yine merkeziyetçi klasik idare örgütlenmesinin canlandırılması anlamına gelecektir.[62]

TEK'in, Osmanlı-Türk anayasal tarihinde o gün bugün görülmedik ölçüde yerinden yönetim ilkelerine ağırlık vermiş olmasının nedenlerinden biri, Birinci BMM'ye egemen olan *halkçılık* anlayışıdır. Meclis görüşmelerinden de bu açıkça anlaşılmaktadır. Encümen-i Mahsus raporunu sunan İsmail Suphi (Soysallı) Bey, Encümen'in memur yönetiminin o günkü biçimine "resmen ilânı harb etmiş", "memurin şebekesini kırmaya ahdetmiş", memurların "halk tarafından intihap edilmesini ve bu suretle halkın doğrudan doğruya kendi işini kendi görmesi esasını kabul etmiş" olduğunu açıklamaktadır. Raportöre göre, "Nahiye müdürlerini intihap edenler, nahiye müdürlerini elbet azil de edebilirler." Halkın bu konularda yetişkin olmadığı yolundaki kaygılara da cevap olarak söylenen şu sözler dikkat çekicidir: "Halkı yetiştirmek için, amelî mektebi terbiyeden (uygulamalı eğitimden) başka bir şey yoktur (...). Halkın idaresini mahalline bırakmaktan başka çare yoktur." Söz alan mebuslar "Mahalli Teşkilât olmadıkça memlekette meşrutiyet var demek de yanlıştır" (Vehbi Bey) şeklinde saptamalarda bulunmuşlar, "idarei dahiliye"nin belediyelere verilmesi (Necip Bey), hattâ genel güvenlik konularının bile yerel yönetimlere bırakılması yolunda dilekler (Tahsin Bey) açıklamışlardır.[63]

Yerel demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerini nahiye şûralarına kadar götüren, nahiye müdürlerinin seçimle göreve gelmesini ve gerektiğinde azledilmesini (temsilcilerin azli, recall, révocation) öngören, nahiyelere kadar idarî özerklik tanıyan bu anlayış, deneylerden de kaynaklanmış olmalıdır. Bu pratik malzemeyi, 1918-1920 arasında Anadolu ve Trakya'da oluşan ve açıkça *iktidarlaşan*

Levent Şahverdi Arşivi

yerel inisiyatifler, yani *yerel kongre iktidarları* sağlanmıştır. Bir kısmı zaten bizzat kongrelere delege olarak katılmış ve yürütme görevleri yüklenmiş olan BMM üyelerinin, bu canlılığın izlerini Meclis'e taşımamış olmaları düşünülemez.

Ne var ki, 1921 Anayasası'nın öngördüğü yerinden yönetim kurumları ve mekanizmaları uygulama alanı bulabilmiş değildir. Gerçi bazı bölgesel ya da yerel kongreler BMM döneminde bir süre daha faaliyet göstermişler ve yerel demokrasi örnekleri vermişlerdir (Üçüncü Edirne ve Pozantı Kongreleri ile Oltu Şûra Hükümeti). Ama bunlar 1921 Anayasası'nın öngördüğü değil, reddettiği kurumlardır; 1918-1920 yerel kongre iktidarları döneminin uzantılarıdır. TEK'in öngördüğü vilayet ve nahiye şûraları ve diğer organları ise oluşmamıştır. Yerel yöneticilerin halkça seçilmesi önerileri de iyi karşılanmamıştır. Olağanüstü güç koşulların buna engel olduğu ileri sürülebilirse de, daha kolay olmayan koşullarda yerel kongre sistemlerinin bir buçuk yıl kadar yaşayabilmiş olduğu unutulmamalıdır. Ulusal iradenin "yegâne tecelligâhı" olarak Meclisi gören, "her vilayetin veya her mıntıkanın ayrı ayrı birer idare teşkil etmesi"ne karşı duran Mustafa Kemal, ağırlığını merkeziyetçilikten yana koymuş bulunmaktadır.[64] Buna karşın ARMH Grubu'nun 1923 seçim bildirgesinde hâlâ "vilayet muhtariyeti" ve Şûralar Kanunu hazırlığı vaadi yer alıyordu.[65]

5- İki Anayasalılık ve TEK'in Geleceği

1921 Anayasası, yeni bir devletin kurulduğunu bildirmekle, egemenlik hakkını kesin olarak millete vermekle, bütün devlet aygıtını seçime dayandırmakla, yasama ve yürütme hattâ yargı yetkilerini BMM'de toplamakla, aslında Kanun-ı Esasî'nin varlık nedenlerini kaldırmış bulunuyordu. Yeni rejim, adı konmamış "Cumhuriyet"ten başka bir şey değildi. Bu ise Kanun-ı Esasî'nin hükümden düşmesi demekti. Şu var ki bu gerçek 1921 Anayasası tarafından açıkça ifade edilmemiş, koşullar gereği bundan çekinilmiştir. Mustafa Kemal Paşa, Sadrazam Tevfik Paşa'ya yolladığı 30 Ocak 1921 tarihli telyazısında yeni anayasanın

Levent Şahverdi Arşivi

esaslarını bildirirken, “Kanun-ı Esasî’nin işbu mevad ile tearuz etmeyen (çatışmayan) ahkâmı kemâkân merîyülicradır” (hükümleri eskisi gibi yürürlükte ve uygulamadadır) notunu düşmüştü.[66] Kısacası, Kanun-ı Esasî hukuken ortadan kaldırılmış eğildi.

Zaten bu dönemde, KE’nin TEK ile çelişmeyen hükümlerinin uygulandığına da tanık olunmuştur. Örneğin, *TBMM Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihine Dair Kanun*, mebusların haklarının ve yasama dokunulmazlıklarının hem Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu hem de Kanun-ı Esasî ile saklı olduğunu belirtme gereğini duymuştur. Bu kanun bundan sonra dört defa yenilenmiş, ama her defasında bu hükümler saklı tutulmuştur.[67]

Demek oluyor ki, 1921 Anayasası’nın kabulünden itibaren *iki anayasalı bir dönem* ortaya çıkmıştır. Asıl anayasa TEK’tir, ama bunun değiştirmediği hükümleri bakımından KE ikincil planda yürürlüğünü sürdürmektedir. Bu ikilik, KE’nin 1924 Anayasası ile yürürlükten kaldırıldığının açıkça belirtilmesiyle (md. 104) son bulacaktır.

Bir de, Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu’nun “*geleceği*” sorunu var. TEK, geçiş döneminin ve olağanüstü koşulların bir anayasası olmakla birlikte, geçici olacağı düşüncesiyle hazırlanmamıştır. Bir başka deyişle TEK, kurtuluşu sağlamakla görevli ve görevi o tarihe kadar süreklilik taşıyan Birinci BMM’nin sırf kendisi için yaptığı bir anayasa değildir.

Madde-i Münferide, “gayenin husulüne” BMM üye tamsayısının üçte ikisiyle karar verildiğinde yeni seçimlere gidileceğini ve bu seçimlerden sonra da TEK’in 4, 5 ve 6. maddelerinin yürürlük ve geçerlik kazanacağını bildirmektedir. Bu maddeler Birinci BMM’den sonraki yasama dönemleri için öngörülmüştür. Bu anlamda TEK’in geleceği ile ilgilidirler, bu metnin *kalıcı* olarak algılandığını ortaya koyarlar.

Bunlardan 4. madde, BMM’nin vilayetler halkınca seçilen üyelerden oluştuğunu bildirir. 5. maddeye göre seçimler iki yılda bir yapılır. Yeniden seçilmek mümkündür. Mevcut meclis yenisinin toplanmasına kadar göreve devam eder (istimrar ilkesi). Yeni seçime olanak bulunmazsa, toplantı dönemi yalnız bir yıl uzatılabilir. BMM

Levent Şahverdi Arşivi

üyeleri kendilerini seçen vilayetin ayrıca vekili olmayıp bütün milletin vekilidir. 6. madde ise, BMM'nin kasım başında davetsiz toplanacağını bildirir.

III. Uygulama

1921 Anayasası kısa bir anayasa idi; çok da kısa ömürlü oldu. Fakat, Türkiye'nin siyasal-anayasal hukukunu altüst eden bir büyük dönüşüm de üç yıllık zaman aralığında ve 1921 Anayasası altında yaşandı. TEK, kısa ömrüyle kıyaslanmayacak değerde bir pratikle zenginleşti. Kurtuluş Savaşı'nın bu anayasal rejim altında başarıya ulaşmasının ardından, saltanatın kaldırılması, cumhuriyet ilânı, hilafetin kaldırılması gibi, "Devlet sistemi"ni başından sonuna değiştiren hukukî dönüşümler yaşandı.

Önce, TEK'in Kurtuluş Savaşı koşullarında "*hükümet sistemi*" açısından geçirdiği evrim ele alınacaktır (A). Meclis hükümeti sisteminin TEK'in örgütlenme ilkelerinin özünü oluşturduğu hesaba katılırsa bu sorunun merkeze ve önceye alınmasının yararı da anlaşılır. Bundan sonra "*Devlet sistemi*"ni etkileyen gelişmeler incelenecektir (B).

A. HÜKÜMET SİSTEMİ

Meclis hükümeti sistemi TEK'in en özgün yanlarından biriydi. Aslında bu rizikolu bir sistemdir. Fransa'da (Konvansiyon, 1792-95) meclis tahakkümüne ve teröre, başka ülkelerde (Polonya, Avusturya, Litvanya, Letonya, Estonya) hükümet istikrarsızlıklarına (1918-1926/1934), dolayısıyla da güçlü rejim aranışlarına ve diktatörlüklere yol açmıştır. Türkiye'de ise Birinci BMM dönemi bu sistemin başarılı bir uygulaması demek olmuş, demokrasi içinde birlik sağlanarak ulusal bağımsızlık hedefine ulaşabilmiştir.[68] Türkiye'de 1925 sonrasındaki otoriter rejimin nedenleri başka yerlerde aranmalıdır.

Bu dönemde Meclis'in denetim yetkilerini kullanmada ve hukukî usullere saygıda gösterdiği titizlik son derecede çarpıcıdır.[69] Aslında Mustafa Kemal'in kuşandığı yetkilerin azameti (meclis başkanlığı,

Levent Şahverdi Arşivi

hükümetin doğal başkanlığı, fiilî devletbaşkanlığı ve başkumandanlık) bir kişisel diktatörlük izlenimi vermiş bile olsa, bu ihtilâl meclisi adeta kendisini "diktatör" saymış, kendi içindeki demokratik tartışma ortamını ve ideolojik-politik çoğulculuğu sürdürebilmiştir.[70]

Şu var ki bu gözlemler, Anayasanın *hükümet sistemi* itibarıyla aynen uygulandığı anlamına gelmemelidir. Pratikte, meclis hükümeti sisteminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bunların büyük bölümü hukuk-ötesi ve politik *olgular* ile ilgilidir. Bazılarıysa *hukukî* karakterdedir.

1- Olgular

Somut olgular göstermektedir ki, meclis hükümeti sistemi uygulamada önemli sapmalara uğramıştır.[71]

Bir kere, kuvvetler birliği ilkesi Meclis'in yürütme işlerini bizzat yapacağı anlamına gelmemiş, bunların İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmesi kuralı yerleşmiştir. Meclis'in, önüne getirilen bazı işleri "muamele-i icraiye"den sayıp bu konularda işlem yapmayı reddetmesi, kurduğu araştırma komisyonlarına (isyanlar) "heyet-i icraiyenin vazifesine müdahale etmemek üzere" ve ancak "irşad" (aydınlatma) görevleri vermesi, bazı memur atamalarını ya da atamaların onaylanması işini yapmaktan kaçınması, aziller konusunda da aynı tutumu göstermesi, dış ilişkilerde ve temsilci gönderme işlerinde vekiller heyetine inisiyatif ve sorumluluk tanıması gibi örnekler bunun kanıtlarıdır. Böylece yürütme işleri İcra Vekilleri Heyeti tarafından görülmüş, vekillerin meclis encümenlerine danışmaları ya da meclisin bunlara "veçhe tayini" (yön göstermesi) gibi anayasal kurallar uygulama alanı bulmamıştır. Vekiller de yetkilerini kullanmakta gayretli davranmışlardır. Bu durumda Meclis'in yürütme işlerini etkilemesi, ancak vekillerin siyasal sorumluluğunu harekete geçirmek yoluyla olmuştur (görevden alma). Bunun da parlamenter rejim uygulamalarından farklı bir yönü yoktur.

Siyasal sorumluluk ve *hükümet dayanışması* gibi olgular da

Levent Şahverdi Arşivi

meclis hükümeti sisteminden önemli ölçüde uzaklaşıldığını ortaya koyar. İcra Vekillerinin hem *bireysel* hem *ortaklaşa sorumluluğu* daha ilk günden kabul edildiği gibi, Genelkurmay Başkanı bile buna dahil edilmiştir. Vekiller Heyeti'nin tümü hakkında gensoru önergesi verildiği ve Heyet'e sonuçta güven gösterildiği ya da Heyet Reisinin güven istediği ve aldığı durumlar olmuştur. Tek tek vekiller hakkında da gensoru önergeleri verilmiştir.

Ortak sorumluluk ilkesinin uygulanması, İcra Vekilleri Heyeti'nin *ortak bir politika ve program* sahibi olması gereğini ifade eder. Nitekim ilk İcra Vekilleri Heyeti böyle bir programla ortaya çıkmış ve genel onay görmüştü. Bu veriler, İcra Vekilleri Heyeti'nin oldukça *uyumlu* ve *dayanışmalı* (mütesanit) bir kurul halinde çalışabilmesine olanak sağlamıştır. Bundan ötürü, 3 sayılı kanunda öngörülen ve vekiller arasındaki uyuşmazlıkların meclisçe çözümünü isteyen kural (md. 4) pek uygulanmamış, parlamenter rejimlerde olduğu gibi, uyumsuzluğa neden olan vekilin istifası yolu çok daha sık işlemiştir.

Bu dönemde, İcra Vekilleri Heyeti'nin rolü genel politika konuları ve yürütme işleriyle sınırlı kalmamış, *kanunların hazırlanması* konusuna da taşmıştır. Heyet, adeta bir parlamenter hükümet gibi inisiyatif sahibi olmuş ve yasama meclisine yön vermiştir. Prof. Dr. E. Özbudun'un hesaplamalarına göre 23 Nisan 1920 ile 28 Şubat 1921 tarihleri arasında yasalaşan 104 metinden 83'ünün (%79.8) kökeni İcra Vekilleri Heyeti tasarısı, ancak 21'i (%20.2) meclis üyelerince verilen tekliflerdir.

Böylece, 1921 Anayasası'nın, "Meclis icraî hususat için vekillere veçhe (yön) tayin eyler" (md. 8) hükmü pek uygulama alanı bulamayacaktı, ama vekillerin meclise yasama işlerinde yön göstermesi durumu ilk günlerden beri kendini kabul ettirmişti.

Devletbaşkanlığı sorunu da bu açıdan irdelenebilir. TEK böyle bir makam kurmamıştı. Bu, büyük çapta pratik kaygılardan dolayıydı, ama bu yokluğun meclis hükümeti sisteminin mantığına uygun ya da bunun bir gereği olduğu da açıktı. Uygulamada bu konu da farklı tonlar almıştır. TEK gereği, meclis kararına meclis adına imza koymaya yetkili olan meclis reisi (md. 9) aslında devleti temsil eder durumdaydı. Aynı kişi aynı maddeye göre İcra Vekilleri Heyeti

Levent Şahverdi Arşivi

kararlarını da onaylamaktaydı ki, bu da parlamenter rejimlerde görülen bir durumdu. Sistem aslında devletbaşkanlığını resmen tanımıyordu, ama bunu pratikte doğurmak için de adeta ne yapmak mümkün ve gerekli idiyse onu hazırlamıştı. Nitekim Mustafa Kemal Atatürk, daha sonra *Nutuk*'ta açıklayacağı gibi, bu dönemde *fiilen devletbaşkanlığı* görevi yapmıştır.[72] Bu olgu da, "teorik meclis hükümeti ve devletbaşkansız sistem" şablonunun pratikte hiç de aynı sonucu vermediğine örnektir.

Nihayet, yürütmeye parlamenter hükümet çizgileri kazandıran bir *siyasal* etken vardır: İcra Vekilleri Heyeti'nin Meclis'te belli bir grubun desteğine dayanması. BMM'de siyasal parti grupları yoktu. Üye bileşiminin çeşitliliği de buna eklenince, pek çok konudaki görüş ayrılıkları verimli bir çalışma yapılmasını ve kararlar alınmasını köstekliyordu. Mustafa Kemal Paşa'nın buna bulduğu çözüm *Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu* adı altında bir grup kurmak, bunu kendi liderliği altında ve bir program çerçevesinde yönlendirmek olmuştur. Bu "*Birinci Grup*" Meclis'te çoğunluk, hükümete de siyasal destek sağlamıştır. Böylece, hükümetin gücü pekişmiştir. Siyasal tablo da, parlamenter rejimin mantığına ve kurallarına uygun biçimde işlemiştir.

Şimdi, yürütmenin gerçek durumuna topluca bakıldığında, adı devletbaşkanı olmamakla birlikte uygulamada devletbaşkanlığı işlevleri gören bir meclis başkanı ile, yine adı başvekil olmamakla birlikte başvekillik işlevi gören bir İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin varlığı göze çarpmaktadır. Bu ise, anayasa teorisi ne olursa olsun, yürütmeye parlamenter rejimdekine benzer *iki başlı* (düalist) bir yapı kazandırmaktadır.[73]

Şu var ki burada ağır basan başbakan değildir. Mustafa Kemal, hem meclisin başkanı hem de bakanlar kurulunun doğal başkanı sıfatıyla, ayrıca karizmatik siyasal önderliğinin ve askerî kimliğinin verdiği güçle, sistemin en yetkili kişisidir. Heyet-i Vekile'nin yüksek siyasetinde de başvekilden daha etkindir. Bu Heyet'in fiilen başkanlığını yaptığı 1921 öncesinde, meclisin seçtiği bir vekili (Nazım Bey) istifaya zorlama hakkını nasıl kendinde bulduysa, İcra Vekilleri Heyeti'nin kendi içinden seçtiği bir reise sahip olduğu

Levent Şahverdi Arşivi

1921 Anayasası döneminde de, bir vekili (Bekir Sami Bey) çekilmeye davet eden ve bunu sağlayan yine Mustafa Kemal olmaktadır.[74]

2- Pozitif Hukukta Değişiklikler

TEK döneminde hükümet sistemi ile ilgili pozitif hukuk değişiklikleri iki eksende gelişmiştir. Birincisi İcra Vekilleri Heyeti ile bunun başkanının konumudur. İkinci eksen, Meclis Reisi Mustafa Kemal'in statü ve yetkileriyle bağlantılıdır.

İcra Vekilleri Heyeti ve bunun reisi bakımından 1920 Meclisi, işe dizginleri çok sıkı tutarak başlamıştı. 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı kanuna göre bunlar, BMM'nin salt çoğunluğuyla kendi üyeleri arasından seçiliyordu. Meclis Reisi bu heyetin doğal başkanıydı. 4 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı kanunla yapılan değişiklik ise, vekillerin BMM Reisinin meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar arasından salt çoğunlukla seçilmesini öngörmek suretiyle, bu heyete daha tutarlı ve uyumlu çalışma olanağı sağlamıştı. 1921 Anayasası da bu usulü sürdürürken, vekillerin kendi içlerinden birini reis seçmeleri esasını getirmekle, aslında bir "başvekil" yaratmış oldu. 1921 Anayasası'nın uygulandığı dönemde bu konuda üç önemli değişme daha yaşanmıştır.

Birinci değişiklik, 8 Temmuz 1922 tarihli *İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun*'dur.[75] 1922 yılında ordunun taarruz hazırlıklarının uzaması mecliste güvensizlik ve tedirginliklere yol açmıştı. Meclis Reisinin etki alanını daraltma eğilimleri de güçlenmişti. Bunun kritik noktası, icra vekilleri adaylarının nasıl saptanacağı, kimin tarafından belirleneceğiydi. Yukarıda anılan 8 Temmuz 1922 tarihli yasa, gerek icra vekillerinin gerekse bunların reisinin, Meclis Reisi tarafından aday gösterilmeksizin Meclis tarafından ayrı ayrı seçilmeleri usulünü getirmiştir (md. 1). Bu sistem, 2 Mayıs 1920 tarihli ilk kanunla benimsenen usule çok yakındır. Bu açıdan ve sırf bununla sınırlı olarak da, Meclis Reisini devredışı tutan ve meclisi ön plana alan, saf meclis hükümeti sistemine dönüşü simgeleyen bir düzenlemedir. Ancak önemli fark

Levent Şahverdi Arşivi

şuradadır ki, bu sistemde bir de icra vekilleri heyeti başkanının doğrudan doğruya meclis tarafından seçilmesi gibi bir yenilik vardır. Bu sayede reisliğe gelen kişi, meclisten seçilmiş olmanın da sağladığı destekle İcra Vekilleri Heyeti'nin yöneticisi olmaktadır. Konumu ve otoritesi güçlenen bu kişi, İcra Vekilleri Heyeti Reisi adı altında gerçekte bir "*Başvekil*"dir. İcra Vekilleri Heyeti de "*kabine*"ye[76] dönüşme yolundadır.

İkinci değişiklik, aynı doğrultudaki bir Heyet-i Umumiye kararıdır. Birinci BMM son günlerinde bu "başvekil"in statüsünü ilgilendiren önemli bir karar aldı. *Heyeti Vekile Reisinin Vazife ve Mesuliyetleri Hakkında Heyeti Umumiye Kararı* başlıklı bu düzenleme şöyledir: "Heyeti Vekile Reisinin İcra Vekilleri Heyeti'yle Büyük Millet Meclisi arasında vasıta ve Vekillerin mercii istişarisi (danışma yeri) olduğu, vezaifi müşterekeden Reisin Vekillerle beraber mes'ul bulunduğu kabul edilmiştir.[77]

14 Nisan 1923 tarihli ve 384 sayılı bu karar, İcra Vekilleri Reisini Vekiller Heyeti ile Meclis arasında aracı kılmakla, onu Heyet'te Meclis adına, Meclis'te de Heyet adına konuşabilir duruma yükseltmektedir. Vekillerin danışacağı bir makam sayılması da onu Heyet içinde merkezî konuma getirmektedir. Nihayet, vekillerle birlikte ortak sorumluluğa sahip kılınması, Vekiller Heyeti'nin "*nâzımı*" (düzenleyicisi) olmasını gerektirmektedir. Bu önemli kararla getirilen esasların İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin konumunu güçlendirdiği, "Başvekillik" durumunu pekiştirdiği, hükümet sistemini de "kabine usulü"ne doğru biraz daha eğdiği açıktır.

1921 Anayasası altında, icra vekilleri ve bunların reisi ile ilgili olarak yapılan üçüncü değişiklik en radikal olanıdır. Cumhuriyeti ilân eden, devletbaşkanlığı (cumhurbaşkanlığı) makamı getiren, "*başvekil*" sözcüğünü açıkça kullanan ve onu cumhurbaşkanına seçtiren, başvekil tarafından seçilen bakanlardan oluşan hükümeti cumhurbaşkanı eliyle Meclis'in tasvibine sunan bu sistem, *meclis hükümetinden parlamenter rejime geçiş* sürecinin en belirgin durağıdır. Buna ilerde, Cumhuriyetin ilânından söz edilirken yeniden dönülecektir. İşte, 29 Ekim 1923 tarihli yasayla oluşturulan bu karma sistem, yukarıda olgular düzeyinde saptanan bir gerçeği,

Levent Şahverdi Arşivi

yani yürütmenin giderek özerkleşmesi çizgisini de anayasallaştırmış olmaktadır.

Meclis Reisi Mustafa Kemal ile Meclis arasındaki ilişkilerin de hükümet sistemi ile ilgisi olduğu açıktır. Bu konuda da 1921 Anayasası altında bazı değişmeler yaşanmıştır. Aslında daha 1921 Anayasası'nın hazırlandığı günlerden itibaren, Meclis ile Mustafa Kemal arasında zaman zaman yetki kapışmalarına tanık olunmuştu. Kabul etmek gerekir ki, 1921 Anayasası görüşmeleri sırasında Meclis, Mustafa Kemal Paşa'nın gücünü dengeleyici bir eğilim göstermiştir. Bunun tipik örneği, vekiller heyeti reisliği ile ilgili tartışmalardır. Hükümet tasarısında Meclis Başkanı, İcra Vekilleri Heyeti'nin kendi içinden başkanını seçmesini öngörmüş, BMM Reisinin de yalnız meclis reisi kalmasını yeğlemişti. Böylece, Mustafa Kemal Paşa'da yetki yoğunlaşmasını tehlikeli görenler, meclis başkanlığı ile icra vekilleri başkanlığını kesinkes ayırmayı istiyorlardı. Sonunda uzlaştırıcı ve ortayolcu bir çözümde karar kılındı; 1921 Anayasası, İcra Vekilleri Heyeti'nin kendi içinden birini başkan seçmesini kabul ederken, Meclis Reisini de bu Heyet'in doğal başkanı saydı (md. 9).

Bununla birlikte, Meclis başkanının ve İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanının aynı kişi olması, bu kişinin meclis adına imza koymaya ve vekiller heyeti kararlarını imzalamaya yetkili olması, meclis hükümeti biçiminde bir kuvvetler birliğinin yanısıra, bu ölçüde güçlü olmasa bile bir "şef" ekseninde "yetki toplulaşması"nın varlığından söz etmeyi mümkün kılar.[78] Mustafa Kemal'in ARMHC ve bunun Heyet-i Temsiliyesi günlerinden beri Ulusal Kurtuluş Hareketi'nin önderi durumuna yükselmiş olması hesaba katılırsa bu noktanın önemi daha da iyi anlaşılır. Ayrıca, Başkumandanlık Kanunu ile Mustafa Kemal geçici süreler için de olsa olağanüstü yetkiler elde edecektir.

Başkumadanlık Kanunu ve uzatmaları, Kurtuluş Savaşı anayasal rejimi içinde özel bir öneme sahiptir. Bunlar, meclis hükümeti sistemine ve yasama-yürütme yetkilerinin TEK'teki düzenleniş biçimine ters düşen kurallarıyla Başkumandan'a olağanüstü yetkiler vermiştir. Bu durum, Sakarya Savaşı'nın yaklaştığı günlerde

Levent Şahverdi Arşivi

yaşanan zorluklardan kaynaklanmıştır. 5 Ağustos 1921 tarihli bu kanunla Başkumandan Mustafa Kemal Paşa'ya, savaş ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla genel yükümlülükler koyma ve uygulama yetkileri tanınmıştır. Aslında bu, söz konusu alanla sınırlı olmak üzere, yasama ve yürütme yetkilerinin bir kişiye geçici olarak da olsa aktarılması demekti.

Böylece, kanun kuvvetinde emirler çıkarabilme yetkisi elde eden Mustafa Kemal Paşa 7-8 Ağustos tarihlerinde on adet emirname yayımlamıştır. *Tekalif-i Milliye Emirleri* denen ve ulusal yükümlülükleri bildiren bu buyruklarla, bazıları ücretli bazıları karşılıksız, mal, mülk, yiyecek, giyecek, taşıt, silah, cephane, çalışma ve hizmet yükümlülükleri getirilmiştir. Ayrıca, Tekalif-i Milliye Komisyonları'nda ücretsiz çalışma yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin vatana ihanet suçu işlemiş olacakları bildirilmiştir.[79]

Geçerlik süresi üç ay olarak saptanan bu yasanın uzatılması, her defasında BMM'de büyük muhalefetle karşılanmış ve şiddetli tartışmalara konu olmuştur. 31 Ekim 1921 ve 4 Şubat 1922 tarihli uzatmalardan sonra, üçüncü uzatma önerisi 4 Mayıs 1922 günkü oturumda yeterli oyu toplayamamıştı. Konunun ertelendiği 6 Mayıs günlü birleşimde Mustafa Kemal Paşa'nın, "Düşman karşısında bulunan ordumuz başsız bırakılamazdı. Bunun için bırakmadım, bırakamam ve bırakmayacağım" sözleriyle gözdağı vermesinin ardından yapılan yeni oylamada, yasanın uzatılabilmesi için gerekli oy çoğunluğu sağlanabilmişti. Bundan sonra yasa 20 Temmuz'da "üç aylık süre" ile sınırlı olmaksızın uzatılmış ve Mustafa Kemal'in başkumandanlık yetkileri devam etmiştir.

Nihayet, 8 Temmuz 1922 tarihli *İcra Vekilleri Sureti İntihabına Dair Kanun*'la Meclis Reisi icra vekilleri seçiminde meclise aday sunma olanağını kaybetmişse de, 29 Ekim 1923 tarihli yasayla cumhurbaşkanlığı makamının yaratılması sonucunda, Mustafa Kemal ile Meclis ilişkilerinin hukukî boyutu yine farklı bir yön kazanmıştır.

B. DEVLET SİSTEMİ

Kurtuluş Savaşı'nın başarıyla sonuçlanması, aynı zamanda siyasal

Levent Şahverdi Arşivi

bir zafer demekti. Çünkü askerî zafer, millet egemenliği ve demokratik kurumlar yoluyla kazanılmıştı. Bu sonucun Türkiye'nin siyasal rejimini ve devlet düzenini köklü bir şekilde etkilemesi kaçınılmazdı. Osmanlı Devleti'nin son bulması, saltanatın kaldırılması, cumhuriyet ilânı ve halifeliğin kaldırılması bunun başlıca halkalarıdır.

1- Osmanlı Devletinin Sonu ve Saltanatın Kaldırılması

Türkiye halkı, Mondros Mütarekesi ertesinden başlayarak, önce yerel kongre iktidarları, sonra Kemalist önderlik yönetiminde kurulan ulusal kongre iktidarı, bunun da ardından TBMM yönetimiyle, egemenlik hakkını bizzat kazanmış ve bunu meşru temsilcileri eliyle kullanmaya başlamıştı. Bu sürecin, monarşik devlet ve iktidara karşı işlemeye devam etmesi pek doğaldı.

Ancak iki önemli olay, bu sürecin hakkını verecek müdahaleyi mümkün kılmıştır. Birincisi, padişah ve sâdık hükümetlerinin (Damat Ferit kabineleri) yer yer düşmanla işbirliği yapmış ve ulusal kurtuluş hareketine karşı düşmanca tavırlar almış olmasıdır. İkincisi, İtilâf Devletleri'nin Lozan'daki barış konferansına hem İstanbul hem de Ankara hükümeti temsilcilerini daveti üzerine, Sadrazam Tevfik Paşa'nın BMM'ye yolladığı bir telyazısıdır. 29 Ekim 1922 tarihli bu metinde, kazanılan zaferin İstanbul ile Ankara arasındaki ikiliği ortadan kaldırdığı, millî birliği sağladığı ve Lozan'da her iki hükümet delegasyonunun birlikte hazır bulunacağı yazılıydı. Ama görüşmelerde Ankara temsilcisi İstanbul hükümetini kollamalıydı. Böyle bir temsilci Ankara hükümeti tarafından seçilemezse, İstanbul hükümeti bu iş için birisini görevlendirecekti.

Bu pişkince tavra karşı TBMM'nin verdiği cevap, zaten bir isimden ibaret kalmış olan Osmanlı İmparatorluğu'nun son bulduğunu ilân etmek oldu. 30 Ekim 1922 tarihli ve 307 sayılı *Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı* şöyledir:

"*Osmanlı İmparatorluğu'nun münkariz olduğuna ve Büyük Millet*

Levent Şahverdi Arşivi

Meclisi Hükümeti teşekkül ettiğine ve yeni Türkiye Hükümetinin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olup onun hududu millî dahilinde yeni varisi olduğuna ve Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile hukuk-ı hükümranî milletin nefsine verildiğinden İstanbul'daki padişahlığın madum (yok) ve tarihe müntakil (göçmüş) bulunduğuna ve İstanbul'da meşru bir hükümet mevcut olmayıp İstanbul ve civarının Büyük Millet Meclisi'ne ait ve binaenaleyh oraların umur-ı idaresinin de Büyük Millet Meclisi memurlarına tevdi edilmesine ve Türk Hükümetinin hakk-ı meşruu olan makam-ı hilafeti esir bulunduğu ecnebilerin elinden kurtaracağına karar verildi."[80]

Bu operasyonu, 1-2 Kasım 1922 tarihli ve 308 sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuk-ı Hâkimiyet ve Hükümranînin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı* izledi. Kararın uzunca giriş bölümünde, "Türk Milleti"nin Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile egemenliği ve bütün hükümranlık haklarını zaten eline almış olduğu, bu nedenle de o tarihten beri Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihe intikal edip "Yeni ve millî bir Türkiye Devleti"nin kurulduğu, yine o zamandan beri padişahlığın kalkmış ve yerine TBMM'nin geçmiş olduğu ve bir "*halk hükümeti*"nin kurulduğu belirtilmektedir.

Asıl kararlar bölümü iki kalemden oluşmakta olup özetle şöyledir:

1. "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ile Türkiye halkı" egemenlik ve hükümranlık haklarının gerçek temsilcisi olarak TBMM'yi seçmiş olduğundan, Misâk-ı Millî sınırları içinde TBMM hükümetinden başka bir hükümet tanımaz. "Binaenaleyh Türkiye halkı, hâkimiyet-i şahsiyeye müstenit olan İstanbul'daki şekl-i hükümeti 16 Mart 1920'den itibaren ve ebediyen tarihe müntakil addeylemiştir."

2. "Hilafet; hanedanı Ali Osman'a ait olup halifeliğe Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bu hanedanın ilmen ve ahlâken erşet ve eslah (daha uygun ve iyi) olanı intihap olunur."

"Türkiye Devleti makamı hilafetin istinatgâhıdır."[81]

Bu tarihsel kararlarla saltanat halifelikten ayrılıp kaldırılıyor, halifelik makamı ise saklı tutuluyordu. 30 Ekim ve 1-2 Kasım 1922 tarihli bu işlemler birer kanun değil, *Heyet-i Umumiye Kararı* idi.

Levent Şahverdi Arşivi

Egemenliği kayıtsız-şartsız millete tanıyan, yasama ve yürütme yetkilerini BMM'ye veren 1921 Anayasası bağlamında, egemenlik hakkına sahip bir saltanat makamı zaten olamazdı. Bu yüzden, Osmanlı İmparatorluğu'nun yok olduğunu, saltanatın hilafetten ayrılarak kaldırıldığını ve BMM'nin egemenlik hakkının gerçek temsilcisi olduğunu ilân eden işlemlerin birer yasa kimliğine bürünmesine gerek görülmemiştir.[82] Ayrıca, "karar" almak, "kanun" yapmaktan daha basit usullere bağlıydı.

Saltanatın hilafetten ayrılarak kaldırılması, Meclis'te ve komisyonlarda uzun tartışmalara konu oldu. Mustafa Kemal Paşa, ayrılabilirliğin tarihsel ve teorik temellerini açıklayan uzun bir konuşma yaptı. İslam-Türk tarihinden örnekler getirerek hilafet ve saltanatın birbirinden ayrılabileceğini, millî egemenlik makamının BMM olduğunu belirtti.[83] Tutucu üyeleri direnişten vazgeçiren etken ise bu "aydınlatmalar"dan çok Mustafa Kemal Paşa'nın üç encümenin ortak toplantısında verdiği gözdağı olacaktı. Egemenlik ve saltanatın görüşme ve tartışmalarla alınıp verilmediğini, "kudretle ve zorla" alındığını, altı asır önce Osmanoğullarının Türk Milletinin egemenliğini zorla elinden aldıklarını, şimdi de milletin isyan ederek egemenlik hakkını eline aldığını, artık sorunun bu "emrivaki"yi (oldubitti) ifade etmekten ibaret olduğunu vurgulayan Mustafa Kemal, sözlerini şöyle tamamlayacaktı: "Bu behemahal olacaktır. Burada içtima edenler, Meclis ve herkes meseleyi tabii görürse, fikrimce muvafık olur. Aksi takdirde, yine hakikat usulü dairesinde ifade olunacaktır. Fakat ihtimal bazı kafalar kesilecektir."[84]

Osmanlı İmparatorluğu'nun son bulduğunun ve saltanatın kaldırıldığının resmen ilânından sonra yurtdışına kaçan Vahdettin, halifelikten de düşürüldü ve BMM tarafından Abdülmecit Efendi halife seçildi.

2- Gruplar, Seçimler ve İkinci Dönem

Birinci BMM, başlangıçtan beri çok farklı görüşteki üyelerden oluşmuştu. Bu durum onun çoğulcu ve temsilî karakterini gösterir.

Levent Şahverdi Arşivi

TEK'in kabulü günlerinden başlayarak da çeşitli adlar altında siyasal kümelenmeler ortaya çıktı: Tesanüt Grubu, İstiklâl Grubu, Müdafaai Hukuk Zümresi, Halk Zümresi, Islahat Grubu, vb. Bu ise karar almada zorluklar yaratmaktaydı. Bölünmelerden dolayı Meclis'in işgöremez hale düştüğünden yakınan Mustafa Kemal, kendine yakın üyelerden oluşan ve çoğunluğa sahip *Anadolu ve Rumeli Müdafaai Hukuk Grubu*'nu kurdu (10 Mayıs 1921). Mustafa Kemal, bu girişimini eleştiren ve tarafsız kalması gerektiğini bildiren Kâzım Karabekir Paşa'ya verdiği cevapta gerekçesini şöyle ortaya koyuyordu: "Büyük Millet Meclisi'nin selahiyeti icraiyesi de (yürütme yetkisi) bulunduğundan, (...) hükümet mahiyetindeki bir meclisin reisi bulunmaktayım. İcrai bir reis için bir ekseriyet fırkasının (çoğunluk partisinin) mensubu olmak elzemdir" (gereklidir). İşte bu grubun oluşturulması, hükümet işlerinin istikrarlı bir şekilde yürütülebilmesine olanak sağlamıştır.[85]

"*Birinci Grup*" adıyla da anılan bu kümelenmeyi, bir yıl kadar sonra "*İkinci Grup*" diye adlandırılan bir gruplaşma hareketi izledi. Birinci Grup, "inkılâpçı", İkinci Grup ise "muhafazakâr" ya da "liberal" eğilimliydi.[86] Mustafa Kemal'e göre bölünmenin temelinde, siyasal rejimin ne olması gerektiği sorunu yatmaktaydı. Meclis'teki bütün üyeler Misâk-ı Millî programında görüş birliği içindeydiler. Ancak, TEK'in öngördüğü "iradei milliyeyi hâkim kılma" noktasında yollar ayrılıyordu. Muhafazakârlar, kurtuluştan sonra Osmanlı rejiminin sürdürülmesinden, yenilikçiler ise aşılmasından yanaydı. Ancak İkinci Grup, Meclis Reisinin diktatörlüğe gittiğinden kuşkulananları da içinde barındırıyordu. Böylece bunlar da muhalefetlerini "hâkimiyeti milliye" tezine yaslamaktaydılar. Mustafa Kemal'e göre ise, muhalifler aslında "hükümet teşkilâtının Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na göre yapılması"na karşıydılar. Saltanatın kaldırılması sırasında ve sonrasında Birinci Grup "ihtilâl" ve "inkılâp" sürecini hızlandırdı. Grup ve Meclis Reisi "bazı kafaların kesilmesi" olasılığından söz ederken, bu Grup yanlısı bazı basın organlarında da saltanatı geri getirmeye çalışacak bir meclisin zorla dağıtılabileceği yolunda imâlı yazılar yayımlanıyordu. Muhafazakârlar ise hâkimiyet-i milliye ve

Levent Şahverdi Arşivi

demokrasi söylemi gerisinde, eski rejime ve onun en önemli kalıntısı olan Hilafet makamına bağlılıklarını sürdürüyorlardı.[87]

Bu arada Lozan görüşmeleri nedeniyle Meclis iyice karışmış, şu ya da bu yönde tavır ve karar alamaz duruma gelmişti. Daha önce bir Grup kurmuş olan Mustafa Kemal, siyasal istikrarı sağlamak için bir adım daha attı, "*Halk Fırkası*" adıyla bir parti kuracağını açıkladı (6 Aralık 1922). Amaç, barış sorununu çözme işi başta olmak üzere, daha kolay karar üretebilecek bir yeni meclis yaratabilmekti. Bu doğrultuda Mustafa Kemal'in girişimiyle ilkin Grup'ta, sonra da BMM'nin 1 Nisan 1923 tarihli oturumunda seçimlerin yenilenmesi kararı alındı.

Bu kararla "ilk TBMM 1 Nisan 1923 tarihinde dağılmış" olmuyordu. Bir kere söz konusu olan, "infisah" anlamına gelen bir "dağılma" değil, seçimleri yenileme ("tecdid-i intihabat") kararı idi. Ayrıca, Meclis'in sürekliliği (istimrar) ilkesi gereği, yeni meclis göreve başlayana kadar Birinci BMM'nin görevi devam ediyordu. Nitekim, az sonra değinileceği gibi Birinci BMM seçim kararı aldıktan sonra bir süre daha çalışmalarını sürdürmüştür.

Seçimlerin yenilenmesi kararının bir özelliği daha vardır. Aslında seçimlerin yenilenmesine karar vermek, TEK'in Madde-i Münferide'sinde öngörülen "gayenin husulü"ne, yani amacın gerçekleştiğine karar vermek anlamına geliyordu. Bunun içinse yine Madde-i Münferide'de öngörüldüğü gibi, BMM üye tamsayısının üçte ikisinin olumlu oy vermesi gerekiyordu. Birinci BMM'deki oylamada bu yola gidilmemiş, basit çoğunlukla, *seçimlerin yenilenmesi kararı* alınmıştır. Bunun nedeni, üçte iki çoğunluğun sağlanamayabileceği kaygısıdır.[88]

Aynı meclis 15 Nisan 1923 günü Hıyaneti Vataniye Kanunu'na yaptığı bir eklemeyle, saltanatın kaldırılmasına ilişkin 1-2 Kasım 1922 tarihli karara sözle ya da yazıyla muhalefeti de vatana ihanet suçları arasında saydı. Böylesi bir düzenlemeye karşı çıkan İkinci Grup üyeleri, bunun "insanlığın fikrine, düşüncesine pranga" vurduğu görüşündeydiler (Sırrı Bey).

15 Nisan 1923 günü, Birinci BMM'nin son toplanma tarihi oldu. Bundan sonra Mustafa Kemal genel seçim çalışmalarına yön verdi.

Levent Şahverdi Arşivi

Zaten 1 Nisan tarihli seçim beyannamesi ile "*Dokuz Umde*"yi ilân etmiş, öbür yandan da bütün ARMHC örgütlerini seçime hazırlanmaya çağırmıştı. Mustafa Kemal, kendi grubu adına milletvekili adaylarını bizzat belirledi. Haziran-Temmuz aylarında yapılan seçimleri, birkaç bağımsız dışında bu listeler kazandı. Bunda, Mustafa Kemal'in barışa (Lozan) kararlı oluşunun, halkın ve seçmenlerin bir macera istemeyişinin, muhalefetin ise somut siyasal öneriler üretemeyişinin de payı vardı.[89]

11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlayan ikinci dönem meclisinin ilk işi, mebuslar için bir and metni kabul etmek oldu. Metin şöyledir: "Vatan ve milletin selâmet ve saadetinden başka bir gaye takip etmeyeceğime ve milletin bilâ kayıt ve şart hâkimiyeti esasına sadık kalacağıma... vallahi."[90] Buradaki dinsel formül, 1928 değişikliğiyle metinden çıkartılacaktır.

Yeni meclisin ikinci önemli işlemi, 23 Ağustos 1923'te *Lozan Antlaşması*'nı onaylamak olmuştur.

Bir başka gelişme, 13 Ekim 1923 tarihli kararla Ankara şehrinin "*Türkiye Devleti'nin makarr-ı idaresi*" (yönetim yeri) ilân edilmesidir. Aslında bu kent, Kurtuluş Savaşı başından beri fiilen yeni devletin başkentiydi. 1923'te başkent ilân edilmesinin özel bir anlamı da vardı. Bu seçim, halifeliğin, dünya İslamının ve dinselliğin önemli merkezi olan İstanbul'a karşı bir tavırdı.[91]

İkinci dönem meclisi askerî ve sivil (mebusluk) görevleri ayırmakla, Erkân-ı Harbiye-i Umumiye (Genelkurmay) Vekâleti'ni kaldırmakla, "sivilleşme" yolunda da adımlar attı.[92] Ama II. TBBM'nin asıl önemli icraatı Cumhuriyet ilânı ve halifeliğin kaldırılmasıdır.

3- Cumhuriyet İlânı

İkinci yasama döneminde Anayasa'da önemli bir değişiklik yapıldı. 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı *Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun*, "Cumhuriyet ilânı"nın yanısıra hükümet sistemiyle de ilgili önemli değişiklikler getirmiştir.

Levent Şahverdi Arşivi

Egemenliğin kayıtsız-şartsız millete ait ve BMM'nin milletin tek ve gerçek "mümessili" olduğunun kabulünden ve saltanatın da kaldırılmasından sonraki yönetim biçimi, geniş anlamıyla cumhuriyetten başka bir şey değildi. Bu açıdan, 29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişikliği, aslında varolan ama adı konmamış bir durumu açıklığa kavuşturmaktaydı. Bu yüzden de metin başlığında "*Tavzihan Tâdil*" (açıklık getiren değişiklik) ibaresi yer almıştır. Aynı nedenledir ki, cumhuriyet ilânı için yepyeni bir anayasa yapılmasına da gerek duyulmamış, mevcut anayasadaki değişiklikle yetinilmiştir.

TEK madde 1'e eklenen bir cümle, "Türkiye Devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir" hükmünü getirmiştir. Böylece, üç dört yıldır varolan fiilî cumhuriyetin adı konmuş olmaktadır. Buna paralel olarak devletbaşkanlığı makamı, yani dar anlamda cumhuriyetin gereği olan Cumhurbaşkanlığı oluşturulmuştur: "Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir" (md. 11). Cumhurbaşkanı TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Yeniden seçilmek mümkündür (md. 10).

Bu kadarı, hükümet sistemi açısından da anlamlı sonuçlar yüklüdür. Bir kere devletbaşkanlığı makamı kurulmakla meclis hükümeti sisteminin saf biçiminden uzaklaşılmıştır. Ama, devletbaşkanının yalnız meclis üyeleri arasından seçilebilmesi, meclis hükümeti anlayışının sonucudur ve bu sistemin egemenliğini sürdürdüğünü gösterir. Dahası, kuvvetler ayrılığını kabul eden anayasalarda devletbaşkanı yasama organı ile doğrudan temas halinde değilken, burada cumhurbaşkanı yalnız icra vekilleri heyetinin başı olmakla kalmamakta, aynı zamanda gerekli gördükçe BMM'ye de başkanlık edebilmektedir (md. 11). Bu da kuvvetler birliği ve meclis hükümeti anlayışının bir uzantısıdır. Cumhurbaşkanının meclise başkanlık edebilmesinin parlamenter rejime de ters düştüğü açıktır. Bu aykırılık, yeni bir geçiş dönemi içinde bulunulmasıyla ve Mustafa Kemal Paşa'nın olağandışı konumuyla açıklanabilir.[93]

Değişikliğin ikinci önemli boyutu, hükümetin kuruluşunu ilgilendirmektedir. Meclis hükümetinin tipik özelliği olan, vekillerin

Levent Şahverdi Arşivi

meclis tarafından seçilmeleri usulü son bulmuştur. Yeni sistemde meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından "Başvekil"i seçer. Öbür vekiller başvekilce meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, vekiller heyeti Cumhurbaşkanı tarafından meclisin tasvibine sunulur. Meclis toplanık değilse, "tasvip" işlemi meclisin toplanmasına bırakılır (md. 12). Başvekillik ve vekillik sıfatı bu "tasvip"le kazanılır.

Yeni sistem, vekillerin ve başvekilin seçimini Meclisin elinden alıp Cumhurbaşkanına vermekle meclis hükümetinden parlamenter rejime doğru bir rota tutturmuştu. Bu yolla, daha güçlü ve meclisten nispeten bağımsız bir hükümet oluşturabilecekti. Zaten Mustafa Kemal Paşa'nın amacı da buydu. Saltanat'ın kaldırılmasından sonra artık bu yola girmenin de bir sakıncası kalmamıştı. Böylece 1923 anayasa değişiklikleri, 1921'in saf meclis hükümeti sisteminden 1924 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na geçişi sağlayan bir "*intikal kanunu*" niteliğindeydi. Bununla Meclis, yürütme ve idare yetkilerini kendisinde saklı tutmakla birlikte, bu yetkilerin kullanımını icra vekillerine ve heyetine bırakıyordu.[94] Yürütme de, 1921 sisteminde köklü bir değişiklik yapılmaksızın, bu defa gerçekten "*iki başlı*" hale geliyordu.[95]

Nihayet, 1923 anayasa değişikliğiyle getirilen bir başka düzenleme, "Türkiye Devletinin dini, Din-i İslamdır, Resmî lisanı Türkçedir" (md. 2) hükmüdür. Bu hükümler Kanun-ı Esasî'de de yer almaktaydı (md. 11 ve 18).

4- Hilafetin Kaldırılması

1922'de saltanat kaldırılırken halifeliğin korunmasının başlıca iki nedeni vardı. İç politika dengeleri henüz hilafetsiz bir düzene geçişe elverişli değildi. Ayrıca, dış politika alanında bir yandan Barış Konferansı tedirginliği yaşanıyor, öbür yandan da İslam ülkelerini kollama niyeti ağır basıyordu. Şu var ki, cumhuriyet ilânından sonra halifelik iyice tedirginlik yaratan bir makam haline gelmişti. Gerçi halifenin hükümdarlık yetkileri yoktu ve bu yüzden de ona "hükümranlık hakları olmayan devletbaşkanı" lakâbı takılmıştı ama

Levent Şahverdi Arşivi

cumhurbaşkanının yanında ikinci bir devletbaşkanına artık yer yoktu. Bu "ikinci"nin hükümranlık haklarının olmayışı da işi değiştirmezdi. Bu yüzdendir ki yenilikçi ve cumhuriyetçi güçler, cumhuriyetin ilânının hemen ertesinden başlayarak, halifeliğe karşı da mücadele açtılar.[96]

Birtakım iç ve dış gelişmeler de tedirginliği arttırıyordu. Saltanatın kaldırılmasından sonra bu defa da halifelik iç ve dış gelenekçi çevrelerin umut bağladıkları bir yer olmuştu. Halife seçilmiş olan Abdülmecit hanedandan biri olduğu için, halifelik kisvesi altında saltanat yandaşlığının gündeme girmesinden çekiniliyordu. Bazı Hint Müslümanlarının halifeliğin güçlendirilmesi dileğini taşıyan mektupları da başkent çevrelerinde, ulusal sorunlara dıştan bir müdahale sayıldı. Buna İsmet Paşa, Hintlilerin Türk Anayasasını yorumlama yetkilerinin olmadığı yanıtını verdi. Bazı komutanların halife ziyaretleri de kuşku yaratmıştı. Böylece halifelik makamının kaldırılması sorunu gündeme geldi. Duyulan kaygılar doğrultusunda Urfa Mebusu Şeyh Saffet Efendi ve 53 arkadaşının imzaladıkları bir yasa önerisi halifeliğin kaldırılmasını ve Osmanlı Hanedanı üyelerinin yurtdışına çıkarılmalarını öngörüyordu. Öneri gerekçesinde, Türkiye'nin iç ve dış siyasette iki başlı olmaktan kurtulamadığı şeklindeki saptamalar özellikle dikkat çekiciydi.[97]

3 Mart 1924 günü kabul edilen 431 sayılı *Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun* ile halife hal'edildi, hilafet makamı kaldırıldı (md. 1). Halife ve hanedan mensupları yurtdışına çıkarıldı ve bazı taşınmaz mallarının millete intikali kararlaştırıldı.

Hilafetin kaldırılması gibi köklü bir atılımın da, daha öncekiler gibi adeta "iki adım ileri bir adım geri" taktiğiyle gerçekleştirildiği görülmektedir. Daha önce radikal bir davranışla TBMM rejimi kurulmuş, ama güdülen amaçlar arasına saltanat ve hilafet makamının kurtarılması da eklenmişti. Daha sonra saltanat kaldırılırken halifelik korunmuştu. Cumhuriyetin ilânıyla birlikte devletin dininin İslam olduğu hükmüne yer verilmişti. Şimdi hilafet makamı kaldırılıyor, ama yumuşatıcı bir gerekçenin eklenmesi de

Levent Şahverdi Arşivi

ihmal edilmiyordu: “Hilafet, hükümet ve cumhuriyet mana ve mefhumunda esasen mündemiç (yer alıyor) olduğundan, hilafet makamı mülgadır” (md. 1).

Hilafet makamının kaldırılmasının anayasal açıdan iki derin anlamı vardır. Birincisi, *ulusal devlet* düzeninin temelleri kurulurken, hilafet gibi ulusöncesi (ümmet) ve ulusüstü (İslam enternasyonali) bir kurumun sürdürülmesinin anlamsızlığıdır. Dolayısıyla bu kurumun kaldırılması, yeni ulusal devletin ulusötesi (İslam birliği) iddialarda da bulunmayacağı anlamına gelmekte, *uluslaşma* sürecinin bir parçası olarak belirmektedir.

Halifelik makamının kaldırılmasının ikinci anlamı, devletin ve toplumun dinsel-siyasal bir kurumdan arındırılmasıdır. Bunun *laiklik* yolunda bir ilerleme olduğu kuşkusuzdur. Nitekim, bu yasa ile aynı günde çıkartılan iki kanun bunun tamamlayıcılarıdır: *Şeriye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun* ile *Tevhid-i Tedrisat Kanunu.*

Fakat halifeliğin bir kurum olarak kaldırılması, laiklik ilkesinin açıkça kabulü demek de değildir. Kaldırma gerekçesinde geçen, “hilafetin, Hükümet ve Cumhuriyet mana ve mefhumunda esasen mündemiç olduğu” şeklindeki ifade de bunu gösterir. Kaldı ki, Devletin dininin İslam olduğu da bir anayasa kuralıdır.

IV. Değerlendirmeler

Türkiye’de 1920’den itibaren kurulmaya başlayan yeni siyasal-anayasal rejim, Mustafa Kemal’in damgasını çok güçlü bir şekilde taşımakla birlikte, ulusal bağımsızlık savaşının koşullarından doğmuştur. İlk başlarda, anayasal sistemin nasıl olması gerektiği konusunda hazır reçeteler yokken, ulusal kurtuluş mücadelesinin özel koşulları siyasal ve anayasal kurumları belirlemiştir.[98] Hattâ denebilir ki, başka hiçbir örnekte, anayasanın *occasio legis*’ini oluşturan olayların izleri bunca açık ve güçlü biçimde görülemez.[99]

Siyasal-anayasal kurumların oluşumunda şu basamaklar göze çarpmaktadır: 1) Yerel kongre iktidarları, 2) Ulusal kongre iktidarı (Sivas) ve ARMHC, 3) Ulusal meclis (TBMM), 4) Meclise bağımlı

Levent Şahverdi Arşivi

hükümet (TBMM Hükümeti), 5) Meclisten görece bağımsızlaşan hükümet (1923 ve sonrası).

Atatürk, *Nutuk*'ta ilk basamağı atlayarak bunları şöyle anlatır: "Biz evvela memlekette teşkilâtı milliye yaptık. Sonra meclisi topladık. Evvela meclis hükümeti yaptık. Ondan sonra da hükümet yaptık."[100]

Görülüyor ki, yaklaşım ve anlatım biçimleri ne olursa olsun, *Türkiye Devleti* ve *Türkiye Cumhuriyeti*'nin kuruluşunda, *aşağıdan yukarı* ve *sivil unsurlar* çok belirgin ve güçlüdür.

