

İKİNCİ MEŞRUTİYET DEVRİNDE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Yazan: Asistan Dr. Burhan GÜRDOĞAN

GİRİŞ

31 Mart vak'asını ve Abdülhamid'in hal'ini müteakip memtekerte meşrutî idarenin gerçek mânasıyle teessüsünü temin için 1876 Kanunu Esasisinin tadili hususunda çalışmalara başlanmıştır.

Filhakika 1876 Kanunu Esasisi, hükümdara mutlak selâhiyetler bahşediyor, gerek icra organının tayininde ve gerekse teşrii kuvvetin çalışmasında hükümdarın arzu ve iradesi yegâne âmil oluyordu. Mebusların kanun teklif etmeleri dahi, bir çok kayıt ve şartların tahakkukuna bağlıydı. Nitekim Padişah Kanunu Esasideki bu selâhiyetlerini dilediği şekilde kullanmış ve Meclisi feshederek 33 yıl müddetle Kanunu Esasiyi fiilen mer'iyetten kaldırmıştı.

Binaenaleyh, yapılacak ilk iş Kanunu Esasiyi tadil ederek Padişahın bu mutlak selâhiyetini takyid ve teşri ve icra kuvvetleri arasında bir muvazaneyi temin etmektir.

Bu sebeple, 1876 Kanunu Esasisine göre seçilmiş bulunan Mebusan Meclisi tarafından Kanunu Esasinin tadiline memur bir komisyon teşkil edilmiş ve bu komisyonun hazırladığı tekliflerin müzakeresine 7 Nisan 1909 günü başlanarak Mebusan Meclisince kabul edilen tadiller Ayan Meclisinden geçtikten ve tasdikî âliye iktiran eyledikten sonra 21 Ağustos 1909 tarihinde mer'iyete girmiştir.

Kanunu Esaside yapılan bu tadiller de meşrutî idarenin bünyesine tamamiyle uygun değildi (1). Esasen Meclisi Mebusan 1876 Kanunu Esasisine göre seçilmiş bulunduğundan bir "kurucu meclis" karakterini taşııyordu. Bu sebeple kendisini devlet bünyesinde esaslı bir reform yapmağa selâhiyetli görmemiş, sadece

(1) 21 Ağustos 1909 tarihli Heyeti Ayan karamamesinde şöyle denilmektedir:

"Devrei içtimaiyenin âhiri olmak ve Meclisi Mebusandan tevdi olunan levayihî kanuniye tekessür etmek sebebiyle Kanunu Esasinin baştanbaşa tetkikatına vakit müsait olamamış ve meşrutiyeti idare ve hakimiyeti mülliye için kanunu mezkûr mevaddının en mühim ve müstacel olanlarının tetkiki ve müphem ve nakıs görünenlerin tavzih ve ikmalî ile işbu devrei içtimaiyeye ait kavanin sırasında ilân olunması kavaidi meşrutiyenin cidden ve fiilen teessüs ettiğini enzanı âmmede isbat etmek için elzem görülmüş ve mevaddi sairinin tetkikatı devrei içtimaiyei âtiyeye bırakılmıştır". Dr. A. Şerif Özübüyük ve Dr. Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri, Ankara 1957 s. 69.

Kanunu Esasinin 116 ncı maddesiyle kendisine verilen tâdil selâhiyetini istimalle iktifa etmişti (2).

Ancak 1876 Kanuni Esasisinin kanunilik vasfını doğrudan doğruya Padişahın arzu ve iradesinden almasına mukabil 1909 tadilleri milletin müdahalesi ve millet mümessillerinin faaliyeti neticesi meydana gelmiştir. Bu sebeple, Kanunu Esasinin mer'î hukukî düsturlar manzumesindeki mevkii, hakikî manasını bulmuştu (3).

Bununla beraber bir tarihçimizin dediği gibi (4) dünyada pek az hareket, ikinci meşrutiyet kadar büyük ümitler doğurmuştur ve keza pek az hareket doğurduğu ümitleri bu kadar çabuk ve kat'i olarak boşa çıkarmıştır.

Filhakika aşağıda inceliyeceğimiz üzere, Kanunu Esaside millî iradeyi hâkim kılmaya matuf ve iyi niyetlerle yapılan bu tadiller bilâhare şahsî ve siyâsî ihtiraslar yüzünden tatbik ve muhafaza edilememiş, hükümdar aleyhinde ve millî hakimiyet lehinde olan hükümlerin yeniden zahiren hükümdar, hakikatte icra kuvveti lehinde tadili cihetine gidilmiş, bu suretle ne istibdad yok olmuş ne de hakikî mânasiyle bir inkılâb tahakkuk edebilmiştir (5).

Etüdümüzde, 1876 Kanunu Esasisinin 1909 ve müteakip tadillerinin mahiyeti incelenecek ve bu tâdillerin hukuk ve siyâsî tarih bakımından değerlendirilmesine çalışılacaktır.

I — 21 Ağustos 1909 (8 Ağustos 1325-5 Şaban 1327) Tadili (6).

Kanunu Esaside yapılan ilk tadilâtı, dört kısımda inceliyeceğiz :

1. — Padişahın hukukî statüsündeki değişiklikler :

Yukarda da arz ettiğimiz gibi, Kanunu Esaside yapılan tadilâtın en mühim gayesi Padişahın selâhiyetlerini tahdit eylemekti. Gerçi Padişaha gene geniş imtiyaz ve selâhiyetler tanınıyordu. Ancak aşağıda görüleceği üzere bu selâhiyetler artık gayri mes'ul olan Padişah tarafından değil, mes'ul hükümet tarafından istimal edilecektir (7). Böylece Kanunu Esasi, Padişahın "nefsi humayununun kudsiyetini" ilân etmekle beraber bu kudsiyetin millî hakimiyetin icrasına müesir olmamasını temin ediyordu.

