

## 1920 RUHU NEDİR?

Nuray E. Keskin\*

### Özet

*Son yıllarda resmi açıklamalarda ve yanı sıra medyada sıkça rastladığımız bir söylem var: “1920 ruhuna dönmek.” Elinizdeki makale, bu söylemden hareketle 1920’li yılların başına gitmekte ve tarihselliği içinde “1920 ruhu nedir?” sorusuna yanıt aramaktadır. Biten bir imparatorlukla, ortaya çıkan bir ulus-devlet arasında, yakın tarihimizin en köklü oluşları ve olguları görülür. Makale bu tarihsel koşullarda, BMM’nin ilk gününden 1921 Anayasası’na uzanan sürecin izini sürmektedir. 23 Nisan 1920’de açılan Büyük Millet Meclisi, 1922 sonuna kadar ulusal kurtuluş savaşını-millî mücadeleyi yönetmiştir. Bu süreçte bütün düşünce ve yegâne görev “Türkiye halkını emperyalizmin zulmünden kurtarmak”tır. Döneme rengini ve ruhunu veren temel dinamik de budur.*

**Anahtar Sözcükler:** *Emperyalizm, Bağımsızlık, Millî Mücadele, Türkiye Halkı, 1920 Ruhü.*

---

\* Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. [nekeskin@omu.edu.tr](mailto:nekeskin@omu.edu.tr)

“Türkiye Büyük Millet Meclisi... Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hakimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vasıl olacağı kanaatindedir... halkın öteden beri maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni vesait ve teşkilat ile kaldırarak yerine refah ve saadet ikame etmeyi başlıca hedefi addeder.”

*Büyük Millet Meclisinin Beyannamesi,*  
21 Ekim 1920.

Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde Recep Tayyip Erdoğan’ın Kürt sorununun çözümüne dair açıklamalarında ağırlık verdiği tema “1920 Ruhu” oldu. Seçilip görevi devraldıktan sonra da çeşitli açıklamalarında “1920 ruhuna dönmek ya da “1920 ruhu ile yeni Türkiye’yi kurmak” söylemi yerini korudu. Erdoğan, 12. Cumhurbaşkanı olarak TBMM Genel Kurulu’nda ant içtikten sonra gerçekleştirdiği ziyarette Anıtkabir özel defterine şu satırları yazdı: “Halkoyuyla seçilmiş ilk Cumhurbaşkanının göreve başladığı bugün, Türkiye’nin küllerinden doğduğu, yeni Türkiye’nin inşa ve imar sürecinin güç kazandığı bir gündür. Hiç kuşkunuz olmasın ki bugün, 23 Nisan 1920’de ilk adımlarını attığımız büyük Türkiye ruhunun, özünün, hayal ve ideallerinin dirildiği gündür.” Aynı dönemde çeşitli gazetelerde de 1920 Ruhu’nu irdeleyen yazıların yayımlandığı görülmektedir.<sup>1</sup>

Elinizdeki çalışma, “tarihselliği içinde 1920 ruhu nedir?” sorusuna yanıt aramaktadır. 1920 ruhu, bir demokrasi ve hoşgörü ruhu mudur? Yoksa tarihsel koşulların biçimlendirdiği bir iktidar arayışı mı söz konusudur? 1920’de herkes tarafından paylaşılan bir “ruh”un mevcudiyetinden söz edilebilir mi? Bu makale,

---

<sup>1</sup> Konuyu ele alan kimi gazete yazılarına örnek olarak: Kurtuluş Tayiz, “Yeni Türkiye ve 1920 Ruhu”, *Akşam*, 17 Kasım 2013; Sevag Beşiktaşlıyan, Halil Berktaşlıyla Söyleşi: “1920 Ruhu Neydi?”, *Agos*, 8 Şubat 2014; Bülent Erandaç, “23 Nisan 1920 Ruhu Canlandı”, *Takvim*, 29 Ağustos 2014; Levent Köker, “Yeni Türkiye ve 1920 Ruhu”, *Zaman*, 4 Eylül 2014; Emre Can Dağlıoğlu, Erik-Jan Zürcher’le Söyleşi: “Yeni Türkiye ve 1920 Ruhu”, *Agos*, 26 Eylül 2014; Şükrü Hanioglu, “1920 Ruhu”, *Sabah*, 28 Eylül 2014.

Büyük Millet Meclisi'nin açılışı, BMM içinden icra organı olarak hükümetin oluşumu, Halkçılık Programı ve bu programdan doğan 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu aşamalarını izleyerek "1920 gerçeği"ni anlamaya-açıklamaya çalışmaktadır. Bugün Türkiye'de siyasetçilerin 1920 ruhundan ne anladıklarının incelenmesi ise makale kapsamı dışında bırakılmıştır.

## **İMPARATORLUKLA ULUS-DEVLET ARASINDA**

Biten bir imparatorlukla, ortaya çıkan bir ulus-devlet arasında, yakın tarihimizin en köklü oluşları ve olguları görülür. Türkiye yakın tarihinin bu ilginç manzarası dünyanın içine girdiği yeni bir çağın koşulları içinde ayrı boyutlar kazanmıştır. Bu dönem kapitalist dünyanın devrimlerle sarsıldığı bir dönemdir; bir devrim çağıdır. 1917 Ekim İhtilali'nin bunalımları içinde, Çarlık Rusya tarihten silinmiş, yerini Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği'ne bırakmıştır. Bu rejim Doğu'yu temsil etmektedir. Marksist-Leninist yeni bir dünya karşısında Batı'yı ve Batı uygarlığını temsil ettiklerini savaş galipleri kendiliklerinden öne sürmektedirler. Mağluplar ise, sanki o zamanın üçüncü dünyası olmuşlardır. Afganistan, Hindistan, Mısır, İrlanda vb. ülkelerde devrimci dönemler yaşanmaktadır. Türkiye'nin 1920'de içinde bulunduğu tablo, bu boyutlar içinde ele alınmalıdır.

Türkiye'ye baktığımızda; Osmanlı toprakları üzerinde üç iktidar odağı, bir başka deyişle üç farklı karar mekanizması bulunmaktadır: İstanbul, Anadolu ve işgal idaresi. Bir yanda, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan ne varsa, İstanbul Hükümeti olarak saklı tutulmak ve devam ettirilmek istenmiştir. İstanbul Hükümeti, Sevr diktacıları olan galip devletlerin çizdikleri ülke sınırları içinde, elde edebileceği değişikliklerle kalmaya ve yaşamaya mahkum edilmiştir ve buna razıdır. Öte yanda Müdafaa-i Hukuk örgütlenmesi vardır. Bu Milli Kurtuluş Hareketi'dir ve İstanbul Hükümeti'nin 16 Mart 1920'den (İstanbul'un işgal tarihi) başlayarak, yaptığı tüm anlaşmaların reddi ve yok sayılacağı ilkesine, amacının önüne çıkan iç ve dış

tüm engellerle savaş kararlılığına dayanarak gelişmiştir.<sup>2</sup> 1919-1922 yılları arasında, Osmanlı adını taşıyan bir devletin var olup olmadığı kesinlikle tartışılabilir.<sup>3</sup> İstanbul'un oluşturduğu siyasal iktidarın coğrafya bakımından, ülkenin neresine kadar etkin olduğunu kestirmek zordur. İstanbul'da 11 Kasım 1918-4 Kasım 1922 tarihleri arasında on hükümet görev yapmıştır.<sup>4</sup> Bu iktidarın, 1922 yılına kadarki gelişmesi, işgalci devletler ve Anadolu ile kurduğu ilişkilere dayanır. 1922 yılında ise tarih sahnesinden silinmiştir. Üçüncü iktidar odağı emperyalist güçlerdir. İşgal kararları, kararların uygulanması, İtilaf Devletleri'nin birbirleriyle ilişkileri, İtilaf Devletleri ile Osmanlı Devleti arasındaki ilişkiler işgal sürecinin yönetim mekanizmasını ortaya koymaktadır.<sup>5</sup> Osmanlı yönetimine el koymak, Osmanlı toprakları üzerinde emeller besleyen üç İtilaf Devleti arasında tehlikeli ve her an patlamaya hazır bir konudur. Bu nedenle, yönetime el koyma işlemlerinin kendi aralarında uyuşarak ve anlaşarak yapılması için bir mekanizma oluşturulmuştur: İtilaf Devletleri Fevkalade Komiserliği. Osmanlı yönetimine el koyma süreci, fevkalade (yüksek) komiserlerin düzenli toplantılarıyla yönetilmiştir. İşgalci devletlerin yüksek komiserleri, İstanbul Hükümetleri'nin karar sürecinde etkili olan temel dinamiktir. Yüksek komiserlerin yanında işgal yönetiminin bir parçası olarak İtilâf Devletlerinin ordu kumandanları bulunmaktadır.

Mücadelenin bir başka boyutunu ise, Anadolu'daki diğer iktidar odakları oluşturmaktadır. Bunların bir kısmı, Anadolu'daki bağımsızlık mücadelesini, kuvayı milliye mücadelesini kendi önderliği altında birleştirmek isteyen güçlerdir. Anadolu sınırları içinde Çerkez Ethem, dışında ise Enver Paşa bu güçlere örnek gösterilebilir. İkinci unsur, sosyalist

---

<sup>2</sup> Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, Cilt II, Mütareke Dönemi, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 30.

<sup>3</sup> Tunaya, 1918-1922 yılları arasında bir iktidar boşluğu (interregnum) olarak adlandırır. *Türkiye'de Siyasal Partiler*, s. 33.

<sup>4</sup> *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ed. Nuray Ertürk Keskin, Ankara Üniversitesi, SBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2012.

<sup>5</sup> İşgal yönetimi karar, uygulama, kurumlaşma boyutlarıyla şu çalışmada incelenmiştir: *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ed. Nuray Ertürk Keskin, Ankara Üniversitesi SBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2012.

veya Sovyetler Birliği yanlısı bir kuruluşun mümkün olduğunu düşünen kişilerin oluşturduğu iktidar odağıdır. Gizli Türkiye Komünist Fırkası, Türkiye Halk İştirakiyun Fırkası ve Yeşilordu Cemiyeti bu odağın bir parçasıdır. Üçüncü unsur, Büyük Millet Meclisi Hükümeti'ne karşı özerklik talebinde bulunan Kürt aşiretleridir. Büyük Millet Meclisi Hükümeti, kendisi dışındaki bütün bu iktidar odaklarına karşı mücadelesinde önceliği bağımsızlık mücadelesinin tek elden yönetilmesine vermiştir.

1919-1922 döneminin canlılığı, bu taraflar arasındaki çatışmalardan doğmuştur. 1920 yılının ruhu da bu koşullar içinde ele alınmalıdır.