Bu kurumlaşmanın tarihsel işlevi, *krizi demokrasiyle çözmek* olmuştur. Yerel önderler ve kongre iktidarları, bunları bütünleyen Kemalist önderlik ve BMM yönetimi, zorlukların ancak demokratik ve temsilî (katılımcı) kurumlarla aşılabileceği noktasında birliktirler.

Anayasa Hukuku açısından bakıldıkça, bu yeni yapılanmanın temel ilkesi *ulusal egemenlik*, ana kurumu da *Türkiye Büyük Millet Meclisi*'dir. Çokuluslu imparatorluktan ulusal devlete geçişin düşünsel ve kurumsal motorları bunlardır. Bu geçiş, daha yerinde bir deyimle sıçrayış, bir *ulusal demokratik devrim* karakteri göstermektedir.

Bu bağlamda 1921 Anayasası *özgün* (orijinal) bir metin durumundadır; dünya anayasacılık hareketleri içinde *kendine özgü* (sui generis, nev'i şahsına münhasır) bir yere sahiptir. Anayasaların genel ve ortak işlevi iktidarın sınırlanmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki siyasal-anayasal gelişmeler de padişahın egemenlik haklarını sınırlamaya, milleti buna paydaş kılmaya yönelikti. 1921 Anayasası ise, iktidarın ve egemenliğin sınırlanması sorunsalıyla açıklanamaz. Burada egemenlik ve iktidarın *kaynağında köklü bir dönüşüm* meydana gelmekte, Millet ve temsilcisi (BMM) biricik ve sınırsız güç olarak belirmektedir. TEK, iktidarı sınırlamak için değil, ulusal birlik ve kurtuluş içindir.

Devlet organları arasındaki ilişkilerde de bu fark edilir. Osmanlı döneminde yasama erki yürütme erkinden (padişah) koparılmaya çalışılmıştı. Şimdiyse süreç adeta tersine çevrilmiştir. Her türlü yetki Meclis'te toplanmış olup bundan böyle artık yürütmenin yasamadan yetkiler koparması gerekecektir. 1924 ve 1961 Anayasaları bu

Levent Şahverdi Arşivi

yöndeki gelişmeleri yansıtacaklardır.[101]

Ulusal kurtuluş, başta TEK ve BMM olmak üzere, demokratik kurum, ilke ve yöntemlerle kazanılmış olduğundan, yeni ulusal-demokratik değerler ilerki anayasal gelişmeleri de etkilemiştir. Cumhuriyet, ulusal egemenlik ve TBMM'nin üstün yeri gibi esaslar, "Kurtuluş Anayasacılığı"ndan "Kuruluş Anayasacılığı"na geçen miraslardır.[102]

O kadar ki, 1961 Anayasası'nda bile hâlâ yasama "ilk el" (kaynaksal) bir yetki, yürütmeyse ondan doğan "türev" sayılacak,[103] 1961 ve 1982 Anayasakoyucuları "fesih" deyiminden kaçınıp "seçimlerin yenilenmesi" deyimini yeğleyeceklerdir.[104] Türkiye'deki askerî müdahalelerin de kalıcı olma niyeti güdememeleri büyük çapta yine bu mirasla ilgilidir.

1921 Anayasası'nın örgütlenme modeli olan meclis hükümeti sistemi ise, olağanüstü koşullardan doğan geçici bir seçenekti. Mustafa Kemal için de bu bir ara rejim modeliydi. Yürütmenin bir süre sonra ayrı ve kişilikli bir organ olarak serpilmesi kaçınılmaz bir yönelimdi. Nitekim, 1923 değişiklikleri bunu haber verecek, 1924 Anayasası da aynı yolu izleyecektir.

Levent Şahverdi Arşivi

İKİNCİ BÖLÜM

1924 Anayasası

1921 Anayasası, olağanüstü koşulların ürünü olan eksik ve yetersiz bir metindi. Bu geçiş döneminden başarıyla çıkılmasından sonra, devletin temel kuruluşunu, toplumun ve bireylerin konumunu ve haklarını belirleyecek yeni bir yapılanmaya ihtiyaç vardı. "İki Anayasalı" (1876-1921) duruma da artık bir son verilmeliydi.

Böylece yeni meclis, yeni devletin yeni anayasasını yapma tarihsel göreviyle karşı karşıyaydı.

I. Hazırlanışı

İkinci BMM bir *kurucu meclis* değildi; bu sıfatla seçilmiş ve toplanmış bulunmuyordu. Ama 1920'den beri BMM'nin ulusun tek ve biricik temsilcisi olduğu inancı pekişmişti ve olağan bir meclisin yeni bir anayasa yapabileceği konusunda kuşku yoktu. Millet adına egemenlik hakkını kullanmaya tam yetkili sayılan bu organ, yasama döneminin ikinci yılında bu hazırlığa girişti. İlk çalışmalar Kanun-ı Esasî Encümeni tarafından başlatıldı.

Kanun-ı Esasî Encümeni, anayasa tasarısı hazırlanması konusunda bir öneri olmadan, kendiliğinden bir tasarı hazırlayarak Meclis genel kuruluna sunmuştur. Girişimin genel kuruldan gelmemesi, Anayasayı hukuken sakatlayıcı bir eksiklik değildir. Zaten o tarihte anayasa yapımını düzenleyen özel kurallar yoktu. 1921 Anayasası adi yasalar gibi görüşülüp kabul edilmiş, ilerki anayasa değişiklikleri için de özel kurallar koymamıştı; yumuşak bir anayasa idi. 1924 Anayasası'nın görüşülmesine başlandığında da kabul edilen bir tek usul kuralı olmuştur. Meclis, anayasasının kabulü için toplantı yetersayısı olan salt çoğunluğun üçte ikisinin kabul oyu vermesini gerekli ve yeterli saymıştır. Üye tamsayısının

Levent Şahverdi Arşivi

üçte ikisinin oyuyla kabul yolundaki öneri ise, bu oranı tutturmanın çok güç olacağı gerekçesi başta olmak üzere, iltifat görmeyerek reddedilmiştir. Salt çoğunluğun üçte ikisi şeklindeki özel nisap şartı her madde için ayrı ayrı uygulanmış, sadece anayasanın tümünün bu nisapla kabulü olarak anlaşılmamıştır.[1]

Görüşme ve kabul yetersayıları konusunda bir yanlış anlamayı gidermek gerekir. Heyet-i Umumiye kararındaki ifadeye göre Anayasanın, "Ekseriyet-i mutlakanın (salt çoğunluğun) sülüsan ekseriyetiyle (üçte iki çoğunluğuyla) müzakere ve kabulü takarrür etmiştir" (kararlaştırılmıştır).[2] Bu ifade hatalıdır. Alınan kararda, mutlak çoğunluğun üçte ikisi "müzakere ve kabul" nisabı değil, sadece "*kabul*" yetersayısıdır. "Müzakere" (görüşme) yetersayısı salt çoğunluktur. Bu husus tutanaklardan da açıkça anlaşılmaktadır. Meclis görüşmelere salt çoğunlukla başlayacak, kabul içinse "*mevcudun*" üçte ikisinin oyu gerekecektir. Zaten, hatalı yazıldığı anlaşılan Heyet-i Umumiye kararı metninin başlığında sadece, "ekseriyeti mutlakanın sülüsan ekseriyetiyle *kabul edilmesine*" ibaresi geçmekte, "müzakere" sözcüğü yer almamaktadır. Bu nedenle "yeni anayasanın meclisteki salt çoğunluğun üçte iki çoğunluğuyla *görüşülmesi* ve kabul edilmesi üzerinde anlaşılmıştır"[3] şeklindeki ifade yerinde değildir.

Encümen mazbata muharririnin açıklamalarından anlaşıldığına göre taslağın oluşturulmasında dört yıllık hızlı değişimin birikimleri esas alınmıştır. Ayrıca, Fransa 1875 anayasal kanunları ile Lehistan (Polonya) 1921 Anayasası'ndan yararlanılmıştır. Amaç, "*kuvvetli bir devlet*" düzeni yaratmak diye ifade edilmiştir.[4] Şu var ki, bu devletin üstün ve merkezî organı olarak tasarlanan güç, yürütme değil, demokratik ve temsilî bir kimlik taşıyan BMM'dir. Ayrıca, ileride görüleceği gibi genel kurul demokratik ve liberal dünya görüşünü son metne iyice sindirmiştir. 1924 Anayasası'nın demokratik bir rejim için yapıldığı açıktır.

İkinci TBMM'nin, anayasa hazırlık çalışmaları sırasında, dört yıldan beri yaşanan "*İhtilâl*" ilkelerini yeni anayasaya aktarmak konusunda çok kararlı olduğu görülmektedir. "İhtilâl" ilkeleri deyimi üyelerce sık sık kullanılmıştır. Bundan da anlaşılan her

Levent Şahverdi Arşivi

şeyden önce *millî egemenlik* kavramıdır. Kuvvetler birliği ya da meclisin hakları ve üstünlüğü savunulurken bu ilkeye dayanılmıştır. Mebus ve Cumhurbaşkanı yemin metinlerine "kayıtsız-şartsız millet hâkimiyetine bağlılık" ibaresinin eklenmesi bunun bir başka örneğidir. Yasama dokunulmazlığını sağlam güvencelere bağlamak için yapılan uzun görüşmelerde savunulan tezler de millî egemenlik anlayışıyla beslenmiştir. Nihayet, cumhurbaşkanına komisyon tasarısında tanınan ve meclis aleyhine anlamlar taşıyan yetkilerin (fesih, geciktirici veto, vb.) reddinde dayanılan teorik temel bu olmuştur.[5]

Anayasa hazırlığı sırasında ortaya sürülen, ama kabul görmeyen iki önemli öneri olmuştur. Bunlardan biri çift meclis sistemi, öbürü de cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesi ile ilgilidir.

Çift meclis sistemine geçilmesi isteği ilkin iki mebustan gelmiş, ancak Encümen'de çoğunluk sağlayamadığından tasarıya girememiştir. Genel kurulda da bu yöndeki öneriler kabul görmemiştir.[6] Kuvvetler birliği, meclis üstünlüğü, meclis hükümeti, radikal ve çabuk karar alabilme isteği gibi etkenler, tek meclisli yasama organı modelinin sürdürülmesinde etkili olmuştur.

Kabul görmeyen ikinci önemli öneriler demeti, cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılmasıyla ilgilidir. Bunlar, cumhurbaşkanını özellikle Meclis karşısında güçlendirme amacıyla komisyon tarafından sunulmuşlardır. Genel kurul bunları reddetmiş, yalnız bir tanesini yumuşatarak kabul etmiştir. Geri çevrilen öneriler, Cumhurbaşkanının Meclis dışından da seçilebilmesine ve görev süresinin meclisinkinden daha uzun (7 yıl) olmasına (Tasarı md. 31 ve 32), Cumhurbaşkanının hükümetin görüşünü aldıktan sonra gerekçeli bir işlemle meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesine (md. 25), yasaları bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilmesine (md. 36) ilişkindir. Bu son düzenleme cumhurbaşkanına bir geciktirici ya da taliki (askıya alıcı) veto yetkisi vermekteydi. Onun geri gönderdiği yasaların, ancak meclisin üçte iki çoğunluğunca yeniden kabulü halinde cumhurbaşkanı için bir yayımlama zorunluluğu doğuyordu. Yumuşatılarak kabul gören öneri ise Cumhurbaşkanının

Levent Şahverdi Arşivi

başkomutanlığı ile ilgilidir. Tasarı, bütün kuvvetlerin başkumandanlığını cumhurbaşkanına vermekteydi (md. 41). Bu öneri de çok uzun tartışma ve itirazlara konu olduktan sonra, cumhurbaşkanının rolü temsilî ve sembolik bir düzeye doğru geri itilmiştir.[7]

Cumhurbaşkanına tanınmak istenen yetkilerin büyük bir tepkiyle karşılandığı görülmektedir. Özellikle fesih ve geciktirici veto konusunda üyelerin karşı çıkışları pek şiddetli olmuştur. Bunlar, itirazlarını millî egemenlik ve meclisin üstünlüğü ilkelerine dayamışlardır. Yine bu üyeler, Mustafa Kemal'in kişiliğine büyük saygı ve güven duyduklarını, ama ortada bir ilke sorunu bulunduğunu belirtmeyi ihmal etmemişlerdir.[8] İkinci TBMM üyelerinin hemen hepsinin adaylıklarını Mustafa Kemal'e borçlu olmalarına karşın, bir "diyet borcu" altında ezilmemeleri dikkat çekicidir. Bu da Kurtuluş Savaşı'nda meclisin nasıl sahici ve kurumsal bir değer taşıdığını bir kez daha gösterir.

II. Esasları

491 sayılı ve 20 Nisan 1924 tarihli *Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu*, klasik anayasa anlayışına ve sistematiğine uygun olarak yapılandırılmıştır. Devletin kuruluşu, organları ve bunların işleyişi düzenlenmiş olduğu gibi, hak ve özgürlüklerle ilgili hükümlere de yer verilmiştir.

A. GENEL ESASLAR

Anayasa Altı Fasıl'dan oluşur. Birinci Fasıl genel esaslara (Ahkâm-ı Esâsiye) ayrılmıştır. İlk iki hüküm Devlet'le ilgilidir.

Genel esaslar bölümü, "*Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir*" hükmüyle başlamaktadır (md. 1). Aslında "Cumhuriyet", 1923 anayasa değişiklikleri sırasında bir devlet şekli olarak değil, hükümet şekli olarak formüle bağlanmıştı. Buradaki "hükümet" sözcüğü kabine ya da bakanlar kurulu karşılığı değildi; geniş anlamıyla İdare ya da Yönetim kavramları yerine geçiyordu. 1924 Anayasası görüşmeleri sırasında bu tür formülün kullanılması ve

Levent Şahverdi Arşivi

“Türkiye Devletinin hükümet şekli cumhuriyettir” ibaresinin kabulü bir üye tarafından önerilmişse de madde, komisyondan gelen yukarki biçimiyle benimsenmiştir.[9]

“Cumhuriyet” ile ilgili anayasa hükmü özel korunma altına alınmış, değiştirilemeyeceği, hattâ değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği kabul olunmuştur (md. 103/3). Ahkâm-ı Esâsiye bölümünde yer alan öbür maddelerin de (md. 2-8) değiştirilemez hükümlerden sayılması önerisi ise benimsenmemiştir.[10]

Anayasa, “Türkiye Devletinin dini, din-i İslamdır” der (md. 2). Bu ifade, devletin teokratik karakterli olduğunu göstermez. Aynı ibare KE’de vardı (md. 11). Geleneksel ve halifeli monarşi, teokratik ya da yarı teokratik karakterliydi. 1921’de TEK’te bu ifade yer almadı ama KE’nin bununla çelişmeyen hükümleri yürürlükteydi; “ahkâmı şeriye ve fıkhiye”nin uygulatılmasını BMM’nin görevlerinden sayan TEK’in ise (md. 7) bu konuda KE’yle çeliştiği söylenemezdi. Söz konusu ibare 1923 değişikliğiyle TEK’e konmuş, şimdi de 1924 Anayasası’nda tekrarlanmış bulunuyordu. Ancak şu önemli farkla ki, artık ne saltanat ve hilafet ne de geleneksel Osmanlı monarşisi vardı. Devletin dinine ilişkin hüküm söylem olarak aynıydı, ama çevresi ve içlemi değişmişti. Bu kural artık gelenekten, dinden ve monarşiden, saltanat ve hilafetten değil, anayasayı yapan siyasal ve dünyasal iradeden kaynaklanıyordu. Hattâ, bir sınav kâğıdındaki deyimle “paradoksal bir şekilde laiklik yolunda bir adımdı” (Mahmut Kaçmaz, No: 786, Haziran 1994)

Genel esaslar bölümünün bundan sonraki maddeleri egemenlik hakkı, kullanılışı ve devlet organları ile ilgilidir.

1920’de başlayan anayasal devrimin temel düsturu olan millet egemenliği ilkesi, 1924 Anayasası’nın da baştacı ettiği bir değerdir; “*Hâkimiyet; bilâkaydüşart milletindir*” (md. 3). Demek ki, egemenliğin kaynağı bakımından değişen bir husus yoktur.

Egemenlik hakkının kullanılması bakımından ise durum değişiktir. 1921’de yerel demokrasi çağrışımları yaratan şu ibare yukardaki ilkeyi izliyordu: “İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.” 1924 Anayasası tasarısını

Levent Şahverdi Arşivi

hazırlayan komisyon bu düzenlemeye yer vermemiştir. Eksiltme anlamlıdır ve herhalde halkın aktif olabileceği bir sistemden, temsilcilerin hegemonyasına dönüşü ifade eder. Bu eksikliğin meclis görüşmeleri sırasında eski bir yerel önder ve kongrecinin (Karesi Mebusu Vehbi Bey) dikkatinden kaçmamış olması anlamlıdır. Balıkesir Kongreleri'nin bu öndegelen simasının bu değişikliğin nedenini sorduğunda aldığı cevap, ülkenin icra vekilleri eliyle yönetileceği olmuştur.[11] Anayasa 1921'dekinden farklı olarak, Vilayet ve Nahiye şûralarına da yer vermemiş, merkeziyetçiliği yeniden öne çıkarmıştır.

Egemenlik hakkının kullanılışı ile ilgili bir başka düzenleme daha, 1921 sistemindekinden farklılık göstermektedir. Bu Anayasa, "icra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" diyordu (md. 2). 1924 metni ise BMM'nin millet adına egemenlik hakkını kullandığını bildiren formülüyle meclisi çok daha yüceltmiş, temsili sistemi koyulaştırmıştır. Yeni düzenleme şöyledir: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegâne ve hakikî mümessili olup Millet namına hakk-ı hâkimiyeti istimal eder*" (md. 4). 1921 Anayasası'ndaki "*halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esası*"nın 1924 Anayasası'nda yer almamasından sonra, 1924 metnindeki "millet adına egemenlik hakkını kullanır" ibaresinin, Meclis lehine çok daha kuvvetli bir vurgulama olduğu açıktır. Bu güçlendirme, devam edecek olan inkılâplar silsilesinde meclisin daha bağımsız kararlar alabilmesini kolaylaştırmaktadır.

Yasama yetkisi ve yürütme kudreti BMM'de toplanmıştır (md. 5). Meclis, yasama yetkisini bizzat (md. 6), yürütme yetkisini ise kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği icra vekilleri eliyle kullanır. Meclis, hükümeti her an denetleyebilir ve düşürebilir (md. 7).

Anayasanın yasama ve yürütme kudretini BMM'de toplayıp meclisin yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanacağını belirtmesi, bir yandan *kuvvetler birliği* ve *meclis hükümeti* sistemine bağlı kalındığı, öbür yandansa yasama ve yürütme iktidarlarının birer

Levent Şahverdi Arşivi

fonksiyon olarak ayrıldığı anlamına gelir. Böylece, cumhuriyeti ilân eden anayasa değişikliği ile başlamış olan parlamenter sisteme doğru kayış, 1924 Anayasası ile hafızaya alınmış olmaktadır.

Yargı yetkisi bakımından durum nedir? BMM'nin millet adına egemenlik hakkını kullanması, kuruculuk (anayasa değiştiriciliği), yasama ve yürütme (hükümet eliyle) yetkileri bakımından olup yargı erkini içermez. Yargı yetkisi ya da hakkı yine *millet adına*, yasalar çerçevesinde bağımsız mahkemelerce kullanılır (md. 8).

B. YASAMA

İkinci Fasıl yasama görevine (Vazifei Teşriiye) ayrılmıştır. Anayasa, genel esaslar bölümünde yasamadan bir "selahiyet" (yetki), yürütmeden de yine bir "selahiyet" ya da "kudret" diye söz etmişti. Şimdiki bölüm başlığı ise yasamayı bir "görev" olarak ele almaktadır. Sonraki fasılda yürütmeden aynı terimle söz edilecek, "kuvvet" kavramı daha sonraki fasılda düzenlenen yargıya saklanacaktır.

Yasama organı, *tek meclisli* Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. TBMM, özel yasaya göre seçilen mebuslardan oluşur (md. 9). Bu yasa, seçim kanunudur. Anayasada seçimlerle ilgili iki temel konu düzenlenmiştir: Seçme ve seçilme hakları. 18 yaşını bitiren *her erkek Türk* mebus seçme (md. 10), 30 yaşını bitiren *her erkek Türk* de mebus seçilme hakkına sahiptir (md. 11). Komisyon tasarısında bu haklar "her Türk" için öngörülmüştü. Böylece kadınların da seçme ve seçilme haklarının tanınmasında olacaktı. Genel kurulda ise bu hakların şimdilik yalnız erkeklere tanınması fikri ağır basmış, maddeler bu yönde değiştirilmiştir.[12]

Görülen o ki, ikinci dönem meclisinin atılımcılığı henüz erkekler dünyasıyla sınırlıdır. Ulusal egemenlik konusunda çok duyarlı olan BMM'nin üye çoğunluğu, milletin yarısını oluşturan kadınların siyasal haklarının tanınmamasında bir çelişki görmemektedir. Ancak bu çok şaşırtıcı değildir. Çünkü, hemen her yerde ve her zaman, en geç ve en güç esneyen hegemonyalardan biri, erkeklerin kadınlar üzerindeki egemenliğidir.[13] Ama sırf siyasal haklar düzleminde konuşmak gerekirse, yukardaki hükümler 1934'te değiştirilip

Levent Şahverdi Arşivi

kadınlara da siyasal hakları tanınacaktır.

1921 Anayasası genel seçimlerin iki yılda bir yapılmasını kabul etmişti (md. 5). Bu süre çok kısaydı; verimli bir yasama dönemi yaşanmasına elverişli değildi. 1924 Anayasası görüşmelerinde, komisyonun da önerisi doğrultusunda hemen herkes bu sürenin dört yıla çıkarılmasının zamanı geldiği kanısındaydı. Sonuçta bu da kabul edildi (md. 13). Pek çok üyenin bu değişikliğin İkinci Meclis için uygulanmasının kendileri için haksız bir kayırma olacağı ve seçmen iradesine ters düşeceği yolundaki itirazları ise sonuç vermedi. Mevcut meclisin, bu madde (dört yıllık yasama dönemi) hükmünden yararlanmaması önerileri gerekli çoğunluğu sağlayamadı.[14]

1924 Anayasası mebusların *temsilcilik sıfatı* konusunda Osmanlı-Türk anayasacılığında farklı bir ara dönem yaratmıştır. 1876 Kanun-ı Esasîsi'ne göre mebuslar kendilerini seçen dairenin ayrıca vekili olmayıp "umum Osmanlıların vekili" idiler (md. 71). 1921 Anayasası da aynı yönde bir düzenleme getirmiş, BMM üyelerinin kendilerini seçen vilayetin değil 'umum milletin vekili" olduklarını bildirmişti (md. 5). 1961 (md. 76) ve 1982 Anayasaları da (md. 80) "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler" hükmüyle bu çizgiyi sürdürecektir. 1924 Anayasası'nın konuyla ilgili hükmü ise bu süreklilik çizgisinde anlamlı bir farklılık oluşturur. "*Her mebus yalnız kendini intihap eden dairenin değil, umum Milletin vekilidir*" (md. 13/son) biçimindeki düzenleme, tüm milletin genel ve siyasal temsili anlayışının yanısıra seçen ve seçilen arasında da bir temsil ve vekâlet zincirine değinmiş olmaktadır.

Mebusluk statüsünde dikkati çeken bir hüküm, BMM üyeliği ile hükümet memurluğunun aynı kişide birleşemeyeceği kuralıdır (md. 23). Gerçi bu hüküm KE'de de vardı (md. 67). Ama 1924 düzenlemesinin özel bir nedeni ve sonucu da bulunuyordu. Kurtuluş Savaşı günlerinin koşulları pek çok komutanın mebus sıfatını kuşanmasına yol açmıştı. Şimdiyse barış dönemi geri gelmiş, asker-sivil memurluk ile millet temsilciliği arasında bir seçim yapma gereği doğmuştu. Dolayısıyla 1924'teki hüküm, eskinin (KE) basit

Levent Şahverdi Arşivi

bir yinelenmesi demek değildi. Meclis görüşmelerinde bir üyenin deyişiyle şimdi Meclis, "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun (1921) harp zamanında, İstiklâl mücadelesinde kabul etmiş olduğu zarureti, mebuslukla memuriyetin içtıması (birleşmesi) zaruretini, sulha girmiş olmak dolayısıyla bu defa refediyor", ortadan kaldırıyordu.[15] Zaten, İkinci BMM döneminin ilk yılında, cumhuriyetin ilânından sonra çıkartılan bir yasa ile, BMM'ye üye seçilmiş olan ya da seçilecek asker kişilerin, bu iki görevden birini seçmeleri şartı getirilmiş bulunuyordu.[16]

Anayasa BMM'nin bizzat yerine getireceği görevleri şöyle sıralar: Ahkâmı şeriyenin yerine getirilmesi; yasa koymak, değiştirmek, kaldırmak ve bunları yorumlamak; yabancı devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak ya da savaş ilân etmek; muvazenei umumiyei maliye ve hesabı kati kanunlarını incelemek ve onaylamak; para basımına karar vermek; tekel ve malî yüklenme getiren sözleşme ve imtiyazları onaylamak ya da kaldırmak; genel ve özel af ilânı; cezaları hafifletmek ya da değiştirmek; soruşturma ve cezaları ertelemek; ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, vb. (md. 26).

Daha sistematik bir dökümle bu görev ve yetkiler çeşitli hukukî işlem kategorilerine denk düşmektedir. Bir kere BMM'nin *kuruculuk* (Anayasayı değiştirme) yetkisi vardır (md. 102). Meclis ileride görüleceği gibi bu yetkiyi sıkça kullanacaktır. İkincisi, meclis olağan (adî) *yasama yetkisine* sahiptir; kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi gereği bu yetkiyi devredemez. Üçüncüsü, BMM birtakım *icraî* ve *idarî yetkilerle* donanmıştır. Savaş ilânı, sulh akdi, yabancı devletlerle sözleşme ve antlaşma yapma, para basılmasına karar verme, sözleşme ve imtiyazların onaylanması ya da feshi, sıkıyönetim ilânı kararının onaylanması, vb. bunlara örnektir. Nihayet, bazı *yargısal nitelikli işlemler* de onun yetki alanı içine girmektedir: Cezaların değiştirilmesi ya da hafifletilmesi, soruşturma ya da cezaların ertelenmesi, genel ve özel af, ölüm cezalarının yerine getirilmesi vb.

BMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılan iki konu özellik taşımaktadır. Bunlar, ahkâmı şeriyenin yerine getirilmesini sağlama

Levent Şahverdi Arşivi

ve yasaları yorumlama yetkileridir.

"*Ahkâmı şeriyenin tenfizi*"ni sağlama görev ve yetkisi aslında yepyeni bir düzenleme değildir. Kanun-ı Esasî'de de bu yetki yer almış, ama padişaha tanınmıştı (md. 7). 1921 Anayasası'nda da aynı hüküm vardı (md. 7). Şu önemli farkla ki, şeriat kurallarının uygulanmasını sağlama görevi hem "zamanın ihtiyaçları"na uygun kurallarla sınırlanmış, hem de bu görev halife-sultan gibi teokratik-monarşik bir makamdan alınıp BMM gibi demokratik ve temsilî bir organa verilmişti. Haklı olarak işaret edildiği gibi bu durum laiklik yolunda atılmış bir adım niteliğindeydi.[17] İşte 1924 Anayasası bir önceki anayasadan bu hükmü devralmış bulunmaktadır. Şu var ki, hızlı reformlar parkurunda bu hüküm de uzun ömürlü olmayacak, dört yıl sonraki anayasa değişikliğiyle (1928) kaldırılacaktır."[18]

BMM'nin yetkileri arasında görülen bir başka yenilik, kanunları *tefsir* (yorumlama) yetkisidir. Komisyon tasarısında yer almayan bu husus anayasa metnine meclis görüşmeleri sırasında eklenmiştir. Bu da bir kez daha, BMM üyelerinin Meclisin hakları ve tarihsel değeri üzerinde gösterdikleri titizliğin kanıtıdır. "Kanunu kim yaparsa onun manasını, mefhumunu, ruhunu ifade etmek de onun uhdesine terettüp eden (düşen) bir vazifedir" anlayışı bunun ifadesidir.[19] BMM'nin yasaları yorumlama yetkisi ile donanması, kuşkusuz, KE'de padişah uzantısı bir organ olan Heyet-i Âyân'ın anayasayı yorumlama yetkisinden çok farklı ve daha demokratik bir düzenlemedir.

Yine KE'nin, adliye ile ilgili yasaların yorumlanması yetkisini Temyiz Mahkemesine, idare ile ilgili olanlarınkini de Şûra-yı Devlet'e veren hükmünden sonra (md. 117), BMM'nin bu yetkileri kendi eline alışı, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin benimsenmesiyle ilgilidir ve Yargı'nın içtihadî (yorum) yetkisini kısmaktadır.

Kanun-ı Esasî Encümeni tasarısında Cumhurbaşkanına, hükümetin görüşünü aldıktan sonra, gerekçesini Meclis'e ve millete bildirmesi şartıyla *seçimlerin yenilenmesi* kararı verme yetkisi tanınıyordu (md. 25). Tasarının tümü üzerinde yapılan başlangıç konuşmalarından itibaren üyelerin bu düzenlemeye şiddetle karşı

Levent Şahverdi Arşivi

çıktıkları görüldü. Maddenin görüşülmesine sıra geldiğinde, fırtınanın yine yaklaştığını hisseden komisyon, öneriyi geri çekip yeni baştan düzenlemek istedi. Ancak meclis buna dahi yanaşmadı, işi orada kestirip atmayı yeğledi. Gerçi tartışmalar yine epey uzun sürdü. Buna "tartışma"dan çok, "karşı çıkmak" demek daha doğru olur. Çünkü bu düzenlemeyi bu şekliyle hemen hiç kimse savunamadı. İtirazlar pek şiddetliydi ve bir kez daha "hâkimiyet-i milliye" ve meclisin hakları üzerine kuruluydu. Üyeler, hangi makam ya da kişi olursa olsun meclise karşı böyle bir yetkiyle donatılamayacağı yolunda söz birliği içindeydi. Sonuçta, oylamaya katılanların ezici çoğunluğuyla (126 ret, 2 kabul, 2 çekimser), tasarıdaki öneri reddolundu.[20]

C. YÜRÜTME

1924 Anayasası'nda yürütme erki de BMM'ye aittir. Ancak, yasama yetkisini bizzat kullanan meclis (md. 6), yürütme yetkisini kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı İcra Vekilleri Heyeti eliyle kullanır (md. 7).

"*Vazife-i İcraiye*" başlıklı Üçüncü Fasıl, cumhurbaşkanının statüsünü düzenleyen maddelerle başlamaktadır.

Cumhurbaşkanı BMM tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi (dört yıl) için seçilir. Yeniden seçilmek mümkündür (md. 31). Anayasa komisyonunun, cumhurbaşkanının meclis dışıdan da seçilebilmesi ve yedi yıl görev yapması yolundaki önerileri kabul görmemiştir. Benimsenen sistemde her meclis kendi yasama döneminin cumhurbaşkanını seçer. Bunun görev süresi de meclisinkine bağlı olarak uzayıp (seçimlerin ertelenmesi) kısalabilir (seçimlerin yenilenmesi). Böylece cumhurbaşkanı kendini seçen meclise bağlıdır ve onun varlığı ile makamında kalır. Dahilî Nizamname (md. 8) bu seçimin gizli oyla ve salt çoğunlukla yapılmasını buyurmuştur.[21]

Cumhurbaşkanı devletin reisidir. Bu sıfatla özel törenlerde Meclis'e, gerekli gördükçe de İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık eder. Ancak, meclisteki tartışma ve görüşmelere katılamaz ve oy veremez (md. 32). Özel törenlerden kasıt, yasama dönemi başındaki

Levent Şahverdi Arşivi

ya da olağanüstü nitelikteki toplantılardır. Cumhurbaşkanı ayrıca her yasama yılı başında, hükümetin bir önceki yıl çalışmalarına ve o yıl alınmasını uygun bulduğu kararlara ilişkin görüşlerini mecliste bir nutukla açıklar ya da bunu başbakana okutur (md. 36).

Cumhurbaşkanı hastalık ya da dış gezi gibi nedenlerle görevini yapamaz ya da ölüm ya da istifa gibi nedenlerle makamı boşalırsa, BMM başkanı vekâleten bu görevi üstlenir (md. 33).

Cumhurbaşkanının statüsü ile ilgili komisyon önerilerinde meclis genel kurulu önemli değişiklikler yapmıştır. Komisyon, cumhurbaşkanının yedi yıl için seçilmesini öngörmüşken, genel kurul bunu bir seçim dönemine indirmiştir (md. 31). Cumhurbaşkanının Meclis dışından da seçilebilmesi, kabul görmeyen bir başka öneri olmuş ve TBMM üyeleri arasından seçilmesi kararlaştırılmıştır (md. 32). Meclisin, bir kez daha görüşülmek üzere kendisine geri gönderilen yasayı ancak üçte iki çoğunlukla kabulü halinde bunun cumhurbaşkanınca ilânının gerekli olacağı hükmü de değiştirilerek, ilân zorunluluğunun doğması için adi çoğunluk yeterli sayılmıştır (md. 35). Meclis genel kurulu ayrıca, cumhurbaşkanının yemin metnine “hâkimiyeti milliye” esasına da uyma borcunu eklemiştir (md. 38). Nihayet son önemli değişiklik başkumandanlık konusunda yapılmıştır. Komisyon tasarısında Cumhurbaşkanı kara, deniz ve hava kuvvetlerinin başkomutanı idi. Genel kurul ise bunu değiştirmiştir. Kabul edilen maddeye göre başkomutanlık TBMM’nin manevî kişiliğindedir ve bunu Cumhurbaşkanı temsil eder (md. 40).

Görüldüğü gibi, genel kurulda yapılan bütün değişiklikler Cumhurbaşkanlığının anayasal konumunun güçlendirilmesinin reddi, millet egemenliğinin ve onun biricik temsilcisi olan BMM’nin üstünlüğünün sürdürülmesi anlamındadır.

Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından kabul edilen kanunları on gün içerisinde ilân eder. Anayasa ve bütçe kanunları dışında, ilânını uygun görmediklerini bir kez daha görüşülmek üzere on gün içerisinde meclise geri gönderebilir. Meclisin yeniden kabul ettiği yasanın ilânı zorunludur (md. 35). Cumhurbaşkanının buradaki işlemi, yasama işlemini tamamlayan bir onay (tasdik) değildir; meclisten çıkan yasa zaten tamamlanmış bir işlemdir.

Levent Şahverdi Arşivi

Cumhurbaşkanının yaptığı "duyurma" anlamında idarî bir formalitedir.[22]

Cumhurbaşkanı siyasal bakımdan sorumsuz olup yetkilerini ancak başbakan ve ilgili bakanın katılımıyla (imza) kullanabilir (md. 39). Bu kararlardan doğan sorumluluk başbakan ve ilgili bakana aittir (md. 41). Bunlar parlamenter rejime özgü kurallardır.

Cumhurbaşkanının sorumluluğu yalnız iki halde söz konusudur. Cumhurbaşkanı *vatan hainliği* durumunda TBMM'ye karşı sorumludur. "*Hususat-ı şahsiye*"sinden dolayı sorumluluğuna gidilmek gerektiğinde de, yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki usuller uygulanır (md. 41).

Meclis, cumhurbaşkanının yetkilerinin geniş tutulmasına karşı çıktığı gibi, kişisel sorumlulukları konusunda da duyarlı davranmıştır. Encümen tasarısında, "Reisicumhur, ancak hıyaneti vataniye halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı mesuldür" denmişti (md. 42). Kabul gören son metinde ise, bu düzenlemedeki "ancak" edatı kaldırılmış, cumhurbaşkanının kararlarından doğan sorumluluğun başvekil ile ilgili vekile ait olduğu, ayrıca cumhurbaşkanının "hususatı şahsiye"sinden dolayı sorumluluğu söz konusu olduğunda da, bunun yasama dokunulmazlığı ilkeleri (md. 17) uyarınca çözümü gibi hükümler eklenmiştir (md. 41).

Sonuçta cumhurbaşkanı, parlamenter sistem devletbaşkanından farksız bir konumdadır. 1924 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı, 1921 Anayasası sisteminde fiilen devletbaşkanlığı yapan, Meclis başkanlığının yanısıra İcra Vekilleri Heyeti'nin de doğal başkanı olan, Meclis adına imza koymaya ve vekiller heyeti kararlarını onaylamaya yetkili sayılan kişiden daha güçlü değil, daha zayıf ve etkisiz bir konumdadır.[23] Türkiye'nin birinci ve ikinci Cumhurbaşkanlarının siyasal hayattaki güçlü ve "şef" kimlikleri, 1924 Anayasası'ndan değil, siyasal hayatın ve dönemin özelliklerinden (Kurtuluş Savaşı mirası, karizma, tek parti, ordu desteği vb.) doğmuştur.

Hükümet, 1924 sisteminde yürütme işlerini yüklenmiş olan asıl kanattır. Oluşumu bakımından da Meclis'e bağlı olmaktan çıkmıştır. Şöyle ki; cumhurbaşkanı Meclis üyeleri arasından bir başvekil seçer

Levent Şahverdi Arşivi

ve başvekil de yine Meclis üyeleri arasından vekilleri seçer ve cumhurbaşkanının onayına sunar. Bu onayla birlikte hükümet kurulmuş olur. Ancak hükümet bir hafta içinde programını Meclis'e sunmak ve güvenoyu almak zorundadır (md. 44).

Vekiller, başvekilin başkanlığı altında İcra Vekilleri Heyeti'ni oluştururlar (md. 45). Bu heyet, hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa, vekiller de kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak sorumludurlar (md. 46).

Görülüyor ki, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birliği noktasından yola çıkmış olan Anayasa, İcra Vekilleri Heyeti'nin kurulmasını meclise ait bir yetki olmaktan çıkarıp cumhurbaşkanı ve başvekile ait bir yetki haline getirmekle, 1923'ten beri netleşen parlamenter sisteme kayış çizgisini sürdürmüştür.

D. BMM-HÜKÜMET İLİŞKİLERİ

1924 Anayasası kuvvetler birliğini sürdürmüş olmasına karşın, yasama ve yürütme işlerinde *organik* ve *fonksiyonel* ayrılıklara da yer vermiştir. Yürütme işleri, cumhurbaşkanı ile başvekil başkanlığında dayanışmalı bir bütün oluşturan İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmektedir. Vekiller, tek tek ve heyet olarak BMM karşısında sorumludur. Meclis artık bakanlara "*veçhe tayin etme*" (yön gösterme) yetkisine de sahip değildir. 1921 Anayasası'ndaki bu hüküm (md. 8) yeni Anayasada yer almamaktadır. Böylece, meclis hükümeti ile parlamenter rejimi uzlaştırmaya çalışan bir "*karma sistem*", hattâ bazı yazarlara göre bir "*parlamenter rejim*" yaratılmıştır.[24]

BMM ile Hükümet'in birbirleri üzerindeki *karşılıklı etkileme araçları* bakımından durum nedir?

BMM, hükümet üzerinde çok güçlü etkileme olanaklarına sahiptir. Cumhurbaşkanı, başvekil ve vekiller hep meclis üyeleri arasından seçilmekte olup kökenleri bakımından Meclis'e bağlı ve onun siyasal etkisi altındadırlar. İkincisi, 1921 metninden farklı ve II. Meşrutiyet'tekine benzer bir durum olarak; hükümet kurulduktan kısa bir süre sonra programını Meclis'e sunmak ve güvenoyu almak zorundadır. Ayrıca Meclis, hükümet üzerindeki denetimini her an ve

Levent Şahverdi Arşivi

değişik yollardan sağlayabilir: Soru, gensoru (istizah), meclis soruşturması, meclis araştırması. Nihayet, Meclis, siyasal sorumluluk ilkesi gereği hükümeti denetleyip düşürmeye karar verebilir.

Bunun karşılığında hükümetin meclis üzerindeki etkileme araçları ise başvekilin ve vekillerin meclis görüşmelerine katılabilmeleri ve bunları yönlendirebilmeleri, özellikle kanun tasarılarını hazırlamak ve mecliste savunmak suretiyle yasama faaliyetlerine yön vermeleri biçiminde belirmektedir.

Kanun-ı Esasî yürütmelerinin (1876, 1909) sahip olduğu fesih, veto, muvakkat kanun gibi güçlü silah ve olanaklar ise 1924 yürütmesine tanınmamıştır. Bunların ilk ikisiyle ilgili komisyon önerileri genel kurulda redde uğramıştır. Üçüncüsü öneri konusu bile olmamıştır, olamazdı da.

Bu açıklamalar, 1924 Anayasası'nın meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında bir *karma sistem* getirdiği anlamına gelir. Her iki rejime özgü yanların en önemlilerini, bir kez daha ortaya çıkarmakta yarar var:[25]

Meclis hükümetine özgü yönler; TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olup onun adına egemenlik hakkını kullanması (md. 4), yasama ve yürütme yetkilerinin burada toplanması (md. 5), Meclisin hükümeti her an denetleyip düşürebilmesine karşılık (md. 7) yürütmenin fesih yetkisine sahip bulunmayışı gibi noktalarda özetlenebilir.

Parlamenter sisteme yakın özelliklerse şöyle ön plana çıkarılabilir: Meclisin yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilmesi (md. 7), böylece "kuvvetler birliği içinde bir görevler ayrılığı"nın kabulü; hükümetin kuruluşunda cumhurbaşkanı ve başbakanın roller alması, Cumhurbaşkanının onayıyla kurulmuş sayılan hükümetin Meclis'ten güvenoyu istemesi; hükümet politikasından dolayı ortaklaşa sorumluluk ilkesinin kabulü ile birlikte, vekiller arası anlaşmazlıkların BMM'de çözümü esasının son bulması.

E. YARGI

Levent Şahverdi Arşivi

Anayasanın Dördüncü Faslı "*Kuvvei Kazaiye*"ye ayrılmıştır. Daha önceki bölüm başlıklarında yasama ve yürütmeden "*görev*" (vazife) diye söz edilmişken Yargı'ya "*Kuvvet*" denmesi, bu organa güç ve saygınlık kazandıran anlamlı bir seçimdir. Genel Esaslar'da, yargı hakkı Millet adına usulü ve kanunu dairesinde bağımsız mahkemelerce kullanılır (md. 8) denmişti. Böylece yargı, "milletin yegâne ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hâkimiyeti istimal eden" TBMM'den *ayrı* ve *bağımsız*, üstelik yetkisini yine "millet namına" kullanan bir organ konumuna yükseltilmiştir.

Mahkemelerin örgütlenişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir (md. 53). Yargıçlar bağımsız ve her türlü müdahaleden azadedir. BMM ve İcra Vekilleri Heyeti mahkeme kararlarını değiştiremez, erteleyemez ve bunların yerine getirilmesini engelleyemez (md. 54). Yargıçlar yasanın öngördüğü durumlar dışında azledilemez (md. 55). Yargıçların özlük hakları yasa ile belirlenir (md. 56). Bunlar özel ya da kamusal başka görev alamazlar (md. 57). Mahkemelerde yargılama alenidir (md. 58). Herkes meşru yollardan yararlanarak bütün haklarını savunabilir (md. 59). Hiçbir mahkeme görevi ve yetkisi içindeki bir davaya bakmaktan kaçınamaz (md. 60).

Bu hükümler yargının yasama ve yürütme karşısındaki bağımsızlığını korumakla birlikte, yargıç bağımsızlığı ve güvenceleri konusunda yeterince somut değildir. Bu işlerin düzenlenmesi yasakoyucunun takdirine kalmıştır. 1961 Anayasası bu eksikliklere ve bundan ötürü uygulamada doğan büyük sorunlara çözüm getirmeye çalışacaktır.

Bağımsız, tarafsız ve âdil bir yargının canalıcı noktalarından biri, olağanüstü mahkemelerin kurulmasına izin verilmemesidir. "*Tabiî hâkim*" ya da "*doğal yargı yeri*" ilkesi diye ifade olunan bu genel düstur, hiç kimsenin kendine yüklenen suçu işlediği tarihte görev yapan yetkili mahkemeler dışında, sonradan oluşturulacak mahkemeler önünde yargılanmamasını güvence altına alır. İkinci Büyük Millet Meclisi'nin, tıpkı olağanüstü koşullarda toplanan bir önceki meclis gibi, bu konuda duyarlı olmadığı anlaşılmaktadır. 1924 Anayasası'nın meclis görüşmeleri buna tanıktır. Burada, gerektiğinde İstiklâl Mahkemeleri kurulabileceğine işaret edilmiş olduğu gibi, "fevkalâde mahiyeti haiz mahkeme teşkili memnudur"

Levent Şahverdi Arşivi

şeklindeki bir ek fıkra önerisi de (md. 53) kabul görmemiştir.[26]

Yargı bahsinin önemli bir konusu da, yasama ve yürütme işleri ile ilgili *yargısal denetim* sorunudur.

1924 sistemi, *yasaların anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetlenmesi* esasını kabul etmemiştir. Benimsenen yol, BMM'nin kendi kendini denetlemesi, yani yasaların Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na uygun düşüp düşmeyecekleri konusunda, bunlar tasarı aşamasındayken bir *siyasal denetim* yapmasıdır. Başta Anayasa Komisyonu olmak üzere BMM'nin yetkili encümenleri ve genel kurulu bu hususla görevlidirler. Anayasa yargısının kabul görmemesi yadırganmamalıdır. Çünkü o dönem anayasalarında bu usul zaten geniş bir uygulama alanı bulmuş değildi. 1920 Avusturya modeli bugünkü yaygınlığına ulaşmış olmaktan çok uzaktı. İkinci ve asıl önemli neden ise 1924 Anayasası'nın saf millî egemenlik ve meclis üstünlüğü ilkelerinin damgasını taşımasıdır. Bu anlayış çizgisinde, millet adına egemenlik hakkını kullanan bir organın, millet adına vermiş saydığı kararlardan ve çıkardığı yasalardan ötürü yargı tarafından denetlenmesi beklenemezdi.

İdarî işlemlerin yargısal denetimi ise *Şûra-yı Devlet* tarafından yapılmaktadır (md. 51). Ancak, yasaların uygulanışını göstermek için çıkartılan Nizamnameler (Tüzükler) bundan ayrıdır. Bunların yasalara aykırılığı ileri sürüldükçe, bunun çözüm yeri yargı mercii değil, BMM'dir (md. 52). İdari yargı hesabına Anayasada görülen bir başka zayıflık da, bir yargı yeri olan *Devlet Şûrası*'nın *Kuvve-i Kazaiye* bölümünde değil, *Vazife-i İcraiye* başlığı altında düzenlenmiş olmasıdır.

Gerek anayasa yargısının kabul edilmeyişi, gerek idare mahkemesine yargı başlığı altında değil de yürütme görevi başlığı altında yer verilmesi, gerekse olağanüstü mahkemelere açık kapı bırakılması, yeni rejimin ideolojik ve politik amaçlarıyla yakından ilgili hususlardır. Mustafa Kemal, Cumhurbaşkanı sıfatıyla 1 Mart 1924 tarihinden itibaren yargıyı tutuculuğa karşı ve reformların destekçisi bir güç olarak görmeyi istediğini açıklamaya başlamıştı. Yargı, yeni rejimin ve inkılâpların bekçisi olmalıydı. İnkılâpçı rejimin, yasama ve yürütme işlem ve eylemleri üzerinde etkili bir

Levent Şahverdi Arşivi

yargı denetimini istemediği açıkça görülmektedir.[27]

F. KİŞİ HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİ

1921 Anayasası kişi hak ve özgürlüklerini düzenlememişti. 1924 Anayasası "*Türklerin Hukuku Ammesi*" başlığı altında bu konuyu ele almıştır (Beşinci Fasıl). Burada, hak ve özgürlüklerin felsefî kökeni ile sınırları konusunda *doğal* (tabii) *hukukçu*, *liberal* (özgürlükçü) ve *bireyci* (ferdiyetçi) bir yaklaşım egemendir. Bölümün ilk maddesi (md. 68) bu anlayışların tipik ifadesidir:

"*Her Türk hür doğar, hür yaşar. Hürriyet, başkasına muzır (zararlı) olmayacak her türlü tasarrufta bulunmaktır.*

Hukuku tabiiyeden (doğal haklardan) olan hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hududu hürriyetidir. Bu hudut ancak kanun marifetiyle tespit ve tayin edilir."

Görüldüğü gibi maddede, özgürlüklerin sınırı olarak *devlet*, *kamu* ya da t*oplum çıkarları* gibi kavramlara yollama yoktur. Tasarının, sosyal dayanışma gereği (doğal âfetler) birtakım yükümlülükler getirilebileceği yolundaki önerisi bile, genel kurulda tasvip görmeyip reddolunmuştur. Bütün bu tavırlar, Fransız Devrim ilkelerinin etkisini taşıyan seçkinlerin liberal ve bireyci eğilimlerini yansıtır. Gerçekten de 68. madde, 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 4. maddesinden alınmıştı. 1961 ve özellikle 1982 Anayasası'nda özgürlüklerin sınırlanmasına getirilen kavram bolluğu (kamu yararı, kamu düzeni, millî güvenlik, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, genel ahlâk vb) hesaba katılırsa, 1924 Anayasası'nın klasik, liberal ve bireyci felsefesi daha iyi anlaşılır.[28]

"*Türklerin Hukuk-ı Ammesi*" (Kamu Hakları) ile ilgili meclis tartışmaları, önceki bölümlerle kıyaslanamayacak derecede kısa ve yüzeysel olmuştur. Önerilenlerin çoğu hemen hiç tartışma konusu olmadan kabul edilmiştir. Genel kurulun yaptığı değişikliklerden birkaçı yine de dikkat çekicidir.

Bunlardan biri, yukarıda değinildiği gibi doğal âfetler (sel, deprem, vb) karşısında toplumsal dayanışma gereği vatandaşlara konacak yasal yükümlülüklerle ilgili önerinin (Tasarı md. 70) geri

Levent Şahverdi Arşivi

çevrilmesidir.

Bir başka değişiklik, posta yoluyla haberleşmenin gizliliğine mahkeme kararı olmadan dokunulamayacağına ilişkin hükme (md. 81) açıklık getirilerek, telgraf ve telefon yoluyla haberleşmelerin de bunlara eklenmesidir.

Sıkıyönetim ilânı halinde, meclisin, toplanık değilse derhal toplantıya çağrılması hükmü de (md. 86) metne genel kurulda eklenmiştir.[29] Bu, kişi hakları açısından olduğu kadar, meclisin vazgeçilmezliği konusundaki duyarlılığı yinelemesi bakımından da önemli bir katkıdır.

Anayasa, klasik-bireysel hak ve özgürlüklerin hemen hepsine yer vermiştir. Yasa önünde eşitlik ilkesi ve hakkı ile her türlü ayrıcalığın yasaklanması (md. 69) en başta gelmektedir. Yine bir genel maddede kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayın, seyahat, sözleşme, çalışma, mülk edinme, malını kullanma, toplantı, dernek ve ortaklık kurma hak ve özgürlüklerinin Türklerin tabii haklarından olduğu belirtilmiştir (md. 70).

Birtakım hak ve özgürlüklerin öznesi olarak geçen "*Türkler*" ya da "*Türk*" kimdir bölümünün son maddesi bunun yanıtını veriyor: "*Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibariyle Türk ıtlak olunur*" (denir) (md. 88). Anayasa, dinsel ve ırksal farklılıkların bulunduğunu ancak, "Türk"lük sıfatının dinsel ve ırksal bir anlam taşımadığını, *coğrafî* ("Türkiye ahalisi") ve *siyasî* ("vatandaşlık" bağı) anlama geldiğini vurgulamaktadır. Mustafa Kemal de aynı yıllarda, "*Türkiye Cumhuriyetini kuran Türkiye halkına Türk Milleti denir*" şeklindeki tanımıyla, aynı yaklaşımı bir başka düzlemde formüllendirmişti. Dolayısıyla "*milliyetin esası ırk değil, siyasal sadakattir.*"[30]

Anayasa, "*Türklerin tabiî hukuku*"ndan saydığı hak ve özgürlükleri ayrı maddeler halinde belirtmiştir. Can, mal, ırz ve konut dokunulmazlığı (md. 71), yasanın belirttiği durumlar dışında yakalanmama ve tutuklanmama (md. 72), işkence, eziyet, müsadere ve angarya yasağı (md. 73), yasal istisnalar dışında elkoyma ve kamulaştırma yasağı (md. 74), felsefî görüş ve dinsel inancından dolayı kınamama ve yasalar çerçevesinde dinsel âyinler yapabilme

Levent Şahverdi Arşivi

hakkı (md. 75), yasal usuller dışında konuta girememe ve burada arama yapamama kuralı (md. 76), basın serbestliği ve öndenetim yasağı (md. 77), seferberlik ve sıkıyönetim ya da salgın hastalık durumu dışında seyahat özgürlüğüne engel konamaması (md. 78), sözleşme, çalışma, mülk edinme, toplanma, dernek ve ortaklıklar kurabilme haklarının ancak kanunla sınırlanabilmesi (md. 79), haberleşmenin gizliliği (md. 81) ilkesi, bu gibi bireysel hak ve güvencelere örnek oluşturur.

Anayasanın bireylere tanıdığı *yargısal güvence hakları* çeşitli bölümlere dağılmıştır. Toparlanacak olursa; alenî (açık) yargılanma hakkı (md. 58), mahkemeler önünde meşru yollardan yararlanarak hakkını savunabilme (md. 59), yasayla görevli mahkemede dava açabilme (md. 60) ve sadece yasayla tâbi olunan mahkemede yargılanma hakkı (md. 83) bunların öndegelenleridir.

Siyasal ve kamusal katılma hakları olarak da mebus seçme ve seçilme (md. 10 ve 11), devlet memuriyetine girebilme (md. 92), kamu işleri ile ilgili olarak yasalara aykırı buldukları durumları ilgili mercilere ve TBMM'ye haber verme hakları (md. 82) özellikle belirtilmelidir.

Ekonomik konularda Anayasanın bireysel mülkiyet ve girişimi koruyucu özellikleri açıktır. 1924 Anayasası'nın devleti, müdahaleci ve sınırlayıcı değildir. Müdahaleler çok istisnaî olarak işaretlenmiştir. Bir yıl önce yapılan İzmir İktisat Kongresi'nde alınan liberal ve özel teşebbüsçü kararların ruhu Anayasaya da sinmiştir. Devlet, liberalizmin *jandarma devleti*'ne benzemektedir. Kamulaştırılan toprağın bedelinin peşin ödenmesini buyuran Anayasa (md. 74), toprak reformunu da fiilen imkânsız kılmıştır.[31] Bu hüküm 1937'de değiştirilecek, taksitle ödeme olanağı sağlanacak, ayrıca *devletçilik* ilkesi de anayasaya konacaktır.

Sosyal haklar konusu da hemen hemen hiç ele alınmamış, devletin sosyal ödevlerine yer verilmemiştir. Sendika, grev ve toplu pazarlık, toplusözleşme gibi kolektif emekçi hakları tanınmamıştır. Sosyal güvenlik, iş hakkı, sağlık ve konut hakları gibi alanlarda da devlete düşen ödevlerden söz yoktur. Bunun tek istisnası, parasız ilköğretim hakkı ve zorunluluğudur (md. 87). Kısacası, Anayasanın

Levent Şahverdi Arşivi

devlet felsefesi sosyal değil liberaldir.

