



1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU'NDAKİ YEREL YÖNETİM DÜZENLEMELERİNİ ORTAYA ÇIKARAN FAKTÖRLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Musa EKEN¹

Öz

Çalışmanın amacı 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde etkili olan düşünce ve faktörleri bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmektir. Kendisinden önceki ve sonraki anayasalarla karşılaştırıldığında 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yerel yönetimleri öne çıkaran düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelerin nedenini araştırmak da temel araştırma sorusunu oluşturmaktadır. Çalışmada TBMM görüşme tutanakları, dönemin siyasi programları ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu metni doküman analizine tabi tutulmuştur. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinde halkçılık düşüncesinin, yerel kongrelerin, Sovyetler Birliği ile ilişkilerin, zorba memurlara tepkinin, ülkede birliği sağlama ihtiyacının ve İkinci Meşrutiyet Dönemi ademimerkeziyet fikirlerinin etkisi değerlendirilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde halkçılık düşüncesinin, yerel kongrelerin, ülkede birliği sağlama ihtiyacının etkisinin yüksek olduğu, Sovyetler Birliği ile ilişkilerin, zorba memurlara tepkinin ve ademimerkeziyetçi fikirlerin etkisinin olmadığı ya da çok sınırlı olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, Yerelleşme, Yerel Yönetim
JEL Sınıflandırması: H70, K10

AN EVALUATION OF THE FACTORS UNDERLYING THE LOCAL GOVERNMENT REGULATIONS IN THE 1921 CONSTITUTION OF TURKEY

Abstract

The aim of this study is to comprehensively assess the ideas and factors that influenced the regulations on local governments in the 1921 Constitution of Turkey. Compared to the constitutions that preceded and followed it, the 1921 Constitution includes provisions that prominently emphasize local governments. The fundamental research question of this study is to explore the reasons behind these regulations. To address this, the study employs document analysis on parliamentary records, political programs of the period, and the text of the 1921 Constitution. The study evaluates the impact of the ideology of populism, local congresses, relations with the Soviet Union, reactions against oppressive bureaucrats, the need to ensure national unity, and decentralization ideas from the Second Constitutional Era on the local government provisions of the 1921 Constitution. The findings reveal that the ideology of populism, local congresses, and the need to ensure national unity played a significant role in shaping these regulations. In contrast, relations with the Soviet Union, reactions against oppressive bureaucrats, and decentralization ideas had little or no influence.

Keywords: 1921 Constitution, Decentralization, Local administration
JEL Classification: H70, K10

¹ Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: eken@sakarya.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-4766-2629>

1. GİRİŞ

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun milli egemenlik, milli irade ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler açısından özel bir yeri vardır. Özellikle Kanun'un yerel yönetimlerle ilgili hükümlerinin, öncesi ve sonrasındaki anayasal metinlerde bulunmaması nedeniyle, özgün bir bakış açısına sahiptir. Kanun, yerel özerkliği ve yerel yönetimlerde halkın iradesini hâkim kılma yolunda güçlü hükümler içermektedir.

Söz konusu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun içeriği ve özellikle milli egemenlik, milli irade, saltanat düzeninden halkın idaresine geçiş gibi getirdiği yenilikler hakkında bol miktarda çalışma yapılmıştır. Bunlar arasında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri değerlendirenler de bulunmaktadır (Özbudun, 1992; Akın, 2001; Demirel, 1995; Güneş, 2009; Çelik, 2012). Bazıları, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere en fazla önem veren anayasa olduğunu belirttikten sonra yerel yönetimlerle ilgili hükümleri ele almaktadır (Oktay, 2022; Eryılmaz, 1997; Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014; Özmen, 2012). Bazıları da yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere daha geniş açıdan bakmakta ve merkezîyetçilikten ademimerkezîyetçi anlayışa geçişi sağlayan siyasi ve sosyal koşullar üzerinde durmaktadır (Berber, 2001).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerinin nedeni ve etkili olan faktörler üzerinde duran çalışmalar da vardır. Söz konusu eserler, halkçılık düşüncesinin (Özbudun, 1992; Akın, 2001), milli mücadele amacıyla kurulan yerel kongrelerin merkezîyetçi anlayışa karşı olmalarının (Tanör, 2009), Bolşevik düşüncesi ve Sovyetler Birliği ile olan ilişkilerin (Bu konudaki tartışmalarla ilgili bkz. Sezgin, 1984; Sevinç ve Demirkent, 2017), Türk olmayan Müslüman unsurlarla birliği sağlama ihtiyacının (Sevinç ve Demirkent, 2017), 1900'lü yılların başından beri yaşanan merkezîyet ademimerkezîyet tartışmalarının (Çelik, 2012; Berber, 2001) etkisi üzerinde durmaktadır.

Bununla birlikte yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin gerekçesinin ne olduğu ve etkili olduğu söylenen faktörlerin nasıl ve hangi düzeyde tesir ettiği konusunda detaylı bilgi, illiyet bağı ve gelişim süreci gibi hususlarda doyurucu bilgi edinmek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerine etki eden düşünce ve faktörleri dönemin koşullarıyla birlikte etraflıca ele alan bir çalışmanın eksikliği hissedilmektedir.

Belirtilen eksikliğin giderilmesiyle ilgili literatüre katkı vermesi amacıyla tasarlanan bu çalışma, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde hangi düşünce ve faktörün etkili olduğunu ve bunun nasıl gerçekleştiğini anlamaya çalışmaktadır. Bilindiği gibi 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu öncesi ve sonrası anayasalarda yerel yönetimlere ilişkin benzeri bir düzenleme bulunmamaktadır. Merkezîyetçi özellikler taşıyan Türk yönetim geleneği, sadece bu dönemde terk edilmiş gibi görünmektedir. Fakat merkezîyetçi yönetim anlayışının terk edilmediği, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile getirilen düzenlemelerin uygulama alanı bulmadığından da anlaşılmaktadır. Bu durumda çalışmanın temel araştırma sorusu karşımıza çıkmaktadır: “yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler niçin ve ne amaçla yapılmıştır?”

Bu araştırma sorusu doğrultusunda 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimleri öne çıkaran hükümlerinin formülasyonuna etki eden düşünce ve faktörleri anlamak amacıyla çalışma, çeşitli veri kaynaklarına dayanmaktadır. Çalışmanın verileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşme tutanakları (zabıt cerideleri), dönemin siyasi programları ve kanuni düzenlemelerini kapsamaktadır. Toplanan veriler sistematize edilerek doküman analizine tabi tutulmuştur. Böylelikle söz konusu hükümleri ortaya çıkaran dinamiklere ilişkin bütüncül bir perspektif sağlanmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde etkili düşünce ve faktörleri bir bütün olarak incelemesi ve aralarındaki ilişkiyi analiz etmesi, çalışmanın özgün yönünü oluşturmaktadır. Bu yönüyle

literatürde diğer araştırmalardan ayrılmaktadır. Ayrıca çalışma, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun "idare" kısmında düzenlenen hükümleri kapsamaktadır. Milli egemenlik ve benzeri hususlara ilişkin anlayış ve düzenlemeler değerlendirme dışında tutulmaktadır.

Çalışmada Birinci Meclis'in² özellikleri ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulü aşamasındaki görüşmelere yer verilmektedir. Sonrasında yerel yönetimlere ilişkin maddelerin oluşumunda etkili olan düşünce ve faktörler tek tek ele alınmaktadır. Millî Mücadele Dönemi'nde etkili olan halkçılık ve Bolşeviklik düşünce akımları ile yerel kongrelerin yaklaşımı, ülkedeki bölünme eğilimlerinin önüne geçme girişimi, milletvekillerinin anlayışı gibi hususların yansımaları incelenmektedir. Bunun yanında milli egemenliğin halkın idaresini kabul etmekten geçtiğine yönelik inanç, merkezîyetçi bürokratik yapıya karşı mücadele (bir anlamda İstanbul Saray yönetimine karşı mücadele) gibi faktörler de göz önünde tutulmaktadır.

2. TBMM'İN ÖZELLİKLERİ VE HALK ZÜMRESİ GRUBU

Herhangi bir yasal düzenlemeyi yapan meclis ile ortaya çıkan metin arasında bir bağ olduğu kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle yasayı yapan iradenin özelliklerinin yapılan düzenlemeleri yansıtması kaçınılmaz olmaktadır (Eraslan, 2022:210). Buradan hareketle 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile onu yapan TBMM'nin özellikleri ve düşünce yapısı arasında bir ilişki kurulabilir. Ayrıca yasa ile onu yapan irade arasındaki ilişkide dış faktörleri oluşturan dönemin olağanüstü koşullarını ve Millî Mücadele ortamını da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Türkiye Devleti'nin ilk meclisi olan TBMM'nin milletvekilleri iki farklı kaynaktan gelmiştir. Birincisi Heyet-i Temsiliye Başkanı Mustafa Kemal Paşa'nın 19 Mart 1920 tarihli bildiriyle yapılan seçimler sonucu yeni seçilenlerdir. İkincisi ise İstanbul'un işgali sonrasında dağıtılan Meclis-i Mebusan üyelerinden Ankara'ya gelebilenlerdir. Bunlara daha sonra Malta sürgününden dönen Meclis-i Mebusan üyeleri de dahil olmuştur.

Milletvekillerinin genel özellikleri açısından bakıldığında, ülkenin en seçkin politikacı ve aydınlarından oluşmadıkları belirtilse de (Güneş, 2009:69) vekiller toplumun genel özelliklerinden farklılık taşımaktadırlar. Dönemin milletvekillerinin özellikle meslek mensubiyeti ve eğitim açısından toplumun önde gelenlerinden oldukları söylenebilir. Vekillerin meslek olarak memur, asker, çiftçi, tüccar, avukat, gazeteci, bankacı, tarikat şeyhi, aşiret reisi, mühendis, doktor, işçi oldukları tespit edilmiştir. Milletvekillerinin meslekleri ve oranlarına bakıldığında, memur %34.2, asker %13.2, serbest meslek %24, din görevlisi %8.6, yerel yönetici %12.7, aşiret reisi %1.2, sağlıkçı %4, teknik eleman %1 olduğu görülmektedir (Güneş, 2009:78, 81). Eğitim açısından ise vekillerin %25.4'ü yükseköğrenim mezunudur. En az lise mezunu olanların oranı ise %75'tir. Meclis üyelerinin %58.8'i başta Fransızca olmak üzere en az bir yabancı dil bilmektedir (Demirel, 1995:143-150; Akın, 2001:52). Meclisin oluşumunda memur ve askerlerin oranı (%47,4) yarıya yakındır. Eğitim düzeyi ve yabancı dil bilgisi açısından bakıldığında bu oran o dönemdeki ülke ortalamasının çok üzerindedir. Bu verilere göre milletvekillerinin halkın genel özelliklerinden farklı oldukları ifade edilebilir. Hatta Tanör (2020:233), milletvekillerinin orta sınıf veya milli burjuva sayılabileceklerini belirtmektedir.

İlk TBMM'nin üye sayısı ile ilgili farklı kaynaklarda (Özbudun 1992:14; Tunaya, 1998:5; Güneş, 2009:78; Akın, 2001:49-50; Demirel, 1995:86) değişik rakamlar olmakla birlikte toplam 437 üyesi olduğu kabul edilmektedir. (Çoker, 1993:13; Akgün, 1998:50). TBMM'ne katılımın farklı

² Büyük Millet Meclisi, Birinci Meclis gibi ifadeler kullanılmakla birlikte bu çalışmada TBMM şeklinde kullanılacaktır.

zamanlarda olması, memur ve askerlerin Meclis'e gelmeyerek görevlerini sürdürmesi gibi nedenlerle meclis açılışı 115 milletvekili ile yapılmıştır.

Milletvekillerinin ideolojik mensubiyetine bakıldığında detaylı bilgi bulunmamaktadır. Ancak öncesinde bir siyasi parti (genellikle İttihat ve Terakki, az da olsa Hürriyet ve İtilaf ile diğer partiler) mensubu olanların varlığı ifade edilmektedir (Akgün, 1998:50; Güneş, 2009:79). Ancak milletvekillerinin çoğunluğu Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti üyelerinden gelmektedir (Tunaya, 1998:6). Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti üyelerinin neredeyse tamamının önceden İttihat ve Terakki Partisi'yle ilişkisinin bulunması TBMM'de İttihat ve Terakki Partisinin düşünsel etkisi olduğu iddiasını gündeme getirmektedir. Bununla birlikte bu etkiyi İttihat ve Terakki Partisi ile organik bağlantı biçiminde nitelendirmek mümkün olmamaktadır (Can, 2021:135). Ayrıca İttihat ve Terakki ile ideolojik benzeşme olduğu yönündeki bilgilere rağmen meslek, eğitim, kültür düzeyi, dünya görüşü gibi hususlarda farklılıkların varlığı kabul edilmektedir. Buna ilave olarak o yıllarda muhtemelen yenilgi ve işgalin sebebi olarak görülmesinden dolayı İttihat ve Terakki'nin halkın nezdinde itibarının düşmüş olduğunu ve kimsenin ittihatçı geçmişinden söz etmediğini belirtmek gerekmektedir.

