

PAPER DETAILS

TITLE: SAVAS HALINDEN DÜZENLİ YAPIYA GEÇİS YILI OLARAK 1923

AUTHORS: Recep AYDIN

PAGES: 159-188

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2952843>

SAVAŞ HALİNDEN DÜZENLİ YAPIYA GEÇİŞ YILI OLARAK 1923*

Recep Aydın**

Özet

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu inceleyen araştırmacılar genellikle 1920'li yılları bir bütün olarak ele almaktadır. Oysa bu yıllar homojen bir bütün oluşturmaz. 1920'li yıllar iki alt dönem halinde incelenebilir. İlk alt dönem (kabaca 1920-1923) savaşın henüz bitmediği yıllardan oluşur. Bu alt dönemin sonunda, genel seçimler ve Lozan Antlaşması'yla siyasal ortam istikrarlı bir hale kavuşturulacaktır. İkinci alt dönem (1924 yılı ve sonrası) ise istikrarlı bir siyasal ortamda ortaya çıkan yeni Anayasa ve kurumsal düzenlemelerle nitelenebilir. 1923 her iki alt dönemden de özellikler barındırmaktadır. 1923 yılının ilk yarısında, Meclis'in temel derdi savaş ve Antlaşmadır. Seçimlerden ve Antlaşmadan sonraysa Meclis idari, mali ve adli düzenlemeler yapmaya koyulacaktır. Çalışma 1923 yılını bu iki alt dönem arasındaki geçiş süreci olarak ve özellikle geçişin yönetsel boyutlarıyla incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: *Cumhuriyet'in Kuruluşu, Mülki Yönetim, Mali Yönetim/Bütçe, Yüksek Mahkemeler, 1920'li Yıllar.*

* Bu çalışma Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929 adlı çalışmada elde edilen verilere dayanılarak hazırlanmıştır. İlgili araştırma için bkz. Nuray Ertürk Keskin (Editör), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 1-2, Ankara, 2012.

Bu çalışma süresince değerli yardımlarını esirgemeyen Dr. Araş. Gör. Esra Dik ve Araş. Gör. Levent Demirelli'ye teşekkür etmek bir borçtur.

** Arş. Gör. Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

GİRİŞ

Cumhuriyet tarihi incelemelerinde 1920’li yıllar (hatta bazen 1930’lu yıllara uzanarak) Cumhuriyetin kuruluş yılları olarak anılır. Türkiye’de ekonomik, toplumsal ve siyasal hayatın gelişimi üzerine odaklanan disiplinler çalışmaların dönemsel kategorizasyonunda da 1920’li yılların kuruluş yılları olarak adlandırıldığı söylenebilir. Oysa 1920’li yıllar kendi içerisinde homojen bir özellik sergilememektedir. Aksine her yıl bir sonraki yıldan kendini ayırtılabilecek bir yapıdadır. Bu özellik, dönemi kendi içerisinde alt dönemler ve tarihsel uğraklar ekseninde incelemeye olanak tanımaktadır. Çalışma da bu bağlamda 1920’li yılları ikiye ayırmakta, iki temel dönem arasındaki geçiş yılını, yani 1923’ü kendine odak edinmektedir.

1920’li yılları “kuruluş yılları” olarak anmaya dönük yaklaşım yerinde olmakla beraber bu yıllara daha yakından bakıldığında başka bir dönemlendirme gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Bu dönemlendirme, kendi içerisinde de birbirine benzemeyen ve özellikle yönetim bilimleri/kamu yönetimi¹ veya idare tarihi gibi alanlarda çalışanlar için, farklı araç setleriyle incelenmesi gerekli olan alt dönemlere ayrılmalıdır. 1923’e kadarki dönem savaş halinin devam ettiği “olağanüstü” bir dönemken 1924 ve sonrası idari ve siyasi reformların yapıldığı ve

¹ Kamu Yönetimi-Yönetim Bilimleri ayrımı çalışma alanımızdaki basit bir isimlendirme farklılığından çok temel bir epistemolojik farklılaşmaya denk düşer. Kamu yönetimi adlandırması daha çok kamunun örgütlenmesini esas alır ve örgütlenmeyle ilgili problemleri çözmeye çalışır, yönetim bilimleri ise bunu içermekle beraber yönetim olgusunun kendisini de inceleme nesnesi kabul eder. Böylece sadece var olan somut örgütlenme anlamındaki idareyi değil başlı başına bir inceleme nesnesi olarak idareyi, yönetme işini ve toplumdaki yönetsel ilişkileri incelemeyi hedefler. Düşünce gelenekleri olarak da iki yaklaşımın farklı kaynaklardan beslendiğini söylemek gerekir. Yönetim bilimi/bilimleri Kara Avrupası geleneğine dayanmaktayken kamu yönetimi daha ziyade Anglo-Sakson geleneğine yakın bir anlamlandırma çerçevesidir. Konuyla ilgili olarak bkz. Birgül Ayman Güler, “Yönetim Düşünü Ne Genişlikte Bir Çalışma Alanıdır?”

