

1921 ANAYASASI'NIN ANAYASAL BOYUT KAZANDIRDIĞI MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ İLE İSVİÇRE HÜKÜMET SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Comparison of the Swiss Government System And the Assembly Government System, Which Gained a Constitutional Dimension with the 1921 Constitution

Hatice Derya ORMANOĞLU DURANLIOĞLU*

Özet

Millî mücadele döneminde kabul edilen 1921 Anayasası (1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Türk anayasal tarihinde özel bir yere sahiptir. Dönemin olağanüstü koşullarında ortaya çıkan belge kısa, yumuşak anayasa olması itibarıyla tektir ve aynı zamanda millî egemenlik ilkesini kabul ederek iktidarın kaynağını beşerileştirmiştir. Modern anayasacılığın gereği olarak iktidarı sınırlama işlevi gören anayasalar, birey hak ve özgürlüklerini ve devletin temel organları ile bu organlar arasındaki ilişkileri düzenleyen metinlerdir. Ancak 1921 Anayasası'nda yargı ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

23 Nisan 1920'de Meclisin açılmasından sonra meclis hükümeti sisteminin hukuki zemini oluşturulmuştur. "Cumhuriyet" gibi zor bir hedefe ulaşma yolunda, devam etmekte olan kurtuluş mücadelesi ve 1. Mecliste çoğunluğun desteklediği eski rejimi kurtarma isteği kuvvetler birliği sisteminin benimsenmesini zorunlu kılmıştır. Kuvvetler birliği modelleri arasında yer alan meclis hükümeti sistemi olağanüstü dönemlerde ortaya çıkmaktadır. Bu duruma istisna tek örnek, İsviçre'de uygulanan meclis hükümet sistemi olmuştur. Bu çalışmanın temel amacı, 1920 Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti ile temelleri atılan ve 1921 Anayasası ile de anayasal bir boyut kazanan hükümet sistemini ele alarak İsviçre modeli ile karşılaştırmaktır. Bu amaç doğrultusunda, önce meclis hükümeti sisteminin kavramsal çerçevesi ve tarihi gelişimi ele alınmış ve meclis hükümet sisteminin özelliklerine değinilmiştir. Ardından İsviçre hükümet sistemi ile 1920 Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti ile temelleri atılan ve 1921 Anayasası'nın da içerdiği hükümet sistemi karşılaştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Meclis Hükümeti Sistemi, Kuvvetler Birliği Sistemi, Millî Egemenlik İlkesi.

Abstract

The 1921 Constitution adopted during the period of the national struggle has a special place in the Turkish constitutional history. The document that emerged under the extraordinary conditions of the period is unique in that it is a short, soft constitution, and at the same time, it humanizes the regime of the government that accepts the principle of national sovereignty. As a necessity of modern constitutionalism, which has the function of limiting the power, constitutions are texts that regulate the basic organs of the state, the relations between these organs and the rights and freedoms of individuals. There are no regulations regarding the judiciary and fundamental rights and freedoms in the 1921 Constitution.

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 17.11.2023

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 04.04.2024

* Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, hdormanoglu@anadolu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-1568-7100>.

After the opening of the Parliament on April 23 1920, the legal basis for the assembly government system was established. On the way to achieving a difficult goal like the "Republic", the ongoing struggle for liberation and the desire to save the old regime supported by the majority in the 1st Parliament made it necessary to adopt the union of powers system. The assembly government system, which is among the union of powers models, emerges in extraordinary periods. The only exception to this situation is the assembly government system implemented in Switzerland. The main purpose of this study is to focus on the government system, the foundations of which were laid with the 1920 Turkish Grand National Assembly government and which gained a constitutional dimension with the 1921 Constitution, and to compare it with the Swiss model. In line with this purpose, first, the conceptual framework and historical development of the assembly government system are discussed, and the characteristics of the assembly government system are mentioned. Next, the Swiss government system was compared with the government system whose foundations were laid by the 1920 Turkish Grand National Assembly government and which was also covered by the 1921 Constitution.

Key Words: 1921 Constitution, Assembly Government System, System of Union of Powers, Principle of National Sovereignty.

GİRİŞ

Kabul edilşinin üzerinden yüz yılı aşkın bir süre geçmiş olan 1921 Anayasası Türk anayasal tarihinde özel bir yere sahiptir ve Anayasanın pek çok istisnai özelliğı bulunmaktadır. Türk anayasal tarihinde tek yumuşak, kısa Anayasa olma özelliğini taşıyan ancak yargı erkine ve temel hak ve özgürlüklere yer vermemiş olan 1921 Anayasası, benimsediğı hükümet sistemi itibariyle de özgün bir karaktere sahiptir. Ancak hepsinden önce gelen özelliğı ise egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu hüküm altına alarak milli egemenlik ilkesini kabul eden birinci maddesidir.

Milli egemenlik ilkesinin kabulüyle egemenlik hanedan ailesine ait bir kavram olmaktan çıkıp millete ait olmuştur. Böylece egemenliğin kaynağı beşerileşmiş ve Cumhuriyetin ilanına giden yolda önemli bir aşama kaydedilmiştir. Milli egemenlik ilkesiyle birlikte 1921 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemi kuvvetler birliğı sistemleri arasında yer alan ve meclisin üstünlüğüne dayanan meclis hükümeti sistemidir.

Meclis hükümeti sistemi günümüzde meclis hükümeti sistemine yaklaşan bir model olarak nitelenen İsviçre örneğı istisna olmak kaydıyla olağanüstü dönemlerde tercih edilen bir hükümet sistemidir. Kabul edilşisi milli mücadele dönemine denk gelmesi sebebiyle meclis hükümetinin benimsenmiş olması kolay ve hızlı karar alınmasını sağlamıştır. Dönemin ihtiyaçları öncelikle ülkeyi işgalden kurtarma düşüncesi üzerine şekillenmiştir.

Özellikleri itibariyle incelendiğinde, 1921 Anayasası'nda benimsenen hükümet sisteminin hem meclis hükümeti sisteminin özelliklerini taşıdığı hem de meclis hükümeti sisteminden uzaklaşıp parlamenter hükümet sistemine doğru yaklaştığı görülmektedir. 1921 Anayasası yasama ve yürütme kuvvetlerini kendisinde toplamış ve her ne kadar yargıya ilişkin düzenleme içermese de İstiklal Mahkemelerindeki yargılamalarda fiili olarak yargı yetkisi de TBMM'de şekillenmiştir. Meclisin sürekliliğı ilkesi doğrultusunda meclis ve icra vekilleri heyeti aracılığıyla yasama ve yürütme yetkisi kullanılmıştır. Yerel kongre iktidarlarından 1921 Ana-

yasal düzenine giden süreç boyunca mücadeleler sonuç vermiş ve Kurtuluş Savaşı'yla ülke işgalden kurtarılarak Cumhuriyet rejimine doğru ilerlenmiştir. Ancak kurtuluş mücadelesi noktasında ortak hareket edilmiş olsa da Meclis içinde de farklı seslerin yansması olarak iki grup oluşmuştur. Mustafa Kemal'in kurtuluş mücadelesi Mecliste birliğin sağlanıp karar verilmesi noktasında da devam etmiştir. Cumhuriyetin ilanını takiben devlet başkanlığı makamının oluşturulmasıyla hükümet sisteminin nitelendirilmesinde farklılıklar ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada meclis hükümeti sistemi kavramsallaştırıldıktan ve karakteristik özelliklerine değinildikten sonra, günümüzde hala meclis hükümeti olarak nitelendirilen İsviçre hükümet sistemi ele alınmıştır. Ardından çalışmanın kapsamını aşmayacak şekilde 1921 Anayasasına genel olarak değinilmiş ve 1921 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemi, meclis hükümetine benzeyen ve parlamenter sisteme benzeyen yönleriyle ele alınmıştır.

I. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki hükümet sistemini ortaya çıkarmaktadır. Bu iki erk arasındaki ilişki, kuvvetler ayrılığı sistemlerinde başkanlık sistemi ile türevleri şeklinde ve parlamenter sistem ile türevleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kuvvetler birliği sistemi¹ türlerinden olan meclis hükümeti sistemi, meclisin üstünlüğü ilkesi doğrultusunda ortaya çıkan bir modelidir. Bu modelde, yasama ve yürütme fonksiyonlarından yasama fonksiyonu ön plana çıkmaktadır². Yasama ve yürütme erklerinin yasama organında birleştiği bu sistemde³ yasama organı kanun koyma yetkisinin dışında kanunları uygulama yetkisine de sahiptir. Meclis hükümeti sistemi aynı zamanda konvansiyonel sistem olarak da adlandırılmaktadır⁴.

¹ Kuvvetler birliği sistemi yasama ve yürütme erkleri ya yasama ya da yürütme organında birleşmesini ifade eder. Yasama ve yürütme erkleri yürütme organında birleşmişse mutlak monarşi ya da diktatörlük söz konusu olmaktadır. Yasama ve yürütme erklerinin yasama organında birleşmesi halinde ise meclis hükümeti sistemi ortaya çıkmaktadır. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2019) 26.

² Meclis hükümeti sistemi her ne kadar yasama ve yürütme erklerinin yasama organında birleşmesini ifade etse de yargının bağımsızlığının sağlanabildiği bir sistemde mutlaka kuvvetler birliği olarak ifade edilemeyeceği yönündeki görüş için bakınız Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)* (Seçkin 2023) 515.

³ Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı* (1960) 180; Ali Murat Özdemir, Abdurrahman Saygılı, Hamdi Gökçe Zabunoğlu, Muammer Ketizmen, Aynur Demirli, Ebubekir Aykut, Ezgi Nur Türkoğlu Karacaova, Göksu Uğurlu ve Ozan Giray Şahin, *Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım* (2. Baskı, İmge 2020) 95.

⁴ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (Ekin Yayınları 2022) 225; Zafer Gören, *Anayasa Hukukuna Giriş* (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1999) 148; Özge Çelebi, "1921 Anayasası'nda Meclis Hükümeti Sisteminden Sapmalar ve Siyasal Rejimin Başkalaşımı" içinde İbrahim Ö. Kaboğlu, Didem Yılmaz, Sinem Şirin (ed.), *100. Yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Anayasal Mirası 1921-2021* (Platon Yayıncılık 2021) 243; Mehmet Turhan, "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)", (1991) 46 (1) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 453.



A. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHİ GELİŞİMİ

Meclis hükümeti sisteminin dar ve geniş anlamıyla ifade edilmesi mümkündür. Dar anlamda meclis hükümeti, tamamen yasamanın kontrolünde olan, yürütmenin yasama organının iradesi olmadan görevinden ayrılmasının bile mümkün olmadığı ve yalnızca yasama organının talimatlarını yerine getirdiği bir sistemi ifade etmektedir⁵. Geniş anlamda ise meclis hükümeti sistemi, meclisin hükümete karşı siyaseten üstün olduğu bütün rejimlerdir. Fransa'da III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde⁶ her ne kadar parlamenter hükümet sistemi öngörülmüş olsa da pratikte meclisin üstünlüğünün söz konusu olması hükümetin parlamenter sistem değil de meclis hükümeti sistemi olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur⁷. Meclis hükümeti sisteminde yürütmeye bırakılmış bir hareket alanı olmadığı için yürütme gerçek anlamda bir organ olarak da görülmemektedir⁸.

Yasama ve yürütme fonksiyonlarının seçilmiş bir mecliste birleştiği hallerde yürütme fonksiyonu mutlaka meclis veya komisyonları tarafından yerine getirilmek zorunda değildir. Yürütme fonksiyonu bir kurul tarafından yerine getirilmektedir⁹. Bu kurul ile meclis arasındaki ilişki meclis hükümeti sisteminin özelliklerini ortaya koymaktadır¹⁰.

Meclis hükümeti sisteminin teorik temellerini Rousseau'nun genel irade anlayışında bulmak mümkündür. Genel irade anlayışına göre egemenlik, parçalanamaz ve bölünemez bir nitelikte olduğu için ve parçalandığında geçersiz bir hale geleceği için temsil edilmesi de mümkün değildir¹¹ ve halk egemenliği anlayışı kuvvetler ayrılığı sistemiyle bağdaşmadığı için meclis hükümeti sistemini gerektirmektedir¹².

⁵ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (23. Baskı, Beta Yayınevi 2019) 499.

⁶ III. Fransız Cumhuriyeti, milletvekilleri cumhuriyeti olarak adlandırılmaktadır. IV. Fransız Cumhuriyeti ve İtalya parti iktidarının sınırları ölçüsünde kurtulmuştur. Özellikle komünizm sonrası parlamenter uygulamaların çoğu meclis hükümeti türündendir. Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme* (Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları 1997) 148,149.

⁷ Teziç (n 5) 499.

⁸ Anayurt (n 2) 514.

⁹ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2023) 42.

¹⁰ Meclisin üye sayısının çokluğu dolayısıyla meclis üyelerinin tamamının yürütme işlerini yerine getirmesi mümkün olmadığı için bir kurul tarafından yapılması doğaldır. Kurul zaten meclise bağlıdır. Ergun Özbudun, *1921 Anayasası* (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları 1992) 51.

¹¹ Jean Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi* (Çev. Vedat GÜNYOL, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2021) 24, 25; Rousseau'nun görüşleri Fransız devriminin esin kaynağı olduğu gibi 1921 Anayasası'nın da esin kaynağı olmuştur. Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (17. Baskı, Beta Yayınevi 2017) 237.

¹² Gözler (n 4) 170.

