

MURAT SEVİNÇ - DİNÇER DEMİRKENT  
**Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası**

**MURAT SEVINÇ** 1970'te İstanbul'da doğdu. 1988'de Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne girdi. Yüksek lisans yaparken, 1995 Aralık ayı sonunda Anayasa Kürsüsü asistanı oldu. Yüksek lisans ve doktorasını aynı fakültede, siyaset bilimi alanında yaptı. SBF Anayasa Kürsüsü öğretim üyesiyken 2017 Şubatı'nda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi'yle görevine son verildi.

**DİNÇER DEMİRKENT** Doktora derecesini "Türkiye'nin Anayasal Düzeninde Cumhuriyetin İki Kuruluşu ve Dinamik Cumhuriyet Kavrayışı" başlıklı tezi ile almıştır. *Ayrıntı Dergi*'de düzenli, başka mecralarda düzensiz olarak yazılar yazmakta, İzmirli olup Ankara'da yaşamaktadır. SBF Anayasa Kürsüsü öğretim üyesiyken 2017 Şubatı'nda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi'yle görevine son verildi.

© 2017 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM  
2017, İstanbul (1 baskı)

İletişim Yayınları 2431 • Araştırma-İnceleme Dizisi 405  
ISBN-13: 978-975-05-3065-4

© 2021 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 2. BASIM  
1. Baskı 2021, İstanbul

*EDITÖR* Tanıl Bora  
*DIZI KAPAK TASARIMI* Ümit Kıvanç  
*KAPAK* Suat Aysu  
*UYGULAMA* Hüsnü Abbas  
*DÜZELTİ* Remzi Abbas  
*DIZIN* Berkay Üzüm

*BASKI* Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 45030  
Litros Yolu, 2. Matbaacılar Sitesi, B Blok, 6. Kat, No: 4NB 7-9-11  
Topkapı, 34010, İstanbul, Tel: 212.613 38 46

*CILT* Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 11935  
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,  
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

**İletişim Yayınları** · SERTİFİKA NO. 10721  
Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul  
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58  
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

MURAT SEVİNÇ  
DİNÇER DEMİRKENT

# Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası

1921 Anayasası ve Tutanakları





*Sevgili kürsü hocamız,  
Prof. Dr. Cem Eroğul'a...*



## ***İÇİNDEKİLER***

<b>ÖNSÖZ</b> .....	9
<b>KURULUŞUN İHMAL EDİLMİŞ İSTİSNASI:</b>	
<b>1921 ANAYASASI VE TUTANAKLARI</b> .....	11
<b>Akademinin 1921 Anayasası'na bakışı</b> .....	13
<b>Açıklamaların haklılık payı</b> .....	19
<b>1921 Anayasası</b> .....	24
<i>Meclisin kuruculuk niteliği,</i>	
<i>Anayasa'nın hazırlık aşaması ve kabulü</i> .....	24
<i>Anayasa</i> .....	31
<i>Anayasa'nın öngördüğü yerel yönetim sistemi</i> .....	37
<i>Vazgeçmenin gerekçeleri ne olabilir?</i> .....	38
<b>Mustafa Kemal'in anayasa taslağı</b> .....	41
<b>1921 Anayasası görüşmeleri üzerine birkaç not</b> .....	44
<b>ÖNERİLEN KAYNAKLAR</b> .....	53
<b>1921 Anayasası Görüşmeleri</b> .....	57

<b>EKLER</b> .....	429
<i>Ek 1. Teşkilâtı Esasiye Kanunu</i> .....	431
<i>Ek 2. Teşkilâtı Esasiye Kanununun</i> <i>Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun</i> .....	435
<b>DİZİN</b> .....	437



## ÖNSÖZ

1921 Anayasası'nın anayasalar tarihimizde çok önemli bir yeri var. Gerek hazırlandığı ve kabul edildiği Kurtuluş Savaşı yıllarının koşulları, gerek Birinci Meclis'teki tartışmaların içerik ve niteliği, gerekse günümüzdeki siyasal tartışmalar ile ilişkisi açısından. Buna mukabil 1921 Anayasası, Türkiye'de yayınlanan anayasa tarihi ve anayasa hukukuna dair kitaplarda hemen her zaman ihmal edilmiş, genellikle önemsenmemiş, yalnızca belli niteliklerine değinilerek geçirtilmiş bir metin.

1921 Anayasası üzerine bugüne dek üç kitap yazıldı. Ergun Özbudun, Burak Çelik ve Gülden Çamurcuoğlu'nun eserleri. Giriş yazımızda hem bu eserlerden ilk ikisine hem de konu hakkındaki diğer akademik çalışmalara değiniyoruz. Bu kısımda başlıca amacımız bugüne dek yazılıp çizilenlerin bir dökümünü, bizce eksik kalan ya da bırakılmış yanlarına dikkat çekerek aktarmak oldu.

Giriş'in ardından "tutanakları" ekledik. Anayasaların yapım ve değişiklik süreçlerindeki parlamento tutanakları birer "yazarsız tarih kitabı" özelliğini taşır. Tutanaklarda dönemin koşulları, komisyon ve genel kurul aşamalarında öne çıkan isimler, tartışmaların biçimi ve içeriği, meclis tutanaklarına yalnızca bir "görüşme" olmanın çok ötesinde değer katar. 1921 Ana-

yasası'nın özellikle "kuruluş yılları" açısından önemi düşünüldüğünde, tutanakların değeri daha da artıyor ve günümüz siyasal tartışmalarına neredeyse bir yüzyıl öncesinden ışık tutuyor. Daha önce 1924 ve 1961 Anayasası'nın meclis tutanakları yayınlanmıştı. Şeref Gözübüyük-Zekai Sezgin'in (1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri) ve Kazım Öztürk'ün (İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) eserleri, Türkiye'de özellikle anayasa tarihi ve anayasa hukuku üzerine çalışanlar açısından temel başvuru kaynakları. Umarız elimizdeki çalışma da konuyla ilgili olanların işini kolaylaştırırken, 1921 Anayasası'nın metni ve kuruluş yılları üzerine bir kez daha düşünülmesine neden olur.

