

90 YIL SONRA CUMHURİYETİN İLK ANAYASASINI HATIRLAMAK: 1924 TARİHLİ TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU

Dr. Şafak BAŞA¹

Makalenin yayımlandığı yer için bk. BAŞA, Şafak (2014), "90 Yıl Sonra Cumhuriyetin İlk Anayasasını Hatırlamak: 1924 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu", Denetim Dergisi, Yılı: 27, Sayı: 125-126, (2014/1-2), s: 7-13.

Giriş:

Bu makalede, yaklaşık 90 yıl önce yürürlüğe girmiş ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan 20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun yönetime ilişkin önemli hükümleri irdelenmektedir. Yazıda önce 1924 Anayasası öncesi gelişmeler üzerinde durulmuş, ardından yeni anayasayla getirilen merkez ve özellikle taşra teşkilat düzeni hakkında bilgi verilmiştir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu Öncesinde Yaşanan Önemli Olaylar:

1924 Anayasasının kabulü öncesinde iki önemli tarihsel ve siyasi gelişme yaşanmıştı. Bunlardan ilki Lozan Antlaşmasının imzalanması, ikincisi ise Cumhuriyetin ilan edilmesidir. Birinci olarak Lozan Antlaşması,² Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluş senedi olmasının yanında, bir savaşın, mücadelenin adıydı: "Osmanlı Devleti'nin bittiği yerde, yeni bir Türk devletinin kurulabilmesinin savaşı." Bu savaş, ülkeyi kurtarmanın, Türklere bir yurt kazandırmanın savaşıydı ve üç aşamadan geçerek kazanılmıştı: "İnönü, dağınık kuvvetler yerine kurulan ilk düzenli ordunun, askeri emir ve komutanın zaferiydi. Sakarya, düşman işgalini vatanın bağrında durduran ve geri çeviren zaferin adıydı. Dumlupınar ise işgal ordularını yok ederek ulusal kurtuluşu sağlayan en büyük askeri zaferdi." Bütün bunlardan sonra Lozan Antlaşması da, yeni Türk devletinin toprak ve haklarının bütünlüğünü bütün uluslar âlemine tanıttıran ve onaylatan siyasi başarının şanlı ve şerefli belgesiydi. Dolayısıyla milli kurtuluş tarihimiz, üç askeri, bir de siyasi zafer üstüne kurulmuş oluyordu (Başa, 2012b: 63). İki dönem halinde ve sekiz ay devam eden, zorlu görüşmelere sahne olan bir konferansın ardından 24 Temmuz 1923 günü İsviçre'nin Lozan Şehrinde, TBMM temsilcileriyle Birleşik Krallık, Fransa ve İtalya gibi büyük devletlerin temsilcileri arasında imzalanan Lozan Antlaşması, "savaş meydanında kazanılmış bir zaferin diplomasi alanında taçlandırılması" anlamına gelmektedir. Türk ulusu, Sevr gibi bir utanç belgesini kısa sürede yırtıp atmış, yerine Türkiye Cumhuriyeti'nin temel taşlarından biri olan Lozan'ı koymuştur. Lozan Antlaşmasıyla ülkenin bütünlüğü ve bağımsızlığı uluslararası alanda belgelenmiş, son Türk devletinin dünya uluslar topluluğundaki yeri kesin bir şekilde gösterilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin, Batı dünyası içinde kaldığı da tarihsel bir tercih olarak ortaya konulmuştur. Bu yüzden Lozan Antlaşması, "Cumhuriyet tarihinin en önemli tarihi ve siyasi belgesi" olarak kabul edilmek-

¹ Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı, safak.basa@icisleri.gov.tr

² Lozan Antlaşması ile ilgili olarak şu kaynaktan yararlanılmıştır: BAŞA Şafak-Sıla (2012), "Lozan Antlaşması: Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluş Senedi", Denetim Dergisi, Ekim-Aralık 2012, Sayı: 120, s. 63-65.