Meclis hükümeti sistemi anayasa hukuku teorisinde üzerinde az çalışma yapılmış ve hakkında az bilinen bir hükümet modelidir. Çünkü Fransa’da ilk ortaya çıktığında Robespierre’in diktatörlüğünden ve Terör döneminden sorumlu tutulmuştur. Sovyet döneminde ise meclis hükümeti sistemi beklenmedik bir canlanma kaydetmiştir. Meclis hükümeti sistemi hem demokrasiye hem de otokrasiye hizmet etme özelliğine sahip, birbirine zıt iki özelliğe sahiptir¹³. Meclis hükümeti sistemi, halen İsviçre’de uygulanmakla birlikte İngiliz Uzun Parlamentosunda, Fransa’da 1791 Anayasasının kabulünden sonra Konvansiyon döneminde ve özellikle IV. Cumhuriyet döneminde, I. Dünya Savaşı sonrasında Prusya, Avusturya, Letonya, Litvanya, Bavyera ve Polonya anayasalarında meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. 1921 Anayasası döneminde ise Türkiye’de uygulanmıştır¹⁴.

Meclis hükümeti sistemi İngiltere’de İngiliz Uzun Parlamentosu Dönemi’nde (1640-1649) tesadüfen ortaya çıkmıştır. Bu zamanlama modern anayasacılığın ortaya çıkışına da yakındır. Bu dönem Cromwell¹⁵ ve ordu tarafından sonlandırılınca kadar tek güç olarak devam etmiştir¹⁶. İngiltere’de meclis hükümeti sistemi monarşik restorasyonla ve devrim sonrasında parlamentarizmin gelişmesiyle ortadan kalktığı için anayasal tarih içinde hatırlanmayan bir olay olarak kalmıştır¹⁷.

1789’dan itibaren pek çok siyasal rejimi denemiş olan Fransa’da¹⁸ 1791 Anayasası ile sınırlı bir monarşi denemesi yaşanmıştır. 1793 yılına gelindiğinde Ulusal Konvansiyon tarafından “Montagnards”lar anayasası olarak adlandırılan anayasa hazırlanmıştır¹⁹. 24 Haziran 1993’te kabul edilen bu anayasaya göre iktidar halktan

¹³ Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (Second Edition, The University Of Chicago Press 1965) 79.

¹⁴ Meclis hükümeti sistemi genellikle olağanüstü dönemlerde uygulanan bir sistem olduğu için çeşitli riskleri de içinde barındırmaktadır. Zira Fransa’da 1792-1795 döneminde teröre; Polonya, Avusturya, Litvanya, Letonya ve Estonya gibi ülkelerde hükümet istikrarsızlıklarına ve akabinde de güçlü bir devlet yönetimi arayışının sonucunda da diktatörlüklerle karşılaşılmasına neden olmuştur. Aldıkaçtı (n 3) 180-190.

¹⁵ Oliver Cromwell, 1599’da Huntingdon’da doğmuş, 1658’de Londra’da ölmüş İngiliz asker ve devlet adamıdır. İngiliz İç Savaşlarında parlamento güçlerine liderlik etmiş ve cumhuriyetçi İngiliz Milletler Topluluğu döneminde İngiltere, İskoçya ve İrlanda’nın (1653-58) koruyucusu olmuştur. <https://www.britannica.com/biography/Oliver-Cromwell> (Erişim tarihi 12.12.2023).

¹⁶ Loewenstein (n 13) 79.

¹⁷ Loewenstein (n 13) 79,80.

¹⁸ Fransa karmaşık bir siyasi tarihe sahiptir. Fransa monarşiyi, aristokrasiye ve Roma Katolik Kilisesi’ni özgürlük, eşitlik ve cumhuriyetçi yönetim biçimi içinde bozguna uğratmıştır ancak eski düzen mağlup olmasına rağmen yıkılmamıştır. Monarşiyi savunanlar 19. yüzyılda monarşiyi yeniden canlandırmayı başarmışlar ve Kilisenin yetkilerine ilişkin son düzenlemeyi onlarca yıl geciktirmişlerdir. Ancak bu arada cumhuriyet karşıtı gelenek zaman içinde direnmiştir. Birinciden beşinciye kadar tüm Cumhuriyetleri zayıflatmaya çalıştıktan sonra cumhuriyet karşıtı gelenek yirminci yüzyılın son on yıllarına kadar halk egemenliği süreçleriyle uzlaşmayı beklemişlerdir. Jean Blondel, “The Government of France” in Michael Curtis (ed.), *Introduction to Comparative Government* (Pearson-Longman 2003)129.

¹⁹ Göze (n 11) 616.



kaynaklanmaktadır ve anayasada kuvvetler ayrılığı kavramına yer verilmemiştir. Halk tarafından tek dereceli seçimle belirlenen yasama organı yirmi dört kişilik yürütme konseyini belirlemektedir ve yarı doğrudan demokrasi araçlarının izlerine rastlanmaktadır²⁰. Böylece meclis hükümeti sisteminin ilk bilinçli görünümünün Fransız Devrimi'nde ortaya çıktığını söylenmesi mümkündür ve terörle sonlanan dönem oldukça kısa sürmüştür²¹.

Meclis hükümeti sistemi olağanüstü dönemlerde sıklıkla karşılaşılan bir hükümet modelidir. Olağanüstü dönemlerden özellikle devrim dönemlerinde başvuru- lan bir hükümet modelidir. Yukarıda verilen örneklerle bakıldığında devrim ya da olağanüstü hâl meclisleri olduğu görülmektedir. Sistemin tek demokratik örneği İsviçre'dir²².

B. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

Her ne kadar uygulanan ülkelere göre farklılık gösterse de meclis hükümeti sisteminin özellikleri aşağıdaki gibidir²³.

- Yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organında toplanmıştır. Yürütme erkini- nin yasama erkinden ayrı bir varlığı söz konusu değildir. Meclisin yürütme organına emir ve talimat vermesi mümkündür.
- Yürütmenin yasama organından bağımsız bir kimliği bulunmamaktadır. Çünkü yürütme organı meclisin emir ve talimatları doğrultusunda hareket edebilmek- tedir. Yürütmenin meclisten ayrı bir varlığı bulunmamaktadır²⁴.
- Yasama ve yürütme işlevleri meclis tarafından yerine getirilmektedir. Yürütme organı meclisin bir delegesi konumundadır. Devlet teşkilatlanması içerisinde en yüksek otorite sahibi meclistir. Yürütme organı meclise karşı sorumludur²⁵. Meclisin içinden çıkan ve meclis tarafından seçilen, yürütme fonksiyonunu yerine getiren kurul, meclisin istediği zaman görevden alabileceği bir ko- numdadır. Bu özellik meclis hükümeti sisteminin en dikkat çekici özellikleri arasındadır²⁶.
- Yürütme organının teşekkül ettiği kurul, meclis tarafından tek tek belirlenmek- tedir ve her zaman görevine son verilmesi mümkündür. Yürütme kurulunun kolektif sorumluluğundan söz edilmesi söz konusu değildir²⁷.

²⁰ Göze (n 11) 61.

²¹ Loewenstein (n 13) 80.

²² Özbudun (n 10) 57.

²³ Anayurt (n 2) 515, 516; Özbudun (n 10) 52; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku* (10. Baskı, Yetkin Yayınları 2022) 258.

²⁴ Anayurt (n 2) 517.

²⁵ Gören (n 4) 148.

²⁶ Özbudun (n 10) 53, 54.

²⁷ Osman Korkut Kanadoğlu ve Ali Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (On İki

- Meclisin sürekliliği (istimrarı) ilkesi geçerlidir. Meclis hükümeti dışındaki sistemlerde meclislerin tatile girmesi söz konusudur ancak meclis hükümeti sisteminde meclis aynı zamanda yürütme işlevi de gördüğü için çalışmalarına ara vermesi mümkün değildir²⁸.
- Meclisin üstünlüğü ilkesi mevcuttur. Hatta anayasanın üstünlüğü ilkesi, hüküm altına alınmışsa bile sistem meclisin üstünlüğü ile anayasanın üstünlüğü çelişmesini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü anayasanın üstünlüğü ilkesinin yer aldığı bir sistemde, meclisin de kanun yapma faaliyeti sırasında ve diğer görev yetkilerini yerine getirirken anayasanın üstünlüğü ilkesi doğrultusunda hareket etmesi gerekir²⁹.
- Kural olarak bir devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır³⁰. Devlet başkanlığı makamı zorunlu bir unsur olarak görülmemekle birlikte meclis hükümeti sistemini benimseyen İsviçre gibi ülkelerde devlet başkanlığı makamının fonksiyonlarını yerine getiren bir kişi bulunmaktadır³¹.

Yürütme organının meclis üzerinde kullanabileceği herhangi bir hukuki mekanizma bulunmamaktadır. Yürütme organının meclisi feshetme yetkisi olmadığı gibi, çalışmasını engelleme, süresini uzatıp kısaltma yetkisi de bulunmamaktadır. Bu özellik, meclis hükümeti sistemini parlamenter hükümet sisteminden ayırt etmeye yarayan özellikler arasında sayılmaktadır³². Meclis hükümeti sisteminde meclisin kendisini toplantıya çağırma yetkisi olduğu gibi, meclisin kendi kendini feshetme yetkisi (özfesih) de bulunmaktadır³³.

Meclis hükümeti sistemini parlamenter hükümet sisteminin bir türü olarak kabul edenler de bulunmaktadır. Zira her iki hükümet sisteminin de saf başkanlık sisteminden temel farkı hem parlamenter sistemde hem de meclis hükümeti sisteminde yürütme organının görevine son verilebilmesidir. Zira parlamenter sistemde bakanlar kurulunun görevine güvensizlik oylamasıyla son verilebiliyorken, meclis hükümeti sisteminde yürütme organının görevine meclis tarafından son verilebilmektedir³⁴.

Meclis hükümeti sisteminin tartışmalı olarak nitelendirilebilecek bir özelliği ise tek meclisli bir yapı öngörmesidir. Bu özelliğin tartışmalı olmasının nedeni

Levha Yayınları 2020) 255.

²⁸ Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1989) 27.

²⁹ Anayurt (n 2) 517, 518.

³⁰ Aldıkaçtı (n 3) 21.

³¹ Özbudun (n 10) 53.

³² Özbudun (n 10) 55; Aldıkaçtı (n 3) 61.

³³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I* (Ekin Yayınevi 2011) 558; Turhan (n 4) 458.

³⁴ Özbudun (n 10) 55.

ise her ne kadar meclis hükümeti sisteminin saf halini ifade etmese de İsviçre'nin federal bir devlet olması sebebiyle çift meclisli bir yapıya sahip olmasındır³⁵.

II. İSVİÇRE MECLİS HÜKÜMET SİSTEMİ İLE 1920'DE ORTAYA ÇIKAN VE 1921 ANAYASASI İLE ANAYASAL NİTELİĞE KAVUŞAN HÜKÜMET SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Çalışmanın amacı doğrultusunda önce İsviçre hükümet sistemine değinilecektir. Zira İsviçre'de uygulanan hükümet sistemi üzerinde tartışmalar olsa da günümüzde meclis hükümeti sistemine en yakın örnek olarak gösterilmektedir. İsviçre'nin federal bir devlet olması, oydaşmacı demokrasi anlayışının uygulanması, doğrudan demokrasi anlayışının yarı doğrudan demokrasi araçları ile uygulanması aşağıda özellikleri belirtilecek olan kendine özgü bir hükümet sistemini oluşturmuştur.

Bir sonraki bölümde ise 1920'de temelleri atılan ve 1921 Anayasası ile anayasal boyut kazanan hükümet sistemi ele alınacak ve İsviçre hükümet sistemi ile karşılaştırılması neticesinde varılan sonuçlara yer verilecektir.

A. İSVİÇRE HÜKÜMET SİSTEMİ

Meclis hükümeti sistemi kavramsallaştırılırken, tıpkı Fransa'da Konvansiyon döneminde ve Türkiye'de 1920 TBMM hükümeti ile başlayan dönemde olduğu gibi genellikle olağanüstü dönemlerde ortaya çıktığı belirtilir. Günümüzde meclis hükümeti sisteminin saf halinin örneğini görmek mümkün olmasa da meclis hükümeti sistemine en çok yaklaşan ülke İsviçre'dir. İsviçre hükümet sistemi³⁶ meclis hükümeti sistemine benzeyen özellikleriyle uzun zamandır uygulanmaktadır³⁷.

İsviçre Federal Anayasası 1848 yılında kabul edilip, 1874 yılında büyük bir değişikliğe uğramıştır. Mevcut anayasa ise 1999 yılında kabul edilip, 2000 yılında yürürlüğe girmiştir³⁸. Her ne kadar 1999 yılında anayasa değişikliği yapılmış olsa da İsviçre'de mevcut olan kolejyal yürütme organı 1848'den itibaren değişmemiştir³⁹. Farklı kültürlerin barış içinde yaşadığı İsviçre'de federalizm ve doğrudan demokrasi kesintisiz uygulanan iki kurum olmuştur⁴⁰. Fransız Devrimi'ne kadar İsviçre anlaşmalarla birbirine bağlanmış bir kantonlar topluluğudur. Bunu modern

³⁵ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 256.

³⁶ İsviçre hükümet sisteminin meclis hükümeti sisteminden uzak olduğu yönündeki görüş için bakınız Kanadoğlu (n 27) 258.

³⁷ Anayurt (n 2) 518, 519.

³⁸ <https://www.britannica.com/place/Switzerland/Daily-life-and-social-customs> (Erişim tarihi 12.11.2023).

³⁹ İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)* (17. Baskı, Legal Yayıncılık 2023) 141.