Padişahın hukukî statüsünde yapılan değişiklikleri madde sırasına göre aşağıdaki şekilde hülâsa etmek mümkündür :

(2) Prof. Dr. Recai Galip Okandan, *Ânme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet devri, İstanbul 1947*, s. 52.

(3) Okandan, a.g.e. s. 53.

(4) Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi, İstanbul 1940*, cilt 1, s. 15.

(5) Dr. Tank Z. Tunaya, *Türkiye'de Siyasî Partiler, İstanbul 1952*, s. 11.

(6) *Düstur, ikinci tertip, C. I. s. 638 ve müt. Bözübüyük/Kili* s. 69.

(7) Okandan s. 60.

a) Padişahın yemini :

Kanunu Esasinin 3 üncü maddesine yapılan ilâveye göre "zâtı hazreti padişahî hini cülûslarında meclisi umumîde ve meclis müçtemi değilse içtimarında şer'î şerif ve Kanunu Esasi ahkâmına riayet ve vatan ve millete sadakat edeceğine" yemin edecektir. Devletin teokratik bünyesi ve Padişahın dinî liderlik durumu nazarı itibare alınırsa Kanunu Esasinin 4 üncü maddesine göre «hasbelhilâfe dini islâmın hâmisî» ve 5 nci maddesine göre de "nefsi humayunu mukaddes" olan Padişaha bhusus formülünde "Kanunu Esasi ahkâmı", "Vatan", "Millet" gibi lâik mefhumlar bulunan böyle bir yemin mükellefiyeti, tahmil edilmesinin ehemmiyeti anlaşılır. Böylece irsî monarşinin mevcudiyeti baki olmakla beraber, bu monarşi artık mutlak bir iktidar şeklinde tezahür etmemekte, bu iktidarın tahdit ve takyidi yeminle de teyid edilmiş bulunmaktadır (8).

b) Padişahın tahsisatı :

Kanunu Esasinin 6 ncı maddesinde "sülâlei âli Osmanın... madamel hayat tahsisatı maliyeleri tekâfülü umumî altındadır" denilmekte idi. Maddede bu tahsisat için herhangi bir ölçü konulmamıştı.

Maddede yapılan tâdille, mezkûr tahsisatın "kanunu mahsus mucibince" tayin edileceği kabul edilmiş ve böylece keyfliğin ve israfın önüne geçilmek istenmiştir.

c) Padişahın hükümet teşkilindeki rolü (9) :

1876 Kanunu Esasisinin 7 nci maddesiyle «vükelânın azl ve nasbı» mutlak olarak Padişahın selâhiyeti dahilinde idi (10). 7 ve 27 nci maddeler tadil olunarak, Padişaha yalnız Sadriazam ve Şeyhülislâmı doğrudan doğruya intihab ve tayin etmek selâhiyeti verilmiş, vekiller hakkında ise "sadriazamın teşkil ve arz edeceği vükelânın tasdiki memuriyetlerinin" Padişah tarafından icra olunacağı hükmü konmuştu (11). Ancak muaddel 38 inci maddeye göre gerek sadriazam ve gerekse vekiller Meclisi Mebusana karşı mes'ul ve Meclisi Mebusan da bunları düşürmek selâhiyetiyle mücehhez bulunduğu cihetle Padişaha tanınan bu selâhiyetin lâfzından ibaret kaldığını söylemek yerinde olur (12). Zira Padişah böylece ancak Meclisi Mebusanın tasvib ettiği kimseyi Sadriazam tayin etmek ve Sadria-

(8) Okandan s. 55.

(9) Padişahın hükümet kararlarının icrasındaki rolü "Hükümet statüsündeki değişiklikler" bahsinde incelenecektir.

(10) André Mandelstam, Le Sort de L'Empire Ottoman Paris 1917 s. 25 e bak.

(11) Muaddel m. 27: Mesnedi sadaret ve meşihatı islâmiyye emniyet buyurulan zevata ihale buyurulduğu misillü, teşkili vükelâyâ memur olan sadriazamın tensip ve arzı ile sair vükelânın tasdiki memuriyetleri dahi ba iradei şahane icra olunur.

(12) Okandan s. 63 e bak.

zam da ancak Meclisi Mebusanda itimada mazhar olacak zevatı vekil tayin ederek Padişahın tasdikine arz etmek mevkiindedir. Gerçi muaddele 7 nci madde Padişaha "icabında vükelânın azl ve tebdili" selâhiyetini de vermektedir. Fakat bu selâhiyet de, gene Meclisi Mebusanın hükûmeti düşürmek selâhiyetiyle karşılaşmakta ve Padişah için, Meclisin itimadına mazhar olan hükûmeti iş başında tutmaktan başka bir çare kalmamaktadır.

d) Padişahın rütbe ve mansıp tevcihi :

Muaddele 7 nci maddeye göre, evvelce Padişahın mutlak takdirine tâbi olan rütbe ve mansıp tevcihi, «kanunu mahsusuna tevfikân» yapılacaktır. Böylece Padişahın, devletin her türlü memuriyetlerine istediği ve dilediği kimseleri tayin etmek selâhiyeti, teşriî müesseselerin vücade getirdikleri bir kanunla tahdit edilmiştir (13).

e) Padişahın umumî af ilânı :

7 nci maddede mevcut "mücazâtı kanuniyenin tahfifi ve affı" selâhiyeti muhafaza edilmekte, tadilde Meclisi Umuminin tasvibi ile affı umumî ilânı selâhiyeti de ilâve edilmektedir. Bu tadille Padişaha yeni bir selâhiyet bahşedilmektedir. Bilâkis maddenin eski şekli, hilâfına sarahat olmadığından, affı umumî ilânına da Padişahı mutlak olarak selâhiyetli kılmakta idi. Yapılan tadille bu selâhiyetin ancak Meclisi Umuminin tasvibi ile kullanılabilmesi tasrih olunmakta ve böylece geniş bir kitleyi alâkadar eden hususlarda millî iradenin hâkim olması prensibi bir kerre daha teyid edilmektedir.

f) Padişahın Meclisi akd, tatil ve fesih selâhiyeti :

Birinci Meşrutiyetin verdiği acı tecrübe, Meclisi Mebusanı Padişahın Meclise karşı haiz olduğu selâhiyetler üzerinde titizlikle durmağa şevk etmiştir. Bu sebeple bilhassa teşri ve icra kuvveti arasında garpteki mânâsı ile bir muvazene temini için (14) Kanunu Esasinin 7 ve 35 inci maddelerinde yapılan tadillerle, Padişahın Meclisi toplaması ve dağıtması yepyeni esaslara bağlanmıştır (15).