Şu var ki bu saptamalar anayasa katıyla sınırlıdır. Bir kere, rejim "inkılapçı"ydı. Türk hukuk sistemi bazı sosyal haklara ve sosyal güvenlik sistemlerine yabancı da değildi. Devlet, halkçılık ve dayanışma fikirlerinin de etkisiyle birtakım sosyal yükümlülükleri yerine getirmekteydi.[32] 1930'dan sonraki *Devletçilik* politikası, özellikle istihdam yaratan yanlarıyla, işsizlik ve bundan doğan sosyal sorunlar karşısında olumlu işlevler görecektir. 1937 anayasa değişiklikleri sırasında çiftçiyi topraklandırmak amacıyla yapılacak kamulaştırmaların bedellerinin ödenmesinde taksit sistemine izin verilmesi de, aynı yönde bir düzenlemedir (md. 74/2).

Anayasa, olağanüstü yönetim usulü olarak *örfî idare* düzeninin esaslarını koymaktadır. Savaş, savaşı gerektirecek bir durum, ayaklanma ya da vatana ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli kalkışmaların doğduğuna ilişkin kesin belirtiler ortaya çıktığında, bakanlar kurulu, süresi bir ayı aşmamak üzere sıkıyönetim ilân edebilir. Durum hemen Meclisin onayına sunulur, Meclis sıkıyönetim süresini uzatabilir ya da kısaltabilir. Sıkıyönetim, kişi ve konut dokunulmazlıklarının, basın, gönderişme, dernek ve şirket kurma özgürlüklerinin geçici olarak kayıtlanması ya da durdurulması sonucunu doğurur (md. 86).

Bu düzenlemede dikkati çeken bir özellik, sıkıyönetim durumunda kayıtlanabilecek ya da askıya alınabilecek hak ve özgürlüklerin anayasada sayılıp gösterilmesi, yani sınırlanmasıdır. 1961 ve 1982 Anayasalarında ise bu tür sınırlamalar yer almayacaktır.

G. ANAYASANIN ÜSTÜNLÜĞÜ

Altıncı Faslın son hükümleri, yeni anayasal düzenin *kaynakları* ile anayasanın *üstünlüğü* ve *katılığı* gibi konuları düzenlemiştir.

Kanun-ı Esasî ve değişiklikleri ile 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve ekleri kaldırılmıştır (md. 104). Böylece, 1921'den sonra yaşanan *iki anayasalı düzen* de resmen son bulmuştur.

Anayasanın üstünlüğü ilkesi şu hükümde ifadesini bulur: "Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve

Levent Şahverdi Arşivi

bahane ile ihmâl veya tatil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na münafi (aykırı) olamaz" (md. 103). Buradaki birinci cümlenin KE'de de karşılığı vardı; ikincisi ise yenidir. Ne var ki, yasaların anayasaya aykırı olamayacağının ilânı, pratik bir sonuç doğurmaya yeterli değildir. Çünkü bunun yargısal yaptırımı yoktur. Anayasanın kendisi bir anayasa yargısı sistemi ve anayasa mahkemesi öngörmediği gibi, yargı organı da bu anayasa döneminde yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi çığırını açabilmiş değildir.

Anayasanın katılığı ilkesi, yumuşak bir anayasa olan 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'ndan sonra 1924 Anayasası ile yeniden benimsenmiştir. Anayasada değişiklik özel kural ve usullere bağlıdır. Değişiklik önerisi Meclis üye tamsayısının üçte biri tarafından imzalanmalı ve tamsayının üçte ikisi tarafından kabul edilmelidir. Ayrıca, devlet şeklinin cumhuriyet olduğuna ilişkin birinci maddenin değiştirilmesi ve başkalaştırılması (tağyir) hiçbir surette teklif dahi edilemez (md. 102). Böylece katılık hem *biçim* ve *usul* yönünden hem de bir noktada (Cumhuriyet) *içerik* bakımından sağlanmak istenmiştir.

Anayasaya göre TBMM milletin tek ve gerçek temsilcisi olup onun adına egemenlik hakkını kullandığından (md. 4), *anayasa değişikliği* gibi kurucu iktidar yetkilerinin kullanıldığı bir süreçte, Meclis yine tek yetkili organdır. Değişiklik girişim ve önerilerinin başlamasında hükümete, gerçekleşen değişikliklerin onaylanması bakımından da yürütmenin ve devletin başı olan Cumhurbaşkanına herhangi bir rol düşmemektedir. Cumhurbaşkanının ilânını uygun görmediği yasaları bir kez daha Meclis'e geri gönderme hakkı varsa da, Bütçe Kanunu ile anayasa değişikliği getiren yasalar bunun istisnasıdır. Cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerini sadece ilân etme durumundadır (md. 35).

TBMM, anayasa değişiklikleri konusunda halkoylamasına da gidemez. Anayasa değişikliği için kurucu meclis oluşturulması da gerekli değildir. Çünkü TBMM, millet adına egemenlik hakkı kullanmaya tam yetkili ve tek organdır. Ayrıca saf temsilî demokrasi anlayışı geçerlidir.

Levent Şahverdi Arşivi

III. Uygulama

Ulusal Devletin Kurulması aşamasında, 1924 Anayasası'nı yer yer başkalaştıran ya da değiştiren üç ana faktör grubu olmuştur. Bunlardan birincisi 1925-1945 arasındaki *Tek Parti Rejimi* olgusudur. Bu oluşum anayasal pratiği de büyük çapta etkilemiştir (A). İkinci büyük gerçeklik, bu rejimle eşanlı olarak yaşanan *Reformlar* dizisidir. Bunların da, siyasal ve anayasal rejim üzerinde önemli etkileri olacaktır (B). Üçüncüsü, doğrudan Anayasa değişiklikleri konusudur (C).

A. TEK PARTİ REJİMİ

Tek parti rejimi *aşamalı* ve gel-gitli bir şekilde kurulmuş ve yerleşmiştir. Bu rejimin, 1924 Anayasası'nın öngördüğü esasları birçok bakımdan değiştirdiği açıktır.

1- Aşamalar

Mustafa Kemal önce bir meclis grubu oluşturmuş, sonra da Halk Fırkası'nın (HF) kurulmasına öncülük etmişti (9-11 Eylül 1923). İkinci TBMM üyeleri Mustafa Kemal'in süzgecinden geçerek seçilmiş kişilerdi, ama meclis, özellikle ilk yasama yılında, bağımsız davranabildi. 1924 Anayasası görüşmeleri buna örnektir. Dolayısıyla, HF içinde bile muhalefet unsurları vardı. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası bunlar tarafından kuruldu (17 Kasım 1924). Bu arada HF, Cumhuriyet Halk Fırkası adını almıştı. Şeyh Sait Ayaklanması (13 Şubat 1925) üzerine İsmet Paşa hükümetinin sert önlemler alması, TBMM'nin Takrir-i Sükûn Kanunu'nu çıkarması (4 Mart 1925), iktidara bağımlı İstiklâl Mahkemeleri'nin kurulması ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın hükümetçe kapatılmasından (3 Haziran 1925) sonra ülke beş yıllık muhalefetsiz bir döneme ve "şiddet politikası"na girdi. 1930'da Mustafa Kemal'in Fethi Bey'e Serbest Cumhuriyet Fırkası'nı kurdurmasıyla bir güdümlü muhalefet aralığı yaşandıysa da, çok geçmeden bu parti kendini feshetme durumunda kaldı. Bu tarihten itibaren tek parti

Levent Şahverdi Arşivi

yönetimi *yerleşiklik* kazandı ve 15 yıl kadar sürdü. Tek parti yönetimi boyunca CHP meşrûluğunu iki temele dayandırdı: Müdafaa-i Hukuk temeli ve ülkenin "sınıfsız", kendisinin de "ulusal" bir parti olduğu tezi.[33]

1925 yılı tek partili rejimin *kurulması*, 1930 yılı da *yerleşmesi* açısından dönüm noktalarıdır. 1925'te Doğu isyanı ile *Hıyanet-i Vataniye Kanunu* (değ. 25.2.1925) ve *Takrir-i Sükûn Kanunu* uygulamaları bu başlangıcın ana nedenleridir. Uygulamalar başlıca üç hedefe yönelmiştir. Birincisi, silahlı güçler ve İstiklâl Mahkemeleri eliyle ayaklanmanın bastırılması ve cezaî yaptırımların uygulanmasıdır. İkinci hedef, İstanbul basınının cumhuriyeti benimsemeyen ve hilafete bağlılık gösteren organları ve bunların kapatılması olmuştur. Üçüncü darbe ise, siyasal muhalefetin örgütlü gücü olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın, 3 Haziran 1925 tarihinde bu yasaya dayanılarak bakanlar kurulu kararıyla kapatılması olacaktır. İki yıl için çıkarılmış olan yasanın yürürlük süresi iki yıl daha uzatıldı. *Takrir-i Sükûn dönemi* (1925-1929) köklü reformların otoriter rejim sayesinde yapılabildiği bir evredir.[34]

Tek parti rejiminin 1930'dan sonraki durumu ise, bu düzenin *yerleşmesi* (consolidation) olarak adlandırılabilir. Bu dönemin özelliklerine az sonra değinilecektir.

2- Demokrasi/sizlik

Siyasal demokrasi 1924 sisteminin özü demekti. Kurtuluş Savaşı yıllarının halkçılık ideolojisi, bunun 1921 Anayasası'na yansıma biçimi olan millet egemenliği ilkesi, halkın yönetimde doğrudan doğruya ya da temsilcileri eliyle söz sahibi olması anlamına geliyordu. 1924 Anayasası da hazırlık çalışmalarından açıkça anlaşıldığı gibi, demokratik bir siyasal rejim hizalanarak oluşturulmuştu. Bu ise seçimli ve çok seçenekli bir siyasal hayatın kurulmasını gerekli kılardı. 1924 Anayasası döneminde seçme hakkı alanında iki önemli demokratikleşme atılımı yapıldı. Birinci ve ikinci seçmen ya da mebus olabilmek için vergi verme şartı

Levent Şahverdi Arşivi

kaldırıldı ve kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanındı.[35] Çok seçeneklilik ise gerçekleşmedi. 1925'ten sonra doğan tek parti rejimi, egemenlik hakkının serbest ve çoktan seçmeli biçimde gelişmesine izin vermedi. Tek şefli ve tek partili *otoriter rejim*, 1930'daki kısa aralık dışında, ülkeyi 1945'e kadar yönetti. Meclis de Parti grubuna tâbi oldu.

Dönemin bir başka özelliği, 1935'ten sonraki *parti-devlet kaynaşması* olayıdır. 1936'da İçişleri Bakanı partinin genel sekreteri, valiler de il başkanı yapılmıştır. Memurların parti üyeliği yasağı uygulamadan düşürüldüğünden, bundan yararlanan da iktidardaki (tek) parti olmuştur. 1937 anayasa değişiklikleriyle CHP'nin altı ilkesi anayasaya sokularak parti-devlet özdeşleşmesi pekiştirilmiştir. Bu kaynaşmadan devletin mi yoksa partinin mi üstün çıktığı sorusuna net bir cevap getirilmemiştir. CHP Genel Sekreteri Recep Peker ya da yazar Mahmut Goloğlu, "*parti devleti*" deyimini yeğlerken, partiye devlete yakın bir değer tanımış sayılırlar. Buna karşılık F. Giritlioğlu 1936'daki kaynaşmanın, partinin zaten görünüşte olan bağımsızlığını büsbütün yok ederek, onu devletin ve hükümetin güdümü altına aldığını ileri sürer. Bu ise, hükümet karşısındaki tek denetim organının da silinmesi demektir. Bu hesapça, kaynaşmanın kârlısı devlettir. Siyasal otorite partide değil, devlet ve hükümet başkanındadır.[36] O halde, dönemden bir "*parti devleti*" diye söz etmek yerine, CHP'nin bir "*devlet partisi*" olduğunu söylemek daha uygun düşer.

Lider ya da *Şef*, dönemin büyük ve belirleyici etkenidir. Rejimin asıl karar merkezi "*Ebedi Şef*" Atatürk, sonra da "*Millî Şef*" İ. İnönü'dür. Özellikle 1938'de "Millî Şef" düzenine geçiş, Şef öğesinin rejim içindeki yerini iyice pekiştirmiştir. Böylece rejim, *Millet-Devlet-Parti-Şef* dörtlemesinin kurduğu özdeşlikler varsayımı üzerine oturmuştur.[37] Yani "Devlet Milleti, Parti Devleti, Şef de hepsini simgeler ve temsil eder" anlayışı.

3- Hükümet Sistemi

Tek parti rejiminin anayasal sistemi başkalaştıran etkilerinden biri

Levent Şahverdi Arşivi

de *hükümet sistemi* düzlemindedir. 1924 Anayasası parlamenter rejime özgü unsurlar içermekle birlikte, esas olarak kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkelerine dayalıydı. Tek parti olgusu ise bu teorik şemayı tersine çevirmiştir. Meclise ve hükümete egemen tek ve disiplinli bir parti ile güçlü liderler (Atatürk, İnönü) ekseninde işleyen siyasal rejim, sonuçta hükümetin yasamaya üstün çıkmasına yol açmıştır. Hükümet meclise değil, meclis hükümete ve liderlere bağımlı bir çalışma düzeni içinde olmuştur. Bu dönemde meclisin hükümet üzerinde etkili bir denetimi yoktur.

Seçimlerin yenilenmesi konusuna da aynı pratik açıdan bakıldığında, farklı bulgular yakalanabilir. Bilindiği gibi Anayasa, yürütmeye bu yetkiyi tanımamıştı. Ancak uygulamada durum farklı bir özellik göstermiş, tek partili ve çok partili dönemlerde hükümet genellikle meclise hâkim olan partinin önde gelenlerinden oluştuğundan, bunların aldıkları seçimleri yenileme ya da erken seçim kararları önce parti grupları, sonra da meclis genel kurulu tarafından kolayca benimsenebilmiştir.[38]

Siyasal pratik ve gerçeklik, *Cumhurbaşkanı*'nın teorik konumunu da değiştirmiştir. Cumhurbaşkanı 1924 sisteminde parlamenter rejimin sembolik devletbaşkanından farklı bir konumda değildi. Siyasal gerçeklik ise bambaşka yöndeydi. Atatürk ile İnönü, Kurtuluş Savaşı önderliği, eski asker olma, partinin genel ve ebedî başkanı seçilmiş bulunma, kişisel karizma vb. gibi etkenlerle siyasal pratikte aktif ve belirleyici roller oynamışlardır. İki lider, özellikle tek parti yoluyla meclis üzerinde ve hükümet icraatlarında son derece etkili oldular.

4- Hak ve Özgürlükler

Tek parti rejmi, hak ve özgürlükler açısından da anayasanın öngördüğünden farklı ve baskıcı bir tablo yaratmıştır. Bunu bazı kalemlerle örneklemek mümkündür.

Bireysel hak ve özgürlüklerin durumu, özellikle kişi özgürlüğü ve güvenliği açısından olumsuzluklarla doludur. Sıkıyönetim uygulamaları, Sıkıyönetim Mahkemeleri ve İstiklâl Mahkemelerince

Levent Şahverdi Arşivi

verilen bazı tutuklama ve mahkûmiyet kararları bunun başlıca nedenleri arasındadır. Zorunlu yerleştirme (iskân) yasaları (14 Haziran 1934 ve 25 Aralık 1935 tarihli kanunlar), köylü üzerindeki baskı ve angaryalar, bireysel hak ve özgürlükleri örselemiştir. Militan laikliğin yer yer dinsel özgürlükleri kıstığı açıktır (bazı camilerin ibadete kapatılması, hac izni verilmemesi, dinsel öğretim boşluğu vb.). TCK ve Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile gelen "*düşünce suçları*" da unutulmamalıdır.

Kolektif hak ve özgürlükler üzerindeki baskılar daha da ağırdır. Emekçi sınıf, taleplerini topluca savunabilme haklarından yoksundur. Sendikal örgütlenme sınırlı, güdümlü ve pratikte izne bağlı, grev ise yasaktır. Dolayısıyla, toplupazarlık ve toplusözleşmeye yer yoktur.

Basın, dernek, parti, toplantı ve gösteri özgürlükleri açısından durum biraz daha yakından görülmeye değer özellikler taşır.

Tek parti döneminde *basın özgürlüğü* ağır kayıt ve baskılar altındaydı. 1913 tarihli bir geçici yasa uyarınca bakanlar kurulu ülkenin iç ve dış güvenliğini sarsabilecek yayınları yapan gazete ve dergilerin yayımını geçici süre durdurma yetkisine sahipti. 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu ile gericiliğe, isyana yol açabilecek ve ülkenin sosyal düzenini ve sükûnunu, güvenlik ve asayişini bozacak yayınlar Cumhurbaşkanının onayı ile hükümet tarafından önlenebiliyordu. II. Meşrutiyet geçici yasası ülkenin iç ve dış güvenliğini bozacak yayınları yasaklamışken, 1931 tarihli Matbuat Kanunu daha da ileri gitti ve "memleketin umumi siyasetine dokunacak" yayımlar yapan gazete ve dergilerin icra vekilleri heyeti tarafından geçici olarak tatilini mümkün kıldı. Meşrutiyet yasalarına göre kapatılan bir gazetenin yerine başka adlarla bir yenisini çıkarabilme yolu açıkken, yeni basın kanunu tatile sokulan gazetenin sahip ve yazı işleri müdürlerinin bu süre içinde başka bir gazete çıkarmalarını da yasakladı (buna benzer bir hüküm 1982 Anayasası'nın 28. maddesinde de vardır). Bu kararlara karşı etkili yargı yolları da olmadığından, basın kendi kendini sansür etme yoluna gidiyordu. 1931'de de gazeteler Basın Birliği'nde birleştirilip partili yöneticilerin denetimine sokulmuştur.[39]

Levent Şahverdi Arşivi

Dernekler ile *partileri* birlikte ele almak gerekir. Çünkü bu dönemde partiler derneklerle aynı yasalara (Cemiyet Kanunu, Medeni Kanun) tâbiydiler. 1938'e kadar bunlar hukuken serbestçe kurulabiliyorlardı, "*serbestlik*" ilkesi vardı. Ancak, otoriter rejim koşulları ile idareye tanınan yetkiler bunu geçersiz kılmaktaydı. 1909 tarihli olup 1923'te iki otoriter değişiklik yaşamış olan Cemiyetler Kanunu, bir derneğin faaliyete geçebilmesi için, kuruluşunu idareye bildirip ilmühaber (alındı kâğıdı) almasını öngörmüştü. İdare bu yolla, uygun görmediği derneklerin başvurularını sürüncemede bırakıyor, faaliyete geçmelerini engelliyordu. Gerçi dernek kurmada tam serbestlik getiren 1926 tarihli Türk Medenî Kanunu hükümleri Cemiyetler Kanunu'nun ilgili hükümlerini değiştirmiş sayılmalıydı, ama bunu idareye anlatabilmek kolay değildi. Dolayısıyla 1938'e kadar dernek (parti) kurmak hukuken serbest, fiilen izne bağlıydı. 1938'de çıkartılan yeni Cemiyetler Kanunu ise, faaliyete geçebilmek için idareden tescil belgesi alma zorunluluğunu getirerek; ayrıca idareye faaliyetleri durdurma yetkisi vererek bu fiilî durumu hukukileştirdi; "*izin sistemi*"ni getirdi. Şu halde, dernek ve parti kurma konusuda 1938'e kadar hukuken serbestlik fiilen izin, 1938'den 1946'ya kadar da tam izin sistemi yürürlükte oldu. Öte yandan TCK ve Cemiyetler Kanunu, laiklik ve cumhuriyete karşı, ırkçı, bölgeci, ulusal bütünlüğü bozucu dernekleşmelerin yanısıra Anayasadaki Altı Umde'ye aykırı örgütlenmeleri de yasaklamaktaydı.[40]

Tek parti döneminde kâğıt üzerinde toplantı ve gösteri yürüyüşleri özgürlüğü vardı. II. Meşrutiyet başlarındaki hürriyet havası günlerinde çıkartılan 1909 tarihli İçtimaatı Umumiye Kanunu yürürlükteydi. Bu yasa ve eklerine göre toplantı ve gösteri için izin şartı aranmıyor, 48 saat öncesinden idareye haber vermek yetiyordu. Ama tek partili rejim koşullarında bu özgürlük fiilen askıya alınmış durumdadır.

5- Yargı

Yargı pratiği bakımından da ciddî sorunlar yaşanmıştır.

Levent Şahverdi Arşivi

Anayasanın, mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvenceleri konusunda genel ilkeleri koymakla yetinip somut kurallar getirmemesi ve bunlara eklenen otoriter rejim koşulları, siyasal iktidarın bu konuları dilediği gibi düzenlemesine yol açmıştır. Mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi gibi konularda doğan sıkıntılar buradan da kaynaklanmıştır. İstiklâl Mahkemeleri uygulaması iktidara bağımlı yargılamanın en uç örneğini oluşturur.[41]

Yargı ile ilgili bir başka konu, anayasa yargısı sorunudur. Anayasanın 103. maddesi, anayasa kurallarının hiçbir şekilde ihmal edilemeyeceğini ve yasaların anayasaya aykırı olamayacağını buyurmuştu. Ama bunun yargısal denetimi ve yeri (Anayasa Mahkemesi) öngörülmemişti. Yine de yargıçlar, anayasa hükmüne dayanarak, vaktiyle ABD'li meslektaşlarının tutturdukları yoldan gidebilirler, kurallar kademelenmesini ve anayasanın üstünlüğünü esas alarak anayasaya aykırı kanun hükümlerini uygulamaktan kaçınabilirlerdi. Gerçi bunu zorlaştıran siyasal nedenlerin (otoriter rejim) yanısıra, hukukî engeller ya da yorumlar da yok değildi. Saf millet egemenliği ve meclis üstünlüğü ilkesi bunların başında gelmiştir. Ayrıca Anayasanın, nizamnamelerin (tüzük) kanunlara aykırılığı iddiasını inceleme yetkisini bile yargıçlara değil, BMM'ye vermiş olması (md. 52), yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin hiç kabul edilemeyeceği yolunda yorumlara yol açabiliyordu. Pratikte çok istisnai olarak, bu engelleri aşma çabasını gösteren yargıçlar da olmadı değil. Fakat sonuçta yargı sistemi içinde bu sorun olumsuz bir sonuca ulaştı. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 4 Şubat 1931 tarihli kararıyla, bir yasayı anayasaya aykırılığı nedeniyle uygulamaktan kaçınmanın, yargıçların görev ve yetkilerine girmediğini belirledi. Danıştay da aynı yönde tutum alacaktı. Böylece Türk yargıcı, anayasa yargısını içtihatla yaratabilme olanağını elde edemedi ya da kullanamadı.[42] Bu konuya Üçüncü Kısım'da yeniden döneceğiz (Birinci Bölüm, III, C, 1).

B. KÖKLÜ REFORMLAR

1922'den itibaren sahneye konan köklü reformlar dizisine *İnkılâplar*, *Kemalist Devrim*, *Atatürk Devrimi*, *Türk Devrimi* gibi

Levent Şahverdi Arşivi

adlar verilir. Bunlar, toplumsal, kamusal ve hattâ bireysel yaşamın çeşitli kesitlerine (ekonomi, kültür, ideoloji, zihniyet, siyaset, hukuk, eğitim, vb.) uzanan kökten yeniliklerdir. Reformlar, muhalefetsiz ve otoriter siyasal rejim koşullarında, ama hukukî kurum ve usuller (parlamento) büyük çapta gözetilerek yasallaştırılmıştır.

Bunlar devlet felsefesi ve sistemi, siyasal kurumlar ve anayasa hukuku açısından da anlamlı işlevler üstlenmiştir. Bu açılardan Türk Devrimi'nin başlıca özellikleri birkaç noktada toplanabilir.

Uluslaş(tır)ma ve *ulusal devlet* kurma misyonu, her halde ilk başta gelenidir. Ulusal bağımsızlık, egemenlik, eğitim, dil, alfabe ve tarih alanlarındaki atılımlar bunlara örnek oluşturur. Halifelik gibi ulusüstü ya da öncesi bir kurumun kaldırılması da bu bağlamda anılmalıdır. Ulusal bağımsızlığın, Lewis'in işaret ettiği gibi özgürlüğe giden yolu açmış olması son derece önemlidir.[43]

Evrensel değerlere yönelme, uluslaş(tır)ma çizgisini yadsımadan tamamlayan bir başka boyuttur. Bilimlerin evrenselliğinin ve tek yol gösterici oluşunun kabulü, pozitivizmin başlıca felsefî değer seçilmesi, hukuk düzeninin Batılı modellere yaklaştırılması, toplumsal yaşamla ilgili kalıpların uluslararası ölçülere göre değiştirilmesi (kılık-kıyafet, soyadı, takvim, saat, ay, tatil günleri), Üniversite reformu (1933) ve üniversitenin yabancı bilginlere açılması, bunun göstergeleridir.

Laikleş(tir)me ikinci önemli alandır. Bu yöndeki değişiklikler bir yandan devletin laikleştirilmesi operasyonlarını içermiş (halifeliğin kaldırılması, laik devlet ilkesinin kabulü, eğitimin ve hukuk sisteminin laikleştirilmesi, vb.) öbür yandan da toplumu ve bireyi dinci-ümmetçi ideoloji ve kurallardan uzaklaştırma anlamına gelmiştir (laik eğitim, tarikat, şeyhlik, tekke, zaviye gibi kurumların kaldırılması vb.). *Ulusçuluk*, bu dönüşümün düşünsel motoru olmuştur.

Demokratikleş(tir)me eğilimi, otoriter rejim koşullarına bakıp gözden kaçırılmaması gereken bir sualtı akıntısıdır: Saltanat ve hilafetin kaldırılması ve cumhuriyet ilânı, ulusal egemenlik ilkesinin merkezî değeri, parlamentolu rejime bağlılık, askerî otoritenin sivil iktidara bağımlılığı, eğitim ve öğretimde demokrasi kavramına

Levent Şahverdi Arşivi

verilen önem, kadınların kamusal ve siyasal yaşama katılımları vb. Bütün bunlar Türkiye'de bir "*siyasal devrim*"[44] yaşandığının kanıtıdır.

Bu köklü reformlarladır ki, Osmanlı Tanzimatı'ndan beri hukuk alanında süregelen "*kültür ikileşmesi*" ortadan kalktığı gibi bağımsız, laik ve modern bir ulus devletin siyasî ve hukukî temelleri de kurulmuştur.[45] Büyük dönüşüm, yöntemlerinin otoriter olmasına karşın, Osmanlı toplum ve devlet düzeninin dayandığı küçük bir yönetici sınıfın iktidarı yerine, daha eşitlikçi ve daha demokratik anlayış ve yapılar getirmektedir. Toplum ve devlet katındaki derin değişmeler, Osmanlı tipi yüzeysel reformculuk denemelerinden de kesin bir kopuşa denk düşer, bir "*çağdaşlaşma modeli*" niteliği taşır.[46]

C. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

1924 Anayasası, 1960 yılındaki askerî müdahaleye kadar yedi kez değişiklik geçirmiştir. Bunlardan ikisi biçimle, öbürleri esasla ilgilidir.

Biçimle ilgili değişiklikler dil konusundadır. 1945'te anayasanın dili metnin içeriğine bağlı kalınarak değiştirilmiş, Osmanlıcanın yerini Türkçe almıştır. Başgil'in, "Öztürkçe adı verilen bir lisan" diye[47] garipsediği bu dil, 1960'tan itibaren benimsenen hukuk ve anayasa dilinin öncüsüdür. 1952'de ise DP'nin tutucu dünya ve dil anlayışı doğrultusunda yeniden eski metne geri dönüldü.[48] 1945 metninin dili halkın daha kolay anlayabileceği türden olduğundan daha demokratik, 1952'dekiyse tam karşıt nedenlerden dolayı aristokratik ve antidemokratikti.

İçerikle ilgili önemli değişiklikler 1928, 1934 ve 1937 tarihlerinde gerçekleştirilenlerdir.

1928 değişikliğiyle, devletin dininin İslam dini olduğuna ilişkin hüküm anayasa metninden çıkartılmıştır (md. 2). Anayasayı dinsel öğelerden arındıran bir değişiklik de milletvekilleri (md. 16) ve cumhurbaşkanı andındaki (md. 38) "vallahi" sözcüğünün kaldırılması, bunların yerine "namusum üzerine söz veririm" formülünün konmasıdır. TBMM'nin ödevleri arasında sayılan

Levent Şahverdi Arşivi

“ahkâmı şeriyenin tenfizi” (md. 26) ibaresi de anayasa metninden çıkartılmıştır.

İkinci önemli değişiklik olan 1934 tadilleri, kadınları seçme ve seçilme hakkına kavuşturmuştur (md. 10 ve 11). Bu hükümlerin ilk şekillerinde bu haklar “erkek Türk” vatandaşlarına tanınmıştı. Yeni düzenlemelerde “*kadın erkek her Türk*” bu haklara sahip kılınmıştır. Ancak, bu defa da kadınların siyasal rüşte erkeklerden geç ulaştıklarına hükmedilmiş olacak ki, 1924 metninde oy kullanma yaşı 18 iken, kadınlara da bu hakkın tanınmasıyla birlikte çıta, 22 yaşını bitirme koşuluna yükseltilmiştir.

Daha kapsamlı değişiklikler 1937’de yapılmıştır. Bunlarla, tek partinin *altı umdesi* anayasaya sokularak (md. 2) *devletin nitelikleri* haline getirilmiştir: “Türkiye Devleti, cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, laik ve inkılâpçıdır” (md. 2). Tek partinin ana ilkelerinin anayasallaştırılması, parti-devlet kaynaşmasının en üst düzeyde tescili demektir. 1924 Anayasası, tek partili rejim için değil, çok partili bir sisteme göre kotarılmış bir metindi. Şimdiyse bu değişiklikle tek partili rejimin damgasını yiyordu.

IV. Değerlendirmeler

1924 Anayasası ile ilgili tartışma ve değerlendirmeler anayasa boyutlarına hapsedilemez. 1924 Anayasası dönemi, bir anayasa konusu olmanın ötesinde anlamlar taşır. Özellikle tek parti rejimi ve devrimler, bu dönemle ilgili değer yargılarında önemli yer tutar.

A. KEMALİST REJİM

Kemalist rejim, çeşitli değer yargılarına göre sorgulanmış ve eleştirilmiştir. Gelenekçi, liberal, “sol” eleştiriler ile şovenizm suçlamaları başlıca örneklerdir.[49]

Gelenekçi çevrelerden gelen eleştirilerde başlıca şu noktalar vurgulanmıştır: Batı taklitçiliği, din ve maneviyat düşmanlığı, otoritarizm ve hattâ totalitarizm, oligarşik iktidar, Sezarvarî şef rejimi, vb.

Liberal ve/ ya da “sol” çevrelerden gelen eleştirilerde öne

Levent Şahverdi Arşivi

çıkarılan noktalar şöyle örneklenebilir: Üretici güçlerin gelişimini köstekleyen tutucu ve baskıcı yönetim, sivil toplum düşmanlığı, egemen ideoloji tekeli, birey özerkliğine ve farklı çıkarlara yer vermeyen solidarist ve korporatist yapılaşma vb.

Şovenizm iddiaları ise Kemalist rejimin egemen ulus milliyetçiliği güttüğü, eritmeci (assimilasyonist) ve sömürgeci politikalar uyguladığı tezlerine dayanır.

Kemalist rejimin *otoriter*, *seçkinci*, *vesayetçi* ve *ulusçu* olduğu konusunda şüphe yoktur. Baskıcılığın özellikle sınıfsal, dinsel ve ulusal boyutlar kazandığı da söylenebilir. Devletin ve rejimin sivil görüntüsünün ardında "bir tür askerî paternalizm" de saklıdır. Şu var ki, o dönem dünyasında demokratik ülke sayısı zaten 10-15 kadardır. Ayrıca, Kemalist rejim içerisinde demokratik ilke, kurum ve perspektifler de vardır: Millet egemenliği, parlamento, nispi yargı bağımsızlığı, yasallık (legalite) duygusu, asker-sivil otorite ayrılığı ve sivil otoritenin üstünlüğü, ulusal bağımsızlık, vb. Uygulanan yöntemler otoriter, amaçlar ise siyasal çağdaşlaşma ve demokrasidir.[50]

Vesayet rejimi ya da *vesayet partisi* de bu misyon doğrultusunda işlevler yüklenmiştir. Bunlar kalıcı değil *geçici* işlevlerdir. Nitekim *çok partili hayat denemeleri* ve 1945'teki *yumuşak geçiş* de bunu kanıtlar. Bu bakımdan Kemalist rejim, aynı dönemde varolan totaliter sistemlerden kesin bir şekilde ayrılır. Rejim, otoriterliği nedeniyle muhalefete karşı hoşgörüsüzdür, ama kendisini demokratik bir toplum ve devlet düzenine geçişte bir ara dönem olarak algılamıştır.

B. TÜRK DEVRİMİ

1920'den itibaren gerçekleştirilen köklü reformlar bütünü demek olan Atatürk Devrimi, Kemalist Devrim ya da Türk Devrimi'nin özellikle 1924'ten sonraki aşaması; *yöntemleri*, *amaçları* ve *sonuçları* bakımından sorgulanmaktadır.

Yöntemleri bakımından bu icraata çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir: kopyacılık, aktarmacılık, indî'lik (sübjektivizm), tepeden inmecilik, ceberrutluk, otoriterlik, vb.

Levent Şahverdi Arşivi

Türk devrimi, Üçüncü Dünya'da özgün bir örnektir. Kuşkusuz onun da bağlı olduğu esin kaynakları vardır. Fransız Devrimi ilkeleri bunların başında gelir. Bu bakımdan "kopyacılık", "tercümecilik" ya da "aktarmacılık" şeklinde ifade edilen eleştirilerin, bazı düşünce ve kurumların evrenselliğini gözardı ettiği söylenebilir.

İndî'lik, sübjektivizm ve keyfilik sorununa gelince, Osmanlı reformları ve meşrutiyet hareketlerinden beri süzülen birikimlerin demokratik, liberal, ulusal ve laik eğilimleri hatırlanacak olursa, Türk Devrimi'nin kişisel bir seçim işine indirgenemeyeceği, tarihsel bir süreç olduğu da fark edilebilir. Yöntemlerin otoriterliği konusunda ise bir tartışma yoktur. Yalnız bunun bir "Devrim" süreci olduğu, başka ülkelerde de (özellikle Fransa'da Jakobenizm) benzerlerinin bulunduğu unutulmamalıdır.

Reformların *amacı* konusundaki tartışmaya gelince, bunun, Osmanlı devletçi seçkinlerinden devralınan bürokratik sulta geleneğinin sürdürülmesi olduğu ileri sürülmüştür. Hattâ asıl amacın çağdaşlaşmak değil, "devletin toplum üzerinde daha yakından tahakküm kurmasını sağlamak" olduğu görüşünü savunanlar vardır. Türk Devrimi'nin, aydın ve seçkinlerin toplumsal konumunu ve siyasal gücünü pekiştirdiği doğrudur. Amacın bu olduğunu ileri sürmek ise çok dar görüşlü bir bakıştır. Böyle bir saptama olsa olsa, statükocu, tutucu ve gerici kliklerin iktidarlarını sürdürmeye çalıştıkları baskıcı rejimler için geçerli olabilir. Kemalist iktidarın ve önderlerinin hedefi ise toplumsal ve köklü değişim olmuştur. "Devrim" ya da "devrimci" nitelemeleri de burada doğmaktadır.

Türk Devrimi'nin yöneldiği amaç, klik çıkarı ile değil, *yeni bir toplum* ve *devlet projesiyle* ilgilidir. Bu yolda kullanılan araçların otoriterliği ve yer yer de keyfiliği söz götürmese bile, ana amaç şu üç odakta toplanabilir: *Uluslaşma* (ulusal toplum ve ulusal devleti oluşturma), *laikleşme* (devleti ve toplumu dinsel ideoloji ve kurallar baskısından kurtarma) ve bu çerçeve içinde *demokratikleşme* (ulusal-laik devlet ve toplum sınırları içinde millet egemenliği rejimini kurma). Bu amaçları topluca en iyi anlatabilecek başlığın "*çağdaşlaşma*" olduğu açıktır. Bunu Anayasa Hukuku diline çevirecek olursak, bir yabancı yazarın da ifade ettiği gibi, Kemalist

Levent Şahverdi Arşivi

doktrinin temeli ulusal egemenliktir.[51] "Kemalist anayasacılık yaklaşımının temel amacı, mukadderatıyla bizzat ilgili bireylerden kurulu bir toplum yaratmaktır."[52]

Kemalist Devrim'in *sonuçları* ve *etkileri* ile ilgili tartışma, yukarıdakilerden de daha kapsamlıdır. Aslında bu bir bilanço değerlendirmesidir. Sadece anayasal hukuk düzeyinde verilen "notlar"ın olumsuz ve olumlu yönlerine kısaca değinebiliriz.

Olumsuzluklar hanesi olarak işaret edilen hususlar şöyle toparlanabilir: Otoriter ve buyurucu yöntem ve davranışların zihniyetlerde ve kurumlarda yer etmesi, çoğulcu-özgürlükçü demokrasi için gerekli olan sivil toplum inisiyatifinin köreltilmesi, birey özerkliğinin gelişmesine set çekilmesi, devletin yüceltilmesi, sonraki otoriter askerî müdahalelere meşruluk temeli sağlanması vb.

Karşı yöndeki değerlendirmelerde vurgulanan hususlar ise Kemalist Devrim'in sivil toplumun önkoşullarını oluşturduğu, "insanın kendi mukadderatına hâkim olabileceği" fikrini felsefî temel alarak "birey"in gelişimine olanak sağladığı, feodal-ümmetçi ideolojiyi, kurumları ve kuralları tasfiye suretiyle ulusal-demokratik-laik bir devlet ve toplum düzenine giden yolu açtığı şeklindedir.

Bu özelliklerin devrimler sosyolojisi açısından karşılığı *burjuva devrimi* ya da bu bağlamda bir *millî-demokratik devrim* kategorileriyle anlatılabilir. Kemalist Devrim'in *devlet teorisi* açısından başardığı tarihsel görev *Ulusal Devletin Kurulması* olmuştur. Laik devlet düzeni ve laik siyasal hayat ilkesinin gerçekleştirilmesi de bir yandan milli egemenlik anlayışının pekişmesini, öbür yandan da demokrasiye geçiş için zorunlu olan zemini sağlamıştır. Bütün gel-gitlere karşın Türkiye'nin, Müslüman nüfuslu toplumlar içinde görece laik ve demokratik bir sisteme sahip olması bir rastlantı değildir. Bu da, laiklik ile demokrasi arasındaki zorunlu bağı gösterir.[53]

C. 1924 ANAYASASI

Bu Anayasayı yaratan dinamikler, tıpkı bir öncekindeki gibi yerli ve ulusaldır. Anayasa, herhangi bir dış güce ödün vermek için

Levent Şahverdi Arşivi

yapılmış değildir. Temelleri bakımından, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın ve onun iktidara taşıdığı güçlerin eseridir.

Ulusal devlete geçiş, toplumların siyasal gelişmelerinin önemli uğrak noktalarından biridir. Türkiye bu aşamaya, ümmet ya da cemaat temeline dayalı Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkıntıları üzerinde yükselen bir devrimle gelmiştir. 1924 Anayasası en başta bu çizginin ürünü ve temel yasasıdır. Osmanlı anayasacılığının çokuluslu-teokratik monarşiyi düzelterek sürdürme çabalarını temsil etmesine karşılık, 1924 Anayasası, 1921 Anayasası ile başlayan sıçramayı belgelemiş, *ulusal*, *demokratik* ve *laik* bir devletin temellerini kurmuştur.

Anayasa *demokratik* felsefeye bağlıdır. Onun ideolojik özü olan ulusal egemenlik ilkesi *hukukilik* ve *yasallık* açısından da yeni bir açılımdır. Devletin temelinin ve organlarının ulusal iradeye dayalı olması, hukuksallığın da besleyicisidir.[54]

1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla birlikte, demokrasinin *çoğulcu* (plüralist) ve *iktidarı bölüştürücü* seçeneğinden çok, *çoğunlukçu* ve *bütüncü* biçimine yatkındır. Kökü Rousseau'ya dayanan bu anlayışta, ulusal irade diye adlandırılan çoğunluk iradesi bölünmez, "yanılmaz" niteliktedir ve kamunun iyiliğini dile getirir.

1924 Anayasası'nın neden böyle bir *çoğunlukçu demokrasi* anlayışına tutkunluk gösterdiği sorusu akla gelebilir. Bunun nedenleri çok çeşitlidir. Birkaçına işaret etmek gerekirse, ilkin Türk hukuk dünyası üzerindeki Fransız anlayışının etkileri hatırlatılmalıdır. Öte yandan, 1920'lerin kurucuları, fenalıkların padişahtan gelebileceği, siyasal çoğunluklarınsa milletin sesi olduğu inancındaydılar. İktidar güçlerini meclis çoğunluğunda ve onun yönetiminde toplayan bir sistemin, devrimlerin gerçekleştirilmesi bakımından daha elverişli bir platform oluşturduğu da unutulmamalıdır.[55]

Bu sonuncu nokta özellikle önemlidir ve bunu biraz daha açmakta yarar vardır. 1924 Anayasası bir ulusal-demokratik devrim dalgasının ürünüydü, devrimci bir iktidarın eseriydi. Anayasanın yapıldığı dönemin ana sorunu çoğulcu demokrasi değil, köklü

Levent Şahverdi Arşivi

reformlarla toplumun ve devletin çağdaşlaştırılması olarak görülüyordu. Devrimci iktidar, ana sorunu ve hedefini bu şekilde belirlemişti. Yapacağı ve yaptığı anayasa da bu yüzden kısa, özlü ve iktidar güçlerinin devrimci atılımlarını kolaylaştırıcı nitelikte olmalıydı ve olacaktı. Meclis karar ve yasalarının derhal yerine getirileceği, reformların hukuk duvarlarına çarpmayacağı bir anayasal sistem oluşturmak, devrimci kadroların esas amacıydı. 1924 Anayasası bu esnek çerçeveyi sağlamıştır.[56]

1924 Anayasası'nın çoğulcu ve özgürlükçü bir demokrasi açısından yetersizlikleri açıkça ortada olmakla birlikte, o dönem dünyasında çoğulcu ve özgürlükçü demokrasiyi kurumsallaştıran anayasalar pek azdı. Öte yandan, Türkiye'de tek partili rejim 1924 Anayasası yüzünden doğmuş da değildir. Bunu yaratan nedenler siyasal alanla ve kuvvet dengeleriyle ilgilidir.

1924 Anayasası'nın demokrasi performansının ölçüleceği yer, "*Ulusal Devletin Kurulması*"na ayrılan bu Kısım'dan çok, şimdi incelenecek olan "*Çok Partili Rejim Dönemi*" olmalıdır.

Levent Şahverdi Arşivi

ÜÇÜNCÜ KISIM

Çok Partili Rejim Dönemi

Levent Şahverdi Arşivi

Önceki kısım başlıkları *Devlet* eksenliydi: *Osmanlı İmparatorluğu Dönemi* ve *Ulusal Devletin Kurulması*. Çünkü temel sorunlar ve çözüm aranışları daha çok *Devlet*'e ayarlıydı: *Devlet*'i kurtarmak ya da yeniden kurmak. Oysa, 1945 sonrasının ana gündem maddesi devlet ağırlıklı değil, sivil toplum küresiyle ilgilidir: Çok partililik.

Elbette, Türkiye'de çok partililik 1945'te başlamadı. İkinci Meşrutiyet çok partili yaşamın da başlangıcıydı. Ama rejimi adlandırmada "İkinci Meşrutiyet" deyimi çok daha anlamlıydı. Çünkü temel kaygı, yeni bir meşrutî rejim içinde siyasal birliği sürdürmekti. Kaldı ki çok partililik de kısa sürmüş, 1913'ten sonra yerini fiilî bir tek parti rejimine bırakmıştı. Cumhuriyet dönemi başlarındaki çok partililik denemeleri de tek partili rejim içinde adacıklar olarak kaldı. Bu nedenlerle, Türkiye'deki çok partili rejimin asıl 1945'ten sonra başladığını kabul etmeliyiz. Gerçi bu tarihte açılan süreç kesintilere uğrayacaktır (1960-1961, 1971-1973 ve 1980-1983). Ama bir sürecin kopukluklara uğramasından söz etmek bile onun varolduğu anlamına gelir.

Kısım başlığı neden "*Çok Partili Rejim Dönemi*"dir de, "*Demokrasi Dönemi*" değildir? Hiç kuşkusuz, çok partililik süreci demokratikleşme olgusuyla bitişiktir ve günümüzde çok partili olmayan bir rejim demokratik de sayılmaz. Ama bu iki süreç eş anlama da gelmez. Örneğin, Türkiye'de tek partili dönemde bile bir demokratikleşme yaşanmıştır. Ulusal egemenlik anlayışı ve parlamentonun sürekliliği, siyasal hayatta ve hattâ tek parti içinde belli bir halk katılımının varlığı, köklü reformlar ve özellikle laikleştirme bunun göstergelerindendir.[1] Öte yandan, her çok partili rejim mutlak olarak demokrasi demek olmayabilir. Bu nedenlerle, "*Demokrasi Dönemi*" gibilerden iddialı bir etikettense, "*Çok Partili Rejim Dönemi*" biçiminde ölçülü bir başlık, ülkenin somut gerçekliklerine daha uygun düşmektedir.

Levent Şahverdi Arşivi

Bu kısım iki bölümden oluşmaktadır: *1924 Anayasası Altında Çok Partililik* (Birinci Bölüm) ve 1961 *Anayasası Dönemi* (İkinci Bölüm).

Levent Şahverdi Arşivi

BİRİNCİ BÖLÜM

1924 Anayasası Altında Çok Partililik

Tek partili rejim 1924 Anayasası'ndan doğmuş değildi; siyasal koşulların ürünü olan bir fiilî durumdu. Çok partili hayata geçişte de hukuk ötesi (fiilî) etkenler başrolü oynayacaktı.

I. Çok Partili Düzene Geçiş

Buradan ilkin, çok partili yaşama geçişi sağlayan *dinamikler* üzerinde durulacaktır (A). Geçişin *aşamaları* bundan sonra anlam kazanabilir (B).

A. GEÇİŞİN DİNAMİKLERİ

İki dünya savaşı arası dönem ve özellikle İkinci Dünya Savaşı yılları Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısında önemli değişimlere yol açmıştı. Devletçilik politikası özel kesimde önemli sermaye birikimlerine yol açarken, savaş yıllarının olumsuzlukları (enflasyon, darlıklar, karaborsa, yolsuzluklar, vb.), zaten sınıfsız olmayan toplumda sınıflararası farklılıkları daha da açmıştı. Sınıfsız, imtiyazsız ve kaynaşmış bir kitle varsayımına dayalı *halkçılık* anlayışı ile bunun ekonomi politikası olarak *devletçilik* artık birleştirici ve bütünleyici olmaktan çıkmıştı. Bu yüzden de toplumun değişik sınıf ve tabakaları farklı tedirginlikler ve değişim aranışları içindeydi.

Köylülük en büyük mağdurlar arasındaydı. Düşük fiyat politikaları, tarımdan kaynak aktarımı, jandarma ve tahsildar baskısı gibi etkenlerden dolayı, sanayileşmenin ve kapalı rejimin asıl yükünü çeken bunlardı. Buna karşılık, Balkan köylülerinde görülen, köylülüğe özgü bir siyasal ideolojiye ve örgütlere sahip değillerdi.

Levent Şahverdi Arşivi

Değişim isteklerini ancak başka ve daha güçlü sınıfların ardısıra sürüklenerek karşılamak durumundaydılar.

Bu güç herhalde *işçi sınıfı* olamazdı. 1923'te 20-30 bin kişiden ibaret bu sınıf 1945'e doğru 250.000'lik bir mevcuda ulaşmıştı, ama ne nicel ne de nitel yönden politik ve örgütsel alanda önderlik edebilecek kıvamdaydı. Tek partili rejim altında sınıf mücadelesi ve özgürlükler kısıtlanmış (grev, sendika, düşünce ve basın yasakları, vb.), "işçi sınıfı, ekonomik zaruretlerin doğurduğu bir mahzur olarak görülmüştü."[2]

Orta sınıflar ise farklı bir konumdaydı. Toprak sahipleri, tüccar ve sanayici hem ekonomik ve sosyal büyümeden en değerli payları almışlardı; hem de bundan ötürü uğradıkları muamelelerden dolayı tedirgindiler. Mülk sahibi bu sınıf ve katmanları panik ve tepkiye iten en yakın neden şu yasalardı: 1942 tarihli Varlık Vergisi Hakkında Kanun, 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve yine 1945 tarihli ormanların devletleştirilmesine ilişkin yasa.[3] Bu tabakalar, mülkiyete daha saygılı bir yeni yönetim aranışı içindeydiler. Ayrıca, sayesinde geliştikleri devletçilik politikaları şimdi onlara dar geliyordu. Nitekim, Demokrat Parti hareketi özellikle Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na karşı tepki duyanların öncülüğünde doğup gelişecektir. Toprak reformu ve buna direniş, Kurtuluş Savaşı sırasında örülen aydın-bürokrat ve toprak-mülk sahipleri ittifakının da çözüldüğünün işaretiydi.[4]

Öte yandan, orta sınıfların parçası ve en dinamik unsurlarından olan *aydınlar* ve *memurlar* da enflasyon koşullarında sabit gelirli olmanın çilesini çekiyor, aynı zamanda, taşıyageldikleri çağdaşlaşma ülküsünün uzantısı olan demokrasiyi gözlüyorlardı.

Nihayet, çok geniş hoşnutsuzluklar cephesinin bir kanadı olarak, Kemalist reformlardan ve özellikle laiklik operasyonlarından tedirgin olmuş olan *gelenekçi* ve *dinci* çevrelerin varlığını hatırlatmak gerekir.[5] Bunlarla büyük toprak sahiplerini buluşturan bir nokta da, Köy Enstitüleri'ne karşı duydukları tepkiydi.

Özetlemek gerekirse, çeşitli nedenlerle tek parti rejiminin ekonomik, sosyal, politik ve kültürel uygulamalarından sıkıntı duyan geniş bir huzursuzlar cephesi belirmişti. Ama bu potansiyel

Levent Şahverdi Arşivi

muhalefete önderlik edecek bir siyasal hareket henüz ortada yoktu.

Türkiye'yi etkileyen dünya koşulları açısından durum neydi? Bu soru, çok partili düzene geçişte *dış dinamiklerin* rolüyle ilgilidir.

Bu alanda başlıca iki etken Türkiye'yi Batı demokrasilerinin safına itiyordu. Birincisi, savaştan bunların galip çıkmış olması; ikincisi de SSCB'nin Türkiye üzerindeki tehditleri. Türkiye'nin Batı'ya yaklaşmak zorunda kalması ve bu ittifak içinde kendine yer araması, Batılı ülkelerin siyasal rejimi olan demokrasiyi de kuvvetle gündeme getiriyordu. Ayrıca BM Antlaşmasını onaylamak da demokrasi taahhüdü demekti.[6] Dolayısıyla, savaş ertesinde esen güçlü rüzgârın demokrasi cephesinden gelmesi ve Türkiye'nin güvenlik sorunları gibi uluslararası gelişmeler, iç rejimin demokratikleşmesi yönünde elverişli bir ortam hazırlamıştı.

Vurgulamak gerekir ki, dış dinamiklerin buradaki olumlu rolü, elverişli bir ortam hazırlamış olmaktan ibarettir. Yoksa Türkiye çok partili demokrasiye geçişini, o dönemin Almanya, İtalya ve Japonya'sından farklı olarak, esasta Batı dürtüsüne borçlu olmayacaktır. Zaten o tarihlerde müttefikler Türkiye'nin siyasal rejiminden çok, güçlü ve istikrarlı olmasıyla ilgiliydi. O kadar ki ABD Başkanı Truman 1946 yılında bile Senato önünde şöyle diyecekti: "Harp tehlikesinin henüz zail olmadığı böyle bir sırada, Türkiye'nin harp politikasına göre iç idaresini yürütmesi gerekirken, çok partili hayata atılma tecrübesine girişmesini, zamansız bir icraat şeklinde vasıflandırıyoruz."[7]

İç ve dış dinamikler konusundaki bulgular şöyle sentezleştirilebilir: İçeride tek partili rejim artık dar gelmekteydi, ama bunu değiştirecek bir muhalefet yoktu; dış dünyada ise Türkiye'de çok partililik için elverişli bir ortam doğmuştu, ama bunun ötesinde bir baskı söz konusu değildi.[8]

Türkiye'de çok partililiğe geçişin bir başka itici gücü *Yönetim* ve özellikle *İsmet İnönü* faktörü olmuştur.

Türkiye'deki tek parti modeli, faşist modelden farklı olarak sürekli değil *geçici,* faşist ve komünist tek partili düzenlerden farklı olarak da totaliter değil *otoriter* nitelikteydi; bir *vesayet partisi* modeliydi. Aydınlanma düşüncesi, ulusal-demokratik egemenliğe

Levent Şahverdi Arşivi

dayalı cumhuriyet ilkesi ve çok partililik denemeleri (1924 ve 1930), Devrim'i Demokrasi'yle tamamlamak hedefini sürekli gündemde tutmuştu. Kemalist devrimin ekonomik, toplumsal ve kültürel katkıları (özellikle laiklik ilkesi), çok partili düzene geçişin önkoşullarını da kısmen hazırlamıştı. Bu bakımdan, tek parti yönetiminin çok partililiğe çevrilmesi doğasına aykırı değil, kendine çizdiği siyasal görüngeye (perspektif) uygundu. Geçiş olayının yumuşak ve sarsıntısız gerçekleşmesinin yapısal nedeni budur.

Ancak, bu geçiş *kendiliğinden* olamamış, içinde bulunulan toplu durum (konjonktür) *öznel* ve *iradî* bir müdahaleyi gerekli kılmıştır. Bu da, Cumhurbaşkanı ve CHP Genel Başkanı İ. İnönü'nün oynadığı tarihsel roldür. CHP içinde ilk başlarda, çok partililiğe geçişin zamanının henüz gelmediği kanısında olan *katılar* (özellikle Recep Peker ve çevresi) çoğunlukta, *ılımlılar* ise azınlıktaydı ("35'ler"). Atatürk'ten farklı olarak karizmatik bir kişiliği olmayan, dengeci ve uzlaştırmacı yanlarıyla beliren İnönü bu sancılı süreçte bütün ağırlığını liberalleşmeden yana koyacak, adım adım, kontrollü ama kararlı bir liberalleşmenin öncülüğünü yapacaktır. İnönü'nün bu rolü; *geçiş kararı*, *zamanı*, *süreci*, *biçimi* ve *kadrola*rı (C. Bayar) gibi temel konularda belirleyici olmuştur.[9] Geçişin aşamaları da bunu ortaya koyacaktır.

B. GEÇİŞİN AŞAMALARI

1938 tarihli Cemiyetler Kanunu, cemiyetlerin ve siyasal cemiyet olan partilerin faaliyete geçebilmesini, İdare'nin "tescili" şartına bağlamıştı.[10] Bu düpedüz bir "*izin sistemi*"ydi. Bu iznin verilmeyeceği de belliydi. O tarihten 1945'e kadar da parti kurmak için herhangi bir girişim olmayacaktı. Bununla birlikte, İ. İnönü'nün mesajları ile CHP'nin bazı kararları, çok partililiğe giden yolları aralamaktan da geri kalmıyordu.