⁴⁰ Wolf Linder ve Sean Mueller, *Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (Fourth Edition, Palgrave Macmillan 2021) 1.

anlamda, uluslararası bir anlaşmayla birleşmiş küçük, bağımsız devletlerden oluşan bir sistem olarak tanımlamak mümkündür. Tüm kantonlar özerk veya egemen devletler olduklarını iddia ettiğinden, bu gevşek konfederasyonda ortak kararların oybirliğiyle alınması gerekiyordu⁴¹. İsviçre daha önce üniter devlet yapılanmasını denediği için⁴² 1848 Anayasasıyla federasyon sistemi benimsemiştir ve yirmi altı kantondan oluşmaktadır⁴³. 1291 ile 1848 yılları arasında İsviçre Konfederasyonla yönetilmiştir ve konfederasyonun en eski örneğini oluşturmuştur⁴⁴. Ülke federal bir devlet olmasına rağmen 1848 öncesinde oluşturulan sistemden kaynaklı olarak resmi adı İsviçre Konfederasyonu'dur⁴⁵. Monarşik yönetime sahip ülkelerden farklı olarak geçmişte, İsviçre topraklarında hiçbir zaman güçlü, merkezi bir hükümet var olamamıştır⁴⁶.

Federal devlet yapısına sahip olan İsviçre'de kantonlar arasında büyük farklılıklar bulunmasına rağmen İsviçre Federal Anayasası kantonların eşit egemenlik hakkına dayanmaktadır. Örneğin anayasa değişikliği söz konusu olduğunda hem vatandaşların hem de kantonların oylarının çoğunluğu aranmaktadır. Her bir kanton nüfuslarına ve yüz ölçümlerine bakılmaksızın yalnızca bir oy hakkına sahiptir⁴⁷.

İsviçre'de siyasal sistemde doğrudan demokrasi anlayışının yanında oydaşmacı demokrasi anlayışı da mevcuttur. İsviçre dışında Hollanda, Belçika, Güney Afrika gibi pek çok ülkede güçlerin paylaşımına dayalı bir sistem görmek mümkündür⁴⁸.

1. Yasama Organı

İsviçre Federal Anayasası'nın 148. maddesinde⁴⁹ Federal Meclis (Bundesversammlung) ülkenin en yüksek otoritesi olarak ifade edilmiştir. Federal Meclis, çift meclisten oluşmaktadır. Çift meclislerden biri Ulusal Konsey (*Nationalrat*) diğeri ise Kantonlar Konseyi (*Ständerat*)dir. Federal Anayasa'nın 149. maddesine göre Ulusal Konsey, halkın seçtiği 200 temsilciden oluşur. Temsilciler, orantılı

⁴¹ Linder ve Mueller (n 40) 59.

⁴² 18. Yüzyılın sonunda İsviçre, Fransız ordusu tarafından işgal edilmiş ve İsviçre'de üniter bir devlet olan Helvet Cumhuriyeti kurulmuştur. Ancak bu dönemde yoğun bir biçimde isyanlar ve çatışmalar ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda, Fransa tarafından dayatılan sistemin uygulanamayacağı ve konfederasyonun merkezileştirilemeyeceği anlaşılmıştır. Ardından, 1848 yılında, Anayasa ile federasyon sistemi tesis edilmiştir. Mirosław Matyja, "The Swiss Model of Direct Democracy" (2019) 1 *Technium Social Sciences Journal* 41-43.

⁴³ Linder ve Mueller (n 40) 60.

⁴⁴ Gözler (n 33), 487.

⁴⁵ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 260.

⁴⁶ Ladner A, "Society, Government, and the Political System" in Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery Sophie Weerts, Stéphane Nahrath (ed.) *Swiss Public Administration Making the State Work Successfully* (Palgrave Macmillan 2019) 4.

⁴⁷ Thomas Fleiner-Gerster, The Concept of Constitution in Thomas Fleiner-Gerster, Silvan Hutter (ed.) *Federalism and Decentralization in Federal and Centralized States* (Routledge 2018) 144.

⁴⁸ Linder ve Mueller (n 40) 167, 168.

⁴⁹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en#art_148 (Erişim tarihi 11.11.2023).

temsil sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilir ve her dört yılda bir genel seçim yapılır. Her Kanton bir seçim bölgesini oluşturur. Meclisteki sandalyeler Kantondaki nüfuslarına göre belirlenmektedir ve her Kantondaki en az bir sandalyesi bulunmaktadır. Her kantonun meclise gönderdiği temsilci sayısı nüfusunun büyüklüğüne göre değişmektedir. Her Kanton yaklaşık 40.000 kişiye karşılık bir temsilciyi Ulusal Konsey'e göndermektedir. Temsilciler orantılı temsil sistemine göre belirlenmektedir⁵⁰.

Kantonlar Konseyi ise İsviçre Federal Anayasası'nın 150. maddesine göre kırk altı temsilciden meydana gelmektedir. Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden ve Appenzell Innerrhoden kantonlarının her biri Kantonlar Konseyi'ne birer temsilci seçer; diğer Kantondaki her biri iki temsilci seçer. Kantonlar Konseyi'nin seçimine ilişkin kurallar Kantondaki tarafından belirlenir. Kantonlar Konseyi'nde seçimler iki türlü çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır. İlk turda mutlak çoğunluk, ikinci turda ise basit çoğunluk aranmaktadır⁵¹.

İsviçre'de meclisin iki kanatlı olmasının sebebi federal bir devlet olmasının yanında ikinci mecliste bazı azınlıklara temsil imkanının sağlanmasının amaçlanmasıdır. Böyle bir sistemde azınlık temsili anlam ifade edebilmesi için iki meclisin yetkilerinin birbirine yakın olduğu, birinin diğerinden üstün olmadığı simetrik ve dengeli bir meclise ihtiyaç vardır. İsviçre de bu özellikleri taşımaktadır⁵². Her iki meclis de yasamaya ilişkin prosedürleri ve denetim mekanizmalarını başlatabilir. Bir kanun tasarısının kanunlaşabilmesi için her iki meclis tarafından da kabul edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle her iki meclis arasında uzlaşma aranmaktadır. Yeniden seçilmesi mümkün olmayan meclis başkanı, her iki meclise de başkanlık eder. Herhangi bir mecliste oyların eşit olması durumunda başkanın oyu belirleyici olur⁵³.

İsviçre'de meclisin sürekliliği ilkesi mevcuttur. Yürütme organı Federal Konsey tarafından alınan bir kararın değiştirilmesi ya da iptal edilmesi gerekirse, meclis zaman kaybetmeden bu işlemleri gerçekleştirebilecektir⁵⁴.

İsviçre Federal Anayasası'na göre Federal Meclis kanun yapmak dışında, Federal Konsey üyelerini seçmek, federal yargıçları seçmek ve atamak, savaş zamanında orduyu komuta edecek generalleri seçmek ve atamak, savaş ve barış ilanı ile af yetkisine de sahiptir⁵⁵.

⁵⁰ <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/bundesversammlung.html#:~:text=Switzerland%20has%20a%20bicameral%20parliament,four%20years%20by%20the%20people>. (Erişim tarihi 30.12.2023). Matyja (n 42) 48.

⁵¹ Matyja (n 42) 48.

⁵² Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler- Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları Tarihsiz) 28.

⁵³ Matyja (n 42) 48.

⁵⁴ Çelebi (n 4) 248.

⁵⁵ Hüseyin Murat Işık, "İsviçre Konfederasyonu Hükümet Sisteminin Meclis Hükümeti Sistemi

İsviçre’de meclis çok partili bir görünüme sahiptir. Hiçbir parti çoğunluğu elde edemez. Genellikle dört partili bir meclisten söz edilmesi mümkündür. Toplumdaki çok kültürlü yapı, mecliste partilerin görünümüne de yansımaktadır⁵⁶.

2. Yürütme Organı

İsviçre hükümet sistemi Shugart ve Carey tarafından hibrit bir model olarak nitelendirilmektedir. Bu hibrit modelde yürütme organının kaynağı meclisten ayrı değildir fakat her iki erk de birbirinden bağımsızdır. İsviçre’de kolejyal yürütme organı çift meclisli yasama organı tarafından belirli bir dönem için seçilmektedir⁵⁷. Ünlü siyaset bilimci Lijphart da İsviçre hükümet sistemini melez (hibrit) bir rejim olarak ifade etmektedir⁵⁸.

İsviçre’de yürütme fonksiyonu Federal Meclisin seçtiği Federal Konsey tarafından yerine getirilir ve görev süresi dört yıldır⁵⁹. İsviçre Federal Anayasası’nın 174. maddesine göre Federal Konsey ülkenin en yüksek yönetim ve yürütme otoritesi olarak tanımlanmıştır. Yürütme organı, meclisin tek tek seçtiği, eşit haklara sahip, her yıl değişen bir federal başkana sahip olan ve hükümet işlerini ortaklaşa yürüten yedi federal meclis üyesinden oluşan bir kolejyal yapıdan ibarettir⁶⁰. Federal Konsey’in başkanıyla birlikte iki kişi de başkan yardımcısı seçilmektedir. Federal Konsey başkanı aynı zamanda sembolik olarak devlet başkanlığı görevini üstlenir. Federal Konsey içinde başkan *primus inter pares*, eşitler arasında birinci konumdadır. Federal Konsey’in siyasi eğilim bakımından homojen bir yapıya sahip olması aranmaz. Ancak Federal Meclis’in kendisine verdiği talimatları yerine getirmek zorundadır. Federal Konsey’in meclise kanun önerisinde bulunma yetkisi de vardır⁶¹. Yürütme organının yasama organı tarafından doğrudan doğruya belirlenmesi ve meclisin programının uygulanması bakımından sistem meclis hükümeti sistemine benzemektedir.

Federal Konsey üyelerinin seçimi 1959 yılından beri sihirli formül anlaşması (*Zauberformel*) doğrultusunda belirlenmektedir. Sihirli formül anlaşması çok partili bir sistemin mevcut olduğu İsviçre’de gayri resmi bir şekilde uygulanmaktadır. Ulusal Konsey’de yer alan dört büyük parti Federal Konsey üyelerini belirlemektedir. Seçim sonuçlarıyla elde ettikleri güçleri oranında Federal Konsey’in

Bakımından Değerlendirilmesi” (2022) 27 (47) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 546.

⁵⁶ Lijphart (n 52) 29.

⁵⁷ Mathew Soberg Shugart and John M. Carey, *Constitutional Design and Electoral Dynamics* (First Edition, Cambridge University Press 1992) 78.

⁵⁸ Lijphart, (n 52) 63; Sistemi parlamenter sistem ve başkanlık sisteminden unsurlar içeren karma bir model olarak nitelendiren başka bir görüş için bakınız Kaboğlu (n 39) 141.

⁵⁹ Teziç (n 5) 502.

⁶⁰ Linder Wolf, Das Politische System der Schweiz in Wolfgang Ismayr (Ed.), *Die Politischen Systeme Westeuropas* (Springer 2004) 487.

⁶¹ Teziç (n 5) 502.



iki üyesi Radikallerden, iki üyesi Hristiyan Demokratlardan, iki üyesi ise Sosyal Demokratlardan oluşmaktadır, son bir üye ise İsviçre Halk Partisi milletvekilleri arasında belirlenmektedir. Meclisteki diğer partiler sandalyelerin %20'sinden azına karşılık gelmektedir⁶². Federal Konsey üyelerinin seçiminde ek bir ölçüt de farklı dilleri konuşan grupların güçleri oranında temsil edilmesidir. Konseyde Almanca konuşan üyelerin sayısı dört veya beşi bulunmaktadır. Bunun yanında bir ya da iki Fransızca konuşan üye bulunur ve sıklıkla İtalyanca konuşan bir üyenin de Federal Konsey'in içinde yer aldığı görülmektedir⁶³. Sihirli formül anlaşması 2003 yılına kadar devam etmiştir. 2003 yılına gelindiğinde ise Hristiyan Demokratların içinden yeni bir partinin ortaya çıkmasıyla Federal Konsey'de yer alan partilerin durumu değişmiştir⁶⁴.

Federal Konsey'in her iki meclis önünde de siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır⁶⁵. Bu nedenle de güven oylamasına yer verilmemiştir. Federal Konsey'in kurul halinde istifa ettiği bir örnek de bulunmamaktadır. Federal Konsey üyelerinin arasında görüş farklılıkları bulunsada dahi kararlarını kurul halinde vermeleri gerekmektedir. Karar oy birliğiyle alınmamış olsa bile kurul kararı niteliğinden uzaklaşmamaktadır⁶⁶. Federal Konsey'in yasama organını feshetme yetkisi bulunmadığı gibi yasama organının da Federal Konseyi görevden alma yetkisi bulunmamaktadır⁶⁷. İsviçre'de yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında Federal Meclis'in ve Federal Konsey'in birbirlerinin görev sürelerini sonlandıramaması nedeniyle hükümet sistemi sert kuvvetler ayrılığı olarak ifade edilmektedir. Zira sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde yasama ve yürütmenin sabit görev süresi olup her ikisinin de birbirlerinin görevlerine son vermesi mümkün değildir⁶⁸. Federal Konsey'in, meclis tarafından seçilmesine rağmen güvensizlik önergesi verilememesi sebebiyle devrilmesinin mümkün olmaması, Federal Konsey tarafından sunulan hükümet tasarılarının kabul edilmemesi durumunda Federal Konsey üyelerinin istifa etmesinin gerekmemesi⁶⁹ gibi nedenlerle İsviçre'de Federal Konsey'in güçlü olduğunu söylemek mümkündür ancak üstün değildir⁷⁰. Yürütme organının yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun ve güven oylaması mekanizmasının bulunmaması itibarıyla sistem parlamenter sistemden uzaklaşmaktadır.