7 nci maddenin eski şekline göre "Meclisi Umuminin akd ve tatili, ledel ik-tiza heyeti mebusanın azası yeniden intihab olunmak şartıyla feshi" ve 35 inci maddenin eski şekline göre de "vükelâ ile heyeti mebusan arasında ihtilâf olunan maddelerden birinin kabulünde vükelâ tarafından ısrar olunup da mebusan canibinden ekseriyeti ârâ ile tafsilen esbabı mucibe beyanıyla kat'iyen ve mükerreren reddedildiği halde vükelânın tebdili veyahut müddeti kanuniyesinde

(13) Okandan, s. 57 not 12.

(14) Tunaya s. 64.

(15) Bak.: Mandelstam s. 25 vd.

intihab olunmak üzere heyeti mebusanın feshi" Padişahın mutlak selâhiyetine mevdu idi.

Muaddel 7 nci maddede ise Padişahın bu mutlak selâhiyeti ilga olunmakta ve Padişahın ancak "otuz beşinci madde mucibince üç ay zarfında intihab olup içtima etmek şartı ile ve Heyeti Ayanın muvafakati ile " Meclisi Mebusanı feshedebileceği hükmü konulmaktadır. Tesis edilmek istenen yeni nizamın temel taşını teşkil eden (16) muaddel 35 inci maddede ise "vükelâ ile Heyeti Mebusan arasında ihtilâf vukuunda vükelâ reyinde ısrar edip de mebusan canibinden kat'iyyen ve mükerreren re dedildiği halde vükelâ ya mebusanın kararını kabul veya istifaya mecburdur. İstifa takdirinde yeni gelen heyeti vükelâ heyeti sabıkanın fikrinde ısrar eder ve Meclis esbabı mucibe beyanı ile yine red oderse yedinci madde mucibince intihabata başlanılmak üzere zatı hazreti padişahî, meclisi feshedebilir. Fakat heyeti cedidei mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburî olacaktır" denilmektedir.

Görülüyor ki :

1) Padişah artık meclisi sebepsiz feshetmek selâhiyetini haiz olmayıp ancak 35 inci maddedeki ahvalin zuhurunda feshedebilir. Meclisin hükûmeti düşürmek selâhiyeti karşısında 35 inci maddedeki ahvalin zuhurunun da pek zor olacağı aşîkârdır.

2) 35 inci madde mucibince faal rol hükûmettedir. Zira hükûmet Meclisi Mebusanın kararını kabul eder veya yeni gelen hükûmet, heyeti sabıkanın fikrinde ısrar etmezse meclisin feshi mevzuubahis olmayacaktır.

3) Padişah 7 nci madde mucibince fesih için Ayan Meclisinin muvafakatini istihsal etmek mecburiyetindedir. Bu hususta Okandan şunları söylemektedir (17): "Eğer Ayan Meclisi âzaları millet tarafından seçilmek suretiyle mevkiilerini işgal etmiş olsalardı bu muvafakat keyfiyeti bir kıymet ifade edebilirdi. Zira bu takdirde Ayan Meclisi bu muvafakati kolay kolay vermez ve Mebusan Meclisiyle hükûmet arasında hakkıyla hakem rolünü oynayabilirdi. Fakat Ayan Meclisi azalarının Padişah tarafından tayin edilmiş olması, bu Meclisin icabında hükümdarın Mebusan Meclisini fesih hususundaki teşebbüslerine karşı bir fren rolünü oynayabilmesine tabiatıyla mani olabilecek mahiyettedir. Bilâkis hükümdarın teşebbüslerinin muvaffakiyetle neticelenmesini âdeta mümkün kılmaktadır. Padişahın istediği bu muvafakati alabilmesine bir engel bahis mevzuu olmayacaktır. Mevkilerini hükümdara borçlu bulunan Ayan Meclisi azalarının hükümdarın lehine hareket edecekleri her türlü şüpheden âzade bir keyfiyettir".

(16) Mandelstam, s. 27.

(17) Okandan, s. 81.

Arsel bu fikri tenkit etmekte (18) ve Ayan Meclisi azalarının kaydı hayat şartı ile tayin edildikleri cihetle Padişaha karşı teminatlı bir durumda olduklarını söylemektedir.

4) Fesih halinde üç ay zarfında yeniden intihab yapıp Meclisin içtima etmesi mecburiyeti vardır.

Fesihten başka Meclisi Umuminin küşad ve tatili hususunda da bazı değişiklikler yapılmıştır. 7 nci maddenin eski şeklinde Meclisi Umuminin akt ve tatili selâhiyeti mutlak olarak Padişaha ait olduğu halde yapılan tadilde Meclisi Umuminin "miadında küşad ve tatil" denilmekle bu selâhiyet takyid edilmiştir.