Milli mücadele 1920 yılında kendi basınını oluşturmuştur. Heyeti Temsilîye'nin sözcülüğünü yapmak ve milli iradeyi hakim kılmak amacıyla Ankara'da 10 Ocak'tan itibaren *Hakimiyeti Milliye Gazetesi* yayımlanmaya başlamıştır.<sup>6</sup> Mustafa Kemal Paşa'nın gözetiminde, 4 küçük sayfa olarak haftada iki gün yayımlanan gazete 6 Şubat 1921'de kendi adına bir matbaa kurduktan sonra günlük olarak yayımlanacaktır. Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının -BMM açıldıktan sonra milli hükümetin-hareket hattı, fikirleri ve yönelimi Hakimiyeti Milliye aracılığıyla halka ulaştırılmıştır. İlk sayıda "Kürdistan'ın Ahvalı" başlığı altında Türk-Kürt birliği vurgulanmış; Gürcistan, Azerbaycan, Trabzon sahilleri, Adana ve çevresi, Arabistan, Irak, Amerika-İngiltere ilişkileri, Ermenistan, İzmir ve çevresi üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. Yine ilk sayıda Hakimiyeti Milliye'nin çıkış nedeni şöyle anlatılmaktadır:<sup>7</sup>

Bugünden itibaren yayımlanan ve sütunlarında bütün Anadolu ile onu alakadar eden muhitlerin ahval ve hadiselerini ihtiva edecek olan gazetemize bu ismi tesadüf olarak vermedik. Gazetemizin ismi aynı zamanda takip edeceği mücadele yolunun da nevidir. Şu halde diyebiliriz ki, Hakimiyeti Milliye'nin mesleği milletin hakimiyetini müdafaa olacaktır... Hakimiyeti Milliye üç büyük dayanak tanır: Zeka, irfan, hamiyet... Bunlar haricinde hiçbir şeye dayanamaz. Milletin hakimiyeti ne sermayelerin, ne içi boş siyasetlerin, ne

---

<sup>6</sup> Daha önce Eylül 1919'da Sivas Kongresi'nde Sivas'ta haftada iki kez İrade-i Milliye Gazetesi'nin yayınlanmasına karar verilmişti.

<sup>7</sup> *Hakimiyeti Milliye*, 10 Ocak 1920.

kinlere, ne menfaatlere, ikbal ve geleceklere yönelik geçici heveslerin oyuncağı olamaz. Millet yaşamaya, hür ve bağımsız yaşamaya, yaşadıkça da mesut ve olgun bir ilerleme unsuru olmaya muhtaçtır. Hakimiyetini bunun için kullanacaktır. Gazetemizin de gayesi bu milletin ihtiyacıdır.

## **BÜYÜK MİLLET MECLİSİ**

Bu dört yıllık (1919-1922) dönemin belirleyici karar odağı Müdafaa-i Hukuk hareketi, bu hareket içinden doğarak gelişen Heyeti Temsiliye ve 23 Nisan 1920'den itibaren BMM'dir. Yeni devletin kurucu unsurları Amasya toplantı karar ve genelgesi, Erzurum Kongresi kararları, Sivas Kongresi karar ve nizamnamesi ile Misak-ı Milli gibi dört aşamada titizlikle çizilerek oluşturulmuştur. Söz konusu dört aşamada da tam bağımsızlık ve anti-empyalizm egemendir. Mondros Ateşkes Anlaşmasını izleyen günlerde yurdun çeşitli yörelerinde kurtuluşu amaçlayan dernekler kurulmuş, kongreler toplanmıştır. Sivas Kongresi, bölgesel örgütleri *Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti* altında bir araya getirmiştir. Cemiyet, 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi açılıncaya kadar, Anadolu hareketini yönetecek, cemiyetin karar organı Heyeti Temsiliye geçici bir hükümet gibi çalışacaktır.

Osmanlı Mebusan Meclisi, İngilizlerin parlamentoyu basarak mebuslardan bazılarını tutuklamaları ve Malta'ya sürmeleri sonucunda, meclisin 18 Mart 1920 tarihli oturumunda "meclis çalışmalarının durdurulması ve toplantıların ertelenmesi" kararının alınması ile son bulmuştur. İstanbul'un işgalinden üç gün sonra, 19 Mart 1920'de Heyeti Temsiliye adına Mustafa Kemal Paşa imzasıyla yayımlanan tebliğle, ulusun işlerini yürütmek ve denetlemek üzere olağanüstü yetkili bir meclisin Ankara'da toplanmasını sağlama kararı duyurulur. Vilayetlere, müstakil mutasarrıflıklara ve kolordu komutanlarına gönderilen tebliğde; dağılmış olan mebuslardan Ankara'ya gelebileceklerin bu meclise katılmalarının zorunlu görüldüğü bildirilmiş, tebliğ ekinde verilen yönerge gereğince seçimlerin yapılması istenmiştir. Seçimde, sancaklar (bugünkü iller) seçim bölgesi

olacak, her sancaktan beş üye seçilecektir. Her sancakta, kazalardan (ilçe) gelecek ikinci seçmenlerle sancak merkezinden seçilecek ikinci seçmenlerden ve sancak idare ve belediye meclisleriyle Müdafaa-i Hukuk idare heyetlerinden; vilayetlerde, vilayet heyeti merkeziyelerinden ve vilayet idare heyeti ile vilayet merkezlerindeki belediye meclisinden ve vilayet merkezi ile merkez ilçesi ve merkeze bağlı ilçelerin ikinci seçmenlerinden oluşmuş bir kurul tarafından aynı günde aynı oturumda seçim yapılacaktır. BMM üyeliğine, her parti, topluluk ve dernekçe aday gösterilebileceği gibi, her kişinin de bağımsız adaylığını istediği yerden koymaya hakkı vardı. Seçimlere her yerin en büyük mülki memuru başkanlık edecek ve seçimin doğru yapılmasından sorumlu olacaktı. Seçimlere Müslüman olmayanlar katılmayacak, oy vermek için vergi yükümlüsü olup olmama koşulu aranmayacaktı. Seçimde yaş kaydı aranmamış, 30 yaşından küçük onbir kişi milletvekili seçilmiştir. Seçimlerin en geç 15 gün içinde, çoğunluğun Ankara'da bulunmasını sağlayacak şekilde tamamlanması kabul edilmiş ve işlemler ilgili makamlarca bu şekilde yürütülmüştür. Buna göre 66 seçim çevresinden 349 milletvekili seçilmiş, İstanbul Mebusan Meclisi'nden (Malta'dan gelenler dahil) gelen 88 milletvekili ile sayı 437'ye ulaşmıştır. Ancak 34 milletvekili Meclise katılmadan istifa etmiştir. Meclisi Mebusan'dan katılan mebuslarla birlikte 404 kişiden oluşan ilk BMM üyelerinden 49'u mülki idare amiridir (kaymakam, vali, mutasarrıf, nahiye müdürü).<sup>8</sup> Bununla birlikte mebus seçilenler arasında eytam müdürü, muallim, bölük kumandanı, bidayet reisi, ceza reisi, nüfus müdürü, mektupçu, evkaf müdürü, yüzbaşı, binbaşı, kadı, müftü, vb. memurlar ile meclisi umumi azası, belediye reisi gibi görevliler de bulunmaktadır. Birinci Büyük Millet Meclisi üyelerinin 129'u toprak sahibi-tüccar, 53'ü din adamı, 5'i aşiret reisidir.

Osmanlı Mebusan Meclisi Başkanı Celaleddin Arif Bey, Yunus Nadi, Dr. Adnan, Hüsrev ve Cami beylerle Halide Edip Hanım, Rıza Nur, Yusuf Kemal, Abdullah Azmi, Hoca Vehbi 2 Nisan günü Ankara İstasyon'nda Mustafa Kemal Paşa ve

---

<sup>8</sup> Atatürk ve İdare, *Türk İdare Dergisi*, Cumhuriyetimizin 60'ıncı Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl 55, Sayı 362, Ekim 1983, s. 114-116.

kalabalık bir topluluk tarafından karşılanmıştır.<sup>9</sup> Heyeti Temsiliye'nin son tebliği 22 Nisan günü yayımlanmıştır: "Allah'ın yardımıyla Nisanın 23'üncü Cuma günü Büyük Millet Meclisi açılarak çalışmaya başlayacağından o günden sonra bütün mülki ve askeri makamların ve bütün ulusun başvuracağı en yüce kat adı geçen Meclis olacaktır."<sup>10</sup> Ankara'da "olağanüstü yetkilere sahip" (salahiyet-i fevkaladeyi haiz) kurucu nitelikli Büyük Millet Meclisi 23 Nisan 1920 Cuma günü, saat 13.45'te toplanmıştır. İstanbul mebusanından bir kısım üyeler bu meclise katılmıştır; daha sonra Malta'dan gelenler de katılacaktır. Açılış toplantısına 115 mebus yetişebilmiştir. Hazır bulunan en yaşlı üye 1845 doğumlu Sinop milletvekili Şerif Bey'dir. BMM Şerif Bey'in nutku ile açılmıştır: "İstanbul işgal edildi ve Halifelik makamı ile hükümetin bağımsızlığı alındı. Buna boyun eğmek, yabancı esirliğini kabul etmek demektir. Tam bir bağımsızlık ile yaşamak azminde olan, ezeli olarak hür ve bağımsız milletimiz, esirliği şiddetle reddederek bu meclisi meydana getirmiştir." Bu konuşmadan sonra Ankara mebusu Mustafa Kemal Paşa meclisin hangi azadan teşekkül edeceğine dair bir beyanat vermiştir. Ardından Mazbataları Tetkik Encümeni (seçim tutanaklarını inceleme komisyonu) ile muvakkat katip seçimi yapılmıştır. Meclisin ilk oturumu-ilk celsesi 45 dakika sürmüş, toplantı 14.30'da sona ermiştir. BMM'nin açılmasıyla Türk kurtuluş savaşı yeni bir aşamaya girmiştir.

Heyeti Umumiye'nin ilk kararı BMM'nin Sureti Teşekkülü Hakkındadır: "Büyük Millet Meclisi'nin bu kere intihap edilen azalarla İstanbul Meclisi Mebusanı'ndan iltihak eden azalardan müteşekkil bulunmasına karar verildi." Anadolu ihtilalinin meclisi, 1 sayılı kararı ile varlığını hukukileştirmiş, 5 sayılı kararıyla da kendi içinden bir yürütme organı çıkarmıştır.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Kazım Karabekir, *İstiklal Harbimiz*, 2. Baskı, Türkiye Yayınevi, İstanbul, 1969, s. 566.

<sup>10</sup> *Nutuk*, Cilt I, TTK Yayınları, Ankara, 1984.