⁶² Linder ve Mueller (n 28) 21.

⁶³ Lijphart (n 52) 27.

⁶⁴ Tolga Şirin, *Meclis Hükümeti-Rousseau'dan Marx'a, Lenin'den Atatürk'e Bir Ortak Kesen* (On İki Levha 2023) 52.

⁶⁵ Ali Fuad Başgil, *Demokrasi Yolunda* (Yağmur Yayınevi 2006) 187.

⁶⁶ Anayurt (n 2); Teziç (n 5) 502.

⁶⁷ Gözler (n 33) 564, 565; Anayurt (n 2) 520.

⁶⁸ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 259.

⁶⁹ Jürg Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule-Conflict Resolution in Switzerland* (University of North Carolina Press 1974) 43.

⁷⁰ Lijphart (n 49) 28.

Tüm sayılan özellikler değerlendirildiğinde her ne kadar yürütmenin yasama-
dan kaynaklandığı ve hükümetin genel siyasetinin meclis tarafından belirlendiği
bir sistem kurgulanmışsa da yasama organı ile yürütme organının karşılıklı olarak
birbirlerinin görevlerine son verme yetkilerini kullanamamaları sebebiyle İsviçre
Hükümet sistemini meclis hükümeti sisteminin saf hali olarak ifade etmek müm-
kün değildir⁷¹.

Her ne kadar anayasal olarak en üstün organ meclis olsa da uygulamada meclisin zayıf kalmasının sebebi İsviçre'deki doğrudan demokrasi uygulamasıdır⁷². İsviçre'de doğrudan demokrasi anlayışı mevcut olduğu ve bu sebeple de pek çok kanunun yürürlüğe girmesinde yarı doğrudan demokrasi araçları kullanıldığı için meclisin gücü zayıflamaktadır⁷³. İsviçre'de aynı zamanda oydaşmacı demokrasi anlayışı uygulanmaktadır. Oydaşmacı demokrasi, çatışmadan çok oydaşmayı vurgulayan, kapsayıcı, yönetici kadronun kapsamının geniş olmasını hedefleyen bir demokrasi anlayışıdır. İsviçre de bölünmüş bir toplum olduğu için oydaşmacı demokrasi anlayışının iyi bir örneğini oluşturmaktadır⁷⁴. İsviçre Federal Anayasası'nın ortaya çıkardığı devlet yapılanmasının oydaşmacı bir nitelik taşıması "konkordanz" demokrasisi olarak da adlandırılmasına sebep olmaktadır⁷⁵.

Siyasal hayatı etkileyen doğrudan demokrasi kavramı İsviçre'de 13. yüzyıldan itibaren ortaya çıkmıştır⁷⁶. Egemenliğin doğrudan doğruya halk tarafından kullanılması yani kural koyma, kuralları uygulama, iç ve dış siyaseti belirleme ve uyuşmazlık çözme yetkisinin halka ait olması doğrudan demokrasi anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Her ne kadar Antik Yunan'da ve İsviçre'nin küçük kantonlarında uygulama imkânı bulmuş olsa da günümüz modern devletlerinde doğrudan demokrasinin saf halinin uygulama imkânı bulması mümkün değildir. Halk egemenliği anlayışını ortaya koyan filozof Rousseau da doğrudan demokrasinin imkansızlığına vurgu yapmıştır⁷⁷. İsviçre'de ise halk girişimi, halk vetosu ve referandum gibi yarı doğrudan demokrasi⁷⁸ araçlarına yer verilmiştir. Bu araçlar seçmenlerin

⁷¹ Anayurt (n 2) 520; Gözler (n 33) 564; Bülent Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği* (Adalet Yayınevi 2009) 43-44.

⁷² Anayurt (n 2) 520; Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 260.

⁷³ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 260.

⁷⁴ Lijphart (n 52) 26-27.

⁷⁵ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 260; Şirin (n 58) 50.

⁷⁶ Loewenstein (n 13) 78.

⁷⁷ Anayurt (n 2) 542-543.

⁷⁸ Yarı doğrudan demokrasi anlayışı temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin birleşiminden meydana gelmektedir. Egemenliğin halk ile temsilciler arasında paylaşılmasıdır. Ancak doğrudan demokrasi ve temsili demokrasinin bir araya gelmesi bir çelişkiyi içinde barındırmaktadır. Temsili demokrasi egemenliğin temsilciler aracılığıyla kullanılmasına imkân verirken doğrudan demokrasi ise egemenliğin temsil edilemeyeceği ancak halk tarafından kullanılabilmesi esasına dayanmaktadır. Doğrudan demokrasi anlayışı da pek çok kurum gibi değişim geçirerek yarı doğrudan demokrasiye dönüşmüştür. Anayurt (n 2) 548.

İsviçre Parlamentosu tarafından alınan kararlar hakkında görüşlerini ifade etmelerine ve Federal Anayasada değişiklik teklifinde bulunmalarına olanak tanır⁷⁹. Yarı doğrudan demokrasi anlayışı halkın iradesinin karar alma süreçlerine dahil olmasını gerektirdiğinden bu anlayışa referandum demokrasisi adı da verilmektedir.⁸⁰ İsviçre siyasal hayatın referandum etrafında döndüğü ülke olarak ifade edilmektedir⁸¹. İsviçre'de federal nitelikte ilk referandum 19. yüzyılda anayasa referandumu şeklinde gerçekleşmiştir⁸².

İsviçre Federal Anayasası'nın 134. maddesinde on sekiz yaşını doldurmuş her vatandaşın Ulusal Konsey seçimlerine, federal halkoylamalarına katılabileceği, halk girişimi başlatabileceği ya da imzalayabileceği ve federal konularda referandum taleplerinde bulunabileceği ifade edilmiştir. Bu şekilde ihtiyari referanduma yer verildiği gibi İsviçre Federal Anayasası'nın 140. maddesinde zorunlu referanduma yer verilmiştir. Buna göre; Federal Anayasa değişiklikleri, kolektif güvenlik örgütlerine veya uluslar üstü topluluklara katılım, Anayasanın bir hükümüne dayanmayan ve geçerlilik süresi bir yılı aşan olağanüstü federal kanunların Federal Meclis'te kabul edilmesinin ardından bir yıl içinde referanduma sunulması gerekmektedir.

Kanunun resmi olarak yayımlanmasından sonraki yüz gün içinde oy kullanma hakkına sahip 50.000 kişi veya herhangi bir sekiz Kanton'un talep etmesi halinde ise isteğe bağlı referandum uygulanması mümkün olabilmektedir. İsviçre Federal Anayasası'nın 141. Maddesine göre federal kanunlar, geçerlilik süresi bir yılı aşan olağanüstü federal kanunlar, Anayasanın veya kanunun gerektirdiği ölçüde federal kararnameler ve Federal Anayasa'da sayılmış olan bazı uluslararası anlaşmalar isteğe bağlı referanduma sunulabilecek normlar arasındadır. Son olarak gereken çoğunluğa bakıldığında Federal Anayasa'nın 142. Maddesine göre; referanduma sunulan teklifler, oy verenlerin çoğunluğunun onaylaması halinde kabul edilir. Halkın ve Kantonların oyununa sunulan teklifler, oy verenlerin çoğunluğu ve Kantonların çoğunluğunun onaylaması durumunda kabul edilir. Bir Kantondaki referandumun sonucu Kantonun oyunu belirler. Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden ve Appenzell Innerrhoden kantonlarının her birinin yarım kanton oyu vardır.

İsviçre Federal Anayasası'nda hem yarı doğrudan demokrasi araçlarına yer verilmiş hem de çok kültürlü olan bu toplumda oydaşmacı demokrasi anlayışı be-

⁷⁹ <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html> (Erişim tarihi 22.12.2023)

⁸⁰ Anayurt (n 2) 549.

⁸¹ İlker Gökhan Şen, *Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar* (On İki Levha Yayıncılık 2013) 173.

⁸² Hamide Bağçeci, *Siyasal Katılım Aracı Olarak Referandum: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları* (On İki Levha Yayıncılık 2020) 222.

nimsenmiştir⁸³. Tüm bu açıklanan nedenlerle İsviçre hükümet sisteminin meclis hükümeti sisteminden sapmalar içeren kimilerine göre parlamenter sisteme kimilerine göre ise kuvvetlerin sert ayrılığı sistemi olan başkanlık sistemine yaklaşan kendine özgü bir hükümet sistemi olduğunu söylememiz mümkündür.

B. 1920'DE ORTAYA ÇIKAN VE 1921 ANAYASASI İLE ANAYASAL NİTELİK KAZANAN HÜKÜMET SİSTEMİ

1. 1920 TBMM Hükümetine Giden Süreç

30 Ekim 1918'de Mondros Ateşkes Antlaşması'ndan sonra Anadolu'nun dört bir yanı itilaf devletleri tarafından işgal edilmiş ve bu devletlerce sömürgeleşmiş bir köylü devleti arzulanmıştır. Bu dönemde Osmanlı iktidarının gücünü kaybetmesiyle yeni iktidarlar oluşmaya başlamıştır. Böylece de hem devlet hem de iktidar sorunu⁸⁴ baş göstermiştir. Bu gelişmeler üzerine kongre hareketleri ortaya çıkmıştır. 30 Ekim 1918 ile 23 Nisan 1920'de I. Büyük Millet Meclisi'nin⁸⁵ (I. Meclis) açılışı arasındaki döneme "Kongreler Dönemi" adı verilmektedir⁸⁶. Osmanlı Devleti'nde yaşanan siyasi ve anayasal gelişmeler ile Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi 1921 Anayasası'na giden sürecin temel taşlarını oluşturmaktadır⁸⁷. Ülkeyi işgalden kurtarmak amacıyla önce yerel kongre iktidarıyla bir direniş ortaya çıkmış ancak bölgesel nitelikli direniş hareketleriyle kurtuluşun sağlanamayacağının anlaşılması üzerine Mustafa Kemal'in liderliğinde direniş merkezileşmiş böylece de başarıya ulaşılmıştır⁸⁸. Tanör, Mondros Ateşkes Antlaşması sonrasında düzenlenen herhangi bir toplantı ile tüm vatani ya da bölgesel kurtuluşu amaçlayan kongrelerin birbirinden farklı olduğuna dikkat çekmiş; dernekleri aşan, temsil gücüne sahip, bölgesel ya da ülkesel düzeyde kararlar ortaya

⁸³ Bağcı (n 82) 223.

⁸⁴ Kurtuluş Savaşı Döneminde işgallere karşı mücadele ile birlikte siyasal bir süreç de yaşanmıştır. Ömür Sezgin, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu* (2. Baskı, İmge Kitabevi 2005) 8. I. Dünya Savaşı'nın bütün olumsuz sonuçlarına rağmen Türkiye'de ülkenin işgalden kurtuluşu ve yeni bir devletin kuruluşu süreci yaşanmıştır. Bülent Tanör, *Kuruluş (Türkiye 1920 Sonraları)* (Cumhuriyet Yayınları 1997) 9.

⁸⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin I. Dönemi 23 Nisan 1920'de başlamış fiilen 21 Mayıs 1923 tarihine kadar sürse de hukuki olarak 11 Ağustos 1923 tarihine kadar devam etmiştir. Bu dönem "İlk Meclis" ya da "Birinci Meclis" olarak adlandırılmaktadır. I. Meclis Kurtuluş Savaşını yürütüp kazanan meclistir. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, *İlk Meclis* (Cumhuriyet Yayınları 1999) 6. Cumhuriyeti ilan eden II. Meclistir.

⁸⁶ Bülent Tanör, *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)* (AFA Yayınları 1992) 11-17; İhsan Güneş, *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923)* (2.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2008) 249; Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Dönemi'nde Devlet Erkleri ve İdare* (1. Baskı, İletişim Yayınları 2001) 41.

⁸⁷ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (24. Baskı, Yapı Kredi Yayınları 2014) 225.

⁸⁸ Ahmet Demirel, *İlk Meclis'in Vekilleri Milli Mücadele Döneminde Seçimler* (3. Baskı, İletişim Yayınları 2017) 18.

koyan oluşumları mercek altına almıştır⁸⁹.

I. Büyük Millet Meclisi'nin açılmasına giden sürecin öncesinde ortaya çıkan yerel kongre iktidarlarında, Amasya Genelgesi, Erzurum ve Sivas Kongrelerinde “milli egemenlik” kavramı üzerinden hareketle bağımsızlığın elde edilebileceği vurgulanmıştır. Yerel Kongre İktidarları Sivas Kongresi ile birleştirilmeye başlanmış ve Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti adını alarak ulusal bir boyuta ulaşmıştır⁹⁰. Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti ulusal bir cepheyi oluşturarak I. Büyük Millet Meclisi iktidarının adımları atılmıştır⁹¹. Bu dönemde Mustafa Kemal ulusal boyuta ulaşan harekete meşruiyet kazandırmak amacıyla Anadolu’da bir meclisin toplanmasını istemesine rağmen⁹² Sivas’ta gerçekleştirilen Heyet-i Temsiliye (Temsil Heyeti) toplantısında Meclis-i Mebusan’ın İstanbul’da toplanması yönünde sonuca ulaşılmıştır. Bu dönemde Ali Rıza Paşa liderliğindeki İstanbul hükümeti Sivas Temsil Heyeti ile ılımlı ilişkiler kurmaya çalışmış ve Sivas Heyet-i Temsiliyesi’ni tanımıştır⁹³. Bu dönemde Ali Rıza Paşa hükümetinden Bahriye Nazırı Salih Paşa ile Mustafa Kemal arasında yapılan Amasya Mülakatı sonrasında 7 Ekim 1919 tarihli İntihab-ı Mebusan Kararnamesine göre Aralık ayında genel seçimler yapılmıştır⁹⁴.