Siyasal kökenleri ve ideolojik farklılıkları ne olursa olsun ilk TBMM üyeleri, "vatanın işgalden kurtarılması ve bağımsızlık" düşüncesine odaklanmışlardır. Milletvekilleri milli mücadele, bağımsızlık ve halk egemenliği konusunda ortak hareket ederek, partileşmeyi ve ayrışmayı kabul etmemişlerdir. Zamanla iç politika uygulamaları ve siyasi görüşler konusunda ayrışmalar yaşanmış ve bu durum Meclis içinde çeşitli grupların oluşumuna yol açmıştır.

TBMM'nin açılmasından kısa süre sonra 1920 yılı yaz aylarında gruplaşmalar başlamıştır. Söz konusu gruplaşma, Meclisin çalışmasına yön vermek ve bunu belli bir program çerçevesinde yapmak eğiliminden kaynaklanmaktadır. O günlerdeki gruplar, Halk Zümresi Grubu, Tesanüt Grubu, İstiklal Grubu, Müdafaa-i Hukuk Zümresi Grubu, Islahat Grubu, Türkiye Komünist Fırkası, Halk İştirakiyun Grubu gibi isimlerle anılmaktadır. Sınırlı sayıda milletvekilinin bir araya gelmesiyle oluşan bu grupların hiçbiri, Meclisin faaliyetlerine yön verecek sayısal çoğunluğa ulaşamamıştır (Bkz. Güneş, 2009:177). Özellikle konumuz açısından Halk Zümresi Grubu, bunlar arasında öne çıkmaktadır. Zira Halk Zümresi Grubu tarafından açıklanan programın daha sonra Mustafa Kemal Paşa tarafından açıklanan Halkçılık Programı'na (Hükümet Beyannamesi) rehberlik ettiği yönünde güçlü kanaatler bulunmaktadır (Demirel, 1995:185; Saruhan, 1998).

Halk Zümresi Grubu yaklaşık olarak 60-70 kişiden oluşmaktadır. Meclis dışında kurulmuş olan Yeşil Ordu Teşkilatı'nın Meclis grubu olarak görülmektedir. Yeşil Ordu Teşkilatı ise gizli bir yapıdır ve 1920 yılının ilkbahar aylarında kurulduğu tahmin edilmektedir (Altıntaş, 1995:63). Halk Zümresi Grubu'nun oluşumu ve özelliği ile ilgili farklı bilgiler bulunmaktadır. Bir yandan Bolşevik ve sol bir yapı olduğu iddia edilirken diğer yandan Mustafa Kemal Paşa'ya yakınlığından söz edilmektedir (Kocabaşoğlu, 1998:180).

Halk Zümresi Grubu'nu Bolşevik ve sol düşünce ile ilişkilendirmenin bazı dayanak noktaları bulunmaktadır.³ Buna göre Batıyla mücadele için Sovyetlerin desteğini kazanmaya çalışanlar Sivas Kongresi'nden itibaren örgütlenmişlerdir. Bu oluşuma Yeşil Ordu Teşkilatı adını vermişlerdir. Teşkilatın merkez üyesinin 14'ü aynı zamanda TBMM üyesidir. Öncülüğü Hüsrev Sami (Kızıldoğan) ve Hakkı Behiç (Bayiç) tarafından yapılmaktadır. Yunus Nadi (Abalıoğlu), Dr. Adnan (Adivar), Nazım

³ Halk Zümresi Grubu programı içeriğinde yer alan kapitalizm ve emperyalizmle mücadeleye, şûralar aracılığıyla yönetim, yerel şûraların belirleyeceği büyük şûranın varlığı, arazilerin devletin yönetiminde olması, işçi ve köylülere uygun mesken ve iş ortamı sağlanması, halk mahkemelerinin kurulması gibi hususlar, Bolşevik düşüncenin izlerini taşıdığı göstermektedir (Halk Zümresi Siyasi Programı için bkz. TBMM, 2021:9-15).

(Resmor), Mehmet Şükrü (Koç), Şeyh Servet (Akdağ) gibi milletvekilleri üyeler arasında yer almaktadır (Güneş, 2009:165-169; Tunçay, 1967:77; Akın, 2001:54). Yeşil Ordu Teşkilatı'nın ve Meclisteki uzantısı olan Halk Zümresi Grubu'nun Sovyetler Birliği ile ilişkilerinden dolayı, her ikisinin de Bolşevik yandaşlığı ve komünist partilerle iş birliği yaptığı belirtilmektedir. Bu nedenle de Meclisteki sol gruplar arasında sayılmaktadır (Güneş, 2009:179). Ayrıca Halk Zümresi Grubu üyelerinin birkaçının daha sonra Halk İştirakiyun Fırkası'nı kurmaları, haklarındaki Bolşevik ve sol nitelendirmesine yönelik bir diğer kaynağı teşkil etmektedir. Bununla birlikte ne Yeşil Ordu Teşkilatı'nın ne de Meclisteki uzantısı Halk Zümresi Grubu'nun düşünce yapısının Bolşevik ve sol eğilimli olduğuna ilişkin yeterli delil bulunmamaktadır (Sezgin, 1984:37-42; Akın, 2001:54).

Diğer taraftan Yeşil Ordu Teşkilatı'nın ve Halk Zümresi Grubu'nun kurulmasında ve üye alınmasında Mustafa Kemal Paşa'nın bilgisinin olduğu, dönemin şahitlerinin hatıratlarından anlaşılmaktadır. Halk Zümresi Grubu içinde Mustafa Kemal Paşa'nın yanında yer alanların bulunduğu da bilinmektedir (Kocabaşoğlu, 1998:167, 168; Tunçay, 1967:80; Altıntaş 1995:71-74; Sezgin, 1984:39). Nitekim 1920 yılı Eylül ayı geldiğinde üyelerinin çoğu Mustafa Kemal Paşa tarafından kurulan resmi Türkiye Komünist Fırkası'na girmiştir (Güneş, 2009:167).

Bunların yanında Mustafa Kemal Paşa ile Halk Zümresi Grubu arasındaki bir diğer ilişki halkçılık düşüncesi etrafında kurulmaktadır. Çünkü her ikisi de halkçılık düşüncesine sahiptir (Güneş, 2009:179-182). Halkçılık düşüncesi çerçevesinde hareket eden Halk Zümresi Grubu nihayetinde halkçılık temeline dayanan bir program hazırlamıştır. Söz konusu Program 8 Eylül 1920'de Anadolu'da Yeni Gün gazetesinde yayınlanmıştır⁴ (Güneş, 2009:181; Demirel, 1995:185). Halk Zümresi Programı 28 maddeden oluşmaktadır. Ülkede kayıtsız şartsız halkın hâkim kılınması ilkesinden başlayarak çeşitli konularda görüş ve düşünce beyan edilmektedir. Programın 12. ve 13. maddeleri idareye ilişkindir. Buna göre sancak, kaza ve nahiyelerin şûralar⁵ (yerel meclis niteliğinde) tarafından yönetilmesi ve şûra başkanlarının aynı zamanda yürütme organı olması benimsenmektedir. Taşra örgütlenmesinde vilayet öngörülmemektedir. Diğer madde ise büyük şûra (ulusal meclis niteliğinde) tarafından atanan müfettişlerin görevlerinden söz etmektedir. Müfettişler idarenin bütünlüğü ile hizmetlerin düzenini kontrol ile görevlendirilmektedir (TBMM, 2021:8-15).

Halk Zümresi Programı'nın yayınlanmasından beş gün sonra 13 Eylül 1920 tarihinde Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa Halkçılık Programı'nı Meclise sunmuştur. Halkçılık Programı Halk Zümresi Programı'ndan esinlenmiştir. İçerik olarak her iki program arasında benzerlik oranı yüksektir. Ancak idareye ilişkin ilkelerin esasta aynı olsa da içerik olarak farklı yönleri bulunmaktadır.

3. HALKÇILIK PROGRAMI VE TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU HAZIRLIK SÜRECİ

Halkçılık Programı olarak da bilinen "Hükümet Beyannamesi"nin ilanıyla Mustafa Kemal Paşa'nın amacının Halk Zümresi Programı'ndan etkilenecek yeni bir hükümet programı ortaya koymak mı yoksa Halk Zümresi Grubu'nun siyasi düşüncesinin ve gelişiminin önünü kesmek mi olduğu konusunda farklı iddialar olsa da (Keskin, 2014:141), o dönemin hâkim değeri olan halkçılık

⁴ Bu gazetenin baş yazarı Yunus Nadi'dir. Yunus Nadi ve gazetesi aynı zamanda basın yoluyla Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının da sözcülüğünü yapıyordu (Kansu, 1998:144). Hem Halk Zümresi Grubu üyesi hem Mustafa Kemal Paşa'nın yakınında yer alan hem de gazeteci olan Yunus Nadi, aynı zamanda Meclise sunulan Halkçılık Programı'nı görüşen ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı'nı hazırlayan Özel Komisyon (Encümen-i Mahsusa)'un da başkanıdır.

⁵ Şûra danışma niteliğinde görev yapmak üzere bir araya gelen kişilerden oluşan organı ifade ederken, meclis ise karar verme amacıyla bir arada bulunan kişilerin oluşturduğu yapı anlamındadır. O dönemde şûra kelimesinin tercih nedeni ve amacı bilinmemektedir. Ancak çalışmada, konunun daha iyi anlaşılması için meclisle eşdeğer gibi kullanılmamıştır.

düşüncesinin sahiplenilmesinin amaçlandığı tahmin edilmektedir. Çünkü Mustafa Kemal Paşa daha sonra yaptığı açıklamada, söz konusu Hükümet Beyannamesi'nin siyasi, sosyal, idari ve askeri konulara bakış açısını özetleyen ve idari teşkilat hakkındaki kararları içeren bir proje olduğunu söylemiştir (Arar, 1963:7-11).

Halkçılık Programı Meclis'e sunulduktan kısa bir süre sonra 18 Eylül 1920 Cumartesi günü görüşülmeye başlanmıştır. 25 Eylül 1920'de Beyanname için Meclis Özel Komisyonu (Encümen-i Mahsus) seçimleri yapılmıştır. Beyanname üzerindeki çalışmalarını 21 Ekim 1920'de tamamlayan Özel Komisyon, hazırladığı raporu 18 Kasım 1920'de Meclis Başkanlığı'na Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası (taslağı) olarak sunmuştur. Genel Kurulda yapılan görüşmeler sonucunda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 20 Ocak 1921 günü kabul edilmiştir (Demirel, 1995:190; Özbudun, 1992:19, 21).

Özel Komisyon 12 üyeden oluşmaktadır ve başkanı Yunus Nadi Bey'dir. Üyelerin üçü Meclis-i Mebusan'dan gelenlerdendir. Diğerleri son seçimlerde seçilmişlerdir. Üyelerin ikisi medrese mezunu iken diğerleri dönemin yükseköğrenimini tamamlamışlardır. Bunların arasında hukukçu ve mülki idare mesleği mensupları ağırlıktadır. İçlerinden beşinin milletvekilliği sonraki dönemde de devam ederken yedisinin görevi 1923 yılında bitmiştir.

Halkçılık Programı'nın Mecliste ilk okunduğu 18 Eylül 1920 günü, bu metnin niteliği hakkında tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmalar, Meclise sunulan metnin bir hükümet programı mı, kurulacak bir partinin programı mı, yoksa kurulması tasarlanan yeni bir düzenin anayasası mı olduğu yönündedir. Metnin bir hükümet programı olduğu hükümet kanadı tarafından ifade edilmekle birlikte (TBMM ZC, Cilt:4:203; Özbudun, 1992:20; Kansu, 1998:143-144) kanun tasarısı gibi işlem görmüştür.

4. TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU'NUN KABUL SÜRECİ VE TARTIŞMALAR

Meclisteki Özel Komisyon tarafından hazırlanan taslakta, Meclise sunulan Halkçılık Programı'nın "Maksad ve Meslek (Amaç ve Yaklaşım)" başlıklı ilk kısmı metinden çıkarılmıştır. Bu kısım TBMM Beyannamesi olarak kabul ve ilan edilmiştir. Gerekçesiyle birlikte Meclis'e sunulan Taslak ayrıık madde ile birlikte 25 maddeden oluşmaktadır. İdareye ilişkin maddeler 11-24. maddeler arasındadır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul süreci 4 aylık bir sürede tamamlanmıştır. Bu zaman diliminde Meclis, başka konularda da görüşmeler yapmış ve kararlar almıştır.

4.1. Kanun'un Kabul Süreci ve Tartışılan Konular

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı maddelerinin tanıtımı ve gerekçelerine ilişkin Meclisin bilgilendirilmesi, önceleri Özel Komisyon Raportörü Burdur Milletvekili İsmail Suphi (Soysallıoğlu) Bey, daha sonra Özel Komisyon Raportörü Karesi Milletvekili Mehmet Vehbi (Bolak) Bey tarafından yürütülmüştür. İsmail Suphi Bey, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerinin başladığı anın memleketin idari ve siyasi tarihinde olağanüstü bir an olduğunu ifade eden ve Komisyon çalışmasını tanıtan bir konuşma yapmıştır (TBMM ZC, Cilt.5:407-408). Söz konusu konuşmadan hareketle, Özel Komisyon'u en çok meşgul eden üç konu olmuştur. Birincisi mesleki temsil, ikincisi Meclis Başkanı ile Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vekile) Başkanının ayrışması, üçüncüsü ise idare teşkilatıdır.