İ. İnönü daha 1939 yılında (6 Mart) İstanbul Üniversitesi öğrencilerine seslenirken, "Çok yakın bir tarihte, hakikî halk idaresi ve halk murakabesinin kendi memleketimiz bünyesinde de tahakkuk etmiş olduğunu göreceksiniz" demişti.[11]

Aynı yıl CHP 5. Kurultayı (29.5.1939-3.6.1939) parti içi denetimi

Levent Şahverdi Arşivi

sağlamak ve "sadık muhalefet" yaratmak amacıyla bir "*Müstakil Grup*" kurdu. 30 kişilik bu topluluğun üyeleri kabineye giremiyor, oy kullanmamak koşuluyla CHP toplantılarına katılabiliyorlardı. Tek parti ve şeflik sistemi nedeniyle bu girişim etkili sonuçlar veremedi.[12]

1943 milletvekili genel seçimlerinde tek parti olan CHP, gerekenden fazla aday göstererek ikinci seçmenlere tercih hakkı tanıdı (458 milletvekilliği için 530 aday).

İ. İnönü, 19 Mayıs 1945 tarihli tören konuşmasında şöyle diyecekti: "Siyaset ve fikir hayatımızda demokrasi prensiplerinin daha geniş ölçüde memleketimizde hüküm süreceğini müjdelerim."

Bir ay sonra yapılan bütçe oylamasında (29 Mayıs 1945) beş kişi "*ret*" oyu verdi (Bayar, Menderes, Koraltan, Köprülü, Sazak).

Asıl önemli gelişme ve muhalefet girişimi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun görüşülmesi sırasında patlak verdi. Dört milletvekili tarafından (Bayar, Menderes, Koraltan, Köprülü) CHP Meclis Grubu'na verilen bir önergede (7 Haziran 1945) TBMM'de gerçek bir denetimin sağlanması, yasalardaki ve tek parti tüzüğündeki antidemokratik hükümlerin ayıklanması talep ediliyordu. "*Dörtlü Takrir*" diye anılan bu metin görünürde parti içi demokrasinin kurulması isteğini dile getirmekte, ama dolaylı biçimde çoğulculuk isteminde bulunmaktaydı.[13] Parti grubu ise yasa değişikliklerinin TBMM'yi, tüzük değişikliklerinin ise Kurultay'ı ilgilendirdiği gerekçesiyle "Dörtlü Takrir"i reddetti. Ama gelişmeler durmadı.

Yine o günlerde yapılan milletvekili ara seçiminde (17 Haziran 1945) bu defa CHP aday göstermedi, bağımsız girişimlere olanak tanıdı (altı milletvekilliği). Bundan bir ay sonra da CHP dışında ilk siyasal partinin kurulmasına (Milli Kalkınma Partisi) izin verildi (18 Temmuz 1945).

Aynı yıl sonuna doğru TBMM'yi açış konuşmasında (1 Kasım 1945) İnönü şöyle diyecekti: "Demokratik karakter bütün cumhuriyet devrinde prensip olarak muhafaza olunmuştur. Diktatörlük prensip olarak hiçbir zaman kabul olunmadıktan başka, zararlı ve Türk milletine yakışmaz olarak, daima itham edilmiştir.

Levent Şahverdi Arşivi

Bizim tek eksiğimiz, hükümet partisinin karşısında bir parti bulunmamasıdır.” Bu sözler partileşmeye açık bir çağrıydı; adresi de Bayar ve arkadaşlarıydı.

Nitekim bir süre sonra, CHP’den çıkartılmış olanlar (Menderes, Köprülü, Koraltan), bu çıkartmaları protesto edip milletvekilliğinden ve sonra da partiden istifa eden C. Bayar’ın (1.12.1945) önderliğinde birleşip Demokrat Parti’yi (DP) kurdular. 1938 tarihli mevzuat henüz değiştirilmiş olmadığı için bu kuruluş işlemi de izinle gerçekleşti (7 Ocak 1946). Bayar’ın laiklik ve devrim yasaları konusundaki titizliği, kendisine ve girişimine güven duyulmasında başlıca etken olmuştu. Bayar, partisinin “Kemalizm ideolojisinden, yani tam bir demokrasiden mülhem olarak” kurulacağını belirtiyordu.[14]

Hiçbir varlık gösteremeden silinip gidecek olan Millî Kalkınma Partisi’nden sonra DP’nin kurulması, çok partili düzene geçişin gerçek adımıdır. Ancak yeni düzen asıl ürünü olan 1950’deki iktidar değişikliğini doğurana kadar, dört yıl süreyle sancılı anlar da yaşayacaktır.

Birinci darboğaz 1946 milletvekili genel seçimleriyle yaşandı. CHP çoğunluklu meclis, 10 Haziran 1946 günlü kararıyla, genç muhalefeti gafil avlamak için, 1947’de yapılması gereken seçimleri bir yıl önceye almıştı. 21 Temmuz 1946 günü yapılan seçimler, 1946 tarihli Milletvekilleri Seçimi Kanunu’nun yetersizliklerinden de doğan çeşitli yolsuzluklara sahne oldu.[15] Gizli oy-açık sayım ve döküm koşulları, itirazların tarafsız denetimi sağlanmış değildi. Epey sonra kesinleşen sonuçlara göre CHP 403, DP 54, bağımsızlar da 8 üyelik elde ettiler.[16]

“Şaibeli seçimler” iktidar ile muhalefet arasındaki gerginliği arttırdı. Sertlik yanlısı Recep Peker’in başbakan atanmasının da bunda payı vardı. Peker, hükümet programını okuyup güvenoyu isteyince, DP’liler programı incelemek için görüşmelerin iki gün geri bırakılmasını talep ettiler. Çoğunluğun ret kararı üzerine DP’liler oturumu terk edip, daha sonra da güvensizlik oyu verdiler. Bunun ardından, halka ve miting meydanlarına yönelen muhalefet ile Peker hükümeti arasında gerginlik tırmanmaya başladı. DP

Levent Şahverdi Arşivi

Birinci Kongresi (7 Ocak 1947) yayımladığı "*Hürriyet Misakı*"yla, Cumhurbaşkanlığı ile parti genel başkanlığı görevlerinin ayrılmasını, anayasaya aykırı ve antidemokratik yasaların ayıklanmasını, yeni seçim yasası çıkarılmasını, idarenin tarafsızlığının sağlanmasını talep etti. Kongre, bu istemler karşılanmazsa, "milletin sinesine dönmek" tehdidinde bulundu. Peker hükümeti ise tutumunu daha da sertleştirdi.

Bunalımı yumuşatan, uzlaştırıcı tutumuyla İnönü oldu. Kendisi, ABD ile kurulan yeni ilişkilerle birlikte liberal rejimi bütün sonuçlarıyla desteklemeye kararlıydı.[17] Bu yolda, her iki partinin ılımlılarını kollayan ve buluşturan bir politika izledi. Bunun en önemli belgesi "*12 Temmuz 1947 Beyannamesi*"dir.[18] İnönü bu bildirisiyle CHP Genel Başkanı olmaktan çok, tarafsız bir devletbaşkanı kimliğiyle bir kez daha ortaya çıktı; gerek iktidara gerekse muhalefete eşit mesafede olduğunu vurgulayarak muhalefete güven, yeni rejime de soluk aşıladı. CHP içinde de "35'ler" grubunu (liberaller) ortaya sürerek, sertlik yanlısı Peker'in istifasına yol açtı (9 Eylül 1947). Bundan sonra kurulan birinci ve ikinci Hasan Saka hükümetleri, İnönü destekli ılımlıların ve liberallerin kabineleri oldu.

Hasan Saka'nın birinci hükümeti döneminde (Eylül 1947-Haziran 1948) toplanan 7. CHP Kurultayı (17 Kasım 1947), "Cumhuriyet" ilkesini demokrasi kavramı ile aynı doğrultuda tanımlayarak parti içi liberalleşmeye doğru bir adım attı. Parti içinde seçimler ve tabanın rolü öne çıktı. Genel Başkanlık ile Devletbaşkanlığı birbirinden ayrılmadıysa da, Cumhurbaşkanı durumundaki bir genel başkanın bütün yetkilerini Kurultayca seçilecek bir Genel Başkan Vekili'nin kullanması esası benimsendi.[19] Bu arada inkılâpçılık, radikal devrimcilikten evrimciliğe doğru bir değişim geçirdi. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu konusunda geri adım atılmasına karar verildi. Devletçilik anlayışı ılımlılaştırıldı. Laiklik konusunda da, "İslam'a karşı militan politikayı terk" çizgisine girildi.[20] "Dinde liberalleşme", seçmeli din dersleri ve İlahiyat Fakültesi'nin açılması gibi uygulamalarla yola koyulacaktı. Kısaca, CHP DP'ye yaklaşıyor, partiler demokrasisi "ikiz partiler demokrasisi"ne dönüşüyordu.[21]

Levent Şahverdi Arşivi

Saka'nın birinci ve ikinci hükümetleri liberalleşmeyi sağlamada yeterince başarılı olamadı. Bu işin canalıcı noktası olan âdil bir seçim yasası çıkarılamadı. Bu arada, muhalefetin sertlik yanlıları da DP'den koparak ya da çıkartılarak Millet Partisi'ni kurmuşlardı (20.7.1948). 9 Haziran 1948'de kurulan ve demokratikleşmenin yükünü taşıyamayan İkinci Saka Hükümeti sonunda istifa etti (14.1.1949). Onun yerine Şemsettin Günaltay kabinesi kuruldu. Yeni hükümet ılımlılardan oluşuyordu. Buna karşılık yeni bir sertleşme olasılığı ufukta belirdi. DP 2. Büyük Kongresi'nin (20 Haziran 1949) yayımladığı "*Millî And*" ya da "*Millî Teminat Andı*" adlı belge, âdil seçim yapmayan yönetimlerin "*milletin husumeti*" ile karşılaşacakları şeklinde bir gözdağı veriyordu. İktidara yakın çevreler bunu "*Millî Husumet Andı*" diye adlandırınca, yeni bir gerilimin eşiğine gelindi.

Bunun üzerine İnönü "seçim kaybeden gider" mesajını vererek (21 Ağustos 1949) bu bunalımın aşılmasında da yapıcı rol oynadı. Asıl düğüm noktası ise, ilerdeki başlık altında incelenecek olan yasalarda demokratikleştirme sorunuydu. Günaltay hükümeti bu alanda ve özellikle yeni seçim yasasının hazırlanması konusunda tarihsel bir görev yaptı. 1950 tarihli yeni Milletvekilleri Seçimi Kanunu en çok yakınma konusu olan şu üç hususu demokratik ve âdil çözüme kavuşturdu: *Gizli oy, açık döküm* ve *adlî teminat.*

Eşit, demokratik ve özgür koşullarda yapılan 14 Mayıs 1950 seçimleri DP'nin pek beklenmeyen büyük zaferini tescil etti. Geçerli oyların %53.3'ünü alan DP, TBMM'de yaklaşık %84'lük bir temsil oranı elde etti. CHP ise yaklaşık %40'lık oy oranıyla TBMM'de %14'lük bir temsil gücüne erişebildi. Seçimlere katılma oranı da çok yüksekti (%89.3), siyasal canlılığın ve değişmenin göstergesiydi.[22] Halk ya da ulus, tarihinde ilk defa olarak serbest iradesiyle ve oy yoluyla iktidar değiştirmiş, kendi yöneticilerini seçmişti.

Böylece, tek partili rejimden çok partili rejime geçiş süreci tamamlanmış, iktidar barışçı bir şekilde eldeğiştirmiş bulunuyordu. "Kansız ihtilâl" ya da "genel oy devrimi" diye de adlandırılan bu büyük dönüşüm, tek partililikten çok partililiğe geçiş tarihinin o ana

Levent Şahverdi Arşivi

kadar kaydettiği ilk barışçı ve başarılı örnekti. Eski tek parti ve yöneticileri seçimlerden yenik çıkmışlardı, ama genel demokratik başarıdaki rolleri belirleyici olmuştu.

Türkiye'deki çok partililiğe geçiş olayının, dünyadaki *demokrasiye geçiş modelleri* arasındaki yeri nedir? Siyasal bilim literatürü bu alanda üç ana yola işaret eder: 1) Demokratikleşme hareketinin otoriter rejimin kendi yöneticilerince başlatılması (*Reform*); 2) Zor kullanımıyla eski rejimin yıkılması (*Kopma*); 3) Uzlaşma yoluyla geçiş (S*özleşme*). Ergun Özbudun'un işaret ettiği gibi, Türkiye'nin 1945 sonrası evrimi *Reform* modeline girer ve bu yolun en açık örneğidir. Bu evrim başlıca şu üç kolaylaştırıcı koşula dayanmıştır. "Birincisi, tek parti döneminde sağlanan ekonomik gelişme, tek parti tarafından ne bastırılan ne de yeterince özümlenebilen yeni sosyo-ekonomik gruplar (özellikle sanayiciler, tüccarlar, serbest meslek sahipleri) yaratmış ve bu gruplar daha liberal bir ekonomi ve daha demokratik bir siyasal sistem istekleriyle ortaya çıkmışlardır. İkincisi, CHP hiçbir zaman bir otoriter veya totaliter meşruluk doktrini yaratmayıp demokratik meşruluğu daima bir ideal gibi sunduğundan, rejimin meşruluk kuralları üzerinde şüphelerin ve görüş ayrılıklarının ortaya çıkması son derece doğaldı. Üçüncüsü, CHP liderliği, demokratlaşan siyasal hayat içinde iktidarını yarışmacı yollardan da sürdürebileceğine inanmış, hattâ bu inanç 14 Mayıs 1950 seçimlerine kadar devam etmiştir."[23]

Bu tahlile eklenmesi gereken önemli bir nokta, 1945-1950 sürecinin *sivil* karakterli oluşudur. Bir kurum olarak Ordu'nun bu süreçte aktif bir rolü yoktur. TSK bu geçişe karar ya da onay veren ya da buna karşı tavır koyan bir güç değildir. Cumhuriyetle oluşan "siyaset dışılık" geleneği sürmektedir. Askerî müdahale aranışları çok dar bir subay çevresiyle sınırlıdır.[24] Yalnız, geçiş süreci içinde altı ildeki sıkıyönetim uygulamaları yeni siyasal yaşamın biçimlenişi üzerinde belli bir etki yaratmıştır. Buna yeni rejimin hukukî çerçevesi çizilirken değinilecektir.

II. Yeni Rejimin Hukukî Çerçevesi

Levent Şahverdi Arşivi

Çok partili rejime geçişe nasıl bir hukukî çerçeve eşlik etmiştir? Yürürlükteki anayasa ve yasalar yeni dönemde ne gibi sorunlar yaratmıştır?

A. ANAYASA SORUNU

Aslında çok partililiğe geçişte bir anayasa sorunu da bulunduğu aydın çevrelerce 1945'ten beri işlenmeye başlanmış bir tezdi. Ama aynı dönemde liderlerin anayasadan yakındıkları söylenemez. Cumhurbaşkanı ve CHP Genel Başkanı İ. İnönü Meclis'i açış konuşmasında (1 Kasım 1945), Türkiye'nin tek eksiğinin çok partili rejim olduğunu açıklarken, bu rejime geçişte bir anayasa sorunu olmadığını da ifade etmiş oluyordu.[25] Muhalefet liderleri için de durum farklı değildi. C. Bayar'a göre yeni atılımın özü, Atatürk devrimlerinin "hürriyet" ve "demokrasi" ile tamamlanmasıydı. Bunun da hukukî temeli zaten 1924 Anayasası'nda vardı. DP'nin doğuşunda ve faaliyetlerinde en büyük meşruluk temeli, "Atatürk'ün büyük bir eseri" olan bu Anayasa idi.[26] A. Menderes de 1945'te, Birleşmiş Milletler Antlaşması ile 1924 Anayasası arasında tam bir uyum olduğunu, farkın uygulamadan yani CHP'nin çıkartmış olduğu antidemokratik yasalardan doğduğunu söylüyordu.[27] İktidar kanadına dönersek, CHP'nin "müfritler" (aşırılar) kesiminin başını çeken Başbakan R. Peker bile, Cumhurbaşkanı İnönü'nün *12 Temmuz Beyannamesi*'ni eleştirirken, 1924 Anayasası'nın demokratik niteliğini vurguluyor, hükümetlerin Cumhurbaşkanına değil TBMM'ye karşı sorumlu olduklarını hatırlatıyordu.[28]

Görülüyor ki çok partililiğe geçişte, siyasal yaşamın öndegelen simaları için bir anayasa sorunu yoktu; eldeki Anayasayla demokrasi çerçevelenebilir ve korunabilirdi. Nitekim çok partili dönem boyunca, 1945'te Türkçeleştirilmiş olan metnin 1952'de yeniden Osmanlıca ilk biçime geri döndürülmesinden başka bir değişiklik yapılmayacaktır. Birinci (1950) ve ikinci (1955) Menderes hükümetleri programlarında yer verilen anayasada değişiklik vaatleri, DP'nin meclisteki üye sayısı bunun için yeterli olduğu halde yerine getirilmemiş, göstermelik kalmıştır.[29]

Levent Şahverdi Arşivi

Anayasa sorununun bitişik komşusu *İçtüzük sorunu*'dur. Parlamento içi denetim ve demokrasinin kılavuzu olan içtüzükler o kadar önemlidir ki, bunlardan "sessiz anayasa" diye de söz edilir. 1927 tarihli TBMM Dahilî Nizamnamesi tek partili dönemin ürünü olduğundan, iktidar-muhalefet ya da çoğunluk-azınlık eksenli sorunlara yeterli çözümler üretebilmiş değildi; parlamento içi denetim ve demokrasi açısından eksikli ve özürlüydü. Çok partililiğe geçişte bu metnin de yeni gereksinimlere göre yenilenmesi beklenirdi. Bu da yapılmış sayılamaz. Gerçi 1947'de gerçekleştirilen birtakım değişikliklerle ilk defa olarak partilerle ilgili kurallar da getirilmiş, bunlar meclis organları arasına katılmışlardı.[30] Ne var ki bu eklentiler çok yetersizdi; 1950-60 arasında görüleceği gibi "meclis içi parti diktatoryası"na gidişi önleyebilmekten çok uzak kalacaklardı.[31]

B. ANTİDEMOKRATİK YASALAR SORUNU

Muhalefet sözcüleri anayasadan pek yakınmıyorlardı ama anayasaya aykırı ve antidemokratik yasaların ayıklanması istemini her fırsatta dile getiriyorlardı: *Dörtlü Takrir* (1945), *Hürriyet Misakı* (1947), *Millî (Teminat) And(ı)* vb. 1946-1950 arası dönemde bu temizleme operasyonu kısmen gerçekleştirildi.

Çok partili hayata geçişte, *siyasal parti özgürlüğü* konusu gündemin birinci maddesiydi. Türkiye'de o tarihlerde siyasal partiler Cemiyet Kanunu hükümlerine bağlıydı. 1938 tarihli bu yasa, derneklerin (bu arada, siyasal dernek sayılan partilerin) faaliyete geçebilmesini "*tescil*" koşuluna bağlamıştı. Bu bir "*izin sistemi*"ydi. 1946'da Cemiyetler Kanunu'nda değişiklikler yapıldı.[32] Bunların en önemlileri, "*tescil*" (izin) koşulunun kaldırılması ve serbestlik ilkesinin kabulü ile, idarenin derneklerin faaliyetini yasaklama yetkisinin ve sınıf esasına dayalı dernek (parti) kurma yasağının kaldırılmış olmasıdır. Sonuncu nokta, işçi sınıfı partileriyle ilgili görünmekteydi. Ne var ki, TCK md. 141 komünizan örgütlenmeleri yasaklamış, yaptırımları da üç kez (1946, 1949, 1951) ağırlaştırmıştı. Maddenin yazılış ve uygulanış biçimi, komünist olmayan, sosyalist, "ıslahatçı ve hattâ yerli sosyalist partilerin de

Levent Şahverdi Arşivi

kurulmasını yasaklamaktaydı."[33] Nitekim 1946 yılında bu nitelikteki Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi ile Türkiye Sosyalist Partisi, Sıkıyönetim Komutanlığı'nca kapatıldı. TSEKP yöneticileri ağır hapis cezalarına çarptırıldı. Öte yandan, antilaik dernekleşme ve partileşme de yasaktı ve ceza yaptırımına bağlanmıştı (TCK 163).

Seçim hukuku alanındaki düzenlemeler bu dönemin en olumlu katkısıdır. 1946 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu tek dereceli seçim ilkesini getirmişti. Ayrıca seçimlerin bir tek günde yapılması esası da önemli bir güvenceydi; çünkü o tarihe kadar bir'den çok güne yayılan seçimlerde yolsuzluk olasılıkları ya da söylentileri artıyordu. Ne var ki bu yasa gizli oy-açık döküm ilkesini gerçekleştiremediği gibi, seçimlerin yürütümü işini idareye teslim etmekle partizanlık ve kayırmacılığın kapılarını açık tutmuştu. 1948'de yasada yapılan değişiklikler de güven getirmedi. Seçimlerin âdil ve dürüst olmasını sağlayan yasa 1950 tarihli Milletvekilleri Seçimi Kanunu'dur.[34] Buna göre, "milletvekili seçimleri tek derecelidir ve ekseriyet usulüne göre genel, eşit, gizli oyla yapılır. Oy, serbest ve şahsidir. Oyların sayılması ve ayrılması açıktır" (md. 1). Yasa ayrıca seçimlerin yargıç denetim ve gözetiminde yapılmasını sağlamakta, yargısal güvenceler getirmekteydi. 1950 seçimleri, muhalefetin de olumlu oy verdiği bu yasanın demokratik kuralları çerçevesinde ve dürüst bir şekilde yapıldı.

Düşünsel (fikrî, entelektüel) özgürlükler açısından duruma gelince; "düşünce suçları" tek partili dönemden beri vardı ve bunlar kaldırılmadı (TCK 140, 141, 142, 163). Hattâ, ilk üçünün yaptırımları daha da ağırlaştırıldı.[35] Buna karşılık basın özgürlüğü alanında birtakım göreli iyileştirmeler sağlandı. Hükümetin gazete ve dergi kapatma yetkisi kaldırıldı, basın suçlarında azaltmaya gidildi.[36] Yayın çıkarmak için gerekli olan ruhsat alma ve para yatırma şartları kaldırıldı.[37] Basın özgürlüğü konusunda, 1950 genel seçimlerinden sonra çıkartılacak olan Basın Kanunu daha da özgürlükçü temeller getirecektir.[38] Düşünsel özgürlükler alanında bir başka olumlu yenilik, 1946 tarihli Üniversiteler Kanunu'yla idarî ve bilimsel özerkliğin ve akademik özgürlüklerin tanınmasıdır.[39]

Levent Şahverdi Arşivi

Toplantı ve gösteri yürüyüşleri özgürlüğü konusunda da liberalleşmeye gidildi. İçtimaat-ı Umumiye Kanununa Müzeyyel Kanun kaldırılarak, izin sistemi terk edilip bildirim sistemine geçildi.[40]

Çalışanların hakları konusunda ise bir ilerleme görülmedi. Grev zaten yasaktı ve öyle olmaya devam etti. 1947'de sendikal örgütlenme hakkı son derece dar bir çerçeve içinde tanındı. İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un 5. maddesi hükmü bunu anlamaya yeterlidir: "İşçi ve işveren sendikaları, sendika olarak, siyasetle, siyasî propaganda ve siyasî yayın faaliyetleriyle iştigal edemezler ve herhangi bir siyasî teşekkülün faaliyetlerine vasıta olamazlar. Sendikalar millî teşekküllerdir. Milliyetçiliğe ve millî menfaatlere aykırı hareket edemezler."[41]

Yargılama hukuku alanında da önemli bir iyileşmeye gidilmedi. Oysa yargı bağımsızlığı ve güvenceleri konusundaki eksilik ve sakatlıklar hukuk devleti ilkesine yönelmeyi ciddî biçimde güçleştirecek düzeydeydi. Bu konuda tek iyileştirme, 1927'den beri zaten işlerliği kalmamış olan İstiklâl Mahkemeleri'ne son verilmesi, bunların dayanağı olan İstiklâl Mehakimi Kanunu'nun yürürlükten kaldırılmasıdır.[42]

Çok partili hayata geçişe eşlik eden bir olumsuzluk da *sıkıyönetim* rejimiydi. İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı koşullar nedeniyle 20 Kasım 1940'ta 6 mülkî birimde sıkıyönetim ilân edilmişti (İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, Çanakkale ve Kocaeli). 25 Mayıs 1940 tarih ve 3832 sayılı Örfî İdare Kanunu'na dayandırılan bu uygulama 7 yıl 1 ay sürdü; savaşın bitiminden sonra bile iki yıl daha yürürlükte kaldı ve ancak 22 Aralık 1947'de son bulabildi. DP'liler sıkıyönetimin iç politikada baskı aracı olarak kullanıldığı yolunda iddialar ileri sürüyordu. Gerçekten, 1946 seçimlerinde yapılan yolsuzluk ve hilelerin basında açıklanması bile engellenmişti. İstanbul, basın-yayın ve çalışma hayatının merkezi olduğundan, buradaki sıkıyönetim bütün yurdu da sarmalıyordu. Sıkıyönetim uygulamalarının asıl hedefi ise sosyalist düşünce ve partiler ile işçi kuruluşları olacaktı.[43]

Levent Şahverdi Arşivi

Böylece çok partili yaşama geçişte, gerek yasalar gerekse sıkıyönetim uygulamaları yüzünden, sol kanadı budanmış bir demokrasi olgusu ortaya çıktı. Çok partili düzen, *fiilen iki(z) partili* bir sistem biçiminde belirdi. Program ve siyasetleri birbirine yaklaşan iki sermaye partisi, CHP ve DP, "antikomünizm" konusunda da birbirleriyle yarışıyor, hattâ her biri öbürünü "komünistlik"le suçluyordu. Dünyadaki yeni kutuplaşma ve soğuk savaş da bu demagojik ortamı körüklüyordu. Emekçi sınıf ve doktrin partilerinden yoksun bırakılan; dolayısıyla tek ayak üzerinde yürümeye zorlanan Türkiye demokrasisinin bu aksak temposu ilerki yıllara da damgasını vuracak, "Filipin demokrasisi" ya da "biçimsel demokrasi" suçlamalarına konu olacaktır.

Gerçi, yeni düzenin hukukî çerçevesi aşırı sağda faşist ve antilaik örgütlenme ve partileşmeleri de yasaklıyordu, ama bu kısıtlamaların çoğulcu ve özgürlükçü demokrasinin kendini savunma anlayışı içinde görülmesi gerekir. Nitekim, savaş sonrasında yeniden kurulan demokrasilerde de (İtalya ve Almanya) faşist partiler için yasaklamalar vardı. Dinci örgüt ve partilerin yasaklanmasında, demokrasinin önkoşulu olan laikliğin korunması açısından olduğu kadar, doğrudan doğruya demokrasinin yaşayabilmesini sağlama bakımından da gereklilik vardı. Çünkü bunlar da ideolojik özleri gereği, egemenliğin ulusa ait olması ilkesini yadsıyacak, siyasal yarışta dinsel değer ve duyguları kullanarak "haksız rekabet" yoluna sapacaklardı. Türkiye'nin tek partili döneminin laiklik konusunda attığı önemli adımlar ve çok partili yaşama geçişte dinci partilere izin vermeyişi, bu geçiş sürecinde, 1990'larda Cezayir'in yaşayacağı tıkanıklıklara benzer sıkıntılara uğramamasını sağlamak bakımından yararlı bir rol oynamıştır.

III. Uygulama

1924 Anayasası altında çok partili hayatın 1945-1950 dilimi CHP iktidarına sahne olmuştu. Buna ilişkin konular yukarıda "geçiş sorunsalı" olarak ele alınmış bulunuyor. "Uygulama" başlığı burada 1950-1960 zaman dilimine, yani DP iktidarı dönemine ayrılmıştır. Bu dönemin siyasal ve anayasal sorunları ve gelişmeleri üç kümede

Levent Şahverdi Arşivi

toplanabilir: Çoğunlukçu Demokrasi (A), Antidemokratik Düzenlemeler (B), Yargısal ve Anayasal Aranışlar (C).

A. ÇOĞUNLUKÇU DEMOKRASİ

1950, 1954 ve 1957 milletvekili genel seçimlerinden DP çoğunluk partisi olarak çıktı. Ancak, listeli adî çoğunluk sisteminin yarattığı adaletsiz sonuçlar nedeniyle bu parti kazandığı oy oranlarının çok üstünde temsil oranlarına erişti. 1950 seçimlerinde DP %53.35 oy oranıyla TBMM'de %83.57'lik bir temsil oranı ve 408 sandalye kazanırken, CHP %39.78 oy oranıyla ancak %14.40'lık bir temsil gücüne (69 milletvekilliği) erişebilmişti. 1954 seçimlerinde DP'nin oy oranı %56.61, temsil oranı %92.98 (503 sandalye), CHP'nin oy oranı %34.78, temsil oranı ise %5.52 (31 sandalye) idi. 1957 seçimlerinde DP %47.70'lik oy oranı ile %69.50'lik bir temsil gücü tuttururken (424 sandalye), CHP %40.82 oy oranıyla %29.18'lik bir temsil gücü (178 sandalye) sağlayabilmişti. Yuvarlak rakamlarla DP seçmen oyunun yarıdan azını (%48) alıp yaklaşık %70'lik bir temsil olanağı sağlarken, oyların yarıdan fazlasını (%52) alan muhalefet partileri yaklaşık %30'luk bir temsil gücünü tutturabilmişlerdi.[44]

Çoğunluk egemenliğine ve hattâ diktasına yol açan bir başka etken, parti içi katı disiplinin ve iki partili sistemin yarattığı sonuçlardır. Meclis'teki ezici çoğunluk, onun parti içi katı disiplini, parti içi demokrasisi yerine lider egemenliğinin doğması, bu mutlak ve disiplinli çoğunluğa dayalı hükümetlerin hem bu çoğunluğa hem de meclise ve ülkeye tek elden hükmetmeye çalışmaları sonucunda, meclisin hükümet üzerinde bir denetimi kalmadığı gibi, siyasal çoğunluğun muhalefeti ezmesinin yolları da açılmıştır.

Böylece, Meclis çoğunluğunu elde eden siyasal parti, onun grubu ve hükümeti, "millî irade"yi temsil yetkisini yalnızca kendisinde görmüştür. Hükümet ve parti içinde oluşan dar bir liderler grubunun yarattığı oligarşi, partinin meclis grubunu da denetimi altına alarak, "millî irade"nin tek sözcüsü ve gerçekleştiricisi kimliğine bürünmüştür. Bu etkenler, 1924 Anayasası'nın öngörmüş olduğu meclis üstünlüğü sistemini de tersine çevirmiş, fiilî bir yürütme

Levent Şahverdi Arşivi

üstünlüğü ya da parti oligarşisi sistemi yaratmıştır.

Bu dönemde yapılan bir İçtüzük değişikliğiyle Meclis'in, daha doğrusu muhalefetin hükümeti ve iktidarı denetleme yolları da esaslı bir şekilde daralmıştır.[45]

B. ANTİDEMOKRATİK DÜZENLEMELER

Azınlık haklarını gözetmeyen, çoğulculuğu dışlayan siyasal ve parlamenter hayatın en somut belirtileri antidemokratik mevzuattır. Bunun da başında, siyasal haklara ve muhalefete getirilen kısıtlamalar gelir. Bu düzenlemeler özellikle 1953 yılından başlayarak sürekli artış gösterdi.

İlkin üniversite öğretim üyelerinin siyasî kuruluşlarda görev almaları, siyasî yayın ve beyanda bulunmaları bir yasayla yasaklandı.[46] Ardından, CHP'nin Haksız İktisaplarının İadesi Hakkında Kanun'la[47] partinin malvarlığına elkondu ve Hazine'ye aktarıldı. Böylece, aslında yargı alanına giren bir konuda, meclisteki siyasal çoğunluğun iradesiyle anamuhalefet partisine "müsadere" (zoralım) cezası uygulanmış oluyordu. Bundan kısa bir süre sonra da Millet Partisi, 1954 genel seçimlerine gidilirken, Ankara 4. Sulh Ceza Mahkemesi kararıyla (27 Ocak 1954), "din, mezhep ve tarikat esaslarına dayanan bir dernek" sayılarak feshedildi.[48]

Muhalefete oy veren seçmenlerin ve seçim bölgelerinin cezalandırılması, siyasal baskıların bir başka yönüdür. İlkin 1950 seçimlerinde çoğunlukla CHP'ye oy veren Abana, ilçe merkezi olmaktan çıkarıldı.[49] Daha sonra sıra 1954 seçimlerinde CHP'ye çoğunluk sağlayan Malatya seçmeninin cezalandırılmasına geldi; Adıyaman ilçesi Malatya'dan kopartılarak il haline getirildi.[50] Bu arada, Cumhuriyetçi Millet Partisi'ne (CMP) çoğunluk veren Kırşehir ilinin payına düşen de ilçeliğe indirilmek oldu.[51]

Partilerin faaliyetlerine de ek kısıtlamalar getirilecektir. Milletvekilleri Seçimi Kanunu'nda 1954'te yapılan değişikliklerle karma liste usulüne son verildi; partiler arası seçim anlaşmaları yasaklandı. Partilerin radyodan seçim propagandası yapmalarına da son verildi. "Devlet ve hükümet işlerinde vazife alanlar"ın yapacakları konuşmalar ve yayımlar ise seçim propagandası

Levent Şahverdi Arşivi

sayılmayacaktı.[52] Böylece, radyonun partizanlaştırılması süreci başladı.[53] 1957 yılında yeni bir yasa değişikliğiyle muhalefet partilerinin seçimler için tasarladığı "Güç Birliği" yasaklandı.[54] Bu arada, partilerin seçim dönemleri dışında toplantı ve gösteri yürüyüşleri düzenlemeleri de yasaklanmıştı.[55] Hükümet ve dolayısıyla iktidar partisi ise, bu konuda da serbest bırakılmıştı. Ayrıca, Anayasanın açık hükmüne rağmen (md. 29) ara seçimler yapılmadı.

Anamuhalefet partisine yönelik asıl büyük darbe 1960 yılında sahneye konacaktı. DP çoğunluğunun kararıyla kurulan bir "*Tahkikat Encümeni*" (18 Nisan 1960), "CHP'nin yıkıcı, gayrimeşru ve kanundışı faaliyetleri"ni araştırmakla yükümlüydü ve DP'li 15 üyeden oluşmaktaydı. Böylece, daha soruşturma (!) başlamadan mahkûm edilen CHP ve anamuhalefet silinmek isteniyordu. Komisyon ayrıca, basın alanında adlî ve idarî mevzuatın nasıl uygulandığını, uygulanıp uygulanmadığını araştırma yetkisiyle de donatılmıştı. Dahası, her türlü siyasal hareket ve faaliyeti durdurma yetkisini de kuşanan komisyon; parti kongrelerini, toplantılarını, bütün siyasal faaliyetleri, yeni teşkilat kurulmasını, Komisyon faaliyetleriyle ilgili yayınları, hattâ TBMM'nin tahkikat kararıyla ilgili görüşmelerinin yayımını yasakladı. Bu görüşmeler sırasında İ. İnönü DP milletvekillerine, "Bu yolda devam ederseniz, ben de sizi kurtaramam (...). Şartlar tamam olduğu zaman milletler için ihtilâl meşru bir haktır. İhtilâl meşru bir hak olarak kullanılacaktır" demişti.[56]

Ne var ki, çoğunluk diktatörlüğünü kurmaya kararlı görünen DP Meclis çoğunluğu daha da ileri bir adım attı ve *TBMM Tahkikat Encümenlerinin Vazife ve Selahiyetleri Hakkında Kanun*'u çıkardı.[57] Buna göre; encümenler sorgu ve sulh hâkimi ile askerî adlî âmirlere tanınan tüm hak ve yetkilere sahip olacakları gibi; her türlü yayını yasaklama, toplatma, süreli yayınları tatil ve matbaalarını kapatma kararı vermeye, soruşturma için gerekli her türlü evrak, eşya ve belgeye elkoymaya, siyasal toplantı ve faaliyetler hakkında tedbir ve karar almaya, hükümetin bütün araçlarından yararlanmaya da yetkiliydi. Encümen çalışmaları gizliydi; bunları yayanlar ya da

Levent Şahverdi Arşivi

bunlara karşı gelenler hakkında ağır hapis cezaları öngörülmüştü. Söz konusu karar ve tedbirlere karşı itiraz yolu da kapatılmıştı. Ayrıca bu yasanın uygulanmasında Hâkimler Kanunu ile Memurin Muhakematı Kanunu uygulama dışı bırakıldığından, bunların kapsamına giren kamu görevlileri de bütün güvencelerinden yoksun kılınmıştı.

Görüldüğü gibi bu yasa ile Tahkikat Encümeni, elinde yasama, yürütme ve yargılama yetkileri tutan bir "ihtilâl organı" ya da "kamu selameti komitesi"[58] durumuna geliyordu. Zaten faaliyetlerini sürdüren Encümen, bu yasadan aldığı hızla daha da şiddetli önlemler getirmeye koyuldu. Ne var ki, yasanın yarattığı tepkiler "bardağı taşıran son damla", DP'nin iktidarının da sonu demek olacaktı. Yasanın çıktığının ertesi günü (28 Nisan) başlayan kitlesel öğrenci hareketleri sonunda sıkıyönetim ilân edildi. Böylece, iki koldan yönetime (Hükümet ve Encümen) bir üçüncüsü eklenmişti: Sıkıyönetim ya da askerî otorite.

DP çoğunluğunun antidemokratik uygulamaları başka alanlarda da kendini göstermiştir. Bunların en önemlileri basın özgürlüğü ile kamu görevlilerinin özlük hakları konusudur.

15 Temmuz 1950 tarihli Basın Kanunu'nun ertesi yılından başlayarak basın özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar sökün etti. 1951'de bir resmî ilânlar kararnamesi çıkartılarak gazeteleri, hükümetin takdirine göre ödüllendirme ya da cezalandırma yolu açıldı. Daha sonra 6334, 6337, 6732 ve 6733 sayılı yasalarla antidemokratik hükümler getirildi. Yeni basın suçları, yayın yasakları, sorumluluk alanı genişletilmesi, cevap ve düzeltme hakkının idareye bırakılması, ispat hakkı tanınmaksızın basına karşı hükümetin kayrılması, bakanları küçük düşürücü sayılan yayınlara karşı cezaî soruşturmanın adeta "otomatik" hale getirilmesi vb. Bunların sonucunda basın özgürlüğü hemen hemen ortadan kalktı.[59]

Kamu görevlilerine yönelik baskıların en ağırı, re'sen emekliliğe sevk yetkisinin idareye tanınması ve buna karşı itiraz (yargı) yolunun da kapatılmasıdır. Emekli Sandığı Kanunu'nda yapılan bu değişiklik (md. 39/b) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üyeleri ile üniversite öğretim üyelerini de kapsamına aldığından, adlî ve

Levent Şahverdi Arşivi

akademik güvenceler de bundan etkileniyordu. Zaten yargıç güvenceleri ve bağımsızlığı yönünden zayıf olan sistem, bu gibi önlemlerle daha da yıpranacak, yargı bağımsızlığı iyice ortadan kalkacaktır.[60]

C. YARGISAL VE ANAYASAL ARANIŞLAR

1924 Anayasası çok partili dönemde esasa ilişkin bir değişiklik geçirmedi. Tek değişiklik biçime, dile ilişkin olandı. Oysa çok partili hayattaki tıkanıklıklar ve sorunlar anayasadan da kaynaklanmaktaydı. Bunları aşma yolundaki bazı aranışlar da buradan doğmuştur. Çözüm denemeleri *yargısal* ve *anayasal* boyutlu olmak üzere başlıca iki kanatta toplanabilir.

1- Yargısal Çözüm Aranışları

Yargısal çözüm arayışının esası, varolan anayasa çerçevesinde yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimine olanak bulunup bulunmadığı noktasında düğümlenmiştir. 1924 Anayasası yargısal denetimi öngörmüş değildi. Bununla birlikte konu doktrinde tartışılmış, hattâ yargı çevrelerinde de izdüşümler yaratmıştır. 1924 Anayasası'nın tek parti dönemindeki uygulanışı sırasında def'i ya da itiraz yoluyla denetim olanakları aranmış, ama Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 4 Şubat 1931 tarihli kararıyla bu yolun kapalı olduğuna karar verilmişti.[61] Çok partili dönemde ve özellikle DP çoğunluklu Meclis'in antidemokratik yasalara hız verdiği yıllarda bu tartışma yeniden alevlendi. Ne var ki, yargı organı daha önceki dönemde olduğu gibi içtihat yoluyla bu denetim yolunu yine açamadı. Bununla birlikte, 1950'li yılların başında bu yönde ilginç bir yargı kararına tanık olunmuştur.

Bu karar, Akşehir Hukuk Hâkimi A. Refik Gür'ün imzasını taşır. Yargıç, bir dava dolayısıyla verdiği kararda, mahkemelerin anayasaya aykırı yasaları uygulamaktan kaçınabilecekleri görüşünü açıkça savunuyordu. Karar gerekçesinde, ABD Federal Yüksek Mahkemesi'nin işlevi de anımsatıldıktan sonra şöyle denmiştir: "Hâkim, hüküm tesisinde esas tutulan mesele dolayısıyla

Levent Şahverdi Arşivi

inceleyeceği ve tatbik edeceği kanun hükmüne körü körüne, otomatik ve mutlak bir itaat ve inkıyat (boyun eğme) düsturu ile uyacak değildir. Çünkü hâkimi takyit eden (kayıtlayan) kanunu da anayasa kayıt altına almış ve kendisine muhalif kanun mevcudiyetini 103. maddesinin sarih hükmü ile nefyetmiştir (olumsuzlamıştır). Şu halde, hâkim evvela (...) ana kanun olan anayasa hükmüne ve ikinci planda da ona muhalif mevcudiyet iktisap edemeyecek bulunan diğer kanun hükümlerine tâbi olmak durumundadır (...). Mahkemelerin, yalnız inceledikleri hukukî hadiselerin şümûlü ve çerçevesi içinde kalmak (...) şartıyla, anayasa hükümlerinin yürürlüğü ve dokunulmazlığı murakabesini (denetimini) yapmaları ve o kanunda aykırı hükümler bulunduğu takdirde, hadiseye tatbikinden çekinmeleri" gereklidir. Yargıç kararı şöyle sonlanıyordu: "Anayasamızla hâkimlere böyle bir araştırma hakkı hükmen tanınmış bulunmaktadır."[62]

Bu karar Yargıtay'da ilgili daire tarafından bozulduysa da, Yargıç R. Gür 7.4.1952 tarihli ve 132/216 sayılı kararıyla ilk görüşünde direndi. Direnme kararında, "esasen Anayasa ile tanınmış olan böyle şerefli bir hakkın Türk hâkiminden esirgenmemesi lâzım geldiğine ve bu şerefli adalet geleneğinin memleketimizde de kökleşmesinin" gerekli olduğuna özellikle değinilmiştir. Bu direnme kararı Yargıtay Genel Kurulu'nda görüşülmeden önce, davada uygulanan yasanın antidemokratik ve anayasaya aykırı hükümleri bir yasa değişikliğiyle kaldırıldı.[63] Böylece somut olayda adalet ve anayasaya uygunluk, yargıç-meclis (yargı-yasama) işbirliğiyle gerçekleşmiş oluyordu.

Ne var ki, bu seçkin yargıcın öncülük etmek istediği gelenek ülkemizde o dönemde kökleşemedi. Yasaların anayasaya uygunluğunun bu yoldan denetlenebilmesi çığırı içtihat eliyle açılamadı. Kuşkusuz, o gün bugün "içtihat hukuku"na bağlanan umutların karşılanamayışının, yargıç ve yargılama kültürü ile de ilgili pek çok nedenleri vardır.[64] Anayasaya uygunluğun yargısal denetiminin gerçekleşebilmesi için 1961 Anayasası'nı beklemek gerekecekti.

Levent Şahverdi Arşivi

2- Anayasa Değişikliği Talepleri

Çok partili yaşamdaki tıkanmalara ve antidemokratik uygulamalara karşı ikinci tepki kanalı, anayasa değişikliği önerileri biçiminde ortaya çıkacaktır. Bu talepler muhalefet çevrelerinden gelmiş olup bunların başlıca belgeleri şunlardır: CMP'nin 1954 seçimlerine girerken yayımladığı 12 Mart 1954 tarihli bildiri, 1957 seçimlerinden önce muhalefet partilerinin temsilcilerinin yayımladıkları ortak bildiri, CHP'nin aynı seçimler için yayımladığı seçim beyannamesi, Hürriyet Partisi'nin (HP) 1957 seçim beyannamesi, CHP 14. Kurultayı'nda Ana Davalar Komisyonu'nca hazırlanıp açıklanan (14 Ocak 1959) *İlk Hedefler Beyannamesi*[65]. Bu belgelerde dile gelen talepler şöyle sistemleştirilip özetlenebilir:

a) "Yeni bir Anayasanın tedvini" (CMP), " Anayasanın değiştirilmesi" (ortak bildiri),

b) "... modern demokrasi ve cemiyet, *halk* egemenliği, hukuk devleti, sosyal adalet ve emniyet (güvenlik) esaslarına dayanan bir devlet nizamı" kurulması (CHP 1959),

c) Hak ve özgürlüklerin açık ve güvenceli biçimde anayasallaştırılması (ortak bildiri),

d) Yasamada dengelemeyi sağlayacak çift meclis sisteminin kabulü (ortak bildiri, CHP 1957, 1959),

e) Meclis Başkanlık Divanı'nın tarafsızlığının sağlanması, mecliste söz hürriyetinin ve yasama dokunulmazlığının güvenceye bağlanması (CHP 1959),

f) Yasamanın yürütmeyi denetlemedeki etkinliğinin (soru, gensoru, meclis soruşturması) arttırılması (CHP 1959),

g) Cumhurbaşkanının partilerüstülüğünün ve tarafsızlığının sağlanması (HP, CHP 1959),

h) Yargı bağımsızlığı ile yargıç güvencelerinin getirilmesi (ortak bildiri) ve bunun için de Yüksek Hâkimlik Şûrası kurulması (CHP 1959),

i) Anayasa Mahkemesi kurulması (ortak bildiri, CHP 1957, 1959) ve bu mahkemenin Yüce Divan görevi de yapması (MP),

k) Siyasal partilerin anayasal statü ve güvencelere

Levent Şahverdi Arşivi

kavuşturulmaları ve bunların yargısal denetime bağlanmaları (HP).

Bu taleplerin hiçbiri gerçekleştirilmemiştir. Muhalefet partileri, değil bunları gerçekleştirecek sandalye sayısına (üye tamsayısının üçte ikisi), önerecek sayıya bile (üçte bir) ulaşabilmiş değillerdi. DP'nin ise iktidara geldikten sonra zaten böyle bir tasası kalmamıştı; yalnız birinci ve dördüncü hükümetlerinin programlarında göstermelik hükümler yer almıştı. Şu da var ki, söz konusu talepler o dönemde gerçekleştirilebilmiş değildi ama, 1961 Anayasası'nın getireceği olumlu katkıların büyük bölümünü daha o günden olgunlaştırmışlardı.

Son bir hukukî tartışma noktasıyla konuyu kapatalım: TBMM yeni bir anayasa yapmaya yetkili miydi? Ahmet Mumcu'ya göre "1924 Anayasası ile TBMM kurucu güç olma niteliğini bitirmişti. Olağanüstü koşullar gereğince kurucu meclis olarak çalışmak zorunda kalan TBMM, artık normal bir parlamento durumunu almıştı. Bu parlamento, anayasayı çeşitli hükümleri açısından değiştirebilir, ama yeni bir anayasa yapamaz"dı.[66]

Bir siyasal gözlem olarak bu saptamada kuşkusuz isabet vardır. Ama TBMM'nin hukuken yetkili olup olmadığı sorusu farklı yönde de değerlendirilebilir. Bir kere Anayasa bir kurucu meclis öngörmemiş, yeni anayasa yapımını böyle bir güce emanet etmemiştir. Ayrıca, A. Mumcu'nun da haklı olarak belirttiği gibi, Devlet şeklinin "Cumhuriyet" olduğunu bildiren hüküm dışındaki bütün hükümler değiştirilebilir. Bu ise yepyeni bir anayasa yapmak (da) demektir. Öte yanda, 1950 sonrasının muhalefet çevreleri yalnız anayasada değişiklik formülüyle değil, aynı zamanda *yeni bir anayasa* talebiyle yola çıkmışlar ve bu yüzden herhangi bir tepkiyle de karşılaşmamışlardır. Çünkü, 1920'lerden beri süzülen genel kanı, TBMM'nin en üstün organ olarak yeni anayasa yapımında da yetkili olduğu yönündeydi. Kaldı ki, 1924 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun kendisi de bir kurucu meclis tarafından değil, olağan bir yasama meclisince yapılmıştı.

IV. Değerlendirmeler

Levent Şahverdi Arşivi

Çok partili yaşama geçilirken iktidar ve muhalefet çevrelerinin gündeminde bir anayasa sorunu yoktu. Çoğunluk yönetimini alabildiğine kolaylaştıran bir anayasadan iktidar partilerinin şikâyetçi olmaları zaten pek beklenemezdi. Nitekim 1945-50 arasında CHP, 1950-60 arasında da DP anayasa ile barışıktılar. Yeni anayasal aranışlar ancak muhalefet günlerinde ve 1954'ten sonra başlayacaktır. Ama çok partililiğe geçişte yalnız iktidar değil, muhalefet de (DP), eldeki anayasa ile demokrasinin gerçekleştirilebileceği inancındaydı.

Oysa, uzmanların ve aydın kamuoyunun soruna bakışı daha o zamandan farklıydı. İnönü'nün 19 Mayıs 1945 söyleviyle, 1924 Anayasası tartışması da gündeme girivermişti. Tek partili düzende bu Anayasanın payı ve sorumluluğu ne olmuştu? Otoriter bir rejim için sorun yaratmayan bu metin, demokratik düzende olumlu bir işlev görebilir miydi? Bu sorular çerçevesinde bilim çevrelerinde yapılan çalışmalar, basın organları ve çeşitli kurumlarca düzenlenen anketler şunu ortaya koydu ki, her iki soru açısından da anayasa mahkûm edilmekteydi. Bir kere TEK otoriter rejime kayışı kolaylaştıran nedenler arasında görülüyordu. İkincisi, güçler birliğine ve soyut bir ulusal egemenlik anlayışına dayalı bu metin, azınlıkların ve muhalefetin korunmasını sağlayacak çoğulcu bir demokrasi için yetersiz, çoğunlukçu bir demokrasi içinse elverişliydi. Özellikle, temel hak ve özgürlükler ile yargı bağımsızlığı ve denetimi konusundaki eksiklikler ilerisi için kuşku yaratıyordu.[67]

Bu iki farklı ve karşıt yaklaşımdan hangisi haklı ve doğruydu? "Anayasa rehaveti" içinde görünen siyasal aktörler mi, yoksa kuşkular besleyen hukuk çevreleri mi? Sorunun cevabını yine olgular vermiş ve 1950-1960 dönemi, özellikle 1954'ten sonraki gerginlikleriyle sürekli anayasal krizlere sahne olmuştur. Dolayısıyla, yanılanların siyasal kadrolar oldukları söylenebilir.

Ama bunların tutumu "yanılgı" sözcüğüyle ya da yalnız bununla da açıklanamazdı. 1924 metni siyasal çoğunluklar için tek elden ve oldukça frensiz yönetim olanakları sunmaktaydı. İktidar sahiplerinin rehaveti, iktidar beklentisi içindekilerin de ataleti (hareketsizliği),

Levent Şahverdi Arşivi

herhalde bu kolaylıkların sezilmesiyle de ilgiliydi. M. Soysal'ın deyişiyle, çok partililiğe geçilirken anayasayı değiştirmeyişin gerisinde, işte bu "rahatlığın sevilmesi" de yatmaktaydı.[68]

1924 Anayasası, yürürlükten kaldırıldıktan sonraki dönemlerde, geriye bakılarak (retrospektif) nasıl değerlendirilmiştir? Burada da, çoğunlukçu demokrasiyi yeğleyen bazı siyaset ve devlet adamlarının tahlilleri ile çoğulcu demokrasi anlayışına bağlı hukukçuların değerlendirmeleri arasında anlamlı farklar vardır.

Birinci çizginin tipik temsilcisi Celal Bayar'dır. Bayar'a göre 1924 Anayasası yapılırken, "En doğru tefekkürün, halk tefekkürü kaynağından geleceği düşüncesinden hareket edilerek, müesseselere itibar edilmemiş ve bütün kuvvet Büyük Millet Meclisi'nin şahsında toplanmıştır (...). Devlet ağacını Kayıtsız Şartsız Millet Hâkimiyeti ile aşılayan ve bunun kullanılmasını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne veren Atatürk'tür."[69] Bayar'ın, "itibar edilmeyen müesseseler"den kastı, 1961 Anayasası'nın egemenliğin kullanılışına kattığı "yeni ortaklar" olarak "Senato, Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu, Muhtar Üniversite, Muhtar TRT, Planlama, vb."dir. Anlaşılacağı gibi burada, 1924 Anayasası'nın egemenliğin kullanılışını tek bir organa, yasama meclisine bırakması, bu organın bu yetkiyi "kayıtsız şartsız" kullanacak durumda olması olumlanmaktadır. Bayar'ın, resmî ve geleneksel formül olan "Egemenlik kayıtsız-şartsız millete aittir" ibaresini, "kayıtsız-şartsız millet egemenliği"ne dönüştürmesinin anlamı da, bu egemenliğin TBMM tarafından kullanılışının herhangi bir kayıt ve şarta (kuvvetler ayrılığı, kurumlar dengesi, anayasa yargısı, anayasanın üstünlüğü) bağlı olmadığını, olmaması gerektiğini vurgulamaktır. Bayar'a göre, "Demokrat Parti, Atatürk anayasasından yana idi ve millet egemenliğini barajlayan, daraltan, güçten düşüren bir anayasa modeline karşı idi."[70]

Ama yalnız DP iktidarı değil, 1945-50 arası CHP iktidarı da çoğunluk kararlarını millet iradesiyle özdeşleştirmiş, millet egemenliğinin tek kullanıcısının TBMM olduğu tezine sarılmıştı. Kısacası, gerek CHP gerekse DP iktidarları "1924 Anayasası'nın Millet Meclisi'nin milletin kayıtsız şartsız mümessili" olduğu

Levent Şahverdi Arşivi

ilkesine yaslanarak kendilerini rahatlatıyorlardı.[71] İlginçtir ki, 1983 sonrasının siyasal yaşamında, kurumlar demokrasisine fazla itibar etmeyen, çoğunlukçu demokrasi ve kişisel yönetim eğilimlerini taşıyan siyasetçiler de (T. Özal), 1924 Anayasası'nı idealleştiren görüşler getireceklerdir.

Buna karşıt olan ikinci yaklaşım ise, TEK'in sakatlık ve eksikliklerini öne çıkaran eleştirel bakıştır. Buna göre Anayasa demokrasinin *çoğulcu* değil, *çoğunlukçu* biçimine yatkındı. İktidar bölüştürülüp dengelenmiş ve sınırlanmış değil, ulusun biricik temsilcisi sayılan Meclis'in ve oradaki çoğunluğun eline verilmiştir. Azınlık haklarını koruyacak, azınlığın çoğunluk haline gelebilmesini güvence altına alacak kurum ve dengeler zayıftır. 1924 Anayasası "*azınlık-çoğunluk*" ya da "*iktidar-muhalefet*" gibi karşıtlıklara, çoğulcu demokrasinin bu zorunlu ve yapışık ikizlerine tanıdık birer yüz gibi bakmamaktadır.