Muaddel 43 üncü maddeye göre Meclisi Umuminin iki heyeti Teşrinisani iptidasında "bilâ davet" toplanacaktır. Ancak maddede Meclisi Umuminin bâ iradei seniye açılacağı hükmü muhafaza olunmakla, Meclisin müzakerelere başlaması için hükümdar tarafından âdeta bir müsaade verilmesi lâzım geldiği ifade edilmekte ve keza "bâ iradei seniye kapanır" kaydıyla da muayyen müddet sona erse dahi Meclisin ancak Padişahın iradesi ile faaliyetine son verebileceği kabul olunmaktadır (19). Bundan başka muaddel 44 üncü maddede de Meclisi Umuminin vaktinden evvel açılabilmesi ve içtima için muayyen olan müddetin temdidi hususunda Padişaha gene ikinci meşrutiyete hakim olan ruhla kabili telif olmayan selâhiyetler verilmektedir.

g) Padişahın muahede akdi selâhiyeti:

7 nci maddeye göre "düveli ecnebiye ile muahedat akdi" mutlak olarak Padişaha aitti. Tadilde bu muahedelerden "sulhe ve ticarete ve terk ve ilhak araziye ve tebaai Osmaniyenin hukuku asliye ve şahsiyesine taallûk eden ve devletçe masarifi mucip olanlarının akdinde Meclisi Umuminin tasdiki" şart koşulmuştur.

2 — Hükümetin hukuki statüsündeki değişiklikler:

Hükümetin teşkili hususundaki değişikliklerin mahiyeti yukarda incelenmişti.

Kanunu Esaside yapılan tadilâtle hükümetin siyasî ve hukukî durumu çok değişmektedir. Bu değişiklikler neticesi vekiller heyeti, artık kendi mevkiini ve onun idamesini Padişahın arzusunun borçlu değildir ve icrafî faaliyetin hakikî nazım ve failidir (20).

(18) Dr. İlhan Arsel, Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi (makale). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. X, No. 1-4, s. 207, aşağıda n. 36 ya da bak.

(19) Okandan, s. 74.

(20) Okandan, s. 64.

Bu değişiklikler de madde sırasına göre şöyledir :

a) Hükümetin kararları :

Muaddel 28, 29 ve 30 uncu maddelere göre, hükümet kararlarının alınması ve bu kararların icrası yeni bir usule bağlanmaktadır. Bu maddelere göre vekiller kendi dairelerine ait işlerden mezuniyeti tahtında bulunanları usulüne tevfi kan icra edeceklerdir. Bunun dışındaki işleri Sadriazama inha ve Sadriazam da müzakereye muhtaç olmayan hususları doğrudan doğruya ve müzakereye muhtaç olanları da müzakere sonunda tebliğ edecektir. Padişahın tasdikine ihtiyaç gösteren kararlar ise Padişaha arz edilecektir. Ancak 29 uncu maddeye göre bu meselelerin nev'i ve dereceleri kanunla tayin edilecektir.

Böylece hangi meselelerin Padişahın tasdikine muhtaç bulunduğu hususu da gene teşrii bir tasarrufla tayin edilecektir. Diğer taraftan muaddel 30 uncu madde mucibince, Padişahın tasdikine muhtaç olan kararların dahi tatbik edilebilmesi için ayrıca Sadriazamın ve alâkalı vekilin imzasını da taşıması şart konuşmaktadır ve böylece Padişahın icraî faaliyetle ilgili her hususta muhakkak surette tasarrufun mahiyetine göre alâkalı vekillerle Sadriazamın muvafakatini istihsal etmesi lâzım gelmektedir (21). Yalnız Padişahın imzasını taşıyan bir iradenin hiçbir hukukî kıymeti yoktur.

b) Hükümetin mesuliyeti :

1876 Kanunu Esasının 30 uncu maddesinde "vükelâyı devlet memuriyetine müteallik ahval ve icraatten mesuldür" denilmekte iktifa olunmuş ve 38 inci maddede ise meclisin istizah selâhiyeti derpiş edilmekle beraber istizah sonunda vekil tasvib edilmezse neticenin ne olacağı zikredilmemişti.

Muaddel 30 uncu maddede ise «vükelânın hükümetin siyaseti umumiyesinden müştereken ve daireyi nezaretlerine ait muamelâttan dolayı münferiden Meclisi Mebusana karşı mesul" olduğu (22) tasrih olunmuştur. Bu mesuliyet Padişahın tasdiki lâhik olmuş meselelere de şâmindir. Böylece Kanunu Esasının 5 inci maddesine göre nefsi humayunu gayri mesul olan Padişahın muamelelerinden doğan mesuliyet de onun bu muamelelerine iştirâk mecburiyetinde olan vekillere yükletilmektedir.

Muaddel 38 inci maddede ise istizah neticesinde Meclisi Mebusanın ekseriyeti ile hakkında ademî itimat beyan olunan nazırın sakıt olacağı ve Sadriazam hakkında ademî itimat beyan olunduğu takdirde heyeti vükelânın hep birden

(21) Okandan, s. 65.

(22) Görülüyor ki hükümetin siyasi mesuliyeti yalnız Meclisi Mebusana karşı olup Ayan Meclisine karşı mevzu bahis değildir; Okandan s. 83, Arsel, s. 202.

sukut edeceği hükmü konulmakla çok ileri bir adım atılmış ve hükûmetin siyasi mesuliyeti müeyyidelendirilmiştir (23).

c) **Muvakkat kanun çıkarma selâhiyeti :**

Muaddel 36 ncı maddeyle hükûmete, eskisi gibi, maddede derpiş edilen mücbir sebeplerin mevcudiyeti halinde, muvakkaten kanun kuvvetini haiz kararlar almak selâhiyeti verilmekle beraber, bu kararların ilk içtimada Heyeti Mebusana tevdi edilmesi lâzım geldiği hükmü ilâve olunmuştur.

d) **Hükûmetin bütçedeki selâhiyeti :**

80 inci maddenin eski şekline göre mesarifi umumiye ve varidata Meclisi Mebusan vükelâ ile birlikte karar verecektir. Yapılan tadile göre "bu hususlarda vükelâ hazır olduğu halde Mebusanca karar verilecektir".