İdare teşkilatına veya başka bir ifade ile yerel yönetime ilişkin maddelerin görüşülmesi 14 Aralık 1920 günü başlamıştır. Meclis oturumlarına kaç milletvekilinin katıldığı bilinmemektedir. Ancak Meclisin hiçbir zaman üye tam sayısı ile toplanmadığını ve birinci toplantı döneminde ortalama 100 milletvekili ile oturumların yapıldığı belirtilmektedir (Demirel, 1995:86; Akın, 1992:351). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin maddelerinin görüşülmesinde ise 32 civarında milletvekilinin söz aldığını ve bunlardan bir kısmının önerge verdiği Meclis tutanaklarından (zabıt cerideleri) anlaşılmaktadır. Gündemdeki maddeler hakkında en çok konuşan kişi, Özel Komisyon

Raportörü Mehmet Vehbi Bey'dir. Komisyon adına tasarıyı tanıtmak, soruları cevaplamak, endişeleri gidermek ya da belirsizlikleri açıklığa kavuşturmak gibi amaçlarla söz almaktadır. Milletvekillerinden en çok söz alanların başında Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey, Adana Milletvekili Zekai (Apaydın) Bey, İzmit Milletvekili Hüseyin Sırrı (Bellioğlu) Bey, İzmit Milletvekili Hamdi Namık (Gör) Bey, Aydın Milletvekili Tahsin (San) Bey gelmektedir.

Yerel yönetim maddelerinin görüşüldüğü oturumlarda söz alan milletvekillerinin sadece ikisi yerel yönetimlerde görev almıştır. Birisi belediye başkanlığı diğeri ise il genel meclis üyeliği yapmıştır. 5'inin hukukçu geçmişi vardır. 22'si memur, öğretmen, din görevlisi, mülki idare amiri, asker ve hakimlik görevlerinde bulunmuştur. Diğerleri serbest meslek mensubudur. Belirtmek gerekir ki bunların önemli bir kısmı (19'u) İkinci Meclis'te yer almamıştır.

Yerel yönetim maddelerinin görüşmelerinde öne çıkan hususlar bazı başlıklar altında toplanabilir. Buna göre, halkın kendini idare etmesi, yerelleşmenin (ademimerkeziyetin) önemi, kötü memur davranışlarından kurtulma, illerin yönetiminde biri il meclisince seçilmiş başkan diğeri TBMM tarafından atanmış valinin aynı anda olamayacağı, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında yetki ve görev paylaşımının ilkeleri gibi hususlar en çok konuşulan konular arasındadır (TBMM, ZC, Cilt:4,5,6,7).

Halkın kendini idare etmesine yapılan vurgu yerel yönetim maddelerinin tamamının görüşülmesinde dikkat çeken bir konudur. Özel Komisyon tarafından hazırlanan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı'nın ilk tanıtım konuşmasında Raportör İsmail Suphi Bey "*halkın idaresini mahalline bırakmaktan başka çare yoktur*" ve "*milletin kendini idare etme vakti pekâlâ gelmiştir. Kendisini idare edecektir. Eğer kendini idare edemeyecekse zaten biz idare edemiyoruz*" demiştir (Eraslan, 2022:221).

Benzer şekilde yine Özel Komisyon adına konuşan (daha sonraki) Raportör Mehmet Vehbi Bey, halkın yerel işlerini kendisinin ve seçtiği temsilcilerin göreceğinden söz ederek "*bir memlekette önce yerel yönetimler, sonra ... Millet Meclisi oluşturulması*" gerektiği görüşündedir. Konuşmasının devamında her türlü yükü üstlenmiş halkın ve köylünün kendi köyünü yönetme hakkının olmadığı bir düzende hep devlet teşkilatının önceliklendirildiğini halkın ve milletin teşkilatından söz edilmediğini ifade etmektedir (TBMM ZC, Cilt:6:359-360). Bir başka konuşmasında ise "*Eğer bu memleket kendi köylerini kendi idare edemeyecek vaziyette ise sizin de buraya toplanmaya salâhiyetiniz (yetkiniz) yoktur*" demektedir (TBMM ZC, Cilt:7:259).

Özel Komisyon raportörlerinin konuşmaları, halkın kendini idare etmesi gerektiği ve bunun yerel meclisler aracılığıyla olacağı yönündedir. Hatta yerel meclislerin olmadığı bir yönetim düzeninde TBMM'nin de olamayacağı belirtilmektedir. Halkın iradesinin küçümsenmemesi gerektiğinden hareketle hür türlü yükü üstlenen bir halkın kendi kendini yönetmesinin normal olduğu vurgulamaktadır.

Yerelleşmenin önemi de görüş beyan edilen konular arasındadır. Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey bir konuşmasında özetle ademimerkeziyete hasret kaldığını ve artık bu kanunla amacına ulaştığını ifade etmektedir. Yerelleşmenin ülkenin içinde bulunduğu sorunlarının çaresi olduğu kanaatinde (TBMM ZC, Cilt:6:384, 485). Özellikle kamu hizmetlerinin yetersizliğinden kaynaklanan sorunların, kamu yetkisinin yerele bırakılmasıyla çözüleceği beklentisi ortaya çıkmaktadır.

Yerelleşme konusunda yapılan düzenlemeyi yetersiz bulan görüşler de bulunmaktadır. Bazı milletvekilleri mevcut taslağın yetkiyi yerele vermeyi sağlamadığı ve hatta merkeziyetçilikten farklı olmadığı iddiasındadır. Örneğin Konya Milletvekili Musa Kazım Efendi, gündemdeki düzenlemeleri eksik bulanlardandır. Ona göre yapılan düzenleme yerelleşmeye yönelik sadece bir adımdır. Bu maddeler yerelleşmeyi sağlamamaktadır. Yerelleşme adımının tamamlanması için daha sonra yapılacak kanunlar önemlidir (TBMM ZC, Cilt:6:368-369). Taslakta yer alan düzenlemelerin yetersizliğinden

hareketle yeni bir öneri getiren bir başka ifade ise Adana Milletvekili Zekai Bey'e aittir. Zekai Bey "vilayetler kendi işleri ile ilgili TBMM tarafından yapılan kanunları uygulayacaksa bugüne kadar yapılandan farklı bir şey yapılmış olmayacaktır. Tam özerklik onların da kendi işleri ile ilgili düzenleme yapmasıyla olur" diyerek yerel yönetimlerin düzenleme yapması yetkisinin olması gerektiğini vurgulamaktadır (TBMM ZC, Cilt:6: 375). Mülki idare amirliği mesleğinden gelen Zekai Beyin merkezîyetçi düşünce yapısına sahip olması beklenirken yerel yönetimlere düzenleme yapma yetkisi talep etmesi ilginç bir durum ortaya koymaktadır. Fakat bu öneri Meclis tarafından kabul edilmemiştir. Meclisin önünde bulunan Taslak'taki düzenlemelerin yetersizliği iddiası, ilçelere (kazalara) tüzel kişilik verilmemesi üzerinden de yapılmıştır. Hatta bu durum merkezîyetçilik olarak ifade edilmiştir (TBMM ZC, Cilt:6:359).

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile aynı zamanda kamu yönetimindeki kötü yönetim uygulamaları ve zorba memurların davranışlarından halkın kurtulması için bir fırsat doğduğu da ifade edilmiştir. Nitekim Tasarı'nın ilk sunuş konuşmasında Özel Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey, esas amacın kötü yönetimi kaldırmak ve iyi yönetimi kurmak olduğunu belirterek "halkın ... bizim kötü memurlarımızın elinde perişan olmaktan ise kendi kendilerine idareleri bin kere tercih edilir" demektedir (Eraslan, 2022:220-221).

Yerel yönetimlere ilişkin maddelerin görüşülmesinde üzerinde durulan konulardan biri de il valilerinin durumudur. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı yerelde il (vilayet), ilçe (kaza) ve bucak (nahiye) şeklinde üçlü bir yapılanma öngörmektedir. İl ve bucaklara tüzel kişilik ve özerklik verilirken ilçelere verilmemektedir. İl ve bucaklar seçimle gelen meclisler tarafından yönetilecektir. Meclisler kendi içinden illerde başkan, bucaklarda müdür ve yönetim kurulu seçecektir. Başkanlar ve müdürler yürütme organı olacaktır. Ayrıca illerde TBMM temsilcisi olarak vali de görev yapacaktır. İllerde hem yerel meclis tarafından seçilmiş başkan hem de TBMM tarafından atanmış valinin varlığı ile ilgili en çok görüş bildiren kişi Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey'dir. Ona göre illerde hem vali hem il meclisi tarafından seçilmiş başkan olması ikilik yaratacaktır. "Bu tehlikeli bir durumdur. Çünkü bir postta iki padişah olamaz. Valilerle ilgili düzenleme yeniden gözden geçirilmelidir. Her ilde bir tane vali olmalı ve valiler TBMM tarafından atanmalıdır" (TBMM ZC, Cilt:7:251). Valinin statüsü ile ilgili benzer görüşler Adana Milletvekili Zekai Bey tarafından da ifade edilmiştir. O da TBMM tarafından atanan valinin hem merkezi hem yerel işlere bakması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir (TBMM ZC, Cilt:6:489).

Valinin statüsü ve özellikle illerde bir adet vali olması yönündeki görüşler, TBMM tarafından atanan vali ile il meclisi tarafından seçilen başkan arasında yetki ve görev paylaşımında sorunlar yaşanacağına yönelik kanaati yansıtmaktadır (TBMM ZC, Cilt:6:487-488). Bu ve benzeri kanaatler illerde bir adet vali olması görüşünü öne çıkarmaktadır. Vali konusundaki tartışmalara bakıldığında bazı milletvekillerinin hem halkın kendi kendini yönetme hakkının olmasını ama aynı zamanda illerde sadece TBMM tarafından atanan valinin görev yapmasını istedikleri anlaşılmaktadır. TBMM tarafından atanan valinin illerde tek yönetici olmasını isteyenlerin merkezîyetçi yönetim geleneğinden vazgeçemedikleri aynı zamanda halkın kendini yönetmesini de istedikleri sonucu çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle halk kendini yönetmeli ama TBMM'nin atadığı valinin kontrolü altında yönetmeli demektedirler. Örneğin yerel yönetimlere düzenleme yapma yetkisi verilmesi yönünde görüş beyan eden bir milletvekili başka bir konuşmasında TBMM tarafından atanan valinin tek yetkili olmasını savunabilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımını gündeme getiren görüşler de vardır. Taslakta yer alan düzenlemeye göre il yerel yönetimi iç ve dış politika, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ile birden çok ili kapsayan hususların dışında kalan eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım konularında yetkilidir. Bu yetki ve görevler TBMM

tarafından çıkarılacak kanunla düzenlenecektir. Bu yetki ve görev paylaşımının anlamını tam yorumlayamayan veya eksik bulan milletvekilleri vardır. Bunlar yereldeki birçok işin il meclislerine bırakılmasını istemektedir. Örneğin Aydın Milletvekili Tahsin (Uzer) Bey, emniyet ve asayiş işlerinin merkeze mi yerele mi ait olacağını sormaktadır. Aynı konuşmasında bu hizmetlerin yerele ait olmasını istemektedir. Gerekçesi ise halkın emniyet mensuplarından çok çektiğini ve ancak emniyet hizmetlerinin yerele ait olması halinde halkın rahatlayacağı yönündedir (TBMM ZC, Cilt:6:370). Burada bazı hizmetlerin yerele bırakılmasıyla halkın ve seçtikleri yerel yöneticilerin o hizmetleri yürüten memurlar üzerinde etkisi olacağı beklentisi öne çıkmaktadır.

Görüşmelerde merkezîyetçi yönde öneriler de söz konusudur. Bursa Milletvekili Dr. Emin (Erkul), halka tüm idari yetkilerin alelacele devredilmesini uygun bulmadığını ve bucak müdürlerinin belirlenmesinin valiler tarafından yapılmasını önermektedir (TBMM, 2021:275). Bucak müdürlerinin atamayla göreve gelmesi talebinin gerekçesi halkın seçim sürecinde ileri gelenler tarafından yönlendirileceği endişesi olabilir. Zorba türü kişilerin halk üzerinde etkili olabileceği gibi konular Mecliste dile getirilen tereddütler arasındadır.

Yerelleşme karışışındaki bir görüş de yerel yönetimlerin sayısına ilişkindir. Her bucakta yerel yönetim birimi kurulmasının yönetilemez olduğu inancına dayanmaktadır. Örneğin Tokat Milletvekili Rıfat (Arkun) Bey bu düzenlemelerle birlikte Türkiye'de 60.000 yerel birim ortaya çıkacağı ve bunları kontrol etmek için 100.000 kişiye ihtiyaç duyulacağı kanaatinde (Akın, 1992:356).

Görüldüğü gibi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmeleri, halkın iradesinin yönetime yansımaları, halkın kendi kendini yönetmesi, merkezi yönetimin temsilcisi valinin yetki alanı, yerelleşme ve merkezîyetçi yönetimin sürdürülmesi gibi konular etrafından dönmüştür. Ancak söz konusu tartışmalar sınırlı sayıda milletvekilinin katılımıyla gerçekleşmiştir. Oylamalarda da TBMM üye tam sayısının çoğunluğu bulunmamasına rağmen o dönemde uygulanan oylama ilkesi çerçevesinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir.