Gelelim teşekkürlere. Tutanakların dilini daha anlaşılır hale getirmek için bazı sözcüklerin yanında parantez içinde bugünkü karşılıklarını vermek istedik. Böylece eski Türkçeye aşina olmayanların okumasını kısmen kolaylaştırmayı amaçladık. Bu konuda bizlere, kendisi de Mülkiye mezunu olup halen lisansüstü eğitimine devam eden öğrencimiz Deniz Gürsoy yardımcı oldu. Deniz, tutanakları baştan sona büyük dikkatle okudu ve son derece özenli bir çalışma yaptı. Meslektaşımız Çağdaş Sümer, tutanakları Osmanlıca metinle karşılaştırdı ve bir "atlama" olup olmadığını kontrol etti. Emekli "Kürsü" Hocamız Prof. Dr. Cem Eroğul, "Giriş"i okuyarak çok değerli uyarılar yaptı. Sevgili arkadaşımız Berk Mesutoğlu ise önerdiği düzeltme ve değişikliklerle azımsanmayacak bir katkı sundu. Katkıda bulunanlara ve yayınlamayı kabul eden İletişim Yayınları ile eserin çıkmasında emeği olan yayınevi çalışanlarına içtenlikle teşekkür ederiz.

A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye) Anayasa Kürsüsü'nün iki mensubu tarafından hazırlanan kitap, umuyoruz bu alanda çalışan araştırmacı ve akademisyenlere yararlı olur.

MURAT SEVINÇ - DİNÇER DEMİRKENT  
Ankara, Kasım 2016

## KURULUŞUN İHMAL EDİLMİŞ İSTİSNASI: 1921 ANAYASASI VE TUTANAKLARI

Hafızalarımızda “kitapçık” biçiminde yer bulan anayasalar, bir yandan devleti şekillendirip diğer yandan o devlet ile toplumu arasında ilişki kuran, siyasal işlevin boyun eğdiği “kuruluş ve işleyiş kurallarını” içeren belgelerdir. Klasik burjuva demokrasilerinden çıkıp dünyayı saran bu sözleşmelerde, devletin iç örgütlenmesine, devlet organları arasındaki ilişkilere, ayrıca devlet ile toplum arasındaki ağı örmeye yönelik kurallar, kısaca kuruluşun ana ilkeleri yer alır. Dolayısıyla anayasalar, kaçınılmaz biçimde, var oldukları düzenin ve o düzeni yaratan “siyasetin” parçasıdır. İçinde doğduğu ya da doğacağı dünyadan kopuk, boşlukta süzülen bir anayasa yoktur. İster “yazılı” ister “geleneksel” olsun her anayasa bir toprağın ürünüdür ve ülkelerin tarihleri bilinmeden değerlendirilemez. Anayasa tarihi, aynı zamanda devlet ve devlet-toplum ilişkilerinin tarihidir. Söz konusu ilişki tarihsel boyutta ele alınmalıdır ki güncel olan kavranabilsin.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu topraklarda anayasal belgelerin serüveni 19. yüzyılın başlarına (1808 Sened-i İttifak) dek götürülür. İlk anayasa “ferman anayasa” niteliğine sahip olan 1876 tarihli *Kanun-u Esasi*'dir ve bununla mutlak monarşi anayasa yoluyla ilk kez “şarta” bağlanmıştır. 19. yüzyılın

son çeyreğinde meşruti monarşiye geçmek o esnada Rusya gibi bir devletin henüz mutlak monarşi ile yönetildiği düşünülürken, azımsanmaması gereken bir gelişmedir. Kanun-u Esasi'yi hazırlayan komisyonun (Encümen-i Mahsusa) çalışmalarına Sultan II. Abdülhamid de katılmış ve talep ettiği değişiklikleri yaptırmıştır. Kanun-u Esasi ile güçlü sultanlık karşısında cılız yetkilerle donatılmış bir meclis yaratılmıştır. Yasa önermek için padişahın izin alması gereken, iznini aldığı yasanın metnini hazırlama yetkisine dahi sahip olmayan (*Şura-yı Devlet* hazırlıyordu), sınırlamalarla dolu bu sürecin ardından kabul edebildiği yasa yine padişah tarafından “mutlak veto” edilebilen bir Meclis. Nitekim II. Meşrutiyet'e dek Meclis'in iki kanadı “heyet” sözcüğüyle, sonrasında Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan olarak adlandırılmıştır. Kanun-u Esasi, II. Mahmud ile birlikte kabul edilmeye başlanan uyruk haklarının çoğunu tanımış, ancak haklar düzeni özellikle padişaha (hükümet aleyhine çalıştıkları polis soruşturmasıyla tespit edilenler için) “sürgün” yetkisi tanıyan 113. madde nedeniyle büyük ölçüde anlamsız hale gelmiştir. I. Meşrutiyet ilanının ardından kısa aralıklarla iki seçim yapılmış, her ikisinde de ortaya çıkan parlamento çoğunluğunun tavrı II. Abdülhamid'i “memnun etmediğinden” padişah tarafından “tatile gönderilen” Heyet-i Mebusan'ın toplanması, yeniden seçim yapılması Abdülhamid tarafından engellenmiş; Anayasa 1878-1908 arasında otuz yıl boyunca askıya alınmıştır. Kanun-u Esasi'de II. Meşrutiyet (1908) ardından kapsamlı değişiklikler yapılmış (1909) ve bu Anayasa, imparatorluğun ilk ve son anayasası olarak kalmıştır.

Çalışmamızın konusu olan 1921 Anayasası (*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*), imparatorluk *filen* sona ermişken, Kurtuluş Savaşı'nı yürütenlerin Anadolu'da kurdukları meclisin ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

1921 Anayasası, savaş koşullarında *meclis hükümeti* sistemi kuran, özel koşulların ürünü olan bir belgedir. Kurtuluş Savaşı başından sonuna dek “yasallık zemininin” yaratılmasına özen göstererek, dikkat çekici biçimde sürekli “yasa” ve “meclis” kaygıları güdümlenerek verilmiştir. Genelgeler, yerel ve ulu-

sal kongreler ve 1921 Anayasası, söz konusu “sürecin” aşamalarıdır.

Biz, 1921 Anayasası'nın aşağıda anlatılacak genel niteliklerini ve anayasa tarihimiz açısından son derece özgün yanı olan yerel özerklik modelini açıklamak için bugüne dek ileri sürülen görüşlerin “doğruluk” ve “hakkılık” paylarını teslim ediyoruz kuşkusuz. Buna mukabil 1921 Anayasası'nın hazırlanış aşamasının, anayasa görüşmelerinin ve özellikle yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinin daha fazla ilgiyi hak ettiği kamusındayız.