3 — **Meclisi Mebusanın ve Mebusların hukuki statüsündeki değişiklikler :**

a) **Kanun teklifi :**

Kanunu Esasinin 52 üncü maddesinin eski şekline göre yeniden kanun tanzimini veya mevcut kanunlardan birinin tadilini teklif hususunda mebuslar bir çok kayıtlara bağlı idi. Bir defa mebuslar ancak kendi vazifesi muayyeneleri dairinde bulunan mevad için kanun teklif edebilirlerdi (24).

Teklifler sadaret vasıtasıyla Padişaha arz olunur ve bu babda iradei seniye çıkarsa, ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilât üzerine lâyihaların tanzimi Devlet Şûrasına havale olunurdu. Böylece mebusların teşriî selâhiyeti tamamen felce uğratılmış bulunuyordu (25).

Maddede yapılan tadilâtlarla kanun teklifi hususundaki bütün bu tahditler kaldırılmış ve gerek vekillerin, gerek mebusların her birinin kanun teklifi hakları mutlak olarak kabul edilmiştir. Ancak tekliflerin kanunlaşması için her iki meclisin ve Padişahın tasdiki şartı konulmuştur. Muaddel 7 nci maddeyle de kanunların tasdiki ve meriyetlerin ilânı selâhiyeti Padişaha verilmiştir. Böylece mebusların teşriî faaliyeti bir taraftan Padişah tarafından tayin edilmiş bulunan Ayan Meclisinin, diğer taraftan Padişahın tasdiki ile gene frenlenmiş bulunuyordu.

Ancak muaddel 54 üncü maddeye bu keyfiyetin tahfifi için Padişaha arz

(23) Mandelstam, s. 26.

(24) Arsel, s. 196.

(25) Okandan s. 71.

(26) Okandan s. 73.

Mandelstam (S. 26 da) Padişahın ikinci defa reddi halinde ne yapılacağı hususunda Kanunu Esasinin sâkit olduğunu söylüyor. Halbuki, madde metnindeki "bir kerre" sözünden Padişahın ikinci defa red selâhiyeti bulunmadığını sarahatle istihraç mümkündür.

olunan kanunların iki ay zarfında ya tasdiki yahut tekrar tetkik edilmek üzere "bir kerre" tade edilmesi hükmü konmuştur. İade olunan kanun, tekrar müzakeresinde, üçte iki ekseriyetle kabul edildiği takdirde Padişah için tasdik keyfiyeti bir zaruret halini almaktadır (26). Müstaceliyetine karar verilmiş kanunlar için ise bu iki aylık müddet on gün olarak kabul edilmiştir.

b) Meclis reis ve vekillerinin intihabı :

77 nci maddenin eski şekli Meclisi Mebusana reis ve reis vekillerinin seçilmesi hususunda tam selâhiyet vermiyordu. Maddeye göre Meclis reislik ve iki vekillik için 3 erden dokuz kişi seçer ve Padişah bunlardan üç kişiyi reis ve vekilleri olarak intihab ederdi. Maddenin yeni şekline göre Padişahın bu selâhiyeti kaldırılmış ve meclisin reis ve vekillerini doğrudan doğruya seçerek Padişaha "arz"la iktifa edeceği kabul edilmiştir.

4 — Vatandaşların hukukî statüsündeki değişiklikler :

a - Şahsî hürriyet :

10 uncu maddedeki "hiç kimse kanunun tayin ettiği sebep ve suretten mada bir bahane ile cezalandırılmaz" hükmüne "tevkif olunamaz" kaydı da ilâve olunmuştur.

Diğer taraftan 113 üncü maddede mevcut ve Mithat Paşanın acı hatırasıyle meşbu olan (27) "hükûmetin emniyetini ihlâl ettikleri idarei zabitanın tahkikatı mevsukası üzerine sabit olanları memaliki mahrusai şahaneden ihraç ve teb'îd etmek münhasıran zatı hazreti padişahının yedi iktidarındadır" şeklindeki hüküm ilga edilmiştir.

b - Matbuat hürriyeti :

Bu hürriyetten bahseden 10 uncu maddeye tab'ından önce matbuatın teftiş ve muayeneye tâbi tutulamıyacağı kaydı ilâve olunmuştur.

c - Haberleşme hürriyeti :

İlâve olunan 119 uncu maddeye göre postanelere mevdu evrak ve mektuplar müstantik veya mahkeme kararı olmadıkça açılmıyacaktır.

d - Toplanma hürriyeti :

İlâve olunan 120 nci maddeye göre kanunu mahsusuna tebaiyet şartıyla Osmanlıların içtima hakkına sahip oldukları zikrolunmuştur.

(27) Tunaya, s. 163.

II — 28 Mayıs 1914 (15 Mayıs 1330-2 Recep 1332 Tâdili) (28) :

Kanunu Esaside yapılan ilk tadiller Padişahın, hükûmetin ve meclislerin karşılıklı durumunu oldukça makûl esaslara bağlamıştı. Saltanat mevkiini işgal eden Mehmet V.'in saltanatının ilk gününde söylediği "Madem ki millet beni arzu ediyor, maatesekkür bu hizmeti kabul ederim. Benim birinci emelim şer'i şerif ve Kanunu Esasi mucibince icrayı hükûmettir. Milletın arzu ve âmalinden zerre kadar inhiraf etmem" tarzındaki sözlerinde tebarüz eden zihniyet bir müddet memlekete hâkim olmuştu (29).

Bilâhare Tefvik Paşa kabinesinin yerine 5 Mayıs 1909 tarihinde teşekkül eden Hüseyin Hilmi Paşa kabinesinin programında "kuvvei icraiye ile kuvvei teşriiye beyinde ittihatı ârâ ve tevafuku efkâr mevcut olmadıkça umuru mühimmi devletın hüsnü cereyanı ve memleketin husulu terakkiyatı gayri kabildir" denilmekle aynı zihniyet teyid edilmişti (30).