1945'ten itibaren hukuk çevrelerinde başlayan, 1954'ten sonra muhalefet partilerinin anayasa değişikliği önerileriyle beslenen ve 1960'ta Anayasanın ölümünden sonra onun otopsisini yapan hukuk doktrininin teşhisleriyle zenginleşen bu eleştirinin somut noktaları şöyle özetlenebilir: Anayasanın egemenliğin tek kullanıcısı saydığı TBMM'deki çoğunluğu sınırlamaması, yasamanın yürütmeyi denetleme olanaklarının yetersizliği, parlamento içi ve dışı siyasal hayatın (özellikle siyasal partiler) demokratik ve eşitlikçi bir işleyişe kavuşturulamamış olması, yargı bağımsızlığı ve denetimi konusundaki zayıflıkları, temel hak ve özgürlükler rejiminin açık anayasal güvencelere sahip bulunmayışı, vb. Kısacası TEK, çoğulcu-özgürlükçü-katılımcı bir demokrasiyi değil, çoğunlukçu bir demokrasiyi öngörmüş ve tasarlamıştı. Yapıldığı dönem koşulları ve dünya anayasacılığının genel düzeyi hesaba katıldığında, bundan ötesini ondan beklemek de haksızlık olurdu; ama çok partili rejim ortamında ve çoğulcu-özgürlükçü demokrasi akımının dünyada güçlendiği bir dönemde bu anayasanın sakatlık ve eksiklikleri kendini somut olarak göstermeye de başlamış bulunuyordu.

Acaba bu dönemde ve özellikle 1954-1960 arasında anayasa tartışmalarının ön plana çıkmasında bir yapaylık var mıydı?

Levent Şahverdi Arşivi

Anayasa sorunları gereğinden çok önemseniyor ve abartılıyor muydu? M. Soysal'a göre, "siyasal kadronun yetersizliği anayasaya yeni bir yorum kazandıramayınca, günlük politika hayatındaki bütün aksamaların suçu anayasadaki çözümlere yüklenmekte", "anayasa ayarlamaları yoluyla demokrasiyi yaşatma çabası" öne çıkmakta, "yüzeysel anayasa çözümleri"nin ya da "kurumsal ve kuralsal çözümlerin kolaylığı"na sığınılmakta, adeta "Anayasa değişikliğinden mucizeler beklenmekteydi." Bunda da, siyasal kadronun geniş ölçüde hukukçular arasından çıkmış olmasının payı büyüktü.[72]

Demokratik gelenekleri ve kurumsallaşması çok köklü olan Batı ülkeleri için isabetli sayılabilecek bu saptamalar, Türkiye gibi azgelişmiş Üçüncü Dünya toplumları için pek yerini bulamamaktadır. Bu toplumlarda hukukun ve anayasanın nispi rolü, olumlu ve olumsuz yönleriyle çok daha önemlidir. Üstyapı kurumu olan hukuk ve anayasalar siyasal çağdaşlaşmayı (demokrasi) hızlandırabilecekleri gibi (1961 Anayasası), köstekleyebilirler de (1982 Anayasası). Şüphesiz hukuksal ve anayasal etkenler belirleyici değildir. Demokratik karakterli 1961 Anayasası'nın öngörmüş olduğu çoğulcu-özgürlükçü demokrasinin 1980'de kopukluğa uğraması, 1982 Anayasası döneminde zaman zaman kendini gösteren nispi demokratikleşmenin de büyük çapta bu anayasanın otoriter karakterine *rağmen* ortaya çıkmış olması, bunun kanıtlarıdır. Ama bu çerçeve içinde, hukukun ve anayasanın olumlu ya da olumsuz rolleri yabana atılamaz. *Anayasa sosyolojisi* açısından bu da bir gerçekliktir. 1945-1960 döneminde TEK'e yönelen eleştiriler ve yeni anayasal aranışlar da aydın fantezisi ya da sürrealizm ürünü değildi; hukukçuların meslekî sapması da sayılamazdı. Somut siyasal ve anayasal hayat, bunların üretimini gerekli hale getirmişti. Bu taleplerin karşılanamayışıdır ki, siyasal-anayasal yaşamda krizin yoğunlaşmasına ve patlama noktasına sürüklenilmesine yol açan nedenlerden biri olmuştur.

Levent Şahverdi Arşivi

İKİNCİ BÖLÜM

1961 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası Osmanlı-Türk anayasacılığının sıçrama noktasıydı. Sonra, 1924 Anayasası döneminde ulusal devletin kuruluşu tamamlanmış, ama çok partili rejim 1960'ta kesintiye uğramıştı. Bu kopukluk 1924 Anayasası'nın sonu, yeni bir anayasal düzenin ise başlangıcı demek olacaktı.

I. Anayasanın Ortaya Çıkışı

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askerî müdahalesinin ve bunu besleyen koşulların ürünüdür; bir askerî rejim ortamında hazırlanmıştır. İlkin bu müdahalenin özelliklerine (A), sonra geçiş rejiminin yapılanışına (B), ardından da yeni anayasanın hazırlanış ve kabul sürecine (C) göz atıyoruz.

A. 27 MAYIS 1960 MÜDAHALESİ

27 Mayıs olayına eğilirken, "devrim", "ihtilâl","inkılâp" ya da "darbe", "isyan", cuntacılık" gibi daha baştan politik değer yargıları giydiren kavramlarla değil de, "*müdahale*" ya da "*hareket*" gibi nesnel terimlerle söze girmek daha uygun düşer.

Bu hareket bazı yazarlarca bürokrasinin devlete, halka ve/ya da burjuvaziye yönelik bir eylemi olarak nitelenmiş, sadece ulusal irade ile egemenliğe ters düşen yönüyle ele alınmıştır. Örneğin C. Bayar'a göre bunun anlamı, Osmanlıdan kalma Ordu-Medrese (Üniversite-Aydın) işbirliğinin, kanun yapma ve yürütme gücüne karşı direnişi, "bürokrasinin asker kanadının devlete el koymasıdır."[1] Değişik bir kesimde de benzeri görüşlere rastlanır. Şöyle ki, 27 Mayıs "burjuvazi bürokrasi dengesinin bozulmasına ve bürokratik yanın

Levent Şahverdi Arşivi

zayıf düşürülmesine karşı bir tepki"dir;[2] "bir kısım asker ve sivil bürokratlar, CHP'nin zımnî icazetini alarak halkın ve burjuvazinin karşısında yer almak pahasına devleti ve hükümeti ele geçirerek bir sağlamlaştırma işlemine girişmişlerdir;"[3] "bürokratlar, gelişen yerli güçler karşısında kendi varlıklarını savunmak istemişlerdir."[4]

DP döneminde, orta sınıfların etkili tabakası olan asker-sivil aydın ve memurların ekonomik, sosyal ve politik güç kaybına uğradıkları açıktır. Sınıfsal planda bu çelişki küçük ve orta burjuvazi ile DP iktidarına ağırlığını koyan büyük burjuvazi ve toprak sahipliği arasında beliriyordu.[5] Nitekim 27 Mayıs sonrasının bazı resmî ya da yarı-resmî açıklamalarında bu tabakaların uğradıkları sosyo-ekonomik çöküntü ile askerî müdahale arasındaki bağ vurgulanmıştır. Bu çelişki, Anayasanın *sosyal* karakterini (sosyal devlet, sosyal adalet, sosyal haklar, vb.) açıklayan nedenlerin başında gelir.[6]

Ancak, 27 Mayıs'a götüren yakın nedenler ekonomik ya da sosyal değil, *siyasal*'dır: DP'nin baskıcı bir rejim kurma girişimleri ve buna karşı giderek güçlenen muhalefet ve gençlik hareketi. Din sömürücülüğü ve Atatürk Devrimi ilkelerinden verilen ödünler de bir gerginlik unsuruydu. Menderes hükümetinin muhalefet liderlerinin yurt gezilerini engellemede ordudan yararlanması ve 28 Nisan öğrenci hareketi üzerine sıkıyönetim ilân etmesi ise, silahlı güçleri politik arenaya iyice itmişti. Süregiden öğrenci hareketlerinin tırmandırdığı gerginlik ortamında, orta rütbeli (yüzbaşı-tümgeneral arası) bir grup subay, Türk Silahlı Kuvvetleri adına 27 Mayıs 1960 sabahı yönetime el koydu.[7]

Harekâtın amacının kardeş kavgasını önlemek ve âdil seçimlere gitmek olduğu açıklanmıştı. Ancak bu girişimin çok daha geniş kapsamlı hedefleri olduğu açıktı. Bunlar, askerî müdahale öncesinin iki temel talebi olan *hürriyet* ve *demokrasi* sözcükleriyle özetlenebilir. Anayasa hukuku dilinde bunların teknik karşılığı *iktidarın sınırlanması* kavramıdır. Hareket, siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak isteyen bir sivil toplum canlılığı üzerine oturmuştu.

Askerî müdahale başarılı olmuş ve bir *meşruluk sorunu* da

Levent Şahverdi Arşivi

yaratmamıştı. Ülkenin sivil-demokratik güçleri ve kamuoyu büyük çapta ondan yana tutum almıştı. Ancak yine de, müdahalenin kendi kendini meşrulaştırma çabaları olacaktı. Bunun üç önemli belgesi vardır.

Birincisi, Millî Birlik Komitesi (MBK) ve Türk Silahlı Kuvvetler Başkumandanlığı'nca görevlendirilen "*Anayasa Ön Projesi Hazırlama Komisyonunun Tespit Ettiği Esaslar*" başlıklı ve 28 Mayıs 1960 tarihli rapordur. İÜHF mensubu yedi öğretim üyesinin bu metninde, bir iktidarın meşruluğunun yalnız seçimle işbaşına gelmesinden ibaret olmadığı, iktidar süresince de hukuk ve anayasa ilkeleri içinde kalması gerektiği vurgulanmış, DP'nin buna ters davranarak iktidarını meşru olmaktan çıkardığı, askerî müdahalenin de bu yüzden kaçınılmaz hale geldiği fikri işlenmiştir.

İkinci metin, MBK tarafından çıkarılan 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı kanundur. Burada müdahalenin meşruluğu tezi, Ordu Dahilî Hizmet Kanunu'nun 34. maddesinin, "Türk yurdunu ve Teşkilâtı Esâsiye Kanunu ile tayin edilmiş olan Türk Cumhuriyetini kollamak ve korumak" görevinin Türk Ordusu'na verilmiş olduğu noktasına dayandırılmıştır.

Üçüncü belge, Başlangıç bölümünde "Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışlarıyla meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 Devrimini yapan Türk Milleti" ibaresine yer verecek olan 1961 Anayasası'dır.[8]

B. GEÇİŞ REJİMİ

Askerî müdahale ve rejim bir yandan kendini meşrulaştırmaya çalışırken, öbür yandan da geçiş rejimini hukukîleştirici işlemler yaptı. Bunlar iki aşamalıdır: 1 ve 157 sayılı yasalar.

1- Geçici Anayasal Düzene İlişkin 1 Sayılı Kanun

1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini kaldıran ve değiştiren 1 sayılı kanun 12 Haziran 1960 tarihlidir, ama 27 Mayıs gününden itibaren geçerli sayılmıştır (md. 26). Yasanın ilk biçiminde varolan "*geçici*" sıfatı daha sonra 12 Ağustos 1960 tarih ve 55 sayılı yasayla

Levent Şahverdi Arşivi

kaldırılacaktır. "*Geçici anayasa*" niteliğindeki metin, geçiş döneminin hukukî yapısını kuran ilk işlemdir.[9]

Yasanın giriş bölümünde, eski iktidarın meşruluğunu yitirdiği, "Türk Ordusu'nun (...) Hukuk devletini yeniden kurmak için Türk Milleti adına harekete geçerek, Milleti temsil vasfını kaybetmiş olan Meclisi dağıtıp iktidarı geçici olarak Milli Birlik Komitesi'ne emanet etmiş" olduğu ifade edilmiştir. Böylece, müdahalenin meşruluğunun bir kez daha vurgulanmasının yanısıra hareketin amacı ve rejimin geçiciliği de belirtilmiş oluyordu. Bunların daha somut ifadesi 1. maddededir: Anayasa ve seçim kanununu demokratik usullerle kabul edip en kısa zamanda genel seçimlere gitmek ve iktidarı yeni TBMM'ye devretmek.[10] Üyeler bu yolda yemin ederler (md. 2).

Geçiş döneminin 1 sayılı yasayla oluşan anakuruluşunda merkezî organ *Millî Birlik Komitesi'*dir (MBK). Org. C. Gürsel başkanlığında 37 subaydan oluşan komite bu dönem içinde "Türk milleti adına hâkimiyet hakkını kullanır." 1924 Anayasası'na göre TBMM'ye ait olan bütün hak ve yetkiler MBK'ye verilmiştir (md. 1). MBK yasama yetkisini doğrudan doğruya, yürütme yetkisini de Devletbaşkanınca atanan ve Komitece tasvip edilen Bakanlar Kurulu eliyle kullanır (md. 3). Komite, bakanları her zaman denetleyebilir ve görevden alabilir (md. 4). Bakanlar partisizlerden seçilir (md. 21).

Görülüyor ki, askerî bir komite 1924 Anayasası'ndaki TBMM'nin yerini almış, yetkilerini kuşanmıştır. Şu farkla ki, MBK Başkanı aynı zamanda hem Devletin hem de Bakanlar Kurulu'nun başkanı olduğu gibi (başbakanlık yoktur), ayrıca Başkumandandır (md. 17). Kendisi güçlü bir veto yetkisiyle de donanmıştır. Onun geri gönderdiği bir yasa Komitece beşte dört bir çoğunlukla kabul edilirse ilân edilir (md. 18).

Yargılama konusuna gelince, bu hak bağımsız ve tarafsız mahkemelerce Millet adına kullanılır (md. 5). Ancak, eski cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, iktidar milletvekilleri ve bunların suçlarına iştirak edenleri yargılamak üzere bir *Yüksek Adalet Divanı* (YAD) kurulur. Bunun üyeleri ve başkanı bakanlar

Levent Şahverdi Arşivi

kurulunun önerisi üzerine MBK tarafından seçilir. YAD kararları kesindir, bunların temyizi yoktur; ancak idam kararlarının yerine getirilmesi MBK'nin onayına bağlıdır. 1924 Anayasası'na göre, yargılanmaları Divan-ı Âlî'ye (Yüce Divan) ait bulunanlar konusunda da YAD yetkilidir (md. 6).

Bu özellikleriyle YAD, suç sayılan olaylar ve sanıkları ortaya çıktıktan sonra kurulan, bunlardan önce varolmayan ve TEK'in öngörmediği bir mahkemedir. Dolayısıyla, "hiç kimsenin kanunen bağlı olduğu mahkemeden başkası önünde yargılanamaması" kuralına (TEK 83) ters düşen bir *olağanüstü mahkeme* sayılması gerekir. Günlük dilde "*Yassıada Mahkemesi*" diye geçen bu kuruluş çok sayıda ağır hapis ve ölüm cezaları vermiş, idam cezalarından üçü MBK tarafından onanmış ve yerine getirilmiştir. "Anayasayı ihlâl davası"nda da DP milletvekillerinin çoğu, yasama sorumsuzluğu ilkesine karşın, anayasaya aykırı yasalara oy verdikleri gerekçesiyle suçlu bulunmuşlardır. Devrik Cumhurbaşkanı C. Bayar da bir MBK kararıyla,[11] Cumhurbaşkanı'nın "vatana ihanet" halinde TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu bildiren TEK hükmüne dayanılarak (md. 41) YAD önüne çıkarılmış ve mahkûm edilmiştir. Gerçi TEK'e göre *gerekli görüldüğünde* TBMM tarafından Yüce Divan kurulabilirdi (md. 67). Ama bu TEK'in öngördüğü bir mahkemeydi, üyeleri de Yargıtay ve Danıştay tarafından seçiliyordu (md. 62). YAD ise bu nitelikte değildi.

2- Kurucu Meclis'e İlişkin 157 Sayılı Kanun

1 sayılı kanunla başlayan ilk aşamada MBK iktidarını başka bir güçle paylaşmıyor, tek başına kullanıyordu. 157 sayılı yasayla başlayan ikinci aşamada bu iktidar, sivil ve siyasal bir kurul olan Temsilciler Meclisi'yle paylaşılacaktır.

İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu'nun çalışmalarının gecikmesi, Ankara Üniversitesi'nden ve kamuoyundan "kurucu meclis" düşüncelerinin yükselmesi üzerine 1 Sayılı Kanuna Ek *Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun* çıkarıldı.[12] Yasa; "Türk

Levent Şahverdi Arşivi

Milletinin zulme karşı direnme hakkını" kullanıp "meşruiyetini kaybetmiş" bir iktidarı devirdiğini belirttikten sonra, iki kanatlı bir Kurucu Meclis oluşturmaktaydı. Bunlardan biri, "14'ler"in tasfiyesi ve bir üyenin çekilmesiyle üye sayısı 23'e inmiş olan MBK, öbürü de "milletin en geniş manasıyla temsili"ni sağlamak için oluşturulacak olan Temsilciler Meclisi'ydi (md. 1). Amaç, Kurucu Meclis eliyle anayasayı ve seçim kanununu en kısa zamanda tamamlayarak, iktidarı en geç 29 Ekim 1961 tarihinde yeni TBMM'ye devretmekti. Bu süre içinde de kurucu Meclis yasama ve yürütmeyi denetleme yetkilerini kullanacaktır (md. 2). Böylece anayasa ve yasa yapımı süreçlerinde kısmî bir sivil katılım ve saydamlık sağlanmış oluyordu.

Bu yasaya ve bundan sonra çıkarılan Temsilciler Meclisi Seçimi Kanunu'na[13] göre temsilciler şu organ ve kuruluşlarca seçilir: Devletbaşkanı (10), MBK (18), İller (75), CHP (49), CKMP (25), Barolar (6), Basın (12), Eski Muharipler Birliği (2), esnaf kuruluşları (6), gençlik (1), işçi sendikaları (6), odalar (10), öğretmen kuruluşları (6), tarım kuruluşları (6), üniversiteler (12), yargı organları (12). Ayrıca bakanlar da Temsilciler Meclisi üyesi sayılmıştır.

Görülüyor ki seçimler *genel* değildi; çünkü temsilcilerin bir bölümü ihtilâl organınca (MBK ve Devletbaşkanı) "seçilmiş", daha doğrusu atanmıştı. Seçimler *genel oy*'a dayalı değildi; çünkü herkes oy vermiyordu. Seçim *doğrudan* (tek dereceli) de değildi; İller temsilcileri üç basamaktan geçilerek (ilçe delegeleri seçme kurulu – ilçe delegeleri– il temsilci seçme kurulları) belirleniyordu. Partilerin ve öbür kuruluşların seçecekleri temsilciler de bunların ilgili organlarınca saptanıyordu. İçinde bulunulan koşullar genel oya dayalı bir yapılanmaya elverdirmemişti. Bu özellikleriyle Kurucu Meclis ve onun Temsilciler Meclisi kanadı *seçkinci* (elitist) karakterdeydi. "*Zinde kuvvetler*" denen bu kesimler toplumun orta sınıflarına mensup, ulusal ve demokratik eğilimleriyle tanınan tabakalardı. Bu arada bir mahkeme kararıyla kapatılmış olan DP'nin temsili söz konusu olmadığı gibi, 157 sayılı yasa "Faaliyetleri, yayınları ve davranışları ile 27 Mayıs İhtilâli'ne kadar anayasaya,

Levent Şahverdi Arşivi

insan haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemekte devam etmiş olanlar"ın seçilmelerini de yasaklamıştı (md. 6). Bu önemli kısıtlamalar ve bunlardan doğan temsil eksikliği, anayasanın bir *ulusal uzlaşma* (consensus) metni olabilmesine de engeldi. Anayasanın halkoylamasına sunulmasının öngörülmüş olması, bu eksikliğin giderilmesi ihtiyacından da doğmuştur.

Temsilciler Meclisi ve üyelerinin hukukî bağımsızlık ve güvenceleri sağlanmıştır. Bunlar emir alamazlar, yalnız kendi yemin ve vicdanlarıyla bağlıdırlar (md. 3), azledilemezler (md. 7), sorumsuzluk ve dokunulmazlıktan yararlanırlar (md. 8), Temsilciler Meclisi kapatılamaz (md. 17). Yetkilerine gelince; Temsilciler Meclisi hükümeti denetleyebilir ama düşüremez, bu yetki yine sadece MBK'ye aittir. Anayasaya ve yasa yapımı sürecinde iki kanat arasında görüş ayrılığı çıktığı durumlarda ise, Temsilciler Meclisi'nin tercihleri daha ağırlıklıdır.

C. ANAYASANIN HAZIRLANMASI VE KABULÜ

Burada başlıca üç aşama vardır: Ön tasarılar, Kurucu Meclis ve halkoylaması.

1- Ön Tasarılar

Bunlar, biri İstanbul Hukuk Fakültesi, öbürü de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi çıkışlı olmak üzere iki tanedir.[14]

MBK ile TSK Başkumandanlığı yeni bir anayasa ön tasarısı hazırlamaları için İstanbul Hukuk Fakültesi'nden yedi öğretim üyesini görevlendirmişti (S. S. Onar, N. Şensoy, H. V. Velidedeoğlu, H. N. Kubalı, R. Sarıca, T. Z. Tunaya ve İ. Giritli). Bu bilim kurulu 28 Mayıs 1960 tarihli "*Anayasa Ön Projesini Hazırlama Komisyonunun Tespit Ettiği Esaslar*" başlıklı raporunda, önce DP iktidarının hukuk ve meşruluk dışına kaydığını ve askerî müdahalenin haklılığını vurguladıktan sonra, yeni anayasanın "hakikî bir hukuk devleti"ni kurmak, kişi hak ve özgürlüklerini ve sosyal hakları güvenceye bağlamak, devlet kurumları arasında dengeleri sağlamak gibi işlevleri yerine getirmesi gerektiğini

Levent Şahverdi Arşivi

belirtmişti. Kurul, Ankara Üniversitesi'nden de üç üye alarak (İ. Arsel, B. Savcı ve M. Aksoy), yaptığı anayasa anketleri ve hararetli tartışmalardan sonra 18 Ekim 1960 tarihinde Ön Tasarı'yı tamamlayıp MBK'ye sundu.

Bir "Başlangıç" bölümü, 191 madde ve 9 geçici maddeden oluşan bu metnin özellikleri, çok uzun ve ayrıntılı oluşu, klasik ve sosyal haklara geniş yer vermesi ve güvenceler getirmesi, yargı bağımsızlığını ve anayasa yargısını öngörmesi, genel oya ve siyasal partilere ürkek bakması, yürütme içinde sorumluluk verilmemiş olan Cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanıması, yürütmeyi siyasal (yasama) ve yargısal denetimle esaslı bir biçimde sınırlarken, devlet yönetimini yardımcı ve/veya özerk kurumlarla (Devlet Şûrası, Milli Savunma Şûrası, Millî İktisat Şûrası, Türkiye Millî Bankası, üniversiteler, TRT, Millî Müze ve kütüphaneler, devlet konservatuvarları, opera ve tiyatroları, vb.) ayrıştırarak içeriden dengelemesidir. Öngörülen ikinci meclisin 2/3 oranında korporatif karakterli oluşu ve başbakan ve bakanların parti grup ve kongreleri dışında parti faaliyetlerine katılamamaları da, partilere karşı duyulan kuşkuların göstergesiydi. Bu metin, yürütmeyi ve partileri zayıflatan yönleriyle eleştirilmiş, "gerçekçi" olmaktan çok "teorik" bulunmuştur.[15]

İkinci taslak, Ankara Üniversitesi "*Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü'nün Anayasa Ön Tasarısı*"dır.[16] 109 maddelik özlü bir metin olan bu taslakta da kişi hak ve özgürlükleri, sosyal haklar, devlet iktidarının hem iki meclisli bir sistemle hem de idari yargı ve anayasa yargısı yoluyla denetlenmesi, yargı bağımsızlığı ve güvenceleri, vb. gibi, demokratik hukuk devletinin gerektirdiği düzenlemeler yer almaktaydı. Ancak, İstanbul tasarısından farklı olarak burada genel oya, siyasal partilere ve yürütmeye kuşkuyla bakılmamış, özellikle yürütmenin zayıflatılmamasına özen gösterilmişti. İstanbul komisyonu ve raporu "*hukukçu*" bir yaklaşım içindeyken, SBF'de başlatılan çalışma "*siyasal bilimci*" bir bakışı da getiriyordu. Zaten, yeni anayasanın oluşturulma modeli konusunda da buna paralel bir yaklaşım farklılığı vardı. 27 Mayıs'ın ilk günlerinde MBK ve onun

Levent Şahverdi Arşivi

görevlendirdiği İstanbul Komisyonu, anayasa yapımı konusunu salt bir bilim ve bilimci işi sayarlarken, SBF kökenli komisyon ve onun raporu bunun aynı zamanda bir "siyaset" işi olduğunu vurguluyor, bu gerekçeyle de bir *Kurucu Meclis* oluşturulmasını öneriyordu. Bu doğrultuda yaratılacak olan Kurucu Meclis, "salt bilimcilik" ve "aydın misyonu" ile "siyaset" ve "siyasal güçlerin temsili" kutuplarını birleştirip uzlaştıracak, tam genel oya dayanmayan, "yarım temsilî" bir karakter taşıyacaktır.[17]

Bu önemli yaklaşım farklarına karşın İstanbul ve Ankara ön tasarıları çoğunluk egemenliğine karşı ve anayasayla düzenlenmiş bir demokrasi anlayışından yanaydılar. Bir başka ortak özellik de, din sömürüsünün engellenmesi ve laikliğin pekiştirilmesi önerileridir. O kadar ki, SBF çıkışlı taslak Devlet'in nitelikleri arasında, "devrimlere bağlı" olmayı bile saymıştı (md. 1).

2- Kurucu Meclis

Türkiye'de ilk kurucu meclis uygulaması, 1961'de yaşanan bu deneydir. Gerçi 1920'de TBMM'ye giden yolda Mustafa Kemal ilkin bir "*meclis-i müessisan*" tasarlamıştı, ama aldığı tepkiler yüzünden deyim değişikliğine giderek, "s*elahiyeti fevkalâdeyi haiz bir meclis*" biçimindeki daha ılımlı formülde karar kılmıştı. Ayrıca 1920 meclisinin asıl ve öncelikli görevi bir anayasa yapmak değil, ülkeyi kurtarmaktı. Nitekim yeni bir anayasa yapma ihtiyacı ve fikri, meclisin açılmasından birkaç ay sonra (Eylül 1920) ve biraz da pratik nedenlerden doğacaktı.[18] 1960-1961 döneminde kurucu meclis düşüncesi ve uygulaması ise doğrudan doğruya ve öncelikle yeni bir anayasa hazırlama amacıyla bağlantılıdır. Gerçi bu meclisin oluşum biçimi tam demokratik ve temsilî değildi ama seçilecek temsilcilerin esas görevinin bir anayasa yapmak olduğu açıkça biliniyordu. Bu nedenle bu deney ve bunu izleyecek halkoylaması, Türkiye'de birer "ilk"tir.

Kurucu Meclis'in aydın ağırlıklı oluşu, genel oya dayalı demokratik ve eşitlikçi bir temsilin öngörülmemiş olmasındandı. Ayrıca, bu çerçeve içinde bile DP ve çizgisinin temsiline olanak

Levent Şahverdi Arşivi

tanınmamıştı. Bu ise seçmen tercihlerinin yarısına yakın bir oran demekti (DP 1957'de, %47.7 oranında oy almıştı). Dolayısıyla Kurucu Meclis ile Temsilciler Meclisi'nin (TM) oluşum biçimi, demokratik teori ve anlayış açısından özürlüydü. Ama işte tam bu eşitsizlik ve kısıtlayıcılıktır ki, TM'nin DP biçimi bir taşra tutuculuğuna değil, CHP eğilimli bir kentli-aydın üstünlüğüne sahne olmasını mümkün kılmıştır. Bunlar genelde, seçim kanalları ne olursa olsun ilerici, demokrat, Atatürkçü, sosyal eğilimli gruplar olarak TM'de üst düzeyde bir temsil oranına ulaşmışlardır.

Kurucu Meclis 6 Ocak 1961'de açıldı ve çalışmalarını 157 sayılı yasa gereği aralıksız ve hızlandırılmış bir tempoyla (md. 24, 31, 32) sürdürdü. TM'nin kendi içinden seçtiği 20 kişilik Anayasa Komisyonu, anayasa tasarısını hazırlamada "*Etüd metni*" olarak İstanbul bilim kurulu taslağını, "*Yardımcı metin*" olarak da SBF çıkışlı metni kullandı. Ayrıca, 1945'ten beri siyasal partilerin üretmiş oldukları metinlerle, İstanbul bilim kurulunun anayasa anketine gelen yanıtlardan yararlanıldı. Böylece, 15 yıllık bir iç birikim de değerlendirilmiş oldu. Hazırlık çalışmalarında yararlanılan dış metinler Fransız, İtalyan ve Federal Almanya anayasaları ile, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (1789), İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950) olacaktı. Komisyon'da "*hukukçu*" bakışı benimseyen ve önceliği iktidarı sınırlama ve bölüştürme noktasına verenler azınlıkta, buna karşılık, sınırlanmış ama işleyebilir bir iktidar mekanizması kurmayı amaçlayan "*siyasal bilimci*" yaklaşım sahipleri çoğunluktaydı. Bunun da sonucu olarak, ortaya çıkan tasarı, İstanbul taslağından çok Ankara (SBF) metnine daha yakındı.[19]

157 sayılı kanunun öngördüğü usullere göre görüşmeler ilkin TM'de, sonra MBK'de yapılacak, bu ikisi arasında görüş ayrılığı çıktığında, uyuşmazlık konusu hüküm her iki meclisten seçilecek eşit sayıda üyeden oluşan bir Karma Kurul'da ele alınacak, bunun oluşturacağı yeni metin Kurucu Meclis birleşik toplantısında üçte iki çoğunlukla karara bağlanacaktı (md. 31). Dolayısıyla, MBK üye sayısı TM'ninkinin üçte birinden daha az olduğundan, yarı temsilî

Levent Şahverdi Arşivi

sivil organ (TM), metne son şeklini verme konusunda avantajlıydı. Kurucu Meclis'in anayasayı öngörülen sürede (27 Mayıs 1961+15 gün) tamamlayamaması durumunda, yeni bir yasaya göre genel seçimle oluşacak yeni bir Temsilciler Meclisi toplanacak, en geç 29 Ekim 1961'e kadar tamamlanacak olan yeni metin halkoylamasına sunulmadan kabul edilip yayımlanacaktı (md. 34, 35, 36).

9 Ocak'ta seçilen TM Anayasa Komisyonu çalışmalarını hızla tamamlayarak 9 Mart'ta TM Başkanlığı'na sundu. TM Genel Kurulu'ndaki görüşmeler son derece tartışmalı geçti. Üyeler genelde, parti bağlarının ve baskı gruplarının etkisinden oldukça sıyrılmış bir şekilde davranarak bağımsız tavırlar içinde bu çalışmalara katıldılar.[20] En hararetli tartışmalar toprak reformu, devletleştirme, kamulaştırma gibi konularda cereyan etti. Bu konularda, tarım ve sermaye kesiminden gelen üyelerin direnişi dikkat çekiciydi. 1960'lar Türkiyesi'nin gündemine damgasını vuracak olan "sağ-sol" ya da "reformcu-tutucu" ayrışması burada ilk ipuçlarını verdi.[21] Denebilir ki bu ayrışmada partisiz aydınlar politikacılara, TM Anayasa Komisyonu üyeleri de genel kurula oranla daha reformist bir çizgideydi.

TM genelde MBK'den de oldukça bağımsız bir tutum içindeydi. TM'deki görüşmeler tamamlandıktan ve tasarı MBK'de görüşüldükten sonra iki kurulun metinleri arasında, biri Başlangıç'la 17'si de maddelerle ilgili bazı uyuşmazlıkların belirdiği görüldü. Bu ayrılıklar, yukarıda değinilen Karma Kurul'un oluşturduğu yeni metinlerin kurucu meclis birleşik toplantısında oylanıp kabul edilmesiyle çözüme bağlandı.[22]

157 sayılı yasanın da verdiği ivmeyle çalışmalarını aralıksız ve hızlı biçimde sürdüren Kurucu Meclis, öngörülmüş olan tarihte (27 Mayıs 1961) 260 kabul, 2 çekimser oyla son metni kabul ederek, bir defaya mahsus olmak üzere tanınmış olan 15 günlük uzatma süresini de kullanmadan, anayasa yapıcılığı görevini tamamladı.

3- Halkoylaması

157 sayılı kanun, anayasanın halkoylamasına sunulmasını

Levent Şahverdi Arşivi

öngörmüştü. Oylama sonucunda ret oyları çoğunluk sağlarsa, yeni seçim yasasına göre genel seçimlerle oluşacak yeni bir Temsilciler Meclisi'nin kabul edeceği metin bu defa halkoylamasına sunulmadan kesinleşecekti (md. 35, 36). Fakat bu hükümlerin uygulanmasına gerek kalmayacaktır.

Kurucu Meclis gibi halkoylaması da Türkiye'de ilk defa gündeme girmişti. Konu *Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun*'la düzenlendi.[23] Yasa, seçme yeterliği bulunan her vatandaşın, seçmen kütüğüne kayıtlı olmak şartıyla oy kullanabilmesini öngörmüş (md. 2), siyasal partilerin de propaganda yapabileceklerini belirtmişti (md. 5). Daha sonra, Yüksek Seçim Kurulu tarafından yayımlanan bir açıklayıcı bildiri konunun ayrıntılarını düzenledi.[24]

Propaganda döneminin, 1982'deki halkoylamasında görülecek türden kısıtlama ve yasaklamaları yoktu, ama içinde bulunulan fiilî durum "Anayasaya hayır" yolundaki kampanyalar için pek elverişli değildi. Bu nedenle, DP çizgisinin asıl izleyicisi (olacak) Adalet Partisi sözcülerinin bu kampanya sırasında "oyların hayırlı olması"nı dilemek gibi imâlarda bulunmaları gerekti. CHP ve CKMP Anayasanın kabulü yolunda seferber olurken, DP çizgisinin kısmî temsilcisi olan Yeni Türkiye Partisi (YTP) ikircikli bir tutum sergileyecekti.

Halkoylaması 9 Temmuz 1961 günü yapıldı. Katılma oranı %80'in üstündeydi. Geçerli oyların %61.5'i "evet", %38.5'i "hayır" yönünde çıktı.[25] Olumsuz oyların yüksek oranı, anayasa yapımında DP çizgisinin dışlanmış ve ulusal uzlaşmanın eksilmiş olması kadar, propaganda ve oylama koşullarının en azından 1982'dekine kıyasla daha serbest oluşuyla da ilgilidir.

Bundan bir süre sonra yapılan 15 Ekim 1961 genel seçimleriyle oluşan XII. Dönem TBMM'si 25 Ekim 1961 günü toplandı. Böylece, iktidarın devri için öngörülen tarihten (29 Ekim 1961) dört gün önce "Geçiş Rejimi" son bulmuş, yeni anayasal düzene geçilmiş bulunuyordu.

Ancak, "geçiş"in son aşamasında da TSK'nin güdümleyici rolü oldu. İlkin parti liderleri 4 Eylül 1961 tarihli bir "Ortak Bildiri"yi

Levent Şahverdi Arşivi

imzalayarak, 27 Mayıs'ın meşruluğunu tanıma, "Demokrat Parti zihniyeti"ni sürdürmeme, Atatürk devrimlerini koruma, YAD kararlarına uyma, partizanlığı önleme, "bölücü akımlara" karşı koyma, dış politikada "zararlı tartışma" açmama gibi noktalarda, kamu (daha doğrusu ordu) önünde söz vermek durumunda bırakılmışlardı. Genel seçimlerden sonra da Adalet Partisi'nin Cumhurbaşkanlığı için aday göstermekten vazgeçmesi yolunda baskı yapıldı. C. Gürsel, bu sayede rizikosuz bir şekilde Cumhurbaşkanı seçildi. Nihayet, hiçbir partinin mecliste çoğunluğu sağlayamamış olduğu ortamda, CHP-AP koalisyon hükümetinin CHP'nin genel başkanı (İ. İnönü) tarafından kurulması yolunda yine TSK etkili oldu.

II. Anayasanın Esasları

Bir *Başlangıç* bölümü, 157 madde ve 22 geçici maddeden oluşan 1961 Anayasası o tarihe kadarki Osmanlı-Türk Anayasalarının en uzunudur. Hacim bakımından, II. Dünya Savaşı sonrasının demokratik anayasalarının (Fransa, Federal Almanya, İtalya, vb.) ortalamasının da üstündedir. Kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemelere olan gereksinim bu durumu yaratmıştır. Bu açıdan Anayasa, 1960 öncesi yaşanan özgürlük ve demokrasi darboğazlarının somut önlemlerle aşılabileceği inancıyla yazılmıştır. Kazüistik düzenlemelerin çokluğu, "*Tepki Anayasası*" nitelemesini doğuracaktır.

Biçimsel açıdan iki yenilik "*Başlangıç*" ve "*Kenar Başlıklar*"la ilgilidir; bunlara ilk defa olarak bu Anayasada yer verilmiştir. "Direnme hakkı"ndan ve "27 Mayıs 1960 Devrimi"nden söze başlayıp anayasanın dayandığı temel ilkeleri belirten Başlangıç (md. 2), anayasa metnine dahildir (md. 156/1). Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında bu bölüme yollama yapılacaktır.[26] Madde kenar başlıkları ise yalnız ilgili maddelerin konusunu ve maddeler arasındaki sıralama ve bağlantıyı gösterir; bunlar anayasa metninden sayılmaz (md. 156/2).

Anayasanın dili sade ve durudur; adeta TEK'in 1945'te

Levent Şahverdi Arşivi

Türkçeleştirilen ama 1952'de üstü örtülen metnindeki dilin yeniden canlanışı niteliğindedir.

Başlangıç'tan sonraki metin, altı kısımdan oluşmaktadır: Genel Esaslar, Temel Hak ve Ödevler, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu (Yasama, Yürütme ve Yargı), Çeşitli Hükümler, Geçici Hükümler ve Son Hükümler.

Anayasanın esaslarının ortaya çıkarılmasında bu sıralamayı izlemek pek öğrenici ve öğretici olmayabilir. Her anayasa gibi bu metin de bir *siyasal sistem* öngördüğünden, her siyasal sistemde varolan ortak konuları köşe başları olarak ele alıp ilerlemek daha isabetli olur.

Bunlardan dört tanesi öncelik taşır ve şu sorularla açıklanabilir: Anayasal sistemde 1) Devlet dışı alanın, sivil toplumun ya da Birey ve Toplum'un konumu nedir? 2) Egemenlik hakkı kimindir, devlet organları nasıl belirlenmektedir? 3) Devlet ve iktidar güçleri nasıl düzenlenmiştir? 4) Devletin ve iktidarın denetimi nasıl yapılmaktadır?

Bu sorulara eğilen alt başlıklar şöyle olabilir: Birey-Toplum (A), Ulus-Temsil (B), Devlet-İktidar (C), Sınırlama-Denetleme (D).

A. BİREY-TOPLUM

1961 Anayasası Devlet karşısında İnsan, Birey ve Toplum'a nasıl bir yer tanımaktadır? Soru büyük çapta, Anayasanın *felsefesi* ve *amacı* ile, aynı zamanda da *temel hak ve ögürlükler* rejimiyle bağlantılıdır.

Felsefe ve *amacı* bakımından Anayasa, Devlet'i "kutsal" sayacak olan 1982 Anayasası'ndan farklı olarak, İnsan ve Birey'i yüce bir değer saymakta, bunların ve Toplum'un hak ve özgürlüklerinin uzlaştırılıp geliştirilmesini ana hedef bellemektedir. 27 Mayıs Hareketi ile bundan doğan anayasanın tarihsel misyonu, 1980 askerî müdahalesinden ve 1982 Anayasası'ndan farklı olarak, Devlet otoritesini pekiştirmek değil, özgürlük ve demokrasiyi kurumsallaştırmaktır.

Gerçekten de, Anayasanın Başlangıç bölümü ile "Genel Esaslar"ında ve Temel Haklar ve Ödevler'le ilgili "Genel

Levent Şahverdi Arşivi

Hükümler"inde, bu liberal yaklaşımın bulgularını yakalamak mümkündür.

Başlangıç bölümü, "Türk Milleti"nin ya da burada kullandığımız deyimle Toplum'un tarihini "bağımsızlık ve hak ve hürriyetler için savaşmış" olmakla tanımlamakta (paragraf 1), meşruluğunu yitirmiş iktidara karşı "direnme hakkı"nın kullanılmış olduğundan söz etmektedir (parag. 2). Bundan sonra Başlangıç, anayasanın konuş nedenini ve amacını belirlerken, "insan hak ve hürriyetlerini" ve "demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak" noktasına özel bir ağırlık vermekte (parag. 5), anayasanın asıl güvencesini de "hürriyete, adalete, ve fazilete âşık evlatlarının uyanık bekçiliği"nde bulmaktadır (parag. 6).

Genel Esaslar başlığı altında Cumhuriyet'in nitelikleri sayılırken, "insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti" ibareleri de yine İnsan ve Birey eksenli bir felsefeyi yansıtmaktadır (md. 2).

Temel Hakların Niteliği ve Korunması kenar başlıklı 10. madde de ilk fıkrasında, "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir" demekle, İnsan ve Birey'in doğal hukuktan kaynaklanan ya da liberal felsefeyi içeren ve Devlet'ten önce gelen ayrıcalıklı konumunu açıklamış olmaktadır. Buna göre özgürlük asıl ve en çok korunmaya lâyık değerdir. Maddenin esas yenilik getiren bölümü ise 2. fıkrasıdır: "Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar." Burada artık, ilk fıkrada olduğu gibi varolan bir değerin korunmasından ötede, onun geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi buyruğu vardır. İlk fıkra "*özgürlük*", ikincisi ise dinamik bir kavram olarak "*özgürleştirme*" anlayışına işaret etmektedir.[27] Sosyal devlet anlayışı ile bu fıkra arasında kurulan bağ, dengeci bir anlayışla toplumun değişik katları arasında sosyal adaletin yaygınlaştırılmasını emretmektedir.[28] Bu iki fıkranın şimdiden haber verdiği gibi, Anayasanın insan hak ve özgürlükleri felsefesi iki ana

Levent Şahverdi Arşivi

fikir etrafında dönenmektedir: Birey'in serbest seçim özgürlüğü ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi.[29]

Anayasa, İnsan-Birey-Toplum üçlüsüne ne gibi hak ve özgürlükler tanımıştır? Taramayı, anayasadaki sıralamayı izleyerek değil de, hukuk teorisinin şu üçlü ayrımını temel alarak yapmak daha kavratıcı olacaktır: Klasik, sosyal ve siyasal haklar ve özgürlükler.

Klasik hak ve özgürlükler 18-19. yüzyılın burjuva demokratik devrimleriyle doğmuş kazanımlardır. Bu nedenle bunlara "*birinci kuşak haklar*" denir. Ekonomik haklar da (mülkiyet, sanayi, ticaret, sözleşme) bunların içinde yer alır. Anayasa, klasik hakların hemen hepsini tanımıştır: Eşitlik (md. 12), kişi dokunulmazlığı (md. 14), özel hayatın gizliliği (md. 15), konut dokunulmazlığı (md. 16), haberleşme (md. 17), seyahat ve yerleşme (md. 18), din ve vicdan (md. 19), düşünce ve açıklama (md. 20), bilim ve sanat (md. 21), basın ve yayın (md. 22-27), toplantı ve gösteri (md. 28), dernek kurma (md. 29), kişi güvenliği (md. 30), hak arama (md. 31), tabii yargı yolu (md. 32), cezaların yasallığı ve kişiselliği (md. 33), mülkiyet (md. 36), çalışma ve sözleşme (md. 40), vb.

Bu hak ve özgürlükler karşısında Devlet'in görevi esas olarak, "dokunmama", "karışmama", "ihlâl etmeme" gibilerden *olumsuz* ve *pasif* bir tutum almaktır. Bu nedenle bu kategoriye girenlere "*olumsuz statü hakları*" da denir.

Bu hak ve özgürlüklerin *özneleri* kimlerdir? Bunlar kimlere tanınmıştır? Bu noktada 1924 ve 1961 Anayasaları arasında anlamlı bir fark vardır.

1924 Anayasası'nın bu konuya ayrılan Beşinci Faslının başlığı şöyleydi: "Türklerin Hukuk Ammesi" (Türklerin Kamu Hakları). Maddelerden çoğunda da hak sahipleri " Her Türk" ya da "Türkler" biçiminde belirlenmişti. Gerçi buradaki "Türk" sözcüğü ırksal bir anlam taşımıyordu ve 88. madde hükmü bunu hukukî bir duruma , vatandaşlık bağına indirgemişti. Ancak yine de temel hak ve özgürlüklerden söz edilirken yalnız yurttaşın anılması oldukça milliyetçi bir tutumdu. 1961 Anayasası'nın bu konudaki tavrı daha evrensel ve insancı'dır. Şöyle ki, yukarıda anılan hak ve

Levent Şahverdi Arşivi

özgürlüklerin hemen hemen tümünde söze "*Herkes*" sözcüğüye girilmektedir. Dolayısıyla hak ve özgürlüklerin öznesi, ister Türk ister yabancı olsun *İnsan'*dır, *Birey*' dir.

Şu var ki, yabancılar bunlardan tam eşit olarak yararlanamayabilirler. Anayasaya göre, "Bu kısımda gösterilen hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak, kanunla sınırlanabilir" (md.13). Ancak, bu sınırlamanın da sınırı yine bir hukuk sistemidir. Üstelik, bazı açılardan ulusal hukuka da üstün olabilecek olan uluslararası hukuk.

İkinci grup, "*sosyal haklar*"dır.[30] "*İkinci kuşak"* adı da verilen bu haklar burjuva demokratik devrimlerinden sonra kapitalist toplumlarda hızla artan eşitsizlik ve yoksunlukları azaltmaya, iktisadî ve sosyal yönden zayıf durumdaki kişi ve sınıfları kollamaya yöneliktir. Bu anlamda bunlar herkes için değil, güçsüzler içindir. Sınıfsal deyimlerle konuşmak gerekirse, "emekçi sınıflar" denebilir. 1961 Anayasası'nın en önemli katkılarından biri, sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerinin yanısıra bu yeni haklara da yer vermiş olmasıdır. Bu gruba giren hakların bir bölümü, tıpkı klasik haklarda olduğu gibi Devlet'e sadece bir "karışmama", "müdahale etmeme", "pasif durma" görevi yükler. Sendika, grev, toplu sözleşme hak ve özgürlükleri bunların tipik örneğidir (md. 46, 47). Bazı sosyal haklar karşısında ise Devletin pasif kalması değil *aktif* bir rol oynaması, birtakım işler yapıp hizmetler üretmesi gerekir. Bu anlamda Devletin *olumlu edimlerde bulunma* yükümlülüğü, bireylerin de bunları *isteme hakları* vardır. Anayasa bunlara da genişçe yer vermiştir: İş hakkı (md. 42), uygun ve sağlıklı koşullarda çalışma (md. 43), dinlenme (md.44), âdil ücret (md. 45), sosyal güvenlik (md.48), sağlık (md. 49), öğrenim (md. 50) hakları, vb. Bunlardan kısmen yararlanabilen yabancıların hakları, yine uluslararası hukuka uygun olarak yasayla sınırlanabilir (md. 13).

Hak ve özgürlüklerin üçüncü demeti "*siyasî haklar"*dır. *Katılma hakları* ya da *aktif statü hakları* da denen bu hak ve özgürlükler, yukarki iki gruptan (klasik ve sosyal haklar) farklı olarak yalnız "Yurttaş"a (Vatandaş) tanınmıştır. Vatandaşlık (md. 54), seçme ve

Levent Şahverdi Arşivi

seçilme (md. 55), siyasal parti kurma ve bunlarda çalışma (md. 56), kamu hizmetlerine girme (m. 58), yurt savunmasına katılma (md. 60), dilekçe (md. 62) hakları gibi.

Anayasanın getirdiği klasik, sosyal ve siyasal hak ve özgürlükler listesi dolgundur. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer verilmiş olanlar, burada da düzenlenmiştir. Dönemin yabancı anayasalarıyla karşılaştırıldığında 1961 Anayasası bu açıdan Fransız (IV. ve V. Cumhuriyet) Anayasaları ile Federal Almanya Temel Yasası' ndan daha dolgun, aşağı yukarı 1948 İtalyan Anayasası ile eş düzeydedir.

Asıl önemli olan "*liste*" değil, "*içerik*"tir. Yalnız Türklere hak tanıyan ve bunların içeriğini de belirlemeden sayıp döken TEK' ten farklı olarak bu Anayasa, her maddesinde oldukça ayrıntılı tanım ve güvenceler getirmekte, yasamanın takdir alanını hak ve özgürlükler aleyhine büyütmesini engellemektedir. Basın ve yayınla ilgili koruyucu hükümlerin çokluğu, toplantı, dernek, siyasal parti, sendika hakkı gibi kolektif özgürlüklerin *izinsiz* ve sadece *bildirim* yoluyla kullanılabileceğinin belirtilmiş olması buna örnektir.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sorununa gelince, burada iki kilit hüküm vardır. Birincisi, bütün hak ve özgürlüklerle ilgili bir genel hüküm getiren 11. madde, öbürü de devlete olumlu edimlerde bulunma görevi yükleyen "isteme hakları"yla ilgili 53. madde.

Temel Hakların Özü kenar başlıklı 11. madde şöyledir: "Temel hak ve hürriyetler, anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir (fıkra 1). Kanun, kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerden de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz" (fıkra 2).

Maddeden çıkan anlama göre, sınırlamalar şu dört kurala uymalıdır:

1) Anayasının sözüne ve ruhuna *uygun* olmalı (*uygunluk kuralı*),

2) Anayasanın öngördüğü *sebeplere* dayanmalı (*nedensellik kuralı*),

3) *Kanunla* yapılmalı ve idarî işlemlere bırakılmamalı (*yasallık kuralı*),

4) Hakkın ve özgürlüğün *özüne* dokunmamalıdır (*öze dokunma*

Levent Şahverdi Arşivi

yasağı).

Burada tartışma, sınırlama sebeplerinin neler olduğunu belirlemede çıkmıştır. Anayasa hak ve özgürlüklerin sınırlama nedenlerine ilgili maddelerinde ayrı ayrı yer vermiş, bazıları içinse hiçbir sınırlayıcı özel neden göstermemişti. Özel sınırlama nedenleri gösterilmeyenlerin ise ortak bir özelliği vardı: Nitelikleri gereği demokratik bir toplumda sınırsız olmaları (düşünce, bilim-sanat, hak arama, savunma, dilekçe hak ve özgürlükleri). Bu durumda mantıklı yorum, özel sınırlanma nedeni gösterilenlerin ancak o nedenlerle sınırlanabilmesi, özel sınırlama nedeni olmayanlarınsa sınırlanamamasıydı. Madde 11 hükmü "*genel koruyucu*" kurallar getirmiş, neyin hangi nedenle sınırlanabileceğini değil, sınırlamanın sınırlarını koymuştu.[31]

Buna karşılık doktrinin çoğunluğu ve bunu izleyen Anayasa Mahkemesi ise, 11. maddenin 2. fıkrasındaki "kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik" kavramlarını bütün hak ve özgürlükler için geçerli "*genel sınırlama nedenleri*" olarak algılamıştır.[32]

Devletin sosyal ödevlerinin ya da bazı "isteme hakları"nın sınırıyla ilgili 53. madde de şöyledir: "Devlet, bu Bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ve malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."

Bu ifade, çok basit ve bilinen bir gerçeği yineliyormuş, adeta "malûmu ilân" ediyormuş gibi görünse bile, aslında hukukî rahatlama gereksinimiyle konmuştur. Amaç, sosyal ödevlerini yeterince yerine getirmeyen devletin, davalar ya da anayasaya aykırılık iddialarıyla bunalmasını önlemektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu alanla ilgili kararlarının çoğunda söz konusu hükmün yasamaya adeta sınırsız bir takdir yetkisi tanıdığını kabullenmiş, devletin anayasadan doğan sosyal ödevlerini yerine getirmeyişini denetlemeye pek istekli görünmemiştir. Ancak mahkemenin az sayıda olmakla birlikte aksi yönde kararları da olmamış değildir.[33]

B. ULUS-TEMSİL

Öngörülen siyasal sistem içinde en üst siyasal güç, yani *egemen*

Levent Şahverdi Arşivi

kimdir? 1961 Anayasası, 1921'den beri süzülegelen ilkeyi yinelemektedir: "Egemenlik, kayıtsız şartsız Türk Milletinindir" (md. 4/1). Şu halde, egemenliğin *kaynağı* bakımından bir değişiklik yoktur. Anayasa, *halk egemenliği* anlayışına ya da 1958 Fransız Anayasası'nın "Ulusal egemenlik halka aittir" (md. 3/1) biçimindeki kırma formülüne yatkınlık göstermemiş, geleneğe bağlı kalmıştır.

Anayasa, halkoylaması, halkın kanun teklifi ya da vetosu gibi yarı doğrudan demokrasi usullerine yer vermemiş, temsilî demokrasi geleneğini de sürdürmüştür. Temsilî demokrasilerin bazılarında görülen danışma referandumu ya da seçilmişlerin azli gibi etki araçları da öngörülmemiştir. Temsilî demokrasi katıksız biçimiyle devam etmektedir.

Bundan, temsilciler hesabına birtakım sonuçlar doğar: TBMM üyeleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler (md. 76), azledilemezler, emir ve talimat alamazlar, emredici vekâlet altında değil temsilî vekâlet anlayışı içinde görev yaparlar, soyut bir kavram olan Milleti temsil ederler.

Temsilcilerinin kendini seçenlerin buyruğu ve onlara hesap verme sorumluluğu altında olmayışının bir başka sonucu, partilerinden istifa edebilme ve bir başka partiye girebilme hakkına sahip bulunmalarıdır.[34] 1982 Anayasası ise 1995 değişikliğine kadar, milletvekillerinin parti değiştirmesini üyeliğin düşürülmesi yaptırımıyla karşılayacaktır (md. 84).

Egemenliğin sahibi olan Millet bu hakkını *seçimler* yoluyla ifade eder. Zaten demokratik teoride meşru iktidar halk kabulünden gelendir. Bu da serbest ve özgür seçimlerle belirir. İktidar zora değil oya dayanır.[35] 15 yıllık acı deneylerin ışığında hazırlanan Anayasa bu konularda da duyarlılık göstermiştir. Gerçi DP zorla değil, oyla iktidar olmuş ama iktidardan gitmemek için hukuk dışı yollara ve zora başvurmaktan da geri kalmamıştı. 1961 Anayasası'nın seçimler, partiler ve muhalefet hakları konusunda gösterdiği özenin yakın nedeni burada yatar.

Öbür siyasal haklar gibi, seçme ve seçilme hakkı da yalnız *vatandaşlar* içindir. Anayasa vatandaşlık statüsünü şöyle tanımlar: "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür" (md.

Levent Şahverdi Arşivi

54). Anayasanın seçme ve seçilme hakkı konusundaki düzenlemeleri şöyledir: “Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme ve seçilme hakkına sahiptir” (fıkra 1). Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır” (md. 55); “Millet Meclisi seçimlerinde seçmen olan her Türk, Cumhuriyet Senatosu seçimlerinde de aynı şartlarla oy kullanır” (md. 71). Anayasa, seçilme koşullarını ayrıca düzenlemiştir (md. 68 ve 72).

Görülüyor ki, seçme ve seçilme hakkını ve seçimlerin genel ilkelerini koyan anayasa, seçmenlik koşulları ve seçim sistemi de dahil olmak üzere öbür konuları yasalarla yapılacak düzenlemelere bırakmıştır. Bu hususlar 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (26.4.1961), 304 sayılı Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu (24.5.1961), 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu (25.5.1961) ve 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu’dur (13.7.1965). Bunlarla gelen esas ve yeniliklerin en önemlileri seçmen yaşının 21 olarak saptanması, subaylara oy hakkı verilmesi, parti adaylarının önseçimle belirlenmesi, önce Millet Meclisi için, sonra da her iki meclis için nispî seçim sisteminin kabulüdür.