4.2. Kanun'da Kabul Edilen Düzenlemeler

Genel olarak tümüne ve özel olarak yerel yönetimlere ilişkin hükümlere taraftar olan milletvekillerinin sayıca çok olması nedeniyle Meclis görüşmelerinden sonra Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir. Maddelerin görüşülmesinde milletvekilleri tarafından çeşitli öneriler verilmiş ve görüşler beyan edilmiştir. Bunların çoğu esasa ilişkin değildir. Dolayısıyla görüşme sürecinde tıkanıklık yaşanmamıştır. Özel Komisyon'dan gelen taslak metin bazı küçük değişikliklerle Kanun haline gelmiştir. Ayrıık madde ile birlikte 25 olan madde sayısı, Meclis'te 24'e düşmüştür (1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu metni için bkz. TBMM, 2021:329).

Bu düzenlemelere göre il, taşra yönetim birimi olmanın yanında yerel yönetim birimidir. İl yerel yönetimleri tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. İl sınırlarında TBMM tarafından yapılacak kanunlar çerçevesinde vakıf, eğitim, sağlık, ziraat, bayındırlık ve sosyal yardım işleri il meclislerinin yetkisindedir. İl meclisi iki yıl için halk tarafından seçilmektedir. Meclis kendi üyeleri arasından bir başkan ve çeşitli işlerden sorumlu üyelerden oluşan bir kurul belirlemektedir. Yürütme yetkisi bu kuruldadır. Ayrıca illerde TBMM vekili ve temsilcisi vali de bulunmaktadır. TBMM tarafından görevlendirilen valinin görev sınırları "devletin genel ve ortak işlerine bakmak" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu düzenleme ile valinin yetkileri sınırlanırken bir sonraki cümlede devletin genel işleri ile mahalli işlerin çatışması durumunda valiye müdahale yetkisi vererek onu güçlendirmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yerel yönetimin ikinci ve alt kademesini bucak olarak tanımlamaktadır. Bucak meclisleri halk tarafından seçilmektedir. Bucak meclisi de bir yönetim kurulu

ve müdür belirlemektedir. Yönetim kurulu üyelerinin ve müdürün meclis üyeleri arasından olup olmayacağına ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Bucak meclisi ve yönetim kurulu, yargı, ekonomi ve mali konularda yetkilidir. Yetkileri özel kanunla düzenlenecektir. Bucak ile ilgili düzenlemelerin arasında yer alan 20. maddede dikkat çeken husus meclise ve yönetim kuruluna yargı yetkisinin verilmiş olmasıdır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 22 ve 23. maddeleri “Umumi Müfettişlik” ihdas etmekte ve bunlara yerel yönetimlerin görev ve kararlarını kontrol yetkisi vermektedir. Böylece merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi de düzenlenmiş olmaktadır. Özel Komisyon Raportörü Vehbi Bey'e göre umumi müfettişlik, vesayet yetkisi ve sıkı bir denetim amacıyla oluşturulmuştur. Asıl amaç ülkenin birliğinin sağlanması ve korunmasıdır (TBMM ZC, Cilt:7:294).

Getirilen düzenlemeler genel olarak değerlendirildiğinde yerelleşme yönünde atılan önemli adımlar göze çarpmaktadır. Özellikle halkın kendini idare etmesi yönündeki eğilim açıkça görülmektedir. Gerek Meclis görüşmelerinde yapılan açıklamalar gerekse ortaya konan düzenlemeler yerel demokrasi yolunda atılmış adımlar olarak düşünülmektedir. Toplam 24 maddenin 11'inin yerel yönetim düzenlemelerine ayrılmış olması da Millî Mücadele Dönemi'nde katılımcı yerel demokrasiye verilen önemi göstermektedir.

Milletvekillerinin genel olarak halkın kendini yönetmesi ve yerelleşme konusunda hemfikir oldukları görülmektedir. Aralarındaki ayrım sadece daha alt düzey hususlardadır. Ayrışılan konularda sınırlı yerelleşme talebine ve merkezîyetçiliğin izlerine rastlanabilmektedir. Örneğin TBMM tarafından atanan valiye verilen yetkiler ile umumi müfettişlerin sahip olduğu vesayet denetimi görevi sınırlı bir yerelleşme ortaya çıkarmaktadır. Nitekim Özel Komisyonun sunduğu genel gerekçede yer alan “*vâsi bir adem-i merkezîyet ile idare olunacak bir memlekette merkezi yönetimle sıkı bir irtibatı sağlamak suretiyle devlet ve hükûmet makinasının muntazaman işlemesi teemmül edilmiştir (düşünülmüştür)*” şeklindeki ifade, sözü edilen sınırlı yerel yönetim anlayışını göstermektedir (Eraslan, 2022:226). Ayrıca milletvekillerinin yerelleşme yönünde görüş ifade ederken bir süre sonra başka bir konuda merkezîyetçiliği savunur nitelikte açıklama yapmalarına rastlanmaktadır. Gerek sınırlı yerelleşme eğilimi gerekse Meclis görüşmelerinin satır aralarında görülen merkezîyetçi ifadeler, yerelleşmenin günün modası olarak mı görüldüğü yoksa içselleştirilmiş bir düşünce mi olduğu sorularını ortaya çıkarmaktadır.

Öte yandan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun idare kısmına gelmeden TBMM'nin yetkilerinin tanımlandığı 7. madde üzerinde yapılan tartışmalar da (Demirel, 1995: 206) merkezîyetçi eğilimleri göstermektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi illerde sadece TBMM tarafından atanan valinin görev yapmasına ilişkin görüşler de merkezîyetçi yönetim geleneğinden izler taşımaktadır. Dolayısıyla her ne kadar yerelleşme yönünde köklü düzenlemeler içeren bir Anayasa kabul edilmişse de milletvekillerinin düşünce sisteminin bir köşesinde merkezîyetçi eğilimler göze çarpmaktadır.

Nitekim merkezîyetçi düşünce galip gelmiş ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri uygulama alanı bulmamıştır. Millî Mücadele Dönemi'nin hemen sonrasında merkezîyetçi yönetim geleneği yeniden egemen olmuş ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir. Belki de Türk yönetim geleneği açısından doğal süreçte normal olan merkezîyetçi düzenlemelerdir. Bu açıdan Millî Mücadele Dönemi öncesi ve sonrasında merkezîyetçi yönetim anlayışının egemen olması olağan bir durumdur. Olağan dışı ve şaşırtıcı olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki yerelleşme eğilimleri ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerdir.

5. YEREL YÖNETİM DÜZENLEMELERİNE YANSIYAN TEMEL DÜŞÜNCELER VE UNSURLAR

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinin kaynağının ne olduğu ve ne tür bir düşünce veya siyasi programa dayandığını açıklığa kavuşturmak ihtiyacı bulunmaktadır. Düzenlemelerin kaynağında halkçılık düşüncesi, Sovyetler Birliği ile yakınlaşma ve Bolşeviklik, yerel kongreler, zorba memurlara duyulan tepki, ülkede birliğin sağlanması ihtiyacı ile ademimerkeziyetçilik gibi faktörler olabileceği düşünülmektedir.

5.1. Halkçılık Düşüncesi

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun halkçı bir düşünceyi temsil etmesi ve "halkçılık" ilkesine dayanmasının onun temel özelliği olduğu belirtilmektedir (Köylü ve Ayçiçek, 2022:47 Özbudun 1992:43; Çevik, 2022:95). Çünkü o dönemde halkçılık, egemen düşüncelerden biri olarak hem yöneticiler hem de seçilmişler tarafından benimsenmiştir.

Halkçılık, Millî Mücadele Dönemi'nde egemen olmakla birlikte, kökenleri İkinci Meşrutiyet döneminde yatan bir düşüncedir (Akın, 2001:207). İkinci Meşrutiyet döneminde öne çıkan halkçılık düşüncesinin, devrin etkili akımlarından Fransız dayanışmacılığı ve Rus narodnizminden etkilenmiş olabileceği ifade edilmektedir. Özellikle Saraya karşı muhalefetin birleştiği bir düşünce yapısı olan halkçılık, İttihat ve Terakki, Türk Yurdu, Türk Ocağı, Halka Doğru gibi derneklerde kendine yer bulmuştur (Atağenç, 2019:55; Çelik, 1999:490, 492; Özden, 2016). İkinci Meşrutiyet döneminin halkçılık anlayışının genel çerçevesi içinde daha çok merkezi yönetim karşısında halkı korumayı, halkı eğitmeyi ve halkın refah düzeyini yükseltmeyi hedefleyen görüşler vardır (Sarıhan, 1998). Hatta bu dönemde İstanbul'daki bazı gençler Halka Doğru Hareketi'ne katkı veya halkın içinde olmak amacıyla Anadolu gezileri yapmıştır. Ayrıca dönemin gazete ve dergilerinde gençlere Anadolu'yu görmeleri, gezmeleri, halka merhem olmaları tavsiye edilmiştir (Toprak, 1984).

İkinci Meşrutiyet dönemi halkçılık anlayışının bir diğer özelliği ise meslek teşkilatlanmalarına dayanmasıdır (Ülker, 2021:36). Bu dayanağın daha sonra Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı'na Özel Komisyon'da eklenen mesleki temsil ilkesine etki etme ihtimali yüksektir. Dolayısıyla İkinci Meşrutiyet döneminde başlayan halkçılık düşüncesi, Millî Mücadele Dönemi'ne de taşınmıştır (Özden, 2016:90). Ancak yeni anlamlar kazanmıştır. Bu dönemde halkçılık, emperyalizme karşı olma, millet egemenliği ve halkın iradesini yönetimde egemen kılma biçiminde yorumlanmıştır.

Nitekim yeni anlamıyla halkçılık, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda belirleyici faktördür. Örneğin 5 Temmuz 1920 tarihinde, ordunun iyileştirilmesi ve asker kaçağının önüne geçilmesi için Meclis'te gizli bir oturum yapılmıştır. Bu oturumda bazı milletvekilleri iktidar kuvvetinin halka verilmesi yönünde görüşler ileri sürmüşlerdir (Sarıhan, 1998). Mustafa Kemal Paşa da 12 Temmuz 1920 tarihli konuşmasıyla milletvekilleriyle aynı fikirde olduğunu ifade etmiştir. Bu konuşmasında "... *bugünkü mevcudiyetimizin mahiyeti asliyesi ... halkçılıktır ve halk hükümetidir. Hükümetlerin halkın eline geçmesidir ... idareyi halka teslim etmek için çalışalım. ...*" diyerek halkçılık anlayışını yönetimde halkın iradesinin söz sahibi olması olarak tanımlamıştır (Güneş, 1998:42; Arar, 1963:10). Bu açıklamalar, Mustafa Kemal Paşa ve TBMM'nin bir halk hükümeti kurma niyetini göstermektedir. Halk Zümresi Grubu'nun oluşumu, Halkçılık Programı ve bundan çıkan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, dönemin yöneticilerinin ve TBMM üyelerinin niyetlerinin belirtisi olarak görülmektedir (Akın, 1996: 40 Özden, 2006: 91). Ayrıca Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı'nda "Türkiye Halk hükümeti" ifadesinin kullanılması da bir başka delildir.

Halkçılık düşüncesi Meclisteki grupların programlarında da yer almaktadır. Halk Zümresi Grubu'nun programı dışında İslahat Grubu'nun programında⁶ da halkçılık egemen bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin hususlar ise Halk Zümresi ve Halkçılık programlarıyla büyük oranda benzeşmektedir.

Halkçılık düşüncesinin milletvekillerindeki yansımalarının en iyi göstergesi Meclis konuşmalarıdır. Teşkilatı Esasiye Kanunu öncesinde bazı milletvekilleri, belediyelere daha çok yetki verilmesini halkçılıkla ilişkilendirmiş ve bunu halkçılık ruhuna uygun görmüşlerdir (Özer, 2011:56). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Meclis'te görüşüldüğü oturumlarda milletvekillerinin en çok vurgu yaptıkları noktalardan biri de halkın kendi kendini yönetmesi ilkesidir. Örneğin Mahmut Esat (Bozkurt) Bey'in yaptığı konuşma Meclis içerisinde var olan halkçı yaklaşımı yansıtmaktadır (Eraslan, 2022:224). Konuşmada Mahmut Esat Bey, çiftçinin çarıklarıyla ve demircinin çekiciyle meclise gelmesi gerektiğini söylemektedir. Hükümetin dizginleri halk tarafından ele alınmadıkça halk hükümeti olmaz demektedir (Akın, 1992:348).

Benzer şekilde maaşlarını uzun zamandır alamayan öğretmenlerle ilgili konular tartışılırken il özel idarelerinin muhasebe birimlerinin kaldırılmasına ilişkin verilen kanun teklifine İçişleri Komisyonu (Dahiliye Encümeni) başkanı, halka doğru gidilen ve yerel yönetimleri mümkün olduğu kadar halka bırakan bir dönemde bunun yapılmasının mümkün olmayacağını ileri sürmüştür (Keskin, 2012:242).

Ayrıca halkın kendi kendini yönetmesi konusunda yetişkin olmadığını belirten ve mevcut düzenlemeleri eleştirenlere karşı Özel Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey "*halkı yetiştirmek için uygulamalı eğitimden başka bir yol yok. Halkın idaresini mahalline bırakmaktan başka çare yoktur*" diyerek (Tanör, 1998:78) halkçılığı, halkın kendi yönetiminde söz sahibi olması olarak tanımlamaktadır. Nitekim halkçılık, yerelde halkın kendini idare etmesi anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Yerelde halkın iradesini temsil eden meclisler kanalıyla ulusal düzeyde de TBMM aracılığıyla halk yönetimi gerçekleşmiş olacaktır.