<sup>11</sup> Büyük Millet Meclisi'nin Sureti Teşekkülü Hakkında Heyeti Umumiye Kararı, Karar No.1, 23.4.1920. "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kere intihap edilen azalarla İstanbul Meclisi Mebusanı'ndan iltihak eden azalardan müteşekkil bulunmasına karar verildi." Kuvvei İcraiye Teşkiline Dair Heyeti



Bu noktadan itibaren başlayan Osmanlı kurumlarını tasfiye süreci, milli mücadelenin yürütülmesi ile eşzamanlı olarak, BMM'nin kabul ettiği 338 kanun ve aldığı 389 kararla yeni bir devlet ve hükümet kurulması ile sonuçlanmıştır.<sup>12</sup>

Ankara mebusu Mustafa Kemal Paşa 24 Nisan'da BMM'de bir konuşma yapmıştır. Mustafa Kemal Paşa'nın nutku, mütarekeden meclisin açılmasına kadar geçen zaman zarfında cereyan eden siyasi ahval hakkındadır. Konuşma üç bölümden oluşmaktadır: "1) Mütarekeden Erzurum Kongresi'ne kadar geçen zaman zarfındaki ahvale dair, 2) Erzurum Kongresi'nden 16 Mart tarihine kadar yani İstanbul'un düşmanlar tarafından işgal edildiği güne kadar, 3) 16 Mart'tan bu dakikaya kadar olan ahvale dair." Mustafa Kemal Paşa, bu konuşmanın ardından hükümet teşkilatı hakkında bir teklif sunmuştur:

Efendiler! Bütün maddi, manevi mesuliyeti Heyeti Temsiliye namı altında bulunan heyet üzerine almış ve 16 Mart 1336 tarihinden bu dakikaya kadar bütün acı safhalara, manzaralara karşı ifayı vazifeyi fevkalade bir vazife bilmiştir; bu mesuliyet çok ağırdır. O heyeti artık bu ağır yükün altında bırakmayınız, bu dakikadan itibaren teklif ediyorum, derhal mukadderatı memleketi deruhte buyurunuz. Bundan ictinab etmeye lüzum yoktur. Bu vazife o kadar mühim, içinde bulunduğumuz zaman o kadar tarihidir ki, bu koca mesuliyeti içinizde üç-beş kişiye tahmil etmekle iktifa edemeyiz. Bütün bu meclis, bütün manasıyla mesul olmak lazım gelir. Millet bizi ancak bunun için gönderdi, bizi buraya beş kişinin eline milleti terk edelim diye göndermemiştir.

---

Umumiye Kararı, Karar No 5, 25.4.1920. 29 Nisan tarihli oturumda Meclisi Ali'nin adı "Büyük Millet Meclisi" olarak kabul edilmiştir.

<sup>12</sup> Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 25.

Mustafa Kemal Paşa tarafından BMM'ye sunulan ve kısa bir tartışmadan sonra kabul olunan teklif şu ilkelerden oluşmaktadır:

- 1) Hükümet kurmak zorunludur.
- 2) Geçici olduğu bildirilerek bir hükümet başkanı tanımak ya da bir padişah vekili ortaya çıkarmak uygun değildir.
- 3) Meclis'te yoğunlaşan ulusal iradenin, yurt alınyazısına doğrudan doğruya el koymasını kabul etmek temel ilkedir. Büyük Millet Meclisi'nin üstünde bir güç yoktur.
- 4) Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplamıştır.
- 5) Meclis'ten seçilecek ve vekil olarak görevlendirilecek bir kurul hükümet işlerine bakar. Meclis başkanı bu kurulun da başkanıdır.
- 6) Not: Padişah ve halife, baskı ve zordan kurtulduğu zaman, Meclis'in düzenleyeceği yasal ilkeler içinde durumunu alır.

Mustafa Kemal Paşa, Nutuk'ta bu ilkelere göre kurulan bir hükümetin niteliğinin kolaylıkla anlaşılacağını belirtmektedir: “Böyle bir hükümet, ulusal egemenlik temeline dayanan halk hükümetidir. Cumhuriyet'tir. Böyle bir hükümetin kuruluşunda ilke, kuvvetler birliği kuramıdır.” Mustafa Kemal Paşa, aynı gün TBMM reisi seçilmiştir. Erzurum mebusu Celalettin Arif Bey Reisi Sani (ikinci başkan), Çelebi Abdülhalim Efendi Birinci Reis Vekili seçilmiştir.

Büyük Millet Meclisi, yönetsel gücünü ulusal ve yerel kongre iktidarlarının merkezileşmesi ile oluşan bir devrim meclisi olmasından almaktadır. Yönetim usulüne de yansıyan niteliksel özellikleri itibariyle kuvvetler birliği esasını benimsemiş bir Meclis Hükümeti (Konvansiyon Meclisi)'dir.<sup>13</sup> Devrimci durumun, iktidarı öncelikle Meclis'te tek elde toplama ihtiyacı yarattığı ve kuvvetler birliği ilkesinin de bu çerçevede benimsendiğini söylemek doğru olur. Tam bir Konvansiyon

---

<sup>13</sup> Akın, *a.g.k.*, s. 217-222.

Meclisi ve hatta Konvansiyon Meclislerinin en uzununu olarak görev yapan Büyük Millet Meclisi,<sup>14</sup> karar alıcı olması nedeniyle yasama üstünlüğü ilkesinin benimsendiği; yasama, yürütme ve yargı yetkisini tek elde toplayan bir Meclis olmuştur. Büyük Millet Meclisi'nde kararlar, kabul edilen Kanunlar ve Heyeti Umumiye Kararları aracılığıyla alınmıştır. Bu dönemde, Heyeti Umumiye Kararları, Meclis'in gücünün bir yansıması olarak kanunlar kadar önemli bir rol üstlenmiştir.<sup>15</sup> 23 Nisan 1920-31 Aralık 1920 tarihleri arasında BMM'de kabul edilen kanun sayısı 81; Heyeti Umumiye kararı sayısı 82'dir. BMM, Osmanlı Meclisi Mebusan içtüzüğünün değiştirilerek uygulanmasına karar vermiştir.

## **MUVAKKAT İCRA ENCÜMENİ [GEÇİCİ YÜRÜTME KURULU]**

BMM'nin üçüncü gününde Bir Muvakkat İcra Heyeti teşkiline dair takrir verilmiştir. Erzurum mebusu Celaleddin Arif Bey tarafından verilen önerge gereğince iki encümen kurulacaktır: “Bunlardan biri (Layiha Encümeni) Meclisin muamelatını tanzim, Heyeti İcraiyesini teşkil ve heyeti icraiye ile meclisin münasebatını tayin edecektir. Bu onbeş azadan mürekkep olacaktır. Diğer encümen (İcra Encümeni) ise beş-altı zattan müteşekkildir.” Bu konuda verilen ikinci takrir “intihab edilecek icra vekillerinin muvakkat olmasına ve intihabı katinin teşkilatı idariye programının kabulünden sonra yapılmasına dair”dir. Takrir, Trabzon mebusu Ali Şükrü Bey ve arkadaşları tarafından verilmiştir. Önergenin ardından söz alan Bursa mebusu Muhittin Baha Bey şunları söylemiştir:

... Beyefendiler pek ala biliyorsunuz ki bizim Hükümetimiz Osmanlı hükümetidir. Bizim hükümetimizi idare eden makamı celili hilafet ve saltanattır. Binaenaleyh bir hükümet teşkil ediyor değiliz. Bizim heyetimiz heyeti milliyedir, bir araya gelmemiz bir hükümet

---

<sup>14</sup> Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, 1975, s. 393.

<sup>15</sup> Fatma Eda Çelik, 1921-1922 Çalışması, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini*.

teşkilî için değil, hukuku payıml edilen (ayaklar altına alınan) bir hükümetin resikarında bulunan hükümdarı ve halifesi esir edilen bir hükümetin hukuku mağsubesini müdafaa ve istirdad etmek içindir. Binaenaleyh burada bir hükümet teşkilî mevzubahs olamaz, hukuku gasbedilen millet efradı hukukunu müdafaa ve istirdad için yine millet sıfatıyla icrai faaliyet edecektir. Bu itibarla bir hükümet teşkilî teklifini bir hükümet-i muvakkateye isim vermek teklifini muvafık bulmuyorum.

Heyeti Umumiye 5 numaralı kararıyla (kuvvei icraiye teşkilî hakkında karar) yürütme gücünü oluşturmuştur. İcra Encümeni şu üyelerden oluşmaktadır: Cami Bey, Bekir Sami Bey, İsmet Bey (Erkanı Harbiye Reisi olduğu için), Hamdullah Suphi, Hakkı Behiç, Mustafa Kemal Paşa (Reis). İlk Meclis Hükümeti'nin çekirdeği *Muvakkat İcra Encümeni*'dir. Mustafa Kemal Paşa konunun önemine ilişkin bir konuşma yapmıştır:

...müstacalen, basit ve "muvakkat encümen" deyiniz, "heyeti idare" deyiniz, her ne dersiniz deyiniz, içinizden birkaç kişi ayrılın ve bütün vatanın her bir köşesinden vukubulmakta olan müracaatlara verilecek cevaplar tevakkuf halindedir, bunları çıkarsın ve icap edenleri Heyeti Umumiyeye arzetsin, mukarreratı asliye ve esasiyeyi buradan istihsal etsin ve teferruada ait olan şeyleri de yapıversin ve bu suretle makine durmuş olmasın ve sonra Vekiller Heyeti, İcra Heyeti buna verilecek şekil, bendeniz de Celalettin Arif Beyin fikrindeyim, daha amik bir surette tetkik olunmalı ve oraya intihab olunacak zevat temasla kendileri anlaşabilirler.

Celalettin Arif Bey, BMM'nin 1 Mayıs 1920 tarihli oturumunda icra encümeninin ortaya çıkış sürecini şu sözlerle anlatmıştır: "... evvel emirde devleti bir an evvel temşiyet ettirebilmek ve yüzüstü kalan işleri yürütebilmek için Heyeti İcraiye meselesini, birinci mesele olmak üzere kabul eyledik ve onun hakkında da birkaç maddeden ibaret bir kanun layihası tanzim ettik... bu layihayı hazırlarken bu konuya ilişkin verilmiş olan takrirleri de nazarı itibara aldık."

## İCRA VEKİLLERİ HEYETİ

BMM'nin 3 numaralı kanunu *İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun* 2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilmiştir. Dört maddelik bu kanunla kurulan hükümete *İcra Vekilleri Heyeti*, başkanına da *İcra Vekilleri Heyeti Reisi* adı verilmiştir. İlk İcra Vekilleri Heyeti 11 vekaletten (bakanlıktan) oluşmaktaydı: Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahib, Maliye ve Rüsumat-Defteri Hakani, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaai Milliye, Hariciye, Erkanı Harbiyeyi Umumiye. İcra vekilleri, BMM içinden BMM'nin salt çoğunluğu ile seçilecekti. Her vekil, görevli olduğu işlerin yürütülmesinde ilgili encümenin görüşünü alabilecekti. İcra vekilleri arasında çıkacak uyuşmazlıkları BMM çözecekti. İcra Vekilleri Heyeti, Genelkurmay işlerini de yürütecekti. Yasa kabul edildikten sonraki gün icra vekili seçimleri yapılmıştır. Oylamaya 137 mebus katılmıştır. İcra Vekilleri Heyeti Reisliği'ne Mustafa Kemal Paşa seçilmiştir. İlk BMM Hükümeti (İcra Vekilleri Heyeti) 24 Ocak 1921 tarihine kadar görev yapmıştır.

İcra Vekilleri Heyeti, Hükümet (Bakanlar Kurulu) niteliğindedir. Reisi, Başbakan statüsündedir. Meclis Başkanı ise devlet başkanı statüsündedir. BMM Reisi ile Hükümet Reisi farklı görev ve işlevlere sahiptir. Mustafa Kemal Paşa, 24 Nisan tarihinde BMM Reisi seçilmiştir; bu görevi 29 Ekim 1923'e kadar devam edecektir. 3 Mayıs tarihinde İcra Vekilleri Reisi seçilmiştir; bu görevi 24 Ocak 1921'de sona erecektir. Bu tarihten sonra BMM Reisliği ile İcra Vekilleri Heyeti Reisliği aynı kişide birleşemeyecektir. Cumhuriyetin ilanına dek BMM'de beş icra vekilleri heyeti görev yapmıştır.

