

■ Dr. Öğr. Ü. Serdar NARİN\* ■

## 1921 ANAYASASI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ BAĞLAMINDA YER YÖNÜNDE YERİNDEN YÖNETİMLER VE SİYASAL ÖZERKLİĞİN REDDİ

PLACE BASED LOCAL ADMINISTRATIONS AND REJECTİNG POLITICAL AUTONOMY IN THE  
FRAMEWORK OF THE GENERAL CHARACTERISTICS OF THE 1921 CONSTITUTION

### ÖZET

Kurucu Meclis olarak 23 Nisan 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi, bir yandan askeri alanda Kurtuluş Savaşı'nı yürütürken, öte yandan da kurulacak yeni Türk Devleti'nin hukuki statüsünü hazırlamak için çalışmalara başlamıştır. Erken Cumhuriyet dönemi olarak adlandırabileceğimiz bu dönemde Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921'de 1921 Anayasası'nı kabul etmiştir. 1921 Anayasası çok açık bir şekilde, birinci maddesinde, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu kabul etmiştir. Anayasa ulusal kurtuluş savaşı döneminin ihtiyaçlarına cevap veren, kısa, 24 maddeden oluşan bir anayasa olup, içeriğinde yargıya ve temel haklara ilişkin düzenlemelere yer vermemiştir. Ne var ki, dönemin halkçılık düşüncesinin etkisiyle yerel yönetimleri de düzenleyen bir anayasadır. Bu anlamda, yarıdan fazla maddesi ile mülki yapıyı düzenleyen bu anayasa anayasacılık tarihimizde, katılımcı yerel demokrasiye değer atfeden, müstesna bir anayasadır. 1921 Anayasası katılımcı yerel demokrasi ve kurumlarını düzenlerken, siyasal özerkliğe dayanan federalizmi tercih etmemiştir. Üniter devlet ilkesi çerçevesinde, devletin idari yapısı ile ilgili kuralları düzenlemiştir. Anayasa yeni milli, üniter Türk devletinin adını da Türkiye Devleti olarak hukuksallaştırmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** 1921 Anayasası, Vilayet, Kaza, Nahiye, Sınırlı Muhtariyet

### ABSTRACT

As a constituent assembly, The Grand National Assembly of Turkey which had been opened on 23 April 1920 had started to work to prepare the legal status of the new Turkish State on the other hand while conducting the War of Independence in the military field. In this period, which we can call the early republican period, The Grand National Assembly adopted the 1921 Constitution on January 20, 1921. The 1921 Constitution clearly states in article one that the sovereignty belongs unconditionally to the nation. The Constitution is a constitution consisting of 24 short articles which responds to the needs of the national liberation struggle period and does not include the judiciary and regulations on fundamental rights in its content. However, it is a constitution that regulates the local governments under the influence of populism. In this sense, this constitution, which regulates local authority with more than half of the constitutional articles, in our constitutional history, it is an exceptional constitution which attaches importance to participatory local democracy. While the 1921 Constitution regulates participatory local democracy and institutions, it did not favor federalism based on political autonomy. Within the framework of the unitary state principle, it has regulated the administrative structure of the state. The constitution legalized the name of the new national, unitary Turkish state as the state of Turkey.

**Keywords:** 1921 Constitution, Province, County, District, Limited Autonomy

\* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi  
serdarnarins@hotmail.com

## GİRİŞ

Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e uzanan anayasal gelişmelerimiz incelendiğinde, tüm anayasalarımız arasında 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Osmanlı-Türk anayasal gelişim sürecinde Tanzimat ile başlayarak gelenekselleşen, merkeziyetçi devlet ve siyaset anlayışından oldukça farklı bir çizgide doğmuştur. Her ne kadar uygulanma safhasına geçirilmemiş de olsa, merkeziyet usulünün sınırlı ve istisnai, adem-i merkeziyetin ise asli ve genel olduğu örgütlenme modeliyle anayasacılık tarihimizde müstesna bir yer teşkil eder. Hiyerarşik üst yapı TBMM'dir. Ast-üst zincirleme ilişkisindeki belirsizliklere, vekil, vali, umumi müfettişlik ve bunlar arası ilişkiler, umumi müfettişlerin "teftiş ve denetim" yetkisinden genel olarak çıkarılabilecek hiyerarşi ilişkisi dışında anayasada açıkça hüküm altına alınmasa da, bir yönetim ilkesi olarak adem-i merkeziyet düzenlemesi sayesinde ve kapsayıcılığında, seçime dayalı organlardan müteşekkil tüzel kişilik, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisine dair kurumların tanınması ile 1921 Anayasası, güçlü bir idari muhtariyetin hukuki statüsünü oluşturmuştur.<sup>1</sup> Gerçekten de Türkiye'de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini içeren, anayasa tarihi geçmişimizde ve zamanımızda ilgi çekici, önemli bir hukuksal statü, Ankara'daki milli iradenin merkezi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirilmiştir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ALADA, Adalet Bayramoğlu: "Türkiye'de Yerel Yönetimler Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek", TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı:4, Ankara Ekim 2008, s.31; YAYLA, Yıldızhan: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1982, s.130; ALADA, Adalet Bayramoğlu: "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar", Bülent Tanör Armağanı, Legal, İstanbul 2004, s.60.

<sup>2</sup> "Yerel yönetim; hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupası'nın ürünüdür. Öz mali kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte 12.yüzyılda Avrupa'da başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur. Ne eski Yunan-Roma şehir yönetimini, ne ortaçağ İslam ülkelerindeki veya Bizans'taki belediye yönetimini modern yerel yönetimin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek pek doğru sayılmamalıdır. Şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Ortadoğu-Akdeniz havzasında doğduğu ve şehir yönetiminin ilk parlak örneklerinin gene bu bölgede görüldüğü yadsınmaz. İlkçağların Mezopotamya ve Mısır şehirlerinin idari-ekonomik yapısı, uygarlık tarihinde belki en önemli aşamadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi birçok kimselerce çağdaş dünyadaki siyasal kültürün başlangıcı olarak düşünülmektedir ki, doğrudur. Ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, çağdaş yerel yönetim olgusu ile fazla ilgili değildir. Çağdaş yerel yönetim ve demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur.

Kısa bir anayasa olarak 24 maddeden oluşan 1921 Anayasası ya da diğer adıyla Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bünyesindeki 14 maddesini yani yarıdan fazla hükmünü taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayırarak (md.11-23), Kurtuluş Savaşı döneminde katılımcı mahalli demokrasiye verdiği önemi ispatlamıştır.<sup>3</sup> İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin seçim usulünü bile düzenlemeyen bu anayasanın, nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmemesi ilgi çekicidir. Bu düzenlemelere, yerel katılım ve yerel demokrasi adını vermek yanlış olmayacaktır.<sup>4</sup>

İsrarla vurgulamak ve tekrarlamak gerekirse; 1921 Anayasası, diğer önemli ve ilginç özellikleriyle birlikte, Türk anayasa tarihinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine hukuken en fazla yer vermiş olan anayasasıdır. Bu anayasanın öngördüğü içerikte şuralara dayalı bir yerinden yönetim, Türkiye’de bugün bile mevcut değildir. Yerinden yönetime verilen bu önem ve normatif destek, birinci TBMM’ye hâkim olan halkçılık düşüncesinden kaynaklanmaktadır.<sup>5</sup>

## I. 1921 ANAYASASI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ

Mondros Mütarekesi’nin imzalanmasından sonra başlayan düşman işgallerine tepki olarak Anadolu’nun çeşitli yerlerinde Müdafaa-i Hukuk hareketleri başlamış, Anadolu’ya geçen Mustafa Kemal Atatürk, Erzurum ve Sivas Kongreleri ile Türk vatanını korumak ve bağımsız yaşamak

*Yani modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeniçağların hukuki devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukuki varlığının tanınmasını, yani tüzel kişilik kazanmasını sağlamıştır.”* ORTAYLL, İlber: Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın Araştırma Dizisi:2, İstanbul 1985, s.9,207-208; Cumhuriyet belediyeciliğini etkileyen ilk ve en önemli anayasa 1921 Anayasası’dır. GÖRMEZ, Kemal: Yerel Demokrasi Ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.95.

<sup>3</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları No: 963, 10.Baskı, İstanbul Ocak 2004, s.263.

<sup>4</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.263; GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Onikinci Baskı, Bursa Ağustos 2011, s.26; TUNÇ Hasan-BİLİR Faruk-YAVUZ Bülent; Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayinevi, Ankara 2011, s.37.

<sup>5</sup> ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2008, s.43.

isteğinin bir sonucu olarak kurulan Kuvayı Milliye hareketine önderlik yapmıştır. Bu kahraman ve vatanperver direniş karşısında İstanbul hükümeti, Mebusan Meclisi seçimlerinin yapılmasına izin vermek zorunda kaldı. Seçimler neticesinde büyük çoğunluk kazanan Müdafaa-i Hukukçuların girişimleri ile son Osmanlı Mebusan Meclisi'nde Türk yurdunun bölünmez bütünlüğünü vurgulayan Misak-ı Milli kabul edildi. İstanbul'un İngilizler tarafından işgalinden sonra milli mücadele yanlısı birçok milletvekilleri tutuklanmış ve artık Meclis görev yapamaz hale getirilmiştir. Zaten işbirlikçi Damat Ferit hükümeti de Meclis'i feshetmiştir. Mustafa Kemal Atatürk 19 Mart 1920'de yayınladığı bir genelge ile Heyet-i Temsiliye adına Ankara'da "Salahiyet-i Fevkaledeyi Haiz Bir Meclisin" kurucu Meclis olarak toplanmasını istemiştir. Bu İstanbul hükümetinden bağımsız Meclis, Büyük Millet Meclisi adı altında Ankara'da 23 Nisan 1920'de toplanmıştır.<sup>6</sup>

Milli mücadele, daha yerel ve bölgesel kongrelerden itibaren, Sivas Kongresi'nden geçerek ve Büyük Millet Meclisi'nin kurucu Meclis olarak toplanmasıyla, "meşruluk" ve "hukukilik" esaslarına dayanmıştır. Bu özellikleriyle Türk kurtuluş mücadelesi, 20. yüzyılda sadece fiilen yürütülen diğer kurtuluş hareketlerinden, çete ve partizan savaşlarından, halk savaşlarından farklıdır. Kurtuluş Savaşı'nın bir anayasanın hukuki bağlayıcılığı altında sürdürülmek istenmesi, hukukilik düşüncesinin taçlandırılması demektir.<sup>7</sup>

1921 Anayasası kabul edilinceye kadar Büyük Millet Meclisi, anayasal hükümler içeren önemli bazı yasama tasarruflarında bulunmuş, özellikle yasama ve yürütme erklerine ilişkin temel kararlar almıştır. Meclisin açıldığı 23 Nisan 1920'de "TBMM'nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı" kabul edilmek suretiyle Meclis'in kuruluş biçimi düzenlenmiştir. Meclis, yeni seçilen üyeler ile, son Osmanlı

<sup>6</sup> ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s.27; GÖZLER, Kemal: Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2016, s.175-176.; ÇAVDAR, Tevfik: Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1839-1950, İmge Kitapevi, 3.Baskı, Ankara Mart 2004, s.207; KARPAT, Kemal: Türk Siyasi Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Timaş Yayınları, İstanbul 2012, s.23.