Bütün bu iyi niyetli tezahürlere rağmen ortaya yeni bir meselenin çıktığı görülmektedir. O da baştaki İttihat ve Terakki partisinin muhalefet tanımak istememesi ve memleketi tamamen kendi nüfuzu altına almak ihtirasıdır. Bu parti ilk olarak 31 Mart vak'asını müteakip siyasî partileri dağılmış, bilâhare zekâsı, iffeti ve faaliyeti ile meşhur olan ve İttihat ve Terakki ricali ile gitgide daha zor geçinebilen (31) Hüseyin Hilmi Paşayı istifaya mecbur etmiştir. 12 Ocak 1910'da İttihat ve Terakki'nin kendisiyle daha iyi anlaşabileceği İbrahim Hakkı Paşa sadarete getirilmiş ve bu kabine uzun münakaşalar sonunda 63 muhalife karşı 123 reyyle itimat almış ise de, (32) bilâhare İbrahim Hakkı Paşa da Trablusgarb meselesi dolayısıyla Meclise izahat vermekten çekindiği için istifa etmiş, yerine 8 Ekim 1911'de gene İttihat Terakki'nin tavsiyesiyle Ayan Meclisi Reisi Sait Paşa getirilmiştir.

Sait Paşa'nın sadarete getirilmesinden sonra Mecliste İttihat Terakki partisine karşı yapılan tenkitler şiddetlenmiş, bilhassa parti içinde teşekkül eden ve «hizbi cedit» namını alan muhalif grupun tenkidleri partideki birlik ve tesanüdü sarsmağa muvaffak olmuştur.

Ayrıca Ahalî Fırkası, Mutedil Hürriyetperveran Fırkası, Müstakil Mebuslar gibi muhalif zümreler teşekkül etmiş ve nihayet bu zümrelerin mühim unsurlarının bir araya gelmesinden 21 Kasım 1911'de Hürriyet ve İtilâf Fırkası doğmuş-

(28) Gözübüyük-Kılı s. 74; Düstur (ikinci tertip) c. 6, s. 749.

(29) Okandan s. 86.

(30) Okandan s. 87.

(31) Bayur s. 318.

(32) Okandan s. 90.

tur (33). Bu parti yaptığı propagandalarla halkın sempatisini kazanmış ve iktidarı tehdit eder bir mahiyet almıştır (34).

Bundan sonra ve bilhassa 11 Aralık 1911'de İstanbul'da yapılan kısmi seçimde muhalefet adayının bir rey farkla seçimi kazanması üzerine (35) İttihat ve Terakki, muhalefeti tamamen bertaraf etmek için çareler düşünmeğe başlamıştır. Meclisi Umumînin dördüncü içtima senesinde Sait Paşa tarafından okunan nutku humayunda "bilcümle Osmanlılar beyninde uhuvvet ve ittihadın tekemmülü" lüzumundan bahsettirilmesi bu niyetin ilk tezahürü olmuştur.

İttihat ve Terakki uysal bir hükümdar olan Mehmet V.'e Mebusan Meclisini fesh ettirerek seçimleri yenilettirmek ve seçimlerde de iktidar partisi olmanın verdiği avantajlarla parti namzetlerini kazandırmak emelindeydi. Ancak Kanunu Esasinin 7 ve 35 inci maddelerindeki şartlar tahakkuk etmedikçe buna imkân yoktu. Bu sebeple Sadrazam Sait Paşa imzasıyla yazılan 10 Kasım 1911 tarihli tezkerre ile Kanunu Esasinin 35 ve dolayısıyla 7 nci maddelerinin tadili zımında "Vükelâ ile Heyeti Mebusan arasında ihtilâf vukuunda vükelâ reyinde ısrar edip mebusan canibinden kat'iyen ve mükerreren reddedildiği halde vükelânın tebdili veyahut üç ay zarfında müceddeden intihab olmak ve bir seneyi içtimaiyede birden ziyade feshedilmemek üzere heyeti mebusanın feshi ve hali harpte Meclisi umumînin muvakkaten tatili hukuku Hazreti Padişahidedir, Meclisin feshinde Heyeti Ayanın rey ve kararına müracaat edip etmemek münhasıran yedi iktidarı Hazreti Padişahidedir (36). Fakat Heyeti Cedidei Mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburidir" şeklinde bir teklif yapılmıştır (37).

Bu teklif üzerine muhalifler nisab teşekkül etmemesi için içtimalara iştirak etmemişler, hükümet ise bu "obstruction"u (38) zımnî red ve hükümetle Meclis arasında ihtilâf olarak kabul edip 30 Aralık 1911 de istifa etmiştir.

Teklif, Milli Hakimiyet bakımından büyük bir rücuu muhtevi idi. Sait Paşa'nın, istifasına takaddüm eden konuşmasında "Mademki Devletimiz Devleti Cumhuriye olmayıp Devleti Padişahidir, onun reisi olan Padişahın hakkı meşruunu vermek teklif olunuyor" tarzındaki ifadesi (39) bu bakımdan şayanı dikkat ve şayanı teessüftür.

(33) Ahmet Bedevî Kuran, İnkılâp Tarihimiz ve İttihat ve Terakki İstanbul 1948, s. 268.

1 (34) Prof. Dr. Coşkun Üçok, Siyasî Tarih Dersleri, İst. 1955, s. 262.

(35) Üçok s. 262.

(36) Teklifin bu kısmı, Ayan Meclisinden korkulduğunu göstermektedir. Bu sebeple, Arsel'in yukarıda naklettığımız fikrinde isabet bulunduğu görülüyor (bak n. 18).

(37) Teklifin esbabı mucibesi için Okandan s. 95, n. 27 ye bak.

(38) Kuran s. 269.

(39) Okandan s. 99.