Anayasa'nın niteliklerine geçmeden önce Türkiye anayasacılığı/anayasa tarihçiliği ve konu açısından önemli isimlerin 1921 Anayasası'na dair görüşlerini kısaca hatırlatmak yararlı olacaktır.

### **Akademinin 1921 Anayasası'na bakışı**

Anayasacılığımız açısından çok önemli bir isim olan Tarık Zafer Tunaya'nın 1876-1938 arasında Türkiye'de yaşanan siyasal gelişmelerin anlatıldığı eseri, başkaca çalışmalarında daha ayrıntılı incelediği konular hakkında yayınlamış makalelerini içermektedir. Bunlardan biri, 1970 yılı Nisan ayında *Türk Tarih Dergisi*'nde yayınlanan makalesi, ilk Meclis'in kuruluşunu ve 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu ele alır. Tunaya, 1921 Anayasası'nın yerel özerkliklerin hükme bağlandığı 10. maddesinden sonraki maddelerine ilgi göstermemiştir. Anayasa'ya dair temel vurgusu daha ziyade halkçılık düşüncesi üzerinedir ve halkçılık ilkesinin tüm işaretlerini Anayasa'nın meclisin/devletin yapısını oluşturan ve meclis hükümeti sistemini kuran ilk maddelerinde aramıştır. Oysa o halkçılık düşüncesi ve *Halkçılık Programı*'nın (aşağıda anlatılacak) Anayasa metninde yaşama geçirildiği yerlerin başında, hiç kuşkusuz idari yapıyı düzenleyen ve bazı yerel birimlere muhtariyet tanıyan hükümler gelmektedir. Tunaya, kitabının 1924 Anayasası'ndaki halkçılık ilkesini anlattığı kısmında da Türk devriminin içeriğini, ulus adına ve ulusça yapıldığını ve halkın devrimle bir-

likte yeni bir siyasal unsur olarak ortaya çıktığını dile getirmesine karşın, yerel yönetim konusuna değinmemiştir. (Tunaya, 2009: 137 vd.)

İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları* adlı eserinin ilk cildinde 1921 Anayasası'na değinmektedir. Arsel, Anayasa'daki yerel yönetimin "farkındadır" ve konuyu "halk egemenliği" ilkesi ile açıklamaktadır. Arsel'e göre, "Filhakika bu kanun, milleti doğrudan doğruya iş başına getirmek, millete hürriyetini temin etmek, milleti efendi kılmak gayesini tahakkuk ettirmek için, hâkimiyetin millete ait olduğunu ve milletin bu hâkimiyet hakkını B.M. Meclisi vasıtasıyla istimal edeceği esasını ilan etmekle iktifa etmemiş ve fakat Vilayetlerde, Kazalarda ve Nahiyelerde halk idaresi esaslarının cari olmasını sağlamak gayesini gütmüştür." (Arsel, 1965: 73) Arsel son olarak, söz konusu hükümlerin "tatbikine imkân bulunamadığını" belirtmiştir.

Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*'te "...padişahlığı açıkça yıkmamakla birlikte, ulus egemenliğine dayalı yepyeni devlet kurulan yepyeni bir anayasa," olarak tanımladığı 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümleri konusunda vurguyu "halkçılık" düşüncesine yapmıştır: "Hatta, 1921 Anayasası bir 'halk hükümeti' kurmak amacıyla o derece ileri gitmektedir ki, illerdeki ve bucaklardaki yönetimin seçimle iş başına gelen 'şura'lara (yönetici meclislere) bırakılmasını, eğitim, sağlık, ekonomi, bayındırlık ve sosyal yardım gibi işlerin onlara devredilmesini öngörmektedir. Ancak, Kurtuluş Savaşı'nın havası içinde bu pek demokratik hükümler gerçek anlamıyla uygulanabilmiş değildir." (Soysal, 1969:159)<sup>1</sup> Soysal, bir diğer tanınmış eseri olan *100 Soruda Anayasanın Anlamı*'nda da konuya dair başka bir şey söylememiştir.<sup>2</sup>

Bülent Nuri Esen, *Türk Anayasa Hukuku* adlı kitabında Kurtuluş Savaşı'nın "safhalarını" anlatırken 1921 metnine değinip Anayasa'nın 1876'ya hâkim olan ilkelerin tamamen tersi olan

1 Mümtaz Soysal (1969), *Anayasaya Giriş*, 2. bası (Ankara: Sevinç Matbaası).

2 Mümtaz Soysal (1986), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 6. Baskı (İstanbul: Gerçek Yayınevi).

“temel prensipler” kabul ettiğini, hükümdarın egemenliğinin yerini millet egemenliğinin aldığı belirtmiştir. (Esen, 1968: 66)<sup>3</sup> Esen’in 1921 Anayasası’na dair verdiği bilgi bundan ibarettir.

Yavuz Abadan ve Bahri Savcı Türkiye’nin anayasal gelişmelerini özetledikleri ortak eserlerinde, 1921 Anayasası’nın temel nitelikleri konusuna eğilip yerel yönetim kısmına dair şu kadarını hatırlatmakla yetinmişlerdir: “Bu Anayasa; Vilâyet, kaza, nahiye idareleri ile genel müfettişlikler hususunda, yani idare hususunda, kendi hacminin yarısını kaplayan hükümler koymuştur.” (Abadan-Savcı, 1959: 64)<sup>4</sup>