<sup>7</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.247.

Mebusan Meclisi'nden gelen üyelerden oluşacaktı. Yeni kurulan Büyük Millet Meclisi'ni bir kurucu meclis olarak görmeyip Osmanlı parlamentosunun yani Mebusan Meclisi'nin bir devamı olarak görmek isteyenler azımsanmayacak sayıda idi. Bu sebepten ötürüdür ki Mustafa Kemal Atatürk Ankara'da Meclis açılır açılmaz Meclise sunduğu tavrıyla, yeni kurucu parlamentonun özelliklerini anlatmak istemiş, sonraki tarihlerde yapılan yasama faaliyetleri de bu ilkeler doğrultusunda hayat bulmuştur. Gerçekten de, Mustafa Kemal'in 23 Nisan 1920 tarihli, bizzat kendisinin kaleme aldığı tavrıyla Meclis'in yetkileri ile hükümetin kurulması konusundaki istekleri, genel kurul ile Gazi tarafından paylaşılmıştır. Bu metne göre hükümet teşkili zaruridir. İstanbul işgalden kurtarıldığında Ankara'daki Meclis'in görevi sonlanmayacaktır. Hükümet reisi, padişah yerine seçilmiş bir memur değildir. Büyük Millet Meclisi'nin üzerinde yer alan bir kuvvet mevcut olamaz. Tüm kuvvetler bu bağlamda özellikle yasama ve yürütme erkleri Meclis'te toplanmıştır. Meclis'in bizzat görevlendireceği icra vekilleri heyeti hükümet işlerini görecektir. Bu yazı üzerinde dikkatlice bir değerlendirme yapıldığında, bu metnin açıkça 1921 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sisteminin temellerini oluşturduğu fark edilecektir. Yazılan nota göre ise, payitaht ve sultan kurtarıldıktan sonra padişah hemen eski yetkilerine kavuşmayacaktı ve TBMM'nin belirlediği hukuki statüye tabi olacaktı.<sup>8</sup>

Yürütme organının kuruluşu konusunda iki önemli karardan söz etmek doğru olacaktır. 25 Nisan 1920 tarihli 5 no'lu karar ile yürütme kuvveti oluşturulmuş, 2 Mayıs 1920 tarihli Büyük Millet Meclisi kararı ile de detaylı olarak yürütme organının kuruluş biçimi hüküm altına alınmıştır. 5 Eylül 1920 tarihinde kabul edilen 18 no'lu yasa ya da diğer adı ile Nisab-ı Müzakere Kanunu ile de milletvekillerinin seçilme biçimleri ve Meclis genel kurulunda yapılacak müzakerelerin usul ve şartları belirlenmiştir. 13 Eylül 1920 tarihli bakanlar kurulu programı, 1921 Anayasası'nın aslında ilk taslağıdır ve gerçekten 20 Ocak 1921 tarihli

<sup>8</sup> YILMAZ, Faruk: Türk Anayasa Tarihi, İz Yayıncılık, İstanbul 2012, s.68-69-70-81; ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, s.5-6-7-8; KIRILMAZ, Harun-KIRILMAZ, Selma Kılıç: "Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi Ve Reform Uygulamaları", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 40, Kütahya Nisan 2014, s.27-28.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunumuz, Mustafa Kemal Atatürk'ün okuduğu bu hükümet programı ile adeta özdeş denecek kadar benzerlikler taşımaktadır. Programın pek çok hükmü 1921 Anayasası ile hukuki norm olarak düzenlenmiştir ve tarihsel açıdan çok değerlidir. Nihayet 21 Ekim 1920 tarihli bildiri ile TBMM kendi kuruluş ve görevleriyle ilgili bilgileri tüm dünya kamuoyuna deklare etmiştir.<sup>9</sup>

Meclis'in kuruluş tarihinden tam olarak 9 ay sonra, 20 Ocak 1921'de, 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 23 madde ve bir tane de madde-i münferiden oluşan çerçeve, kısa bir Anayasa olarak TBMM tarafından kabul edildi. Hiç kuşkusuz böyle bir tercihin altında yatan temel nedenler, 1921 Anayasası ile Kanun-ı Esasi'nin çelişmeyen hükümlerinin birlikte aynı anda yürürlükte sayılması, çeşitli farklı görüşlerin bulunduğu Meclis'te bir geçiş döneminin asgari ortak paydalarının, tüm milletvekillerce benimsenmesinin istenmesi düşüncesidir.<sup>10</sup>

1921 Anayasası, yıkılan Osmanlı İmparatorluğu yerine Anadolu ve Doğu Trakya coğrafyasında, Mondros ve Sevr antlaşmaları ile bağımsızlığını yitirmiş Türk Milleti'nin yeniden kurduğu Türk Devleti'nin ilk anayasasıdır. Bu anayasanın hazırlanması çalışmaları sürecinde, iki anayasa tasarısı üzerinde Meclis'te yoğun bir görüşme trafiği yaşanmıştır. Gerçekten de Meclis, 23 Nisan 1920'de açıldığı tarihten itibaren, daha ilk günlerinde anayasa hazırlamak için bir komisyon kurdu muşt u. Tensanüt Grubu, İstiklal Grubu, Müdafaa-i Hukuk Grubu, Halk Grubu ve İslahat Grubuna mensup kişilerin bulunduğu bu komisyon dört aylık bir çalışma sonucunda, 18 Ağustos 1920'de "BMM'nin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye" başlıklı 9 maddelik tasarımı Meclis'e sundu. Ne var ki, Mustafa Kemal Atatürk'ün Büyük Millet Meclisi'nin açılışında sunduğu taktirde yer alan ulusal egemenlik ilkesine aykırı düzenlemeler içeren ve Meclis'i ve hükümeti halife ve padişahın kurtuluşundan sonra meşru kabul etmeyen bu tasarı, kısır döngüler ekseninde 37 gün tartışıldı. Özellikle Mustafa Kemal Atatürk'ün sert ve haklı eleştirilerini içeren,

<sup>9</sup> YILMAZ, Faruk: Türk Anayasa Tarihi, s.70-71-72-73; ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, s.5-19; ÇAVDAR Tevfik: Türkiye'nin Demokrasi Tarihi, s.212.

<sup>10</sup> GÖZLER, Kemal: Anayasa, s.176; TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.253.

ulusal egemenliği perçinleyen 25 Eylül 1920 tarihli konuşmasının da etkisiyle tasarı reddedilmiştir.<sup>11</sup>

İkinci anayasa tasarısı ise 13 Eylül 1920 tarihli olan İcra Vekilleri Heyeti'nin hükümet programı olarak Meclise sunduğu ve 18 Eylül'de Meclis'te Mustafa Kemal Atatürk tarafından okunan, tarihimizde halkçılık beyannamesi olarak da bilinen metindir. Bu metin, anayasaya kaynaklık etmiş olan metindir. Gerçekten de, her komisyondan seçilen üçer üyeden oluşan bir komisyona tevdi edilen metin, komisyonun çalışmalarını nihayete erdirdiğinde, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyası olarak Anayasa Özel Komisyonu'nca Meclis'e sunulmuştur. Görüşmeler tamamlandığında, bu metin baz alınarak 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmiştir. Anayasa görüşmeleri esnasında çok tartışılan mesleki temsil ilkesi de neticeten kabul edilmiştir.<sup>12</sup>

1921 Anayasası, anayasacılık tarihimizde kabul edilmiş olan diğer anayasalar ile mukayese edildiğinde, hazırlanış ve kabul ediliş özellikleri bağlamında Osmanlı-Türk Anayasacılık mirasının en demokratik anayasasıdır. Zira; 1876 Anayasası gibi atanmış bir komisyonca hazırlanıp padişah tarafından tek yanlı irade beyanı ile kabul edilen ya da 1924 Anayasası'nda olduğu gibi güçlü siyasi liderlik etkisi altında ya da 1961 ve 1982 Anayasalarında olduğu gibi askeri darbeler neticesinde oluşmuştur. Ayrıca görüşülmesi ve kabul edilmesi sürecinde özel yöntemler ve nitelikli nisaplar aranmamasından mütevellit, alelade kanunlar için aranan usullerle görüşülüp kabul edilen, tarihimizdeki tek yumuşak anayasamızdır.<sup>13</sup> 1921 Anayasası, adi kanunlardan üstün olduğunu içeren bir kural içermediği gibi, kendisinin değiştirilmesi usulünü de düzenle-

<sup>11</sup> YILMAZ, Faruk: Türk Anayasa Tarihi, s.82-83-84-85; SELVİ, Haluk, Sorularla Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, Yeditepe Yayınevi, İstanbul Ekim 2017, s.173.

<sup>12</sup> YILMAZ, Faruk: Türk Anayasa Tarihi, s.85-86-87-88; SELVİ, Haluk, Sorularla Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, s.173; ÇAMURCUOĞLU, Gülden: 1921 Anayasası Ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara 2016, s.226.