tedir. Lozan'da sadece Anadolu'ya saldıran ve yenilgiye uğrayan Yunanlılar ile değil, Osmanlı Devleti ile yüzyıllara dayanan hesapları olan I. Dünya Savaşı'nın galip devletleriyle de hesaplaşmıştır. Bu yüzden Lozan'daki görüşmeler, "tarihsel bir gerçeklik olarak barışın kazanılmasının savaşın kazanılmasından daha zor olduğunu" bir kez daha kanıtlamıştır. Bu güçlüklerle karşı çıkan ve başarı ile üstesinden gelen kişi ise büyük asker, devlet ve siyaset adamı İsmet İnönü'dür. İnönü'nün bu başarısının ardında yatan en önemli etken ise ulusuna duyduğu güvendi. Nitekim Antlaşma sonrasında İstanbul'da yaptığı bir konuşmada, Barış Konferansını bir sınava benzeterek, sağlanan başarının sırrını şu şekilde açıklıyordu; "Yaşamaya yetecek güçte olduğumuzu belirtmeye gitmiştik. Kuvvetli durumdaydık. Reddediyoruz dediğimiz zaman ulusun da reddedeceğini biliyorduk." Aynı fikirde olacak ki ulusun yegâne temsilcisi olan TBMM de, 23 Ağustos 1923 günü büyük bir oy oranıyla Lozan Antlaşması'nı onaylamıştır (Başa, 2012b: 63-64).

Lozan Antlaşması ile büyük bir imparatorluğun Misak-ı Milli'ye göre tasfiyesi gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede özellikle; "ülkenin yeni sınırlarının belirlenmesi, Boğazlar meselesi, Osmanlı borçların paylaşılması, azınlıkların hakları, savaş tazminatları, yabancılara ait postaların ortadan kaldırılması ile yabancı okulların durumu" gibi çok önemli ve bir o kadar da karmaşık siyasi ve ekonomik konuların halledilmesi gerekmiştir. Ancak Lozan Antlaşması'nın en önemli başarısı ülkeyi yıllardan beri geri bırakan kapitülasyonlarının ortadan kaldırılması olmuştur. Daha önce Erzurum ve Sivas Kongresi kararları arasında bulunan kapitülasyonlarının kaldırılması ancak Lozan Antlaşması'yla gerçekleştirilmiş, böylece ülkemiz sadece siyasal alanda değil ekonomik olarak da bağımsızlığını kazanmıştır. Lozan Antlaşması'na yönelik bazı eleştiriler olsa da, Türk ulusunun haklarının iyi müzakere edildiği ve çok önemli kazanımlar elde edildiğinden şüphe duyulmamaktadır. Zaten böyle olmasaydı, Büyük Savaş sonrası imzalanan; ancak kısa süre sonra ortadan kalkan antlaşmalar gibi Lozan Antlaşması da tarihin karanlıklarına gömülürdü. Oysa Lozan, geçerliliğini halen daha korumakta ve bu yönüyle de ayrıcalık taşımaktadır (Başa, 2012b: 64-65).

Lozan Antlaşmasından sonra Ankara'da en çok tartışılan konulardan biri de yeni devletin niteliği sorunuydu. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1 Nisan 1923 tarihinde seçimlerin yenilenmesine karar vermiş ve yeni kurulan Meclis, Lozan Antlaşmasını onaylamıştı. Bu antlaşmanın kabulü ve Türk Ordusunun 6 Ekim 1923'te İstanbul'a girmesiyle, vatanın birliği ve bütünlüğü büyük ölçüde sağlandı. Türk tarihinde yeni bir devir açan bu gelişmelerle birlikte devlet şeklinin belirlenmesi de bir zorunlu haline gelmişti. Siyasal rejimin 23 Nisan 1920'den itibaren kaydettiği ilerlemeler dikkate alındığında, kabul edilecek devlet şeklinin, cumhuriyetten başka bir şey olamayacağı açıktı. Cumhuriyetin ilanı, 25 Ekim 1923 günü gelişen bir kabine bunalımının ertesinde gerçekleşti. Ali Fethi Bey başkanlığındaki hükümetin istifası ve Cumhuriyet Halk Fırkası grubunun yeni hükümet listesi üzerinde anlaşmaya varamaması, Gazi Mustafa Kemal Paşa'ya Cumhuriyeti ilan etmek için beklediği fırsatı verdi. 28 Ekim akşamına kadar hükümetin kurulamaması üzerine Mustafa Kemal Çankaya Köşkü'nde arkadaşlarına, "Yarın Cumhuriyeti ilan edeceğiz" diyerek sorunun çözümüyle ilgili düşüncelerini açıkladı. Ayrıca o gece İsmet Pa-