Seçim güvenliği konusunda anayasanın katkısı özel bir yer tutar. Gerçi bu konudaki mevzuat 1950’den itibaren önemli ilerlemeler kaydetmişti. 1950 tarihli Milletvekilleri Seçimi Kanunu’yla ilçe ve il seçim kurulları ile *Yüksek Seçim Kurulu* oluşturulmuş (md. 58), tüm işler yargıç gözetim ve denetimine bağlanmıştı (md. 59). Ancak, seçim sürecinin en önemli aşamaları olan ilk ve son basamaklar yine çürüktü. Seçmen kütüklerinin düzenlenmesi işi mülkî âmirlerce sağlanıyor (md. 15), seçim tutanakları ve kimlerin seçildiği konusunda da son ve kesin söz TBMM’ye ait bulunuyordu (md. 123, 126). Sonuçta, aslında iktidar partisi üye çoğunluğu, muhalefet listelerinden gelmiş milletvekillerinin “mazbataları”nı incelemiş ve denetlemiş oluyordu. Nitekim 1946 ve 1950 seçimlerinden sonra bazı seçim tutanakları bu yolla iptal edilmişti. Yasada 1954 yılında yapılan bir değişiklikle, milletvekili seçildiğine dair tutanak verilenlerin durumunun kesinleştirilmesi konusunda Yüksek Seçim Kurulu’na yetki verildi (md. 123, 125, 126). Ancak seçim güvenliği,

Levent Şahverdi Arşivi

başta kütüklerin düzenlenmesi işi olmak üzere, yine tam sağlanabilmiş değildi.

Bu deneyimleri değerlendiren ve yeni güvencelerle besleyerek anayasallaştıran düzenlemeler 1961 Anayasası ile sağlandı. Buna göre, "Seçimler yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır. Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulu'nundur." Bu kurul, Yargıtay ve Danıştay genel kurullarınca kendi üyeleri arasından seçilen yedi asıl ve dört yedek üyeden oluşur (md. 75).

Siyasal partiler konusu, seçim ve temsil ilişkilerinin ana kanalıdır. Çağdaş demokrasilerde siyasal yaşam partiler üzerine kuruludur. 1961 Anayasası'nı yapanlar bu gerçeği hesaba katarak ve 1960 öncesinde yaşanan sıkıntıların yinelenmesini önlemek için bu alanı da anayasal düzenlemelere bağlamışlardır. Bunlar üç esasta toplanabilir.

Birincisi, hak ve özgürlük tanımıyla ilgilidir: Vatandaşlar, siyasal parti kurma, bunlara üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. Partiler, önceden izin almadan kurulur ve serbestçe faaliyette bulunur. Bunlar, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır (md. 56). Parti, kuruluş iradesini açıkladıktan itibaren anayasa güvencesinden yararlanır; ama bir "kamu kuruluşu"na dönüşmez. Partiler, devlet dışı özgür siyasal kuruluşlardır. Kısacası, Anayasa çokpartililiği ve muhalefeti kurumsallaştırmıştır.[36]

İkinci nokta, partilerin uymaları gereken esaslara ilişkindir: "Siyasî partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri, insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve laik cumhuriyet ilkelerine ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak zorundadır." Bunların iç işleyişleri de demokrasi esaslarına uygun olarak yasayla düzenlenir (md. 57/1, 2). Ayrıca, devletin sosyal, iktisadî, siyasî ya da hukukî temel düzenini kısmen de olsa

Levent Şahverdi Arşivi

din kurallarına dayandırma veya siyasî veya şahsî çıkar ve nüfuz sağlama amacıyla, her ne suretle olursa olsun, dini veya din duygularını yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar eden ve kötüye kullanan veya başkasını bu yoldan kışkırtan siyasal partilerle ilgili özel bir yaptırım (kapatma) getirilmiştir (md. 19/son). 1966 tarihli Siyasî Partiler Kanunu ayrıca ek yasaklar koyacaktır. Böylece anayasal ve yasal sistem partisel çoğulculuğu iyice sınırlı tutmuştur.

Üçüncü husus, yaptırım ve güvenceler konusudur. Partilerin malî denetimleri Anayasa Mahkemesi'nce yapılacağı gibi, bunlar hakkındaki davalara bakmaya ve temelli kapatma kararı vermeye de ancak bu mahkeme yetkilidir (md. 57). Eskiden (siyasal) dernek sayılıp adî mahkemelerce kapatılabilen partilerin (MP, DP), ancak Anayasa Mahkemesi'nce denetlenip kapatılabilmeleri, geçmişe oranla daha esaslı bir güvencedir. Parti kapatmanın konumuz olan temsil açısından sonuçlarına gelince, kapatılan partinin parlamenterleri bu sıfatlarını partisiz olarak sürdürürler. Çünkü burada bir kez daha ulusal temsilî vekâlet söz konusudur; milletvekilleri ya da senatörler bütün bir ulusun temsilcileridir. Bunların üyelikleri partilerinin kapatılmasıyla kendiliğinden son bulmaz; koşulları varsa üyeliğin düşürülmesi usulüne gidilebilir. Buna karşılık, kapatılan partinin meclis grubu varsa, bunun varlığı da son bulmuş olur.

Aslında anayasanın siyasal partiler olgusunu kendi bünyesine çekmesi temsil anlayışı bakımından bir değişmenin de kabulü demektir. Pratikte, başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de siyasal parti olgusu, klasik ve temsilî vekâlete dayalı demokrasiyi esnetmiştir. Anayasanın emredici vekâleti yoksamasına karşın, pratikte, temsilcinin bağımsızlığı mutlak değil görelidir; çünkü büyük çapta parti programı ve disipliniyle kayıtlanmıştır. Partileri anayasallaştıran 1961 metni pratikten doğan bu olguyu benimsemiş, mutlak ve saf temsilî bir sistemden bir nebze ayrılmış olmaktadır.[37]

C. DEVLET-İKTİDAR

Burada başlıca iki ana tema üzerinde yoğunlaşmak gerekir: Devletin biçimi ve nitelikleri ile iktidarın kuruluşu ve işleyişi.

Levent Şahverdi Arşivi

1- Devletin Biçimi ve Nitelikleri

"Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" (md. 1). Şu anlamda ki, Devletin başı ile yasama organı üyeleri bu makamlara ırsiyet-veraset yoluyla ve ömür boyu değil, seçimle ve belli süre için gelirler. Seçimle gelmenin istisnaları Cumhuriyet Senatosu'ndaki kontenjan senatörlüğü ile ömür boyu tabii senatör sayılan MBK üyelerinin durumudur.

"Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" (md. 9). Aynı kural TEK'de de vardı (md. 102/son). Şu halde, 1923'ten beri Cumhuriyet'in sürekliliği ve sonsuzluğu bir anayasal düsturdur. Bu açıdan, "II. Cumhuriyet" (1960-1980) ya da "III. Cumhuriyet" (1980 sonrası) biçimindeki dönemlemeler anlatım kolaylığı sağlamakla birlikte, yukarki saptamalar açısından yerlerine oturmaktadır.

"Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bir bütündür" (md. 3/1) hükmüne gelince; bu kural o gün bu gün, yalnız ülkenin parçalanamayacağı ya da bir bölümünün terk edilemeyeceği anlamında değil, aynı zamanda devletin *basit* (tek egemenlikli, tek yapılı, tekil, üniter) karakterli olduğu, yani tek hukuklu, tek yasamalı, tek yürütmeli ve tek yargılı olduğu şeklinde yorumlanmıştır.[38]

Cumhuriyetin nitelikleri şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" (md. 2). Bu nitelemeleri, sırasıyla biraz açmakta yarar var.

Millî sıfatı, tanımı en zor olanıdır. TEK'in 1937'de değiştirilen hükmü devletin niteliklerini sayarken (altı umde) "milliyetçi" deyimini kullanmıştı (md. 2). 1961 Anayasası'na da bunun konmasını isteyen üyeler oldu. Ancak bu sözcük demokratik dünyada hiçbir anayasada bulunmadığı gibi, ırkçı, saldırgan, şoven çağrışımlar da yüklenmişti. Bu yüzden onun yerine "millî" deyimi yeğlendi. Bir demokraside ancak bir partinin ad ya da programında bulunabilecek bir deyim olan "milliyetçilik" de, "Türk Milliyetçiliği" tamlamasıyla Başlangıç'a kaydırılırken, bunun

Levent Şahverdi Arşivi

barışçıl ve ruhsal karakterli olduğu açıklandı. “Millî devlet” kavramına “ekonomik ulusçuluk”, “tek yapılı devlet” ya da “dinî olmayan devlet” anlamları da yüklenmek istenmiştir.[39] Türkiye’nin Avrupa Ortak Pazarı’na tam üyeliği politika gündemine girdiğinde, bu hükmün buna engel olup olmayacağı da tartışma konusu olmuştur. 1982 Anayasası bu terime yer vermemiş, yerine “Atatürkçü milliyetçiliği” ibaresini koymuştur (md. 2).

Demokratik devlet Anayasa Mahkemesi’nce şöyle tanımlanmıştır: “Egemenliğin bir kişi, zümre ve veya sınıf tarafından, belli sınıflar yararına kullanılmadığı, serbest ve genel seçimin iktidara gelmede ve iktidardan ayrılmada tek yol olarak kabul edildiği ve iktidarın bütün millet yararına kullanıldığı, kısacası demokrasi prensiplerinin hâkim olduğu idare biçimi.”[40] Biraz açarsak, üç temel ilkeden söz edilebilir: Millet ya da halk egemenliği, demokratik temsil ve iktidarın el değiştirebilmesi. Anayasa Mahkemesi “demokratik devlet” ilkesini pek çok kararında ölçüm aracı olarak kullanmış, örneğin komünizm propagandası yasağını (TCK 142) bu ilkeye uygun;[41] seçimlerde baraj uygulamasını ise azınlık oyların temsilini engellediğinden ilkeye aykırı saymıştır.[42]

Laik Devlet ilkesi ve laiklik; genelde, devletin resmî dininin olmaması, din-devlet işlerinin ayrılığı ve birbirlerinin alanlarına girmemeleri, devletin bütün inanç ve inançsızlıklar karşısında eşit ve tarafsız davranması, hukukun dinsel esaslara dayalı olmaması, inanç ve ibadet özgürlüklerinin korunması gibi esaslardan oluşur. Türk Devrimi bunları benimsemiş, bir noktada ise farklı ve özgün bir tavır almıştır. Kemalist Devrim ve laiklik anlayışı, dünya işlerini de ayrıntılı olarak düzenleyen İslamı yalnız devlet katından değil, toplumsal ilişkiler (ekonomi, siyaset, ahlâk, vb) alanından da uzaklaştırıp vicdanlara (inanç ve ibadet) ve bireyselliğe indirgemeyi amaçlamıştır. Bu yüzden laiklik “militan” bir karakter kazanmış din-devlet mutlak ayrılığı ve karşılıklı özerklik yerine, devletin din işlerini denetlemesi ve yönlendirmesi durumu ortaya çıkmıştı. Çok partili hayatla birlikte din yeniden toplumsal ve siyasal mekâna geri döndü ve bu arada sömürü aracı da yapıldı. 27 Mayıs Hareketi’nin temelinde devrimlerin ve laikliğin geleceği konusunda duyulan

Levent Şahverdi Arşivi

tedirginliğin rolü büyüktü. Bu nedenlerle 1961 Anayasası laiklik konusunu ve devrimlerin korunmasını özel bir dikkatle ele alacaktı. Şöyle ki:

"Atatürk Devrimlerine bağlılık" esastır (Başlangıç). Devlet laiktir (md. 2). Herkes, din ve mezhep ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşittir (md. 12). Herkes inanç özgürlüğüne sahiptir. İbadet ve törenler, kamu düzenine, genel ahlâka ve bu amaçla çıkarılmış yasalara uygun olmak koşuluyla serbesttir. Kimse bunlara katılmaya, inançlarını açıklamaya zorlanamaz.[43]

Din eğitim ve öğretimi, bu yönde istekte bulunanlara sunulur.[44] Antilaik ereklerle ya da çıkar sağlamak için din sömürüsü yasaktır. Buna aykırı davranan gerçek ve tüzel kişiler hakkında yaptırım uygulanır; siyasal partiler Anayasa Mahkemesi'nce temelli kapatılır (md. 19). Çağdaş bilim ve eğitim esaslarına aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılamaz (md. 21/son). Siyasal partiler laik cumhuriyet ilkesine uymak zorundadır (md. 57). Aksi halde Anayasa Mahkemesi'nce temelli kapatılırlar.[45] Çağdaş uygarlığa ulaşmayı ve laikliği korumayı amaçlayan ve Anayasada adları yazılı 8 Devrim kanununun bu tarihte yürürlükte bulunan hükümleri anayasaya aykırıymışçasına anlaşılamaz ve yorumlanamaz (md. 153). Nihayet, 1924'ten beri varolan Diyanet İşleri Başkanlığı (md. 154) anayasallaştırılmıştır.[46]

Görülüyor ki buradaki yaklaşım, klasik din-devlet ayrılığı ve bunların ayrı örgütlenmesi modelinden farklıdır. Anayasa Mahkemesi de bu yorumu pekiştirmiştir. Buna göre, laiklik ilkesi her ülkenin ve dinin özel koşullarına göre değişik düzenlemelere uğrayabilir. Klasik anlamda laiklik, Hıristiyan dinine bağlı milletlerde din (kilise) ve devletin ayrı örgütlenmelerini mümkün kılmışken, Türkiye'nin ve 1961 Anayasası'nın tercihi, "bağımsız bir dini örgütlenme anlayışının ülkemiz için pek ağır tehlikelerle yüklü olduğu" saptamasına dayanır. "1961 Anayasası'yla güdülen ana erek, Başlangıç bölümünde (Türk Ulusunun daima yücelmesi) ve 153. maddesinde ise (Türk Ulusunun çağdaş uygarlık seviyesine erişmesi) biçiminde saptanmıştır." Dolayısıyla bunlar, "Anayasada benimsenmiş laiklik düzenine ilişkin kuralların ancak bu ana ereği

Levent Şahverdi Arşivi

gerçekleştirme doğrultusunda yorumlanabileceğini, bu ana ereğin anayasada öngörülen birçok sınırlandırmaları zorunlu kılan bir neden, daha açıkçası anayasada benimsenmiş bütün temel ilkelere egemen bir düşünce olduğunu anlatır." Yüksek Mahkeme bunların ışığında anayasada kabul edilen laiklik ilkesini şu dört noktada özetlemiştir: (i) Dinin Devlet işlerinde egemen ve etkili olmaması, (ii) manevî hayatta tam bir inanç özgürlüğü, (iii) manevî hayatı aşan ve toplumsal hayata ilişkin alanlarda sınırlamaların ve kötüye kullanma yasaklarının öngörülmesi, (iv) Devlete dinsel hak ve özgürlükler üzerinde bir "denetim yetkisi" tanınması.[47]

Sosyal devlet ya da *Refah devleti* (Welfare State) ilkesine gelince; bu, kapitalist toplumlardaki eşitsizlik ve yoksunluklara karşı emekçi sınıfların mücadelelerinden doğan bir uzlaşma formülüdür. Amacı ve işlevi, Batı'da oluşmuş devlet tipinin ekonomik (kapitalizm) ve siyasal (demokrasi) temellerine dokunmadan sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, yaşam düzeylerinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması, emekçilerin korunması için reformlar yapılmasıdır. Anayasanın 2. maddesinin gerekçesinde sosyal devlet, "fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zarurî olan maddî ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen Devlet" olarak tanımlanmıştır: "Her sınıf halk tabakaları için refah sağlamayı kendisine vazife edinen günümüzün Devleti (refah devleti) , bilhassa işleri bakımından başkalarına tâbi olan işçi ve müstahdemleri, her türlü dar gelirlileri ve yoksul kimseleri himaye edecektir."

1961 Anayasası'nın Cumhuriyet'e yüklediği nitelikler arasında en yenisi sosyalliktir. Gerçi Türkiye Devleti kuruluşundan itibaren ekonomik ve sosyal politikalarıyla buna benzer işlevler görmüştü. Ancak ilkenin anayasallaştırılması şimdi gerçekleşmektedir. Anayasanın gösterdiği sosyal adalet hedefi, kişilere ve gruplara tanıdığı sosyal haklar, devlete yüklediği sosyal ödevler, bir yenilik olarak getirdiği kalkınma planları ve Devlet Planlama Teşkilatı bu halkanın unsurlarıdır.[48] Anayasa Mahkemesi sosyal devleti tanımlamada özellikle şu unsurları vurgulamıştır: "Kişi ile toplum

Levent Şahverdi Arşivi

arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen (...) , çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan devlet...”[49] Mülkiyet hakkının kamu yararı ve toplum yararı gibi nedenlerle sınırlanması ile, planlama, kamulaştırma, millileştirme-devletleştirme gibi işlemler de sosyal devlet anlayışıyla yakından ilişkilidir.[50]

Hukuk devleti deyimi Almanya kökenli olup ilkin 1860’ larda iki Alman hukukçu tarafından kullanılmıştır (Rechsstaat). Kavram öbür dillerde *“Hukukun üstünlüğü”* şeklinde karşılanmıştır (Primauté du droit, rule of law). Terimler ne olursa olsun, kastedilen esasta şudur: Devlet’in hukuka bağlı olması, hukuk üzerine kurulu olması, hukuk tarafından yönetilmesi, bütün eylem ve işlemlerin yargı denetimine tâbi olması. Bu denetimin işleyebilmesinin yargı bağımsızlığı ve güvencelerine bağlı olduğu açıktır. Bu unsurlarıyla hukuk devletinin, keyfiliğin ya da “polis devleti”nin karşıtı olduğu kolayca anlaşılır. Amaç, hukukî istikrar ve güvenliğin sağlanmasıdır.

Türkiye’nin anayasal tarihinde Tanzimat, keyfî yönetimden “kanun devleti”ne doğru sıçramaydı. 1876 Kanun-ı Esasîsi “anayasalı bir devlet” getirmişti ama “anayasal devlet” , yani gerçekten sınırlamış (meşrutî) monarşi kurulmamıştı. 1909 dönemeci bu yolda ileri bir adımdı, “anayasal devlet”e geçişti. Ulusal devletin kurulması ve reformlar döneminin canalıcı sorunu ise hukuk devleti değil, bağımsızlık, uluslaşma ve çağdaşlaşmaydı. Bu açıdan 1961 Anayasası’nın yalnız anayasal devlet noktasından değil, hukuk devleti açısından getirdiği katkı son derece önemlidir.

Şöyle ki, hukuk devletini, “insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, âdil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir Devlet” olarak tanımlayan Anayasa Mahkemesi, kanuların “Anayasanın açık hükümlerinden önce hukukun bilinen bütün uygar memleketlerde kabul edilen prensiplerine uygun” olmaları gerektiğini ifade etmiştir.[51]

Levent Şahverdi Arşivi

1961 Anayasası hukuk devletini gerçekleştirmek için şu üç unsura özel önem vermiştir: Yargı bağımsızlığı, etkili bir anayasa yargısı, etkili bir idarî yargı. Bunlara az sonra eğileceğiz (D).

2- İktidarın Kuruluşu ve İşleyişi

İktidarın kuruluşu ve işleyişi, egemenliğin kullanılma biçimleri demektir. 1921–1924 TEK anayasacılığında ve 1961 metninde egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Kullanımına gelince, 1921 sisteminin yarı doğrudan demokrasi çağrışımı uyandıran düzenlemeleri dışında, kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğüne dayalı TEK'ler döneminde milletin egemenliğinin kullanıcısı, "milletin yegâne ve hakikî mümessili" olan TBMM'ydi. Gerçi 1924 sisteminde mahkemeler bağımsızdı ve millet adına hüküm veriyorlardı; ama bunların bağımsızlığı çok söz götürür olduğu gibi, yargının yasama üzerinde bir denetimi de yoktu. İşte, 1961 Anayasası'nın yeniliği, egemenliğin kullanılmasını bir tek organa değil, birden çok organa ait bir yetki ve görev saymasıdır: "Millet, egemenliğini (...) yetkili organlar eliyle kullanır" (md. 4/1). TBMM artık egemenlik hakkını millet adına kullanan tek organ değil, organlardan sadece biridir; yasama organıdır. Öbür organlar yürütme ve yargıdır. Artık hiçbir organ tek başına millet iradesini temsil edemez, böyle bir iddiada bulunamaz. Bu kadarı bile bir *kuvvetler ayrılığı* rejiminin varlığını gösterir.

Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez (md. 5). Yasama organı kendi içinde iki kanatlıdır: *Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu*. Böylece, 1876-1921 arasındaki gibi iki meclis sistemi vardır. Ama benzerlik salt biçimseldir. Osmanlı çift meclisliliği ve ikinci meclisi (Âyân) aristokratik ve tutucuydu; asıl görevi padişah haklarını korumaktı. Seçimle değil, atamayla gelmesi de bunu gösteriyordu. 1961 sisteminin senatosu ise tek meclis sisteminden de kaynaklandığı düşünülen çoğunluk diktatörlüğü tehlikelerine karşı duracak, seçkin kişiler eliyle yasaların daha iyi hazırlanmasını sağlayacak ve sisteme ılımlılık getirecek bir denge ve denetim organı olarak

Levent Şahverdi Arşivi

tasarlanmıştır.[52]

Nitekim meclislerin oluşum biçimi de bunu gösterir. Her iki meclis genel oy ve aynı seçmen topluluğu tarafından seçildiği ve esas olarak partililerden oluştuğu halde, Millet Meclisi üyeliği adaylığı için 30 yaş ve okur-yazarlık yeterli görülmüş, Cumhuriyet Senatosu'na seçilebilmek içinse 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim görmüş olma koşulu aranmıştır. Ayrıca, 450 kişilik Millet Meclisi'ne karşılık 150 seçilmiş üyesi bulunan Cumhuriyet Senatosu'nda genel oy ve parti dışından gelen "denge unsurları" da vardır: Cumhurbaşkanınca atanan 15 kontenjan üyesi, eski cumhurbaşkanları ve MBK üyeleri. Nihayet, milletvekilleri dört yıl için, senatörlerse altı yıl için seçilirler; Senato'nun üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Anlaşıldığı gibi ikinci meclisin daha seçkinci bir karakter taşıması istenmiştir.

Yasama yetkisi TBMM'nindir ve devredilemez (md. 5). Malî işlerde de (vergiler, vb.) salt TBMM yetkilidir (md. 62/2). Bu duyarlılık, bakanlar kuruluna yetki aktarılmasını önlemek içindir.

İki meclis yasama ve denetleme görevlerini ayrı ayrı ya da birlikte yürütürler. Kural ayrı çalışmadır. İstisnaî olarak "birleşik toplantı"ya gidilir. TBMM İçtüzüğünün yapılması (md. 85), silahlı kuvvet gönderme (md. 66), meclis soruşturması (md. 90), karma komisyon raporlarını görüşme (md. 92), Cumhurbaşkanı seçme (md. 95), Yüce Divan'a gönderme (md. 99), sıkıyönetim ilânını onaylama ya da ret (md. 124) gibi konular "TBMM Birleşik Toplantısı"nın gündemine girer.

Yasa öneri ve tasarıları önce Millet Meclisi'nde sonra Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülür. Uyuşmazlık durumunda son söz Millet Meclisi'nindir. Bütçe Kanunu ise ilkin Senato'da, sonra Millet Meclisi'nde görüşülür ve kesinleşir (md. 94).

Her iki meclisin ve birleşik toplantının çalışma yöntemleri ve görüşme usulleri kısmen anayasada, daha çok da kendi içtüzüklerinde düzenlenmiş ve oldukça demokratik esaslara bağlanmıştır.

TBMM'nin denetim yetkileri de gerek anayasa gerekse içtüzüklerce ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (soru, genel görüşme,

Levent Şahverdi Arşivi

gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması). Bu özen de eski dönemdeki antidemokratik uygulamalara bir tepkidir. Meclisler denetim yetkileri konusunda eşit değildir. Gensoru ve hükümete güven ya da güvensizlik oyu verme yetkisi yalnız Millet Meclisi'ne tanınmıştır (md. 89).

Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti günlerinde TBMM'ye ait olan yasaları yorumlama yetkisi de yasamadan alınmış, kuvetler ayrılığı ve anayasa yargısı sisteminin gereği olarak yalnız Anayasa Mahkemesi'ne tanınmıştır.

Anayasa ve içtüzükler, TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarını ve parti gruplarının çalışmalarını da düzenlemek suretiyle, 1950-1960 arası yaşanan antidemokratik olayların yinelenmesini önlemiştir. Böylece, Anayasa Mahkemesi kararlarıyla da bezenecek ve zenginleşecek olan Türk parlamento hukukunun demokratik esasları 1961 Anayasası'yla kurulmuştur.[53]

Yürütme açısından 1961 Anayasası ne gibi esaslar getirmiştir?

Yasamadan "*yetki*" diye söz etmiş olan Anayasa (md. 5), yürütmeyi "*görev*" olarak isimlendirmiştir. Farklılık ve ağırlık birincisi lehine ve açıktır. Bunda hem meclis üstünlüğü geleneğinin etkisi hem de yürütmeden duyulan çekingenliğin payı vardır. "Yürütme görevi *kanunlar çerçevesinde* (...) yerine getirilir" (md. 6) hükmü de buna eklendiğinde, gerekçede kullanılan deyimlerle yasamanın "aslî, genel ve ilk el", yürütmenin ise "tâbi ve müştak (türev)" bir yetki olduğu, kanun olmadığı yerde yürütmenin de olamayacağı, yürütme organının kaynağını kanundan almayan bir işlem yapamayacağı sonucu çıkar.

Yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir (md. 6). Elbette bunlara, iki başlı yürütmenin gövdesi demek olan "İdare"yi de katmak gerekir; zaten yürütmeye ayrılan bölümün üçüncü altbaşlığı "İdare"dir.

Cumhurbaşkanı, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş TBMM üyeleri arasından, birleşik toplantıda, gizli oyla, 2/3 çoğunlukla ve 7 yıl için seçilir. İlk iki turda gerekli çoğunluk sağlanamazsa salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse iki defa arka arkaya Cumhurbaşkanı seçilemez. Seçilenlerin, varsa partisiyle

Levent Şahverdi Arşivi

ilişiği kesilir, TBMM üyeliği de sona erer (md. 95). Bu "şartlamalar"ın her biri eski dönemin partizan, aynı zamanda da "özel tahsilli" cumhurbaşkanlarına tepkidir. TBMM üyeleri arasından seçilme koşulu, yasamanın geleneksel üstünlüğüne bir işarettir. Cumhurbaşkanının görev süresinin ve seçilme anının yasama meclisininkinden farklı ve ayrı tutulmasının amacı da, meclis çoğunluğunun daima kendi siyasal eğiliminden birini seçmesini önlemeye, seçileni meclislerden nispeten bağımsız kılmaya, değişen siyasal çoğunluklar karşısında devlet üst yönetiminde sürekliliği sağlamaya yöneliktir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin çoğu eski dönemindeki gibi klasiktir: Cumhuriyeti ve milletin birliğini temsil etmek, başbakan ve bakanlar kurulunu atamak, gerekli gördüğünde bu kurula başkanlık etmek, yabancı devletlere temsilciler göndermek, antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, belli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak, yasaları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek. Yetkilerin bazıları ise yenidir: Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, kontenjan senatörü seçmek, TBMM'nin manevî varlığına bağlı olan başkumandanlığı temsil eden kişi olarak (md. 110/1) Millî Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmek (md. 111/2), vb.

Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; sorumluluk da bunlarca yüklenilir (md. 98). Yalnız vatan hainliğinden dolayı suçlanabilen Cumhurbaşkanı hakkında, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının üçte ikisinin birleşik toplantıda vereceği oyla, Yüce Divan'a gönderme kararı alınabilir (md. 99, 147/2).

Anayasının Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmasını buyurmasına karşın, uygulamada bazı kararlar destek-imza olmadan, tek imzayla alınmış ve yürürlüğe konmuştur (yasaları geri gönderme, yüksek yargıçları atama, iptal davası açma, vb.). Bu uygulama, anayasanın sözünden (lafzından) ve parlamenter sistemin mantığından hareketle eleştirilmiştir.[54] Buna karşılık, bu yetkilerden bazılarının, nitelikleri gereği tek imzayla kullanılmaları gerektiği, bunların Devletbaşkanının

Levent Şahverdi Arşivi

“tarafsız” kimliği nedeniyle ona verildiği ileri sürülmüştür.”[55] Anayasa Mahkemesi ikinci tezi benimsemiştir. Yüksek Mahkeme Cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak tanınan yetkilerin destek-imza ya da karşı-imzayı gerektirdiğine, devletin başı olarak sahip olduklarının ise (bütünlüğü, insan haklarını, demokrasiyi, laik hukuk devletini korumak, vb.) tek başına kullanabileceğine karar vermiştir.[56]

Bakanlar Kurulu’nun yapısıyla ilgili iki yenilik vardır. Birincisi, başbakanın eskiden olduğu gibi TBMM üyeleri arasından cumhurbaşkanınca atanmasına karşılık, başbakana TBMM dışından da bakan seçebilme olanağının tanınmasıdır (md. 102). İkincisi, geçici bakanlar kurulu formülüdür. Millet Meclisi genel seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanlıklarına bağımsız üyeler atanır. Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine cumhurbaşkanınca karar verilmişse (md. 108), bütün bakanlar çekilir, başbakan geçici bakanlar kurulu kurar. Yukarki bakanlıklara yine bağımsızlar atanır, diğerlerine ise parti gruplarının oranlarına göre atama yapılır (md. 109). Bu hüküm de, eski seçim dönemlerinde görülen partizanlıklara karşı bir tepkidir.

Başbakan tarafından seçilen bakanların Cumhurbaşkanınca atanmasıyla Bakanlar Kurulu kurulmuş olur ve göreve başlar. Programın okunması ve güven oylaması göreve başlamak için değil, hükümetin meclisin güvenine sahip olup olmadığının anlaşılması içindir. Göreve başlarken güvenoyu almış sayılmak için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterlidir (md. 86/1). Bakanlar Kurulunun görevi sırasında güven isteminde bulunması ya da gensoru sonucu güvenoylamasına gidilmesi durumunda ise hükümetin düşürülebilmesi için üye tamsayasının salt çoğunluğu gereklidir (md. 104/son, 89/son). Böylece göreve devamı kolaylaştırılmış, düşürülmesi zorlaştırılmış bir bakanlar kurulu ile, hükümet istikrarı sağlanmak istenmiştir.[57]

İdarenin kuruluş ve işleyişinin Anayasa Hukuku bakımından ilginç yönü merkeziyetçiliğin ve idarî yekpareliğin yumuşatılması, iç dengelerin kurulmasıdır. Yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin organlarının seçimle oluşması, seçilenlerin organlık

Levent Şahverdi Arşivi

sıfatları konusundaki uyuşmazlıkların ancak yargı kararıyla çözülebilmesi ve özerk kurumlar (Üniversite ve TRT) bunun kanıtlarıdır.

Yürütme ve idareye ilişkin düzenlemelerin bir de askerî güç ve bürokrasiyi ilgilendiren boyutları vardır.

Askerî kurumlar ve sivil otorite ilişkileri açısından anayasanın durumu özellik taşır. Normal sivil demokratik bir sistemde, askerî güç-sivil otorite ayrımı ve birincinin ikinciye bağlılığı kuraldır. Askerî bir müdahale ertesinde doğan 1961 Anayasası ise buna önemli istisnalar getirmiştir. Bir kere yasama organının içinde, askerî müdahaleyi yapmış olan MBK üyelerine yer verilmiş, bunlar Cumhuriyet Senatosu'nda ömür boyu üye sayılmıştır. İkincisi, askerî yargı ve Askerî Yargıtay anayasal düzeye yükseltilip anayasa kurumu haline getirilmiştir (md. 141). Üçüncüsü, askerî bürokrasinin yürütme aygıtı içinde ayrıcalıklı bir yere tırmandığı görülmektedir.

Gerçekten, parlamenter rejimde iki başlı olan yürütme (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu), bu anayasayla, deyim yerindeyse üç başlı hale gelmektedir. Bu üçüncü baş askerî bürokrasidir. Yürütmenin ikinci başı olan Bakanlar Kurulu'na ya da parti-hükümetine bağlı olması ve genel idare içinde yer alması gereken askerî güçler ve bürokrasi, sivil otoriteye karşı adeta özerklik kazanmış hattâ temel siyasal kararlarda sivil otoriteye görüş dayatacak bir konuma yükselmiştir. Anayasanın "Yürütme" bölümündeki altbaşlıklar şöyledir: A) Cumhurbaşkanı, B) Bakanlar Kurulu, C) İdare. Askerî bürokrasinin bu şemadaki yerinin "İdare" altbaşlığı altında olması gerekirken, Bakanlar Kurulu'na ilişkin altbaşlıkta ve bu kurulla eşdüzeyde gösterilmiştir. Bunun iki önemli göstergesi vardır. Birincisi, Batılı demokrasilerde kural Genelkurmay Başkanı'nın seçimle gelen Millî Savunma Bakanı'na bağlı ve sorumlu olması iken (1960 öncesinde Türkiye'de de durum buydu), Başbakana karşı sorumlu duruma yükseltilmiştir (md. 110). İkincisi, yüksek komutanlarla bazı bakanları biraraya getiren yarı sivil, yarı askerî bir kurum olan *Milli Güvenlik Kurulu* (MGK) yaratılmış, bu heyet Bakanlar Kurulu'na ait başlık altında ve onunla yine eşdüzeyde bir konuma yerleştirilmiştir. Böylece MGK, parti

Levent Şahverdi Arşivi

hükümeti (Bakanlar Kurulu) ile askerî bürokrasi arasında bağlantı da kuran bir kurum durumuna getirilmiştir.[58]

Yasanın gösterdiği bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden oluşan MGK, "milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonunun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir" (md. 111). Devletin merkez örgütüne bir yardımcı kuruluş olarak düşünülen MGK'nin uzmanlık niteliği, yürütmenin (Bakanlık Kurulu) takdir yetkisini sınırlayıcı karakterdedir. Kurul kararları hukuken bağlayıcı ve uyulması zorunlu görünmemekle birlikte, en azından siyasal ve moral açıdan son derece etkilidir. Zaten bu kurumun anayasallaştırılmasında, TSK'nin bir baskı grubu olduğu ve Bakanlar Kurulu'nu bu yoldan uyaracağı mantığına da dayanılmıştır. Anayasanın bir askerî müdahale sonucunda ortaya çıkmış olduğu burada bir kez daha hatırlanmalıdır. Böylece yarı askerî bir kurul, aslında onun askerî kanadı, "direktifler" veren bir siyasal organ durumuna gelmiştir.[59] Gerçekten, MGK'de yer alan bakanların kendi kurulları olan Bakanlar Kurulu'na "temel görüşlerini bildirmeleri" söz konusu olamayacağına göre, "MGK ve görüşleri" aslında askerî kanat ve onun istemleri demektir. Nitekim uygulamada da bu "görüş" ya da "tavsiyeler"in (1971 Anayasa değişikliği) yerine getirilmediği görülmemiştir.[60]

Yasama-Yürütme ilişkileri yeni anayasada nasıl kotarılmak istenmiştir?

Yasamayı bir "yetki", yürütmeyi ise "kanunlar çerçevesinde yerine getiren bir görev" saymış olmasına rağmen anayasanın parlamenter rejime özgü yumuşak bir kuvvetler ve fonksiyonlar ayrılığı getirdiği söylenebilir. Yürütme esas olarak yasama organının içinden çıkmaktadır. Onunla işbirliği yapmakta ve onun faaliyetlerine katılabilmektedir. Yine parlamenter rejime özgü olarak, Bakanlar Kurulu yasama organı tarafından denetlenmekte ve gerektiğinde Millet Meclisi tarafından da düşürülebilmektedir. Nihayet, parlamenter rejimin karşılıklı denetleme ve dengeleme ilkesinin bir göstergesi olarak, yürütmenin de elinde kozlar vardır.

Bunların birincisi, güvenoyu istemedir (md. 104). Yürütme

Levent Şahverdi Arşivi

bununla, yasa tasarılarını kabul ettirebilmek için Millet Meclisi'ne baskı yapabilir. Eldeki ikinci karşı silah fesih kurumudur. Ancak bu yöntem anlamlı bir farkla ve başka bir başlıkla düzenlenmiştir: "Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi" (md. 108). Buna göre; Bakanlar Kurulu güvensizlik oyu yüzünden (md. 89 ve 104) 18 aylık bir süre içinde iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyuyla karşılaşılmışsa, Başbakan Cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Cumhurbaşkanı da Meclislerin başkanlarına danışarak buna karar verebilir.

Görülüyor ki mekanizmanın işlemesi son derece zordur ve zaten işletilememiştir. Nasıl yürütme bir "yetki" değil "görev" sayılarak yasama karşısında denk olmayan bir konuma itilmişse, Meclislerin denetim, Millet Meclisinin de düşürme olanakları karşısında, yürütmenin bu silahı oldukça etkisizdir. Burada bir kez daha tarihsel meclis üstünlüğü anlayışının izleri ve yürütmeye duyulan çekingenlik kendini belli etmektedir. İşte, "fesih" yerine "seçimlerin yenilenmesi" formülünün yeğlenmesi bununla ilgilidir. Çünkü "fesih" durumunda, bu kararın alınmasıyla birlikte milletvekillerinin üyelik sıfatları derhal son bulup meclis de dağıldığı halde, "seçimlerin yenilenmesi" mekanizmasının çalıştırılması durumunda, yeni meclisin seçim sonuçları kesinleşinceye kadar mevcut meclis ve üyeleri göreve devam ederler.[61]

Bu veriler ışığında 1961 Anayasası'nın yasamaya belli bir üstünlük tanıyan bir parlamenter rejim ya da yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi getirdiği söylenebilir.

Daha genel bir bakışla, 1961 Anayasası'nın egemenliğin kullanılmasına ilişkin yaklaşımının, bölüştürülmüş bir iktidar anlayışı olduğu açıkça ortadadır. Bu demokratik ve özgürlükçü tutumu gölgeleyen öğe ise, askerî gücün yer yer sivil otorite ile ortaklık ve yetki paylaşımı içine girmeye başlamasıdır.

Bölüştürülmüş iktidar olgusu, anayasanın iktidarın sınırlanması ve denetlenmesine ilişkin esasları incelenirken daha da iyi anlaşılacaktır.

Levent Şahverdi Arşivi

D. SINIRLAMA-DENETLEME

İktidarın sınırlanması ve denetlenmesinin kalkış ilkesi *Anayasanın üstünlüğü* kuralıdır. 1961 Anayasası bunu açıklayıp güvenceye bağlamıştır.

Anayasanın 8. maddesini daha mantıklı bir sıraya dizmek için fıkralarının yerini değiştirirsek, ilkeler şöyle açıklanabilir: "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır" (fıkra 2). "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" (fıkra 1).

Anayasanın üstünlüğü genel ilkesinin ikinci ve daha somut aşaması şu kuraldadır: "Millet, egemenliğini *Anayasanın koyduğu esaslara göre*, yetkili organlar eliyle kullanır" (md. 4/2); "Hiçbir kimse veya organ, *kaynağını Anayasadan almayan* bir devlet yetkisi kullanamaz" (md. 4/3).

Anayasanın üstünlüğü ilkesinin, "insan haklarına ve Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti"nin (md. 2) ve temel hak ve özgürlüklerin güvenceleri ve yaptırımları nelerdir? İktidarın sınırlanması ve denetlenmesi nasıl gerçekleşecektir? Bu frenleri, *hukukî* (yargısal) ve *fiilî* (sosyo-politik) karakterliler olmak üzere başlıca iki ana kümede toplamak mümkündür.

Anayasanın üstünlüğünün *hukukî* açıdan önemli sonucu *Anayasanın katılığı* ilkesidir. Anayasanın değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Teklifler ivedilikle görüşülemez. Kabul için Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir (md. 155). Devlet şeklinin cumhuriyet olduğunu bildiren hüküm değiştirilemez, değiştirilmesi teklif edilemez (md. 9). Anayasa Mahkemesi anayasayı değiştiren yasaların biçim ve esas yönünden denetimi yetkisini kendinde bulmuş, böylece talî kurucu iktidarın aslî kurucu iktidara oranla sınırlı yetkili olduğuna, anayasa değişikliklerinin Anayasanın esprisine (özüne) ve Başlangıç'ındaki felsefeye aykırı olamayacağına hükmetmiştir.[62]

Hukukî güvence ve yaptırımlar en geniş boyutlarıyla yargısal alana ilişkindir. Bunlar üç kalemde özetlenebilir.

Levent Şahverdi Arşivi

Birincisi, herekese tanınan yargısal hak ve güvencelerdir: Hak arama özgürlüğü (md. 31), tabii yargı yolu (md. 32), cezaların yasallığı ve kişiselliği (md. 33), ispat hakkı (md. 34), vb.

İkincisi, doğrudan doğruya yargı erki ile ilgili düzenlemelerdir: Yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılması (md. 7), mahkemelerin bağımsızlığı (md. 134), duruşmaların açık ve kararların gerekçeli olması (md. 135) ve yeni bir organ olarak Yüksek Hâkimler Kurulu (YHK). Üyeleri yargıçlar arasından Yargıtay Genel Kurulu, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından seçilen bu kurul, hâkimlerin bütün özlük işleri hakkında karar vermeye yetkilidir (md. 143, 144). Böylece, yargı bağımsızlığı ve yargıç teminatı esaslı bir şekilde sağlanmış olmaktadır.

Üçüncü katkı, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, devletin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlanmış olmasıdır. Bu da, *idarî yargı*, *seçim yargısı* ve *anayasa yargısı* olarak üçe ayrılır. "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz" (md. 114/1). Bu denetim esas olarak Danıştay tarafından yerine getirilir. Türkiye'de ilk defa olarak anayasallaştırılan seçim yargısına gelince, seçimler yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır; bütün seçim uyuşmazlıkları da, üyeleri yargıçlardan oluşan Yüksek Seçim Kurulu tarafından kesin karara bağlanır (md. 75).

Anayasa yargısı ve Anayasa Mahkemesi anayasanın en büyük yeniliklerinden biridir. On beş asıl ve beş yedek üyeden oluşan bu yüksek özel mahkemenin üyeleri değişik organlarca seçilir: Yargıtay (4), Danıştay (3), Sayıştay (1), Millet Meclisi (3), Cumhuriyet Senatosu (2), Cumhurbaşkanı (2). Mahkemenin esas görevi yasaların ve meclis içtüzüklerinin anayasaya uygunluğunu denetlemektir (norm denetimi). Antlaşmaları onaylayan yasalar ve kural olarak meclislerin kararları denetim dışıdır. İstisnaî olarak, yasama dokunulmazlığının ve üyeliğin kaldırılması kararlarına karşı dava açılabilir. Yüksek Mahkeme, pratikte, içtüzük değişikliği niteliğinde gördüğü meclis kararlarını da denetime almıştır. 1971'de anayasaya konan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin denetimi de Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Mahkeme bu

Levent Şahverdi Arşivi

denetimleri iptal davası (soyut norm denetimi) ya da itiraz (somut norm denetimi) yoluyla gelen davalar üzerine başlatır. Mahkeme kararları kesin olup devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.

Anayasa Mahkemesi'nin diğer görevleri arasında en önemlileri, siyasal partileri denetlemesi ve bunlarla ilgili kapatma davalarına bakması ile, Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılama görevidir.

Anayasanın getirmiş olduğu yargısal güvence ve denetimler ağından da anlaşıldığı gibi, sistemin gözde organı yargıdır. Bu Anayasadan, siyasal karar organları kayıplı, yargı ise kârlı çıkmıştır. En kayıplı da, egemenliğin tek ve gerçek kullanıcısı olmuş olan TBMM'dir. Bir kez daha bu yeniliğin devlet iktidarının bölüştürülmesi, sınırlanması ve denetlenmesi açısından büyük değer taşıdığı söylenmelidir.

Fiilî güvence ve yaptırımlar hukukötesi alanla, sosyo-politik yaşamla ilgilidir. Anayasa, sivil toplum canlılığının odak noktaları olan gönüllü kuruluşları (dernekler, sendikalar, vakıflar, partiler, vb.) ve meslek kuruluşlarını (odalar, birlikler, vb.) hukukî güvencelere bağlarken, toplumsal ve siyasal çoğulculuğu da beslemiş oluyordu. Anayasa bir yandan kendini yurttaşların "uyanık bekçiliği"ne emanet ederken Birey'i, öbür yandan "kamuoyunun serbestçe oluşumu" ilkesini (md. 26) benimserken de Toplum'u eylemli güvenceler saymıştır. Bu arada TRT ve Üniversiteler özerkleştirilerek, "kamuoyunun serbestçe oluşumu" ya da gerçeğin özgürce aranması gibi demokratik-liberal değerlerin hizmetine sokulmuştur. Nihayet Anayasa, "direnme hakkı"ndan dahi söz etmiştir (Başlangıç).

III. Uygulama

1961 Anayasası döneminde Siyasal hayat (A), Kurumlar pratiği (B), Anayasa değişiklikleri (C) ve Anayasanın sonu (D) alt-başlıkları burada ele alınacak başlıca konulardır.

A. SİYASAL HAYAT

Levent Şahverdi Arşivi

1961 Anayasası altında siyasal hayatın temel özellikleri, birbirleriyle örtüşen ya da çelişen şu dört noktada toplanabilir: *Demokratikleşme*, *istikrarsızlık*, *kutuplaşma* ve *sivilleşememe*.

Demokratikleşme, sivil toplumun güçlenmesinde ve siyasal hayatın çeşitlenmesinde kendini göstermiştir. Düşünce, basın, yayın, dernek, toplantı, sendika, siyasal parti faaliyetlerinde görülen büyük canlanma bunun kanıtıdır. Rejim ve demokrasi sorunları konusunda Anayasa önemli rahatlamalar getirmiş olduğu için, kalkınma stratejileri ve sınıfsal çıkarlar gibi sosyal içerikli sorunlar iyice gündeme giriyor, demokratikleşme somut ve toplumsal bir çerçeveye oturmaya başlıyordu.[63]

İstikrarsızlık, bu dönemin bir başka özelliğidir. Siyasal hayattaki istikrarsızlıkların iki ana göstergesi vardır. Birincisi *karma hükümetler* olgusudur. 1961-1965 ve 1974-1980 dönemleri koalisyon ve azınlık hükümetleriyle, yani değişik ve hattâ çelişik çıkarları uzlaştırmaya çalışan kırılgan yönetimlerle geçirilmiştir. Siyasal istikrarsızlığın ikinci boyutu, askerî müdahale girişimleri ve yarı-askerî ya da askerî rejimlerin doğmasıdır.

Kutuplaşma ile kastedilen radikal sol ve radikal sağ uçların çatışması ve bundan doğan gerilimlerin yönetim katında da kendisini göstermesidir. 1975'ten sonra S. Demirel başkanlığında kurulan iki "milliyetçi cephe" hükümeti, kutuplaşmanın doruk noktalarını oluşturmuştur. İki büyük merkez partisinin (AP ve CHP) rejimin ortak paydalarında birleşmemeleri, siyasal uzlaşma yerine siyasal çatışmaların gündemi belirlediği bir tablo yaratmıştır.

Sivilleşememe, rejimin ve siyasal hayatın bir başka handikapıdır. Özellikle 1961-1965 dönemi sivilleşme açısından son derece sancılı geçmiştir. 15 Ekim 1961 genel seçimlerinden CHP %36.3, DP'nin mirasçıları olan AP (%34,8) ve Yeni Türkiye Partisi (%13.7) toplam %48.5 oyla çıkmışlardı. "Silahlı Kuvvetler Birliği" adlı güçlü bir cunta, durumdan tedirgindi ve yönetime yeniden elkoyma kararı almıştı. Sonuçta, bir "Çankaya protokolü" ile uzlaşmaya gidildi. AP'nin Cumhurbaşkanı adayı Profesör Başgil'in çekilmesi, C. Gürsel'in tek aday olması ve seçilmesi, İ. İnönü'nün başkanlığında hükümet kurulması konusunda devletbaşkanı, parti başkanları ve

Levent Şahverdi Arşivi

Genelkurmay Başkanı anlaşmaya vardılar. CHP-AP zoraki koalisyonu da buradan doğdu. Bundan sonraki ikinci İnönü karma hükümetinin kurulmasında da (CHP, YTP, CKMP ve bağımsızlar) ordunun rolü olacaktı. Bu arada İnönü hükümeti, Talat Aydemir önderliğindeki iki darbe girişimini (21-22 Şubat 1962 ve 21 Mayıs 1963) atlatmak için epey uğraşmak zorunda kalacaktı.

Yarı-askerî ya da *askerî rejimlerin* ortaya çıkışı, istikrarsızlık ve sivilleşememenin hem göstergeleri hem de sonuçlarıdır. Bunlardan birincisi, "*12 Mart rejimi*" denen ara dönemdir. TSK adına Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanları tarafından verilen "*Muhtıra*"da (12.3.1971), parlamento ve hükümetin tutumları yüzünden ülkenin anarşiye sürüklendiği, reformların yapılmadığı ve Cumhuriyet'in ağır bir tehlikeyle karşı karşıya geldiği belirtiliyor (md. 1), partilerüstü ve anarşiyi durdurup reformları yapacak güçlü bir hükümetin kurulması isteniyor (md. 2), bunlar yapılmadığı takdirde TSK'nin yönetime doğrudan elkoyacağı bildiriliyordu (md. 3). 14 Ekim 1973 genel seçimlerine kadar süren bu ara rejimde, parlamento ve ordu destekli hükümetler (Erim, Melen ve Talû) görev yapmış, parlamento ve siyasal partiler feshedilmemiş olmakla birlikte, aslında ülke sıkıyönetimle ve yarı-askerî bir rejimle yöneltilmiştir.[64]

12 Mart rejiminden çıkışta da ordu etkisi kendini göstermiştir. Cumhurbaşkanlığına ordunun adayı olarak gösterilen kişi, muhtıracı komutanlardan olup Genelkurmay Başkanlığı'ndan ayrılmış ve Cumhurbaşkanı seçilmek üzere Cumhuriyet Senatosu'na kontenjan senatörü atanmış olan emekli orgeneral Faruk Gürler'di. Formülü uygulayan ve atamayı yapan Cumhurbaşkanı C. Sunay da eski bir Genelkurmay Başkanı idi. Gerçi TBMM çoğunluğunun karşı koyması üzerine Gürler cumhurbaşkanı seçilemedi, ama yerine bulunan ve seçilen uzlaştırıcı isim de yine eski bir askerdi (F. Korutürk). Böylece 1961 Anayasası döneminin üç cumhurbaşkanı da asker kökenli kişiler olmuş oluyordu (Gürsel, Sunay, Korutürk).

Bu tarihten sonra bir süre azalan ordu etkisi, 1978 sıkıyönetimiyle birlikte yeniden kendini duyurmaya başladı. Bu süreç, 12 Eylül 1980 askerî müdahalesiyle sonuçlanacaktır. Bununla parlamento,

Levent Şahverdi Arşivi

hükümet ve sonra da partiler dağıtılıp feshedileceği için, kurulan ve üç yıl sürecek olan yeni düzen de tam anlamıyla bir *askerî rejim* olacaktır.

B. KURUMLAR PRATİĞİ

Basit ve çoğunlukçu bir demokrasi tasarlamış olan 1924 Anayasası'ndan sonra, çok odaklı bir demokrasiyi hedefleyen 1961 Anayasası'na intibak kolay olmayacaktı. Zorluğu arttıran bir başka nokta da, DP çizgisinin anayasa yapımında dışlanmış olması, anayasanın uygulanması işininse büyük ölçüde bu çizginin takipçisi olan ve kolay yönetim alışkanlıklarını sürdürmek isteyen AP'nin omuzlarına düşecek olmasıydı. Nitekim AP Genel Başkanı bu sıkıntısını 1969'dan sonra, "bu anayasa ile devlet idare edilemez" sözleriyle dile getirecektir.

Yasama organından başlarsak, Meşrutiyet'ten bu yana farklı dönemlerde farklı nedenlerle "tâbi" ve "teslimiyetçi" özellikler gösteren parlamentonun 1961'den sonra etkinlik kazandığı söylenebilir. Ancak, olumsuz yönler de vardır. Bir kere çift meclislilik kendisinden beklenenleri (ılımlılık, denge, denetim) vermekten çok, yasama faaliyetlerini hantallaştırma sonucunu doğurmuştur.[65] Ayrıca meclislerin toplantı yetersayıları (salt çoğunluk), toplanmayı ve karar alınmasını güçleştiriyor, çalışmaları baltalamak isteyenlere fırsat veriyordu. Pratikte, Cumhurbaşkanı seçimindeki kilitlenmeler de ciddî bir sorun yaratmış, bunu açacak anahtarlar Anayasada bulunmadığından 1980 Cumhurbaşkanlığı seçimi sonuç vermemiş, bu durum 12 Eylül müdahalesini kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır. 1982 Anayasası ikinci meclise yer vermeyecek, yetersayıları düşürecek (md. 96) ve Cumhurbaşkanlığı seçiminde 4. turda da sonuç alınamaması durumunda TBMM seçimlerinin yenilenmesi yaptırımını getirecektir (md. 102/3).

Yürütme ile ilgili sorunların başlıcaları birtakım şikâyetler biçiminde dile gelmiştir. Bunların en önemlisi yürütmenin bir "yetki" değil, "görev" sayılarak zayıflatılmış olduğu iddiasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin, AP iktidarı döneminde çıkartılan ve özellikle ekonomik hayatla ilgili bazı yasaları "yetki devri"

Levent Şahverdi Arşivi

niteliğinde görüp iptaliyle birlikte, yürütme organının güçsüzlüğü tezleri doruğa ulaşmaya başlamıştır.[66] Yürütme alanında zor alışılan ya da alışılmak istenmeyen bir başka uygulama, üniversitelerin ve TRT'nin özerkliğidir. Bu iki kurum 1970'lere kadar oldukça özerk ve tarafsız bir şekilde davranmışlar, ancak haklı-haksız "devlet içinde devlet olmak"la da suçlanmışlardır. Başka dikkat çekici nokta, Cumhurbaşkanının pasif bir konumda tutulmuş olduğu görüşünden kalkan yakınmalardır. Özellikle, seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının çalıştırılmasına olanak bulunmayışı krizlerin giderilemeyişinde başlıca nedenler arasında sayılmıştır.

Yargı pratiği zaten en sürtüşmeli noktalardan biri olmaya adaydı. Bağımsızlaştırılmış yargının siyasî ve idarî bütün karar organları üzerinde denetimle yetkilendirilmesi, iktidarlar için hazmı kolay bir yenilik değildi. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay pratiğinde bu dönemde, bir önemli alan dışında (sıkıyönetim ilânı), denetlenmeyen norm ve karar hemen hemen kalmadı. Mahkeme kararlarının anayasaya ve hukuka uygunluğu tartışması ayrı bir konudur. Burada özellikle dikkat çekilmek istenen husus, yargısal denetimin iktidar güçleri başta olmak üzere bazı çevrelerde yarattığı tedirginliktir. Özellikle Anayasa Mahkemesi'nin seçim barajını iptal eden, af yasası kapsamını genişleten ya da anayasayı değiştiren yasaları esastan denetleyen kararları en büyük tepkileri davet etmiş, "mahkemenin TBMM'nin yerine geçtiği" ve "hâkimler hükümeti oluştuğu" yolunda görüşler seslendirilmiştir.