12 Ocak 1920 tarihinde son Osmanlı Mebusan Meclisi toplanmıştır. Son Osmanlı Mebusan Meclisinde ağırlıklı olarak Müdafaa-i Hukuk yanlısı milletvekilleri bulunmaktadır. Her ne kadar mecliste Müdafaa-i Hukuk grubunun kurulması amaçlansa da başarılı olunamamıştır ancak bu dönemde Misak-ı Milli kabul edilmiştir. Misak-ı Milli’nin temelleri önceden Mustafa Kemal tarafından belirlenmiştir. Misak-ı Milli’nin kabulü ile İstanbul Hükümetinin Temsil Heyeti ile kurduğu ilişki İtilaf devletlerinin İstanbul’u işgalini hızlandırmıştır⁹⁵. Son Osmanlı Mebusan Meclisi Misak-ı Milli kararı aldıktan sonra 16 Mart 1920’de İstanbul’un işgalinin ardından 18 Mart 1920’de çalışmalarına ara vermiş, 11 Nisan 1920’de ise Damat Ferit Paşa tarafından Meclis feshettirilmiştir⁹⁶.

⁸⁹ Tanör (n 86) 19-20.

⁹⁰ Tanör (n 87) 228- 229.

⁹¹ Tanör (n 87) 228.

⁹² Mustafa Kemal Samsun’a çıkmadan aklında millet egemenliğine dayalı ve bağımsız bir Türk devleti kurma iradesi içinde olduğunu ve Samsun’a ulaştığında bunu uygulamaya koyduğunu Nutuk’ta ifade etmiştir. Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk* (Yay. Haz. Burak Mert Oldaç) (4. Baskı, Fark Yayınları 2020) 14.

⁹³ Demirel (n 88) 37; Tanör (n 87) 229.

⁹⁴ Bu dönemde temel istek ilk aşamada yürürlükte bulunan Kanun-ı Esasi’ye göre milli iradeyi tecelli ettirmektir. Sezgin (n 84) 22; Tanör (n 87) 229-230; Olağanüstü bir dönemde olmasına rağmen seçimler gerçekleştirilmiştir. Yalnızca genel seçimlerin gerçekleştirilmiş olması değil sonuçları da Müdafaa-i Hukuk hareketinin İstanbul hükümeti üzerindeki başarısını göstermektedir. Akın (n 86) 42.

⁹⁵ Demirel (n 88) 70.

⁹⁶ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin Yayınları 2019) 66-67.

Meclis-i Mebusan'ın dağılmasından sonra Temsil Heyeti adına Mustafa Kemal tarafından Ankara'da "olağanüstü yetkilere sahip bir meclis" in toplanmasına karar verilmiştir. İlk başta "kurucu meclis"⁹⁷ ifadesini kullanıp bu meclisin rejimi değiştirme yetkisine sahip olacağını vurgulamak istemesine rağmen, halkın alışık olmaması ve bu ifadenin kullanım amacını açıklayamayacağı gibi sebeplerle "kurucu meclis" yerine "olağanüstü yetkilere sahip bir meclis" ifadesini kullanmayı tercih ettiği Mustafa Kemal Atatürk tarafından Nutuk'ta ifade edilmiştir⁹⁸. Olağanüstü yetkilere sahip olan ve 23 Nisan 1920'de açılan meclisin seçim yöntemi 17 Mart 1920'de yayımlanan İntihabat Tebliği (seçim bildirgesi) ile belirlenmiştir⁹⁹. Söz konusu seçim bildirgesi ile nüfuslarına bakılmaksızın her livadan beş milletvekili seçilecektir. İki dereceli seçime benzeyen bir şekilde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yerel yönetim kurulu üyeleri seçim yapacaktır. Seçim bildirgesinde dikkat çeken bir husus da İstanbul'daki Meclis-i Mebusan'dan gelecek olan üyelerin de seçilmiş sayılmalarıdır¹⁰⁰.

I. Meclis¹⁰¹, hukuki temsilin yanı sıra sosyolojik temsiliyet düzeyi de oldukça yüksek bir meclistir. Her ne kadar halk kitleleri ile köylüler temsil edilenlerin dışında kalsa da siyasi, toplumsal ya da dinsel açıdan toplumda öne çıkan bürokratlar, çiftçiler, tüccar ve din adamları mecliste temsil edilmişlerdir. Ancak İkinci Meclis döneminde askeri ve sivil bürokratlar ağırlıklı olarak mecliste yer almışlardır¹⁰².

23 Nisan 1920'de açılan meclisin adının ne olacağı tartışma konusu olmuştur.

⁹⁷ Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma* (Yayına Hazırlayan Ahmet Kuyaş, Yapı Kredi Yayınları 2015) 497; Öykü Didem Aydın, "Biz, Halk: "Egemenliğin Sahibi" Halkın-Kurucu- Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı: ABD ve Latin Amerika'nın Genel Çizgilerinden Türkiye İçin Bir Modele Doğru (Yetkin Yayınları 2011) 468; Savaş, devrim, darbe gibi durumlarda ortaya çıkan asli kurucu iktidar hukuken sınırsız bir iktidardır. Kemal Gözler, *Kurucu İktidar* (Ekin Kitabevi 1998) 70.

⁹⁸ Atatürk (n 92) 312. Bu dönemde son Osmanlı Mebusan Meclisi Başkanı ve anayasa hukukçusu Celalettin Arif Bey arasında görüş farklılığı olmuş, Celalettin Arif Bey olağanüstü yetkilere sahip olan meclisin Meclis-i Mebusan'ın devamı olduğunu düşünmüştür, olağanüstü yetkilere sahip meclisin kanuna dayanması gerektiğini ifade etmiştir. Atatürk (n 92) 313-315; Sezgin (n 84) 26.

⁹⁹ Fendoğlu (n 15); Gözler (n 96) 67. Bu tebliğde hilafetin ve saltanatın merkezi olan İstanbul'un işgal edildiğinden bahsedildikten sonra meclisin ve diğer devletin temel organlarının işleyemez hale geldiği belirtildikten sonra, Meclis-i Mebusan'ın dağılmasında da değinilerek saltanat ve hilafetin bağımsızlığını sağlayacak tedbirler alınması için olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin Ankara'da toplanacağı ifade edilmiştir. Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri" (1958) 23 (4), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 228.

¹⁰⁰ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Parlamento Hukuku* (Yetkin Yayınları 2022) 71; Tanör (n 87) 230, 231.

¹⁰¹ Ankara'da toplanan olağanüstü yetkilere sahip meclisin adı ilk açılış törenleri hakkındaki genelgede yer almıştır. 23 Nisan 1920'de Meclisin açılışında da "Büyük Millet Meclisi" ifadesi kullanılmış ardından da Türkiye Büyük Millet Meclisi adını almıştır. Tanör (n 87) 233.

¹⁰² Özbudun (n 10) 2, Sosyolojik temsiliyet oranı yüksek olan bu meclisin açıldığı dönem esas alındığında sadece demokratik bir temsil organı oluşturmaktan ziyade milli mücadelede toplumsal dinamikleri harekete geçirmektir. Osman Can, "1921 Anayasası'nın 100. Yılı: Bir İstisnai Başarı ve Dramatik Başarısızlık Hikâyesi" (2021) 38 (1), Anayasa Yargısı Dergisi 134.

Meclisin adının ne olacağı konusunda, meclisteki milletvekillerinden “Meclis-i Mebusan”, “Meclis-i Kebir” ve “Kurultay” gibi öneriler gelmiştir¹⁰³. Bu önerilerden sonra meclisin açılış konuşmasında “Büyük Millet Meclisi” ifadesi kullanılmıştır ancak 24 Nisan 1920’de Müfit Efendi verdiği önergeyle meclisin adının belirlenmesini istemiştir¹⁰⁴. Ancak 23 Nisan 1920’de meclisin aldığı ilk karar olan 1 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sureti Teşekkülü Hakkında Karar’da meclisin adının Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğu anlaşılmaktadır¹⁰⁵. Meclisin adı için getirilen öneriler, mecliste birbirinden çok farklı bakış açısına sahip milletvekillerinin olduğunu göstermektedir.

24 Nisan 1920’de Mustafa Kemal’in yaptığı konuşmada meclisin açılmasına kadar geçen dönem özetlenmiştir. Üç bölümden oluşan konuşmanın birinci bölümünde Mondros Ateşkes Antlaşması’ndan Erzurum Kongresine kadar geçen dönem, ikinci bölümde Erzurum Kongresinden İstanbul’un işgal edildiği 16 Mart tarihine kadar geçen dönem ve son olarak üçüncü bölümde ise 16 Mart’tan meclisteki konuşmaya kadarki dönem ele alınmıştır¹⁰⁶. Bu konuşmada millet ve milli egemenlik vurgusu yapılmış, meclisin olağanüstü yetki ile toplandığı belirtildikten sonra hilafet ve saltanatın yabancı baskısından kurtarılmasından bahsedilmiştir¹⁰⁷. Mustafa Kemal ülkenin bağımsızlık mücadelesinin dışında stratejik bir hamleyle toplumun dini ve geleneksel değerlerine bağlılığını düşünerek saltanat ve hilafet makamlarının yabancı baskısından kurtarılmasından bahsederek padişaha da karşı olunmadığı izlenimini yaratmıştır¹⁰⁸.

¹⁰³ Güneş (n 86) 71.

¹⁰⁴ Güneş (n 86) 71.

¹⁰⁵ Tanör (n 87) 233.

¹⁰⁶ Atatürk’ün 24 Nisan 1920’de mecliste yaptığı konuşma, https://www5.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/1d1yy1.htm (Erişim tarihi 19.12.2023).

¹⁰⁷ milli egemenliğin her şeyden önce sağlanması amacıyla Büyük Meclisimiz olağanüstü yetki ile toplanmıştır. Seçimlerin tam bir ivedilikle ve sıcak bir ilgi ile yapılması hukuki durumumuzun bütün milletçe de aynı görüş içinde anlaşıldığını ve kavrandığını göstermektedir. Ayrıca, Büyük Meclisimizin kuruluş şekli ve esasları, milli iradeye içtenlikle ve büyük bir güçle dayandığını göstermektedir. Meclisimizde oluşan ve beliren milli kudretimiz, Hilâfet makamı ve saltanatı yabancı baskısından kurtaracak ve Osmanlı devletini dağılma ve tutsaklıktan kurtarma önlemleri alacaktır. Tam bağımsızlığa sahip, hilâfet makamına vicdani bağlılığı ile övünen, islâm dünyası içinde yaşama anlayışını kendinde gören bir milletin tutsak olamayacağı inancıyla, davranışlarımızı adım adım izleyen bütün medeni dünya ve insanlık sizlere yardımcı olacaktır. (Sıcak alkışlar) İstanbul faciasını izleyen günlerden şu ana kadar Temsil Heyetimiz milletler arasındaki birlik ve dayanışmayı korudu. Osmanlı kanunlarının yürürlüğünü sağladı. Çalışmalarından alıkonulan devlet gücünün yokluğunu hissettirmemeye çalıştı. Bundan dolayı genel güvenliği korumuş ve savunmuş olmakla görevini gereği gibi yaptığından emindir. Bu dakikadan itibaren, yedi yüz yıl boyunca onurlu ve yüce bir yaşam sürdükten sonra yok olma uçurumunun kenarında ancak ayakta durabilen Osmanlı Milletinin geleceğinin sorumluluğu, sayın Meclisimizin çalışma gücünü artıran bir neden olacaktır.” Atatürk’ün 24 Nisan 1920’de mecliste yaptığı konuşma, https://www5.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/1d1yy1.htm (Erişim tarihi 19.12.2023).

¹⁰⁸ Güneş (n 86) 67.

24 Nisan 1920'deki konuşma bir önergeye ile meclise sunulmuş ve daha sonra meclis kararına dönüşmüştür. Bu kararda meclisin yalnızca bir yasama ve denetleme organı olmadığından, yürütme işlerini görmek üzere kendi içinden seçeceği bir heyetten bahsedilmiştir¹⁰⁹.

Meclis kararına dönüşen önergeye göre bir hükümet kurulması zorunludur ancak geçici olarak bile hükümet başkanının ya da padişah vekilinin seçilmesi mümkün değildir. Mecliste yoğunlaşan milli irade vatanın kaderine el koymuştur ve meclisin üstünde bir güç yoktur. TBMM yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplar. Meclisten seçilecek bir heyet hükümet işlerini yürütür. Meclis başkanı da bu heyetin başkanıdır¹¹⁰. Kabul edilerek meclis kararına dönüşen bu önerge şekli anlamda bir anayasa olmamasına rağmen maddi anlamda anayasal niteliktedir.

Bu dönemde Kanun-ı Esasi'ye değinilmeksizin düzenlemeler yapılmıştır. Mustafa Kemal tarafından bir hükümetin oluşturulmasının savunulduğu bu dönemde meclisteki bazı milletvekilleri yürütme işlerinin meclis encümenleri tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Çünkü aynı milletvekilleri saltanat ve hilafet kurtarıldıktan sonra eski rejime dönüleceğinden kalıcı kurumlar yaratmaya gerek olmadığını düşünmektedirler¹¹¹.

25 Nisan 1920 tarih ve 5 sayılı kararla “kuvve-i icraiye” yürütme kuvveti oluşturulmasına karar verilmiştir. Bunun için de hazırlık yapılması amacıyla 15 kişilik bir Layiha Encümeni belirlenmiştir. Yürütme işlerini geçici olarak gerçekleştirmek üzere “Muvakakat İcra Encümeni” oluşturulmuştur. Başında Mustafa Kemal'in bulunduğu Encümen ilk hükümet işlevine sahip olmuştur¹¹². Ardından 2 Mayıs 1920'de 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Heyetinin Suret-i İntihabına Dair Kanun ile meclis hükümeti sistemi kanuni bir çerçeve içine alınmıştır¹¹³.