Gerek “yerel kongre iktidarları” gerekse 1921 Anayasası üzerinde en çok duran ve etnik farklılıklardan kaynaklanan “sözcük-sistem” tercihlerine dikkat çeken anayasa hukukçusu Bülent Tanör’dür. *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri* adlı kitabında 1921 Anayasası’na uzunca yer ayırmıştır. Nahiyelerin özerkliği üzerine yapılan meclis tartışmalarında, üyelerinin çoğunluğunun “komün idareleri” yoluyla, yerel işlerin merkeze danışılmadan yürütülmesinden yana oluşunun altını özellikle çizmiştir. (Tanör, 1998: 264-65) Tanör çoğu anayasacının yaptığı gibi 1921 Anayasası’nın yerel yönetim sistemini yalnızca ilginç bulmakla yetinmeyerek, yerel özerkliklerin gerekçeleri üzerinde durmuştur. İlk tespiti (ve hâlihazırda yaygın olan kanı), Büyük Millet Meclisi (BMM)’nde egemen olan halkçılık düşüncesidir. Tanör’ün tespit ettiği diğer gerekçeyse, “deneyimlerdir”. Tanör’ün sözcükleriyle, “...1918-20 arasında Anadolu ve Trakya’da oluşan ve açıkça iktidarlaşan yerel inisiyatifler yani yerel kongre iktidarları sağlanmıştır. Bir kısmı zaten kongrelere delege olarak katılmış ve yürütme görevleri yüklenmiş olan BMM üyelerinin, bu canlılığın izlerini meclise taşımamış olmaları düşünülemez.” (Tanör, 1988: 266) Yazar, kurulların oluşma fırsatı bulamadığını da eklemiştir. Söz konusu hükümlerin uygulanamadığını belirttikten sonra konuyu bitirdiği satırlarda, ça-

3 Bülent Nuri Esen (1968), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara).

4 Yavuz Abadan, Bahri Savcı (1959), *Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış* (Ankara: Ajans Türk Matbaası).

lışmamız açısından son derece önemli bir ‘ayrıntıyı’ hatırla-  
tır: ‘Buna karşın ARMH<sup>5</sup> Grubunun 1923 seçim bildirgesinde  
hâlâ ‘vilayet muhtariyeti’ ve şuralar Kanunu hazırlığı vaadi yer  
alıyordu.’ (Tanör, 1988: 267) Dolayısıyla Tanör, her ne kadar  
Kürt meselesine değinirse de (belki de o dönemde bazı bel-  
gelerin henüz ortaya çıkmamış olmasındandır) 1921 Anayasa-  
sı’nın yerel yönetim modeli ile söz konusu modelin şu ya da bu  
biçimde uzun süre gündemde kaldığıının farkındadır.

1921 Anayasası zerine yayınlanmış kitabı bulunan Ergun  
zbudun, 2012 yılında yayımlanan 1924 Anayasası’na iliş-  
kin eserinin ‘Yerel Yönetimler’ başlığını taşıyan bölümünde  
1921’in ‘terk edilen’ özerklik sistemi konusuna kısaca değin-  
miştir. ‘1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere ilişkin hükümler-  
i hiçbir zaman uygulamaya konmamış olduğu gibi, 1924 Ana-  
yasası ile bu hükümlerden merkeziyetçi bir yönetim anlayışı  
yönünde keskin bir sapma yaşanmıştır... 90’ıncı madde, illerin,  
şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduklarını belirt-  
mek suretiyle, bu düzeylerde yerel yönetim birimlerinin oluşa-  
cağını ifade etmekle birlikte, 1921 Anayasası’nın aksine, ne on-  
ların görev alanları, ne de organlarının halka seçileceği hak-  
kında bir hüküm vardır. İllerin işleyişinin yetki genişliği (tev-  
si-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) esaslarına göre  
yürütüleceğini hükme bağlayan 91’inci maddenin de yerel y-  
netimlerle bir ilgisi yoktur.’ (zbudun, 2012: 70) Yani Anaya-  
sa’ya göre iller, bir yerel yönetim birimi değil merkezi yöneti-  
min taşra teşkilatının birimleridir.<sup>6</sup> Yine aynı eserde 1921’den  
bu denli hızlı bir kopuş olmasının ‘hemen hiç tartışılmaması-  
nı’ da ilginç bulmuştur zbudun. Ardından şöyle devam et-  
miştir: ‘1921 yılında hayli radikal denilebilecek yerinden y-  
netim ilkelerini coşkuya kabul eden TBMM, üç yıl sonra aşı-  
rı merkeziyetçi bir yönetim sisteminin kurulmasını nasıl bu  
kadar sessiz ve itirazsız şekilde kabul etmiştir? Muhtemel bir  
açıklama, Atatürk ve çalışma arkadaşlarının baştan beri glt

5 Anadolu ve Rumeli Mdafa-i Hukuk Grubu.

6 Ergun zbudun (2012), *1924 Anayasası* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).



bir milli ve merkezîyetçi devlete taraftar oldukları, ancak Milli Mücadele'nin olağanüstü şartları içerisinde etnik bakımdan Türk olmayan unsurların, özellikle Kürtlerin Milli Mücadele doğrultusunda seferber edilebilmeleri için bu yolu tercih ettikleridir.” (Özbudun, 2012: 72)<sup>7</sup> Özbudun'a göre zafer elde edilmesiyle bu zorunluluk ortadan kalkmıştır.

Anayasa hukukçusu ve Marksist kuramcı Cem Eroğul, ders notu olarak hazırladığı *Anatüzeğe Giriş*'te, 1921 Anayasası'na Kurtuluş Savaşı serüveni içinde kısaca değinmiştir. Asıl vurguyu “egemenlik” ilkesi ve meclis hükümeti modeline yapmış ve bu kısa Anayasa'nın “o günlerde çok güçlü olan halkçılık anlayışının yansıması olarak, il ve bucak örgütlenmesi için yaygın bir yerinden yönetim düzenlemesi getirdiğini” vurgulamıştır. (Eroğul, 2012: 235-36)<sup>8</sup>

Yıldızhan Yayla ise özellikle ademimerkezîyet ilkesinin altını çizmiştir. Yayla'ya göre Anayasa'nın yapıldığı dönemde başta Prens Sabahattin olmak üzere pek çok düşünce insanı ve siyasetçi merkezîyetçiliğe karşıdır: “...ademimerkezîyet anlayışı, kuşkusuz siyasi olayların belirlediği çerçeve içinde ve 1920'lerde, asıl anlamına uygun biçimde genişlemiş; hatta İngiltere'nin ve Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim usullerine Türkiye'de yer verilmesini düşündürecek kadar ileri gitmiştir.” (Yayla, 1984: 117)<sup>9</sup> Yazar, eserin sonlarına doğru 1921 Anayasası'nın yönetim ilkelerini ayrıntılı biçimde incelemektedir (s. 118 vd.) ancak “gerekçe ya da gerekçeler” üzerinde yeterince durduğu söylenemez.