Özgürlükler pratiği daha da depremli bir zemin oluşturacaktır. İlk defa olarak 1961 sistemi nispeten özgürlükçü ve güvenceli bir yapı kurmuştu. Zaten yukarıda "demokratikleşme" kavramı altında kısaca değinilen sivil toplum canlılığı da bu temelden büyük ivmeler almıştı. Bu noktada Anayasaya yönelen eleştiriler ise, bir kez daha "aşırı özgürlük ortamı", "yürütmenin güçsüzlüğü" ve "özgürlüklerin kötüye kullanılmasını engelleyecek frenlerin bulunmadığı" tezlerinden yola çıkıyordu. Oysa Anayasada birçok sınırlama esasları yer aldığı gibi, hak ve özgürlüklerin kullanımında "şiddet"e izin veren hiçbir yön yoktu. Asıl önemlisi bu dönemde Anayasa Mahkemesi, hak ve özgürlükleri koruyucu bazı kararlarının yanısıra

Levent Şahverdi Arşivi

birçok antidemokratik yasa hükmünü anayasaya uygun bulmakta da tereddüt göstermemiştir. Bunları örneklemekte yarar var:

Düşünsel özgürlükler alanında "fikir suçları" (TCK 141, 142, 143, 312, 38 sayılı Tedbirler Kanunu), yabancı ülkelerde basılan eserlerin yurda sokulması ve dağıtılmasının bakanlar kurulu ya da içişleri bakanınca yasaklanabilmesi (Basın Kanunu 31), sinema filmlerinin çekim ve gösteriminin polis iznine bağlı olması (Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu md. 6);

Kişi özgürlüğü ve dokunulmazlıklar açısından ölüm cezası (TCK 11), katıksız hapis cezası (Askerî Ceza Kanunu), polisin konutlara girebilmesi (PVSK 20), siyasal güvenlik bakımından sakıncalılara pasaport verilmemesi (Pasaport Kanunu 22);

Örgütlenme özgürlükleri bakımından izinsiz uluslararası dernek kuran, yöneten ve bunlara katılanların cezalandırılması (TCK 143), derneklerin idarece her zaman denetlenebilmesi (Dernekler Kanunu 40), yabancı derneklerin Türkiye'de şube açamaması ve uluslararası amaçlı dernek kurulamaması (Cemiyetler Kanunu 10), okullarda birden fazla dernek kurulamaması (DK 4), sendikaların uluslararası kuruluşlara katılma kararlarının bakanlar kurulu tarafından iptal edilebilmesi (SK 10);

Siyasal partiler açısından Türkiye'de kültür veya dil farklılıklarına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri sürme yasağı (SPK 89) ve buna aykırı davrandıkları gerekçesiyle iki partinin (TİP ve TEP), laikliğe aykırılıktan dolayı da bir başka partinin (Millî Nizam Partisi) temelli kapatılması;

Sosyal haklar alanında memurlar için grev yasağı (DMK 27), devlet personeli sendikalarının grev girişimlerini destekleyememesi (DPSK 14), sadece toplu sözleşmeyle bağlı işçi kuruluşlarının grev yapabilmesi ve önceden uzlaştırma yolunun denenmesi zorunluluğu (275 sk. md. 19), grev yasakları;

Yargı düzeniyle ilgili olarak sıkıyönetim halinde MSB'nin sıkıyönetim mahkemeleri kurmaya yetkili oluşu (SYK 11), sıkıyönetim öncesinde işlenen suçların sanıklarının da bu mahkemelerde yargılanması (SYK 13), vb.

Bunlar da gösteriyor ki, özgürlükler pratiğinin gerçek yüzü "özgürlük anarşisi" değil, bazı anayasal kurumların otoritarizmi az

Levent Şahverdi Arşivi

bulma ve besleme tavrıdır.

Buna karşılık ülkede anarşi ve terör yok değildi, giderek de tırmanıyordu. Anayasanın kurumsal zaafı, bu gibi durumlara karşı tek çare olarak *sıkıyönetimi* öngörmüş olması, sivil bir yönetim olan *olağanüstü hali* yalnız doğal afet, vb. durumlar için düzenlemiş bulunmasıydı (md. 123).

Askeri güç-sivil otorite ilişkileri açısından bu eksikliğin önemi daha da iyi anlaşılır. 1960 ve 1980 askerî müdahalelerinin sıkıyönetimli bir ülkeden doğmuş olmaları dikkat çekicidir. İç güvenliğin silahlı güçlere bırakılması, ister istemez, askerlerin siyasallaşması sürecini de hızlandırmaktadır. Fakat bu açıdan asıl üzerinde durulması gereken kurum *Millî Güvenlik Kurulu'*dur. Millî güvenlik kavramının esnekliğinin sağladığı olanaklardan da yararlanan bu kurul, zamanla öğrenci olaylarından işçi hareketlerine kadar çok geniş bir toplumsal-siyasal alanı kendi görev çerçevesi içinde saymıştır. Kurul'daki asker üyeler anayasa eleştirisi ve önerilerinde bulunmaktan da geri kalmamışlardır. Bir askerî müdahale sonucunda (27 Mayıs) anayasallaştırılan MGK'nin asker üyeleri, böylece sivil rejim ve kurumlar üzerinde zamanla artan bir denetim olanağı elde etmişlerdir. Sivil-anayasal sisteme yerleştirilen bu kurul, adeta asker üyeler için bir "siyaset okulu", sistemin kendisi için de bir "zaman ayarlı patlayıcı" işlevi görmüştür. 12 Mart Muhtırası'nı veren yüksek komutanların bu belgeyi "Millî Güvenlik Kurulu üyesi" sıfatlarıyla da imzalamaları, 12 Eylül 1980 müdahalesinin de yine MGK'nin asker kanadı tarafından gerçekleştirilmiş olması anlamlıdır.

C. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ67

1969 seçimlerine giderken AP bir "*Anayasa Islahatı*" programı hazırlamıştı. Burada önerilen değişikliklerin en önemlileri şunlardır: Yürütmenin güçlendirilmesi ve kanun hükmünde kararname yetkisiyle donatılması, parlamentonun toplanabilme ve karar alabilmesinin kolaylaştırılması, halkoylaması usulünün benimsenmesi, özerk kuruluşların yeniden düzenlenmesi, akademik özgürlüklerin sınırlanması, TRT'nin daha iyi denetlenebilmesi, yargı

Levent Şahverdi Arşivi

ve yürütme ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve savcıların hükümet tarafından atanması, “komünizm ve anayasa dışı cereyanlarla mücadele” için yeni “propaganda, telkin ve tahrik” yasakları getirilmesi, özgürlüklerin kötüye kullanılmasının önlenmesi, vb.

1970 yılında askerî cihette de Anayasacılığa ilgi üst düzeydeydi. Gerek MGK toplantılarında gerekse “Genişletilmiş Komuta Konseyi”nde Anayasanın toplumun bünyesine uymadığı, fazla hürriyetçi olduğu belirtiliyor, en çok da özerk kurumlar, memur sendikacılığı ve idarî yargıdan yakınılıyordu. Zamanın Genelkurmay Başkanı M. Tağmaç bir MGK toplantısında, “sosyal uyanmanın ekonomik gelişme hızına uydurulması için anayasa değişiklikleri” istemişti. Hava Kuvvetleri Komutanlığı’nda ise bir “Devrim Anayasası” projesi hazırlatılmıştı.

12 Mart 1971 Muhtırası’na ek olarak yalnız Cumhurbaşkanı Sunay’a verilen özel muhtırada da anayasa değişikliği isteniyordu. Zaten aynı gün Genelkurmay’da anayasa değişikliği çalışmalarını yapmakla görevli bir “Planlama Grubu” kuruldu. Genelkurmay’daki bu çalışmalar anayasa değişiklikleri tamamlanana kadar sürmüştür.

Bu arada parlamentonun ne ile meşgul olduğu sorusu akla gelebilir. 1961 Anayasası’nın Türkiye için bir “lüks” olduğunu söyleyen ve komutanların anayasa değişikliği için yaptıkları baskıyı da itiraf eden Başbakan Nihat Erim, hazırladığı taslağı şöyle tanıtıyordu: “Prensipleri bakımından kesin, fakat yazılış şekli bakımından kesin olmayan bir taslak.” Değişiklik için yapılan baskının asıl muhatabı parlamento idi. Çünkü Anayasayı değiştirecek olan o olduğu gibi, bunu yapmadığı takdirde dağıtılacak olan da yine kendisiydi (*Muhtıra,* md. 3). Parlamento, Erim taslağıyla esas bakımından bağlı, uslûbunu seçmedeyse “özgür”dü.

AP ve DP (Demokratik Parti) Anayasa değişikliğine zaten gönüllü yandaştılar. Ama bunların oyu yeterli değildi, CHP’nin de oyu gerekliydi. İşte baskı ve tehdit asıl bu noktada hedefi buldu. İsmet İnönü önderliğindeki sağ kanat kolayca ikna olurken, B. Ecevit önderliğindeki sol kanat da pasifleştirildi. İki kanadın da hesabı, “rejimi korumak için anayasadan taviz vermek”ti. Sonuçta İnönü, bağlayıcı grup kararı aldırtarak partisini de zoraki yandaşlığa

Levent Şahverdi Arşivi

itti. “Anahtar parti” de anayasa değişikliği katarına bu yolla bağlanmıştır. Böylece Muhtıra’nın “reform” taleplerini savuşturmayı bilen tutucu parlamento çoğunluğu, anayasa değişikliklerine sahip çıkmış, özellikle bunun başını çeken AP olmuştur.[68] Bu bir bakıma, 27 Mayıs ve Anayasasından alınacak rövanşın da ilk raundu demekti.

Anayasa, 1969-1974 tarihleri arasında yedi defa değişiklik geçirdi.[69] Asıl önemli olanlar, 12 Mart rejimi koşulları altında 1971 ve 1973 yıllarında yapılanlardır.[70] Birleştirilerek incelendiğinde, bunlardan ne gibi ana yönler çıkmaktadır? Soru iki kertede yanıtlanabilir: *Devlet iktidarının yeniden düzenlenişi* ile t*emel hak ve özgürlükler rejimi.*

Devlet iktidarının yeniden düzenlenişi bakımından dört ana eğilim kayda değer niteliktedir.

Birinci eğilim, askerî gücün sivil iktidardan yeni ödünler koparması, böylece 1961’de açılan çığırın ilerletilmesidir. Bu eğilim, “askerî alan”ın belli özerklikler kazanması, siyasal iktidar denetiminden kısmen de olsa sıyrılmaya başlaması ya da siyasal alanda birtakım görevler üstlenmesi gibi özellikler gösterir.

Bunun ilk göstergesi, askerî yargının sivil yargı aleyhine genişlemesidir. Örneğin, asker kişilerle ilgili idarî işlemlerin yargısal denetimi Danıştay’dan alınarak, yani sivil ve tek idarî yargı sisteminden kopartılarak, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi adıyla oluşturulan yeni bir kuruluşa verilmiştir (md. 140/son). Ayrıca, sıkıyönetime geçişler kolaylaştırılmış (sıkıyönetim ilân sebeplerine yenilerinin eklenmesi md. 124/1) ve sivillerin askerî nitelikte olmayan suçlarından dolayı yargılanmaları mümkün kılınmış olduğu için (md. 138/2), askerî yargı sivil yargı aleyhine bir genişleme göstermiştir.

Askerî gücün sivil denetimden sıyrılma isteğine de tanık olunmaktadır. İdarî yargının birliğine son verilmesine ve bir “askerî idari yargı”nın yaratılmasına yukarıda değinilmişti. Aynı şekilde, Silahlı Kuvvetlerin elindeki devlet mallarının normal ve alenî biçimde denetlenmesi usulünden cayılmış, söz konusu denetlemenin usullerinin “millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik

Levent Şahverdi Arşivi

esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenmesi" öngörülmüştür (md. 127/3).

Millî Güvenlik Kurulu'nun statüsünde de küçük fakat anlamlı sayılabilecek değişikliklere işaret edilebilir. Anayasanın ilk şeklinde bu kurula askerî kanattan "kuvvet temsilcileri" katılıyordu; ayrıca MGK'nin sadece bir danışma kurulu ya da yardımcı kurul olduğunu belirtmek için de "yardımcılık etmek üzere" şeklindeki bir ifade metinde yer alıyordu. 1971 değişikliğiyle kurula katılacak olanlar "Kuvvet komutanları" olarak belirlenmiş, "yardımcılık etmek üzere" ibaresi de metinden çıkarılmıştır. Her iki değişiklik genelde MGK'nin, özel olarak da TSK'nin hiyerarşik yapısının (komutanlar) takviye edildiğini, bunların temsilî ağırlığının daha hissedilir hale geldiğini gösterir. "Yardımcılık etmek üzere (...) bildirir" ibaresinin çıkarılıp bunun yerine "tavsiye eder" ibaresinin konması da, MGK kararlarının etkisini arttırıcı bir değişikliktir.[71]

İkinci ana eğilim, siyasal karar organları üzerindeki yargı denetiminin gevşemesidir.

Anayasa yargısında, anayasayı değiştiren yasaların sadece biçim yönünden denetlenebileceği öngörülmüştür (md. 147/1). Ayrıca, küçük siyasal partilerin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmeleri olanağı ortadan kaldırılmıştır (md. 149).

İdarî yargıda da esneme vardır. 114. maddeye eklenen yeni fıkra ile, idare üzerindeki yargı denetimine bulanıklık getirilmiştir: "Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılmaz. İdarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez." Ayrıca, asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetiminin Danıştay'dan alınarak Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'ne verilmesi de (md. 140/son) idarî yargıda bir gevşemedir. Çünkü bu yeni yargı merciinin kuruluşu, işleyiş ve yargılama usulleri "askerlik hizmetlerinin gereklerine göre" de düzenlenecektir.

12 Mart döneminde, anayasa yargısının etkisini boşa çıkarmanın da bir başka yolu bulunmuştur. Bu, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yasa kurallarının, yarı-askerî rejim şartlarında yapılan anayasa değişiklikleri yoluyla anayasa metnine eklenmesidir.

Levent Şahverdi Arşivi

Bunlar, madde 56/4, 82, 138/1 ve Geçici md. 21 ile ilgili değişikliklerdir. Anayasanın üstünlüğünü ve anayasa yargısını etkisizleştirmenin bu yolu, yasaların anayasaya değil, anayasanın yasalara uydurulması anlamına geldiğinden, "anayasaya karşı hile" olarak görülebilir.

Üçüncü eğilim, siyasal karar organları arasındaki ilişkilerde yürütmenin güçlenmesi ve yasamanın nispeten gerilemesi biçiminde görülüyor. Fakat yürütmeyi güçlendiren bazı iç düzenlemeler de vardır.

1961 Anayasası'na karşı oluşan tepkilerin başlıca odak noktası "yürütmenin zayıflatıldığı" teziydi. Anayasa değişikliklerinin özü de bu noktada toplanmaktadır. Burada, yasamanın yürütme karşısındaki gerileyişine örnek olarak, Bakanlar Kurulunun "vergi ödevi"nin saptanması konusunda yetki sahibi kılınmasına (md. 61/son), kanun hükmünde kararnameler çıkarabilme yetkisiyle donatılmasına (md. 64/2) işaret edilebilir. Meclisin gensoru yetkisinin ve bu yetkinin kullanılış şeklinin sınırlanması da (md. 89), yasama-yürütme ilişkilerinin yeniden düzenlenişinde yürütme organının kollanmasının başka bir örneğidir.

Dördüncü eğilim, yürütme organının iç yapısında yekpareliğe geri dönüştür, ki sonuçta bu organın güçlenmesine yaradığı meydandadır. 1961 Anayasası yürütme içerisinde özerk kuruluşlara (üniversite, TRT) yer vermekle, tek elden ve otoriter yönetim eğilimlerine karşı bir set daha oluşturmak istemişti. Başbakan Erim'in "dükalıklar" diye nitelediği bu kuruluşların özerkliğini azaltıcı ya da ortadan kaldırıcı değişiklikler (1971), bu setleri indirmek ya da yıkmakla, yürütme organı içinde merkezîlik ve yekparelik yolunda da bir adım oldu. Bu da yürütmenin içten güçlendirilmesi demektir.

Temel hak ve özgürlükler rejimi açısından meydana gelen değişme, devlet otoritesinin kişi ve toplum aleyhine büyümesi şeklindedir. Buna, gerek hak ve özgürlüklerin sınırlanması gerekse yargısal güvenceleri alanından örnekler verilebilir.

1961 Anayasası'nın ilk şeklinde klasik-liberal anayasacılık anlayışına uygun olarak, özgürlük kural, sınırlama ise istisna idi. 1971 değişikliğiyle 11. maddeye verilen yeni biçim ise bu sistemin tersine çevrilmeye çalışıldığını gösterir. Eski ve yeni 11. maddelerin

Levent Şahverdi Arşivi

“kenar başlıkları” arasındaki fark bile iki anlayış arasındaki karşıtlığı ortaya koymaktadır. İlkinde, “Temel hakların özü” olan başlık, ikincisinde buna ek olarak “... sınırlanması ve kötüye kullanılmaması” şekline bürünmüştür. Böylece, içeriği ile de yeni 11. madde, devletin özgürlükler dünyasında neyi yapamayacağını değil, neleri yapabileceğini gösteren genel bir yetki kuralı görüntüsü kazanmıştır. Buna rağmen doktrinde, söz konusu yeniliğin bir “genel sınırlama kuralı” niteliğinde olmadığı ve olamayacağı görüşü savunulmuştur.[72] Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay ise, eskiden olduğu gibi 1971 değişikliğinden sonra da, 11. maddenin bir “genel sınırlama kuralı” olduğu yolundaki içtihatlarında ısrar etmişlerdir.[73]

Anayasa değişikliğiyle hak ve özgürlüklerin sınırlanma sebepleri çoğaltılmış ve bunlar “Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü” gibi kaypak terimlerle ifade edilmiştir (md. 15, 22, 29, 46/1). Daha önce sınırlanması öngörülmemiş olan özgürlüklerin de sınırlanabilmesi mümkün hale getirilmiş (md. 26), kişisel özgürlüklerin temel direği olan kişi güvenliği kısıtlanmış (md. 30’daki sürelerin uzatılması), kişilerin ödev ve yükümlülükleri genişletilmiş (md. 60), sıkıyönetimin ilân koşulları yumuşatılarak olağanüstü rejimlere geçiş kolaylaştırılmıştır (md. 124/1).

Bu değişikliklerde, kritik ve bazı ileri sosyal kesimlerin belli hak ve özgürlüklerden yararlanmalarına kesin olarak set çekildiği de görülür: Memurların sendika kurabilmeleri (md. 46 ve 119), üniversite öğretim üyelerinin ve yardımcılarının siyasî partilere üye olabilmeleri (md. 120) imkânsız hale getirilmiştir. Küçük ve radikal partilere karşı da bir tavır alınmış, bunların hukukî ve siyasî alanlardaki etkinlikleri törpülenmeye çalışılmıştır. Örneğin, siyasî partilere hazine yardımının küçük partilerden esirgenmesi (md. 56/son ve Geçici md. 22), Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma olanağının bunlardan geri alınması (md. 149) gibi.

Hak ve özgürlüklerin yargısal güvencelerinde de bir gevşeme vardır.

Bir kere, hak ve özgürlüklerin tekil (münferit) durumlarda sınırlandırılmasında yargıç güvencesinden uzaklaşılmakta, “yetkili makamlar” adı altında yürütme ve idare devreye sokulmaktadır.

Levent Şahverdi Arşivi

Örneğin, bazı özgürlüklerin somut durumlarda sona erdirilmesinde yargıç kararı şartı kaldırılmış, buna yürütmenin de karar verebilmesi öngörülmüş (md. 19/son), "gecikmede sakınca bulunan haller"de idarî makamlara, özgürlüklere müdahale yetkisi daha geniş bir şekilde tanınmıştır (md. 22/3, 29). Gözaltı süresinin uzatılması da, zanlının yargıç güvencesinden uzaklaştırılıp zabıtanın "ihtimamı"na terki (md. 30) anlamına gelmektedir.

Ayrıca, doğal yargı yeri kavramından da uzaklaşılmaktadır. Askerî yargı, asker olmayanlar için genişletilmiş (md. 138/1), sıkıyönetim ilânı kolaylaştırıldığı için (md. 124/1) sivillerin sıkıyönetim mahkemeleri önünde yargılanmaları olasılığı arttırılmış, asker kişilerle ilgili idarî davalar normal yeri olan Danıştay'ın elinden alınarak "askerlik hizmetinin gereklerine göre" de iş yapacak olan bir askerî mahkemeye verilmiştir (md. 140/son). Nihayet, yargı birliğini bozan olağanüstü mahkeme niteliğini taşıyan DGM'lerin sadece yasayla kurulabilmeleri hukuken imkânsız görüldüğünden, bunların anayasa değişikliğiyle (md. 136) yaratılmaları yoluna gidilmiştir. Bütün bu değişikliklerin 1961 Anayasası'yla öngörülen temel ilkelere aykırı düşeceği baştan kestirilmiş olmalı ki, kilit kavram olan "tabii yargı yolu" ilkesinin yerine "kanuni yargı yolu" ilkesi geçirilmiştir (md. 32).

Mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç teminatı ilkelerinden de geriye dönüş vardır. Genişleyen yetki alanlarıyla, zaten yürütmeye yarı-bağımlı olan askerî mahkemeler ve sıkıyönetim mahkemeleri ile, yeni kurulan DGM'ler bu gerilemeyi ifade ediyorlar.

D. ANAYASAYA SON TEPKİLER VE ANAYASANIN SONU74

Bazı partiler (AP ve Demokratik Parti) 1971 ve 1973 Anayasa değişikliklerini yeterli bulmuyor, aynı doğrultuda daha da ileri gidilmesini istiyorlardı. Bunların önerilerindeki ortak yönler şöyle özetlenebilir: Kuvvetler ayrılığı ve yargı denetimi gerekçesiyle millî iradeye kayıt getirilmemeli, özgürlüklerin kötüye kullanılmasını engelleyici hükümler anayasaya konmalı, halkoylaması, halkın kanun teklifi ve vetosu kabul edilmeli, tabii senatörlük ve kontenjan

Levent Şahverdi Arşivi

senatörlükleri kaldırılmalı, olağanüstü haller anarşi ve terörle mücadeleyi de içerecek biçimde genişletilmelidir.

Bu iki partinin birbirinden farklı önerileri de vardı. AP, Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi mekanizmasının işler hale getirilmesini ve sıkıyönetime gerek bırakmayacak güçlü bir sivil rejimin kurulmasını istiyordu. AP'den ayrılanların kurduğu Demokratik Parti de milliyetçiliğin yeniden tanımlanmasını, bayrak ve İstiklâl Marşı'nın korunmasını, sosyalizme ve sınıf mücadelesine kapalılığın ilânını, öğretim özgürlüğünün anayasaya sadakat borcu şartına bağlanmasını, laikliğin yeniden tanımlanmasını talep etmekteydi. Bu isteklerin büyük bölümü 12 Eylül rejimi ve 1982 Anayasası tarafından yerine getirilecektir.

Sosyal demokrat çevrelerin de gündeminde anayasa sorunu vardı. Ancak, bunlardan gelen istekler, sistemin iç tıkanıklıklarının giderilmesi, siyasal istikrarın korunması, kısmen de yürütmenin güçlendirilmesi eksenlerine dayalıydı. Bunun ötesinde, hak ve özgürlüklerin kısılması ya da demokratik hukuk devleti ilkelerinden ödün verilmesi yolunda bir talep yoktu. Ama bunlar da tabii senatörlüğün kaldırılması gibi demokratik taleplere pek ilgi duymuyorlardı.

Basın ve örgütlü kamuoyunda da (dernekler, sendikalar, barolar, meslek kuruluşları, üniversiteler, gençlik kuruluşları, vb.) esas eğilim yeni bir anayasa değişikliğine karşı koymak şeklindeydi. Bunun üç önemli istisnası Tercüman Gazetesi'nin düzenlediği bir seminer, A. B. Kafaoğlu ve Coşkun Kırca ikilisinin hazırladığı ve Yeni Forum dergisinde yayımlanan Anayasa taslağı ve sermaye kuruluşlarının anayasa değişikliği talepleridir.

Böylece, nasıl 1971 öncesindeki gibi parlamento içinde anayasa değişikliğini sağlayacak bir çoğunluk yok idiyse, ülke düzeyinde de durum farklı değildi; anayasa değişikliği yönünde bir kamuoyu birikimi ve talebi yoktu.

1961 Anayasası'nın sonunu getirecek olan etken normal demokratik gelişme ve usuller değil, 12 Eylül 1980 askerî müdahalesi olacaktır. 1982 Anayasası'nın Başlangıç bölümünün ilk şeklinin ifadesiyle, "Ebedî Türk vatan ve milletinin bütünlüğüne ve kutsal Türk Devletinin varlığına karşı, Cumhuriyet devrinde benzeri

Levent Şahverdi Arşivi

görülmemiş bölücü ve yıkıcı bir iç savaşın gerçekleşme noktasına yaklaştığı sırada, Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekâtı", yalnız bir dönemin daha bittiğini değil, aynı zamanda 1961 Anayasası'nın da sonunun başlangıcını ilân ediyordu.

Nitekim, müdahale günü "Genelkurmay Başkanı ve Millî Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Milletine Açıklaması", 1961 Anayasası'nı da sanık sandalyesine oturtuyordu: "Ağızlarından düşürmedikleri hukuk devleti kavramı bir kısım anayasal kuruluşlarca devletin parçalanması pahasına da olsa yalnız kişilerin müdafaası olarak yorumlanmış, devletin ve milletin savunulması sahipsiz kalmıştır. Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesinin birlikte getirdiği sorumluluk, uygulamada kuvvetler çatışmasına dönüşmüştür (...) Bir kısım anayasal kuruluşlar muhtelif etkiler altında anarşi, terör ve bölücülük karşısında tarafsız ve âdil ve ortak bir yol izlemek yerine, bizzat anayasanın ihlâli karşısında dahi sessiz kalmayı tercih etmişlerdir (...) Devlet çökertildiği zaman, anayasanın kanatları altına sığınan tüm hukuk kurumları ile özerk, bilim müessese ve derneklerinin bu enkaz altında yok olacağı unutulmuştur."[75]

1961 Anayasası hemen ve hukuken yürürlükten kaldırılmadı. Millî Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'un 1. maddesinde şöyle denmiştir: "9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile değişiklikleri aşağıdaki maddelerde belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar yürürlüktedir."[76]

IV. Değerlendirmeler[77]

Burada ilkin yukarki verilerin ışığı altında iki önemli anayasa anlayışı üzerinde bir değerlendirme yapılacaktır (A). Bunu, 1961 Anayasası'nın bazı yapısal zorluklarına ilişkin notlar izlemektedir (B). Daha sonra Anayasaya yönelen "güçsüzlük tezleri" irdelenecek (C) ve anayasal sistemin teknik bazı kusurları vurgulanacaktır (D).

Levent Şahverdi Arşivi

A. İKİ DEMOKRASİ - İKİ ANAYASA ANLAYIŞI

Türkiye'de çok partili hayata geçildikten sonra, klasik-liberal demokrasi bağlamı içinde, başlıca iki demokrasi anlayışı etkili olmuş, bunlara da yine iki anayasa anlayışı denk düşmüştür. Bu anlayışlardan birincisi Demokrat Parti ve Adalet Partisi tarafından temsil olunandır. Dolayısıyla bu çizgi, Türk siyasal hayatının merkez sağ güçlerine denk düşer.

İkinci anlayışı 1950'lerden sonra CHP temsile başlamış, öncesi ve sonrasıyla 27 Mayıs da anlayış ve pratikler düzeyinde buna önemli katkılarda bulunmuştur. 1960'tan sonra parlamenter sosyalizm, CHP'ye ve 27 Mayıs'a karşı en eleştirici olan kanadı da dahil, ikinci anlayış içinde yer almıştır. Genel olarak aydınların, kamuoyunun, kitle örgütleri ile baskı gruplarının eğilimi de burayadır.

Bu iki çizgi, ortak iddialarının Batılı demokrasi olmasına rağmen önemli farklarla birbirinden ayrılır. Bunlar; "katılma", "çoğulculuk" ve "kurumlar" gibi noktalarda ortaya çıkar.

1- Çoğunlukçu Yaklaşım

Demokrat Parti/Adalet Partisi (DP/AP) çizgisi siyasal faaliyet alanının sınırlı tutulmasından yana olmuş, kendi denetimi dışındaki örgütlü toplum kesimlerinin, baskı gruplarının ve kamuoyunun siyasal iktidarı etkileyici faaliyetlerini iyi karşılamamıştır. Toplumun sürekli olarak ve bizzat siyaset üretmesi, siyasete katılması ve iktidarı etkilemesi istenmemiştir. Bu anlayış açısından "halk" ya da "millet", seçmenler topluluğudur; halkın esas rolü ve işlevi kendisini yönetecek olanları seçmektir. Dolayısıyla demokrasinin özü de, "genel ve devrî seçimler"dir. Belli aralıklarla bu seçim işi yapıldıktan ve "millî irade" bu şekilde belirlendikten sonra gerisi artık meclislerin ve oradan çıkacak olan hükümetlerin işidir; politika da politikacılar alanıdır. Halkın, daha doğrusu seçmen kitlesinin belli dönemlerde oy kullanmanın ötesinde göstereceği siyasal faaliyet iktidarın icraatını engeller, onun ülkeyi yönetmesini güçleştirir. Şu halde sistemin iyi işleyebilmesi, yönetilenlerin siyasal rol ve etkisinin en düşük düzeyde tutulmasına bağlıdır. Bu yönüyle

Levent Şahverdi Arşivi

bu çizgi, “katılımcı olmayan bir demokrasi” ya da bu anlamda bir “halksız demokrasi” anlayışıdır.[78] Yönetilenlerin yönetenler üzerindeki fiilî ve siyasî etkilerine bu şekilde karşı çıkış, “saf millî egemenlik” görüşünün de ifadesidir.

Bu çizginin ideolojik ve siyasal çoğulculuk anlayışı da sınırlı ve dar çerçeveli olagelmiştir. Buna göre, “aşırı uçlar” diye ifade edilen düşünceler demokrasi için “zararlı” sayıldıklarından bunların yayılma ve örgütlenmelerinin yasaklanması normaldir. Dolayısıyla “fikir suçları” konmasında ve barışçı-yasal biçimde de olsa bazı ideolojilerin örgütlenmesinin yasaklanmasında, demokrasinin korunması açısından yarar ve gerek vardır. Burada “aşırı uçlar” söylemiyle asıl kastedilenin, Marksist düşünce ve örgütlenme olduğu belirtilmelidir.[79]

Bu çizgi, anayasal kurumlar ve kuvvetler ayrılığıyla sağlanabilecek “dengeli demokrasi” ve “bölünmüş egemenlik” anlayışına da karşıdır. Egemenlik, kaynağı bakımından (Millet) nasıl tek ve bölünmezse, kullanılışı bakımından da tek ve bölünmez olmalıdır. Bu açıdan DP/AP/DYP çizgisinin ideal anayasa tipi 1924 Anayasası’dır.[80] C. Bayar’ın, resmî formülasyonu tersine çevirerek “kayıtsız şartsız millet hâkimiyeti” derken, “ulusal egemenliğin kullanılışında yeni ortaklar getirdiği” gerekçesiyle 1961 Anayasası’nı eleştirirken savunduğu anlayış bu “saf millî irade teorisi”dir. “Yeni ortaklar”ın da Senato, Anayasa Mahkemesi, Millî Güvenlik Kurulu, özerk TRT ve Üniversite, Devlet Planlama Teşkilâtı, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay gibi resmî kuruluşlar ile basın, barolar, öğretim üyeleri ve teknokrat dernekleri, baskı grupları gibi sivil toplum kuruluşları olduğunu burada hatırlatalım. 1961 Anayasası’nın uygulandığı dönemde de AP; “iktidar bölünmez” teziyle kuvvetler ayrılığına, özellikle de yargı denetimine (Anayasa Mahkemesi ve Danıştay) ve özerk kuruluşlara karşı bir tutum içinde olmuştur. Nitekim 1971-73 anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesinde bu parti faal bir rol oynamıştır.

Yukarıda, Adalet Partisi ve Demokratik Parti’nin 1980’lere götüren yıllarda halkoylaması, halkın kanun teklifi ve vetosu gibi katılımcı ve çoğulcu uygulamaların Anayasaya konması talebinde

Levent Şahverdi Arşivi

birleştiklerine işaret edilmişti. Bu bir tavır değişikliğini; saf temsilî ve çoğunlukçu demokrasi anlayışından, katılımcı ve çoğulcu bir demokrasi ve anayasa anlayışına geçişi mi ifade eder? Böylesi uygulamalar özleri bakımından katılımcı bir demokrasinin araçlarıdır. Ancak somut bağlamında ele alınacak olursa, örgütlü sivil toplum kuruluşlarının ve baskı gruplarının etkisini kabul etmeyen, düşünce ve örgütlenme özgürlükleri konusundaki yasakların sürüp gitmesini isteyen bir siyasal çizginin bunları önermesi gerçek bir katılımcılık anlamına gelmez. Bu olsa olsa, dinamik ve bilinçli toplum kesimlerine karşı, "sessiz çoğunluğu" arkasına alma niyetiyle açıklanabilir. Bu açıdan da katılımcılığı savunmak anlamına gelmediği gibi, çoğulculuğu benimsemek gibi bir eğilimi de içermez. Öneriler "çoğunlukçu" davranışın yeni ve değişik bir aranışıdır. Hedef bir kez daha, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere "dengeci" kurumların yarattığı rahatsızlığı aşabilmektir; yetmeyen meclis çoğunluklarını, "plebisiter bir demokrasi"nin manivelaları olarak düşünülen bu araçlarla ve "sessiz çoğunluklar"ın sesiyle desteklemektir.

Nitekim S. Demirel 1977'de şöyle diyordu: "Bu (anayasal) tartışmalara hakem getirmeye mecburuz (...) Halkoylamasını mutlaka anayasamıza getirmemiz lâzımdır. Kuvvetler ayrılığı prensibi ile idare edilen Türkiye'de yasama, yargı ve yürütme organlarının daha ahenkli çalışabilmesini sağlamak için alınacak önemli tedbirler vardır (...) Bu, devlete demokratik otorite kazandırma meselesidir. Devlet mutlaka tek devlet olmalıdır. Devlet bölüşülmüş bir devlet olamaz. Devlet mutlaka millî irade devleti olmalıdır. Devletin millî irade devleti olabilmesi için son sözün millî iradenin temsilcilerine ait olması gerekir.[81]

2- Çoğulcu Yaklaşım

CHP'nin simgelediği ikinci demokrasi ve anayasa anlayışı, birincisine kıyasla daha katılımcı, çoğulcu ve dengecidir. İlk *Hedefler Beyannamesi* (1959) ile CHP, aydınlar ve gençlik, 27 Mayıs ve MBK bu çizginin ana profilini belirlediler. CHP 1976

Levent Şahverdi Arşivi

programı da katılımcılığı hizalamıştı. Anayasalar düzlemindeyse, 1924 Anayasası çoğunlukçu demokrasiye yatkınken, 1961 Anayasası çoğulculuğu öne çıkarmıştır.

İlginçtir ki, çoğulcu yaklaşımda, "tepeden inmeci", "otoriter/totaliter" ya da "Jakoben" olmakla suçlanan Kemalizmin izleyicileri, çoğunlukçu yaklaşımda ise Türk Devrimi'ne mesafeli bir muhafazakârlığın (DP, AP) kadroları egemendi. Bu bakımdan, "çok partili yaşama geçildikten sonraki dönem içinde çoğunlukçu demokrasi anlayışının izlerini Kemalist çizgide değil, onun dışındaki siyasal akım ve unsurlarda aramak gerekir".[82]

İki çizgi ile 1961 Anayasası arasındaki üçgende şu çelişki de yaşandı: Çoğunlukçu yaklaşım (AP ve sağ koalisyonlar) aslında benimsemedikleri çoğulcu bir anayasayı en uzun süre uygulamak zorunda kaldılar. 1961 Anayasası'nın bir dramı da buradadır.

İki çizgi arasında yeni ve ortak bir anayasal platform da oluşamamıştır. Bunlar, teröre karşı birleşmeyi başaramadıkları gibi, siyasal sistemin işlerliğini sağlayacak ulusal uzlaşma zeminini de yaratamadılar. Özellikle 1979-80 krizinin bir siyasal-anayasal mutabakatla aşılamamış olması, sivil rejimin yıkılmasını kolaylaştırmıştır. Bunda iki ana partinin yapılanmasının tam demokratik olmayışının, "liderler oligarşisi"ne dayanmasının da payı vardır.[83]

B. ANAYASANIN YAPISAL ZORLUKLARI

Türkiye 1961 Anayasası'yla kalkınmayı, sosyal adaleti ve demokrasiyi birlikte gerçekleştirmeyi hedeflemişti. Bu aslında zor bir denemeydi. Modelin üzerine oturtulmak istendiği sacayağının her bir bacağı ayrı bir özlemin ifadesiydi; bunları birbirleriyle bağdaştırmak güçtü. Bugünkü gelişmiş Batı demokrasileri bile kalkınmalarını demokrasi ve sosyal eşitlik taleplerini uzun süre baskı altında tutarak ve dış kaynakları sömürerek gerçekleştirmişlerdi. Günümüzün gelişme yolundaki ülkeleri için ise, böyle bir dış kaynak kullanma olanağı yoktu. Büyümenin yolu iç kaynakları alabildiğince seferber edip hızlı bir sermaye birikiminin sağlanmasından geçiyordu. Sosyal adalet, sosyal devlet

Levent Şahverdi Arşivi

ve sosyal haklar sistemine bağlı kalmak ise, sermaye birikimini ve büyümeyi yavaşlatıcı bir etken olarak gösterilmekteydi. Özgürlükçü ve çoğulcu bir demokrasinin geniş halk kitlelerine sağlayacağı talep ve hareket serbestliği de, bazılarınca, kalkınma davasını köstekleyen ikinci engeldi. Kısacası, "kalkınma-sosyal adalet- demokrasi" üçgeni, azgelişmiş bir ülkede birbirleriyle uzlaştırılması zor unsurlardan kuruluydu.

Bu temel zorluklara karşın, 1961 sistemi ile 1977-78'lere kadar iktisadî büyüme ve sosyal refah ile siyasal demokrasi birlikte götürülebilmiştir. Fakat, muhtemelen dünya iktisadî bunalımının Türkiye'yi de etkilemesi, iç pazarı kısmaya ve dışarıyla bütünleşmeye yönelik bir modelin gelip kendini dayatmasıyladır ki, halkın sosyal ve siyasal hak taleplerini kollayan 1961 Anayasası, katılmacı-özgürlükçü-sosyal yönleriyle, egemen çevreler için iyice tedirgin edici hale gelmeye başlıyordu. Bu, demokratik ve sosyal nitelikli anayasanın zor şartlarda ilk büyük sınavını vermeye soyunması, "kalkınma-refah-demokrasi" üçgeninin de sıkışmaya başlaması demekti.

Bu sıkışmanın ve bundan doğan temel sorunların daha iyi görülebilmesi için, anayasanın toplumsal hayat üzerindeki etkileri üzerinde bir nebze daha durmak gerekiyor.

Anayasanın uygulanıp uygulanmadığı, değişik kesimlerde nasıl bir kabul gördüğü sorunu da buna bitişiktir.

Öyle görülüyor ki 1961 Anayasası'yla ilk defa olarak toplumda bir *anayasa kültürü*, hattâ *anayasa kültü* (anayasa yüceltmesi) doğmuştur. Anayasa, toplumun siyasal edebiyatında ve değişik katlarında günlük tartışmalara girmiş, pratik hayat içinde yer almıştır. Toplum, özlemini duyduğu pek çok hususu anayasada bulmuş, anayasa da toplum üzerinde harekete geçirici etkilerde bulunmuştur. Burada birkaç varsayım oluşturulabilir.

Birincisi, anayasanın *sosyalleştirici* etkisidir. Anayasa, aynı düşüncedeki ya da benzer konumdaki bireyleri birbirlerine yakınlaştırıcı, bütünleştirici rol oynamıştır. Onun özgün katkısı bireysel hak ve özgürlüklerden çok, toplu (kolektif) hak ve özgürlüklere getirdiği güvencelerdir (dernek, toplantı ve gösteri yürüyüşü, sendika, grev, toplusözleşme, vb.). Bu güvenceler,

Levent Şahverdi Arşivi

kitlelerin kolektif eylemine yol göstermiştir.

Bir başkası, anayasanın *siyasîleştirici* etkisidir. 27 Mayıs ve 1961 Anayasası'yla bir sıçrama kaydeden siyasal sistem, demokrasiyi sırf oy verme işi ya da sadece devlet katında cereyan eden bir olay olmaktan çıkarmıştır. Parlamento ve hükümet, politikacı ve milletvekili, "siyasal" üzerinde kurdukları tekeli ve ipoteği kaybetmişlerdir. Türkiye bu dönemde baskı grupları, siyasîleşen kamuoyu, yeni siyasal partileri ile katılmacı demokrasinin kapısından içeri girmektedir. Bunlar aslında, halkın siyaset sahnesinde aktif bir unsur olarak, geleneksel aktörlerin yanında yer alması demektir.

Bir kesit de anayasanın *hukukîleştirici* etkisidir. Anayasa toplum içi ilişkilerde olsun, toplum ile devlet ilişkilerinde olsun, hak arama yollarını güvenceye bağlamıştı. Bunun, hak arama mücadelesini, hak ve hukuk duygusunu geliştirdiğini tahmin etmek zor değildir. 1960'tan önce daha çok devlet memurlarının bir "başvuru kapısı" olan Danıştay, bu tarihten sonra çok geniş bir çevre için "umut kapısı" durumuna gelmiştir. Bu dönemde Danıştay ve Anayasa Mahkemesi, geniş kitleleri ilgilendiren kararlarıyla, hukukî düşünme alışkanlığının ve bir hukuk kamuoyunun oluşumuna katkıda bulunmuşlardır. Böylece anayasa sorunlarının, anayasaya uygunluk-aykırılık tartışmalarının, bir hak ya da özgürlük kullanılırken sık sık dayanılan ve anılan anayasa hükümlerinin günlük hayata girmesiyle birlikte, adeta bir hukukîleşme olayı da yaşanmaktaydı. Hukuk fikrinin kitlelerde gelişmesi ise, demokrasi açısından da bir olgunlaşmanın ifadesidir.

Anayasanın toplumsal hayatın değişik kesimleri üzerindeki bu derin etkilerini hesaba kattığımızda, "anayasa uygulanmamıştır" şeklinde dile getirilen teşhisi de bir kere daha bu açıdan gözden geçirmek gerekecektir. Anayasaların uygulanması sadece iktidarlar, devlet organlarıyla ilgili bir iş değildir. Bireylerin ve örgütlü toplum kesimlerinin anayasayı benimsemeleri ve onun sağladığı olanaklardan yararlanmalarının da, anayasanın uygulanması kavramı içine sokulması gerekir. Bu açıdan bakıldığında ise, 1961 Anayasası'nın hem de etkili bir şekilde uygulandığı söylenebilir.

Zaten, "sosyal uyanışın ekonomik gelişmenin önüne geçtiği" (M.

Levent Şahverdi Arşivi

Tağmaç), “ekonomik şansların sosyal yükümlülükler uğruna feda edildiği” ya da “anayasanın bir bol elbise olduğu” (K. Evren) yolundaki fikirlerle ifade olunmak istenen tepkiler de bunu gösteriyor. “Devletin güçsüzleştirildiği” görüşü de bunların bir başka versiyonudur.

C. “GÜÇSÜZLÜK” TEZLERİ

Anayasaya yöneltilen eleştiriler başlıca iki noktada toplanmaktaydı: Devletin ve yürütmenin güçsüzlüğü. 1980’lere doğru bu iddia, özellikle anarşi ve şiddet olayları karşısında devletin çaresiz kalışını açıklamak için ileri sürülmüştür. Böyle bir çaresizlik söz konusu muydu?

1980 öncesinde bir yetki azlığından söz edebilmeye olanak yoktur. Bunun en kestirme kanıtı, 1978 sonlarından itibaren ülkenin önemli merkezlerinin sıkıyönetim altında olmasıdır. Sıkıyönetim halinde, MİT’ten askerî birliklere kadar geniş bir devlet kadrosu, sıkıyönetim kanunundan olağanüstü yetkiler alan sıkıyönetim komutanının emrine girmektedir. Bu yasaya göre genel güvenlikle ilgili bütün yetkiler sıkıyönetim komutanına geçer, kolluk güçleri bütün teşkilâtıyla onun emrine girer (md. 2). Sıkıyönetim makamları, istisnasız bütün hak ve özgürlükleri sınırlamak, durdurmak ya da askıya almak (md. 3), silah kullanmak (md. 4) yetkilerine sahiptir. Diplomatlar ve parlamenterler dışında herkesi hedef alabilen bu kısıtlamalara birkaç örnek verelim: Siyasî parti ve sendikalar dahil her türlü konuta girebilmek, kişilerin üzerlerini aramak ve bazı eşyaya elkoymak, her türlü yayım ve haberleşmeye sansür koymak ve matbaaları kapatmak, kişileri sıkıyönetim bölgesi dışına sürebilmek, her türlü dernek çalışmalarını, toplantı ve gösteri yürüyüşlerini, grev ve lokavtları yasaklamak veya izne bağlamak, bölgeye giriş çıkışı, sokağa çıkışı yasaklamak.

Bu dönem mevzuatı olağan hal için bile bir “boşluk”tan söz etmeyi haksız kılacak düzeydeydi. 1980 öncesi dönemde TCK başta olmak üzere yasalarda, şiddet eylemlerini ve hattâ bazı düşünceleri ve demokratik talepleri önleyici ve bastırıcı (cezalandırıcı) her türlü önlem vardı. Ayrıca bunların pek çoğu, devlet ve parlamento

Levent Şahverdi Arşivi

otoritesini zayıflattığı iddiasıyla yerilen Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygun bulunmuştu.

Anayasal metinler karşılaştırıldığında da aynı sonuca ulaşılır. Özgürlükler rejimi bakımından daha güvenceli olan 1961 Anayasası'nın, sıra özgürlüklerin sınırlandırılmasında yasamaya yetki tanımaya gelince, 1924 Anayasası'na oranla daha eli açık davrandığı görülmektedir. 1924 Anayasası bireylerin özgürlüklerinin sınırını tamamıyla bireyci-liberal felsefeye uygun olarak, öbür bireylerin özgürlüklerinin sınırında buluyordu: "Her Türk hür doğar, hür yaşar. Hürriyet başkasına muzır olmayacak her türlü tasarrufatta bulunmaktır. Hukuk-ı tabiiyeden olan hürriyetin herkes için hududu, başkalarının hududu hürriyetidir. Bu hudut ancak Kanun marifetiyle tespit ve tayin edilir" (md. 68). Burada, özgürlüğün sınırlanması konusunda toplumun ya da devletin çıkarlarının korunması şeklinde bir kayda rastlanmaz. 1961 Anayasası ise 1971'de değiştirilmeden önce bile özgürlüklerin sınırı olarak kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet, millî güvenlik, vb. gibi bazı kavramlara tek tek işaret etmekteydi.[84] 1971'den sonraki değiştirmelerle bu sınırlanma sebep ve şartları daha da genişletilmiştir. Anayasa Mahkemesi de Anayasanın 11. maddesinin yasama organına genel bir sınırlama yetkisi tanıdığı yorumunu benimsemekle, ona geniş bir müdahale alanı açmıştır.

Yürütme organı güçsüz müydü? 1961 Anayasası'nda yürütme 1924 Anayasası'ndakine oranla daha güçlüydü. Bir kere 1924 sisteminde TBMM hem yasama hem de yürütme yetki ve güçlerinin sahibiydi; bunlardan birincisini bizzat, ikincisini de Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanırdı. 1961'de ise yürütme artık meclise ait bir yetki ya da güç değildir; "kanunlar çerçevesinde yerine getirilen bir görev" olarak da olsa ayrı bir organ tarafından yerine getirilir. Eski sistemde Bakanlar Kurulunun gensoru yoluyla kolayca sıkıştırılması ve adi çoğunlukla düşürülmesi mümkünken, yenisinde gensoru mekanizması çetrefil usullere bağlanmış, hükümetin düşürülebilmesi içinse salt çoğunluk şartı getirilmiştir. Ayrıca 1982 sisteminde, eskisinde olmayan bir yetki, belli koşullarda seçimlerin yenilenmesine karar verebilme yetkisi de

Levent Şahverdi Arşivi

Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

Yürütmenin yasalar yoluyla sahip olduğu zengin bir yetkiler demeti de vardır. Eski anayasa döneminden kalan ve ekonomik kamu düzeniyle ilgili yasalar, Anayasa Mahkemesi'nin de denetiminden geçmiş olarak yürürlükteydi. 1971 Anayasa değişiklikleriyle Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma (md. 64), vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümlülükleri bizzat saptayabilme (md. 61) yetkisi tanındı. Yürütmenin, sosyal hakların ve özellikle grev hakkının kullanımını sınırlama konusunda da önemli yetkileri vardı. 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 21. maddesi Bakanlar Kuruluna ülke sağlığını ya da millî güvenliği bozucu nitelikteki grevleri 30 gün süre ile erteleyebilme ve gerekirse bu geciktirme süresini 60 gün daha uzatabilme, yani toplam 90 gün bir greve engel olabilme yetkisini tanımıştı.

Yürütmenin, kamu düzeni ve asayişin korunması konusunda da çok geniş yetkileri vardı: Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, İller İdaresi Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Dernekler Kanunu, Ateşli Silahlar Kanunu, Jandarma Teşkilât ve Vazife Nizamnamesi, Köy Kanunu, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, Orman Kanunu, Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, Emniyet Teşkilât Kanunu, vb. Olağanüstü dönemlerde ve durumlarda bu yetkiler daha da artmaktaydı. 23 Şubat 1980 tarih ve 2261 sayılı Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Kimi Yasalarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkındaki Kanun'la, idare ve kolluk güçlerinin yetkileri daha da genişletildi.

1961 sisteminin "zayıf yürütme"ye yol açtığı görüşü, ancak siyasal pratik için kısmen geçerli olabilecek bir iddiadır. 1924 Anayasası döneminde kâğıt üstünde zayıf görünen yürütme (hükümet), tek partili ya da iki partili sistem sayesinde hemen hemen mutlak bir meclis desteğine sahipti. Bu onun güç merkezi durumuna yükselmesine olanak sağlıyordu. 1961 Anayasası döneminde ise, 1965-1971 arası dışında, cılız ve oynak meclis çoğunluklarına dayanan hükümetler siyasal bakımdan zayıflamıştı. Karma hükümetler, sık sık değişen hükümetler bu zayıflığın hem

Levent Şahverdi Arşivi

göstergesi hem de sebebiydi. Ancak bu durum anayasadan çok seçim ve parti sisteminden kaynaklanıyordu.

D. SİSTEMİN TEKNİK KUSURLARI

1961 Anayasası normal işleyişli bir sistemi varsaymış, bunalımları ve olağanüstü koşulları yeterince hesaba katmamıştı. Örneğin, istikrarsız çoğunluklar yüzünden hükümetlerin kurulamaması ya da istifası gibi durumlarda doğacak kilitlenmeyi çözecek anahtar azdı. Siyasal krizi aşabilmek ve milletin hakemliğine başvurabilmek için meclisin kendisi seçimlerin yenilenmesi kararı alabilirdi; ama meclis üyelerinin buna pek istekli olmamaları dünyanın hemen her yerinde görülen bir olgudur. Bir başka yol cumhurbaşkanının buna karar vermesiydi. Fakat bu yetkinin kullanılabilmesi de pek çok şartın biraraya gelmesine bağlıydı (md. 89, 104 ve 108). Öyle ki, yirmi yıla yaklaşan uygulamada bir kere bile bu koşullara yaklaşılamadı. İstikrarı sağlayabilecek bir başka unsur da, seçim sisteminde değişiklik yapılmasıydı. Bu yapıldı ve nispi sisteme bir baraj kondu; fakat Anayasa Mahkemesi'nin hatalı bir kararıyla bu "baraj" hükmü iptal edildi.

Sistemin işleyişini aksatan bazı kusurları, yasama organının düzenleniş ve çalışma biçiminde de bulmak mümkündür. Bir kere çift meclis sistemi kendinden bekleneni verememiş, yasama faaliyetinin hantallaştırılması sonucunu doğurmuştur. Toplantı yetersayılarının yüksek tutulması da (salt çoğunluk), toplanmayı ve karar almayı güçleştiriyordu.

Kriz çözücü anahtarların yeterince bulunmadığı bir alan da olağanüstü hallerdir. Anayasa ve yasalar, yaygın şiddet olaylarına karşı hem önleyici hem de bastırıcı yetkileri tanımak bakımdan yetersiz değildi. Ancak, olağanüstü olayların olağan yöntemlerle bastırılamaması durumunda geriye sıkıyönetim ilân etmekten başka bir seçenek kalmıyordu. 1961 Anayasası, olağan/sivil durumla, olağanüstü/askerî durum arasında bir olağanüstü/sivil kategori öngörmüyordu. Gerçi Anayasanın 123. maddesi sivil bir olağanüstü haller rejimi öngörmüştü, ama bu da sadece doğal afetler, vb. ile

Levent Şahverdi Arşivi

ilgiliydi. Anayasa böyleyken, yasa yoluyla “olağanüstü haller” içine şiddet olaylarını da sokmaya olanak yoktu. Anayasada başından beri böyle bir seçenek bulunsaydı, uzun yılların sıkıyönetim rejimi altında geçmesine belki de gerek kalmaz, bazı tehlikeler, hükümetin siyasal sorumluluğunun çok daha net görüldüğü sivil olağanüstü hal rejiminde daha az zararla savuşturulabilirdi. Askerî rejimlerle sıkıyönetimler arasındaki karşılıklı geçişler hesaba katıldığında, böylesine bir sivil olağanüstü hal rejiminin öngörülmemiş olması, daha da büyük bir eksiklik sayılabilir.

Levent Şahverdi Arşivi

Seçilmiş Kaynakça

I) Genel

Abadan, Y. - Savcı, B., *Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış,* AÜSBF yay., Ankara 1959.

Ahmad, F., *İttihatçılıktan Kemalizme* (çev. F. Berktay), Kaynak yay., İstanbul 1985.

Akın, İ., *Kamu Hukuku,* 2. baskı, İÜHF yay., İstanbul 1980.

Aldıkaçtı, O., *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı,* İstanbul 1960.

Aldıkaçtı, O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası,* 4. baskı, İstanbul 1982.

Arsel, İ., *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları,* c.1, Ankara 1965.

Avcıoğlu, D., *Türkiye'nin Düzeni,* c.1, Cem yay., İstanbul 1973.

Balta, T.B., "Türkiye'de yasama-yürütme münasebeti", *İncelemeler,* AÜSBF yay., Ankara 1960.

Başgil, A.F., *Esas Teşkilat Hukuku,* Baha Matb. İstanbul 1960.

Berkes, N., *Batıcılık, Ulusçuluk ve Toplumsal Devrimler,* Yön yay., İstanbul 1965.

Berkes, N., *İki Yüz Yıldır Neden Bocalıyoruz?,* 2. baskı, İstanbul 1965.

Elöve, M.E., "Anayasa Hareketlerimizin Şeması", *İstanbul Barosu Dergisi,* c.XXXV, sayı 5-6, 1960.

Esen, B.N., *La Turquie,* LGDJ, Paris 1969.

Kapani, M., *Kamu Hürriyetleri,* 6. baskı, AÜHF yay., Ankara 1981.

Karpat, K., *Türk Demokrasi Tarihi,* İstanbul 1967.

Kubalı, H. N., *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri,* Tan Matb., İstanbul 1960.

Küçükömer, İ., *Düzenin Yabancılaşması,* Ant yay., İstanbul 1969.

Levent Şahverdi Arşivi

Lewis, B., *The Emergence of Modern Turkey,* Second edition, Oxford University Press, 1968.