<sup>13</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.250; ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, s.2.

memiştir. Tüm bu bilgiler ışığında şunu söyleyebiliriz ki yumuşak bir anayasa olmanın gereklerini yerine getirmiştir.<sup>14</sup>

Kısa bir anayasa olan 1921 Anayasası, 1876 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmamıştır. Bu dönemde, milli mücadele esnasında aynı anda Osmanlı Kanun-i Esasi de yürürlükteydi. 1921 Anayasası'nın hiç kuşkusuz en devrimci yeniliği, milli egemenlik ilkesini 1. maddesinde hüküm altına almış olmasıdır. Gerçekten de 20 Ocak 1921 tarihli, 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1. maddesine göre; "Hâkimiyet bilakaydü şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir." Hükümet sistemi açısından 1921 Anayasası, yasama ve yürütme erklerinin mecliste toplanmasını içeren "Meclis Hükümeti Sistemini" tercih etmiştir. Kurtuluş Savaşı yıllarının hızlı karar alabilme gereksinimi karşısında böyle bir tercihin yerinde olduğunu ifade edelim. Anayasa'nın 2. maddesine göre: "İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder." Yine Anayasa'nın 3. maddesine göre; "Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' unvanını taşır. Milli mücadele meclisimizin, icra vekilleri heyeti üyelerini doğrudan doğruya seçmesi ve istediğinde onları kendi arzuları çerçevesinde değiştirebilmesi ya da onlara emir ve talimat verebilmesi olgusu, 1921 Anayasamızın saf bir meclis hükümeti sistemini benimsediğinin ispatıdır. Bu sistemde, bir devlette devlet başkanına ait olması gereken yetkiler Büyük Millet Meclisi reisine verilmiştir.<sup>15</sup>

1921 Anayasası'nda yargı erki düzenlenmemiş olsa da Meclis fiilen bu erki de özellikle İstiklal Mahkemeleri aracılığıyla kullanmıştır. 1921 Anayasası döneminde çok önemli siyasal devrimler gerçekleşmiştir. Yukarıda zikrettiğimiz milli egemenlik ilkesinin bir monarşiyle bağdaşmasının mümkün olamaması gerçeği karşısında, bu dönemde Meclis'in

<sup>14</sup> GÖZLER, Kemal: Anayasa, s.176; ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, s.3.

<sup>15</sup> GÖZLER, Kemal: Anayasa, s.176-177; ÖZBUDUN, Ergun, 1921 Anayasası, s.51-53-58-60-61; KARPAT, Kemal: Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller, Timaş Yayınları, İstanbul 2010, s.125.



30 Ekim 1922 tarih ve 307 sayılı “Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup, TBMM Hükümet Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı” ile Osmanlı İmparatorluğu sona ermiş ve onun yerine Türkiye Hükümeti'nin geçtiği resmi olarak tüm dünyaya ilan edilmiştir. Hemen izleyen günlerde, 1-2 Kasım 1922'de, Büyük Millet Meclisi'nin 308 sayılı “Heyet-i Umumiye Kararı” ile evvela saltanat ve hilafet makamları birbirlerinden ayrılıyor, 16 Mart 1920'den geçerli olmak üzere saltanat kaldırılıyordu. Bu kararda hilafet makamı ise kaldırılmamış idi. Kurtuluş Savaşı'nın zaferle sonuçlanmasının ardından görevini tamamlayan birinci Meclis yerine seçilen ikinci Meclis, 11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlamıştır. 1921 Anayasası dönemine ilişkin en temel ve devrimci anayasa değişikliği ikinci Meclis tarafından 29 Ekim 1923 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile Cumhuriyet ilan edilerek 1921 Anayasası'nın 1. maddesine : “Türkiye Devletinin şekli-i Hükümeti, Cumhuriyettir.” cümlesi eklenmiştir. Yine bu anayasa değişikliği ile TBMM üyeleri arasından Meclisçe seçilecek olan Cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmış, saf meclis hükümeti sisteminden uzaklaşarak hükümetin kurulmasında parlamenter hükümet sistemine yaklaşan bir kuruluş usulü kabul edilmiştir. 1921 Anayasası döneminin finalinde ise, 3 Mart 1924'te 431 sayılı “Hilafetin İlgası ve Hanedan-ı Osmani-nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun” ile de hilafet hukuken kaldırılmış ve hanedan mensupları ve halife sürgün edilmiştir.<sup>16</sup>

1921 Anayasası, 3. maddesinde “ Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur.” cümlesini ifade ederken, yeni bir devletin kurulduğunu, “Türkiye Devleti'nin” kurulduğunu resmi olarak ilan ediyordu. Meclis'in, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hakimiyet ve Hükümrininin Mümessili Olduğuna Dair 308 Sayılı Heyeti Umumiye Kararı'nda “Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal edip yerine yeni ve milli bir Türkiye Devleti (...) kaim olmuştur.” denmekteydi. Ger-

<sup>16</sup> GÖZLER, Kemal: Anayasa, s.177-178; TUNÇ Hasan-BİLİR Faruk-YAVUZ Bülent: Türk Anayasa Hukuku,s.38; ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, s.28-29-30; KARPAT, Kemal: Türk Demokrasi Tarihi, s. 129.

çekten de Bülent Tanör'e göre: " Osmanlı İmparatorluğu'nun var olduğu tarihte onun toprakları üzerinde çıkarılan 1921 Anayasası, "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur" (md.3) derken yeni bir devletten, "Türkiye Devleti"nden söz etmektedir. 1-2 Kasım tarihli ve 308 No'lu Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hakimiyet ve Hükümraninin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye Kararı... 1921 den beri eski Osmanlı İmparatorluğu tarihe intikal edip yerine yeni ve Milli bir Türkiye Devleti(...)kaim olmuştur demektedir. Devletin adının "Türk Devleti" değil de, "Türkiye Devleti" olması anlamlıdır. Ulusal Kurtuluş Savaşı esas olarak Türk Milliyetçilerinin damgasını taşımakla birlikte, Türk olan ve olmayan unsurların antiemperyalist birliğini temsil ediyordu. Erzurum ve Sivas kongreleri belgeleri başta olmak üzere pek çok tarihsel kaynaktan bu birlik, zaman zaman "İslam ekseriyeti", "bircümle anasırı (unsurlar) İslamiye" gibi terimlerle de ifade olunmuş, bunların "öz kardeş"liği vurgulanmıştı. Bu bakımdan "Türkiye Devleti" ibaresi, etnik kökeni, dili ve kültürü ne olursa olsun, belli bir siyasal coğrafya (Misak-ı Milli sınırları) içinde yaşayan insanların siyasal birleşmesinin en üst noktası olan yeni devleti bütün kucaklayıcılığıyla ifade ediyordu. "Türkiye Devleti" deyiminin kökeni üzerinde de durmak gerekir. 1918 Kasım ayı başında Kars İslam Şurası ile Elviye-i Selase'de başlayan iktidarlaşma olayı devletleşmeye dönüşerek, ilkin Cenub-i Garbî Kafkas Hükümet-i Muvakkate-i Milliyesi'ne, sonra da "Hükümet-i Cumhuriyesi"ne hayat vermişti. Bu devletçiğin anayasası durumundaki "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" 8. ve 9.maddelerinde " Türkiye (Türkiya) Devleti"nden söz ediyor ve mini devletin kaderini onunla birleştiriyordu. Oysa o tarihte bu adı taşıyan bir devlet yoktu; Mustafa Kemal Paşa daha Anadolu'ya bile geçmiş değildi. Varolan "Devlet-i Osmaniyeye" idi ki, kastedilen de bu değildi. "Türkiye Devleti" deyimi burada bilgece bir önsezi ve öngörüyle kullanılmıştı ve Anadolu topraklarında kurulması arzulan devleti kastetmekteydi. İşte şimdi, iki yıl sonra gerçekleşen de buydu. (...) Kars'taki devletçiğin cumhuriyet ilânındaki kademini ötesinde, Ankara'da kurulan rejime hem Anayasasının (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) hem de devletin adı ( Türkiye Devleti) bakımından isim babalığı yaptığı söylenebilir."<sup>17</sup>

<sup>17</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri,s.253-254.

1921 Anayasamız milli egemenlik anlayışının yanı sıra, kendisine felsefi dayanak olarak halkçılık ilkesini seçmiştir. Bu ilke uygulamada halk idaresi ya da demokratik yönetim anlamında anlaşılıyor ve kullanılıyordu. Özellikle Meclisin kendisiyle birlikte, yerel yönetim birimleri olarak şuralar bu sistemin mahalli yapıları idi. 1921 Anayasası'nın başlangıcına temel oluşturan Halkçılık Programı ile bu metnin komisyondan geçen şeklinde metinde siyasal sistemin adı Türkiye Halk Hükümeti olarak ifade ediliyordu. Mustafa Kemal Atatürk, Halkçılık Programı'ndan itibaren Cumhuriyet sözcüğü yerine bazen halk idaresi ve halkçılık deyimlerini dillendiriyordu. Laik bir egemenlik teorisi ile özdeşleştirilen halkçılık kavramı, Atatürk tarafından siyasal sistem ve hükümetlerin halkın eline geçmesi olarak adlandırılıp tanımlanıyordu.<sup>18</sup>

Karpat'a göre; "1920 Sonbaharında milliyetçilik, halkçılık ve madde kalkınma, birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturdular. Kurtuluş Savaşı'nda kazanılan imnenin, bu üç ideolojinin karışımı olduğu söylenebilir. Bu karışım, yerinde bir deyimle halkçı program olarak adlandırılan 13 Eylül 1920 tarihli hükümet programında çok iyi ifade edilmişti. Programın ikinci maddesi şöyleydi: "Büyük Millet Meclisinin yegâne ve mukaddes gayesi, Türk halkını emperyalizmin ve kapitalizmin tahakküm ve zulmünden kurtararak kendi irade ve hâkimiyetinin hakiki sahibi kılmasıdır." Dördüncü maddede, TBMM'nin birincil yükümlülüğünün "halkın maruz bulunduğu sefalet sebeplerini gidererek tarım, eğitim, yargı, maliye, ekonomi ve tüm sosyal alanlarda halkın gerçek ihtiyaçlarını karşılamak üzere gereken yenilikleri uygulamak, kalkınmayı başarmak ve böylece saadet ve refaha giden yolu açmak" olduğu belirtiliyordu. Aynı maddede ulusal birlik ve beraberliğin gerekli olduğunun altı çiziliyordu. "Siyasi ve toplumsal ilkelerini milletin ruhundan almaya önem veren TBMM'nin bu ilkelerin uygulanmasında ulusun gerçek eğilim ve ihtiyaçlarını göz önünde bulunduracağı" da önemle vurgulanıyordu"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.258.