Hükümdar 1 Ocak 1912'de yeni kabineyi kurmaya gene Sait Paşayı memur etmiş, Sait Paşa da ikisi hariç eski kabine üyeleriyle kabineyi teşkil etmiştir. Yeni kabine programını okuyup itimat istemeğe dahi lüzum görmeden Kanunu Esasi tadilini gene ileri sürmüş ve Mecliste bu teklifin Kanunu Esasiye muhalefeti, yeni kabinenin aynı zevattan teşekkül ettiği cihetle 35 inci madde şeraitine uygun olmadığı, Meclisten itimat reyi almadığı, dahili nizamnamenin 28 inci maddesine göre reddedilen bir teklifin iki aydan evvel müzakere edilemeyeceği şeklindeki tenkitlere rağmen (40) 13 Ocak 1912'de kifayeti müzakere kararı verilerek 125 lehde, 105 aleyhte ve 4 müstenkif reyle tadile karar verilmiştir. Fakat üçte iki ekseriyet mevcut olmadığından teklif reddolunmuş telâkki edilerek Meclisi Ayan'ın muvafakati ve 18 Ocak 1912 tarihli iradei seniye ile fesih iradesi alınmıştır.

Bilâhare seçim mücadeleleri başlamış, seçimler tamamen İttihat ve Terakki'nin baskısı altında cereyan etmiş (41), neticede 6 muhalife karşı 264 reyle İttihat ve Terakki iktidarı almıştır.

Teşekkül eden Meclis, yeniden getirilen ve Kanunu Esasinin 7, 35, 38, 43 ve 76 ncı maddelerini tadil eden teklifi 24 Haziran 1912 de kabul etmiştir.

Bu tadillerle bir taraftan Mebusan Meclisinde İttihat ve Terakkiye karşı zuhur eden muhalefetin bertaraf edilmesi mümkün kılınmış, diğer taraftan istikbalde tekerrürü muhtemel görülen bu gibi tehlikeleri önleyebilecek bir silâh da liderlere temin olunmuştur (42).

Ancak yapılan bu tadillerin kanuniyet kesbetmesi aşağıda hülâsa ettiğimiz hâdiseleri müteakip 28 Mayıs 1914 de mümkün olabilmıştır.

Meclisin teşekkülünü müteakip memleketin iç ve dış siyasî durumunda meydana gelen hâdiseler sebebiyle İttihat ve Terakki gene kuvvetini kaybetmiye başlamış, 15 Temmuz 1912 de Sait Paşa kabinasi itimat istemek zorunda kalmış ve nihayet 16 Temmuz 1912'de düşmüştür. Bilâhare Ayan Reisi Gazi Ahmet Muhtar Paşa 22 Temmuz 1912'de yeni kabineyi kurmuştur. Bu hükümet Hürriyet ve İtilâfçıların tazyiki altında Anayasanın henüz kanuniyet kesbetmiyen muaddel 7 nci maddesinin tadili için teşebbüslere geçmiş, buna muvaffak olamayınca, Kanunu Esasinin 117 nci maddesi mucibince tefsir yoluna giderek (43) 15 Ağustos 1912 de Ayan Meclisince, Meclisi Mebusanın sabık meclisin içtima devresini ikmal ettikten sonra münfesihi olacağı bildirilmekle yeni seçim yapılmasına karar verilmiştir.

(40) Okandan s. 106.

(41) Üçok, s. 262, Mandelstam, s. 41.

(42) Okandan, s. 116.

(43) Arsel s. 197.

6 Ağustos 1912'de toplanan Meclisin bu fesni kabul etmek istememesine ve hükümetin gıyabında ona ademi itimat reyini vermesine rağmen, Meclis feshedilmiştir.

Bundan sonra hükümet İttihat ve Terakki'nin memleketteki nüfuzunu sarsmağa gayret göstermiş, Balkan Harbi sırasında 25 Ekim 1912 tarihli iradei seniye ile «imkân husulüne kadar» seçimler tehir olunmuş (44), memleket muvakkat kanunlarla idareye başlanmıştır (45).

Bilâhare 29 Ekim 1912'de Balkan Harbi hezimetini sebebiyle Gazi Ahmet Muhtar Paşa istifa etmiş ve Kâmil Paşa Sadrazam olmuştur. Kâmil Paşa'nın sadareti de uzun sürmemiş, 23 Ocak 1913'de meşhur Babiâli Baskını ile Mehmut Şevket Paşa Sadarete getirilmiştir. 11 Haziran 1913'de onun da bir suikast neticesi öldürülmesiyle Mısırlı Prens Sait Halim Paşa Sadrazam olmuş ve İttihat ve Terakki memlekete tekrar hâkim olmuştur. Bilâhare yeni seçimler yapılarak 14 Mayıs 1914'de meclis açılmış ve Kanunu Esasi taddilleri 28 Mayıs 1914'de Âyan Meclisince tasdik edilerek 28 Mayıs 1914'de padişahın iradesiyle kanuniyet kesbetmiştir (46). Bu taddiller şunlardır:

a - 7 nci maddenin taddili :

Maddedeki fesih selâhiyeti şu şekilde taddil edilmiştir:

«Otuz beşinci madde mucibince heyeti mebusanın ledeliktiza feshi ve müddeti teciliye ve tatiliyenin mecmuu müddeti içtimaiyei seneiyenin nisfini tecavüz etmemek ve o senei içtimaiye zarfında müddetini ikmal eylemek üzere tecil ve tatili hukuku mukaddesei padişahidedir».

Böylece fesih selâhiyetine ilâveten Padişaha meclis içtimainın tecil ve tatil selâhiyeti verilmiştir. Kanunu Esasi Encümeni mazbatasına göre (46a) tatil, hâli içtimada bulunan bir meclisin içtimaatına müddeti muvakkate için tevakkuf ve sekte iras etmek, tecil ise içtima etmeden evvel bir meclisin mebdai içtimainı tehir manasında alınmaktadır. Yalnız bu tecil ve tatil için müddet kaydı konmuş ve 3 ayı geçmemesi kabul edilmiştir.

b - 35 inci maddenin taddili :

35 inci madde «vükelâ ile heyeti mebusan arasında ihtilâf olunan maddelerden birinin kabulünde vükelâ tarafından ısrar olunup da mebusan canibinden ekseriyeti âra ile ve mükerreren reddedildiği halde vükelânın tebdili veyahut

(44) Okandan, s. 130.