Halkçılık düşüncesi TBMM'de bir kriter olarak da kullanılmaktadır. Kanun taslak ve teklifleri ile öneriler çoğu zaman halkçılık çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bazı hükümet uygulamaları halkçılık söylemi ile uyuşmadığı için eleştirilirken hükümet kanadı ise bazı uygulamalarını halkçılık düşüncesine uygun olduğu gerekçesiyle meşrulaştırmaktadır (Özer, 2011:54-55). Ancak halkçılık düşüncesinin bu egemenliğini her durumda görmek mümkün olmamaktadır. Örneğin mesleki temsil ile ilgili görüşmelerde tek dereceli seçim ilkesi ve halkın referandum hakkı kabul edilmemiştir (Güneş, 2009:196; Tanör, 2020:251).

Bu bilgilerden hareketle, halkçılık düşüncesinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerini etkilediğini söylemek mümkündür. Ancak TBMM üyelerinde ve yöneticilerde egemen olan halkçılık düşüncesinin her durumda belirleyici olmadığı da görülmektedir. Buradan hareketle dönemin moda anlayışı olan halkçılığın bazen meşrulaştırıcı rol oynadığı ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinin görüşülmesi esnasında gündemde olduğu söylenebilir.

5.2. Sovyetler Birliği ve Bolşevik Düşünce

TBMM'deki Halk Zümresi Grubu'nun Bolşevik taraftarı olarak bilinmesi, o dönemdeki Türkiye ile Sovyetler Birliği arasındaki iyi ilişkiler, kamuoyundaki Bolşevikliğe olumlu bakış⁷ ve bazı

⁶ İslahat Grubu Programı metni için bkz. Güneş, 2009: 184.

⁷ 3 Mart 1918 tarihinde imzalanan Brest-Litovsk Anlaşmasıyla Kars, Ardahan ve Batum'dan çekilmeleri kamuoyunda Sovyetler Birliği'ne sempati duyulmasına neden olmuştur.

milletvekillerinin açıklamaları, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Sovyetler Birliği'nin ve Bolşevik düşüncenin etkisinden söz edilmesine neden olmuştur.

Halkçılık Programı'na esin kaynağı olduğu belirtilen Halk Zümresi Programı'nda Sovyetler etkisi olduğuna ilişkin kanaatlerin varlığı daha önce belirtilmişti. Her ne kadar Halk Zümresi Programı'nda Sovyetler Birliği'nin 1918 Anayasası'nın⁸ (Somel, 2016:549) sınırlı şekilde izlerini görmek mümkün olsa da komünist değerlerle hazırlandığını söylemek için yeterli kanıt bulunmamaktadır (Kansu, 1998:143-144). Hatta Halk Zümresi Programı'nı hazırlayanlar Mustafa Kemal Paşa'nın yakınında yer alan kişilerdir ve bunların Bolşevik yanlısı veya komünist olduklarını iddia etmek mümkün değildir. Çünkü Millî Mücadele Dönemi'nde TBMM ve çevresindeki Sovyetler Birliği ve Bolşeviklik sempatisi komünizm taraftarlığı olarak anlaşılmamalıdır. Ortak düşman olan emperyalist Batı ülkelerine karşı mücadelede dayanışma ve halk egemenliğinin tesis edilmesi biçiminde algılanmalıdır.

Bununla birlikte TBMM'ne sunulan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Taslağı'nda Rus Devrimi'nin (Bolşevik İhtilali) etkilerinin görülebileceğini ve oradan ilham alındığını Özel Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey ifade etmiştir (Eraslan, 2022:220). Bu açıklama, Sovyetler Birliği'nin ve Bolşevik düşüncenin etkisinin olmadığı kanaatini çürütmektedir. Ancak aşağıda belirtilen Mustafa Kemal Paşa'nın açıklamalarıyla birlikte ele alındığında Bolşevik düşüncenin halkçılık şeklinde yorumlandığı görüşünü doğrulamaktadır. Aynı zamanda o dönemde Sovyetler Birliği ve Bolşevik düşünceye yönelik sempatiden yararlanmak istenmiş olması da mümkündür.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinde Sovyetler Birliği'nin etkisi olduğu iddiasına bir diğer kanıt olarak kurulan iyi ilişkiler gösterilmektedir. Millî Mücadele yöneticileri Sovyetler Birliği ile olumlu ilişki içine girmişlerdir. Çünkü işgalci Batı ile mücadelede destek arayan Türkiye'nin iş birliği yapabileceği tek dış güç Sovyetler Birliği'dir (Cankut, 2018:79). İş birliğine rağmen Millî Mücadele yönetiminin Bolşevik ilkelerini benimseme yönünde bir eğilimi yoktur. Bunu bazen açık bazen kapalı ifade etmişlerdir. Örneğin Mustafa Kemal Paşa 3 Temmuz 1920 günü TBMM'deki gizli oturumda Bolşevik olmayacaklarını, ancak Bolşeviklerle birlik olunacağını söylemiştir (Keskin, 2014:137; Çelik, 1999:503-504).

Milletvekillerinin de Bolşevik düşünceye ve Sovyetler Birliği'ne bakışı, iş birliğine sıcak ama Bolşevik olmaya soğuk özellikler taşımaktadır. Örneğin Halkçılık Programı ile ilgili konuşmasında Trabzon Milletvekili Ali Şükrü Bey, programın Bolşevik izleri taşıyan yönlerinin olduğunu, bu tesirin normal olduğunu ancak Rusların taklit edilmemesi gerektiğini belirtmiştir (TBMM ZC, Cilt:4:203-205; Eraslan, 2022:219). Benzer şekilde Antalya Milletvekili Halil İbrahim (Özkaya) Bey, komünizm kaynaklı gelişmelerin önünde durmak yerine onu faydalı hale getirme yolunun tercih edilmesi gerektiğini söylemiştir (TBMM ZC, Cilt:6:123).

Meclisteki konuşmalara bakıldığında milletvekillerinin sosyalizmin dayandığı koşulları bilmedikleri ortaya çıkmaktadır. Bolşevizm'in emperyalizme karşı oluşundan yararlanmaya çalıştıkları ve bağımsızlığı elde etmek için Bolşevizm'in benimsenmesini istedikleri görülmektedir (Güneş, 2009:160). Bazı milletvekilleri de halkçılık ile Bolşevizm arasında doğrusal ilişki kurmaktadır.

⁸ 1918 tarihli Sovyetler Birliği Anayasası metni için <https://www.kozarsiv.org/wp-content/uploads/2022/09/Sovyetlerin-Bes%CC%A7inci-Tu%CC%88m-Rusya-Kongresi-tarafından-10-Temmuz-1918-de-kabul-edilen.-Rus-Sosyalist-Federatif-Sovyet-Cumhuriyeti-Anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi: 01.11.2024).

Millî Mücadele yönetim kadrosu ve milletvekilleri yanında dönemin basını da Sovyetler Birliği ile ilişkileri ve sosyalizmi olumlayan yönde yazılar yayınlamaktadır. Özellikle yarı resmi yayın organı olarak kabul edilen Hakimiyet-i Milliye Gazetesi'nde sosyalist çizgide çeşitli yazılar yayınlanmıştır. Yazılarda Anadolu'yu işgal eden kapitalizm ve emperyalizme karşı mücadelenin gereği vurgulanırken sosyalizm öne çıkarılmıştır (Güneş, 2009:153).

Millî Mücadele'nin başlarında Sovyetler Birliği'ni ve sosyalizmi olumlayan veya reddetmeyen açıklama ve gazete yazıları kısa bir süre sonra değişmeye başlamıştır. Özellikle hükümete yakın basında açık bir şekilde sosyalizm karşıtlığı yer almamış ama olumlayan yazılar da yayınlanmamıştır (Akın, 2001:58). Hatta 1920 yılı sonbaharında yapılan Bakü Kurultayı sonrasında bazı gazeteler kapatılmış ve Bolşevizm hakaretleri denetim altına alınmaya çalışılmıştır (Güneş, 2009:156; Çelik, 2012:505).

Değişim Millî Mücadele yönetimi kadrosunda da görülmeye başlanmıştır. Önceleri TBMM gizli oturumlarında ifade edilen sözler daha açık söylenmeye başlanmıştır. Örneğin 1921 yılı başlarında Londra Konferansı'na katılmak üzere İtalya'ya giden TBMM Hükümeti temsilcisi bir gazeteye yaptığı açıklamada Bolşevik olmak istemediklerini ve onların propagandalarını engellemek için yoğun çaba sarfettiklerini belirtmektedir (Güneş, 2009:156).

Bolşeviklikle mücadele Mustafa Kemal Paşa'nın kararlarında da görülmektedir. 4 Eylül 1920 tarihinde Dahiliye Vekili seçilen Nazım Bey, Bolşeviklerle iş birliği içinde olduğu gerekçesiyle istifaya zorlanmıştır. Hatta isim verilmeden Sovyetler Birliği ile temas halinde olduğu ve onlardan aldığı talimatla hareket ettiği söylenmiştir.

Değişim sadece hükümet kanadında ve basın organlarında değil Meclis'te de görülmektedir. Sovyetler Birliği ile yapılan anlaşma taslağı hakkında TBMM'de yapılan gizli oturumda (17 Ekim 1920 günü) milletvekillerinin açıklamaları, Sovyetler Birliği'ne yönelik olumsuz kanaatler taşıdığını göstermektedir. Buna göre, Rusların iç politikada değiştikleri dış politikada Çarlık dönemi emellerini sürdürdükleri belirtilirken Rusların samimiyetinden şüphe edildiği beyan edilmektedir (TBMM, 2023a:202-213). Bu toplantıda dikkate değer bir görüş Halk Zümresi Grubu ve Halk İştirakiyon Fırkası üyesi olarak bilinen Karahisarı Sahib Milletvekili Mehmet Şükrü (Koç) Bey'den gelmiştir. Konuşmasında Sovyetler Birliği ile ilişkinin *düşmanımın düşmanı dostumdur* ilkesinden kaynaklandığını söylemektedir (TBMM, 2023a:211). Ancak bu konuşmasından 5 ay sonra sosyalizm ve Bolşeviklik propagandası yapmaktan Meclis üyeliği düşürülmüştür.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulünün hemen sonrasında 22 Ocak 1921'de Bursa Milletvekili Şeyh Servet (Akdağ) Efendi ve Tokat Milletvekili Nazım (Resmor) Bey hakkında sosyalist (Bolşevik) olduğu ve komünizm propagandası yaptıkları gerekçesiyle Mecliste görüşme yapılmış ve görevlerinden uzaklaştırılmışlardır. Kısa bir süre sonra Karahisar-ı Sahib Milletvekili Mehmet Şükrü Bey'in de eklenmesiyle 21 Mart 1921 tarihinde üçünün de Meclis üyeliği düşürülmüş ve İstiklal Mahkemesinde yargılanmalarına karar verilmiştir.

Bu örnekler milletvekilleri arasında Bolşevik veya sempatizanı olduğunu ama hiçbir zaman Bolşevik taraftarlığının egemen olmadığını da göstermektedir. Ya da 1920 yılı yaz aylarında yardım ve destek almak amacıyla Sovyetler Birliği'ne yönelik sempati ve sol düşünceye yatkınlık (Tunçay, 1967:74) birkaç ay sonra bitme yönündedir.

Bu bilgilerden hareketle Türkiye'nin Sovyetler Birliği ile ilişkilerinin Batı karşısında destek arayışına dayandığı söylenebilir. Millî Mücadele Dönemi'nde sosyalizme inananlar olsa bile bunlar azınlıktadır. Türkiye'nin yöneticileri denge politikası güderek bağımsızlığı sağlamak hedefiyle çalışmışlardır. Dolayısıyla Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerinde milletvekillerinin Sovyetler Birliği ve onun temsil ettiği düşünce akımlarından etkilendiğini kabul etmek için yeterli delil yoktur.

Bolşevik düşünce için olumsuz konuşmaların varlığı, bazı milletvekillerinin Bolşevik olmakla suçlanması, bazı basın organlarının aynı gerekçeyle kapatılması ve Sovyetler Birliği ile dengeli ilişkiler sürdürülmesi bu iddiayı desteklemektedir.

5.3. Yerel Kongreler

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri Millî Mücadele Döneminin hemen öncesinde oluşmaya başlayan yerel kongrelere bağlanmaktadır. Buna göre, yerel demokrasi ve yerel yönetim ilkelerini bucak meclislerine kadar götüren ve bucaklara idari özerklik tanıyan anlayış, yerel kongre iktidarları deneylerinden kaynaklanmaktadır. Zaten TBMM üyelerinin bir bölümü bu kongrelerde bulunmuş ve görev almış kişilerdir (Tanör, 2020:266). Dolayısıyla onlar yerelin güçlü idari anlayışını Meclise ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na taşımışlardır.