şa'yla birlikte 1921 Anayasasının bazı maddelerini değiştiren ve devletin niteliğinin Cumhuriyet olduğunu öngören bir yasa tasarısı hazırladı. Ertesi gün, 29 Ekim 1923 tarihinde kabul edilen 364 sayılı “Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile 1921 Anayasası'nın bazı maddeleri değiştirilmiş, “Hâkimiyet, bilakaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devletinin şekli Hükümeti, Cumhuriyettir.”, hükmü getirilmiştir.³ Hemen ardından, TBMM Reisi olan Mustafa Kemal oy birliği ile cumhurbaşkanı seçildi. Mustafa Kemal'in bu vesileyle yaptığı teşekkür konuşmasında, “Türkiye Cumhuriyeti mesut, muvaffak ve muzaffer olacaktır”, sözleri tarihe geçti. Böylece, “üç dört yıldır var olan fiili cumhuriyetin adı konularak”⁴ Türk Devletinin yönetim biçimi cumhuriyet olmuştur. Bu gelişmeyle birlikte Türk tarihinde, Meclis Hükümeti Dönemi'nden Cumhuriyet Dönemi'ne geçiş ve “Osmanlı İmparatorluğu'nun kalıntıları üzerinde yeni bir devlet kurma süreci başarılmış” oldu. Ancak iç isyanlar ve Kurtuluş Savaşının olağanüstü günlerinde pratik zorunlulukları karşılamak üzere hazırlanan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, “yeni devletin gereksinimlerine yanıt verecek derecede uzun ve ayrıntılı bir metin değildi.” Diğer taraftan, “geçiş döneminden başarıyla çıkılmasından sonra, devletin temel kuruluşunu, toplumun ve bireylerin konumunu ve haklarını belirleyecek yeni bir yapılanmaya gereksinim vardı.” Ayrıca, 1876 Osmanlı Kanun-ı Esasisi de halen daha yürürlükteydi. Dolayısıyla, “iki anayasalı (1876-1921) duruma da artık bir son verilmeliydi. Bu yüzden İkinci Meclis, seçilmesinden az bir süre sonra, yeni bir anayasa yapma sorununa eğilmek durumunda kaldı. Yunus Nadi Bey başkanlığındaki “Kanun-ı Esasi Encümeni, anayasa tasarısı hazırlanması konusunda bir öneri olmadan, kendiliğinden bir tasarı hazırlayarak Meclis genel kuruluna sundu.” 9 Mart 1924 tarihinde başlayan⁵ ve nisan ayı boyunca devam eden anayasa müzakereleri zaman zaman oldukça hararetli geçmiştir. Özellikle cumhurbaşkanına tanınmak istenen yetkilerin büyük bir tepkiyle karşılandığı görülmüş; bu bağlamda mebus seçimlerinin yenilenmesine karar verme ile geciktirici veto yetkisinin kullanılmasına yönelik maddeler konusunda şiddetli münakaşalara tanık olunmuştur. Ancak o zaman için temel mesele, “kuvvetli bir anayasa yapılmasıdır ve bu mümkün olduğu kadar tatmin edilmiştir”⁶ (İnönü, 2006: 452-453; Tanör, 2011: 290-293; Kili, 2003: 284; Akşin, 2011: 184, 193, Kongar, 1994: 109; Aydın, 2012: 1343, 1505; Bayrak, 2012: 1548-1849).

³ TBMM Kavanin Mecmuası: (Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 125).