<sup>19</sup> KARPAT, Kemal: Türk Siyasi Tarihi, s.25.

## II. 1921 ANAYASASI'NDA VİLAYETLERDE, KAZALARDA VE NAHİYELERDE YÖNETİM ESASLARI

23 Nisan 1920'de, Ankara'da Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile düşman işgallerine karşı verilen bağımsızlık mücadelesi merkezileşti. Cephede savaşın olanca hızıyla devam ettiği bu dönemde, ordu vasıtasıyla askeri direniş sergilenirken öte yandan mülki yapı üzerine fikirler üretilmeye, kanuni düzenlemeler yapılmaya devam edildi. Cumhuriyet dönemi ve rejiminin ilk ve önemli ideolojik ögesi olarak biçimlenecek olan halkçılık ilkesi, mülki yapı üzerine düşünceler üretildiği bu süreçte düşünsel akım olarak karşımıza çıkacaktır. Zira mülki yapı üzerine yapılan düzenlemelerde halkçılık ilkesinin yoğun bir etkisi hissedilecektir. Halkçılığın en önemli sonucu halkın siyasal yaşama ve yönetime katılmasının dillendirilmesidir. Gerçekten de, 1921 Anayasası'nın idari yönetim ile ilgili maddelerinde ve diğer kanun çalışmalarında hâkim olan anlayış da halkçılığın bu boyutu üzerinden geliştirilmiştir. Adem-i merkeziyet taraftarı olan mebusların hepsi bu anlayışın sözcüleridir. Adem-i merkeziyet taraftarı olmayan mebuslar ise halkçılığın bir başka boyutundan konuya girerek, öncelik olarak halkı baskı altında tutan sosyal yapının yıkılması gerektiğini savunmuşlardır. Zira bu sosyal yapı yıkılmadan yol alma ve halka doğru gitmek anlamsızdır. Değiştirici ve dönüştürücü merkezin yerel üzerinde egemenlik kurması ile bu sosyal yapı kırılacaktır. Netice itibari ile, dönemin halkçılık anlayışının bir tarafında “bir an önce halka gidelim diyenler” ile, diğer tarafında “henüz bunun zamanı değil, sosyal yapıyı değiştirelim, ondan sonra gidelim diyenlerin” mücadelesi vardır.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk: “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşmayan Kanun Tasarıları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, Sayı: 4, Ankara Aralık 2009, s.2. Yerinden yönetim, ademi merkeziyet idari nitelikteki kararların merkez örgütüne ve hiyerarşisine girmeyen kimi organlarca alınmasına imkan tanıyan bir düzendir. Mahalli idareler kanunla kurulur, tanımlayacak olursak, “Yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden alınarak ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan birimlere verilmesidir. Adem-i merkeziyetçi yapıların, yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin, kamu hizmetleri ile ilgili icrai karar alma yetkileri vardır; kararları yerinden yönetim kuruluşlarının yetkili kurullarınca ya da kamu görevlilerince alınır. Bu kuruluşlarda görev alanlar yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanır ya da seçimle işbaşına gelir. Bu yapıların kendilerine özgü ayrı mali bütçeleri vardır ve merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır. Yerinden yönetimler siyasi yerinden yönetimler ve idari yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılır. Siyasi yerinden yönetimlerde devlet egemenliği teklifik göster-

Mustafa Kemal Atatürk, Meclis içinde giderek güçlenen Yeşil Ordu'nun grubu olarak tanımlanan Halk Zümresi'nin programına karşı 13 Eylül 1920'de, TBMM'ye bir beyanname sunar. Buradaki gayesi Halk Zümresi'ni zayıflatmak ve Halk Zümresi'nin bazı üyelerini yanına çekmektir. 1920 ilkbaharında Anadolu'da bazı eski İttihatçı milletvekillerince kurulan Yeşil Ordu, islamiyet ile sosyalizmin birleşiminden oluşan bir düşünce yapısına sahiptir. Mustafa Kemal Atatürk tarafından Meclise sunulan bu beyanname, Türk anayasa tarihinde halkçılık beyannamesi olarak da bilinmektedir ve o dönemde İcra Vekilleri Heyeti'nin hükümet programı olarak da kabul edilmiştir. Konumuz açısından önemli ise, 20 Ocak 1921 tarihli anayasamıza taslak ön metin olarak hizmet etmiş olmasındandır. 31 maddelik Halkçılık Beyannamesi'nin 18 ile 31. maddeleri arasındaki hükümler, mülki idare konusunu içermektedir.<sup>21</sup>

Beyannamedeki 18. maddeye göre Türkiye'nin idari yapısında vilayet-kaza-nahiye sistemi olacaktı, 19. maddeye göre ise vilayetin, manevi şahsiyeti ve tam muhtariyeti olan bir mülki birim olarak düzenlendiğini görmekteyiz. Bu bağlamda vilayet, iç ve dış siyaset, askeri işler, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden fazla vilayete şamil konular dışında, maarif, iktisat, sağlık, ziraat, nafia ve toplumsal yardımlaşmanın tanzim-i idaresi, vilayet meclislerinin yetkisine bırakılmaktaydı. Vilayet meclisleri ise

mez, devlette hukuk birliği de yoktur. Ülke çeşitli kısımlara bölünmüştür. Bunların yasama ve bir dereceye kadar yargı özerkliği bulunur. Yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrı olan ayrı devlet yapıları vardır. Federalizm güzel bir örnektir. İdari yönden yerinden yönetim ise idare hukukunun inceleme alanında olup; yer bakımından yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden diye ikiye ayrılır. Mahalli yerinden yönetimler mahalli bölgede yaşayanların sadece orada oturmalarından kaynaklanan mevcut, müşterek ve genel idari çıkarlarını korumak gayesiyle kurulan özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistemdir. Bu mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliği, idari özerkliği, ayrı mal varlıkları vardır ve de merkezin vesayet denetimine tabidirler. Hizmet yönünden yerinden yönetimler ise, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik özellikteki bazı kamu hizmetlerinin, kamu tüzel kişiliği bulunan merkezden ayrı kamu kurumlarınca yerine getirilmesi anlamındadır. KELEŞ, Ruşen-YAVUZ, Fehmi: Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1983, s. 17-18; AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER Murat-KAYA Cemil: Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları 7.Genişletilmiş ve Güncellenmiş Baskı, Ankara 2016, s.184-185; GİRİTLİ İsmet- BİLGEN Pertev-AKGÜNER Tayfun- BERK Kahraman: İdare Hukuku, Der Yayınları 7.Tıpkı Basım , İstanbul 2015, s.252-254; TAN, Turgut: İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Güncelleştirilmiş 4.Bası, Ankara Eylül 2015, s.94-95; GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2014, s.73-86; ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2016, s.205-220.

<sup>21</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk: "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, s.3

20. maddeye göre, her beş bin nüfus için bir üye olmak şartıyla ve genel oyla vilayet halkı tarafından seçilecek ve üyelerinin görev süresi aynı TBMM gibi iki yıl olacaktır. Büyük Millet Meclisi ile görev sürelerinin özdeş olması, aslında mülki sistem ile siyasi sistem arasında ilinti kurma anlayışının bir ispatıdır. Metnin 21. maddesine göre, idare heyeti vilayet meclisi üyeleri arasından vilayet meclisince seçilecektir. Bir reis ve dört üyenin görev alacağı bu idare heyeti, icra yetkisine sahip olacaktır. Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi 22. maddeye göre Vali olacaktır. Ama valinin idare-i mahalliyeye karşı vaziyet ve görevi sadece murakabeden ibaret olacaktır. 1913 Kanunu-ı Muvakkati'nden farklı olarak Halkçılık Beyannamesi'nde Valinin icra yetkileri elinden alınmıştır. Kazalar ise 23. maddeye göre sadece idari ve inzibati bölümlerdir ve başlarında BMM Hükümeti tarafından atanan valinin emri altında çalışan kaymakam bulunur. Kazanın manevi şahsiyeti (tüzel kişilik) yoktur.<sup>22</sup>

Halkçılık Programı'nın 24 ile 29. maddeleri arasında nahiyeler düzenlenmiştir. Nahiyeler muhtariyete sahip manevi şahsiyetlerdir (tüzel kişilik). Nahiyeye, yönetim açısından bir nahiyeye meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdüre sahiptir. Nahiyeye meclisi genel oyla halk tarafından seçilecektir. Nahiyeye meclisi, bir nahiyeye müdürü ve idare heyeti seçecektir. Nahiyeye meclisinin iktisadi, kazai ve mali yetkileri vardır. Bu yetkilerin derecesi, kavanin-i mahsusa ile yani özel kanunlar ile belirlenecektir. Bu düzenleme dikkatlice incelendiğinde Halkçılık Beyannamesi ile nahiyenin taşra idaresinin temel idari birimi olarak düşünüldüğü gerçeği gözlerden kaçmayacaktır. Zira nahiyelere en geniş yetkiler verilmiştir. Örneğin 1913 Kanun-ı Muvakkati'nde nahiyeye idaresi düzenlenmemiştir. Yerel taşra idari birimlerine tanınan bu geniş yetkilerin denetlenebilmesi amacıyla, Halkçılık Beyannamesi 30. ve 31. maddelerinde güvenlik önlemi olarak umumi müfettişlikler kurumu düzenlenmiştir. Özetleyecek olursak; 1921 Anayasası'na öncülük eden ve başlangıç metni olarak kabul ettiğimiz Halkçılık Beyannamesi'ndeki bu hükümler, aslında yeni

<sup>22</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk: "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, s.3-4.

bir idari sistemin inşası olup halka yönetimin her kademesinde söz ve yetki imkânı sunmuş ve bu kapsamda yerele geniş mahalli idari özerklik tanımıştır.<sup>23</sup>