BMM, Osmanlı'da 19. yüzyılda ortaya çıkan bakanlık örgütlenmesi için kullanılan "nezaret" sözcüğü yerine "vekalet"i; bakan için kullanılan "nazır" sözcüğü yerine de "vekil"i getirmiştir. Terimlerdeki bu değişikliğin nedeni *Hakimiyeti*

*Milliye* gazetesinin 9 Kasım 1920 tarihli başyazısında şöyle açıklanmaktadır:<sup>16</sup>

... Ankara'da teşekkül etmiş olan millet hükümetinin şubeleri tesis edilirken, İstanbul'da 'nezaret' tabir edilen makamlara burada 'vekalet' denmişti. Bu vekaletin buradaki manası, milletin ve onun temsilcisi olan Millet Meclisi'nin vekaletidir. Fransızca karşılığı 'senterm' değil 'manda'dır. Halbuki İstanbul hep hülya içinde bu vekaletleri, nezaretlerin vekaletleri zannediyor ve galiba en ziyade kendisini aldatan şey de bu oluyor. Halbuki iki mana arasındaki fark, doğu ile batı kadar uzaktır!

İcra Vekilleri Heyeti ilk toplantısını Mustafa Kemal Paşa başkanlığında 5 Mayıs'ta yapmıştır.<sup>17</sup> Mustafa Kemal Paşa, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti Heyeti Temsiliyesi ile İcra Vekilleri Heyeti arasında devir teslim yapmıştır. Bu ilk toplantıda emperyalizme karşı kimlerle işbirliği yapılacağı tartışılmış; Hariciye Vekili Bekir Sami Bey ile İktisat Vekili Yusuf Kemal Bey'ler Sovyet Rusya ile görüşmelere memur edilmiştir.

İcra Vekilleri Heyeti'nin programı BMM'ye 9 Mayıs'ta sunulmuş ve Rıza Nur Bey tarafından okunmuştur.<sup>18</sup> Programda Hükümet'in emperyalistleri Misakı Milli'ye saygılı kılmak, birlik ve asayişini sağlamak, Kuvayı Milliye'yi düzene sokmak, ekonomiyi kuvvetli kılmak için çalışacağı belirtilmektedir:

Milletin maruz bulunduğu ahkamı fevkaladeden dolayı nazari, karışık ve uzun süren mesai ve muamelata mahal olmadığı malumu alileridir. Meclisi alileri namına işe başlamış olan Heyeti İcraiyemizin deruhde ettiği mesai vatanın selameti, Hilafet ve saltanatın istiklal ve masuniyeti, milletimizin pür şanı şeref bir tarihi zafer ve temeddüne istinad eden beka ve mevcudiyeti gayei ulviyesine matuftur. Bu itibarla deruhde ettiğimiz vazifeyi, bu gayemizin istihsaline kadar milletin vahdet ve tesanüdüne güvenerek atıldığımız bir cidal diye kabul ediyoruz.

---

<sup>16</sup> "İstanbul Zihniyeti", *Hakimiyeti Milliye*, 9 Kasım 1920.

<sup>17</sup> Yusuf Kemal Tengirşek, *Vatan Hizmetinde*, İstanbul, 1967, s. 140.

<sup>18</sup> *TBMM ZC*, Cilt I, s. 241-245.

Mustafa Kemal Paşa, düşman ilerlemesi karşısında ne gibi tedbirler alındığını soran önerge üzerine 3 Temmuz 1920 günü BMM'nin gizli oturumunda bir konuşma yapmıştır. Batı'da 1500-3500 kişinin 100 kilometrelik cepheyi savunamadığını, gerilla savaşı verildiğini söylemiştir. Bolşevik olmayacaklarını, ancak Bolşeviklerle birlik olunacağını anlatan Mustafa Kemal Paşa, silah ve cephane olmadığı için genel seferberlik ilan edemediklerini, Türkiye'de milletlerin kendi kaderlerini tayin sorunu olmadığını, çünkü Türk, Kürt, Laz, Çerkez gibi İslam milletlerinin gönüllü bir birlik içinde bulunduğunu söylemiştir.<sup>19</sup>

## **HALKÇILIK PROGRAMI: MESLEKİ TEMSİL – ADEMİ MERKEZİYET – GENEL MÜFETTİŞLİK**

Mustafa Kemal Paşa, 13 Eylül'de BMM'ye Heyeti Vekile'nin siyasi, toplumsal, idari, askeri konulardaki görüşlerini özetleyen ve idare teşkilatı hakkındaki kararlarını içeren bir program -Halkçılık Programı- sunmuştur.<sup>20</sup> Program, *Hükümet'in Beyannamesi* olarak Meclis'in 18 Eylül 1920 tarihli toplantısında okunmuş; bu esas çerçevesinde gereken kanun tasarılarının da hazırlanmakta olduğu belirtilmiştir. Maliye Vekili Ferit Bey, BMM'ye sunulan metnin "hükümetin izleyeceği esasları gösteren siyasi program" niteliğinde olduğunu belirtmiştir:

Efendim şimdiye kadar azayi kiram tarafından teşkilat hakkında bilhassa ahalinin hukukunu tevsî etmek suretiyle, bazı teşkilat lüzumu hakkında efkâr dermeyan edilmiş ve hükümetin bu hususta ne gibi fikirlerde bulunduğu sual edilmiştir. Hükümet programını Heyeti Aliyenize yalnız muhtıra olmak üzere arz ediyor. Riyaseti Celile'den yazılmış tezkerede bildirildiği veçhile hükümet buna ait mütealâtı muhtasarca beyan ediyor. Tabî, bu kanun değildir. Bu kadar muhtasar bir kanun olamaz. Çünkü içinde teşkilata ait hukuku esasîyeye müteallik kısımlar vardır. İdarei umumîyeyi vilâyata, idarei hususîyeyi vilâyata, nevahiye ait kısımlar vardır ki, bunların

---

<sup>19</sup> *TBMM ZC*, Gizli Oturum, Cilt I, s. 52.

<sup>20</sup> *TBMM ZC*, Cilt IV; Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*; Zeki Sarıhan, *Kurtuluş Savaşı Günlüğü, Açıklamalı Kronoloji*, TBMM'den Sakarya Savaşı'na, (23 Nisan 1920 – 22 Ağustos 1921), TTK Yayını, Ankara, 1995.

her birisi başlı başına mutavvel bir kanun olmak lazım gelir. Bunların her birisi hakkında lazım gelen kanunları da her daire vekili bilhassa hazırlamaktadır. Heyeti Aliyenize gayet yakın bir zamanda takdim edilecektir. Bu, hükümetin bu gibi hususatta ne gibi esasat takip ettiğini göstermek üzere bir programdan ibarettir... Hükümetin siyasi programı mahiyetindedir.

Programın Bolşevizm cereyanının eseri olduğunu iddia eden Trabzon mebusu Ali Şükrü Bey, halkın ruhunu inceleme bakımından eksik bulduğu Hükümet'in din konusuna önem vermesini ve dine ilişkin kimi eklemeler yapmasını istemiştir. Maliye Vekili Ferit Bey “bu, Bolşevik programı değildir” sözleriyle Ali Şükrü Bey'e itiraz etmiş; Burdur mebusu İsmail Suphi Bey “Din kanunu ilahidir; din hakkında kanun yapılmaz” demiştir. Ali Şükrü Bey, Hükümet'in bu programı hangi gerekçeyle hazırladığını şöyle açıklamaktadır:

... Bugün düşüncemiz ve yegane vazifemiz memleketi kurtarmaktır ve bunun için cephede lazım gelen müdafaatı yapacak ve memleketi kurtaracak bir ordumuz vardır. Fakat askerimiz firar ediyor. Açık görüşelim, memleketin muhtelif mahallerinde isyanlar çıkıyor. Daha açık söylüyorum. Memleketin birçok yerlerinde halk bize karşı pek de lazım geldiği kadar merbut bulunmuyor. Binaenaleyh Hükümet'in programı bu gibi esasatı düşünüyor ve bunu ortaya atıyor. Fakat bu program halkın ruhunu tetkik noktai nazarından noksandır.

Program, “maksat ve meslek” – “mevaddı esasiye” – “idare” başlıklarını taşıyan üç bölüm ve otuz bir maddeden oluşmaktadır. İlk Teşkilatı Esasiye Kanunu bu programdan çıkmıştır. 18 Eylül tarihli oturumda her encümenenden seçilen üçer üyeyle özel bir komisyon (encümeni mahsus) oluşturulmuş ve program ilgili komisyona sevk edilmiştir. Komisyon, programın “esasiye ve idare” başlıklı bölümlerini *Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası* adıyla BMM'ye sunmuş ve tasarının görüşmelerine 18 Kasım'da başlanmıştır. Encümeni Mahsus Mazbata Muharriri İsmail Suphi Bey (Soysallı) uzun bir konuşma yapmış; ardından encümen mazbatasını okunmuştur. “Ben diyemem ki biz hiçbir taraftan mülhem olmadık; belki Şark'ta, Rusya'da patlayan



inkılabın bizim üzerimizde tesiri olmuştur” diyen İsmail Suphi Bey’in konuşmasından bir bölüm şöyledir:<sup>21</sup>

... bu an memleketimiz tarihinde, tarihi idari ve siyasimizde hiç şüphesiz fevkalade bir andır... Biliyorsunuz ki bu memleketin öteden beri bir hastalığı vardır. Bu hastalık sui idare hastalığıdır. Bizde sui idare hastalığı muhtelif eşkal tahtında görünmüştür. Biliyorsunuz ki sui idareye çaresiz olmak ve büneyi devlete arız olan vehin ve inhitatı izale etmek için tanzimatı hayriyeye kanunu ve Gülhane hattı humayunu neşredilmiştir. Bugün aradan yarım asır geçtikten sonra biz bunu memleketin sui idare hastalığına çaresiz olacak bir deva mahiyetinde göremiyoruz. Yani o zaman da teşhiste hata edilmiş, derdin ilacı çareleri bulunmamıştır. Tanzimatı takip eden devri Hamidi dahi bidayette Tanzimatın eserini takiben, tanzimatın memlekete verdiği atalet kaidesi mucibince idarenin hareketini takip edememiş, memleketi Avrupalılaştırmak esasına doğru götürmek istemiştir. Fakat biliyorsunuz ki hükümdarın amali şahsiyesi, memlekette 93’te ilan edilen Meşrutiyet ve kanunu esasiyi akim bırakarak, memleketin sui idare hastalığını esaslı surette tedavi edememiştir. Gerek Tanzimat devri olsun gerek devri Hamidi olsun bize yalnız Avrupa’yı getirmek istemiştir. Fakat nasıl Avrupayı getirmiştir? Eşkali zahirisini taklit ile... Binaenaleyh memleketin büneyi esasisini tetkik ile hastalığa hakikaten ilaç vermemiştir... bu memlekette hakiki idare, halkın ihtiyacatına muvafık idare vazedilmemiştir. Binaenaleyh meşrutiyet istihsal edilmiştir. Fakat meşrutiyetin istihsali dahi biliyorsunuz ki sui idare hastalığına çaresiz olamamıştır... Hakimiyet bila kaydü şart milletindir maddesini bu kürsü üzerinde okumaktan fevkaleda iftihar duyuyorum ve diyebilirim ki hayatımın en kıymetli anı bu andır. Çünkü bu maddeye muadil zavallı millet bu kadar kan akıttığı halde daha böyle bir satır yazı hiçbir yerde görmemiştir.