⁴ 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda yapılan değişikliği değerlendiren Tanör'e (2011: 283-284) göre, “29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişikliği, aslında var olan ama adı konulmamış bir durumu açıklığa kavuşturmaktaydı. Bu yüzden de metnin başında ‘tavzihan tadil’ (açıklık getiren değişiklik) ibaresi yer almıştır. Aynı nedendir ki, cumhuriyet ilanı için yepyeni bir anayasa yapılmasına da gerek duyulmamış, mevcut anayasadaki değişiklikle yetinilmiştir.”

⁵ “Teşkilatı Esasiye Hakkında Kanunu Esasi Encümeni Mazbatası ve Teklifi Kanunisi (2/302)” için bakınız: TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 2, İçtima Senesi: 2, Cilt: 7, Sayfa: 213-224, İ: 7, C: 1). Kanun teklifine ilişkin görüşmelerde gündeme gelen konular için bakınız: (Bayrak, 2012: 1549-1456).

⁶ İsmet İnönü (2011: 452), Mustafa Kemal'in bu konudaki tutumunu şöyle özetlemiştir: “Müzakereler esnasında, cumhurbaşkanı için teklif olunan seçimlerin yenilenmesine karar verme hakkına itiraz ettiler ve bunun müzakeresi uzun sürdü; çatışmalı, çekişmeli oldu. Nihayet Atatürk bundan vazgeçti. Veto hakkı, bazı tadillerle kabul olundu (...) Atatürk münakaşalı meselelerin peşini bıraktı. Ondan sonra da dikkatini Meclis çoğunluğu üzerinde yoğunlaştırdı.”

Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Getirdiği Teşkilat Düzeni:

20 Nisan 1924 günü kabul edilen 491 sayılı “Teşkilatı Esasiye Kanunu” ile yeni Türkiye Cumhuriyetinin ilk anayasası yürürlüğe konulmuş oldu (RG: 24.05.1924 tarihli ve 71 sayılı).⁷ “Atatürk’ün yakından meşgul olarak vücuda getirdiği bir eser” sayılan 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun, klasik anayasa anlayışına ve sistematiğine uygun olarak yapılandırıldığı görülmektedir. Nitekim Anayasada, “devletin kuruluşu, organları ve bunların işleyişi ayrıntılı olarak düzenlenmiş; hak ve özgürlüklerle ilgili hükümlere de yer verilmiştir.” 1924 Anayasası’nın 1. maddesinde, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.”, denilerek cumhuriyet yönetimi bir kez daha garanti altına alınıyordu. Ayrıca cumhuriyetle ilgili bu hüküm özel koruma altına alınmış; değiştirilemeyeceği, hatta değiştirilmesinin dahi teklif edilemeyeceği kabul olunmuştur (md.103-3). Toplam 6 fasılda 105 maddeden oluşan yeni anayasa, niteliği yönünden “güçler birliği” ilkesine göre hazırlanmış ve “meclis üstünlüğünü” benimsemiştir. Bu arada, “1920’de başlayan anayasal devrimin temel düsturu olan millet egemenliği ilkesi”, Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda da ön plandadır: “Hâkimiyet; bilakaydüşart milletindir” (md.3). Anayasanın diğer maddelerine göz atıldığında da, yeni anayasanın “meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir sistem” getirdiği görülmektedir. “Çağın ve medeni devlet anlayışının gerekli esaslarını vazetmiş olan” yeni anayasa çok partili siyasi yaşama da olanak veriyordu (İnönü, 2006: 452; Tanör, 2011: 294, 305; Özbudun, 1990: 10; Kili, 2003: 284; Akşin, 2011: 193-194).