Anayasacılık tarihimiz açısından 1921 Anayasamız'ın getirdiği yerinden yönetim ilkeleri bağlamında diğer tüm anayasalarımızdan farklı olduğunu yukarıda zikretmiş idik. Sadece 24 maddeden oluşan ve bünyesinde temel haklara ve yargı erkine dahi yer vermeyen bu Anayasa'nın 14 maddesinin konularının yönetim esasları ile ilintili olması güçlü bir yerel demokrasi anlayışı ile açıklanabilir. 1921 Anayasası ulusal egemenlik ilkesini getiren devrimci bir anayasa olmasının ötesinde, ülke unsuru bağlamında "Memalik-i Osmaniye terimi yerine "Türkiye" terimini tercih etmiştir. Aslında bu tercih, çokuluslu feodal imparatorluk anlayışı yerine, ulusal devlet-ulusal yurt kavramları bazında yeni bir üniter devlet ve ülke kabulünü de ortaya koymaktadır. Anayasa zaten yeni devletin adını Türkiye Devleti olarak koymuştu, şimdi ise ülke topraklarını Misak-ı Milli'ye uygun ve ona özgü ulusallık anlayışı içinde, Türkiye olarak belirlemekteydi. Tüm bu süreçler ulus devleti de müjdelemekteydi.<sup>24</sup>

1921 Anayasası, yerel meclislere dayalı idari özerk yönetim biçiminde bir idari sistem anlayışını hayata geçirmiştir. Anayasa'nın 10. maddesi hükmünün hukuki bağlayıcılığında ülke, "coğrafi ve iktisadi" bakımdan üç yönetim birimine ayrılır. Vilayetler, kazalar ve nahiyeler. Anayasa'nın 11. ve 16. maddelerinin normatif hukuki gücüyle, vilayetler ve nahiyeler tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahip yönetim birimleridir. Yine Anayasa'nın 11.13.17.ve 20. maddelerinin normatif hukuki gücüyle hal-koyu ile seçilen vilayet ve nahiye meclisleri bu idari birimlerin temel organlarıdır. Vakıflar, medreseler, sağlık, eğitim, geçim, tarım, bayındırlık ve toplumsal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idaresi, vilayet meclisle-

<sup>23</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk: "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyanamesi, s.4.

<sup>24</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul Aralık 2007, s.84; TANÖR Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.264.

rinin yetkisi dahilindedir. Anayasa'nın 11. maddesi bağlamında, iç ve dış siyaset, şer'iyeye, askeri, yargısal işler, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden çok ili ilgilendiren alanlar merkezi üniter devletin yetki sahasındadır. Örgütlenme ilkeleri açısından vilayet meclisleri, mahalli idari özerk yapılardır ama vilayet meclislerinde icra yetkisi yoktur. Anayasa maddede 13 gereği icra yetkisi vilayet meclisi tarafından seçilmiş yönetim kurulundadır. Büyük Millet Meclisi, hatırlanacağı üzere Meclis hükümeti sisteminin gereği olarak yürütme ve yasama erklerini kendi bünyesinde toplamış idi.<sup>25</sup>

1921 Anayasası'nın 14. maddesine göre, vilayetlerde Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve mümessili olarak mevcut olacak valinin görevi, devletin ve kamu bürokrasisinin ortak ve genel işlerini yürütmektir. Vali sadece bir murakabe fonksiyonunu icra ederken devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında bir anlaşmazlık ve çatışma doğarsa duruma el koyabilecektir. Ayrıca vilayetlerin, ekonomik ve toplumsal ilişkileri esas alınarak birleştirilmeleri suretiyle, genel müfettişlik bölgeleri oluşturulmuştur. Genel müfettişlik bölgelerinin genel güvenliğinin korunması, bütün işlemlerinin denetim ve teftişi, genel müfettişlik bölgesine giren vilayetlerin ortak işlerinde uyumun sağlanması görevi genel müfettişlere aittir. Genel müfettişler, devletin genel görevleri ile mahalli yönetimlere ait vazifeleri ve alınan kararları sürekli denetlerler. 1921 Anayasası'nda düzenlenen umumi müfettişlik mntikaları ve umumi müfettişler sayesinde adem-i merkezîyet ile idarenin esas olduğu ülkede, bölümlerin merkezle sıkı irtibatının sağlanması hedeflenmişti. Encümene göre, genel müfettişlikler kapsamlı ve geniş yetkiler ve sıkı denetim, teftiş esaslarına tabi oluyordu. Herşeyden öte, teftişten de bağımsız olarak, umumi müfettişler yurt genelinde üniter yapıyı korumakla mükellefi. Nahiyele ise aslında Anayasa'nın 16 ile 21. maddeleri arasında düzenle-

<sup>25</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s.84; TANÖR Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.263-264; YAYLA, Yıldızhan: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif, s.119-127; GÖRMEZ, Kemal: "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4/2000, Ankara 2000, s.82-83; ÇAĞDAŞ, Tülin: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Yıl: 2011, Cilt: XXX, Sayı: 1, İstanbul 2011, s.403; KIRIŞIK Fatih-SEZER Özcan: "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı:2, Ankara Nisan 2006, s.12-13-14.



nen hükümler sayesinde 1921 Anayasası yerel yönetim sisteminin halka en yakın idari birimleridir. Nahiye halkı tarafından doğrudan doğruya seçilecek nahiye meclisi, bir nahiye yönetim kurulu ve nahiye müdürü seçecektir. Nahiye meclisi ve idare heyetinin yargısal, iktisadi ve mali yetkileri de bulunmakta idi. Burak Çelik'e göre: " 1921 Anayasası'nın öngördüğü yönetim dizgesinde, yerinden yönetim kuralı, özekçilik ayrıklığıdır. Böylece, Anayasa'nın birinci maddesinde öngörülen, yönetim yönteminin, halkın yazgısını doğrudan doğruya ve eylemli olarak yönetmesi temeline dayandığı biçimindeki düzenlemesine, yalnız TBMM ile ve ulusal ölçekte değil, en küçük biriminden başlayarak yerel ölçekte de işlerlik kazandırılması öngörülmüştür. Yerinden yönetimi gerçekleştirmenin kurum ve araçlarıysa, seçime dayalı organlardan oluşan tüzel kişilikler, yürütsel karar alabilme ve uygulama yetkisi ve idari özerklik olarak saptanmıştır".<sup>26</sup>

1921 Anayasası'nın adem-i merkezîyetçilik tercihinin siyasal ve sosyo-kültürel sebepleri çeşitlidir. 1921 Anayasası, idarenin örgütlenmesi bakımından getirdiği yönetim esasları bakımından aşağıdan yukarı bir yönetim yapısını geliştirme kararlılığında. Bu, Osmanlı-Türk idare geleneğinden çok farklı bir siyasal felsefeye de adım atmaktır. Nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmıştır.<sup>27</sup>

1921 Anayasası'nın Osmanlı-Türk anayasal tarihinde hiç görülmedik içerikte yerinden yönetim ilkelerine ağırlık vermiş olmasının nedeni, Milli Mücadele Meclisi'ne hâkim olan halkçılık anlayışıdır. Yerel demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerini nahiye şuralarına kadar götüren, nahiye müdürlerinin seçimle işbaşına gelmelerini ve gerektiğinde görevlerinin son bulmasını yani azledilmelerini sağlayan, nahiyelere

<sup>26</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s.84-85; SELVİ, Haluk, Sorularla Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, s.175; TANÖR Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.265; ÇAMURCUOĞLU, Gülden: 1921 Anayasası Ve Egemenliğin Gelişimi, s.248-249.

<sup>27</sup> TANÖR Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.265; AKIN Rıdvan; "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyasını Müzakeresi", Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 1992, s.357.

kadar idari özerklik tanıyan bu tercih, kaynağını deneyimlerden, yani 1918-1920 arasında Anadolu ve Trakya'da oluşan ve açıkça iktidarlaşan yerel güçlerden, yerel kongre iktidarlarından sağlamıştır.<sup>28</sup>

1921 Anayasası'nın güçlü yerel yönetim ve mahalli idarelerin idari muhtariyetini tanımasının altında yatan bir neden de ittifak siyasetleridir. Dış politikada ittifak arayışlarının temelinde ve özellikle de Sovyet Rusya ile olan ilişkilerde bu çaba görülebilir. Gerçekten de yerel meclislerin şuralar anlayışı ile Sovyet modeli arasında yakın benzerlikler vardır. Atatürk de bu benzerliklere dikkat çekerken yeni yönetimin temelini şuralara dayandığını ifade etmiş ve Ruslar buna "Sovyet idaresi derler." demiştir. Atatürk, 3 Ocak 1922 günü yaptığı konuşmasında aynen şu ifadeleri kullanmıştır: "*Milletimizin bugünkü idaresi, hakiki mahiyeti ile bir halk idaresidir. Ve bu idare tarzı, esas danışma olan şura idaresinden başka bir şey değildir. Ruslar buna Sovyet idaresi derler.*" 30 Ağustos zafesinden 4 ay süre geçtikten sonra, 1922 yılı Aralık ayında bir konuşmasında, "*Türkiye Devleti'nin bir meclis, bir şura hükümeti ile idare olunduğunu ve sonsuza kadar böyle idare olunacağını da*" belirtmiştir. 29 Ocak 1921'de Sovyet temsilcisi Eşba'ya ise düşüncelerini şöyle açıklamıştır.: "*Biz aynı zamanda despotik yönetim tarzına alışık olan memur kitleleriyle de mücadele etmek zorundayız. Şimdi bütün köy, kasaba ve vilayetler, halkın seçtiği şuralar tarafından yönetilecektir. Genel anlamda şunu diyebiliriz ki, bizim yönetim sistemimiz Bolşeviklerinkine yakındır. Bence aradaki fark şundan ibarettir. Sizde üst organlar, alt organların temsilcilerinden oluşturulur. Bizde ise bütün organlar doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Böylece geniş bir yerel muhtariyet kurulmuş olup, hakimiyet halkın eline geçmektedir.*"<sup>29</sup> Atatürk'ün Bolşevik olmadığı bilinen bir gerçeklik-

<sup>28</sup> Encümen-i Mahsus raporunu sunan İsmail Suphi Bey'e göre "Encümen memur yönetimin o günkü biçimine resmen ilanı harp etmiş, memurin şebekesini kırmaya ahdetmiş, memurların halk tarafından intihap edilmesini ve bu suretle halkın doğrudan doğruya kendi işini görmesi esasını kabul etmiştir." Vehbi Bey'e göre "Mahalli Teşkilat olmadıkça memlekette meşrutiyet var demek de yanlıştır." Necip Bey ise "İdare-i dahiliyenin" belediyelere verilmesini savunurken, Tahsin Bey de "genel güvenlik konularının bile yerel yönetimlere bırakılması" temennisinde bulunmuştur. TANÖR Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.266-267.