Onar, S.S., *İdare Hukukunun Umumî Esasları,* c.1, 3. baskı, İ. Akgün Matb., İstanbul 1966.

Özbudun, E., *Türk Anayasa Hukuku,* 3. baskı, Yetkin yay., Ankara 1993.

Parla, T., *Türkiye'nin Siyasal Rejimi,* Onur yay., İstanbul 1986.

Peters, R., *Histoire des Turcs* (traduit par L. Piau), Payot, Paris 1966.

Plumyène, J., *Les nations romantiques* (Histoire du nationalisme), Fayard, Paris 1979.

Price, M. Ph., *Türkiye Tarihi* (çev.A. Mutludoğan), T. İş Bankası yay., Ankara 1965.

Savcı, N., "Osmanlı-Türk reformlarının bir batı demokrasisi doğurma çabaları", AÜSBFD, c.XXI, No1, 1966.

Savcı, B., "Batılı ilkeler altında demokratikleşme", AÜSBFD, c.XXIX, No 1-2, 1974.

Sertel, Y., *Türkiye'de İlerici Akımlar,* Ant yay., İstanbul 1967.

Shaw, S. J.–Shaw, E.K., *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* (çev. M. Harmancı), 2 cilt, E yay., İstanbul 1982-1983.

Soysal, M., *Anayasaya Giriş,* 2. yayınlanış, AÜSBF yay., Ankara 1969.

Soysal, M., *Anayasanın Anlamı,* 6.baskı, Gerçek yay., İstanbul 1986.

Suratteau, J.-R., *L'idée nationale,* PUF, Paris 1972.

Tanilli, S., *Devlet ve Demokrasi,* Say yay., İstanbul 1990.

Tarih III, Türk Tarihini Tetkik Cemiyeti yay., Maarif matb., Ankara 1941.

Teziç, E., *Siyasî Partiler,* Gerçek yay., İstanbul 1976.

Teziç, E., *Anayasa Hukuku,* 5. bası, Beta yay., İstanbul 1998.

Tunaya, T.Z., *Türkiye'de Siyasî Partiler,* İstanbul 1952.

Tunaya, T.Z., *Türkiye'nin Siyasî Hayatında Batılılaşma Hareketleri,* Yedigün matb., İstanbul 1960.

Tunaya, T.Z., *Türkiye'de Siyasal Partiler* (İttihat ve Terakki),c.3, Hürriyet Vakfı yay., İstanbul 1989.

Üçok, C.-Mumcu, A., *Türk Hukuk Tarihi,* 2. baskı, AÜHF yay.,

Levent Şahverdi Arşivi

Ankara 1981.

Vernier, N., *Armée et Politique au Moyen-Orient*, Payot, Paris.

Yayla, Y., *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri* (Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif), İÜSBF yay., İstanbul 1982.

Yetkin, Ç., *Türk Halk Hareketleri ve Devrimler,* Milliyet yay., İstanbul 1980.

Yücekök, A. N., *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, AÜSBF yay., Ankara 1983.

II) Osmanlı-Genel

Ahmet Rasim, *Osmanlı İmparatorluğunun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri* (Sadeleştirilen H. V. Velidedeoğlu), Çağdaş Yay., İstanbul 1987.

Akçam, T., *Siyasî Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*, İletişim yay., İstanbul 1992.

Akdağ, M., *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası* (Celali İsyanları), Bilgi yay., Ankara 1975.

Akşin, S., "Osmanlı padişahlarının toprak ve hilafet uğruna verdikleri ödünler", *AÜSBFD*, c.XXIX, sayı 3-4, 1976.

Akşin, S., "Osmanlı Sarayının yapısı ve işlevi", *Türk Tarih Kongresi*, 1994.

Alderson, A.D., *The Structure of the Ottoman Dynasty*, Oxford 1956.

Ancel, J., *Manuel historique de la Question d'Orient*, 2é éd., Librairie Delagrave, Paris 1926.

Arsel, İ., "Asayiş-anarşi-despotizm veya siyasî iktidar ile hürriyet arası denge", *AÜHFD*, c.XXIX, sayı 1-2, 1972.

Bozkurt, G., *Gayrımüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukukî Durumu*, TTK yay., Ankara 1989.

Cin, H., *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*, Selçuk Üniv. yay., Konya 1991.

Danişmend, İ.H., *Garp Menbalarına Göre Eski Türk Demokrasisi*, İstanbul 1964.

Danişmend, İ.H., *İzahlı Osmanlı Kronolojisi*, c.IV, Türkiye yay., İstanbul 1972.

Levent Şahverdi Arşivi

Ege, R., “Réflexions théoriques sur le concept de stagnation dans l’analyse marxiste de l’Empire Ottoman”, *Economie et Société dans l’Empire Ottoman*, CNRS, Paris 1983.

Fendoğlu, H. F., “Outlines of human rights in Ottoman period”, *N. Kınacıoğlu’na Armağan*, Gazi Üniv. Hukuk Fakültesi Dergisi, c. 1, sayı 2. 1997, s. 258-261.

Flanz, G.H., *XIX. Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri* (çev. Erder/Mardin/Sinanoğlu), SBF yay., Ankara 1956.

Karal, E.Z., *Osmanlı Tarihi*, c.V, VI, VII, VIII, TTK, Ankara.

Keçeli, *Osmanlı Kim, Şeriat Ne?*, Ardıç yay., İstanbul 1955.

Koçi Bey Risalesi (Sadeleştiren: Z. Danışman), MEB yay., İstanbul 1972.

Lamartine, A de, Türkiye Tarihi, c.7 (Haz. M. R. Uzmen), Tercüman 1001 Temel Eser Dizisi, İstanbul

Mardin, Ş., “Fransız Devriminin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki etsisi” (çev. K. Berkarda), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1989, sayı 1-3, s. 57-74.

Millas, H., *Yunan Ulusunun Doğuşu*, İletişim yay., İstanbul 1994.

Moltke, H. von, *Türkiye Mektupları* (çev. H. Örs), Remzi yay., İstanbul 1969.

Mumcu, A., *Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl*, AÜHF yay., Ankara 1963.

Mumcu, A., *Osmanlı Hukukunda Zulüm Kavramı* (Deneme), AÜHF yay., Ankara 1972.

Mumcu, A., *Divan-ı Hümayûn*, AÜHF yay., Ankara 1976.

Okandan, R.G., *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*, İÜHF yay., İstanbul 1977.

Olivier, *Türkiye Seyahatnamesi* (çev. O. Gökmen), Ayyıldız matb., Ankara 1977.

Ortaylı, İ., “Osmanlı Devletinde Laiklik Hareketleri Üzerine”, *Ü. Doğanay’ın Anısına Armağan*, c.1, İstanbul 1982

Ortaylı, İ., *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil yay., İstanbul 1983.

Ortaylı, İ., “17. yüzyıl sonlarında Orta Anadolu vilayetlerinin toplumsal-ekonomik durumu üzerine”, *Toplum ve Bilim*, sayı 15-16.

Özbilgen, *E. Osmanlı Hukukunun Yapısı*, İstanbul 1985.

Levent Şahverdi Arşivi

Özek, Ç., "Osmanlı'da siyasal iktidar din ilişkileri düzeni", *Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı*, İÜ yay., 1999.

Ricaut, *Türklerin Siyasî Düsturları* (çev. R. Uzmen), Tercüman 1001 Temel Eser Dizisi, İstanbul.

Sayar, A.G., *Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması*, DER yay., İstanbul 1986.

Soykan, T., *Osmanlı İmparatorluğunda Gayrimüslimler*, Ütopya yay., İstanbul 2000.

Şanda, H.A., *Reaya ve Köylü*, Habora yay., İstanbul 1970.

Tarih-i Cevdet, c.V, Üçdal neşr., İstanbul 1984.

Timur, T., *Osmanlı Toplumsal Düzeni*, AÜSBF yay., Ankara 1979.

Uzunçarşılı, İ.H., *Osmanlı Tarihi*, c.IV, Kısım 1 TTK yay., Ankara 1965.

Ülgener, S.F., *İktisadî Çözülmenin Ahlâk ve Zihniyet Dünyası*, DER yay., İstanbul 1981.

Ülgener, S.F., *Zihniyet ve Din* (İslam, Tasavvuf ve Çözülme Devri İktisat Ahlâkı), DER yay., İstanbul 1981.

Zelyut, R., *Osmanlı'da Karşı Düşünce ve İdam Edilenler*, Alev yay., İstanbul 1992.

III) Tanzimat'a Hazırlık ve Tanzimat

Akarlı, E., "Tanzimat Dönemi ile ilgili bir belge: Fuat Paşa'nın siyasi vasiyetnamesi", *Toplum ve Bilim*, Kış 1978.

Akşin, S., "Sened-i İttifak ile Magna Carta'nın karşılaştırılması", AÜDTCF *Tarih Bölümü*, c. XVI, sayı 26, 1994.

Akyıldız, A., *Tanzimat Dönemi Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren yay., İstanbul 1993.

Ali Efendi, *İstanbul'da Elli Yıllık Olaylar*, Sander yay., İstanbul 1976.

Artinian, V., *The Armenian Constitutional System in the Ottoman Empire (1839-1863)*, İstanbul.

Bilgen, P., "Osmanlı İmparatorluğunda hukuk devleti fikri ve 3 Mayıs 1840 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayûnu", *Toplum ve Ekonomi*, sayı 2, 1991.

Levent Şahverdi Arşivi

Bozkurt, G., “Osmanlı Devletinde köle ticaretinin önlenmesi için yapılan çalışmalar”, *XI. Türk Tarih Kongresi*, TTK yay., Ankara 1990.

Davison, R.H., *Reform in the Ottoman Empire (1856-1876)*, Princeton Univ. Press, 1963.

Engelhardt, Ed., *La Turquie et le Tanzimat*, t.1, A. Collin et Cie, Paris 1882.

Gökbilgin, T., “Tanzimat hareketinin Osmanlı müesseselerine ve teşkilatına etkileri”, *Belleten*, c. 31, sayı 121, 1967.

Hazır, H., “Sened-i İttifakın kamu hukuku bakımından önemi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, sayı 2, 1984.

İğdemir, U., *Kuleli Vakası Hakkında Bir Araştırma*, TTK yay., Ankara 1937.

İnalcık, H., “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu”, *Belleten*, c. XXVIII, sayı 112, 1964.

İnalcık, H., “Tanzimat’ın uygulanması ve sosyal tepkiler”, *Belleten*, c. XXVIII, sayı 112, 1964.

Karal, E.Z., *Selim III’ün Hatt-ı Humayûnları*, TTK yay., Ankara 1942.

Karal, E.Z., *Selim III’ün Hatt-ı Hümayûnları, Nizamı Cedit (1789-1807)*, TTK yay., Ankara 1946.

Kaynar, R., *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK yay., Ankara 1954.

Morel, E., *Türkiye ve Reformları* (çev. S. Belli), Süreç yay., İstanbul 1984.

Ortaylı, İ., *Tanzimat’tan Sonra Mahallî İdareler (1840-1878)*, Ankara 1974.

Özçelik, S., “Sened-i İttifak”, İÜHFM, c.XXIV, sayı 1-4.

Poole, S.L., *Lord Stratford’un Türkiye Anıları* (çev.C. Yücel), Yurt yay., Ankara 1988.

Tahiroğlu, B., “Osmanlı İmparatorluğunda Kölelik”, İÜHFM, 1982.

Toledano, E.R., *Osmanlı Köle Ticareti* (çev. H.Eldem), Tarih Vakfı yay., İstanbul 1994.

Ubicini, Türkiye 1850 (çev. C. Karaağaçlı), c.II, Tercüman yay., İstanbul.

Levent Şahverdi Arşivi

Uzunçarşılı, İ.H., “Selim III’ün Veliahd iken Fransa kralı Lui XVI ile muhabereleri”, *Belleten*, c.II, No 5-6, 1938.

Uzunçarşılı, İ.H., *Meşhur Rumeli Ayanlarından Tirsinikli İsmail, Yılık Oğlu Süleyman Ağalar ve Alemdar Mustafa Paşa*, TTK yay., Maarif matb., İstanbul 1942.

IV) Birinci Meşrutiyet

Ahmet Rasim, *İki Hatırat, Üç Şahsiyet* (haz. İ.Olgun), Çağdaş yay., İstanbul 1976.

Baykal, B.S., ”93 Meşrutiyeti”, *Belleten*, c.VI, sayı 21-22, 1942.

Baykal, B.S., “Birinci Meşrutiyete dair belgeler”, *Belleten*, c.XXIV, sayı 96, 1960.

Bayur, H.K., *Kâmil Paşa (Siyasî Hayatı)*, Sanat basımevi, Ankara 1956.

Clician Vassıf Efendi, *Son Altesse Mithat Pacha*, Paris 1909.

Devereux, R., *The First Ottoman Constitutional Period*, The John Hopkins Press, 1963.

Gürsoy, B., “1876 Anayasasının malî hükümleri”, *F. H. Sur’a Armağan*, Ankara 1983.

İnal, M.E., *Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar*, cüz III, İstanbul.

Kudret, C., *Abdülhamit Devrinde Sansür*, Karacan yay., İstanbul 1977.

Mandelstam, A., *Le Sort de l’Empire Ottoman*, Payot, Paris 1917.

Tosun, Ö., “1876 Anayasamızda suçların muhakemesine ilişkin hükümler”, *Günümüzde Yargı*, sayı 8, Aralık 1978.

Tunaya, T.Z., “1876 Kanun-ı Esasîsi ve Türkiye’de anayasa geleneği”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, c.I, İletişim yay.,

Türk Parlamento Tarihi, c. I (Haz. İ. Güneş), TBMM Vakfı yay., Ankara.

Uzunçarşılı, İ.H., *Mithat Paşa ve Yıldız Mahkemesi*, TTK yay., Ankara 1967.

Üçok, C., “1876 Anayasasının kaynakları”, *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasî İlimler Derneği Ankara 1976, s. 1-30.

Levent Şahverdi Arşivi

V) İkinci Meşrutiyet

Ahmad, F., *İttihat ve Terakki,* Sander yay., İstanbul 1971.

Ahmad, F., "Vanguard of a Nascent Bourgeoisie: The Social and Economic Policy of The Young Turks", *Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi (1071-1920),* Ankara 1980.

Ahmet Ali Tevfik, *Trois conférences sur le passé et sur l'état actuel du peuple,* Berne 1918.

Ahmet Rıza Bey'in Anıları, Arba yay., İstanbul 1988.

Akçura, Y., *Türkçülük,* Türk Kültür yay., İstanbul 1978.

Akşin, S., *31 Mart Olayı,* AÜSBF yay., Ankara 1970.

Akşin, S., *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki,* Gerçek yay., İstanbul 1980.

Ali Cevat, *İkinci Meşrutiyet'in İlânı ve 31 Mart Hadisesi* (yayıma hazırlayan: F.R. Unat), TTK yay., Ankara 1960.

Atay, F.R., *Batış Yılları,* Dünya yay., İstanbul 1963.

Bayur, H., "İkinci Meşrutiyet devri üzerine bazı düşünceler", *Belleten,* c.XXIII, sayı 90, 1959.

Birinci, A., "Hürriyet ve İtilaf Fırkasını destekleyen matbuat", *Tarih ve Toplum,* sayı 42, 1987.

Emiroğlu, K., *Anadolu'da Devrim Günleri (II. Meşrutiyet'in İlânı),* İmge yay., Ankara 1999.

Güneş, İ., "II. Meşrutiyet dönemi hükûmet programları", *AÜ Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi,* 1990.

Halil Menteşe'nin Anıları, Hürriyet Vakfı yay., İstanbul 1988.

Karabekir, K., *Cihan Harbine Neden Girdik, Nasıl Girdik, Nasıl İdare Ettik?,* İstanbul 1937.

Kars, Z., *Belgelerle 1908 Devrimi Öncesinde Anadolu,* Kaynak yay., İstanbul 1984.

Kuran, A.B., *Osmanlı İmparatorluğunda İnkılap Hareketleri ve Millî Mücadele,* İstanbul 1956.

Kushner, D., *The Rise of Turkish Nationalism (1876-1908),* London 1977.

Mardin, Ş., *Jön Türklerin Siyasî Fikirleri (1895-1908),* Türkiye İş Bankası yay., Ankara 1964.

Mehmet Selahaddin Bey, *İttihat ve Terakki'nin Kuruluşu ve*

Levent Şahverdi Arşivi

Osmanlı Devletinin Yıkılışı Hakkında Bildiklerim (Sadeleştiren: A. Varol), İnkılap yay., İstanbul 1989.

Ökçün, G., *Tatil-i Eşgal Kanunu*, AÜSBF yay., Ankara 1982.

Parvus Efendi, *Türkiye'nin Malî Tutsaklığı* (haz. M. Sencer), MAY yay., İstanbul 1977.

Petrosyan, Y.A., *Soyvet Gözüyle Jön Türkler* (çev. M. Beyhan-A. Hacıhasanoğlu), Bilgi yay., Ankara 1974.

Ramsaur, E.E., *Jön Türkler ve 1908 İhtilâli* (çev. N. Ülken), Sander yay., İstanbul 1972.

Sanders, Liman von, *Türkiye'de Beş Yıl* (çev. Ş. Yarman), Burçak yay., İstanbul 1968.

Sarrou, A., *La Jeune-Turquie et la Révolution*, Paris 1912.

Şanda, H.A., *1908 İşçi Hareketleri*, Gözlem yay., İstanbul.

Şerif Paşa, *Bir Muhalifin Hatıraları*, Nehir yay., İstanbul 1990.

Tokay, G., *Makedonya Sorunu. Jön Türk İhtilâlinin Kökenleri (1903-1908)*, AFA yay., İstanbul 1955.

Toprak, Z., *Türkiye'de "Millî İktisat"(1908-1918)*, Yurt yay., İstanbul 1982.

Tunaya, T.Z., *Hürriyet'in İlânı*, Baha matb., İstanbul 1959.

Türk Parlamento Tarihi, c. I (Haz. İ. Güneş), TBMM Vakfı yay., Ankara.

Unat, F.R., "Atatürk'ün II. Meşrutiyet inkılabının hazırlanmasındaki rolüne ait bir belge", *Belleten*, c.XXVI, sayı 102, 1962.

VI) Ulusal Devletin Kurulması

Akın, R., "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lâyihasını müzakeresi", *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu yay., İstanbul 1992.

Akşin, S., *İstanbul Hükûmetleri ve Millî Mücadele*, Cem yay., İstanbul 1976.

Akşin, S., "Atatürk döneminde demokrasi", AÜSBFD, c.47, sayı 1-2.

Arar, İ., *Atatürk'ün Halkçılık Programı*, Baha matb., İstanbul 1963.

Levent Şahverdi Arşivi

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, 3. cilt, TTK, Ankara 1961.

Aybars, E., *İstiklâl Mahkemeleri*, İleri kitabevi, İzmir 1995.

Aydemir, Ş.S., *Tek Adam*, c.1, 2. baskı, Remzi ktb., İstanbul 1965.

Bıyıklıoğlu, T., "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisinin hukuki yapısı ve ihtilâlci karakteri", *Belleten*, c.XXIV, sayı 95, 1960.

Çakan, I., *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, Çağdaş yay., İstanbul 1999.

Demirel, A., *Birinci Meclis'te Muhalefet*, İletişim yay., İstanbul 1994.

Deny, J. -Marchand, R., *Petit manuel de la Turquie nouvelle*, Coll. Monzie, Paris 1933.

Emini, E., "1924 Anayasasının yargı organlarını yeri", *ATA Dergisi*, Selçuk Üniv. yay. sayı 2, 1952.

Frey, F.W., *The Turkish Political Elite*, Cambridge, Mass. M.I.T. Press 1965.

Gazi Mustafa Kemal, *Nutuk*, 3 cilt, Devlet matb., İstanbul 1934.

Giritlioğlu, F., Türk Siyasi Tarihinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin Mevkii, Ankara 1965.

Goloğlu, M, *Üçüncü Meşrutiyet*, Ankara 1970.

Goloğlu, M., *Cumhuriyete Doğru*, Ankara 1971.

Goloğlu, M., T*ürkiye Cumhuriyeti*, Ankara 1971.

Goloğlu, M., *Devrimler ve Tepkileri* (1924-1930), Ankara 1972.

Goloğlu, M., *Tek Partili Cumhuriyet*, Ankara 1974.

Goloğlu, M., *Milli Şef Dönemi*, Ankara 1974.

Gök, D., *İkinci Türkiye Büyük Milliyet Meclisi Dönemi (1923-1927)*, Konya 1995.

Güneş,İ., *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923)*, Türkiye İş Bankası yay., Ankara 1997.

Güneş, T., *Parlamanter Rejimin Bugünkü Mânâsı ve İşleyişi*, İÜHF yay., İstanbul 1956.

Karatepe, Ş., *Tek Parti Dönemi*, Ağaç yay., İstanbul 1993.

Kazancıgil, A., "Türkiye'de modern devletin oluşumu ve Kemalizm", *Toplum ve Bilim*, sayı 17, Bahar 1982.

Makal, A., *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri (1920-1946)*, İmge yay., Ankara 1999.

Mansfield, M., *Osmanlı Sonrası Türkiye ve Arap Dünyası* (çev.

Levent Şahverdi Arşivi

N. Ülken), Sander yay., İstanbul 1975.

Milli Mücadele Dönemi Beyannameleri ve Basını, Ankara 1990.

Mumcu, A., "Atatürk ve Anayasa", *Uluslararası Atatürk Sempozyumu*, Türkiye İş Bankası yay., Ankara 1983.

Mumcu, A., "1924 Anayasası", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, c. II, sayı 5, 1986.

Öz, E., *Türkiye'de Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılma*, Yetkin yay., Ankara 1996.

Özbudun, E., *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi yay., Ankara 1992.

Parla, T., *Türkiye'de Anayasalar*, İletişim yay., İstanbul 1991.

Sezgin, Ö., *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, Birey ve Toplum yay., Ankara 1984.

Sınav, T., "1924 Anayasasının getirdiği siyasi rejim ve o günkü iktisadi şartlar arasındaki ilişkiler", *Düşünce*, sayı 9-10, 1977-1978.

Smith, E.D., *Origins of the Kemalist Movement*, Washington DC, 1959.

Soysal, M., "Türk Anayasacılığında Kemalist yaklaşımın anlamı", *Uluslararası Atatürk Sempozyumu*, Türkiye İş Bankası yay., Ankara 1983.

Şengil, M.K., *Birinci Dönem TBMM'nde Düşünce Akımları* (1920), Cem yay., İstanbul 1996.

Tanör, B., "Lozan'a giden yıllarda Türk anayasa tezinin doğuşu", *Lozan'ın 50. Yılına Armağan*, İÜHF yay., 1978.

Tanör, B., *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)*, Afa yay., İstanbul 1992.

Tanör, B., *Kurtuluş-Kuruluş*, Çağdaş yay., İstanbul 1998.

Tanör, B., *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920)*, YKY, İstanbul 1998.

Timur, T., *Türk Devrimi*, AÜSBF yay., Ankara 1968.

Tunaya, T.Z., "TBMM hükumetinin kuruluşu ve siyasi karakteri", İÜHFM, c. XXIII, sayı 3-4, 1958.

Tunaya, T.Z., *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, 2. baskı, Turhan kitabevi, İstanbul 1981.

Tunaya, T.Z., "Mütareke döneminin özellikleri", *Ü.Y. Doğanay'ın Anısına Armağan*, İÜSBF yay., 1982.

Levent Şahverdi Arşivi

Tunçay, M., *Türkiye Cumhuriyet'inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Yurt yay., Ankara 1981.

Turan, Ş., *Türk Devrim Tarihi*, c.II, Bilgi yay., Ankara 1992.

Turhan, M., "Meclis hükumeti (Konvansiyon kavramı)", AÜSBFD (*M. Aksoy'a Armağan*), 1991.

Uyar, H., *Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi*, Boyut yay., İstanbul 1998.

Velidedeoğlu, H.V., "Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal kuruluşu", *R. Seçkin'e Armağan*, AÜHF yay., 1974.

Yetkin, Ç., *Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı*, Karacan yay., İstanbul 1982.

Yetkin, Ç., *Türkiye'de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)*, Altın kitaplar, İstanbul 1983.

Zürcher, E. J., *Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası*, çev. G. Ç. Güven, Bağlam yay., İstanbul 1992.

VII) Çok Partili Dönem

Abadan, N., "1960 SBF Anayasa seminerinde beliren esas düşünceler", SBFD, c.XVII, sayı 2, 1963.

Abadan, N., 1*965 Seçimlerinin Tahlili*, AÜSBF yay., Ankara 1966.

Ağaoğlu, S., *Demokrat Parti'nin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri. Bir Soru*, Baha matb., İstanbul 1972.

Ahmad, F., *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, çev. A. Fethi, Hil yay., İstanbul 1994.

Akad, M., *Teori ve Uygulama Açısından 1961 Anayasasının 10. Maddesi*, İÜHF yay., İstanbul 1984.

Akgüner, T., *1961 Anayasasında Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İÜSBF yay., 1983.

Akkerman, N.C., *Demokrasi ve Türkiye'de Siyasi Partiler Hakkındaki Kısa Notlar*, Ankara 1950.

Aksoy, M., *Partizan Radyo ve DP*, Ankara 1960.

Anayasa Yargısı, haz. M. Aykonu/A. Özkul, Anayasa Mahkemesi yay., 1981.

Armağan, S., *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İÜHF yay.,

Levent Şahverdi Arşivi

1978.

Azrak, A.Ü., *Millileştirme ve İdare Hukuku,* İÜHF yay., 1976.

Batur, M., *Anılar ve Görüşler,* Milliyet Yay., İstanbul 1985.

Bayar, C., *Başvekilim Adnan Menderes* (derl. İ. Bozdağ), Baha matb., İstanbul.

Bayar, C., *Atatürk'ün Metodolojisi ve Günümüz* (derl. İ. Bozdağ), Kervan yay., İstanbul.

Bektaş, A., *Demokratikleşme Sürecinde Liderler Oligarşisi: CHP ve AP (1961-1980),* Bağlam yay., İstanbul 1993.

Cem,İ., *Tarih Açısından 12 Mart,* Cem yay., İstanbul 1993.

Cizre-Sakallıoğlu, Ü., *AP-Ordu İlişkileri. Bir İkilemin Anatomisi,* İletişim yay., İstanbul 1993.

Duran, L., *İdare Hukuku Ders Notları,* İstanbul 1982.

Eroğul, C., *Demokrat Parti,* AÜSBF yay., Ankara 1970.

Eroğul, C., *Anayasayı Değiştirme Sorunu,* AÜSBF yay., 1974.

Eroğul, C., *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri,* AÜSBF yay., 1977.

Esen, B.N., *Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı,* AÜ basımevi 1966.

Fevzioğlu, T., *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi,* Ankara 1951.

Gevgilili, A., *Türkiye'de 1971 Rejimi,* Milliyet yay., İstanbul 1973.

Goloğlu, M., *Demokrasiye Geçiş (1946-1950),* Kaynak yay., İstanbul 1982.

Güneş, T., *Araba Devrilmeden Önce,* Kaynak yay., İstanbul 1983.

Kabasakal, M., *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi*, Tekin yay., İstanbul 1991.

Karamustafaoğlu, T., *Yasama Meclisinde Komisyonlar,* AÜHF yay., 1965.

Karamustafaoğlu, T., *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri,* AÜHF yay., 1970.

Kıvılcımlı, H., *27 Mayıs ve Yön Hareketinin Sınıfsal Eleştirisi,* Ant yay., İstanbul 1970.

Kili, S., *Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler,* Boğaziçi yay., İstanbul 1976.

Levent Şahverdi Arşivi

Onar, E., *Meclis Araştırması,* AÜHF yay., 1977.

Örücü, E., T*aşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı (Mülkiyet Hakkının Sınırlanması),* İÜHF yay., 1976.

Özbudun, E., *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı,* Bilgi Yay., Ankara 1993.

Özdemir, H., *Rejim ve Asker,* Afa yay., İstanbul 1989.

Öztürk, M., *Ordu ve Politika,* Gündoğan yay., Ankara 1993.

Pantül, M.-Yalçın, B.S., *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler,* Cumhuriyet Senatosu Vakfı, Ankara 1982.

Perinçek, D., *Türkiye'de Siyasi Partilerin Yasaklanması Rejimi,* AÜHF yay., 1968.

Sağlam, F., *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü,* AÜSBF yay., 1982.

San, C., *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri,* AİTİA yay., 1974.

Soysal, M., *Dinamik Anayasa Anlayışı,* AÜSBF yay., 1969.

Tanör, B., *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası,* Öncü yay., İstanbul 1969.

Tanör, B., "l2 Mart rejimi Anayasa değişiklikleri", *Kanunu Esasi'nin 100. Yılı Armağanı,* AÜSBF, 1978.

Tanör, B., *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar,* May yay., İstanbul 1978.

Tanör, B., *İki Anayasa (1961-1982),* Beta yay., İstanbul 1986.

Tarhanlı, İ., *Müslüman Toplum, "Laik" Devlet* (Diyanet İşleri Başkanlığı), Afa yay., İstanbul 1993.

Teziç, E., *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı,* Fakülteler matb., İstanbul 1972.

Teziç, E., *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Anayasa Mahkemesi Kararları,* İÜHF yay., 1980.

Tikveş, Ö., "Anayasada yapılan değişiklikler ve ekler konusunda bir araştırma", *Berki'ye Armağan,* AÜHF yay., 1977.

Timur, T., *Çok Partili Hayata Geçiş,* İletişim yay., İstanbul 1991.

Türkiye Raporu (1971-1973), Haz. Uluslararası Hukukçular Komisyonu (ve B. Tanör), çev. İ. Pehlivanlı, Hasat yay., İstanbul 1974.

Üskül, *Le régime turc institué par la Constitution de 1961,* Thèse,

Levent Şahverdi Arşivi

Grenoble.

Üskül, Z., *Siyaset ve Asker,* Afa yay., İstanbul 1989.

Weiker, W., *1960 İhtilâli* (çev. M. Ergin), Cem yay., İstanbul 1967.

VIII) Toplu Eserler

Geçiş Sürecinde Türkiye (derl, Schick/Tonak), Belge yay., İstanbul 1990.

Kanunu Esasinin 100. Yıl Armağanı, AÜSBF yay., 1987.

Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri, Bildiriler, TTK yay., Ankara 1987.

Nationalism in a Non-Nationalist State. The Dissolution of Ottoman Empire, (Ed. by W.W. Hadad and W.L. Ochsenwald), Ohio Univ. Press 1977.

Osmanlı İmparatorluğu Tarihi (yay. R. Mantran, çev. S. Tanilli), Cem yay., İstanbul 1995.

Political Modernization in Japan and Turkey (Ed. by Ward and Rustow), Princeton Univ. Press, 1964.

Tanzimat, c.I., Maarif Vek. yay., İstanbul 1940.

Turkish State. Turkish Society (ed. by A. Finkel/N. Sirman), Routledge, NY London.

Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, Siyasî İlimler Türk Derneği, Ankara 1976.

Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (ed. Kalaycıoğlu/Sarıbay), Beta yay., İstanbul 1986.

Türkiye Tarihi 4 (1908-1980), Cem yay., İstanbul 1990.

150. Yılında Tanzimat, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu yay., Ankara 1992.

IX) Metinler-Tutanaklar

Ankara İstiklal Mahkemesi Zabıtları, yay., haz. A. Nedim, İşaret yay., Ankara 1993.

Arıburnu, K., *Milli Mücadele ve İnkılaplarla İlgili Kanunlar,* c. 1, Ankara 1957.

Armağan, S., M*emleketimizde İçtüzükler,* İÜHF yay., 1972.

Levent Şahverdi Arşivi

Batum, S. -Yüzbaşıoğlu, N., *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri,* 2. baskı, Beta yay., İstanbul 1997.

(Bin) *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, haz. A.Ş. Gözübüyük/ Z. Sezgin, AÜSBF yay., 1957.

Erdem, T., *Anayasalar ve Seçim Kanunları*, Milliyet yay., İstanbul 1982.

Feridun, S., *Anayasalar ve Siyasal Belgeler,* İstanbul 1962.

Gözübüyük. A.Ş./Kili, S., *Türk Anayasa Metinleri*, 2. bası, SBF yay., Ankara 1982.

Oğuzalıcı, K., *Meriyetteki Osmanlı Mevzuatı*, İstanbul 1953.

Öztürk, K, *Türkiye Cumhuriyetleri Hükumetleri ve Programları*, Ak yay., İstanbul 1968.

Levent Şahverdi Arşivi

Kitap Özeti

Gerileme Döneminde Devlet Düzeni

Devlet sisteminin çözülmesi

– Üç temel unsurun (Padişah, Ulema, Yeniçeri) yozlaşması ve aralarındaki uyumun bozulması

– Feodal muhalefet (Âyân) ve ulusal hareketlerin sistemi yıpratması

Devlet-Halk İlişkileri

– Adalet ve güvenliğin kayboluşu –"zulüm suçları"– Koçi Bey Risalesi Siyaseten kat'l

– Baskı ve keyfiliğin ideolojik payandası: tevekkül ve başeğme zihniyeti

Tanzimata Hazırlık Dönemi

III. Selim Yenilikçiliği

– Feodal ve ulusal ayaklanmalara karşı önlem aranışı

– Layihalar ve meşveret (Meclis-i Meşveret) yoluyla reformlar

Sened-i İttifak (Sİ)

– Toplumsal tabanı: Merkez/Çevre (âyân, taşra feodalitesi) çelişkisi

– Hazırlanışı: Alemdar Mustafa Paşa arabuluculuğunda Meşveret-i Amme

– Amacı: krizi uzlaşma yoluyla aşmak ("yek cihet olma"/Alemdar)

– Niteliği: sözleşme, misak, iki yanlılık

– Getirdikleri:

a) Merkez'in kazanımları (Padişaha, devlet otoritesine, sadrazama itaat)

b) Âyânın kazanımları (güvenceler, keyfiliğin önlenmesi, hanedan

Levent Şahverdi Arşivi

hakları

c) Genel kazanımlar (keyfiliğin yasaklanması, yoksulların ve reayanın korunması, vergi adaleti, cezalandırmanın soruşturmaya dayanması, zulmün yasaklanması, vb.)

– Güvence ve yaptırımlar: manevî, ahlakî ve dinî (yemin-Padişah onayı), fiilî ve pratik (önleyici ve caydırıcı eylem). Ancak, direnme koşulları belirsiz; örgüt yok.

– Uygulama: kısa sürede işlevsiz ve geçersiz duruma düşmesi.

III. Mahmut Yenilikçiliği

– Feodal muhalefet ve ulusal ayaklanmalara karşı otoriter reformculuk

– Üçlü güçlendirme programı (Devlet'i Toplum'a, Merkez'i Taşra'ya, Saray'ı Sadrazam'a, Ordu ve Ulema'ya karşı güçlendirme)

– Sürekli danışma ve karar organlarına geçiş - fonksiyon ayrışması

– Yeni yasalar (ceza adaleti, mülkiyet güvencesi, müsadere yasağı)

– Yeni anlayış (din ve vicdan özgürlüğü ve uyruklar arası eşitlik yönünde)

Tanzimat Dönemi

Toplumsal taban: Batıcı, reformist bürokratik grup+Mustafa Reşit Paşa+Batı'nın talep ve baskıları

Amaç ve programı: Devlet'i yeniden düzenlemek + kanun devleti + eşitlik. Milliyetler Osmanlısı yerine Osmanlı Milleti'ni yaratmak. Dış baskıları da böylece savuşturmak.

GHH'nin niteliği: Tek yanlı işlem (Ferman)= kendi kendini sınırlama

GHH'nin içeriği: Bir anayasa olmaktan çok "reform programı", yasama kılavuzu. Yasa üstünlüğü ilkesi (yönetim, yargı, vergi, askerlik). Kurullar (meclisler) eliyle karar oluşturma yöntemi. Haklar ve dokunulmazlıklar (yasa dışı nedenle suçlanmama, cezalandırılmama; âdil ve açık yargılanma; şeref, haysiyet ve ırzın korunması, müsadere yasağı, eşitlik)

Güvence/yaptırım: Sübjektif ve manevî nitelikli (yemin). Kendini

Levent Şahverdi Arşivi

sınırlama.

Uygulama: 1856 (IF) ve uyruklararası eşitlik (Batı etkisi)

Merkez ve Taşra meclisleri

Kanunlaştırma hareketleri (kodifikasyon)

Laikleşme (dinsel kökenli olmayan yasalar, Müslüman olmayanların da katıldığı meclisler, şeriye mahkemeleri yanında nizamiye mahkemeleri, vb)

Tanzimat rejimi: Otoriter + bürokratik + reformist ("Tanzimat Paşaları")

Tanzimat'ın sonu: Çokuluslu, çokdinli ve geri bir ülkede eşitleştirici reformların zorluğu + 1870'lerde sönüşe geçiş

Değerlendirmeler: Hukuk devletine gidiş

Siyasal modernleşme (eşitlik, yerel temsilde ilerleme)

Sosyo-ekonomik alanda yarı-sömürgeleşmenin (açık pazar haline geliş) pekişmesi.

Birinci Meşrutiyet

Doğuşu ve dinamikleri

– Milliyetler kaynaşmasının yarattığı basınç

– Siyasal muhalefetin ortaya çıkması (kamuoyu, baskı grupları, 1859 Kuleli vakası, Genç Osmanlılar, Mithat Paşa)

– Abdülaziz'in tahttan indirilmesi, Mithat Paşa ile Veliahd Abdülhamit arasında KE pazarlığı

– Diplomatik etkiler (Tersane Konferansı ve "dışa güven verme" ihtiyacı)

Amaç ve programlar

– Tanzimat tipi otoriter reformculuğun başarısızlığı üzerine liberal reformcu aranışlar (Hürriyet+Meşrutiyet=KE)

– Siyasal birliği siyasal katılma (meclis) ve KE ile sağlamak

– Yeni meşruluk ve birlik kaynağı olarak KE yüceltmesi

KE'nin kaynakları

– Balkan anayasacılığı (Romanya, Sırbistan, Yunanistan)

– Gayrimüslim cemaatlerin Nizamnameleri ("Constitutions")

– Batı anayasaları (Fransız, Belçika, Polonya, Prusya)

Levent Şahverdi Arşivi

– Mithat Paşa taslağı (“Kanun-ı Cedîd”)
– Sait Paşa’nın Fransız anayasaları çevirileri ve notlamaları
– Cemiyet-i Mahsusa+ Heyet-i Vükelâ + Padişah onayı ve ilân

KE’nin niteliği
– Tek yanlı işlem (Ferman)
– Monokratik kurucu iktidar (Ferman Anayasa)
– Kendi kendini sınırlama

Ana kuruluş (monarşik-teokratik yapıda parlamentoculuk)
– Padişah yürütmenin başı, tek seçicisi. Heyet-i Vükelâ meclise değil, Padişah’a karşı sorumlu (azil), ona bağlı çalışır (“görüşme izni”)
– Meclis-i Umumî iki kanatlı: Heyet-i Âyân ve Heyet-i Mebusan. Birincisi Padişah tarafından seçilir ve atanır. Mebusan’ın çalışma gündemi ve süresi (“vazife-i muayyene”, tatil, fesih) Padişah iradesine bağlı.
– Yasa yapımı= Padişah izni + Şûra-yı Devlet + Mebusan + Âyân + Padişah onayı (mutlak veto hakkı)
– Sistem parlamentolu, ama parlamenter değil.

Haklar ve Güvenceler
– Eşitlik, kişi dok., işkence, müsadere ve angarya yasağı, basın, mülkiyet, vb.
– Yargısal güvenceler ve tabii mahkeme ilkesi (ancak md. 113 tehdidi de var).

KE/ Güvence ve yaptırımları
– Üstünlüğü ve bağlayıcılığı + katılığı (her iki meclisin 2/3’ü + Padişah onayı)
– KE’yi yorumlama yetkisi Âyân’da (Padişah haklarını da korur)
– Üstünlük, bağlayıcılık ve katılık Padişah yararına
– Ancak, haklar ve yargısal güvenceler açısından bu üç ilke koruyucu

Seçimler ve Parlamento
– Talimat-ı Muvakkate + Beyanname= iki dereceli sınırlı oy

Levent Şahverdi Arşivi

sistemi
– Osmanlı milletler mozaiğinin aynası meclisler
– Eleştirici ve nispeten özgürleştirici tutuma tepki ve “tatil” kararı

Değerlendirmeler
– KE ile bağlı devlet fikri ve hukukta modernleşme. Ancak monarşi sınırlanmış sayılmaz. Temsili kurumlar ve katılma zayıf ve güvencesiz.
– Kısa parlamentolu hayat önemli birikim getiriyor, adeta KE’yi aşıyor.

İkinci Meşrutiyet

Dinamikler
– Baskıya karşı direniş (Jön Türkler, İTC, orta sınıflar, askerin siyasîleşmesi
– Dış etkenler (Rus, Japon ve İran meşrutiyetleri, Reval mülakatı şoku)

Amaç-Tasarım
– Osmanlıcılık, Osmanlıların kardeşliği, Osmanlı Milleti, Osmanlı Vatanı..
– Yöntemde liberallik (Hürriyet, Adalet, Uhuvvet ve KE’nin yürürlüğü)

KE’nin uygulamaya konması
– İlk anayasal belgeler (Mebusan’ın toplantıya çağrılması ve KE’nin yürürlükte olduğuna dair Hatt-ı Hümâyun)
– Anayasal-siyasal ilk sonuçlar (kabine’nin yükselişi + ilk hükumet progr.)
– Seçimler ve meclis (İTC denetiminde seçim + Abdülhamit’e karşı meclislerin “hâkimiyet-i milliye” vurgulamaları + ilk güvenoylaması + ilk güvensizlik oyu ve hükümet düşmesi.

31 Mart ve Abdülhamit’in sonu
– Meclislerin kendilerini “meclis-i umum-i millet” olarak ilânı (Yeşilköy)
– Saray etkisinin kırılması ve ordunun siyasal yükselişi.

Levent Şahverdi Arşivi

KE Değişikliği

– Kuvvetler ayrılığı ve parlamenter rejim (Padişah artık sadece sadrazamı ve şeyhülislamı atar; bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu, kabine usulü ve bakanların saray vesayetinden çıkışı, meclislerin izin almadan yasa yapması, fesih hakkının sınırlanması, mutlak vetonun geciktirici vetoya dönüşmesi; Mebusan kendi başkanını seçebiliyor. Klasik parl. rejim.

– Haklar (m.113 kalktı. Basında sansür yasağı + toplantı ve dernek özg., vb.)

Uygulama

– 1913'ten sonra fiilî tek parti rejimi (İT) ve askeri gücün yükselişi

– 1918-1920 arası Saray mutlakiyetine geri dönüş (meclisin feshi)

1921 Anayasası Dönemi (TEK)

Dinamikler ve kaynaklar

– Mütareke ortamının olumlu katkıları (ulusal toplum ve ulusal vatan zemininin doğuşu, siyasallaşma ve demokratikleşme, yeni anayasal tezler olarak ulusal devlet ve ulusal egemenlik, yerel ve ulusal kongre iktidarları biçiminde demokratik yapılanma, Kemalist önderliğin rolü, vb.)

BMM'ye doğru

– Son Meclis-i Mebusan, Misak-ı Millî ve İstanbul'un işgali

– Mustafa Kemal'in "Selahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclis" tebliği

BMM ve yeniden yapılanma

– İstanbul ile resmî haberleşmenin kesilmesi (6 Mayıs), antlaşmalarının ve sözleşmelerinin geçersiz sayılması (7 sayılı kanun)

– Mustafa Kemal'in 24 Nisan konuşması ışığında kabul edilen önerge bir tür "geçici anayasa" (meclis üstünlüğü, başkanının hükümetin de başkanı olması).

– Yürütme işleri için "kuvve-i icraiye teşkili" (25 Nisan) ve İcra

Levent Şahverdi Arşivi

Vekilleri Heyeti'nin seçiminin düzenlenmesi (2 Mayıs) ile meclis hük. sistemi.

– Nisab-ı Müzakere Kanunu ve "Sürekli-aralıksız" toplanma (istimrar)

– Vekillerin seçiminde değişiklik (4 Kasım). Doğrudan doğruya ve meclisçe ayrı ayrı seçilmeleri usulü (2 Mayıs) yerine, BMM Reisinin meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar arasından mutlak çoğunlukla seçilmeleri

TEK'in hazırlanışı

– İcra Vek. Heyeti'nin TEK Layihası ("Halkçılık Programı")

– Encümen-i Mahsus'un hazırladığı metin (+ TBMM Beyannamesi)

– Adi kanunlar ya da yumuşak anayasalar için öngörülen usulle görüşme/kabul

TEK'in esasları

– Kısa bir çerçeve anayasa. Temel haklar ve yargı bölümleri yok.

– Yeni bir devlet: "Türkiye Devleti"

– Kayıtsız-şartsız millet egemenliği

– Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti (kuruculuk, yasama ve yürütme yetkileri BMM'de, hatta yargılama yetkisi) (devletbaşkanlığı makamı yok)

– Vekiller, içlerinden birini başkan seçer, ancak BMM başkanı doğal başkanlarıdır.

– Yerinden yönetim/yerel demokrasi (vilayet ve nahiye şûraları)

– İki anayasalılık (değiştirilmeyen hükümleriyle KE yürürlükte)

Uygulama ve değişiklik

– Saltanatın kaldırılması (1922) ve Cumhuriyet'in ilânı (1923): CB "başvekil" seçer. Bunun kurduğu hükumet CB eliyle BMM tasvibine sunulur.

– Saf meclis hükümetinden parlamenter rejime kayış (iki başlı yürütme).

Değerlendirmeler

– Krizin demokrasi yoluyla aşılması (YKİ + UKİ + ARMHC =

Levent Şahverdi Arşivi

TBMM)

– Ulusal, demokratik ve laik egemenlik düzenine geçiş

– Meclis hükümetinden parlamenter rejime evrilme (1923).

1924 Anayasası (Tek Partili Dönem)

Doğuş nedeni

– 1921 TEK eksik ve yetersizdi.

– İki anayasalı duruma son vermek gerekiyor.

Hazırlanışı

– İkinci BMM kurucu meclis değil, ama meclisin ulusun tek tam yetkili temsilcisi olduğu inancı egemen.

– Kanun-ı Esasî Encümeni tasarısı ve her madde için ayrı ayrı salt çoğunluğun üçte ikisinin "kabul oyu" koşulunun benimsenmesi

– Cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren önerilerin genel kurulda reddi

TEK/1924 Esasları

– Egemenlik yine kayıtsız-şartsız millete ait. Kullanılışıyla ilgili iki değişiklik var:

a) "İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir"(TEK 1921) hükmüne yer verilmiyor.

b) "TBMM (...) Millet namına hakk-ı hâkimiyeti istimal eder" (m.4)

– Yasama yetkisi ve yürütme kudreti BMM'de. Meclis, yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini kendi seçtiği CB ve onun atadığı icra vekilleri eliyle kullanır. Yargı yetkisi millet adına bağımsız mahk.'ce kullanılır.

– Yürütme iki başlı. Ortak ve bireysel sorumluluk. Parl. rejime kayış. Fesih hakkı ya da yetkisi yok.

– Yargı bağımsızlığı var, güvenceleri yetersiz. Anayasa yargısı tanınmamış, siyasal denetim (TBMM) var. Saf ulusal egemenlik ve meclis üstünlüğü ilkeleri bu kadarına izin veriyor.

– Kişi hak ve özgürlükleri (klasik haklar) tanınmış. Doğal hukuk anlayışı, liberal ve bireyci yaklaşım. Sosyal haklar, parasız ilköğrenim dışında, öngörülmemiş. THÖ'lerin güvence ve

Levent Şahverdi Arşivi

yaptırımları eksik.

– AY'nin üstünlüğü ve katılığı (1/3 teklif+2/3 kabul) (Cumhuriyet şekli değiştirilemez hüküm) (halkoylaması sözkonusu değil)

– İki anayasalı düzenin sonu

Uygulama

– 1925'ten sonra tek parti rejimi (Takrir-i Sükûn Kanunu + 1935'ten sonra parti-devlet kaynaşması belirtileri + otoriter rejim + "vesayet partisi")

– Meclis üstünlüğü'nün pratikte yürütme ve liderler egemenliğine dönüşmesi

– Anayasa değişiklikleri (özellikle laikleştirme/1928, 1937) (kadın oyu/1934)

Değerlendirmeler

– Ulusal, demokratik ve laik sistemin önkoşullarının hazırlanması

– TEK'in çoğulcu–özgürlükçü demokrasi için yetersizlikleri

1924 Anayasası Altında Çok Partililik

Çok partili düzene geçiş

Dinamikler: devletçilik ve yeni burjuvazi, köylülük, mülk sahibi sınıfları korkutan üç yasa, aydınlar ve liberalizm, gelenekçi-dinci tepkiler, savaş sonrası dünya koşulları, Yönetim'in ve İnönü'nün rolü, "yumuşak geçiş"te Kemalist tek parti rejiminin felsefesinin payı...

Aşamalar: Hakiki halk idaresi kurma vaadi (1939), Müstakil Grup (1939), fazla aday gösterme (1943), İnönü'nün demokrasi "müjdesi" (1945), ÇTK ve "Dörtlü Takrir" (1945), CHP ara seçimde aday göstermiyor (1945), ilk yasal parti MKP (1945), DP'ye kuruluş izni (1946), şaibeli genel seçim (1946), gerginlik ve Peker'in BB'lığı, DP'nin "Hürriyet Misakı" ve "sine-i millete dönme" tehdidi (1947), İnönü'nün 12 Temmuz 1947 Beyannamesi, İnönü katıları geriletip (Peker), liberalleri (35'ler) parti içinde yükseltiyor... Saka ve Günaltay hükumetleri ve seçim güvenceleri, "genel oy devrimi" (14 Mayıs 1950). "Geçiş"in Reform yoluyla gerçekleşmesi (Kopma ya da Sözleşme yoluyla değil).

Levent Şahverdi Arşivi

Yeni rejimin hukukî çerçevesi

Anayasa sorunu: siyasetçiler için yok, uzmanlar-hukukçular için var.

Yasalar sorunu: antidemokratik yasalarda yapılan ve yapılmayan değişiklikler

– Siyasal partiler (izin sisteminden bildirim sistemine geçiş – ideolojik yasaklamaların sürmesi– sıkıyönetim uygulamaları)

– Seçim hukuku (tek dereceli ve tek günde seçim/1946- gizli oy, açık sayım ve adlî güvencelerin sağlanması/1950).

Düşünsel alan (TCK 140, 141, 142, 163 korunuyor – Basın hukukunda liberalleşme/1950- Üniversiteler yasası ve özerklik/1946)

Toplantı ve gösteri (izin sistemi yerine bildirim sistemi)

Sendikal alan (sendikal özgürlük "milliyetçilik"le sınırlı – grev yasak)

Yargılama hukuku (yargı bağımsızlığı ve yargıç güvenceleri eksik)

Sıkıyönetim ve siyasal yaşamda ideolojik sınırlılık: iki (z) partililik.

Uygulama

Çoğunlukçu demokrasi, çoğunluk baskısı, millî irade yüceltmesi, parti oligarşisi, fiilî yürütme üstünlüğü, antidemokratik yasa ve icraat örnekleri, yargısal ve anayasal çözüm aranışlarının ürün vermemesi ve kriz, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi.

Değerlendirmeler

1924 Anayasasının zaafları tartışması.

1961 Anayasası dönemi

Anayasanın ortaya çıkışı

27 Mayıs'ın nitelikleri: sosyal tabanı ve siyasal talepleri (hürriyet ve demokrasi)

Geçiş rejimi: 1 sayılı yasa (geçici anayasa) ve 157 sayılı Kurucu Meclis yasası (aydınların üst düzeyde temsili, seçimin sınırlılığı,

Levent Şahverdi Arşivi

ulusal uzlaşma sorunu, Temsilciler Meclisi'nin MBK'ye anayasa ve yasa yapımında üstünlüğü).

AY tasarıları: İstanbul metni (genel oya ve siyasal'a ürkeklik, korporasyonlar, özerk kuruluşlar, hukukçu bakışı, yürütmeye kuşku), AÜSBF metni (daha siyasal'cı ve gerçekçi, yürütmenin zayıflatılmamasına dikkat), Kurucu Meclis'in tercihi daha çok ikincisinden yana oldu).

Halkoylaması: hukukî kısıtlama-yasaklama yok, ama fiilî siyasal atmosfer sınırlı Ret halinde ne olacağı öngörülmüş (karş. 1982).

Anayasanın esasları

Başlangıç'lı ilk anayasamız. Oldukça ayrıntılı. Tepki AY niteliği. Duru bir dil.

a) Birey-Toplum: Devlet otoritesi karşısında özgürlük ve demokrasiyi kurumsallaştırma amacı. Buna eklenen "sosyal adalet" ilkesi. Klasik ve sosyal hakların ve siyasal hakların ayrıntılı dökümü. 11. md.'nin koruyuculuğu. Sosyal haklarla ilgili 53. md.nin rolü.

b) Ulus-temsil: Egemenliğin kaynağı aynı (Millet). Seçim ilkeleri ve güvenceleri (YSK). Siyasal partilerin anayasallaştırılması. AYM'nin rolü.

c) Devlet-İktidar: Tek egemenlikli devlet. Cumhuriyet'in nitelikleri (milli, demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti). Egemenlik hakkının kullanılışında "yetkili organlar" ve kuvvetler ayrılığı. İki meclislilik. Yürütme'ye kuşku ("kanunlar çerçevesinde", bir "yetki" değil, bir "görev"). Sembolik CB. Askerî -sivil otorite ilişkilerinde sistem içine yerleştirilen "askerî" unsurlar (MGK vb.). Yasama-yürütme ilişkileri ve "seçimlerin yenilenmesi" usulü. Yargı'nın seçkinleştirilmiş konumu ve özellikle anayasa yargısı.

d) Sınırlama-Denetleme: idari yargı, anayasa yargısı ve seçim yargısı alanındaki güvence ve denetim yolları. Denetimin hukuk ötesi kanalları olarak sivil toplum canlılığı (kamuoyu rejimi)

Uygulama

Siyasal hayatta demokratikleşme, istikrarsızlık, kutuplaşma ve

Levent Şahverdi Arşivi

sivilleşememe

Kurumlar pratiğinde olumlu-olumsuz göstergeler

Anayasa değişiklikleri (1971-73) ve dört ana eğilim

Değerlendirmeler

Çoğulcu anayasa ile çoğunlukçu siyaset karşıtlığı, iki demokrasi anlayışı ve tıkanma.

1961 AY'nin "sanık sandalyesi"ne oturtulması.

Levent Şahverdi Arşivi

Bülent Tanör 1940'ta İstanbul'da doğdu. Galatasaray Lisesi'ni ve İstanbul Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Paris X, Dijon, Cenevre ve İstanbul Hukuk Fakültelerinde öğretim üyeliği yaptı. Tanör, 28 Kasım 2002 tarihinde aramızdan ayrıldı.

Başlıca yayınları: *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası*; *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*; *TCK 142. Madde, Düşünce Özgürlüğü ve Uygulama; İki Anayasa (1961-1982); Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu; Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920); Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri* (TÜSİAD 1997); *Kurtuluş-Kuruluş*; *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920)*; *Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi* (TÜSİAD 1999); *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu (2001); *Anayasal Gelişme Tezleri* (2007).

Levent Şahverdi Arşivi

Bülent Tanör'ün
YKY'deki kitapları:

Türkiye'de Kongre İktidarları (1998)
Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980) (1998)
1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku
(Bülent Tanör - Necmi Yüzbaşıoğlu) (2001)
Anayasal Gelişme Tezleri (2007)

Levent Şahverdi Arşivi