1924 Anayasası’nın genelinin burada tartışılması konumuz dışında olmakla birlikte, hükümetin kuruluşu, vekâletler ile mülki idare teşkilatına ilişkin anayasal hükümlere bakılması yararlı olacaktır. Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun getirdiği sisteme göre hükümet, “yürütme işlerini yüklenmiş olan asıl kanattır ve oluşumu bakımından da Meclise bağlı olmaktan çıkmıştır.” Zira cumhurbaşkanı, Meclis üyeleri arasından bir başvekil seçecek ve başvekil de yine Meclis üyeleri arasından vekilini seçerek cumhurbaşkanının onayına sunacaktır. Bu onayla birlikte kabine kurulmuş olacaktır. Ancak hükümet bir hafta içinde programını Meclise sunmak ve güvenoyu almak zorundadır (md.44). Anayasada vekiller ve vekâletlerle ilgili hükümler de bulunmaktadır: “Vekiller Başvekilin riyaseti altında İcra Vekilleri Heyeti’ni teşkil ederler” (md.45). “İcra Vekilleri Heyeti Hükümetin umumi siyasetinden müştereken mesuldür. Vekillerden her biri kendi salahiyeti dairesindeki icraattan ve maiyetinin efal (eylem) ve muamelatından ve siyasetinin umumi istikametinden münferiden mesuldür” (md.46). “Vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanunu mahsus (özel kanun) ile tayin olunur” (md.47). “Vekâletlerin adedi kanunla tayin olunur” (md.48).⁸ Anayasanın bu hükümlerine rağmen incelenen dönemde vekâletlerin teşkilat kanunlarının çıkarılması hemen mümkün olmamış; örneğin Dâhiliye Vekâletinin teşkilat yasası 1930’da kabul edilebilmiştir.

⁷ TBMM Kavanin Mecmuası: (Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 365-372).

⁸ TBMM Kavanin Mecmuası: (Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 368).

Öte yandan 1921 Anayasası gibi 1924 Anayasasında da taşra yönetimine özel yer ayrılmakla birlikte, “1921’dekinden farklı olarak, vilayet ve nahiye şuralarına yer verilmemiş, merkezîyetçilik yeniden ön plana çıkarılmıştır” (Tanör, 2011: 295). Hatta “1876 Anayasası düzenine yakın bir merkezîyetçilik” kabul edilmiştir. “Merkezi idare asli ve genel, yerel idareler ise tali ve özeldir” (Aslan, 2006: 236). Zira yeni anayasada “vilayat” (vilayetler) yönetimine sadece üç maddenin (altıncı fasılda 89, 90 ve 91. maddeler) ayrıldığı görülmektedir. Vilayet yönetimini düzenleyen bu maddeler, 1921 Anayasası gibi ayrıntılı da değildir. Vilayetlerle ilgili olarak Anayasanın 89. maddesinde, “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküp eder.”; 90. maddesinde, “Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir.”; 91. maddesinde de, “Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur.”, hükümleri yer alıyordu.⁹ Böylece yeni anayasa, ülkedeki vilayet, kaza, nahiye bölünmesini aynen kabul etmiş; nahiyelerin kasaba ve köylerden oluşacağını belirtmiştir. Bu ayırmda yine coğrafi durum ve ekonomik şartlar göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca vilayetlerle (özel idareler), şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliklerinin olacağı ve vilayetlerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi çerçevesinde çalışacağı belirtilmiştir. Böylece ülkenin mülki yönetimi, vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmış olmaktadır. Burada dikkat çeken yenilik nahiyelerle ilgilidir. Nahiye, sınırları içinde yer alan kasaba ve köyler bir yana bırakılırsa, artık yeni statüyle bir tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu bakımdan nahiye, kazaya daha yakın hale getirilmiştir (Yayla, 1982: 132; İB, 1983: 159).