<sup>29</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s.85; PE-RİNÇEK, Doğu: Kemalist Devrim-4 Kurtuluş Savaşı'nda Kürt Politikası, Kaynak Yayınları, İstanbul 1999, s.267.

tir. Zira kendisi Türk Devrimi'ni savunmaktadır. Bu makalenin yazarına göre, bu konuşmalarının altında yatan temel neden dış politikada Sovyet desteğini sağlamaktır.

Meşrutiyet dönemi mirasının da 1921 Anayasası'nın yönetim ilkeleri saptanırken etkili olduğu dile getirilmektedir. Anayasa komisyonu raportörü İsmail Suphi Bey bu olguyu doğrular nitelikte şu ifadeleri kullanmaktadır: *"Biliyorsunuz ki, nahiye meselesi bugünün meselesi değildir. İstanbul Meclis-i Mebusanı senelerce bununla uğraşmış ve bugün elinize verilen nahiye mevvağı, esasen İstanbul Meclis-i Mebusanı Encümenlerinde bu şekle kariş esas iktisap eylemiştir.."* Unutulmamalıdır ki; 1920 yılında Osmanlı Mebusan Meclisi, nahiye yönetimlerinin kurulması ile ilgili incelemeler yapmak üzere Avrupa'ya heyetler göndermiştir. Ayrıca 1921 Anayasası'nda vilayetin yerel işleri olarak kabul edilen eğitim, iktisat, sağlık ve tarım alanlarındaki işlerin büyük bir bölümü zaten 1913 tarihli bir geçici yasayla yani kanun-ı muvakkat ile il genel meclislerine bırakılmıştı.<sup>30</sup>

Osmanlı İmparatorluğu içinde yer alan bir tür özerkliğe sahip ve Tanzimat ile başlayan merkezileşme çabalarından rahatsız olan yerel sermaye ve Kürt aşiretlerini de denetim altında tutarak, milli mücadele açısından bir zaafiyet ortamının doğmaması için kontrollü bir yerel idari özerklik anlayışının, özellikle stratejik olarak merkezîyetçi Kuvay-ı Milliye önderliğince kullanıldığını söyleyenler de vardır. Bunu ifade eden görüşe göre, savaş sonunda bu söylemden tamamen vazgeçilerek, merkezîyetçi 1924 Anayasası, yasalar ve uygulamalar kabul edilecektir.<sup>31</sup> Biz bu görüşü ifade edenlere katılmıyoruz. Zira 1921 Anayasası'nın hiçbir zaman bir siyasi özerkliği zaten içermediği ve ilgili hükümlerin aslında mahalli idare anlayışına uygun bir biçimde idari özerkliği vurguladığı 1921 Anayasası'nın hukuki normları ile sabittir. Bu bağlamda 1921 Anayasası'nın etnik topluluklara bir siyasi özerkliği değil, mahalli idarelere bölge ve vilayet ayrımı yapmadan idari özerkliği güçlü bir biçim-

<sup>30</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s.85-86.

<sup>31</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk; Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s.455-456.

de sağladığı hukuki gerçekliğinin herkes farkında olmalıdır.<sup>32</sup> Üniter bir devlette devletin egemenliğini taşıyan erkler yasama, yürütme ve yargı erkleridir. 1921 Anayasası'na göre üniter bir devlet olan Türkiye'de yasama yetkisi TBMM'dedir. Korporatif federalizme dayalı siyasal özerklik anlayışının 1921 Anayasası çerçevesinde yer almadığı hukuken açıktır. Zira üniter devletin yasama, yürütme organları yanında egemenlik ve millet unsuru da tektir. Üniter bir devlet olan Türkiye'de, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde hiçbir zaman millet unsurunu hukuken ayırıştırarak bir anayasal hüküm yoktur. Türk anayasa tarihi mirasında, Türk Devleti ve milleti, ülkesi ve milleti ile hep bölünmez bir bütün olmuştur.

Heper'e göre Atatürk, Kürtler konusunda samimidir. Atatürk 1.Dünya savaşı sırasında 13. Kolordu Komutanı Yardımcısı Ahmet Cevdet Paşa'ya gönderdiği telgrafta. "Kürt kardeşlerimizin devlete bağlılığını arttırmak, refahını ve gelişimini sağlamak için, Osmanlı Devleti'nin parçalanmaması koşuluyla, onlara her türlü hak ve ayrıcalık vermekten yanayım" demiştir. 1920'de Güney Cephesi Komutanı Nihat Anılmış Paşa'ya gönderdiği notta: "Yerel politikamızın genel çizgileri, Kürtleri sivil ve askeri görevlere getirerek onların gönlünü almak ve Kürt liderleri bize bağlayan bağları kuvvetlendirmektir." cümlelerini ifade etmiştir. Namık Kemal'in ve Ziya Gökalp'in milliyetçilik hakkındaki görüşleri, yaptıkları kültür vurgusu onu etkilemiştir. Namık Kemal'in ve Ziya Gökalp'in milliyetçilik görüşlerinde, müslüman ötekine de yakın bir ilgi vardır. 1 Mayıs 1920'de Atatürk, kültür milliyetçiliği temelli konuşmasında şunları ifade ediyordu: "Saygıdeğer meclisinizi oluşturanlar yalnızca Türk ya da Çerkez veya Kürt değildir, bütün islami unsurların oluşturduğu bir topluluktur ve böyle güçlü bir bağla bir arada tutulmaktadır. (...) Türkiye'de Türkler ve Kürtler vardır. Onları birbirinden ayıramayız. Ulus yalnızca bir unsurdan oluşmaz. Çıkarlarımız birbirine bağlıdır."<sup>33</sup> Atatürk açık bir şekilde, aslında üniter devlette milletin, sosyolojik, kültürel ve de en önemlisi hukuksal bütünlüğünü vurgulamıştır.

<sup>32</sup> ÇAĞDAŞ, Tülin: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik,s.403; KIRIŞIK, Fatih-SEZER, Özcan: "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", s.12-13-14.

<sup>33</sup> HEPER, Metin: Devlet Ve Kürtler, Doğan Kitap, 3.Baskı, İstanbul 2010, s.183-184-185-186-187-188.

Kısa süre sonra, 1924'te siyasal Kürtçü bir Kürt delegasyonunun yerel siyasi özerklik temelli federalizm talebi ret edilmiş, güneydoğu ille-  
rinde bazı karışıklıkların çıkması ve daha önce devletin yanında saf tutan  
bazı Kürt şeyhleri ve ağalarının artık işbirliğine sıcak bakmamaları nede-  
niyle güneydoğu bazı politikalar değişmiş, geniş idari özerklik temelinde  
mahalli idare yanlısı bakış sonlandırılmıştır. Bunun somut açılımını  
İsmet İnönü'nün eski başbakanlardan Ferit Melen'e yaptığı şu konuş-  
mada bulabiliriz: "Kürtlere Atatürk çok geniş idari yerel özgürlükler ve-  
recekti. (...) Ancak ne zaman ki, Cumhuriyet'i sıkıştırmak ve isteklerini  
elde etmek isteyen İngilizler özellikle siyasal Kürtçü Kürt aşiretleri elde  
edip ayaklanmalarını sağladı, Atatürk o andan itibaren kesin kararını  
verdi." Atatürk'ün güneydoğunun feodal ağalık düzeninden, kendine  
özgü toplumsal ve yönetsel geleneklerinden hoşnut olmadığı, bu ol-  
guların Cumhuriyet'in, muasır medeni batılı devletlerin seviyesini aşma  
projesine de engel teşkil edeceğini düşündüğü aşikârdır. Gerçekten de  
Atatürk'ün en temel ülküsü, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini geç-  
mesi idi ve bunu sağlamak için de gerektiğinde İngilizlerle işbirliği yapan  
etnik bölücü siyasal Kürtçülüğü destekleyen Kürtlere karşı, devletin be-  
kası ve milletin bölünmezliğinin korunmasında, zaruri hukuki önlemler  
almaktan kaçınmadı.<sup>34</sup>

Atatürk, 30 Ağustos 1922'deki Büyük Taarruzdan sonra, 14 Ocak  
1922'de bir yurt gezisine çıkmıştır. Bu yurt gezisinde Eskişehir'den son-  
raki durağı İzmit'tir. Atatürk, 16/17 Ocak 1922'de Körfeze bakan tepe  
üzerindeki İzmit Kasrı'nda, İstanbul'dan gelen gazetecilerle konuşmuş-  
tur. Orada, Akşam gazetesi yazarı Falih Rıfkı Atay'ın bir sorusu üzeri-  
ne Atatürk, Musul ve Kürtler konusuna değinmiştir: Atatürk, "*Musul,  
ulusal sınırlarımız içindedir. Bu ulusal sınır değişimini de ben bulmuştum*"  
dedikten sonra şunları söylemiştir: "(...) *Musul'u da kendi topraklarımız  
içine alan sınıra ulusal sınır demiştim. Gerçekten o zaman Musul'un güne-  
yinde bir ordumuz vardı. Fakat biraz sonra bir İngiliz kumandanı gelmiş  
ve İhsan Paşa'yı aldatarak orada oturmuş. Musul, bizim için çok önemlidir.  
Birincisi Musul'da sınırsız servet oluşturan petrol kaynakları vardır. İkincisi*

<sup>34</sup> HEPER, Metin: Devlet Ve Kürtler, s. 183-184-185-186-187-188.