2 Mayıs 1920 tarihli kanun “Muvakakat İcra Encümeni” şeklindeki geçici yürütme kurulunun varlığına son vermiş, “İcra Vekilleri Heyeti” kalıcı olarak varlık kazanmıştır ve icra vekillerinin milletvekilleri arasından tek tek mutlak çoğunlukla seçileceğini düzenlemiştir. Böylelikle saltanatın devamı ile yeni bir devlet arasında şekillenen çatışmalar icra vekilleri heyetinin yetkileri üzerine odaklanmıştır¹¹⁴. Meclis başkanının doğal başkanı olduğu İcra Vekilleri Heyeti kanunları yürütme gücüne dahi sahip değildir. Yasama ve yürütme kuvvetlerini elinde toplayan tek güç ise meclistir¹¹⁵. 3 sayılı kanunun görüşülmesi sırasında kabulü aşamasında ilginç bir durum yaşanmıştır. Kanunun bir anayasa değişikliği niteliği taşıdığı ge-

¹⁰⁹ Tanör (n 87) 234.

¹¹⁰ Atatürk (n 92) 324.

¹¹¹ Tanör (n 87) 236.

¹¹² Tanör (n 87) 236.

¹¹³ Can (n 102) 148.

¹¹⁴ Sezgin (n 84) 30.

¹¹⁵ Tanör (n 87) 237.

rekçesiyle özel bir çoğunlukla kabul edilmesi gerektiği ileri sürülmüş nihayetinde de meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu yerine toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğuyla tasarı kabul edilmiştir¹¹⁶.

5 Eylül 1920 tarihinde kabul edilen Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesine göre hilafet ve saltanatın, vatanın ve milletin kurtuluşunu sağlama amacı gerçekleşinceye kadar Büyük Millet Meclisi aralıksız olarak toplanacaktır¹¹⁷. Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda da saltanat ve hilafet vurgusu yapıldığı ve meclisin istimrarı ilkesine yer verildiği görülmektedir.

23 Nisan 1920'de meclisin açıldığı tarihten 1921 Anayasası'nın kabul sürecine kadar bir değerlendirme yapıldığında, milli mücadele döneminin olağanüstü koşullarında henüz anayasa kabul edilmeden yukarıda yer verilen kanuni düzenlemelerle meclis hükümeti sistemi ortaya çıkmıştır. Bu dönemde güçler mecliste toplanarak hızlı karar alınması sağlanmış, henüz saltanat ve hilafetten vazgeçmemiş meclis çoğunluğuyla ve çeşitli stratejik hamlelerle önce milli mücadelede başarı sağlanmış ardından da “Cumhuriyet” rejimine giden yolda adım adım ilerleme kaydedilmiştir.

1921 Anayasası'nın Türk anayasal tarihinde çok büyük bir önemi ve pek çok istisnai özelliği bulunmaktadır. 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği dönemde halen yürürlükte olan 1876 tarihli Kanun-ı Esasi ilk şekli itibarıyla Osmanlı Devleti'ni mutlak monarşiden meşruti monarşiye dönüştürememiş bir anayasadır. Kanun-ı Esasi'deki 1909 değişiklikleri ile her ne kadar meşruti monarşiye geçiş yaşanmış olsa da iktidarın sahibi hanedan ailesi olduğu için egemenliğin kaynağından beşerileşmesinden söz edilmesi mümkün değildir.

Meclis 23 Nisan 1920 ile 20 Ocak 1921'de Anayasa'nın kabulüne kadar geçen sürede kendisini Kanun-ı Esasi ile bağlı saymış ancak olağanüstü yetkilere sahip bir meclis olarak anayasada değişiklik yapma yetkisini de kendisinde görmüştür¹¹⁸. Ancak meclisteki saltanat ve hilafetten yana olan milletvekillerinin tepkisini çekmemek adına sistem henüz Cumhuriyet rejimi¹¹⁹ olarak nitelendirilememiştir.

1921 Anayasası'nın kabulüne giden süreçte, önce İcra Vekilleri heyeti tarafından bir metin hazırlanmış ardından da bu metnin adı her ne kadar “Anayasa Tasarısı” olsa da halkçılık programı olarak anılan bir belge olmuştur. Otuz bir maddeden oluşan ve 13 Eylül 1920'de Meclis Başkanlığı'na sunulan metin uzun

¹¹⁶ Özbudun (n 10) 48.

¹¹⁷ Sezgin (n 84) 61.

¹¹⁸ Tanör (n 87) 246.

¹¹⁹ Cumhuriyetin kuruluşundan iki kuruluş anlaşılmaktadır. Cumhuriyetin birinci kuruluşu, yerel kongre iktidarları, halkçılık programı ve 1921 Anayasası'nın kabul ediliş süreci ve milli egemenlik ilkesinin kabulünden oluşmaktadır. Cumhuriyetin ikinci kuruluşu ise uzun 1923 olarak adlandırılmaktadır, Cumhuriyetin ilanı ve bu dönemde alınan siyasal kararları da içine alan bir dönemi ifade etmektedir. Dinçer Demirkent, *Bir Devlet İki Cumhuriyet* (Birinci Baskı, Ayrıntı Yayınları 2017) 23, 24.

tartışmaların ardından özel bir encümene (Encümen-i Mahsus) gönderilmiştir¹²⁰. Encümen-i Mahsus çalışmalarını tamamladıktan sonra Anayasa tasarısı olarak hazırlanan belge meclise gönderilmiş ve mecliste görüşülüp tartışıldıktan sonra 20 Ocak 1921 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir¹²¹.

1921 Anayasası pek çok özelliği bakımından Türk Anayasal tarihinde özel bir yere sahiptir. Çünkü meclis hükümeti sisteminin bir örneği olan Fransız Konvansiyon Sisteminde terör döneminde barış gerçekleşene kadar anayasanın askıya alındığı bir dönem yaşanmasına rağmen Türkiye’de Millî Mücadele döneminde anayasa yapılmış ve hatta Kurtuluş Savaşında mücadele eden ordular bile “TBMM Hükümeti Orduları” şeklinde nitelendirilmiştir¹²².

23 madde ve bir de ayrı maddeden oluşan 1921 Anayasası Türk anayasal tarihindeki tek yumuşak anayasadır¹²³. Çünkü anayasanın ne şekilde değiştirileceğine ilişkin hüküm içermemektedir. Çerçeve anayasa özelliği gösteren anayasa, yargı erkini ve temel hak ve özgürlükleri düzenlememiştir¹²⁴. İki anayasalı bir dönem yaşanmıştır. Ancak 1921 Anayasası’nın en devrimci ve tarihe damgasını vuran ilkesi ise 1. maddesinde yer alan “Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir”¹²⁵ ifadesiyle milli egemenlik ilkesidir. 1921 Anayasası’yla birlikte egemenliğin kaynağı padişah, kağan ya da sultan olmaktan çıkmış egemenliğin kaynağı millet olmuştur¹²⁶. Söz konusu ilke egemenliğin kaynağını beşerilerştirmiştir ve kendisinden sonra gelen anayasalarda da ilke korunmuştur.

2. 1921 Anayasası’nda Benimsenen Hükümet Sistemi

1921 Anayasası’nda düzenlenen yasama-yürütme ilişkileri incelendiğinde, bazı özelliklerinin meclis hükümeti sistemine, bazı özelliklerinin de parlamenter sisteme benzediği görülmektedir. Meclisin olağanüstü bir niteliğe sahip olması,

¹²⁰ İhsan Güneş, “Teşkilati Esasiye Kanunu’nun (1921 Anayasası’nın) Yapılış Süreci” (2020) 20 (2) Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 238-240.

¹²¹ Güneş (n 120) 244.

¹²² Sezen Kama Işık, “1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sisteminin Özgünlüğü ve Tarihten Günümüze Karşılaştırmalı Bir Analizi” içinde Ömer Anayurt ve Yusuf Tekin (Ed.), *1921 Anayasası’nın Kabul Edilişinin 100. Yılı Ulusal Sempozyumu* (TBMM Basımevi 2022) 184.

¹²³ 1921 Anayasası yumuşak bir anayasa olmasına rağmen I. Meclis döneminde herhangi bir değişiklik yapılmamış, geçerliliği ve bağlayıcılığı konusunda tereddüt yaşanmaksızın uygulanmış ve saygı görmüş bir anayasadır. Can (n 102) 141.

¹²⁴ Tanör (n 87) 253.

¹²⁵ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> (Erişim tarihi 10.11.2023).

¹²⁶ Gülden Çamurcuoğlu, *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi* (Astana Yayınları 2016) 262. Tıpkı Fransız Devriminde milli egemenlik anlayışının kurucusu Sieyès’in egemen iktidar tacını kralın başından alarak, milletin başına koyduğu gibi. Göze (n 11) 246; Halkçılık programı çerçevesinde şekillenen Anayasa egemenliği millete vererek sekülerleşme yolunda da önemli bir adım atmıştır. Murat Sevinç ve Dinçer Demirkent, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları* (1. Baskı, İletişim 2017) 45.

kuvvetler birliği ilkesinin kabul edilmiş olması, devlet başkanının yokluğu, yürütme organının meclis tarafından belirlenmesi, meclisin sürekliliği ve yürütme organının meclisi etkileme araçlarının bulunmaması gibi özellikleri bakımından sistem meclis hükümeti sistemi özelliği göstermektedir. Aşağıda 23 Nisan 1920'de Meclisin açılmasıyla kabul edilen ve 1921 Anayasası'nın kabulü ile anayasal niteliğe kavuşan hükümet sisteminin çeşitli özellikleri açıklanacaktır.

1921 Anayasası'nın çizdiği modelde olağanüstü yetkilere sahip bir meclis bulunmaktadır. Olağanüstü koşullardan geçerken ülkeler genellikle meclis hükümeti sistemini tercih etmektedir. Ülkenin kurtuluş mücadelesi içinde ortaya çıkan ve siyasal rejimi değiştirme yetkisine sahip olan bir olağanüstü yetkilere sahip bir meclis ortaya çıkmıştır¹²⁷.

TBMM'nin olağanüstü yetkilere sahip olması hem yasama hem de yürütme yetkisini kendisinde toplamasına neden olmuştur. Yasama organının içinde mevcut olan "İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla yürütme yetkisi kullanılmıştır¹²⁸. İcra Vekilleri Heyeti, meclisin içinde meydana gelmiş ve meclise bağımlı biri kuruldu. İcra Vekilleri Heyeti henüz 1921 Anayasası yapılmadan 25 Nisan 1920 tarihli bir kararla doğmuştur. Bu karar doğrultusunda çıkarılan bir kanunla¹²⁹ on bir kişilik İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmuştur¹³⁰. Anayasanın 8. ve 9. maddelerine göre İcra Vekilleri Heyeti kendilerine bir başkan seçerler ancak heyetin doğal başkanını Meclis başkanıdır. Meclis, hükümetin bölündüğü daireleri (bakanlıkları) kendi seçtiği vekiller aracılığıyla idare eder. Meclis, vekilleri atama ve azletme yetkisine sahiptir¹³¹.

1921 Anayasası'nın 2. maddesinde yasama organının klasik yetkisinin yanında yürütme yetkisine de sahip olduğu "*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*" düzenlemesi ile Anayasa'nın 3. maddesindeki "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" unvanını taşır" ifadesi birlikte değerlendirildiğinde, meclisin klasik yasama yetkisinin yanında yürütme yetkisine de sahip olduğu görülmektedir¹³². Anayasa, kuvvetler bir-

¹²⁷ Ergun Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği", Özbudun E, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği" içinde Hamit Emrah Beriş (der), *Türkiye Büyük Millet Meclisinin 100. Yılına Armağan* (TBMM Basımevi 2022) 172.

¹²⁸ Özbudun (n 127) 173-174.

¹²⁹ TBMM İcra Vekilleri Heyeti'nin Sureti İntihabına Dair Kanun'a göre, İcra Vekilleri Heyeti Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından mutlak çoğunlukla seçilmektedir. Ardından yapılan bir kanun değişikliğiyle İcra Vekilleri Heyeti için aday gösterme işinin TBMM başkanı tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak başka bir kanunla da tekrar ilk yöneme dönülmüştür. Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (3. Baskı, İmge 2011)182.

¹³⁰ Turhan (19) 27; A. Selçuk Özçelik, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Birinci Cilt Umumi Esaslar* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1961) 218.

¹³¹ Tanör (n 87) 259.

¹³² Gözler (n 96) 71; Tanör (n 87) 258; Turhan (n 19) 26.

liği sistemi üzerinde şekillenen ve devletin yasama ve yürütme erklerinin yasama organında şekillendiği meclis hükümeti sistemini öngörmektedir¹³³.

1921 Anayasası'nda 29 Ekim 1923 tarihinde gerçekleştirilecek değişikliğe kadar devlet başkanlığı makamı öngörülmemiştir. Mustafa Kemal, devlet başkanlığı makamı olmadan bir hükümet oluşturmak zorunda olduklarını 24 Nisan 1920'de meclis görüşmelerinde ifade etmiştir¹³⁴. 1921 Anayasasının ilk şeklinde devlet başkanlığı makamının oluşturulmamasının temel sebebi, hükümet sisteminin mutlaka meclis hükümeti sisteminin karakteristik özelliklerine sahip olması değildir. Dönemin siyasi koşulları ve kurtuluş mücadelesi birlikte değerlendirildiğinde monarşinin başında bir kimse varken devlet başkanlığı makamının oluşturulmasıyla saltanat yanlısı olan kesimin tepkisinin çekilmemesi gerekiyordu¹³⁵. 1921 Anayasası'nda meclis başkanının özel ve üstün bir konumu bulunmadığı gibi, parlamenter sistemdeki gibi siyasi sorumsuzluğu da mevcut değildir¹³⁶.