Yerel kongreler, bağımsızlık mücadelesi amacıyla oluşturulmuştur. Mondros Mütarekesi sonrasında ülkenin işgali karşısında birçok bölge halkı kendi imkanları ile kurtuluş mücadelesine başlamıştır. İşgale karşı başkentin desteğinin yokluğu ve gelecekte olma ihtimalinin bulunmaması, bölgesel halk direnişlerinin örgütlenmesine yol açmıştır. Böylece halkın kendi iradesiyle kaderine el koyma çabası, yerel kongreler şeklinde kurumsallaşmıştır. Zamanla yerel kongreleri tek çatı altında toplama girişimleri (Sivas Kongresi gibi) pek kolay olmamıştır. Hepsi ayrı karar mekanizmaları oluşturmak istemiştir. Nitekim yerel örgütleri tek çatı altında toplama süreci TBMM kurulduktan sonra gerçekleşmiştir (Tanör, 2009; Demirel, 1995:66- 67).

Yerel kongrelerin ayrı karar mekanizması oluşturma isteği, aynı zamanda merkezi bir otoriteye karşı olmaları sonucunu doğurmuştur. Nitekim Erzurum Kongresi'nde Trabzonlular tarafından ademimerkeziyetçi önergeler verilmiştir. Önergede yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine ilişkin ilkeler yer almaktadır. Ancak önerge kabul edilmemiştir. Hatta Erzurum Kongresi'ni de düzenlemiş olan aktörler, merkeziyetçi yanı ağır basan Sivas Kongresi'ne katılım konusunda gönülsüz davranmışlardır (Demirkent, 2015:140; Berber, 2001:53). Yerel kongrelerden gelen Ali Şükrü Bey, Hüseyin Avni Bey gibi bazı milletvekillerinin merkezileşmeye ve merkezi iktidara olumsuz bakış açısı TBMM toplantılarında da kendini göstermiştir. Bu durum Başkomutanlık yetkisi görüşmelerinde çok açık hissedilmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na yerel kongrelerin etkisi sadece merkeziyetçi yapılanma karşısında olmalarıyla ilgili değildir. Aynı zamanda yerelde yapılan iyi yönetim uygulamaları da örnek alınmıştır. Örneğin, Özel Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey Layiha'nın Meclis Genel Kurulu'na sunuş ve tanıtım konuşmasında Adapazarı ve Balıkesir'den örnekler vermiştir. Bu yerlerin kendi mahalli idaresini kurduğu ve pekâlâ güzel idare ettiklerini söylemiştir (TBMM ZC, Cilt:5:412). Bu sözler, yönetim yetkisinin yerel halka bırakılması halinde iyi uygulama örnekleri ortaya koyabileceğini ifade etmektedir.

Yerel kongreler bölgesel de olsa temel amaçları vatanın kurtarılmasıdır (Tanör, 2009:33). Ancak bunların hem tek çatı altında toplanması hem de bağımsız devlet kurma eğilimlerinin ortadan kaldırılması gerekmiştir. Çünkü o günlerde 30 adet yerel kongre vardır (Tanör, 2009:97-98). Bunlardan bazıları Osmanlı egemenliği dışına çıkarak bağımsız devlet kurmuşlardır (Tanör, 2009:38). Bu gelişmeler çerçevesinde yerelin güçlü ve etkili oluşumlarına ademimerkeziyetçi bir idari yapı kurulacağına gösterilmesi gereği Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerini etkilemiştir.

Yerel kongreler bağımsızlık mücadelesinde işgalciler karşısında kendilerine destek vermeyen İstanbul hükümetine sıcak bakmıyorlardı. Belki de aynı şüpheli bakış açısı yeni oluşan ve henüz kendini ispatlamamış Millî Mücadele önderlerine de olabilir. İlk zamanlarda Millî Mücadele önderlerinin etrafında bir araya gelmek istememelerinin temelinde bu yaklaşım yatabilir. Nitekim kendi yerel özerk

idari sistemlerini korumak koşuluyla iş birliği yapmışlardır. Ancak zaman içinde Millî Mücadele önderlerinin samimiyeti ve mücadeledeki başarıları görüldükçe yerel egemenlik ve yerel idari özerklik taleplerinden vazgeçmişlerdir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yerel özerkliğin düzenlenmesinde yerel kongrelerin iş birliğinin kesintiye uğramaması açısından onların idari özerkliklerinin korunması düşüncesinin etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Bağımsızlık savaşında bütün güçlerin bir araya getirilmesi ihtiyacı, tarafların düşünce ve isteklerine uygun ortam hazırlanmasını gerekli kılmaktadır. Söz konusu ihtiyacın karşılanmasında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri bir araç olmuştur. Böylece merkezîyetçi olmayan bir yönetim düzeni benimsendiği ilan edilmiştir.

5.4. Memurlara Karşı Tepki

Yerelleşme alanında çalışanlar genellikle kamu görevlilerinin tutum ve davranışı ile yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında bir ilişki kurmamışlardır. Bu konu hiç göz önüne alınmamış ya da ihmal edilmiştir. Oysa Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Meclis görüşmelerine bakıldığında milletvekillerinin zorba memurlardan kurtuluş ile yerel yönetimler arasında doğrusal ilişki kurdukları görülmektedir.

Meclis görüşmelerinde memurlardan şikâyet edildiği gibi halkçılığın ve halkın iradesinin yönetime yansımalarının zorba memurlardan da kurtuluş için çare olacağı ifade edilmektedir. Nitekim Özel Komisyon Raportörü İsmail Suphi Bey “... şimdiye kadar memurların yönetiminden çektiğimiz kötülükler yüzünden Komisyon mevcut memur yönetim şekline savaş ilan etmiştir. ... Komisyon illerde memurların yerelde halk tarafından seçilmesini ve böylece halkın kendi işini kendinin görmesi ilkesini kabul etmiştir...” diyerek bu durumu açıklamaktadır. Özel Komisyon'da halkın seçimiyle birlikte illerde ve nahiyelerde kötü memur kalmayacağı ve hepsinin halkla iyi geçineceği inancının hâkim olduğu görülmektedir. Çünkü memurları halk belirleyecektir. Halk yanlış seçim yaparsa sonucuna katlanacak ve zamanla doğruyu bulacaktır (TBMM ZC, Cilt:5:411).

Benzer düşünce Erzurum Milletvekili Hüseyin Avni (Ulaş) Bey tarafından da dile getirilmiştir. Ona göre güven, ciddiyet ve samimiyete dayanan sade bir yönetim usulü için yerel yönetim önem taşımaktadır. Zaten mevcut yönetim sorunlarının kökeninde memur sultası vardır. Halkın yönetimine geçmek bu sorunları bitirecektir (Akın, 2001:241). Bu ifadeler aynı zamanda devletin ve kamu yönetiminin sorunlarının kaynağını memurların tutum ve davranışında görmektedir. Memurların değişmesiyle devletin ve kamu yönetiminin yaşadığı sorunlar da değişecektir. Ancak yeni memurları halkın belirlemesi veya seçmesi gerekmektedir.

Devletin asayiş görevlilerinin zorba davranışlarından kurtulmak için bunların yerel meclislere bağlı olmasını öneren milletvekilleri de vardır. Örneğin Aydın Milletvekili Tahsin (Uzer) Bey, “biz en büyük kötülüğü polis ve jandarmanın zulmünden görmekteyiz. En çok şikâyet bunlardan geliyor. Hiçbir zaman Ankara'da oturanlar Bitlis'teki halkı kırbaçla öldüren jandarma erinden haberdar olamaz. Bu görevliler yerel meclislerce belirlenir ve onların denetimi altında bulunursa çare olur. Yoksa ömrümüz oldukça dayaktan ve kırbaçtan kurtulamayacağız” demiştir (TBMM ZC, Cilt:6:370; Özbudun, 1992:47). Bu açıklama memurların kötü tutum ve davranışlarından şikâyet içerdiği kadar merkezîyetçi yönetim anlayışına karşı da olumsuz tutumu göstermektedir.

Merkezden yönetime bir tepki de Karesi Milletvekili Vehbi Bey'den gelmiştir. Vehbi Bey, Osmanlı Devleti'nin dağılmasının nedeninin yukarıdan aşağıya doğru örgütlenmede olduğunu ifade eder. Ayrıca Avrupa kamuoyunun “Türkler kendini idare etmekten acizdir” önyargısını ortadan kaldırmak için idari yapının değişmesi gerektiğini vurgular (Akın, 1992:353). Böylece aşağıdan yukarıya yapılanmış bir yönetim kurmanın gereği üzerinde durulur. Burada Osmanlı Devleti'nin her

şeyi merkezden belirleme anlayışının sonucu ortaya çıkan boşluk ve yetersizliklerin dağılmaya yol açtığı belirtilmek istenir. Ayrıca yönetilemezlik gerçeği veya devletin yönetim menziline sınırlılığı da gündeme getirilir.

Meclis görüşmelerinden çıkarılabilecek sonuç, halkın memurlardan ve onların baskısından şikayetlerinin ciddi bir seviyeye ulaşmış olmasıdır.⁹ Milletvekilleri de memurların seçimle göreve gelmesiyle şikayetlerin azalacağını ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu birçok sorunun aşılacağını ifade etmişlerdir. Bu durumda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmeleri, memurlara ve onlar üzerinden merkezi yönetime tepki için fırsat oluşturmuştur denilebilir. Dolayısıyla memurlara yönelik tepkinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hazırlık sürecinde etkisi olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Meclis görüşmelerinde milletvekillerinin konuşmaları arasına memurlardan şikayetleri dâhil etmelerini, yerelleşme yönündeki düzenlemelere gerekçe oluşturmak amacıyla yapıldığı veya o günkü gündemin içerisinde kendiliğinden gelişmiş olduğu belirtilebilir.

5.5. Ülke Birliğini Sağlama İhtiyacı

Henüz TBMM açılmadan önce, 21 Şubat 1920 tarihli (yarı resmi) Hakimiyeti Milliye gazetesinde “Asrın Prensipleri” başlıklı yazıda ulusal birliğin ademi merkeziyetçi idare sistemiyle sağlanacağı vurgulanmaktaydı: “... 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...” (Keskin, 2012:225-226) şeklindeki cümleler hem yerel kongrelere hem de farklı etnik yapıdaki halklara mesaj niteliği taşımaktadır. Çünkü gerek Erzurum ve Sivas kongrelerinde gerek diğer yerel kongrelerden gelen haberlerde ve gerekse İngilizlerin kışkırtmasıyla bazı bölgelerdeki özerklik talepleri, yönetimde merkeziyetçilik yerine yerelleşme yönünde adımlar atmanın gereğini ortaya koymaktadır.

Millî Mücadele yöneticilerinin sözcülüğünü yapan Hakimiyeti Milliye gazetesi ile Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetim düzenlemelerinin Kürtlerin ortak çatı altında yer almasını sağlamaya dönük olduğu da ifade edilmektedir (Demirkent, 2015: Sevinç ve Demirkent, 2017). 23 Şubat 1921 tarihinde toplanan Londra Konferansı'nda Kürdistan meselesinin gündeme geleceği Ankara tarafından bilinmektedir. Konferans öncesinde Kürt aşiret liderlerinden Türkiye'nin bir parçası olduklarını ve ayrı bir devlet taleplerinin olmadığını konferans taraflarına iletmeleri istenmiş ve bu gerçekleşmiştir. Mesajlarında TBMM'nin Kürtlerin de temsilcisi olduğu ve Kürtleri temsil eden milletvekilleri bulunduğu belirtilmiştir. Fakat Londra Konferansı daha kapanmadan 5-6 Mart 1921'de Koçgiri Aşireti isyanı başlamıştır (Çelik, 2012:473). Aslında Millî Mücadele önderleri İngiltere'nin Kürdistan meselesini gündemde tutacağını bildiklerinden her fırsatta onların planlarını bozmaya çabalamışlardır. Buna rağmen Londra Konferansı bitmeden isyan başlatılmıştır.

Koçgiri Aşireti İsyanı ve buna bağlı diğer kıpırdanmalar, bölge aşiretlerinin TBMM'ye sadakatinden kuşku duyulmasına yol açmıştır. Bu durum karşısında Mustafa Kemal Paşa, 27 Haziran 1921'de Elcezire Cephesi Kumandanlığına Kürdistan hakkında bir talimat (*Kürdistan Hakkında Büyük Millet Meclisi Vekiller Heyetinin Elcezire Cephesi Kumandanlığına Talimatı*) vermiştir (TBMM 2023/3:632; Akın, 2001:300). Beş maddeden oluşan talimatın önemli noktası, ülkede halkın iradesiyle belirlenen yerel yönetimler olacağını ve özellikle Kürtlerin ikamet ettiği bölgede de mahalli idareler

⁹ Memurların ve askerlerin önemli oranda (%47.4) olduğu TBMM üyelerinin yüksek derecede şikayetleri de ilginç bir durum ortaya koymaktadır. Muhtemelen memur ve asker milletvekilleri aynı zamanda görevlerini sürdürdüklerinden Meclis toplantılarına her zaman katılmıyorlardı.

kurulacağını bildirmesidir. Kürtlerden ise kendi oylarıyla belirlenen TBMM yönetimi altında yaşamaya razı olduklarını ilan etmeleri istenmektedir. TBMM'de okunan ve kabul edilen bu talimat Koçgiri İsyanının bastırılmasından sonra gönderilmiştir. Bir anlamda Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hükümlerini hatırlatmakta ve bağımsızlık sonrasında kurulacak yönetim düzeni hakkında bilgi vermektedir. Benzer şekilde Mustafa Kemal Paşa'nın 16 Ocak 1923'te yaptığı basın açıklamasında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu gereğince zaten bir tür yerel özerklik oluşacağı ve Kürt halkının kendilerini özerk olarak idare edecekleri ifadesi yer almaktadır (Demirkent, 2015:205; Sevinç ve Demirkent, 2017:39-40).