onun kadar önemli olan Kürtlük sorunudur. İngilizler, orada bir Kürt hükümeti kurmak istiyorlar. Bunu yaparlarsa, bu düşünce bizim sınırlarımız içindeki Kürtlere de yayılır. Buna engel olmak için sınırı güneyden geçirmek gerekir...” Özetle Atatürk, 16/17 Ocak 1922 gecesi, İzmit’te, Falih Rıfkı Atay’ın sorusuna verdiği yanıtta, sınırlarımız içinde ve hatta dışında Kuzey Irak’ta bağımsız bir Kürdistan kurulması düşüncesine karşı olduğunu çok açık bir biçimde ifade etmiştir. Yine o gece, İzmit’te, Vakit gazetesi başyazarı Ahmet Hamdi Yalman Bey, Atatürk’e, “Kürt sorununa değinmiştiniz” diye konuya girerek, şu soruyu sormuştur: “Kürtlük sorunu nedir? Bir iç sorun olarak değinseniz iyi olur?” Atatürk, bu soruya şu yanıtı vermiştir: “Kürt sorunu, bizim yani Türkiye’nin çıkarları için kesinlikle söz konusu olmaz. Çünkü bizim ulusal sınırlarımız içinde Kürt ögeleri öylesine yerleşmişlerdir ki, pek sınırlı yerlerde yoğun olarak yaşarlar. Bu yoğunluklarını da kaybede ede ve Türklerin içine gire gire öyle bir sınır oluşmuştur ki, Kürtlük adına bir sınır çizmek istesek, Türkiye’yi mahvetmek gerekir. Örneğin, Erzurum’a giden, Erzincan’a, Sivas’a giden, Harput’a kadar bir sınır çizmek gerekir. Ve hatta Konya çöllerindeki Kürtleri de göz önünde tutmak gerekir.” Atatürk, Kürt sorunuyla ilgili durum tespiti yapıp, görüşlerini belirttikten sonra, soruna şöyle bir çözüm önermiştir: “Bu nedenle, başlı başına bir Kürtlük düşünmekten çok Anayasamız gereğince zaten bir çeşit özerklik oluşacaktır. O halde hangi bölgenin halkı Kürt ise onlar kendi kendilerini özerk olarak yöneteceklerdir. Bundan başka Türkiye’nin halkı söz konusu olurken onları da beraber ifade etmek gerekir. İfade olunmadıkları zaman bundan kendileri için sorun çıkarırlar. Şimdi TBMM, hem Türklerin hem de Kürtlerin yetkili temsilcilerinden oluşmuştur. Ve bu iki öge, bütün çıkarını ve bütün yazgılarını birleştirmiştir. Yani, onlar bilirler ki bu ortak bir şeydir. Ayri bir sınır çizmek doğru olmaz.”<sup>35</sup>

Atatürk, “Anayasamız gereğince zaten bir çeşit özerklik oluşacaktır” cümlesiyle, 1921 Anayasası’ndaki yerel yönetime ilişkin, idari özerkliğe ve de tüm ülkeye yönelik maddelere gönderme yapmaktadır. Bu maddeler ve anayasa sadece Kürtlerin yaşadığı ve ikamet ettiği bölgeleri değil, bütün Türkiye’yi kapsar. Bu anayasa maddelerinde kullanı-

<sup>35</sup> MEYDAN, Sinan : Cumhuriyet Tarihi Yalanları, İnkılap Kitabevi, İstanbul 2010,s.309-310-311-312-313.

lan özerklik tabiri yerel yönetim anlayışını ve yerel işleri içermektedir. Vilayet kurullarının yerel işleri idare etmesi kastedilmektedir. Bu işler ise; evkaf, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık, sosyal yardım işleridir. Üstelik vilayetler bu işleri kendi başlarına değil, hükümetlerin önerisi üzerine Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak kanunlar gereği yerine getirebileceklerdir. Ayrıca vilayetlerin, dış ve iç politika, adli ve askeri işler, dinsel işler, birçok ili ilgilendiren işler ve de uluslararası ekonomik ilişkilerle ilgilenmesi hukuken mümkün değildir. Burada bir çeşit özerklik ifadesinden anlaşılması gereken güçlü yerel yönetimlerdir. İdari anlamda özerkliktir. Atatürk'ün kast ettiği asla ve kat'a siyasi özerklik temelli federalizm değildir. Zaten bu vilayetlerin manevi kişiliğe (tüzel kişilik) sahip özerk yapılar olması olgusu 1924 Anayasası ile kaldırılmış, güçlü merkezîyetçi bir idare esasına geçilmiştir. Atatürk, *"Türkler ve Kürtler, bu iki öge, bütün çıkarını ve bütün yazgılarını birleştirmiştir. Yani, onlar bilirler ki bu ortak bir şeydir. Ayrı bir sınır çizmek doğru olmaz"* diyerek siyasi özerklik taleplerini, federalizm taleplerini, tekrar kesin olarak reddetmiştir<sup>36</sup>.

### III. SİYASAL YERİNDEN YÖNETİMİN REDDİ YA DA MUHTARİYETİN SINIRLILIĞI

1921 Anayasası'nda Anadolu'nun merkeze, çevrenin siyasi merkeze, elitlere duyduğu bu tepkinin sonucu olarak doğan yerel demokratik katılım ve özerklik tercihi bir kez daha tekrarlamak gerekirse; idari yerinden yönetimle ilgili olup, yerel şuralara hiçbir şekilde yasama yetkisini tanımamaktadır. Her ne kadar Anayasa'da yer yönünden yerinden yönetim usulü asli ve genel olsa da; Anayasa içeriğinde hüküm altına alınan umumi müfettişlik kurumu dikkate alındığında, anayasa koyucu asli kurucu iktidarın tam mutlak bir idari muhtariyet önermediği tartışmasızdır. Federalizm, evleviyetle, zaten hukuken mümkün değildir.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> MEYDAN, Sinan: Cumhuriyet Tarihi Yalanlar, İnkılap Kitabevi, İstanbul 2010, s.309-310-311-312-313-314.

<sup>37</sup> ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk; Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s.402; AKIN Rıdvan, TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul 2001, s.216; YAYLA Yıldızhan; Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri (Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Zezaif), s.105-128-129-130.

Tanör'e göre: "1921 Anayasası'nın içerdiği, Vilayet ve Nahiye Şuraları doğrudan demokrasi değil temsili (yerel) demokrasi kurumlarıdır. Ayrıca bunların "Muhtariyeti" (özerklik) tanınmış olmakla birlikte, bu özerklik idari alanla sınırlıdır, 'halkın mukadderatı'nı ilgilendiren siyasal bir yönü yoktur. Fakat yerel temsili kurumlar eliyle vilayet ve nahiyeler halkının yönetime katılma hakkının hiçbir Osmanlı-Türk Anayasası'nda o gün bugün bunca geniş tutulmadığı hesaba katılırsa, TEK'in 1.maddesindeki "İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir" hükmünün bu durumla da ilgili olduğu düşünülebilir. O halde, TEK sisteminde merkeziyet usulü sınırlı ve hatta istisnaidir, yerinden yönetim ise asli ve geneldir. Bunun kurum ve araçları, seçimlerle oluşan organlar ve tüzel kişilikler, icrai karar alabilme yetkileri ve özerkliktir. Nahiye yönetiminin bile iktisadi, mali ve hatta yargısal yetkilerle donanması ve seçimle oluşması, özerkliğin boyutları konusunda bir fikir verir. Böylece klasik Osmanlı sisteminin ve Kanun-ı Esasi'nin öngördüğü geleneksel merkeziyetçi sistem tersine çevrilmiş, yerinden yönetime ve idari özerkliklere ağırlık verilmiştir."<sup>38</sup>

İlber Ortaylı'nın tespitiyle: "Türkiye'de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören, geçmişte ve zamanımızda (...) bir statü; Ankara'daki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hazırladığı 1921 Anayasası'nın hükümleriyle getirildi. Ancak devralınan devlet ve toplum yapısının ilk başta böylesi bir merkez dışı niteliğe bürünmesinin imkânsız olduğunu ve böyle bir yapının kısa bir süre için dahi olsa kurumsallaşamadığını da belirtmektedir. Bununla birlikte 1921 Anayasası demokrasi tarihimizin kayda değer bir sahifesidir."<sup>39</sup>

1921 Anayasası'nın düzenlediği yerinden yönetim kurumları ve mekanizmaları uygulanamamıştır. Bazı bölgesel ya da yerel örgütlenmeler, kongreler, "Üçüncü Edirne ve Pozantı Kongreleri ile Oltu Şura

<sup>38</sup> TANÖR, Bülent; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.265-266; Bkz.YAYLA, Yıldızhan; Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif,s.126-127-130-131; AKIN Rıdvan; "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyasını müzakeresi", Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 1992, s.354-355-356-357.

<sup>39</sup> ORTAYLI İlber; Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, s.207-208; ÖNEN, Nizam-REYHAN, Cenk; Müllkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s.403.



Hükümeti” örneklerinde olduğu gibi, Büyük Millet Meclisi döneminde de, bir süre daha faaliyet göstermişler ve yerel demokrasiyi uygulamışlardır. Ama bunlar 1921 Anayasası'nın düzenlediği değil reddettiği kurumlardır. Zira bunlar, 1918-1920 yerel kongre iktidarları döneminin uzantılarıdır.<sup>40</sup>

Kurtuluş Savaşı döneminde, Teşkilat-ı Esasiye Kanunun yapısına ve yerel yönetim anlayışına uygun olarak ülke yönetimine dair çıkarılmak istenen kanun tasarıları yasalasmadı; böylelikle 1921 Anayasası'nın ilgili maddeleri uygulama alanına sokulmadı. İdare-i Hususiye-i Vilayet Kanun Tasarısı, Karye ve Nevahi Kanun Tasarısı yasalasmayan bu tasarlara örnektir. 1921 Anayasasının düzenlediği umumi müfettişlikler ile ilgili yasa tasarısı da Meclis gündemine girmekle birlikte yasalasmayan ülke yönetimine ilişkin tasarılarıdır.<sup>41</sup>

Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun 1923 seçim bildirgesinde de yer alan bu tasarılarıdaki “ Vilayet Muhtariyeti” ve Şuralar Kanunu” vaadinin gerçekleşmemesinin altında yatan neden, ulusal iradenin “yegâne tecelligahı” olarak meclisi gören ve ulus devletinin kuruluşunda “her vilayetin veya her mıntıkanın ayrı ayrı birer idare teşkil etmesinin” ulus devletinin kurulmasında yaratabileceği riskten ötürü, dönemin siyasi koşulları gereği zorunlu olarak tercih edilmesi gereken merkezîyetçi anlayıştır.<sup>42</sup>

Tabandan tavana doğru halkçı bir yapıyı özendirilmesi açısından, merkezîyetçi Türk siyasal yönetim deneyiminden çok farklı bir siyasal anlayışa dayanan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yerel mahalli idarelerle ilintili hükümleri uygulanmamış olmakla birlikte, geleceğe dönük bir devlet-hükümet-sistem ve toplum modeli olabilme başarısını gösterebilmişlerdir. Hiç kuşkusuz erken Cumhuriyet dönemindeki bu vazgeçiş, kuruluş olgusuyla açıklanabilir. Zira milli

<sup>40</sup> TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.266-267.