(45) Tunaya, s. 180.

(46) Okandan, s. 133.

(46a) Okandan, s. 1,13, No. 49.

müceddeden ve dört ay zarfında intihab ve içtima olmak üzere heyeti mebusanın feshi hukuku Padişahi cümlesindedir. Fakat Heyeti Cedidei Mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburî olacaktır (47)» şeklinde tâdil olunmuştur.

Böylece vekillerin istifa mecburiyeti kalkmış ve fesih hakkı Padişaha verilmiş oluyor, 3 aylık müddet intihaba yetmediği mülâhazasıyla 4 aya çıkarılıyor ve Âyanın tasvibi kaldırılıyordu.

c - 43 üncü maddenin tâdili :

43 üncü maddede yapılan tâdille Meclisi Umumînin bilâ davet toplanması kaydı, 7 nci maddede yapılan tâdile muvazi olarak «tecil vukubulmuş ise müddeti teciliyenin inkizasında» kaydıyla takyid edilmektedir.

Bir de maddeye «Meclisi Mebusan feshedildiği halde, dört ay sonra içtima edecek olan Heyeti Cedidenin içtimaı fevkalâde hükmünde olup müddeti iki aydır ve kabili temdit olup tecile tâbi değildir ve 69 ncu maddede muharrer olan 4 seneden ibaret müddeti memuriyeti teşrinisani iptidasında başlar» şeklinde bir fıkra ilâve edilmektedir.

d - 73 üncü maddenin ilgası :

1876 Kanunu Esasisinin 73 üncü maddesi «Bâ iradei seniye Heyeti Mebusan fesih ve dağıtıldığı halde nihayet altı ayda müçtemi olmak üzere umum mebusanın müceddeden intihabına başlanacaktır» şeklinde idi. Esasen Kanunu Esasisinin 1909 tâdillerine de mugayir olan bu hüküm ilga edilmiştir.

III. - 2 Şubat 1915 (19 Kânunusani 1330 - 26 Rebiülevvel 1333) tâdili (48) :

Kanunu Esaside son değişiklik 29 Şubat 1914 de harp hâli dolayısıyla tatil edilen ve 28 Eylül 1914 de tekrar açılan Meclisi Mebusanca 18 Ocak 1914 tarihinde yapılmış (49) ve 3 Şubat 1915'de mer'iyete girmiştir. Bu tâdiller ehemmiyetsiz olup 7, 43 ve 102 nci maddelere inhisar etmektedir.

7 inci maddede yapılan tâdille evvelce Padişahın meclisi tatil selâhiyeti, yıllık içtima müddetinin yarısına münhasır iken «muayyen bir zaman olarak» değiştirilmektedir ve böylece Padişahın meclis içtimalarını o içtima senesi müddetince tamamen tatil edebilmesi kabul edilmektedir. 43 üncü maddede ise meclisin içtima müddeti 6 aydan 4 aya indirilmektedir.

102 nci maddede yapılan tâdille de Muvazenei Umumiye Kanununun bir

(47) Sol fıkra, hükümet teklifinin son şeklinde mevcut olmadığı halde encümenince ilâve edilmiştir. Okandan, s. 112.

(48) Gözübüyük - Kili, s. 76. 2. tertip Düstur, c. 7, s. 224.

(49) Düstur 2 nci tertip, s. 224.

sene haricinde hükmünün cari olmayacağı yolundaki kaydın tecil ve tatil ile ihlâl edilemeyeceği tasrih olunmaktadır.

Bu tâdillerden sonra uzun müddet Sadaret mevkiini işgal eden Sait Halim Paşanın 1917 de istifasıyla Talât Paşa Sadrazam olmuş, Talât Paşa da 27 Ekim 1919'de istifa edince memlekette İttihat ve Terakki rejimi nihayet bulmuştur (50). Gerek bu devrede ve gerekse müteakip sadrazamlar devrinde bir Anayasa değişikliği vaki olmamış ve 1918'de Padişah tarafından «esbabı zaruriyei siyasiyeden naşi» feshedilen ve 20 Ekim 1919 da yeniden seçilen Meclis, İstanbul'un işgalini müteakip 30 Mart 1920'de (17 Mart 1336) verdiği bir kararla infisah etmiştir.

NETİCE

İkinci Meşrutiyet, tarihimizde, giriş kısmında belirttiğimiz gibi, millî hâkimiyet mevzuunda büyük ümitlerle açılmış ve fakat aynı derecede büyük hayal sukutuyla kapanmış bir devredir. Siyasî ihtiraclar kendini göstermeseydi ve İkinci Meşrutiyetin başlangıcındaki ruh, aynı samimiyet ve canlılıkta devam ettirilebilseydi, muhakkak ki birçok merhalelere milletçe daha erken varılması mümkün olacaktı. Halbuki görüldüğü gibi, sayısız mücadelelerle aınan haklar, maalesef teker teker kaybedilmiş ve İkinci Meşrutiyet devri de, birincisi gibi bir «tecrübe» olmaktan ileri gidememiştir. Gerçi millî hâkimiyet fikri İkinci Meşrutiyet devrinde daha ziyade gelişmiş, fikirlere ve gönüllere yerleşmiş ve muhakkak ki bugün kat'etmek istediğimiz yolların mabdelelerini tâyin edebilmemizde geniş ölçüde âmil olmuştur. Ancak bu yolların niçin müntehasında değil de henüz mebdinde olduğumuz sualine verilecek cevapların bir çoğunun gene İkinci Meşrutiyet devrinde mündemiç olduğunu söylemek yerinde olur.

(50) Okandan, s. 136.