1924 Anayasası’nın 91. maddesine (1921’de bulunmayan), “Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur” (İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur), hükmü konularak, 1876 Anayasası’nda bulunan yönetim ilkelerine geri dönüş yapıldığı görülmektedir. Zira 1876 Kanun-ı Esasisinin 108. maddesi de; “Vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses...”, şeklindeydi. Böylece 1924 Anayasası’nda da, “tevsii mezuniyet” (yetki genişliği) ve “tefrik-i vezaif” (görev ayrımı), taşra yönetiminin başlıca ilkeleri olarak düzenlenmiş oluyordu. İlgi çekici biçimde 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, merkezîyet ya da âdemimerkezîyet terimleri yerine, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini kullanmış; fakat açık ve belirgin biçimde de 1921 Anayasası’nın âdemi merkezîyetçi düzenini terk etmiştir. 1876 Anayasası’nda yer alan; ancak 1921 Anayasası’nda olmayan bu ilkelere tekrar neden yer verildiği sorusu oldukça tartışma yaratmıştır. Örneğin, anayasalarımızda yer alan yönetim ilkeleri konusunda en dikkat çekici çalışmalardan birini yapmış olan Yayla’ya (1982: 135) göre, “1921 Anayasası’nın yönetim ilkeleri aslında uygulanmadığına ve bu anayasa döneminde selamete çıkıldığına, başka bir deyişle Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin kurulması aşamaları başarıyla geçilmiş olduğuna göre, söz konusu ilkelere ve âdemi merkezîyetçi yaklaşımdan vazgeçilmeyeceği düşünülebilirdi. Ancak böyle olmadığı görülmüştür. Kuşkusuz bunda uygulanmayan yönetim ilkelerinden çok, uygulanan düzenin rolü vardır. O da giderek merkezîleşen, öyle olmak zorunda

⁹ TBMM Kavanin Mecmuası: (Devre: 2, İctima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 371).

bulunan; birçok bölücü olayla mücadele etmiş olan TBMM Hükümetinin uygulamasıdır ve doğal olarak siyasi, askeri ve idari bakımlardan zorunlu olarak merkezileşmiştir. Üstelik genç cumhuriyetin çağdaşlaşması için reformlar yapılacak, yeni yönetimin bütün ülkeye yayılacak düşünce yapısı, her yerde aynı güçte etkisini gösterecek; iktisadi ve sosyal dengesizlikler aşılabacak, mahalli yönetimler kendi beceri ve olanaklarıyla kaderine terk edilmeyecektir. Bütün bunlar olanaklar ölçüsünde yapılacaktır. Yalnız genç cumhuriyetin ulusal egemenlik ilkesine dayandığı; demokrasiyi amaç bildiği; halkın kendi kendini yönetmesinden vazgeçmesinin de düşünülmemeyeceği açıktır. Bu ikili durum merkezîyetçiliği de, âdemi merkezîyetçiliği de birlikte gerektirmektedir.”

Kuşkusuz, 1924 Anayasası'nın yönetim ilkeleri, sonradan araya giren olayların da etkisiyle, zaman içinde farklı yorumlara konu olmuştur. O dönemde yapılan tartışmaların da yine, 1876 Anayasası döneminde yapılan tartışmalara benzediği görülmektedir. Bazıları tevsi-i mezuniyeti merkezi sistemin dışında görmüşler; bazıları tevsi-i mezuniyeti merkezîyet sistemi içinde kabul ederek taşra görevlilerine yetki tanınması olarak anlamışlar; bazıları tevsi-i mezuniyetin asıl bir ilke olduğunu ileri sürmüşlerdir. Yine bazılarınca tefrik-i vezaif âdemimerkezîyet olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan tefrik-i vezaif ilkesi çerçevesinde ayrılacak görevler de yoğun olarak tartışılmıştır. Bu tartışmalardan çıkan sonuca göre; “1924 Anayasası'ndaki tefrik-i vezaif, yalnız vilayetlerle ilgili, âdemi-merkezîyetin daha kısıtlı ve kanun koyucunun iradesine daha fazla takdir payı bırakan bir şeklidir. Bu durumda 91. maddedeki iki esastan biri olan, tefrik-i vezaif, yalnız vilayetle ilgili görülmeli, diğer esas olan, tevsi-i mezuniyet de, vilayet mülki kademesiyle sınırlı kabul etmek gerekir” (Yayla, 1982: 142-163). Konuyla ilgili değerlendirmelerde bulunan bir başka yazar olan Güler'e (2006: 217-219) göre ise “1921 Anayasası ülkeyi vilayet, kaza ve nahiyelere ayırmış, vilayet ve nahiyelerin manevi şahsiyet ve muhtariyeti haiz olduğunu belirtmiş, buralarda yönetimi şuralara vermiştir. Millet Meclisi Hükümetinin temsilcisi olan vali, ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel devlet işleri şuralara bırakılmıştır. 1924 Anayasası ise yerel kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, cumhuriyet iktidarlarının tasfiye etmeye çalıştıkları bu toplumsal ve siyasal unsurların etki alanını daraltmıştır. İl yerel yönetimleri valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş, merkezi yönetimin, yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına dönüştürülmüştür.” Yönetim ilkelerinin 1924 Anayasası'nda yer almış olması, özellikle il idaresiyle ilgili kanunların hazırlanması sırasında etkisini gösterebilmiş; Meclis tartışmalarında dayanak olabilmıştır. Örneğin Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya, 1929 tarihli Vilayetlerin Umumi İdaresi Hakkında Kanun Layihasının görüşülmesi sırasında; “İdare kanunlarının esaslı karakteri teşkilatı esasiyeye makes olmaktır. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun koyduğu prensipler oralarda tafsil ve onlarla tatbik olunur”, diyecektir (Yayla, 1984: 137).¹⁰