Yukarıdaki örnekler, Teşkilat-ı Esasiye Kanunundaki ademimerkeziyetçi düzenlemelerin, Kürtler dahil Anadolu'daki bütün Müslüman unsurların birliğini sağlama amacıyla ilişkili olduğu fikrini güçlendirmektedir. Ancak sadece Kürtler değil, Misak-ı Milli çerçevesinde yurdun kurtarılmasına katılan bütün unsurlar için bir güvence ve geleceğe dair bir söz olarak görülmektedir (Can, 2021:159). Hatta bu güvencenin Misak-ı Millide yer alan "... *Arapların çoğunluğunun oturduğu yerler için halk oylamasına başvurulabilir*" ifadesi nedeniyle Arap bölgelerine de açık olduğu söylenebilir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Meclis görüşmeleri 20 Ocak 1921 tarihinde tamamlanmıştır. Londra Konferansı ve Koçgiri Aşireti İsyanı bu tarihten sonradır. Nitekim TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa'nın bölge halkına mesajında da Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yer alan yerel yönetimlere ve halkın yönetimi belirleme yetkisine ilişkin düzenlemelerin varlığına işaret edilmektedir. Dolayısıyla Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerinin temelinde sadece Kürtlerle birlikte ortak çatı altında yer alma çabasının varlığı düşük bir ihtimaldir. Ayrıca TBMM görüşmelerine baktığımızda da yerel yönetimler konusunda açıklanan görüşler ve verilen önerilerin hiçbirinde Kürtlerle ilgili ifadelerle rastlanmamıştır. Kürt asıllı milletvekilleri de bölgenin tercihi konusunda görüş beyan etmemiştir. Bu konuda sadece bir istisna söz konusudur. O da idareye ilişkin maddelerden önce Dersim Milletvekili Hasan Hayri Bey'in (asker kökenlidir) açıklamalarıdır. Açıklamalarında Millî Mücadele'ye destek için Dersim bölgesinde 20-30 bin kişilik kuvvet olduğunu ve bunların kullanılabilmesi şartlarından birinin halkçılık programının bir an evvel uygulanması olduğunu belirtmiştir (TBMM ZC, Cilt:6:260; Demirkent, 2015:201; Sevinç ve Demirkent, 2017:49).

Yukarıda ele alınan bilgiler çerçevesinde Millî Mücadele yöneticilerinin hem Ankara'daki yeni oluşumun meşruiyetini sağlama hem de bağımsızlık savaşında ülkede birlik ve dayanışma içinde hareket etme amacıyla yerleşme yönündeki düzenlemelere öncelik verdiği söylenebilir. Bu durum sadece Kürtler'in ortak çatı altında yer alması ve desteği için değil, bütün kesimlerin katılımını sağlamak amacıyla yapılmıştır. Önceden de belirtildiği gibi hem yerel kongre yönetimlerinin hem de diğer Müslüman toplulukların zaten muzdarip oldukları merkezîyetçi Saray yönetiminin benzeri bir yapıyla bütünleşmek istemeyecekleri açıkça görülmüştür. Ülkede birliği hızlı bir şekilde sağlayarak bağımsızlık savaşında topyekün mücadele için yerleşme düzenlemeleri ortaya konulmuştur.

5.6. Ademimerkeziyet Düşüncesi

İkinci Meşrutiyet döneminde başlayan ademimerkeziyet tartışmaları devletin içinde bulunduğu olumsuz koşullardan kurtulması arayışının sonuçlarından birisidir. Dönemin aydın ve bürokratları devleti ayakta tutmak için izlenecek yönetim anlayışı konusunda ikiye ayrılmışlardır. Bir tarafta merkezîyetçi yönetimi diğer tarafta ademimerkeziyeti savunanlar bulunmaktadır. Merkezîyetçi yönetimi savunanlar İttihat ve Terakki Cemiyeti, ademimerkeziyeti savunanlar Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkezîyet Cemiyeti çatısı altında toplanmışlardır. Taraflar arasındaki fark Kanun-i Esasi'nin il yönetimini düzenleyen ilkeleri "tevsî-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrışması)" kavramlarının yorumlanmasına ilişkindir. Merkezîyetçilerin yorumları Ahmet Rıza ve Hüseyin Cahid'in yazılarında kendini bulmaktadır. Yazılar ve açıklamaların odak noktası, yetki genişliği ilkesinden ne anlamak gerektiğidir. Ademimerkeziyetçilerin yorumları ise Prens Sebahattin'in yazı ve

açıklamalarında temsil edilmekte ve yetki genişliği ilkesinin yerelleşme anlamına geldiği iddia edilmektedir.

Ahmet Rıza, Hüseyin Cahit ve genel olarak İttihat ve Terakki çevresi ademimerkeziyetçi anlayışın devletin dağılmasına yol açacağı endişesini taşımaktadırlar. Özellikle ülkenin parçalanma ihtimali ve Batı'nın talepleri ademimerkeziyetçiliğe şüphe ile bakılmasına neden olmaktadır. Bu endişe ve şüphenin kaynağı, ademimerkeziyet uygulamasının siyasi özerkliğe neden olacağı kanaatidir. Dolayısıyla İttihat ve Terakki Partisi'nin idari yerinden yönetime karşı duruşu söz konusu değildir. Nitekim 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkat hükümleri ile Beyrut için yaptığı özel uygulama ademimerkeziyetçi niteliktedir (Yıldırım, 1999:145). Bu gelişmeler İttihat ve Terakki içinde de bir değişim yaşandığını farklı bölgeler için ayrı yönetim uygulamalarının mümkün olabileceğini gördüğünün delilidir.

Prens Sabahattin ise azınlıkların ayrılıkçı eğilimlerinin ortadan kalkması için ademimerkeziyetçi yönetim ilkelerinin benimsenmesi gerektiğini söylemektedir. Ayrıca siyasi ademimerkeziyeti değil idare tarzı olarak ademimerkeziyeti savunduğunu yazılarında belirtmektedir (Reyhan, 2007:30-36). Prens Sabahattin'in görüşlerinde değişim ve gelgitler söz konusudur. Ademimerkeziyetçi görüşler ileri sürülse de bunların halkın idaresi veya milli egemenlik düşüncesinden kaynaklandığı söylenemez. Daha çok gelişmiş ülke uygulamalarından hareketle yapılan önerilerdir (Berber, 2001:22).

Prens Sabahattin'in görüşlerini benimseyen Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti ile Hürriyet ve İtilaf Fırkası programlarında ademimerkeziyet anlayışı idari yerinden yönetime yaklaşmıştır. Böylece "yetki genişliği" tartışmalarının ötesine geçilmiştir. Programlara göre, vilayet yönetimleri tüzel kişiliğe ve yerele özgü işlerde düzenleme yapma yetkisine sahip olacaktır. Yani seçimle gelen vilayet meclislerine birçok konuda yetki verilmektedir. Ayrıca ildeki memurların halk tarafından seçilmesi ve belirlenmesi de maddeler arasındadır. Ayrıca il dışında köy, nahiye ve belediye de yerel yönetim birimleri olarak tasarlanmaktadır (Berber, 2001:21; Yıldırım, 1999:150-151).

Söz konusu ademimerkeziyetçi fikirlerin Millî Mücadele Dönemi'ne de yansması olmuştur. Fakat bu yansıma Prens Sabahattin veya Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın devamı niteliğinde değildir. Çünkü Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın Millî Mücadele'ye karşı olumsuz tavrı söz konusudur. Bu nedenle Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde İkinci Meşrutiyet Dönemi'nden gelen ademimerkeziyetçi fikirlerin etkisinin sınırlı kaldığı söylenebilir (Yıldırım, 1999:210). Ayrıca TBMM üyelerinin önemli bir kısmının İttihat ve Terakki Partisi'nin devamı gibi görülen Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinden gelmesi ve Meclis-i Mebusan'dan gelenler arasında son seçimlere katılmadığından Hürriyet ve İtilaf Fırkası mensubu bulunmaması bu kanaati güçlendirmektedir.

Bunun yanında Millî Mücadele Dönemi'nde gelişen ve o döneme özgü bir ademimerkeziyetçi anlayış söz konusudur. Bu anlayış egemenliğin ve yönetimin halka ait olması şekliyle halkçılık düşüncesinden beslenmektedir. Aynı zamanda otoritenin tek merkezde toplanacağı endişesi taşıyan yerel kongrelerin de endişesini gidermek niyetindedir. Dolayısıyla Millî Mücadele yöneticilerinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yerelleşme yönünde düzenlemeler yapması dönemin koşullarıyla ilgilidir. Bu ademimerkeziyetçi yaklaşım, İkinci Meşrutiyet Dönemi'ndeki tartışmalardan beslenmemektedir.

6. SONUÇ

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, ülkenin işgal edildiği, ekonomik yokluk yaşadığı ve çıkış yolu aradığı koşullar altında kabul edilmiştir. Millî Mücadele yöneticilerinin öncelikli hedefi, ülkenin işgalden kurtarılması ve bağımsızlığın sağlanmasıdır. Bunu sağlarken İstanbul'dan beklentileri yoktur. Her şeyin halkın kendi iradesiyle olacağı bilinciyle hareket etmektedirler. Bu ortam ve düşünce içinde

ortaya konan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da halk egemenliği ve yönetimde halkın iradesini öne çıkaran somut bir adım niteliğindedir. Özellikle yerelde halkın belirlediği meclisler aracılığıyla yönetim ve bu meclislere tanınan geniş yetkiler Türk yönetim geleneği açısından oldukça dikkat çekicidir. Hatta tarihsel merkezîyetçi yönetim anlayış ve düşüncesini yıkarak yeni bir düzen kurma niyetindedir.

Yerelleşme yönünde yapılan bu düzenlemelerin birden çok nedeni bulunmaktadır ve çeşitli faktörlerin etkisi ortaya çıkmaktadır. Halkçılık düşüncesi, Sovyetler Birliği ile iyi ilişkiler kurulması ihtiyacı, yerel kongrelerin yerelleşme yönündeki eğilimleri, memurlara karşı duyulan tepki, ülkede birliğin sağlanması gereği ve ademimerkezîyetçi fikirler etkili olan faktörlerdir. Söz konusu faktörlerin hiçbiri diğerinden bağımsız değildir. Örneğin halkçılık düşüncesi hem Bolşeviklikten hem yerel kongrelerin gücünden hem de zorba memurların tutum ve davranışlarından beslenmektedir. Halkçılık sıklıkla tekrarlanan ve her zaman gündemde tutulan bir değerdir. Bu dönemin modası olarak açıklanmakla birlikte Millî Mücadele'nin meşruiyet kaynağı olarak da görmek gerekir.

Yerel kongrelerin yerelleşme yönündeki eğilimleri, merkezi bir otorite altında toplanmamak için Sivas Kongresi'ne katılımın düşük olması, Batı Anadolu bölgesindeki kongrelerin Mustafa Kemal Paşa'nın başlattığı sürece ilk zamanlarda ilgisiz kalması gibi gelişmeler, Millî Mücadele yöneticilerinin politikalarına yön vermiştir. Ülkenin bütün kuvvetlerinin tek çatı altında yer alması isteniyorsa onların beklentilerine uygun bir yapı kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla Millî Mücadele içinde yer alan yerel oluşumların Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetim düzenlemelerinde etkili olduğu söylenebilir.

Yerelleşme yönündeki düzenlemelerde Sovyetler Birliği'nin etkisinin zayıf olduğu görülmüştür. En azından Millî Mücadele yöneticilerinin Sovyetler Birliği ile ilişkileri yardım ve destek amaçlıdır. Hiçbir zaman Bolşevik olma eğilimi söz konusu değildir. Sovyetler Birliği ve Bolşeviklik ile ilgili olumlu konuşmalar, ilişkilerin yürütülmesi açısından gerekli görülmüştür. Ancak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu düzenlemelerine yansıtılmamıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin Millî Mücadele'de özellikle Kürt halkının desteği için oluşturulan bir strateji olduğunu söylemek için yeterli delil yoktur. Yerel yönetimlere yetki verilmesi, bütün bölgesel ve yerel oluşumların desteği için gerekli görülmüştür. Ancak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edildikten sonra Kürt isyanlarının önlenmesi ve TBMM çatısı altında bir araya gelinmesi amacıyla ilgili düzenlemeler kullanılmıştır.

Ademimerkezîyetçi düşünce açısından bakıldığında TBMM'nin farklı bir ademimerkezîyet anlayışının olduğu görülür. Bu anlayışı halkçılık düşüncesi ve yerel kongrelerin yaklaşımları beslemektedir. Buradan hareketle Osmanlı'daki ademimerkezîyet tartışmalarının Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel yönetim düzenlemelerine etkisi yoktur denilebilir.

Görüldüğü gibi Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun idare bölümünde yer alan ve yerel yönetimleri özerklik çerçevesinde kuran hükümlerin nedeni sadece bir faktörle açıklanamamaktadır. Halkçılık, yerel kongrelerin bakışı ve ülkede birliğin sağlanması gibi faktörlerin iç içe geçmiş etkisinin varlığı görülmektedir. Diğer faktörlerin etkisinin olmadığı ya da çok sınırlı olduğu belirtilebilir.