Anayasa tarihimiz üzerine 2016 yılında güncellenerek yeniden basılan bir eserin yazarı olan Taha Parla, 1921 Anayasası'nın temel niteliklerini anlatmış ve yerel yönetim konusuna iki paragrafla değinip muhtariyetin “sonrasında” terk edildiğini şu sözlerle ifade etmiştir: “1921 Anayasası'nda neredeyse fe-

7 Özbudun bu görüşünü desteklemek için Baskın Oran'ın *Atatürk Millîyetçiliği: Resmi İdeoloji Dışı Bir İnceleme* (Ankara: Dost Kitabevi, 1988), s. 98-99 adlı eserine atıf yapıyor.

8 Cem Eroğul (2012), *Anatüzeğe Giriş*, 12. baskı (Ankara: İmaj Yayınevi).

9 Yıldızhan Yayla (1984), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, 2. baskı (İstanbul: İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi).

deralist bir yaklaşımla ele alınan, ama daha sonraki anayasalarda başka türlü düzenlenen, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini somutlaştıran 11. maddeye göre...” (Parla, 2016: 24)<sup>10</sup>

Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukukuna Giriş* kitabında, başta meclis hükümeti sistemi olmak üzere 1921 Anayasası'nın bazı temel niteliklerinden söz etmekle birlikte (s. 145-150) Anayasa'nın yarısını oluşturan idari düzenlemelere tek satırla dahi olsa değinmemiştir.<sup>11</sup> Genç kuşak anayasa hukukçularından Burak Çelik'in, sonrasında kitap olan yüksek lisans tezi 1921 Anayasası üzerinedir ve yerel yönetim konusuna kısa da olsa değinmektedir. Çelik'e ve göndermede bulunduğu meclis tartışmalarına göre, 1921 Anayasası hakkında yapılan görüşmelerde yerel yönetim konusunda ilgi, daha çok “memur otokrasisine karşı verilen savaşa” yöneltilmiştir. (Çelik, 2007: 76-77) Yine Çelik'e göre Yüce Sovyet sistemi Anayasa'nın esin kaynaklarından biridir. Çelik bu öykünmeyi “ittifak siyasetleri” bağlamında ele almıştır. (Çelik, 2007: 85)<sup>12</sup>

Son dönem anayasa hukukçuları içinde en üretken ve hukuk fakültelerinde en çok okunanların başında gelen Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş* adlı eserinde 1921 Anayasası'na çeşitli yönleriyle yer ayırmıştır. Bu anayasaya yaklaşımı açısından çalışmamızı ilgilendiren kısımlar “Türk devleti” ile “Türkiye devleti” kavramları arasındaki farka işaret eden iki sayfa ile (s. 49-50) “yerinden yönetim” başlığı altında (s. 52-53) yer alan “beş” satırdır.<sup>13</sup> Yazar, 1921 Anayasası'nda “Türk” yerine “Türkiye” sözcüğünün tercih edilmesine fazla bir anlam yüklenmesine karşı çıkarken, söz konusu ayrımı “anamlı” bulan Bülent Tanör'ü eleştirmektedir.<sup>14</sup> Gözler, Tanör'ün “etnik” nitelikle-

10 Taha Parla (2016), *Türkiye'de Anayasalar, Tarih İdeoloji, Rejim 1921-2016*, 5. bası (İstanbul: Metis).

11 Mustafa Erdoğan (2004), *Anayasa Hukukuna Giriş* (Ankara: Liberte).

12 Burak Çelik (2007), *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası* (İstanbul: GSÜ Yayınları).

13 Kemal Gözler (2000), *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi).

14 Bülent Tanör'e göre “...ulusal kurtuluş savaşı esas olarak Türk milliyetçilerinin damgasını taşımakla birlikte, Türk olan ve olmayan unsurların anti-emperyalist birliğini temsil ediyordu. Erzurum ve Sivas Kongreleri belgeleri baş-

re vurgu yapan bu yorumunu “abartılı” bulmuştur. Ona göre 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda kullanılan “Türkiye Devleti” ibaresinden böyle bir sonuç çıkarılamaz. “Türkiye” devleti ile “Türk” devleti arasında anlam farklılığı yoktur. Aralarında farklılık yaratmak için zorlama yorumlar gerekir.<sup>15</sup> Açıkçası Gözler’in bu değerlendirmeleri, anayasacılığımıza hâkim olan eğilimin fazla “iddialı” ve “meraksız” bir dille sergilendiği son derece çarpıcı bir örneğidir. “Yerinden Yönetim” başlığı altında ise Gözler, toplam beş satırda Anayasa’nın 10.-23. maddeleri arasının yerel yönetimlere ayrılmış olmasını “hayret verici” bulmuştur. Ancak neden hayret verici olduğunu açıklama zahmetine girmeyerek Anayasa’nın “ademimerkeziyete çok önem verdiği” saptamasıyla konuyu kapatmıştır.<sup>16</sup>

## Açıklamaların haklılık payı

Görüldüğü gibi bir iki istisnai yaklaşım dışında pek dikkate alınmayan 1921 Anayasası’nın genel niteliklerini ve tabii yerel özerklikleri, dönemin güçlü halkçılık düşüncesine dayandırmak ana eğilimdir. Aşağıda değinilecek olan *Halkçılık Beyan-*

---

ta olmak üzere, pek çok tarihsel kaynakta bu birlik, zaman zaman “İslâm ekseriyeti”, “bircümle anasını (unsurlar) İslâmiye” gibi terimlerle de ifade olunmuş, bunların “öz kardeşliği” vurgulanmıştır. Bu bakımdan “Türkiye Devleti” ibaresi, etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, belli bir siyasal coğrafya (Misak-ı Milli sınırları) içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesinin en üst noktası olan devleti, bütün kucaklayıcılığıyla ifade ediyordu.” Bülent Tanör (1998), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (İstanbul: YKY), s. 211.

15 Gözler’e göre, “Bugün de içinde yaşadığımız Cumhuriyetin resmi adı “Türk Cumhuriyeti” değil, “Türkiye Cumhuriyeti”dir. Keza, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da “Türkiye Devleti” ifadesi bulunmaktadır... O halde “Türkiye Devleti” ibaresinden yola çıkarak yapılan yorumlar, Anayasamızda yer alan “Türkiye Cumhuriyeti” ifadesinden yola çıkarak bugün için de yapılabilir. Kanımızca... ifadeleri arasında farklılık yaratan yorumlar, belirli bir etnik ideolojiden esinlenen zorlama yorumlardır.” (Gözler, 2000: 49-50)

16 Türkiye anayasa tarihi bakımından kurucu ve istisnai bir metin olmasına karşın 1921 Anayasası hakkında üniversitelerde üretilen tez sayısının azlığı da şaşırtıcıdır. Yukarıda anılan Burak Çelik’in tezi dışında üretilmiş yalnızca altı tez daha vardır. Bunların altısı da yüksek lisans tezidir. Yalnızca biri doğrudan doğruya yerel özerklikler üzerine yazılmıştır. 1921 Anayasası, doğrudan bir doktora tezinin konusu olmamıştır.