¹⁰ TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 3, İctima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 72-73, İ: 54, C: 1).

Sonuç:

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, hakkında yapılan çeşitli tartışmalara ve bazı boşluklara rağmen 20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu, “o dönemin Türkiye’si ve toplumu için çok büyük bir gelişmenin, çok önemli bir atılımın ana belgesi” olarak kabul edilmektedir. Çünkü “1921 Anayasası ile başlayan sıçramayı belgelemiş, ulusal, demokratik ve laik bir devletin temellerini kurmuştur.” Öte yandan yeni anayasayı yaratan dinamikler tıpkı bir önceki 1921 Anayasası gibi yerli ve ulusaldır. Zira bu anayasa, “herhangi bir dış güce ödün vermek için yapılmış değildir. Temelleri bakımından, Ulusal Kurtuluş Savaşı’nın ve onun iktidara taşıdığı güçlerin eseridir.” Bu yüzden olsa gerek, “zaman içinde bazı değişikliklere (ikisi biçimle, diğerleri esasla ilgili yedi değişiklik) uğramışsa da 1961 Anayasası kabul edilinceye kadar yürürlükte kalmayı başarmıştır (Tanör, 2011: 323, 328; Kili, 2003: 284, 289).

KAYNAKÇA:

- AKŞİN**, Sina (2011), Kısa Türkiye Tarihi. İstanbul: T. İş Bankası Kültür Yayınları.
- ASLAN**, O. Ender (2006), Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri, Tarihi ve Toplumsal Temelleri. Ankara: TODAİE Yayını.
- BAŞA**, Şafak, Sıla **BAŞA** (2012b), “Lozan Antlaşması: Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluş Senedi”, Denetim Dergisi, Ekim-Aralık 2012, Sayı: 120, s. 63-65.
- BAYRAK**, M. Burcu (2012), “1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş”, Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928, Cilt: II, (Editör: N. E. Keskin), Ankara: AÜ SBF KAYAUM Yayını, s. 1541-1737.
- GÜLER**, B. Ayman (2006), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım. Ankara: İmge Kitabevi.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI** (1983), Atatürk ve İdare. Türk İdare Dergisi Cumhuriyetimizin 60. Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl: 55, Sayı: 362, (Ekim 1983). Ankara: Ankara Üniversitesi, SBF Basımevi.
- İNÖNÜ**, İsmet (2006), İsmet İnönü: Hatıralar, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- KİLİ**, Suna (2003), Türk Devrim Tarihi. İstanbul: T. İş Bankası Kültür Yayınları.
- KONGAR**, Emre (1994), İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı, Cilt: 1-2. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- ÖZBUDUN**, Ergun (1990), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları.
- TANÖR**, Bülent (2011), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TBMM KAVANİN MECMUASI**: (Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 125), (Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 2, Sayfa: 365-372).
- TBMM ZABIT CERİDESİ**: (Devre: 2, İçtima Senesi: 2, Cilt: 7, Sayfa: 213-224, İ: 7, C: 1), (Devre: 3, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 72-73, İ: 54, C: 1).
- YAYLA**, Yıldızhan (1984), Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.