(<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/yondusunu.pdf>, 14.03.2014).

büyük ölçüde istikrarlıdır. 1923 yılı da bu olağanüstü dönemden görece düzenli bir yapıya geçiş yılıdır.

Çalışmanın temel odağı geçiş yılı olarak nitelenen 1923'tür. 1923 öncesinin savaş hali kısmen devam etmektedir. “Konvansiyonel sistem” varlığını bir süre daha koruyacaktır. Farklı siyasal görüşlerin mücadelesi sürecektir. Ama yılın ikinci yarısında bir seçim yapılacak ve yeni bir Meclis oluşacak, başkent belirlenecek ve rejimin adı konulacaktır. Savaş hali ve yıkılan devletin devamlılığını sağlama ya da yeni bir rejim kurma savaşımından, kazanılmış bir savaş sonrası düzenli ve istikrarlı bir siyasal rejim yaratılmasına geçiştir. Aşağıda 1923 yılının “geçiş” yılı olma özelliğine değinildikten sonra yıl içinde, siyasal iktidarın tesisine dönük olaylar incelenecektir. Sonrasında yeni Anayasa ile kurulacak olan idari yapının ilk aşamaları olarak görülebilecek olan yönetsel düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

GEÇİŞ YILI OLARAK 1923

Bütün olarak ele alınan 1920'li yıllara daha ayrıntılı bakıldığında bu yılların iki alt dönemden oluştuğu görülecektir. Kabaca 1923 yılına kadarki dönem savaş haliyle nitelenebilir. Kurtuluş Savaşı'nın örgütlendiği bu dönemde, önce Kongrelerin sonrasında Meclis'in temel faaliyetleri savaşla ilgili konularda yoğunlaşmaktadır. Bu alt dönemin bir özelliği de ayrı ayrı iki Meclis'in var olduğu diğer deyişle “ülke topraklarında” ve uluslararası alanda tek elden bir temsiliyetin bulunmadığı bir dönem olmasıdır. Bu dönemde yönetsel yapının yeniden ele alınması gereği, sıkça bir zorunluluk olarak dile getirilse de, bu mümkün olmamıştır. Hatta 1921 Anayasası yönetsel yenilikler ve önemli yeni düzenlemeler içermesine rağmen, bu yenilikler tam olarak uygulanmamıştır.

1924 yılı ve sonrası ise ilk dönemden niteliksel olarak farklılaşmaktadır. Bu dönem, Anayasa'nın ayrıntılı olarak düzenlendiği, ilk düzenli bütçenin yapıldığı ve kurumsal olarak düzenli bir yapıya geçişin örgütlendiği bir süreç olma

özelliğindedir. 1924 sonrası savaşın bittiği ve siyasal ortamın görece daha uygun olduğu dönemdir. Bu yıllarda Anayasa değişikliğiyle beraber çok sayıda kurumsal düzenlemeye gidilecek, hepsi yasalaşmış olmasa da yönetsel yapı yeniden düzenlenecektir. Merkeziyet - ademi merkeziyet tartışmaları açısından bakıldığında dahi örgütlenme usulü için ciddi bir kopuştan söz edilebilir.²

İki alt-dönem arasında, genel seçimlerle Meclis içi muhalefetin “tasfiyesi”nden 1924 Anayasası’na kadar olan dönemi *geçiş yılı* olarak nitelemek mümkündür. Bu yıl, özellikle yönetsel örgütlenmeyle ilgili tartışmalar açısından hem önceki dönemin izlerini hem de sonraki dönemin işaretlerini taşımaktadır. Yönetsel yapılanma açısından bakıldığında 1923 yılı, devletin, yeniden düzenlenmesi için gereken siyasal ortamın ancak sağlandığı yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. 1923, siyasal iktidarın Meclis içi muhalefeti büyük ölçüde tasfiye ettiği ve Meclis içindeki gruplaşmanın ortadan kalktığı, aynı zamanda iktidarın uluslararası alanda ülkenin tek temsilcisi olarak tanındığı yıldır. Lozan Antlaşması savaş ihtimalini de ortadan kaldırmıştır. Her iki gelişme de yönetimin yeniden düzenlenmesinin önkoşuludur: Bu gelişmeler yönetimi yeniden yapılandıracak güçlü bir iktidar ile gerekli ulusal ve uluslararası siyasal ortamı sağlamıştır.