*namesi* bu görüşün güçlü dayanaklarından biridir. Bülent Tanör'ün üzerinde durduğu “yerel kongre iktidarlarının” (halkın kaderini kendi eline alma isteğinin sembolü) etkisi ise bir diğer açıklamadır.<sup>17</sup> Yine, Kurtuluş Savaşı sırasında yakın ilişki kurulan Bolşeviklerin “şuralar/kurullar” sisteminin katkısı da değerlendirilmelerde bahsi geçen konulardandır.

Söz konusu temellendirmelerin her birinin diğeriyle ilintili olduğu söylenebilir. Bunun en somut kanıtı, 1921 Anayasası'nın taslağını oluşturacak olan Halkçılık Programı'nın kendisidir. Program TBMM'ye sunulduğunda Ali Şükrü Bey'in “Bolşevizmi aynen taklit etmemek, halkın değerleriyle onu birleştirmek” gerektiği yönündeki talepleri dikkat çekicidir:

Bugün düşüncemiz ve yegâne vazifemiz memleketi kurtarmaktır ve bunun için cephede lâzım gelen müdafaatı yapacak ve memleketi kurtaracak bir ordumuz vardır. Fakat askerimiz firar ediyor. Açık görüşelim, memleketin muhtelif mahallerinde isyanlar çıkıyor, daha açık soruyorum. Memleketin birçok yerlerinde halk bize karşı pek de lâzım geldiği kadar merbut bulunmuyor. Binaenaleyh Hükümetin programı bu gibi esasatı düşünüyor ve bunu ortaya atıyor. Fakat bu program halkın ruhunu tetkik noktai nazarından noksandır... Hükümet programını yaparken, bir defa halkın, yani avamı bağlayacak, avamı hareket ettirecek bir kayıt yapsın. Bir kaydı ilâhi olan din hususuna ehemmiyet versin ve bu kayıtları buraya ilâve etsin... Esas itibariyle açık söylüyorum. Bolşevizm cereyanı... Ben Bolşevizm cereyanı aleyhinde değilim. Fakat eskiden yaptığımız gibi, bu günkü dünyanın geçirmekte olduğu büyük inkılâptan müteessir çıkmayacağız diye kimse diyemez. Müteessir olacaktır, idaremizde değişiklik olacak, fakat bunu

---

17 Bülent Tanör, “Türkiye Devleti” teriminin kökeninde de 1918 Kasım'ında Kars'ta kurulan ve sonunda *Hükümet-i Cumhuriyye*'ye dönüşen devletin olduğunu düşünüyor. Burada bir devlet ya da devletçik söz konusudur. Kars devletliği Anayasası'nın 8. ve 9. maddeleri “Türkiye Devleti”nden söz ederken, kendi kaderini onunkıyla birleştiriyordu. Tanör'e göre bu “önsezi” iki yıl sonra gerçekleşti. (Tanör, 1998: 254) Tanör, “Türkiye Devleti” terimi Anayasa'ya her ne kadar Rıza Nur'un önerisiyle girmişse de isim babasının Kars'ta kurulan cumhuriyet olduğu kâmasında. (Tanör, 1998: 255)

eski yaptığımız gibi, yine taklit ederek, Rusların yaptığına yahut Almanların yaptığına bakarak onları mukallidane bir şekilde yapacak olursak memlekete ikinci bir nifak sokacağız.<sup>18</sup>

1921 Anayasası'nın mayasındaki halkçılık düşüncesi –sonrasından farklı olarak– sadece Bolşevizm ile değil, özerklikle de ilişkili görünmektedir. Halkçılık, Bolşevizm ve kendi kaderini tayin kavramları ile aynı doğrultuda kullanılan yerel özerklikler, gerek 1921 Anayasası görüşmelerinde gerekse de onun öncesinde zaman zaman birbirinin yerine kullanılan ifadeler olagelmıştır. Birinci TBMM'nin açılmasının ardından nasıl bir siyasi örgütlenmeye gidileceğine yanıt arayan halkçı programların her birinde özerk şuralar esastır.<sup>19</sup> Halkçılık Programı'nı ve dolayısıyla 1921 Anayasası'nı etkileyen,<sup>20</sup> yeni Türkiye Devleti'nin kuruluşuna işaret eden bu programların ortak özellikleri olarak halkın tekçi olmayan bir kavrayışı ve ademimerkeziyetçiliğin egemenliğin halka ait olduğunun bir göstergesi olarak kavranması sayılabilir. 1921 Anayasası'ndaki halkçılık düşüncesinin özünü bu nitelikler oluşturmakta ve 1921 Anayasası görüşmelerinin tutanakları halkçılığın, “egemenliğin halka verilmesi, özerk vilayetlerde halk tarafından kullanılması olarak kavrandığını” göstermektedir. 1924'ün ardından yeni bir biçim alarak “imtiyazsız, sınıfsız, kaynaşmış bir kitle” şiarında cisimleşen halkçılık ise 1921 Anayasası'nın doğduğu düşünce dünyasına ait değildir.<sup>21</sup>

18 TBMM Zabıt Ceridesi, D. 1, C. 4, 20.09.1920, s. 203-205.

19 Halkçılık Programı'nın ve bu programa dayanan 1921 Anayasası'nın nasıl bir dünyanın ürünü olduğunu kavramak için incelenmesi gereken bu üç program, Halk Zümresi Siyasi Programı, Temsil-i Mesleki Programı ve Mesai'dir. Mesai'ye ilişkin ilk incelemeyi Mete Tunçay aynı ismi taşıyan eseri ile yapmıştır. Mete Tunçay (1971), *Mesai: Halk Şuraları Fırkası Programı*, (Ankara: AÜ SBF Yayınları) Bu programların karşılaştırmalı bir değerlendirmesi için Dinçer Demirkent (2015), *Türkiye'nin Anayasal Düzeninde Cumhuriyetin İki Kuruluşu ve Dinamik Cumhuriyet Kavramı* (yayımlanmamış doktora tezi).