Meclis hükümeti sisteminin karakteristik özelliklerinden bir olan meclisin sürekliliği (istimrarı) ilkesi 1921 Anayasası'nın oluşturduğu hükümet sisteminde de geçerlidir. Meclisin aynı zamanda yürütme yetkisine sahip olması, meclisin sürekliliği ilkesini yani toplanık halde bulunmasını zorunlu kılmaktadır¹³⁷.

Meclis hükümeti sisteminin diğer bir yansıması ise parlamenter hükümet sisteminin önemli silahlarından biri olan meclisi feshetme yetkisinden İcra Vekilleri Heyeti'nin yoksun olmasıdır¹³⁸.

1921 Anayasası'nda uluslararası antlaşma yapma yetkisi görüşme, imza ve onay aşamalarıyla TBMM'ye tanınmış bir yetkidir. Bu husus Anayasanın 7. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Temsilciler tarafından yapılmış antlaşmalar da meclis adına yapılmış sayılır¹³⁹.

1921 Anayasası'nda meclis hükümeti sisteminin karakteristik özellikleri görüldüğü gibi meclis hükümeti sisteminden uzaklaşan özellikleri de bulunmaktadır.

1921 Anayasasında yargıya ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Kanun-ı Esasi'nin de yürürlükte olduğu iki anayasalı dönemin varlığı kabul edildiği için, yargı konusunda Kanun-ı Esasi'deki hükümlerin uygulanması anlayışı hâkim olmuştur¹⁴⁰. Ancak Anayasada yargıya ilişkin olarak değerlendirilebilecek

¹³³ Ömer Keskinsoy ve Semih Batur Kaya, "Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme Üzerine Bir Değerlendirme" (2018) 137 Türkiye Barolar Birliği Dergisi 81-82.

¹³⁴ Özbudun (n 127) 175.

¹³⁵ Tanör (n 87) 260.

¹³⁶ Özbudun (n 10) 53.

¹³⁷ Özbudun (n 127) 178.

¹³⁸ Özbudun (n 127) 178.

¹³⁹ Tanör (n 87) 260, 261.

¹⁴⁰ Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku* (5. Baskı, Seçkin 2023) 216.

20. maddede hüküm altına alınmış nahiye şuralarının ve idare heyetlerinin yargısal yetkisinden bahsedilen fakat uygulanmayan düzenlemedir¹⁴¹. 1921 Anayasası döneminde kurulan İstiklal Mahkemeleri de dönemin olağanüstü koşullarında ortaya çıkmıştır ve üyeleri TBMM tarafından seçilmiştir.¹⁴²

İcra vekilleri heyetinin kolektif ve bireysel sorumluluğunun olduğu henüz 1921 Anayasası kabul edilmeden ifade edilmiştir. Ancak Özbudun'un ifade ettiği gibi meclis hükümet sisteminde yürütme organının meclisten ayrı, bağımsız bir politika üretememesi sebebiyle yürütme organı üyeleri arasında eşgüdüm ve kolektif sorumluluğun beklenmemesi gerekirdi. Anayasanın 9. maddesinde de başbakanlık makamının *"İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi Vekiller Heyetinin de reisi tabiidir"* şeklinde ifade edilmesi icra vekilleri heyetinin kolektif sorumluluğunun bulunduğu göstergesidir¹⁴³. İcra Vekilleri Heyeti'nin kolektif ve bireysel sorumluluğunun bulunması sistemi parlamenter sisteme yaklaştıran bir özelliktir.

Klasik parlamenter sistemde milletvekillerinin yanında bakanlar kurulunun da kanun önerme yetkisi bulunmaktadır. 1921 Anayasası'nda da İcra Vekilleri Heyeti'nin fonksiyonu sadece yürütmeden ibaret değildir. İcra Vekilleri Heyeti tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi kanunlaştırma sürecinde de pay sahibi olmuştur. 23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılmasından 28 Şubat 1921'e kadar geçen sürede kanunlaşan önerilerin yaklaşık yüzde sekseni İcra Vekilleri Heyeti'ne aittir¹⁴⁴.

I. Meclis döneminde Mecliste siyasi parti grupları yer almıyordu. Millî mücadele duygusuyla, ülkenin bağımsızlığı ve bütünlüğü konusunda oydaşma bulunmasına rağmen diğer konularda sık sık görüş farklılıkları ortaya çıkmıştır¹⁴⁵.

Millî mücadele dönemi ve yeni bir devletin temellerini atmanın zorlukları arasında kuvvetler birliği sistemi kolay karar alma imkânı tanımış ancak millî mücadelenin sonuna gelindiğinde yukarıda açıklanan özellikleri itibarıyla de meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet sistemine doğru bir kopuş yaşanmış, tıpkı parlamenter sistemdeki iktidar muhalefet ilişkisi gibi görüş ayrılıkları yaşanmıştır¹⁴⁶. Mecliste oluşan görüş farklılıkları Atatürk tarafından Nutuk'ta da ifade edilmiştir. Mecliste yaşanan muhalefet neticesinde basit bir konuda bile karar alınmadığından yakınılmıştır. Ardından da yaşanan zorluklar Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubunun (Birinci Grup) kurulması sonucunu doğurmuştur. I.

¹⁴¹ Tanör (n 87) 261.

¹⁴² Eren (n 140) 216.

¹⁴³ İcra vekilleri heyeti arasında kolektif bir sorumluluğun benimsenmiş olması, icra vekilleri heyetinin ortak bir politikaya sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. İlk icra vekilleri heyeti de parlamenter sistemdeki hükümet programı gibi Meclise sunmuş ancak Meclisin bu programa bir müdahalesi olmamıştır. Özbudun (n 127) 185-187; Tanör (n 87) 271.

¹⁴⁴ Özbudun (n 127) 190.

¹⁴⁵ Özbudun (n 127) 190-191

¹⁴⁶ Soysal (n 54) 185-186.

Meclis'in görev süresi boyunca Birinci Grup İcra Vekilleri Heyeti'nin kararlarını almasına yardımcı olmuştur. Belirli bir süre geçtikten sonra da Birinci Grup'tan kopan İkinci Grup kurulmuştur¹⁴⁷.

1921 Anayasasının ilk şekline bakıldığında anayasal olarak devlet başkanlığı makamı kurulmamış olmasına rağmen, fiilen bir devlet başkanlığı uygulaması olmuştur. Çünkü TBMM başkanı devlet başkanı fonksiyonunu yerine getirmiştir. Meclis başkanıyla birlikte İcra Vekilleri Heyetinin başkanı düalist bir yürütme organı tablosu çizmiştir. Ancak burada icracı konumda olan parlamenter sistemdeki gibi başbakan konumunda yer alan İcra Vekilleri Heyetinin başkanı değil karizmatik otorite ile rasyonel hukuki otoritenin birleşimi olan Mustafa Kemal'dir¹⁴⁸.

1921 Anayasası döneminde hükümet sistemini de etkileyen değişiklikler olmuştur. İlk değişiklik 8 Temmuz 1922 tarihinde gerçekleşmiştir. İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'da yapılan değişiklikle İcra Vekilleri Heyeti'nin ve başkanının, meclis başkanı tarafından aday gösterilmeleri söz konusu olmaksızın Meclis tarafından ayrı ayrı seçilmeleri usulü getirilmiştir. Bu düzenleme değerlendirildiğinde meclis hükümeti sisteminde Meclisin ön plana çıkarılmaya çalışıldığı, Meclis Başkanının geri plana bırakıldığı bir tablo çizmektedir. Ancak İcra Vekilleri Heyeti başkanının Meclis tarafından doğrudan seçilmesi parlamenter sistemdeki başbakan ve bakanlar kurulunun işaretleridir¹⁴⁹.

14 Nisan 1923 tarihinde 384 sayılı Heyet-i Umumiye kararı ile İcra Vekilleri Heyeti başkanı heyet ile Meclis arasında aracı bir statüye kavuşturulmuştur¹⁵⁰. Nihayet tarihler 29 Ekim 1923'ü gösterdiğinde 1921 Anayasası'ndaki en büyük değişiklik yapılmıştır. Ancak Cumhuriyeti ilan eden Meclis, II. Meclis'tir¹⁵¹. 364 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile Cumhuriyet ilan edilmiştir. Değişiklikler yalnızca "Türkiye Devletinin şekli-i Hükümeti Cumhuriyettir" şeklindeki düzenlemeden ibaret değildir. Bu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği hüküm altına alınmıştır¹⁵². Cumhuriyetin ilanından önce Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip meclisin açılması, saltanatın hilafetten ayrılarak kaldırılması birbirini izleyen gelişmeler olmuştur.

¹⁴⁷ Özbudun (n 127) 191; Tanör (n 87) 272.

¹⁴⁸ Tanör (n 87) 272.

¹⁴⁹ Fendoğlu H T, "Karşılaştırmalı 1921 Anayasası", içinde Murat Alper Parlak (haz.), *1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve Makaleler; 1921 Anayasası'nın Kabul Edilişinin 100. Yılına Armağan* (Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları 2022) 150. <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/1921-TESKILAT-I-ESASIYE-KANUNU-VE-MAKALELER-1.pdf> (Erişim tarihi 15.11.2023); Tanör (n 87) 274.

¹⁵⁰ Tanör (n 87) 275.

¹⁵¹ I. Meclis'in son kez 15 Nisan 1923'te toplanmıştır. Haziran-Temmuz 1923'te seçimler yapılmıştır. İkinci Meclis çalışmalarına 11 Ağustos 1923 tarihinde başlamıştır. Gözler (n 96) 75.

¹⁵² Gözler (n 96) 75; Ahmet Kerse, *Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı* (Sümer Matbaası 1973) 28.

29 Ekim 1923'te gerçekleştirilen değişiklikler anayasal düzleme kavuşmamış, fiili Cumhuriyetin hukukileşmesini sağlamıştır. Aynı zamanda hükümet sistemi bağlamında değerlendirme yapıldığında devlet başkanlığı makamının oluşturulması sistemi bir taraftan meclis hükümeti sisteminden uzaklaştırırken Cumhurbaşkanının yalnızca meclis üyeleri arasından seçilebiliyor olması meclis hükümeti sisteminin önemini koruduğunu da göstermektedir¹⁵³.

29 Ekim 1923'teki son ve önemli bir değişiklik ise İcra Vekilleri Heyetinin oluşumuna ilişkindir. Artık Cumhurbaşkanı Meclis üyeleri arasından Başvekili belirleyecek, Başvekil de diğer vekilleri belirledikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulacaktır. Bu düzenleme de meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru yaklaşıldığının göstergesidir¹⁵⁴.

C. 1921 Anayasası'nın Benimsediği Sistem ile İsviçre'deki Meclis Hükümeti Sisteminin Karşılaştırılması

Her iki sistemin de ortaya çıktığı koşullar değerlendirildiğinde 1921 Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemi bir savaş sırasında, bir devletin yıkılıp yeni bir devletin kurulması sürecinde yani olağanüstü koşullarda ortaya çıktığı görülmektedir. Oysa İsviçre hükümet sistemi meclis hükümetine benzeyen kendine özgü yapıyla olağan dönemde ortaya çıkmış bir hükümet modelidir. Bu bağlamda, 1920 TBMM hükümeti ile başlayan ve 1921 Anayasası ile devam eden süreçteki hükümet sistemi ile İsviçre'deki meclis hükümeti sistemi kıyaslandığında, uygulandıkları dönemler açısından her iki sistemin de benzerlik taşımadıkları görülmektedir.

İsviçre Federal Meclis yapısı ile 1921 Anayasası dönemindeki meclisin yapısını ele aldığımızda, İsviçre'nin federal bir devlet olması sebebiyle zorunlu olarak çift kanatlı bir meclise sahip olduğu görülmektedir. Oysa 1921 Anayasası döneminde TBMM tek kanatlı bir meclisten oluşmaktadır.

İsviçre hükümet sisteminde meclisin üstünlüğü ilkesi çerçevesinde meclis hem pek çok makama atama yetkisine sahiptir hem de yürütme yetkisine sahip olan Federal Konsey üyelerini belirlemektedir. Federal Konsey'de dört partinin belirleyiciliği bulunmaktadır. İsviçre'de yasama-yürütme ilişkilerinde hem siyasal katılım hem de oydaşmacı demokrasinin izlerine rastlanmaktadır. İsviçre'de her ne kadar meclisin üstünlüğü ilkesi mevcut olsa da doğrudan demokrasi anlayışı uygulaması ve yarı doğrudan demokrasi araçları meclisin üstünlüğü ilkesini zayıflatmaktadır¹⁵⁵. 1921 Anayasası'nda da çoğulcu bir meclis yapısıyla İsviçre'de olduğu gibi devlet iktidarını sınırlandırma düşüncesi bulunmaktadır¹⁵⁶. 1920 TBMM hükümeti ile meclisin üstünlüğü ilkesi benimsenmiştir.

¹⁵³ Aldıkaçtı (n 3) 208.

¹⁵⁴ Aldıkaçtı (n 3) 208.

¹⁵⁵ Kanadoğlu ve Duygun (n 27) 260.

¹⁵⁶ Can (n 102) 152.