Encümen, “Meclis bir fırka değildir; mecliste fikir akımları vardır” gerekçesiyle BMM adına bir program yapmanın doğru olmayacağı kanısına varmıştır. Bu nedenle Hükümet’in program adıyla sunduğu metni, Encümen BMM’ye kanun şeklinde götürmüştür. Programın “maksat ve meslek” başlıklı ilk bölümünün, BMM’nin mukaddes gayelerini gösterdiği için, bir beyanname şeklinde yayınlanması uygun görülmüştür. Dört maddeden oluşan ilk bölüm, “Büyük Millet Meclisi’nin Beyannamesi” adıyla Heyeti Umumiye’de oylanmış ve yayımlanmasına karar verilmiştir. “Esasi ve idari” başlıklı ikinci

<sup>21</sup> *TBMM ZC*, Cilt V, 18 Kasım 1920, s. 363-368.

bölüm, Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası'dır. Bu bölümde hükümetçe teklif edilen maddelerde kimi değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ilki seçimlerde “mesleki temsil” usulünün getirilmiş olmasıdır. Hem BMM hem vilayet meclisi seçimlerinde mesleki temsil usulü kabul edilmiştir. İkincisi Encümen, BMM Reisliği ile İcra Vekilleri Reisliğini aynı kişide birleştiren maddeyi değiştirmiştir. Altı aylık uygulamanın çeşitli sorunlar ortaya çıkardığı belirtilmiş; Heyeti Vekile'nin Millet Meclisi karşısındaki sorumluluklarını daha iyi belirleyebilmek amacıyla BMM Reisliği ile İcra Vekilleri Reisliği'nin ayrılmasına karar verilmiştir.

Aynı gün BMM, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun (Halkçılık Programı) “maksat ve meslek” başlıklı ilk bölümünü bir bildiri olarak yayımlamıştır: "Meclisin görevi, Türk halkının ulusal sınırlar içinde hayat ve geleceğini sağlamak, halkı emperyalizmin ve kapitalizmin zulmünden kurtarmaktır. Halkın sefalet sebepleri, yeni araçlarla kaldırılacaktır; toprak, eğitim, adalet, maliye, iktisat, evkaf ve diğer alanlarda halkın ihtiyacına göre yenilikler yapılacaktır.”

### **Büyük Millet Meclisi'nin Beyannameesi<sup>22</sup>**

Emperyalist Devletlerin, Devlet ve milletimizin hayatına açıkça kastetmeleri neticesinde müdafaai meşrua için toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, şimdiye kadar muhtelif vesilelerle sarahaten veya zımnem ilan ettiği maksat ve meslekini bir kere daha bütün cihana arz için şu beyannameyi neşr eylemeye lüzum görmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milli hudutları dahilinde hayat ve istiklalini temin ve hilafet ve saltanat makamını tahlis ahdiyle teşekkül etmiştir. Binaenaleyh hayat ve istiklalini, yegane ve mukaddes emel bildiği Türkiye halkını, emperyalizm ve kapitalizm tahakküm ve zulmünden kurtararak irade ve hakimiyetinin sahibi kılmakla gayesine vasıl olacağı kanaatinde-dir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin hayat ve istiklaline suikast eden emperyalist ve kapitalist düşmanların tecavüzatına karşı müdafa ve bu maksada münafii hareket edenleri tedip azmiyle müesses bir orduya sahiptir. Emir ve kumanda salahiyeti Büyük Millet Meclisi'nin şahsiyeti maneviyesinde-dir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, halkın ötedenberi maruz bulunduğu sefalet sebeplerini yeni vesait ve teşkilat ile kaldırarak yerine refah ve saadet ikame etmeyi başlıca hedefi addeder. Binaenaleyh toprak, maarif, adliye, maliye, iktisat ve evkaf işlerinde ve diğer mesailde, içtimai uhuvvet ve teavünü hakim kılarak, halkın ihtiyacatına göre teceddüd ve tesisatı vücuda getirmeye çalışacaktır. Bunun için de siyasi ve içtimai umdelerini milletin ruhundan almak ve tatbikatta milletin temayülât ve anahatını gözetmek fikrinde-dir.

Binaenaleyh Türkiye Büyük Millet Meclisi, memleketin idari, iktisadi, içtimai umum ihtiyacatına müteallik ahkamı peyderpey tetkik ve kanun şeklinde tatbik mevkine vaz eylemeye başlamıştır. Veminalahüttevfik.

Mete Tunçay, bu programın kaynağını, Sovyet rüzgârlarının etkisiyle gittikçe güçlenen Halk Zümresi'nin (Zümre, 1920 yaz sonlarında örgütlenmiştir) siyasi programından aldığı ileri sürmektedir.<sup>23</sup> Nitekim 3 Eylül 1920'de hazırlanan Halk Zümresi Siyasi Programı, 8 Eylül 1920'de "Anadolu'da Yeni Gün" gazetesinde yayımlanmıştır. Mustafa Kemal Paşa'nın, Halkçılık Programı'nı ilan etmesinin nedeni, Halk Zümresi'nin bazı ilkelerini hükümet programı haline getirerek bu grubu zayıflatmak ve zümrenin üyelerini kendi yanına çekmek isteğine dayandırılmaktadır. Halk Zümresi'nin Beyannameesi, Karahisarı Şarki mebusu Mesut Bey'in 18 Eylül görüşmelerinde verdiği takdirde de dile getirilmiştir. Program, muhafazakâr çevrelerde tepkiyle karşılanacak, cumhuriyetin kabulü gibi yorumlanarak

<sup>22</sup> TBMM ZC, Cilt V, 18 Kasım 1920, s. 369-372. (Beyanname, 21 Ekim 1920 tarihli-dir).

<sup>23</sup> Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar -I (1908-1925)*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1978, s. 90; TBMM ZC, Cilt V, 18 Eylül 1920, s. 184.

Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyeti Erzurum Merkez Heyeti'nin kendisini dağıtarak "Muhafazai Mukaddesat" adında bir dernek kurulmasına sebep olacaktır.

## MESLEKİ TEMSİL

Halkçılık Programı'nın seçim usulü, encümeni mahsusta "mesleki temsil" olarak değiştirilmiştir. Mevcut seçim sistemi iki dereceliydi. Bunun yetersizliğini görenler tek dereceli, yani doğrudan doğruya ve genel oy seçimleri istiyorlardı. Hükümet programında genel oy-nispi temsil sistemi kabul edilmişti. Encümen, seçim usulüne ilişkin iki maddeyi şu şekilde değiştirmiştir: "Mad-4: Büyük Millet Meclisi vilayetler halkınca *meslekler erbabı temsil edilmek üzere* doğrudan doğruya müntehap azadan mürekkeptir. Mad-13: Vilayet meclisleri *meslekler temsil edilmek üzere* vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Encümen mazbatasında mesleki temsil usulüne nasıl karar verildiği şöyle açıklanmaktadır:

Şimdiye kadar bu memlekette teşekkül eden meclisler, daima güzidler sınıfından teşkil etmiş meclislerdir. Halktan kimse geleliyordu. Binaenaleyh bidayeti emirde encümen temsili meslekiyi intihabatta esas olarak kabul etmeye karar vermiştir. Hükümet bize gönderdiği programda da temsili nispiyi kabul ediyordu. Encümen düşündü: Ne şekil intihap kabul edelim? Alelade doğrudan doğruya bir dereceli intihap mı yapalım, yoksa temsili meslekiyi mi kabul edelim? Biliyorsunuz efendiler, bir dereceli intihapta, akalliyetin ekseriyete tahakkümü ihtimali pek çoktur. Çünkü nihayet ekseriyetle intihap edileceğine göre bir liva halkının adedi nüfusuna nazaran, cüzi bir ekseriyetle o vilayet namına bir mebus gelmesi ve burada vekil olarak bulunması ihtimali pek varittir. Halbuki bu doğru bir şey değildir. En doğru olanı; halkı, hayatı ameliyede olduğu gibi, mümkün olduğu kadar hayatı umumiyyeye muvafık surette Meclis'e nakletmektir. O halde hayatı ameliyede de halka bakıyoruz, nelerle meşguldür?

Mesleki temsil usulü, 24 Ekim tarihli *Hakimiyeti Milliye* gazetesinin başyazısında ele alınmıştır. Gazete bu usulün esasını, "memleket işlerinde hakiki, milli ve bilhassa salim bir tarzda

emek düsturunu hakim kılmaktan ibaret olan sosyalizm, yani komünizm” olarak açıklamaktadır:

Büyük Millet Meclisi'nde geçende hükümet tarafından verilmiş olan icraat programını inceleyen encümeni mahsus, geçen hafta zarfında Türkiye'nin geleceği bakımından pek büyük bir ehemmiyet taşıyan bir karar aldı. Hükümeti halka vermek isteyen ve bu hususta hükümetle müttefik bulunan encümen, bunun selametle tatbikini ancak bir şart ile, seçimlerin azami bir selamet ve sıhhatle salim ve doğru olabileceği hakkında, bir zamandan beri müdafaa edilmekte olan görüşe iştirak etmiş, yani seçimlerde mesleki temsil esasını koymuştur... Bugün mevcut olan seçimler iki dereceli idi. Bunun eskiliğini, geriliğini, yetersizliğini görenler bir dereceli, yani doğrudan doğruya ve genel oy seçimleri istiyorlardı. Fakat bizde ne seçimlerin azami surette salim olmasını temin eden kanunlar ve nizamlar, ne toplumsal şartlar ne de mesleki teşkilat mevcut olduğu için bu usulün faydasızlığı anlaşılmakta gecikilmedi ve mesleki temsil fikri bundan doğdu... Mesleki temsil demek, başlı başına yeryüzünde mevcut olan hükümet ve idare tarzlarından ayrı, yeni bir usul tesisi demek değildir. Bilakis bu, gayesi Türkiye’de mesleki teşkilatı süratle vücuda getirmekten ibaret ve belki de geçici bir tedbirdir. Esası, memleket işlerinde hakiki, milli ve bilhassa salim bir tarzda “emek” düsturunu hakim kılmaktan ibaret olan sosyalizm, yani komünizmdir.

Mesleki temsilin taraftarı olanlar, bunu ortaya atarak aylardan beri müdafaa etmiş bulunanlar, meseleyi şu suretle koyuyorlar. Memlekette her şeyden evvel emeği hakim kılmak, zararlı mücadeleleri ve bilhassa bürokrasi tahakkümünden ibaret olan hükümet kuvvetini ortadan kaldırarak, bütün kudret ve salahiyeti halkın çalışan kısmına vermek lazımdır. Ancak emek erbabı, yeni tabiriyle emekçiler, bugün tamamen şekillenmemiş bir halde buldukları ve kendilerine verilen bu hukuk ve salahiyetleri, bilhassa Bolşeviklere alışık olmamaları ve genel hizmetler meselelerinde cahil bulunmaları hasebiyle iyi kullanamayacakları için, bunların, işleri muntazam bir surette ele almalarını temin etmek üzere, seçimlerin esasını, emek meslekleri arasındaki teşkilata ve bu meslekler arasında tabi olarak mevcut olan dayanışmanın fiili bir etkene olacak tarzda tesir icra edecek hale getirilmesine dayandırmak lazımdır. Böyle hareket edildiği takdirde sosyalizm kaderinin bütün esaslarının, memlekette kolaylıkla ve verimli bir surette tatbiki mümkün olacaktır. Aksi takdirde halk seçim işlerinin karışıklıklarına vakıf olmadığı için, genel oy usulü hiçbir şeyi temin etmedikten başka, belki de yeni bir unsur kararsız kalmış ve karışmış olabilecektir.