Buradan hareketle, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na etki eden faktörlerin bir süre sonra anlam değişimine uğradığını belirtmek gerekir. Söz konusu değişim, bazı düşünce ve etkenlerin dönemin koşullarıyla ilgili olduğu ve anlam kazandığı kanaatini güçlendirmektedir. Nitekim Meclisin içinde hala yerelleşme yönünde eğilim gösteren milletvekilleri olsa da merkezileşmeye doğru kayma olmuştur. İlk TBMM'nin son zamanlarında başlayan merkezileşme eğilimleri ikinci TBMM döneminde tamamlanmıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan kısa bir süre sonra merkezîyetçi eğilimlerin yeniden ortaya çıkması ve bunun nedenleri ayrı bir araştırma konusudur.

Etik Beyan

“1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki Yerel Yönetim Düzenlemelerini Ortaya Çıkaran Faktörler Üzerine Bir Değerlendirme” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir.

Katkı Oranı Beyanı

Çalışma tek yazarlıdır.

Çatışma Beyanı

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

KAYNAKÇA

- Akgün, S. K. (1998). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden Düşünceler. C. Koçak (Ed), *Birinci Meclis* içinde (ss.49-57), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Akın R. (2001). *TBMM Devleti (1920-1923)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akın, R. (1992). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi. *Tarık Zafer Tunaya Armağanı*, (ss.343-359), İstanbul: İstanbul Barosu.
- Akın, R. (1996). 1920'ler Anadolu'sunda yerel demokrasi girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahi Kanunu layihası. *Toplumsal Tarih Dergisi*, (32), 31-41.
- Altıntaş, A. (1995). *Millî Mücadele'de Yeşil Ordu Cemiyeti ve Siyasi Kökenleri*. (Doktora tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arar, İ. (1963), *Atatürk'ün Halkçılık Programı ve Halkçılık İlkesinin Tarihçesi*. İstanbul.
- Atagenc, İ. Ö. (2019). Kemalist halkçılığın analizi: yeni bir yorum denemesi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 14(32), 53-74.
- Berber, İ. (2001). *1921 Anayasası'nın Yerel Yönetim Yaklaşımı*. (Yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Can, O. (2021). 1921 Anayasası'nın 100. yılı: Bir istisnai başarı ve dramatik başarısızlık hikayesi. *Anayasa Yargısı*, 38(1), 127-170.
- Cankut, A. (2018). Millî Mücadele Dönemi Türkiye Rusya ilişkileri. *International European Journal of Managerial Research*, 2(2), 76-99.
- Çelik, F. E. (2012). 1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezileşmesi. N. Ertürk Keskin (Ed.). *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1919-1928* içinde (ss.453-921), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Çelik, S. (1999), Atatürk'ün Halkçılık beyannameesi ve Cumhuriyet Dönemi Halkçılık Anlayışı. *Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı*, (ss.485-512), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Çevik Z. (2022). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Özellikleri. M. A. Parlak (Ed.), *1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Makaleler*, (ss.91-106), Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Çoker, F. (1993). *Türk Parlamento Tarihi Millî Mücadele ve TBMM Birinci Dönem 1919-1923* (3. Cilt). Ankara: TBMM Vakfı.

Eken, M. (2026). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki Yerel Yönetim Düzenlemelerini Ortaya Çıkaran Faktörler Üzerine Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 28(51), 346-370.

- Demirel, A. (1995). *Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup* (2. baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Demirkent, D. (2015). *Türkiye'nin Anayasal Düzeninde Cumhuriyetin İki Kuruluşu ve Dinamik Cumhuriyet Kavrayışı*. (Doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Eraslan, Z. (2022). İki İktidar Dönemin Anayasası Olarak Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasasının) Düşünsel Temellerine Bakış. M. A. Parlak (Ed.), *1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Makaleler* (ss.207-238), Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Güneş, İ. (1998). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Toplanması ve Nitelikleri. C. Koçak (Ed), *Birinci Meclis*, (ss.25-46), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Güneş, İ. (2009). *Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923)* (3. baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- <https://www.kozarsiv.org/wp-content/uploads/2022/09/Sovyetlerin-Bes%CC%A7inci-Tu%CC%88m-Rusya-Kongresi-tarafından-10-Temmuz-1918-de-kabul-edilen.-Rus-Sosyalist-Federatif-Sovyet-Cumhuriyeti-Anayasasi.pdf>
- Kansu, A. (1998). Kemalist Yeni Düzen Projesine Direniş. C. Koçak (Ed), *Birinci Meclis* içinde (ss.135-162), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Keskin, N. E. (2012). 1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim. N. Ertürk Keskin (Ed.). *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, (ss.195-452) Ankara: Ankara üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Keskin, N. E. (2014). 1920 ruhu nedir? *Memleket Siyaset Yönetim*, (21), 123-158.
- Kırılmaz, H. ve Kırılmaz S. K. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk kamu yönetimi: Anayasal sistem, yönetim yapısı, bürokrasi ve reform uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 25-44.
- Kocabaşoğlu, U. (1998). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden Sol Portreler. C. Koçak (Ed), *Birinci Meclis*, (ss.165-187), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Köylü, M. ve Ayçiçek. H. İ. (2022). Tanzimat Dönemi'nden 1921 Teşkilat-ı Esasi'ye Kadar Anayasallaşma Hareketleri. M. A. Parlak (Ed.), *1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Makaleler*, (ss.10-53), Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Oktay, T. (2022). *Yerel Yönetimler*. Ankara: İdealkent Yayınları.
- Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Ankara. Atatürk Araştırma Merkezi.
- Özden M. (2006). Türkiye'de halkçılığın evrimi. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16), 89-100.
- Özer, İ. (2011). Mustafa Kemal Atatürk'ün halkçılık anlayışı ve I. TBMM'de halkçılık anlayışı. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 47-77.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*, Ankara: İmge Kitabevi.

Eken, M. (2026). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki Yerel Yönetim Düzenlemelerini Ortaya Çıkaran Faktörler Üzerine Bir Değerlendirme. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 28(51), 346-370.

Sarıhan, Z. (1998). Halk çağının ürünü: Halkçılık Beyannamesi. *Teori Dergisi*, (107)'den aktaran <https://oncugenclik.org.tr/halk-c%CC%A7ag%CC%86inin-u%CC%88ru%CC%88nu%CC%88-halkc%CC%A7ilik-beyannamesi%CC%87/>

Sevinç M. ve Demirkent, D. (2017). *Kurtuluşun İhmal Edilmiş İstisnası 1921 Anayasası ve Tutanakları*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Sezgin, Ö. (1984). *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, Ankara: Birey Toplum Yayınları.

Somel, A. (2016). Reel sosyalizmde yönetim sorunu: 1930'lu ve 1960'lı yıllarda Sovyetler Birliği deneyimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(2), 543-563.

Tanör, B. (1998). Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. C. Koçak (Ed.), *Birinci Meclis*, (ss.75-81), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.

Tanör, B. (2009). *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920) (3. Baskı)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tanör, B. (2020). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (33. Baskı)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

TBMM (2021). *Kabulünün 100. Yılında 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*. Ankara: TBMM Yayını.

TBMM (2023a). *Gizli Celse Zabıtları (Cilt: 1)*. Ankara.

TBMM (2023b). *Gizli Celse Zabıtları (Cilt: 3)*. Ankara

TBMM, *Zabıt Ceridesi (Cilt: 4, 5, 6, 7)*. Ankara.

Toprak, Z. (1984). Osmanlı Narodnikleri: Halka doğru gidenler. *Toplum ve Bilim*, (64), 69-81.

Tunaya, T. Z. (1998). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri. C. Koçak (Ed.), *Birinci Meclis*, (ss.3-20), İstanbul: Sabancı Üniversitesi.

Ülker, E. (2021). İkinci Meşrutiyet Dönemi'nden Cumhuriyet'in ilk yıllarına mesleki temsil, sosyalizm ve komünistler. *Toplum ve Bilim*, (157), 35-65.

Yıldırım, T. (1999). *Türkiye'de Adem-i Merkeziyet Düşüncesinin Doğuşu ve Gelişimi*. (Yüksek lisans tezi). Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

Extended Abstract

An Evaluation of the Factors Underlying the Local Government Regulations in the 1921 Constitution of Turkey

The 1921 Constitution presents a unique perspective due to its provisions on local governments. It contains strong provisions aimed at promoting local autonomy and ensuring the dominance of the people's will in local governance. The absence of similar provisions regulating local autonomy in the preceding and subsequent constitutions raises the question of which factors influenced the decentralization-oriented regulations in the 1921 Constitution. In this context, the fundamental research question of this study is why and for what purpose these regulations concerning local governments were introduced.

In line with this research question, the study relies on various data sources to understand the ideas and factors that influenced the formulation of the provisions in the 1921 Constitution that emphasized local governments. The data for this study include the parliamentary records (zabit cerideleri) of the Grand National Assembly of Turkey, the political programs of the period, and relevant legislative regulations. The collected data were systematically organized and subjected to document analysis, providing a comprehensive perspective on the dynamics that led to the adoption of these provisions.

Additionally, the study focuses on the provisions regulated under the "administration" section of the 1921 Constitution. Concepts and regulations related to national sovereignty and similar issues are excluded from the scope of this evaluation.

When the 1921 Constitution is evaluated as a whole, significant steps toward decentralization become evident. In particular, there is a clear tendency toward self-governance by the people. Both the statements made during parliamentary discussions and the enacted provisions are considered steps toward local democracy. Out of a total of 24 articles, 11 are dedicated to local government regulations.

Several factors are believed to have influenced these regulations on local governments, including the ideology of populism, relations with the Soviet Union and Bolshevism, local congresses, reactions against oppressive bureaucrats, the need to ensure national unity, and the desire for decentralization.

The ideology of populism, which originated during the Second Constitutional Era, acquired a new meaning in the National Struggle period, emphasizing independence and the sovereignty of the people in governance. In this respect, the understanding of Halkçılık during the National Struggle differed from previous periods. Ideas advocating for public participation in both parliamentary and local government administration significantly influenced the content of the Constitution.

The leaders of the National Struggle sought to collaborate with the Soviet Union against the Western states that had occupied the country. The fact that the Soviet Union also opposed the West provided an additional justification for this cooperation. Within this framework, a sense of sympathy developed toward the Soviet Union and the Bolshevik ideas it propagated. There is a prevailing view that this rapprochement and the public sympathy toward the Soviet Union influenced the provisions of the 1921 Constitution. However, there is insufficient evidence to substantiate this claim.

The local government provisions in the 1921 Constitution are linked to the local congresses that began to emerge just before the National Struggle period. Some members of the Grand National Assembly had participated in and taken roles within these congresses. As a result, they carried the strong local administrative mindset into both the Assembly and the Constitution. At the same time, the leadership of the National Struggle was aware that local congresses were opposed to centralized governance and advocated for administrative autonomy. However, achieving independence required collective action. It was essential to unify the various regional independence movements under a single framework. The decentralization-oriented provisions of the Constitution can therefore be seen as part of an effort to bring together the diverse local independence movements under a common structure.

During parliamentary discussions on the 1921 Constitution, it is evident that deputies established a direct relationship between liberation from oppressive bureaucrats and the implementation of local governments. While complaints about bureaucrats were voiced in these discussions, it was also emphasized that populism and the reflection of the people's will in administration would serve as a remedy against oppressive officials. However, the influence of reactions against bureaucrats in shaping the Constitution was quite limited. It can be suggested that the deputies' criticisms of bureaucrats were either used to justify decentralization provisions or arose naturally within the context of the ongoing political agenda.

Some interpretations suggest that the local autonomy provisions in the 1921 Constitution were an attempt to facilitate coexistence with non-Turkish ethnic groups. As is well known, certain uprisings occurred, particularly in the eastern regions, during the National Struggle. To prevent further uprisings, Mustafa Kemal Pasha instructed the commander sent to the region to explain the provisions of the 1921 Constitution that emphasized self-governance to local leaders. However, this instruction was given after the Constitution had already been adopted. The decentralization provisions of the Constitution were thus invoked as a means of maintaining

national unity. Nevertheless, there is insufficient evidence to claim that these regional uprisings had a direct influence on the drafting process of the Constitution's local government provisions.

There is also a prevailing view that the debates on decentralization during the Second Constitutional Era continued to influence the National Struggle period. Although there was only a ten-year gap between the two periods, the understanding of decentralization evolved significantly. Therefore, it can be argued that the decentralization ideas from the Second Constitutional Era had either no influence or only a limited impact on the drafting process of the 1921 Constitution.

The 1921 Constitution was adopted under conditions of national occupation, economic hardship, and a desperate search for solutions. The primary objective of the leaders of the National Struggle was to liberate the country from occupation and ensure its independence. In this context, the Constitution represented a concrete step toward popular sovereignty, emphasizing the will of the people in governance. The establishment of local assemblies elected by the people and the broad powers granted to these assemblies were particularly striking within the framework of Turkish administrative tradition. In fact, the Constitution aimed to dismantle the historically entrenched centralist administrative mindset and establish a new order.

The provisions in the administrative section of the Constitution, which established local governments within an autonomy framework, were shaped by the intertwined influences of populism, the perspective of local congresses, and the necessity of maintaining national unity. It can be stated that relations with the Soviet Union and Bolshevik ideas, calls for liberation from oppressive bureaucrats, and broader decentralization ideas had either no influence or only a very limited impact on these regulations.