20 Halkçılık Programı Meclis'e sunulduğunda, Halk Zümresi'ne mensup Mesut Bey, Programın daha önce yayımlanmış Halk Zümresi Programı'nın kötü bir yorumu olduğunu belirtmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, C. 4, s. 203-205.

21 Türkiye'de halkçılık düşüncesinin evrimi konusunda iki temel eser için bkz. Gencay Şaylan ve İlhan Tekeli (1978), “Türkiye'de Halkçılık İdeolojisinin Evrimi”, *Toplum ve Bilim*, S. 6-7. Zafer Toprak (2013), *Türkiye'de Popülizm: 1908-1923* (İstanbul: Doğan Kitap).

Bolşevik etkisi üzerinde de kısaca durmakta yarar var.<sup>22</sup>

Ömür Sezgin, Birinci Meclis'te Bolşevikliğin kuruluş aşamasındaki etkisi konusunu birkaç boyutuyla ele almıştır.<sup>23</sup> İlki,

- 22 TBMM'deki Bolşeviklik tartışmalarına hız veren, Karabekir'in Meclis'e gönderdiği 11.05.1920 tarihli mektup olmuştur. Sovyet Devrimi'nden Fransız Devrimi'ne atıfla "İnkılabî Kebir" olarak bahseden Karabekir'in vurgusu geri döndürülemez bu akımnın, ezilen halklar için kurtarıcı rolüne ilişkindir: "Şark'ın taksimi için başlayan kanlı muharebelerin sonu gelmek üzeredir. Dünyanın bütün akvamını kendi boyundurukları altına alan İngiliz yağmacılarının kuvvetleri seferberlikleri sukut etmektedir. Artık Rus inkılabî kebirinin darbeleri sayesinde dünyanın köle ve esaretin eski binaları yıkılıyor. Hükümetler milletlerin eline geçecektir. Rusya, alinteriyle ve kan bahasına çalışan bütün milletlerin dünyanın esir milletlerine hürriyet kazandırmak için şerefli bir sulh akdedecektir... Rus Cumhuriyeti millet Sovyetleri, memleketlerinizin cebren işgalini ret ile ilân eder ki, İstanbul Müslümanların elinde kalacaktır. Türkiye'nin taksimine ve Türk arazisinden bir Ermenistan teşkiline dair olan muahede yırtılmış ve mahvolmuştur. Yine ilân ederiz ki, İran'ın imhasına dair yapılan muahede de yırtılmıştır. Yağmacıların, memleketinizi boyunduruk altına alan zâlimleri reddedeyiniz. Artık susulacak devir geçti. Memleketinizin efendisi kendiniz olunuz. Arkadaşlar, kardeşler dünyanın esir milletlerinin tahlisini bayraklara yazalım." *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 1, s. 256-257. Kurtuluş Savaşı sırasında ulusal güçler yanında yer alan gazetelerde Bolşeviklikten sıkça bahsedilmiş, övülmüş ve eleştiriler yayımlanmıştır. Bunların en ilginçlerinden biri Emel Akal'ın, Kastamonu'da yayımlanan *Açıksöz* gazetesinin 14 Ekim 1920 sayısından aktardığı "Şuralar Hükümeti Nasıl Olur" başlıklı yazısıdır: "Bolşeviklik şartlarından birincisi, Şuralar hükümetidir. Bolşeviklik ilân edilir edilmez Şuralar tesis etmek icab eder. Bu şuralar nasıl vücuda gelirler? Köy halkı, bir gece toplanır aralarından üç-beş adam intihab ederler. Köy küçük ise üç adam, ortaca ise beş adam, büyük ise her mahalleden beş adam hesabıyla azalar intihab olunur. Bu intihab olunan azalar heyetine Şura, azalarına da Şura azaları denilir. Köy Şurasının azalarından birisi reis intihab olunur, buna da köy komiseri adı verilir..." Köy şurasının istatistik tutmak başta olmak üzere görevlerini saydıktan sonra yazı, nahiye, mahalle, kasaba, kaza, şehir ve liva şuralarını tanımlar. Bu yazının tamamı ve "Şark Mefkûresi"nin Anadolu'da nasıl düşünüldüğünü aktaran başka gazete yazıları için bkz. Emel Akal (2013), *Moskova, Ankara, Londra Üçgeninde İştirakiyuncular, Komünistler ve Paşa Hazretleri*, (İstanbul: İletişim Yayınları) s. 247-260.

- Buna benzer birçok yazına rastlamak mümkündür ve mesele ulusal güçlere destek veren gazetelerle de sınırlı değildir. TBMM bütçesinden pay ayrılarak Bolşevikliğe ilişkin kitaplar dahi çevirtilmiştir: "Bolşevizme ait bir eserin ücreti tahririyesi namiyle... Efendiye 11 Ağustos tarihli senet mukabilinde 2.500 ve aynı nam ile... Efendiye 10 minh ve 31 Temmuz 1336 tarihli senetler mukabilinde iki defada 5.000 ve (icmali siyasi) namı altında Beye 3.000 ve Anadolu Ajansı ve Hâkimiyeti Milliye gazetesine muavenetten dolayı... Beye 27 Temmuz 1336 tarihli senet mukabilinde 10.000 ve (Rus) İnkılabına ait eserden dolayı... imzalı 19 Temmuz 1336 tarihli senet mukabilinde 2.500 kuruş ki ceman 23.000 kuruş sarf edilmiştir." *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 23, s. 74.
- 23 Ömür Sezgin (1984), *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu* (Ankara: Bi-rey ve Toplum).