Mesleki temsil usulü Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun yasalaşma sürecinde metinden çıkarılmış ve yasanın son halinde yer almamıştır.

## ADEMI MERKEZİYETÇİ İDARE

Henüz BMM açılmadan önce, 21 Şubat 1920 tarihli *Hakimiyeti Milliye* gazetesinde “Asrın Prensipleri” başlıklı yazıda ulusal birliğin ademi merkeziyetçi idare sistemiyle sağlanacağı vurgulanmaktaydı:

... Bizim de milli vaziyetimiz sınırimızla belirlenmiş bir milliyettir. Mütareke sınırı, kabul ettiğimiz milliyet prensiplerinin çizdiği sınırdır. Bunun dahilinde yaşayan insanları, ırkları ve kavimleri ne olursa olsun millettaşımız sayıyoruz. Aynı zamanda Osmanlı memleketlerinin her tarafı için faydalı gördüğümüz ademi merkeziyetçi idareyi destekleyerek, her kavmin kendi muhitinde gelişme imkanını da temin etmiş oluyoruz. Asrımız prensipleri olarak bizim anladığımız milliyet esası budur. Biz hiçbir milleti ırkımız içinde boğmak istemediğimiz gibi, ırktaşımız menfaatına ayrı bir ırka mensup vatandaşlarımızı da rencide etmeyi kabul edemeyiz. Şimdiye kadar haricin telkinleri eseri olarak bize hıyanet etmiş olan Hıristiyan vatandaşlarımızdan bir kısmını da aynı prensiplerimiz himaye edebilir. Fakat onlardan da aynı iyi niyeti ve milli prensiplerde aynı ölçülülüğü ve hakşinaslığı görmek hakkımızdır.

Bu tarihte, henüz Osmanlı devleti devam ettiğinden, Teşkilatı Esasiye Kanunu değiştirilmesi zorunlu temel hükümleri öngörmekle yetinmiştir.<sup>24</sup> Merkeziyetçilik ilkesinin sınırlı, ademi merkeziyetçilik ilkesinin asli ve genel olduğu 23 maddelik Anayasa metninin 14 maddesi doğrudan illerin yönetimini düzenlemektedir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası'nda “küçük bölgesel idare sistemi” esas alınmış, Osmanlı döneminden kalan “eyalet

---

<sup>24</sup> Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşra yönetiminin dönüşümü şu kaynakta incelenmektedir: Nizam Önen, Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim, İstanbul, 2011.

kademesi” kaldırılmıştır.<sup>25</sup> Böylece dört kademedan oluşan yönetsel bölünüş, üç kademeye indirilmiştir. Bu süreçte, bir üst kademede vilayete bağlı olan (mülhak) livaların, bağlı oldukları vilayete ilişkileri kesilmiş ve bunlar doğrudan merkeze bağlanarak (müstakil liva) il statüsünde örgütlenmişlerdir. Aynı dönemde bazı kazaların da müstakil liva/il yapılmasıyla birlikte sistem, büyük bölge esasından -15 vilayetli sistemden küçük bölge esasına dayanan - 74 vilayetli yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. *Vilayet* sözcük olarak korunmuş, ama eyalet anlamına gelen içeriği ortadan kalkmış ve yeni sistemde liva/sancak büyüklüğündeki yerleşmelere verilen ad olmuştur. Vilayetlerin sayısı artarken, sınırları küçülmüştür. Bu, mekansal ölçek ve kademelenme bakımından Fransa modelinin kavramlarıyla *province* sisteminin terki ve *departement* sisteminin kurulmasıdır. Bir başka deyişle eyalet (bölge) esası terk edilerek, il esası benimsenmiştir. Bununla birlikte tasarı, illerin üzerinde ‘umumi müfettişlik’ adıyla yeni bir örgütlenme getirmiştir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası, illere yerel işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik vermekte, merkezi yönetimin devletin egemenlik haklarından kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan bütün alanları il meclislerinin yönetimine bırakmaktadır.<sup>26</sup> BMM’nin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanan valiler, il meclislerinden ayrı tutulmuştur. “Vali yalnızca devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında çatışma meydana gelmesi durumunda müdahale eder” denilmekle birlikte, bu müdahalenin kapsamına ilişkin bir açıklama da getirilmemiştir. BMM Hükümeti tarafından atanacak olan vali ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumludur; vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım gibi alanların yönetimi vilayet meclislerine bırakılmıştır. 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu’nda vilayetlerde icra yetkisi valiye bırakılmışken, 1921

---

<sup>25</sup> Bu değişikliğe ilişkin detaylı bilgiye şu kaynaktan erişilebilir: Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 272-317.

<sup>26</sup> Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi, SBF Yayını, Ankara, 1982, s. 94-96.

Anayasası'nda valilerin bu görevi ellerinden alınmış olmaktadır. Anayasa iller için “görevler ayrılığı” ilkesinden söz etmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayırımı yapmıştır:

*1921 Anayasası, 11. md: “Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi’nce vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir.”*

İl halkınca iki yıllık süre için seçilen vilayet meclislerinin kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir idare heyeti seçmesi öngörülmüştür. Vilayet meclislerinin kararlarını yürütme yetkisi bu heyete aittir. Tasarının il dışında anayasal güvence altına aldığı ikinci yerel yönetim birimi nahiye (bucak) tüzelkişiliğidir. Nahiyeye müdürleri, nahiyeye meclisleri tarafından seçilmektedir. Her iki hüküme de 1924 Anayasası'nda yer verilmeyecektir.

Küçük bölge il esasında örgütlenmeyle; 1) Toprak üzerindeki örgütlenme sıkılaştırılmış; eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen ‘en büyük’ egemenlerin iktisadi gücü kırılmıştır, 2) Etnik ve dinsel azınlıkların iktisadi gücü, toprak ve ticari çıkarlar lehine denetim altına alınmış; yerel hareketler bastırılmıştır, 3) Tüzel kişilik, özel bütçe ve il yerel meclisleri üzerinden yönetsel kararlar alabilme ve uygulayabilme yetkisi elde eden yerel egemenlerin desteği sağlanmış; yerel iktidar odakları ile meclis hükümeti arasındaki ağlar pekiştirilmiştir. Bir başka deyişle, BMM yönetimi toprak üzerindeki kuruluşunu yerele güç vererek gerçekleştirmiş, vilayet şuraları üzerinden iktidar yeni aktörlere devredilmiştir. Örneğin Bitlis vilayetine bağlı Genç (Bingöl) livası, burada yaşayan 12 aşiretin bağlılığını sağlamak amacıyla müstakil liva yapılmıştır. Genç livasının kaldırılarak, kaza yapılmasına ilişkin 1921 tarihli



tasarı, “halkı [aşiretleri] hükümetten soğutur” endişesiyle reddedilecektir.<sup>27</sup>

Yerel yönetim, asayiş ve devletin genel idaresine ilişkin kimi konularda yetkili kılınan ilçelerde tüzel kişiliği olmayan ilçe meclisleri kurulmasına karar verilmiştir. Seçimle oluşturulacak bu meclislere, ilin köylerle ilgili işlerini kolaylaştırmak üzere köy bütçelerini incelemek, köylere rehberlik etmek, köyler arasındaki yolları yapmak, bataklıkları kurutmak için köyler arasında aracı olmak gibi görevler verilmiştir. İlçenin yönetimi BMM hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında görev yapan kaymakama bırakılmıştır.

İl dışında anayasal güvence altına alınmış ikinci yerel yönetim birimi bucak tüzelkişiliğidir. Bucağın bir meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdürü bulunmaktadır. Bucak meclisi, bucak halkınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşmakta, idare heyeti ile müdür ise bucak meclisi içinden seçilmektedir. Teşkilatı Esasiye Kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında, bucak müdürünün, hiç değilse il idare kurulunun belirleyeceği ya da vali veya kaymakamın göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerildiğinde, komisyon sözcüsü “*vali, kaymakam namzed göstersen demek, halk işini başkalarının vesayetiyle, delaletiyle görsün demektir. Efendiler, şimdiye kadar memleketi delaletle, vesayetle güya idare ettiniz. Bundan sonra da halka bırakınız... Eğer bu memleket kendi köylerini kendi de idare edemeyecek vaziyette ise sizin de burada toplanmaya salahiyetiniz yoktur*” diyerek karşı çıkmıştır.<sup>28</sup> Bucak meclisi ile idare heyeti iktisadi, mali ve adli yetkilere sahip kılınmıştır.

Tasarının 20 Kasım’daki görüşmelerinde Dr. Abidin Bey şunları söylemiştir: “Emekçilere yurdu yönetme hakkı vermezsek, tarih bizi telin edecektir. Millet bu hakkı tüfikle mi,

---

<sup>27</sup> TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, İ.6, 28.4.1337/1921, s. 127-129; Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 272-317.

<sup>28</sup> Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İÜ SBF Yayını, İstanbul, 1982, s. 127. 1913 tarihli geçici kanunda nahiye idaresine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır.

zorla mı, ne ile olursa alır.” 29 Kasım tarihli görüşmelerinde Antalya mebusu Halil İbrahim Bey, yasanın amacını “halkçılığın ciheti tatbikiyesine geçmek ve umuru idareyi halkın eline vermek” olduğunu belirtmekte, ancak halkın böyle bir ihtiyacının bulunmadığını düşünmektedir. Halil İbrahim Bey’in sözleri, ademi merkezietçi idare arayışının Bolşevizm rüzgarını kesme amacıyla şekillendiğini düşündürmektedir:

Şüphesiz milletin istiklal ve hakimiyetini temin için teşekkül eden bu Meclis bundan başka bir şey düşünemezdi. Binaenaleyh şu fikrin mecliste müzakeresinden fikren mütelezziz ve milletin namına da müteşekkirim. *Zaten komünistlikten gelen ve sel halini alan şu cereyanın önüne durmaktan ise, etrafa setler yaparak müsmir (faydalı) bir hale getirmek bittabi daha evladır.* Gerçi hepimiz isteriz ki bu umuru idare halkın eline verilsin ve bendeniz de buna iştirak taraftarıyım. Çünkü kendim de demokrat bir aileye mensubum. Mamafih bu fikrin lehinde olmakla beraber şüphesiz bazı fikrime dokunan noktaları izah etmek isterim... Millet halkçılıktan ziyade hakkını istiyor... Halkın bir müracaatı olduğu zaman işi görülmelidir... Her kime ve her ne olursa olsun bir ihtiyaç hissetmeden verilecek olursa heder olur. Mesela saat ihtiyacını hissetmeyen bir kimseye altından ve en birinci bir saat verirsek emin olunuz ya kıracaktır ya da kaybedecektir. Çünkü o ihtiyacı hissetmemiştir.