<sup>41</sup> ÖNEN, Nizam- REYHAN, Cenk: Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi, s.1-2;

<sup>42</sup> TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s.266-267.

mücadele sonrasında Türk Devrimi kurtuluştan kuruluşa eriştiği süreçte öngördüğü egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu, modern, demokratik ve laik yeni devlet ve toplum düzenini hayata geçirebilmek amacıyla zaruri adımlarını atarken, siyasal tercihini üniter yapıdan yana yapma mecburiyetini hissetmiştir.<sup>43</sup>

Türkiye tarihinin yerel yönetimlere geniş idari özerklik veren, bu anlamda en demokratik düzenlemeyi öngören 1921 Anayasası, savaşın bitmesi ve Cumhuriyet'in kurulması ile 1924'de hazırlanan yeni Anayasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

## SONUÇ

1921 Anayasası, Türk Anayasa tarihinde, yerel yönetim ilkelerine içeriğinde en çok yer veren anayasamızdır. Ulusal kurtuluş mücadelemizi yürüten Büyük Millet Meclisi'nde hakim olan dönemin gözde halkçılık anlayışının etkisiyle Anayasa'nın böyle bir bilinçli tercihte bulunduğu şüphesizdir. 20 Ocak 1921'de Meclis tarafından kabul edilen 1921 Anayasamızın temelinde, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk tarafından Meclis'e hükümet programı olarak sunulan ve 18 Eylül 1920'de Meclis'te okunan, demokrasi ve anayasa tarihimizde Halkçılık Beyannamesi olarak bilinen metin bulunmaktadır. Meclis Anayasa Komisyonu'nun bu metni temel olarak hazırladığı Anayasa tasarısı metni 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun olarak büyük Millet Meclis tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Yerel katılım ve yerel demokrasinin hakim kılındığı 1921 Anayasası'nda, idari sistem içinde, mahalli yer yönünden yönetim ilkeleri düzenlenmiştir. Taşra örgütlenmesinde yerinden yönetim yapıları, Anayasa'nın 10. maddesi hükmü çerçevesinde vilayetler, kazalar ve nahiyelerdir. Merkezde yasama ve yürütme erkleri Meclis'in uhdesinde toplanmıştır. Vekiller merkezde devletin memuru olarak kabul edilirken, taşrada valiler Büyük Millet Meclisi adına görev yaparlardı. Ana-

<sup>43</sup> ÇELİK, Burak: Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, s.86.

yasa gereği vilayetler ve nahiyeler yerel işlerinde manevi şahsiyet (tüzel kişilik) ve muhtariyete sahip idi. Kazaların ise manevi şahsiyeti (tüzel kişilik) yoktu ve idaresi Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin edilmiş ve valinin emri altında çalışan bir kaymakama verilmişti. Kaza sadece idari ve inzibati bir birimdi. Vilayet ve nahiyelerin organlarının seçimle işbaşına gelmesi, tüzel kişiliklere sahip olmaları, yerel işlerde icrai karar alabilme ve uygulayabilme imkânına sahip olmaları hiç kuşkusuz idari muhtariyetlerinin bir gereği idi.

Yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları bu muhtariyet, mutlak ve siyasi bir özerlik değildir. Zira umumi müfettişlik kurumu, Ankara'daki siyasi merkezin hakim olduğunun bir ispatı idi. O halde 1921 Anayasası'ndaki bu yerel muhtariyet kavramının içeriğinde siyasi yerinden yönetime dayalı siyasi özerklik değil, bugün ki mahalli idarelerin sahip olduğu, idari, yer yönünden yerel yönetim anlayışına benzer bir yönetim ilkesi mündemiçti. Aslında Tanzimat ile başlayan merkeziyetçi geleneğe karşı, halkçılık ilkesinin etkisiyle, yerel kongre iktidarlarının doğrudan ve katılımcı demokrasi deneyimi ile ve de memur bürokrasisine duyulan tepkilerin gereği olarak, 1921 Anayasası bilinçli bir şekilde yerel demokrasi ve idari konuda yerinden yönetim anlayışını benimsemiştir. Siyasi federalizm düzenlenmemiştir. Taşranın ve halkın tepkisi hukuksallaşmıştır. 1921 Anayasası, siyasi merkeziyetçiliğinden taviz vermemiştir. Çünkü dış ve iç siyaset, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve birçok ili ilgilendiren işlerde, ulusal güvenlik politikaları ve genel kanunların yapılmasında yetki merkezi Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin hukuki şahsı idi. Bu gerçeklerden hareketle, 1921 Anayasası'nın etnik kimlikler bazında korparatif federalizme erişecek nitelikte siyasi yerel özerklik içerdiği iddiaları tamamen hukuki dayanaktan yoksundur. 1921 Anayasası, milli egemenlik ilkesini kabul etmesiyle, laik bir ulus devlet olabilme yönünde ilk ve en ciddi hukuki adımı atmış; yeni üniter Türk Devleti'ni de Türkiye Devleti olarak hukuksallaştıran, anayasacılık tarihimizdeki en öncü anayasamızdır.

## KAYNAKÇA

**AKIN Rıdvan:** “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyasını Müzakeresi”, Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 1992.

**AKIN Rıdvan:** TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.

**AKYILMAZ, Bahtiyar-SEZGİNER Murat-KAYA Cemil:** Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları 7.Genişletilmiş ve Güncellenmiş Baskı, Ankara 2016.

**ALADA, Adalet Bayramoğlu:** “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek”, TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı:4, Ankara Ekim 2008.

**ALADA, Adalet Bayramoğlu:** “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar”, Bülent Tanör Armağanı, Legal, İstanbul 2004.

**ATAY, Ender Ethem:** İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2016.

**ÇAĞDAŞ, Tülin:** “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Yıl: 2011, Cilt: XXX, Sayı: I, İstanbul 2011.

**ÇAMURCUOĞLU, Gülден:** 1921 Anayasası Ve Egemenliğin Gelişimi, Astana Yayınları, Ankara 2016.

**ÇAVDAR Tevfik:** Türkiye’nin Demokrasi Tarihi 1839-1950, İmge Kitapevi, 3.Baskı, Ankara Mart 2004.

**ÇELİK, Burak:** Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul Aralık 2007

**GİRİTLİ İsmet- BİLGEN Pertev-AKGÜNER Tayfun- BERK Kahraman:** İdare Hukuku, Der Yayınları 7.Tıpkı Basım, İstanbul 2015.

**GÖRMEZ, Kemal:** Yerel Demokrasi Ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara 1997.

**GÖRMEZ, Kemal:** “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4/2000, Ankara 2000.

**GÖZLER, Kemal:** Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, On İkinci Baskı, Bursa Ağustos 2011.

**GÖZLER, Kemal:** Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2016. ( Anayasa )

**GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel:** İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2014.

**HEPER, Metin:** Devlet Ve Kürtler, Doğan Kitap, 3.Baskı, İstanbul 2010.

**KARPAT, Kemal:** Türk Siyasi Tarihi Siyasal Sistemin Evrimi, Timaş Yayınları, İstanbul 2012. (Türk Siyasi Tarihi )

**KARPAT, Kemal:** Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller, Timaş Yayınları, İstanbul 2010, s.125. (Türk Demokrasi Tarihi )

**KELEŞ, Ruşen-YAVUZ, Fehmi:** Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1983.

**KIRILMAZ, Harun-KIRILMAZ, Selma Kılıç:** “Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi Ve Reform Uygulamaları”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 40, Kütahya Nisan 2014.

**KIRIŞIK Fatih-SEZER Özcan:** “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı:2, Ankara Nisan 2006.

**MEYDAN, Sinan:** Cumhuriyet Tarihi Yalanları, İnkılap Kitabevi, İstanbul 2010.

**ORTAYLI İlber:** Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın Araştırma Dizisi:2, İstanbul 1985.

**ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk:** “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşmayan Kanun Tasarıları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, Sayı: 4, Ankara Aralık 2009.

**ÖNEN Nizam-REYHAN Cenk:** Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İletişim Yayınları, İstanbul 2011.

**ÖZBUDUN, Ergun:** 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 2008. (1921 Anayasası)

**ÖZBUDUN, Ergun:** Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17.Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017. (Türk Anayasa Hukuku )

**PERİNÇEK, Doğu:** Kemalist Devrim-4 Kurtuluş Savaşı'nda Kürt Politikası, Kaynak Yayınları, İstanbul 1999.

**SELVİ, Haluk:** Sorularla Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, Yeditepe Yayınevi, İstanbul Ekim 2017.

**TAN, Turgut:** İdare Hukuku, Turhan Kitapevi Güncelleştirilmiş 4.Bası, Ankara Eylül 2015.

**TANÖR, Bülent:** Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları No: 963, 10.Baskı, İstanbul Ocak 2004. (Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri )

**TUNÇ Hasan-BİLİR Faruk-YAVUZ Bülent:** Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara 2011. ( Türk Anayasa Hukuku )

**YAYLA, Yıldızhan:** Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 56, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1982.

**YILMAZ, Faruk:** Türk Anayasa Tarihi, İz Yayıncılık, İstanbul 2012. ( Türk Anayasa Tarihi )