çok sayıdaki isyanlarda Bolşevikliğin devrimcileri karalamak için kullanılmasıdır. Diğeri, Meclis'in Bolşeviklerle savaş sırasında kurduğu ilişkidir. Sezgin'e göre, "Kolayca anlaşılacağı gibi BMM Hükümetinin genel politikası iki esasa dayanmaktadır: Hilafet ve saltanata bağlı kaldığını bildirerek Anadolu'da (ve Meclis'te) birliği sağlamak; işgal kuvvetlerine karşı savaşında Sovyet Rusya ile ittifak yapmak." (Sezgin, 1984: 33)<sup>24</sup> Bolşevikliğin gücü ve etkisi üzerine düşüncelerini şu şekilde özetlemiştir: "1920 Anadoluşunda Bolşeviklik, bazı yazarlarca abartıldığı ölçüde önemli değildir. Meclis içinde bir Bolşevik gruptan söz edilemez... Mustafa Kemal ve BMM Hükümeti Bolşeviklik cereyanını ciddi bir tehlike olarak görmemektedirler. Özellikle 1921 Ocağında sola karşı girişilen bastırma hareketi daha çok muhafazakârlar ile süregiden çatışma ile ilgilidir..." (Sezgin, 1984: 35)<sup>25</sup> Mustafa Kemal'in bir gizli oturumdaki konuşması da son derece açıktır: "...bu noktada iki ciheti birbirinden tefrik etmek lazımdır. Biri Bolşevik olmak, diğeri Bolşeviklik Rusyasiyle ittifak etmek. Biz Heyeti İcraiye Bolşeviklik Rusyasiyle ittifak etmekten bahsediyoruz. Yoksa Bolşevik olmak bahsetmiyoruz. Bolşevik olmak büsbütün başka bir meseledir. Böyle bir mesele ile iştigale bizim ihtiyacımız yoktur. Fakat ittifak meselesi kemali ciddiyet ve ehemmiyetle takip edilmektedir ve muvaffak olacağımıza ümidimiz berkemaldır. Ancak bu noktanın açık, vazih ve aleni müzakeresini garbe karşı fiilen ilanı harp edeceğimiz güne talik etmek istiyoruz."<sup>26</sup> Do-

24 Sezgin'in konuya ilişkin yararlandığı başlıca kaynağın yazarı Mete Tunçay'dır. Sosyalist örgütlenmeleri ondan aktarmıştır. Mete Tunçay (1978), *Türkiye'de Sol Akımlar*, 3. bası, 130-152 (Ankara: Bilgi).

25 Anlaşılan o dönemde Bolşevikler ile ittifak bir zorunluluk olarak görülüyor. Bolşevikler ortak düşmana karşı Ankara'yı destekliyordu. Bu durum, İstanbul Hükümeti'nin "Bolşeviklik" propagandasını daha da güçlendiriyor ve Ankara'ya karşı ayaklanmaların kitle tabanını genişletiyor. Bu arada son derece kolay bir taassup olduğunu da söylemek gerek. Sezgin'e göre, "...BMM'de Bolşeviklik hiçbir zaman egemen görüş olmamıştır. Ayrıca, frengi ile mücadelede kadınları ve genç kızları doktor muayene edebilir mi, edemez mi? konusunda tartışmaların haftalar, hatta aylar sürdüğü ve büyük kavgalara sahne olan bir Mecliste, herhalde Bolşevikliğin en önemli cereyan olduğu ileri sürülemez." (Sezgin, 1984: 39)

26 *TBMM Gizli Celse Zabıtları*, Cilt 1, s. 48, 29 Mayıs 1920.

layısıyla, 1921 Anayasası'nın özerk yerel idarelerinde Bolşevikler ile yakınlaşmanın, “sovyet/şura/kurul” sisteminin bir payı olduğu kabul edilebilir, ancak bu “pay” ve “yakınlaşma” ile ilgili yorumlarda ölçülü olmak kaydıyla.<sup>27</sup>

## 1921 Anayasası

### ***Meclis'in kuruculuk niteliği, Anayasa'nın hazırlık aşaması ve kabulü***

1921 Anayasası'na dair ilk anlaşılması gereken, anayasayı yapan meclisin “kurucu meclis” niteliği taşıyıp taşımadığıydı. 1921 Anayasası özel bir görüşme ve karar yetersayısı arama gereksinimi duymadan görüşülerek kabul edilmiştir. Meclis'in kuruculuk niteliği konusu farklı oturumlarda tartışılmış ve Mustafa Kemal ilk günden itibaren kararlı bir şekilde meclisin “kuruculuk” vasfına vurgu yapmıştır.

Mustafa Kemal 110 oyla meclis başkanı seçilmiştir (İkinci reis (Reis-i Sani) 109 oyla Celaleddin Arif Bey olmuştur). Meclis

---

27 Konuya ilişkin son sözü yine Ömür Sezgin'e bırakalım: “Toplumda ve Mecliste Mustafa Kemal'e ve temsil ettiği ideolojiye karşı dinci ve saltanatçı bir muhalefet vardır. Günün koşullarında bu ideoloji açıkça savunulmadığı gibi, iç isyanların en hayati olduğu bir dönemde, muhalefet de din adına fazla ses çıkaramamaktadır. Mustafa Kemal ve İcra Vekilleri Heyeti, girilen mücadelede zorunlu olarak Sovyetler Birliği ile işbirliği yapmak istemektedir. Bu durumda muhalefet, Hükümete karşı gizliden gizliye Bolşeviklik silahını kullanmaktadır. Mustafa Kemal ise, dini yanı ağır basan bir sol aracılığıyla Mecliste çoğunluğu elinde bulundurmaktadır. Sol'un ortadan kalkıp dini ideolojinin ağır basması nedeniyle Mecliste çoğunluğun elinden gideceğini anlayınca solu Sovyet Rusya ile gizli işbirliği yapmakla suçlayarak, muhafazakârların kendisine yönelttikleri Bolşeviklik silahını etkisizleştirip yine çoğunluğu sağlama yolunu seçmiştir. Sola karşı girilen sindirme hareketi, komünist güçlerin ve ideolojilerin güçlerinden çekinildiğinden değil, Meclis içinde ve dışında muhafazakârlara karşı durumu sağlamlaştırmak içindir. Başından itibaren temel çatışma 'aydınlanma' ideolojisi ile dinci ve saltanatçı ideoloji arasındadır. Teşkilatı Esasiye Kanunu ile birlikte bu çatışma daha açık olarak ortaya çıkacak ve Mecliste iki grup oluşacaktır.” (Sezgin, 1984: 52)

Yeri gelmişken Bolşevizm etkisiyle ilgili önemli bir görüşü hatırlatmak gerekir. Cem Eroğul'a göre 1921 Anayasası ve Kurtuluş Savaşı'nı hakkıyla kavramak için mutlaka Rusça bilinmelidir. Aksi takdirde tam anlamıyla anlaşılmaz. (Yüz yüze görüşmeler)