Dönemin ademi merkezietçi idare anlayışı, “halka doğru gitmek”, “yurdu yönetme hakkını emekçilere vermek”, “her kavme kendi muhitinde gelişme imkanı vermek”, “hükümetlerin halkın eline geçmesi”, “idareyi halka teslim etmek” gibi farklı tanımlarla karşımıza çıkmaktadır. Meclis görüşmelerinde Soysallıoğlu İsmail Suphi Bey bu düzenlemeyi “halkın idaresini mahalline bırakmak” şeklinde değerlendirmiş ve “kötü memurların elinde perişan olmaksansa, halkın kendi kendisini yönetmesinin daha iyi olacağını” ileri sürmüştür. Anayasa’nın ademi merkezietçi yönetim anlayışı iki açıdan dikkat çekicidir: Birincisi bu düzenleme “feodal, imparatorlukçu ve hilafetçi yerel egemenler dünyasına getirilmiştir.”<sup>29</sup> Nitekim Birinci Büyük Millet Meclisi’nin 129’u toprak sahibi-tüccar, 53’ü din adamı, 5’i aşiret reisi olan 187 üyesi yerel toplumsal güç yapısı hakkında

---

<sup>29</sup> Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara, 1998, s. 155.

bilgi vermektedir. Samet Ağaoğlu'nun BMM'nin yapısına ilişkin betimlemesi dikkat çekicidir: “Üçyüz altmıştan fazla üyesi bulunan Meclise hakim kuvvetli din ve taassup rüzgarı altında, müftü ve müderris, aşağı yukarı altmış sarıklının teşkil ettiği heybetli manzara Meclisin küçük salonunu adeta bir medrese haline sokarken, orduları başında hem asker hem mebus generaller, aşiret reisi, milli çeteler kumandanları, bir zamanlar yolları haraca kesmiş şöhretli ağalar, efeler, bir başka köşeyi doldururken, polis komiserleri, telgraf memurları, zabıt katipleri gibi milli bir felaket gününde yalnız cesaretine güvenerek Büyük Meclise seçilmeyi kabul etmiş insanlar, kuvvetli başlar etrafında her an kavgaya hazır gruplar teşkil ederken...herkesi sürüklemeye muktedir adamların meydana getirdikleri karışık ve değişik cereyanlar meclisi durmadan galeyan ve heyecan içinde tutarken...”<sup>30</sup> İkinci olarak Nisan 1920 – Mayıs 1921 tarihleri arasındaki zaman diliminde BMM'nin doğrudan Bolşevizm rüzgarlarından etkilendiği bilinmektedir.<sup>31</sup> Nitekim bu dönemde Mustafa Kemal, sosyalizm akımının meclis içindeki uzantısı Halk Zümresi'nin etkisini kırmak için BMM gündemine halkçılık programını getirmiştir.<sup>32</sup> Ademi merkezîyetçi bir anayasanın kabul edilmesi, Birinci Meclis içindeki güç dengesinin etkisinde gerçekleşmiştir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu Tasarısı BMM'de görüşülmeye devam ederken, 15 Kasım'da Hozat'ta bazı Kürt aşiretleri bir toplantı yaparak Ankara'dan özerklik talep etmişlerdir. Ekim ayının ilk günlerinde Koçgiri aşiretinden Alişir'in Kemah köylerini basmasıyla baş gösteren isyan devam etmektedir. Özellikle 1921 yılının Mart ayı başından itibaren bölgede isyan ve bastırma hareketleri yoğunlaşacaktır. Merkez Ordusu'nun kumandanlığına getirilen Nurettin Paşa, isyanı bastırmadaki sertliği ve isyan bölgesindeki köyleri harabeye çevirmesi

---

<sup>30</sup> Samet Ağaoğlu, *Kuvayı Milliye Ruhu*, (Üçüncü Bası), Ağaoğlu Yayınevi, İstanbul, 1964, s. 106-107; 210.

<sup>31</sup> Akın, *a.g.k.*, s. 53-59.

<sup>32</sup> *TBMM ZC*, Cilt 3, İ. 67, 18.9.1336/1920, s. 179-181; Bülent Tanör, *Kurtuluş (1918-1923)*, Yenigün Haber Ajansı, İstanbul 1997, s. 10; Erdoğan Teziç, *Siyasal Partiler, Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Partiler*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976, s. 226-228; Akın, *a.g.k.*, s. 54.

nedeniyle sert eleştirilere uğrayacak, TBMM’de seçilen bir kurul bölgede inceleme yapacak, isyan Haziran 1921’de bastırılmakla birlikte Nurettin Paşa da görevden alınacaktır.

Yerel egemenleri ve yerel hareketleri denetim altına alabilmek için, 1921 Anayasası’nda bir gözetim mekanizması öngörölmüş ve umumi müfettişlik sistemi getirilmiştir. Anayasa’ya göre umumi müfettişlikler, illerin “iktisadi ve toplumsal ilişkileri itibariyle” birleştirilmesiyle oluşturulacaktır.<sup>33</sup> Amaç güvenliğin sağlanması, aynı bölge içinde yer alan illerin ortak işlerine uyum getirilmesi ve genel idare ile yerel yönetimlerin faaliyetlerinin sürekli denetlenmesidir. Umumi müfettişlere verilen denetim yetkisinin niteliği ve sınırları ise Anayasa metninde ayrıca tanımlanmamıştır.

## UMUMİ MÜFETTİŞLİK SİSTEMİ

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun BMM’deki yasalaşma süreci, umumi müfettişlik kurumunun taşra örgütlenmesini tamamlayan bir ‘merkezileşme mekanizması’ ya da bir başka deyişle ‘genel gözetim kurumu’ olarak düşünöldüğünü göstermektedir. Anayasa görüşmelerinde, komisyon sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, ölkede umumi müfettişlikler kurulmasının amacını, “merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirine temas etmemesi dolayısıyla ortaya çıkan boşluğu doldurmak” isteğiyle açıklamıştır. Umumi müfettişliklerin idari bir kademe oluşturmadıklarını belirten Vehbi Bey, bu mekanizmanın kendilerine verilen geniş yetkilere karşılık, “şiddetli bir teftişe tabi tutulmaları gereken” yerel meclisler için getirildiğini söylemiştir. Vehbi Bey’e göre umumi müfettişler, yalnızca teftişle değil, memleketin birliğini korumakla görevlendirilmiştir.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *TBMM ZC*, Devre 1, Cilt 7, İ.1, 20.1.1337/1921.

<sup>34</sup> Vehbi Bey, 10 Mayıs 1921 tarihinde kurulan Müdafaa-i Hukuk Birinci Grubu’nun İdare Heyeti’nde yer almaktadır. *TBMM ZC*, Devre 1, Cilt 7, İ:134, 17.1.1921, s. 292-299.

...biliyorsunuz ki idarei hususiyeyi vilayat bahsinde vilayetlere geniş salâhiyetler verdik ve şimdîye kadar olduğu gibi rüesayi memurini mülkiye eğer idarei hususiyeyi eskisi gibi idare edecek olursa, bittabi memleket istifade edemez. Binaenaleyh şuralar [yerel meclisler] kendi vaziyetlerinde müstakil kalsınlar dedik ve o esası kabul ettik. O esasatı, o salâhiyeti tevsi etmek [genişletmek] ve fakat icraatta teftişi teşdit etmek [sağlamlaştırma] usulünü kabul ettiğimiz içindir ki, Müfettişi Umumilikleri kabul ettik. Yani vasi [geniş] bir salâhiyet, sıkı bir teftiş... İşte bu esas dahilinde Müfettişi Umumilikler ihdas edilmiştir...Müfettişi Umumiler, yalnız teftişle değil, belki memleketin heyeti umumiyesinde vahdeti [birliği] muhafaza ile mükelleftir ve asıl gaye de budur. Mahallerinin bu idareyi tatbikte suistimal etmemelerini temindir.

Anayasa tasarısına ilişkin Hususi Komisyon Raporu'nun "mucip gerekçeler" bölümünde, umumi müfettişlik sisteminin geniş bir ademi merkezîyet ile yönetilen memleket topraklarını merkeze sıkı bir şekilde bağlayacağına ve böylece yönetim mekanizmasının düzgün bir biçimde işleyeceğine dikkat çekilmiştir. Komisyon raportörü İsmail Suphi (Soysallıoğlu) de umumi müfettişlik kurumunun memleketin birliğini korumak için gerekli olduğunu söylemiştir. Suphi Bey, müfettişlerin hem merkezi hükümet ile il arasında sıkı bir bağ kuracaklarını hem de ilin yerel yetkilerini aşıp aşmadığını denetleyeceklerini dile getirmiştir.<sup>35</sup>

Efendiler, ...memleketin birliğini muhafaza için bir şey düşündük. Yani hükümet düşünmüş, biz de düşündük. İktisadi, coğrafi münasebetleri itibariyle memleketi bazı kısımlara ayırarak buralara birer müfettiş göndereceğiz. Yani mesela Aydın, Kayseri iklim itibariyle, coğrafi vaziyeti itibariyle birer mıntika teşkil edebilirler. Buraya bir müfettiş tayin edeceğiz. Konya, Ankara mesela yayla mıntika olmak itibariyle buraya bir müfettiş göndereceğiz. Komisyon düşündü efendiler, bu müfettişlerin yanlarına vilayetlerde bulunan memurları vereceğiz. Mesela bir vilayet merkezinde bulunan maarif müdürü artık vilayette bulunmayacaktır. Müfettişin yanında bulunacaktır ve müfettişin teftiş sahası içinde bu vilayetin maarif işlerini teftiş edeceğiz... Müfettiş, hem merkezi hükümet ile vilayet arasında sıkı bir bağ kuracak hem de vilayetin mahalli salâhiyetlerini aşıp aşmadıklarına bakacaktır. Eğer mahalli meclisler kendi

---

<sup>35</sup> Soysallıoğlu İsmail Suphi'nin 18 Kasım 1920 tarihli TBMM görüşmelerinde yapmış olduğu konuşma. A.k., s. 87.

salahiyetlerini aşmışlarsa yahut aydınlatılmaya muhtaç iseler, bunlara bakacaktır.

BMM görüşmelerinde, umumi müfettişlerin atanma usulleri de tartışmaya neden olmuştur. İkinci Grup'un önderlerinden Erzurum mebusu Hüseyin Avni (Ulaş) Bey, umumi müfettişlerin doğrudan doğruya *ihtiyari olarak birleşen* iller tarafından seçilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Buna karşılık Vehbi Bey, iller tarafından seçilen umumi müfettişlerin merkezden gelen talimatlara uymayabileceğini ve bunun da sakıncalı durumlar yaratacağını söylemiştir. Vehbi Bey, icra memurları olan umumi müfettişlerin Bakanlar Kurulu'nca atanmalarının mantıksal bir zorunluluk olduğunu dile getirmiştir.