İsviçre’de meclisin üstünlüğü ilkesi mevcuttur ancak bunun yanında güçlü bir Federal Konsey bulunmaktadır. Federal Konsey ile Federal Meclis arasında gensoru, güven oylaması ve siyasi sorumluluk gibi parlamenter hükümet sisteminde mevcut olan mekanizmaların hayata geçirilmesi söz konusu değildir. Oysa 1921 Anayasası’nın öngördüğü sistemde İcra Vekilleri Heyeti’nin kolektif ve bireysel sorumluluğu bulunmaktadır¹⁵⁷. İsviçre hükümet sisteminde Federal Konsey’in kolektif ve bireysel sorumluluğunun bulunmaması sistemi parlamenter hükümet sisteminden uzaklaştırmaktadır. Ancak 1921 Anayasası’nda mevcut olan kolektif ve bireysel sorumluluk ve vekillerin hükümet içinde uyumu sağlamak amacıyla gerektiğinde İcra Vekilleri heyetinden istifaları parlamenter sistem özellikleri arasındadır¹⁵⁸.

İsviçre hükümet sisteminde Federal Konsey başkanı sembolik anayasal yetkilere sahip devlet başkanlığı makamını oluşturmaktadır. Federal Konsey başkanı bir yıllığına seçilmektedir. Meclis hükümeti sisteminin temel özelliklerine uygun olarak 1920 TBMM hükümetinde de bir devlet başkanlığı makamı bulunmamasına rağmen, 29 Ekim 1923’te gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı makamı da oluşturulmuştur¹⁵⁹. 1921 Anayasası’nın 9. maddesine göre meclis başkanı hem devleti temsil etme hem de İcra Vekilleri Heyeti kararlarını onaylama yetkilerine sahipti. Devlet başkanlığı makamı henüz oluşturulmadan fiilen devlet başkanlığı uygulaması da sistemi parlamenter hükümet sistemine yaklaştırmakta¹⁶⁰ ve İsviçre hükümet sisteminden de farklılaştırmaktadır.

Hem İsviçre hükümet sisteminde hem de 1921 Anayasası’nda benimsenen sistemde meclisin sürekliliği ilkesi mevcuttur, bu bakımdan her iki sistem de benzerlik göstermektedir.

Hem İsviçre hükümet sistemi hem de 1921 Anayasası’nın öngördüğü sistem yürütmenin meclis tarafından seçilmesi ve yürütmenin yasamayı feshedememesi bakımından benzerlik göstermektedir. Ancak İsviçre’de Federal Konsey’in siyasi sorumluluğu bulunmamasına rağmen 1921 Anayasası’nda 1920 TBMM hükümetinden beri İcra Vekilleri Heyeti’nin siyasi sorumluluğu bulunmaktadır¹⁶¹.

SONUÇ

1921 Anayasası Türk anayasal tarihinde pek çok özelliği itibarıyla özel bir yere sahip olan, özgün bir anayasadır. 1921 Anayasasının özel ve özgün özelliklerini, Türk anayasal tarihindeki ilk ve tek yumuşak anayasa olması, kısa olması ve milli egemenlik ilkesini kabul etmesi şeklinde sayabiliriz. Ancak bu çalışmada 23 Nisan

¹⁵⁷ Özbudun (n 122) 185-187.

¹⁵⁸ Özbudun (n 122) 188-189.

¹⁵⁹ Özbudun (n 122) 175.

¹⁶⁰ Tanör (n 87) 271-272.

¹⁶¹ Tanör (n 87) 271.

1920'de TBMM hükümeti ile uygulanan ve 1921 Anayasası ile anayasal bir boyut kazanan meclis hükümeti sistemi ele alınmıştır.

Yasama-yürütme ilişkileri ele alındığında, kuvvetlerin yasama organında birleşmesinin bir örneği olan meclis hükümeti sistemine genellikle olağanüstü dönemlerde başvurulmaktadır. Nitekim tıpkı Fransa'da Konvansiyon döneminde olduğu gibi Türkiye'de de Millî Mücadele Dönemi'nin olağanüstü koşullarında hızlı kararlar alarak ülkeyi işgalden kurtarıp, yeni bir devletin temellerini atmak amacıyla başvurulmuştur ve başarıya da ulaşılmıştır.

Çalışmada meclis hükümeti sisteminin genel özelliklerine yer verildikten sonra 1921 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemine ve dünyada meclis hükümeti sisteminin bir örneği olarak gösterilen İsviçre hükümet sistemine ayrı ayrı yer verilmiştir. Her iki hükümet sistemine ve özelliklerine bakıldığında İsviçre hükümet sistemi meclis hükümet sistemine yaklaşan ancak saf bir meclis hükümeti sistemini öngörmeyen bir yapıdadır. İsviçre'nin federal bir devlet olması, doğrudan demokrasi uygulaması nedeniyle yarı doğrudan demokrasi araçlarına yer verilmesi ve çok kültürlü yapısında oydaşmacı demokrasi anlayışına sahip olması ülkenin hükümet sistemini kendine özgü bir hale getirmektedir. 1921 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemi ise 1920 TBMM hükümeti ile oluşturulmuş olup 1921 Anayasası ile anayasal bir boyut kazanmıştır. Dönemin olağanüstü koşullarında ülkeyi işgalden kurtarmak ve Cumhuriyet gibi zor hedeflere ulaşmak hem kuvvetler birliği ilkesiyle devlet sisteminin kontrol altında tutulmasını hem de stratejik adımlar atılmasını gerektirmiştir. Cumhuriyeti ilan eden Anayasa değişikliği saltanatın kaldırılmasının ardından II. Meclis tarafından gerçekleştirilmiştir.

KAYNAKÇA

Akın R, *TBMM Devleti (1920-1923)- Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare* (1. Baskı, İletişim Yayıncılık 2001).

Aldıkaçtı O, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı* (1960).

Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)* (Seçkin 2023).

Atar Y, *Türk Anayasa Hukuku* (16. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2023).

Atatürk M K, *Nutuk* (Yay. Haz. Burak Mert Oldaç) (4. Baskı, Fark Yayınları 2020).

Aydın Ö D, "Biz, Halk: "Egemenliğin Sahibi" Halkın-Kurucu- Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı: ABD ve Latin Amerika'nın Genel Çizgilerinden Türkiye İçin Bir Modele Doğru (Yetkin Yayınları 2011).

Berkes N, *Türkiye'de Çağdaşlaşma* (Yayına Hazırlayan Ahmet Kuyaş, Yapı Kredi Yayınları 2015).

Başgil, *Demokrasi Yolunda* (Yağmur Yayınevi 2006).

Bağçeci H, *Siyasal Katılım Aracı Olarak Referandum: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları* (On İki Levha Yayıncılık 2020).

Blondel J, “The Government of France” in Michael Curtis (ed.), *Introduction to Comparative Government* (Pearson-Longman 2003).

Can O, “1921 Anayasası’nın 100. Yılı: Bir İstisnai Başarı ve Dramatik Başarısızlık Hikâyesi” (2021) 38 (1), *Anayasa Yargısı Dergisi*, 127-170.

Çamurcuoğlu G, 1921 *Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi* (Astana Yayınları 2016).

Çelebi Ö, “1921 Anayasası’nda Meclis Hükümeti Sisteminden Sapmalar ve Siyasal Rejimin Başkalaşımı” içinde İbrahim Ö. Kaboğlu, Didem Yılmaz, Sinem Şirin (ed.), *100. Yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Anayasal Mirası 1921-2021* (Platon Yayıncılık 2021).

Demirel A, İlk Meclis’in Vekilleri Millî Mücadele Döneminde Seçimler, (3. Baskı, İletişim Yayınları 2017).

Demirkent D, *Bir Devlet İki Cumhuriyet* (Birinci Baskı, Ayrıntı Yayınları 2017).

Eren A, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku* (5. Baskı, Seçkin 2023).

Fendoğlu H T, *Anayasa Hukuku* (10. Baskı, Yetkin Yayınları 2022).

Fendoğlu H T, “Karşılaştırmalı 1921 Anayasası”, içinde Murat Alper Parlak (haz.), *1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu ve Makaleler, 1921 Anayasası’nın Kabul Edilişinin 100. Yılına Armağan* (Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları 2022). <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/1921-TESKILAT-I-ESASIYE-KANU-NU-VE-MAKALELER-I.pdf> (Erişim tarihi 15.11.2023)

Fendoğlu H T, *Parlamento Hukuku* (Yetkin Yayınları 2022).

Fleiner-Gerster T, The Concept of Constitution in Thomas Fleiner-Gerster, Silvan Hutter (ed.) *Federalism and Decentralization in Federal and Centralized States* (Routledge 2018).

Gören Z, *Anayasa Hukukuna Giriş* (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1999).

Göze A, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (17. Baskı, Beta Yayınevi 2017).

Gözler K, *Kurucu İktidar* (Ekin Kitabevi 1998).

Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I* (Ekin Yayınevi 2011).

Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin Yayınları 2019).

Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (Ekin Yayınları 2022).

Güneş İ, *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923)* (2.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2008).

Güneş İ, “Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun (1921 Anayasası’nın) Yapılış Süreci” (2020) 20 (2) Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 233-256.

Işık H M, “İsviçre Konfederasyonu Hükümet Sisteminin Meclis Hükümeti Sistemi Bakımından Değerlendirilmesi” (2022) 27 (47) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 533-561.

Işık S K, “1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sisteminin Özgünlüğü ve Tarihten Günümüze Karşılaştırmalı Bir Analizi” içinde Ömer Anayurt ve Yusuf Tekin (Ed.), *1921 Anayasası’nın Kabul Edilişinin 100. Yılı Ulusal Sempozyumu* (TBMM Basımevi 2022).

Kanadoğlu O K ve Ali Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (On İki Levha Yayınları 2020).

Kaboğlu İ, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)* (17. Baskı, Legal Yayıncılık 2023).

Kerse A, *Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı* (Sümer Matbaası 1973).

Keskinsoy Ö ve Kaya S B, “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme Üzerine Bir Değerlendirme” (2018) 137 Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 67-96.

Ladner A, “Society, Government, and the Political System” in Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery Sophie Weerts, Stéphane Nahrath (ed.) *Swiss Public Administration Making the State Work Successfully* (Palgrave Macmillan 2019).

Linder W, *Das Politische System der Schweiz* in Wolfgang Ismayr (Ed.), *Die Politischen Systeme Westeuropas* (Springer 2004).

Linder W and Mueller S, *Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multi-cultural Societies* (Fourth Edition, Palgrave Macmillan 2021).

Loewenstein K, *Political Power and the Governmental Process* (Second Edition, The University Of Chicago Press 1965).

Lijphart A, *Çağdaş Demokrasiler- Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları Tarihsiz).

Matyja M, “The Swiss Model of Direct Democracy” (2019) 1 Technium Social Sciences Journal 41-60.

Özbudun E, *1921 Anayasası* (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları 1992).

Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2019).

Özbudun E, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, içinde Hamit Emrah Beriş (der.), *Türkiye Büyük Millet Meclisinin 100. Yılına Armağan* (TBMM Basımevi 2022).

Özçelik A S, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri Birinci Cilt Umumi Esaslar* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1961).

Özdemir A M, Saygılı A, Zabunoğlu H G, Ketizmen M, Demirli A, Aykut E, Türkoğlu Karacaova E N, Uğurlu G ve Şahin O G, *Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım* (2. Baskı, İmge 2020).

Rousseau J J, *Toplum Sözleşmesi* (Çev. Vedat GÜNYOL, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2021).

Sartori G, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme* (Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları 1997).

Sevinç M ve Demirkent D, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları* (1. Baskı, İletişim 2017).

Sezgin Ö, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Regim Sorunu* (2. Baskı, İmge Kitabevi 2005).

Shugart M S and Carey J M, *Constitutional Design and Electoral Dynamics* (First Edition, Cambridge University Press 1992).

Soysal M, *Anayasaya Giriş* (3. Baskı, İmge 2011).

Steiner J, *Amicable Agreement versus Majority Rule-Conflict Resolution in Switzerland* (University of North Carolina Press 1974).

Şirin T, *Meclis Hükümeti-Rousseau’dan Marx’a, Lenin’den Atatürk’e Bir Ortak Kesen* (On İki Levha 2023).

Şen İ G, *Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar* (On İki Levha 2013).

Tanör B, *Türkiye’de Yerel Kongre İktidarları* (1918-1920) (AFA Yayınları 1992).

Tanör B, *Kuruluş (Türkiye 1920 Sonraları)* (Cumhuriyet Yayınları 1997).

Tanör B, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (24. Baskı, Yapı Kredi Yayınları 2014).

Teziç E, *Anayasa Hukuku* (23. Baskı, Beta Yayınevi 2019).

Tunaya T Z, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri” (1958) 23 (4), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 227-247.

Turhan M, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası* (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1989).

Turhan M, “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”, (1991) 46 (1) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 453-463.

Velidedeoğlu H F, *İlk Meclis* (Cumhuriyet Yayınları 1999).

Yücel B, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği* (Adalet Yayınevi 2009).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1921-anayasasi/> (Erişim tarihi 10.11.2023).

<https://www.britannica.com/place/Switzerland/Daily-life-and-social-customs> (Erişim tarihi 12.11.2023).

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en#art_148 (Erişim tarihi 11.11.2023).

Atatürk'ün 24 Nisan 1920'de mecliste yaptığı konuşma, https://www5.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/1d1yy1.htm (Erişim tarihi 19.12.2023).

<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html> (Erişim tarihi 22.12.2023)

<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/bundesversammlung.html#:~:text=Switzerland%20has%20a%20bicameral%20parliament,four%20years%20by%20the%20people.> (Erişim tarihi 30.12.2023).