1921 Anayasası ademi merkezliyetin asli ve genel, merkezliyet ilkesinin ise sınırlı ve istisnai olduğu bir modele dayanmaktadır.<sup>36</sup> Yalnızca üç yıl uygulamada kalacak olan bu belge, kuruluş yıllarının iktisadi ve toplumsal gerilimlerinin ürünü olarak doğmuştur. Teşkilatı Esasiye'nin şekillenmesi, kapitalizm-feodalizm geriliminin yanı sıra, iktidarın sınıf yapısının toprak üzerindeki örgütlenmeyi nasıl etkilediğini göstermektedir. TBMM, ayrılıkçı feodal unsurları bastırmak ve kendi yönetimini kurmak için, il esasını benimseyerek, toprak üzerindeki örgütlenmeyi sıkılaştırmıştır. Ancak yerel egemenlerin gücü, illerin yönetiminde ademi merkezileşmeyi getirmiştir. Bu nedenle il yerel yönetimlerine yönetsel karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi verilmiş, seçime dayalı organlardan oluşan bir tüzel kişilik tanınmış ve bu yönetimler kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından genel yetkili kılınmıştır. Ayrıca il halkınca iki yıllık süre için seçilen Vilayet Şurası'nın, kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Nitekim Mustafa Kemal de Birinci Meclis'te İkinci Grup'un kuruluşunu anlatırken, muhalefet düşüncesinin esas kaynağını, devletin Teşkilatı Esasiye Kanunu'na göre örgütlenmesi düşüncesinin oluşturduğunu söyleyecektir.<sup>37</sup> Yönetenler cephesindeki gerilimin ürünü olarak ortaya çıkan

<sup>36</sup> Yayla, *a.g.k.*, s. 130.

<sup>37</sup> *Nutuk*, Cilt II, s. 633-634; Ahmet Demirel, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 17.

ademi merkeziyetçi yapının ‘sakıncaları’, umumi müfettişlik sistemi ile giderilmeye çalışılmıştır.<sup>38</sup> Anayasa’da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi umumi müfettişliklere bırakılmıştır. Bu durum Vehbi Bey tarafından Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun görüşmelerinde şu şekilde dile getirilmiştir:

Biz vaz ettiğimiz esasatı bu memlekette tarsin için Müfettişi Umumiler bulundurmaya mecburuz. Tesadüme meydan bırakmamak ve daimi bir kontrol altında bulundurmak ihtiyacındayız. Bu ihtiyacı temin için Müfettişi Umumilikler bulundurmak mecburiyetindeyiz. Buradan, merkezden rasgele müfettiş göndermek kabil değildir. Böyle mntıkavi teşkilat yapıp, oraları nezareti mütamadiye altında bulundurmak için bu şimdiki teşkilatı meydana getirmek pek zaruri ve lazımdır.

1924 Anayasası’nda umumi müfettişliklerle ilgili bir hükme yer verilmeyecektir. Ancak, anayasal bir dayanağı bulunmamasına karşın, 1927 yılında kabul edilen *Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair 1164 sayılı Yasa* ile umumi müfettişlikler kurulmaya başlanacaktır.

## **ANAYASANIN ANLAMI**

20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilâtı Esasiye Kanunu kabul edilerek Türkiye Devleti ilan edilmiş ve bu devletin, Kanunun kabulüyle birlikte anayasal statüye sahip hale getirilmiş Büyük Millet Meclisi tarafından idare edileceği hükme bağlanmıştır. Büyük Millet Meclisi’ne anayasal statü kazandırılması hem Büyük Millet Meclisi’nin İstanbul Hükümeti ve İtilâf Devletleri tarafından tanınmasını hem de fiili işleyişin yasal güvence altına

---

<sup>38</sup> Umumi müfettişlikleri konu alan çalışmasında Cemil Koçak da, müfettişlik sistemini “mahalli idarelere tanınan yetkilere karşılık, merkezkaç siyasi/idari eğilimlere karşı merkezin yeniden kurmaya çalıştığı denetime yönelik girişimler” olarak değerlendirmektedir. Koçak’a göre, bu düzenleme merkezin, denetim dışına çıkabileceği endişesiyle, taşra üzerindeki denetimini yeniden kurma ya da artırma çabası olarak yorumlanmalıdır. Dolayısıyla, bu girişime karşı ortaya çıkan tepki de anlamlıdır. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler; 1927-1952*, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 41.

alınmasını sağlama amacı taşımıştır. Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile esasları belirlenen yönetimin tek yetkili organı ise Büyük Millet Meclisi'dir.<sup>39</sup>

Milli mücadeleyi yöneten TBMM içinde iktisadi, siyasal ve yönetsel konulardaki görüşlerden, kişisel anlaşmazlıklara kadar uzanan çok sayıda değişik nedene dayanan bir iktidar mücadelesi yaşandığı bilinmektedir. Amaç ulusal birliği sağlamak olmasına rağmen, Birinci TBMM'nin yapısı sıkı bir merkeziyetçiliğe yönelinmeyeceğini göstermiştir. Mebuslar arasında 'ademi merkeziyet'i ve 'hür teşebbüs'ü savunanların sayısı az değildir. Üstelik Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ile dış sömürülme bağlarını koparıp, yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin işbirliğine dayanmaktadır. Milli mücadelenin bitimine kadar sürdürülen, "Halife Sultan"a bağlılık düşüncesi de bu dengesiz koalisyonun zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Anayasa da bu ortamda hazırlanmış ve kabul edilmiştir. 1921 Anayasası, BMM'de kabul edildiği 20 Ocak 1921'den 1924 Anayasası'nın kabul edildiği 24 Nisan 1924 tarihine kadar üç yıl üç ay yürürlükte kalmıştır.

1924 Anayasası ise, devletin temel yapısının belirlendiği ve kuruluşun gerçekleştirildiği bir döneme aittir. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin kurulması aşamalarını tamamlayan yeni rejimin, iktisadi, siyasi ve yönetsel bakımdan merkezileşmesi zorunludur. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkezileşme ile sağlanabilecektir. Toplumda iktisadi ve idari denetim mekanizmalarını kurabilme arzusu, merkeziyetçiliği bir ana ilke biçiminde egemen kılmıştır. Başlıca yönetsel düzenlemeleri de (Köy Kanunu -1924, Umumi Müfettişlikler Kanunu -1927, Vilayet İdaresi Kanunu -1929, Belediye Kanunu -1930) bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Cumhuriyet rejiminin, yeni bir devlet düzeni kurmaya yönelirken güvenceli bir zemine sahip olma arzusu, öncelikle yönetsel

---

<sup>39</sup> Bülent Tanör, *Kurtuluş Kuruluş*, Cumhuriyet Kitapları, 8. Baskı, Ankara, 2007, s. 118.



kontrolün sistemleştirilmesine yol açmış, bu gelişme devletin iktisadi kontrolü (ulusal pazarın bütünleştirilmesi) gerçekleştirebilmesine elverişli bir ortam hazırlamıştır. Ekonomide ve yönetimde merkezi karar ve kontrol düzeni, özel kesimin (büyük toprak ve ticaret sermayesi çevrelerinin) rızası dışında oluşmuş bir şey değildir. Temel amaç kapitalizmin yaygınlaşmasıdır. Bu yıllarda merkezileşme sermaye kesimince akılcı denetim sağlayan bir düzen olarak kabul edilmiştir. İktisadi politikalar ile yapılmak istenen ne ise, yönetsel süreçler de buna koşut olarak işletilmiştir. Böylece yeni “iktisadi durumun” içinde varlığını sürdürebileceği siyasal-yönetsel koşullar yaratılmıştır.

## SONUÇ YERİNE

1920, saltanat ve hilafetin sürdüğü, ulus-devlet ve vatandaşlık kavramının belirmediği, henüz Cumhuriyet’in de olmadığı bir “mücadele” dönemidir. Bu nedenle 1920 ruhunda tarihsel koşulların biçimlendirdiği bir iktidar arayışı söz konusudur. Bu süreçte bütün düşünce ve yegane görev “Türkiye halkını emperyalizmin zulmünden kurtarmak”tır. Döneme rengini ve ruhunu veren temel dinamik de budur. Büyük Millet Meclisi Hükümeti, kendisi dışındaki bütün iktidar odaklarına karşı mücadelesinde önceliği bağımsızlık mücadelesinin tek elden yönetilmesine vermiştir. Eğer 1920 ruhandan söz edilecekse, bu ruh Türkiye halkının bağımsızlık için birlikte mücadelesini anlatır.

TBMM’nin ilk yılını anlayabilmek için anti-emperyalizm, anti-kapitalizm, tam bağımsızlık, halka doğru gitmek, mesleki temsil, Türk-Kürt birliği, Türkiye halkı, genel yetkili yerel şuralar ve umumi müfettişlik gibi yıla damga vuran tüm olguları analize katmak gerekir. Ancak böyle bir analiz, 1920 gerçeği ile güncel politik söylemler arasındaki benzerlik ve farklılıkların ortaya konulmasını mümkün kılabilir.

## KAYNAKLAR

- Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ed. Nuray Ertürk Keskin, Ankara Üniversitesi, SBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2012.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Atatürk ve İdare, *Türk İdare Dergisi*, Cumhuriyetimizin 60'ıncı Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl 55, Sayı 362, Ekim 1983.
- Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.
- Gözübüyük, Şeref, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi, SBF Yayını, Ankara, 1982.
- Güler, Birgül A. , *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara, 1998.
- Karabekir, Kazım, *İstiklal Harbimiz*, Türkiye Yayınevi, İstanbul, 1969.
- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.
- Nutuk*, Cilt I, TTK Yayınları, Ankara, 1984.
- Önen, Nizam; Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İletişim, İstanbul, 2011.
- Sarıhan, Zeki, *Kurtuluş Savaşı Günlüğü, Açıklamalı Kronoloji*, TBMM'den Sakarya Savaşı'na, (23 Nisan 1920 – 22 Ağustos 1921), TTK Yayınları, Ankara, 1995.
- Tanör, Bülent, *Kurtuluş (1918-1923)*, Yeniğün Haber Ajansı, İstanbul, 1997.
- Tanör, Bülent, *Kurtuluş Kuruluş*, Cumhuriyet Kitapları, Ankara, 2007.
- Tengirşek, Yusuf Kemal, *Vatan Hizmetinde*, İstanbul, 1967.
- Teziç, Erdoğan, *Siyasal Partiler, Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Partiler*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976.

Tunaya, Tarık Zafer, *Türkiye’de Siyasal Partiler*, Cilt II, Mütareke Dönemi, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, 1975.

Tunçay, Mete, *Türkiye’de Sol Akımlar –I (1908-1925)*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1978.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İÜ SBF Yayını, İstanbul, 1982.

### **Tutanak Dergileri**

*TBMM Zabıt Ceridesi*, I. Cilt (23 Nisan 1920-21 Mayıs 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, II. Cilt (22 Mayıs 1920-28 Temmuz 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, III. Cilt (31 Temmuz 1920-6 Eylül 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, IV. Cilt (8 Eylül 1920-6 Ekim 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, V. Cilt (9 Ekim 1920-20 Kasım 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, VI. Cilt (22 Kasım 1920-23 Aralık 1920)

*TBMM Zabıt Ceridesi*, VII. Cilt (25 Aralık 1920-30 Ocak 1921)

*TBMM Gizli Celse Zabıtları*, I. Cilt (24 Nisan 1920-21 Şubat 1921)

*Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi*, (12 Ocak 1920-18 Mart 1920)

*Meclisi Ayan Zabıt Ceridesi*, (12 Ocak 1920-5 Nisan 1920)

*Hakimiyeti Milliye Gazetesi*.

*Düstur*, Tertip 3, Cilt 1.