1923 yılının kabaca ilk yarısı, savaş ortamının etkisinin hissedildiği bir dönem olarak karşımıza çıkar. Lozan görüşmelerinde sonuca yaklaşılmaması, yapılan genel seçim ve sonrasında imzalanan Lozan Antlaşması bahsedilen, 1920’li yılların ilk alt döneminin bitişini ifade eder. Ağustos’ta toplanan yeni Meclis ve onun faaliyetleri de ikinci alt dönemin başlangıcı olarak görülebilir. Bu bağlamda 1923’ün kabaca ilk yarısı siyasal düzenin kuruluşu ve iktidarın konumunu güvence altına alması sürecinin son aşamaları olarak görülebilir. 1923 genel seçimleri ve Lozan Antlaşması’nın yanında, İstanbul’daki “muhalefet”in

² Bkz. Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, Yayın No: 56, İstanbul, 1982.

bastırılması ve iç güvenlikle ilgili gelişmeler bu bağlamda değerlendirilebilir. 1923'ün ikinci yarısı ise savaşın sona ermesiyle, yönetsel olarak düzenli/sürekli³ yapıya geçişin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Ankara'nın başkent yapılması ve Cumhuriyet'in ilanından mali, idari ve adli örgütlenmeye kadar genişçe bir kapsamda yapılan düzenlemeler de 1924 Anayasası ve sonrasında kurulacak sürekli yapının ilk işaretleridir.

SİYASİ MERKEZİLEŞME: SAVAŞ OLASILIĞININ ORTADAN KALKMASI VE İKTİDARIN SAĞLAMLAŞTIRILMASI

1923'e kadar olan dönemin temel özelliği, bu yıllara bir savaşın eşlik etmesidir. Savaşın karargâhı konumundaki yapı diğer deyişle savaşı yöneten ve yürüten siyasal organ 1920'ye kadar Heyeti Temsiliye sonrasında ise TBMM olmuştur. TBMM 1921 Anayasası'nı düzenlemiş ve bahsettiğimiz savaş hali 1920'den sonra bir meclis ve bir anayasa ile yürümüştür. Meclis faaliyetleri ve Meclis içerisinde cereyan eden tartışmalar ise dönemin ruhunu yansıtmaktadır. İlber Ortaylı'nın işaret ettiği üzere Meclis, farklı siyasal görüşlerin, aralarındaki katı farklılıklara rağmen, bağımsızlık için bir araya gelip ortak bir faaliyet yürütmesiyle nitelenebilir.⁴ Ortaylı tarafından bir çeşit "konvansiyonel sistem" olarak anılan bu yapıda, tüm erkler tek çatıda toplanmış haldedir. Bu yapı 1923'e kadar varlığını koruyacak ve sonrasında yerini "yeni" bir Meclis ve Anayasa ile yeni bir döneme ve akla bırakacaktır.

³ Bu cümlede süreklilik kelimesi özel bir anlam taşımaktadır. Çalışmanın temel odağı olan 1923 yılında, devletin örgütlenmesi ile ilgili temel tartışmalarda önemli bir ağırlığa sahip olan nitelik "geçicilik"tir. Adli organların örgütlenmesinden bütçenin yapılmasına kadar tüm tartışmalarda istikrarlı bir yapı kurulana kadar "muvakkat" olarak yapılacaklar konu edilmektedir. Böylece hem geçici çözüm yolları denenmekte hem de süreklilik ve istikrar arayışı vurgulanmaktadır.

⁴ İlber Ortaylı, *Türkiye'nin Yakın Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul, 2012, s. 26-28, 56.

1923 yılı iki kısma ayrılabilir. Genel seçim kararının alındığı ve Lozan Antlaşması'nın imzalandığı ilk kısım, savaş halinin sonu ve siyasal iktidarın güçlenmesine sahne olmuştur. Yukarıda anıldığı şekliyle konvansiyonel sistemin sona ermesi ile uluslararası alanda tanınma ve savaş ihtimalinin sonunu getiren bu dönemi, yönetsel, adli ve mali (nihayetinde de yeni bir Anayasa ile olgunlaşacak olan) değişikliklerin yapılacağı ikinci dönem takip edecektir. Yönetsel dönüşümün yapılması için gerekli siyasal ortam ancak genel seçimler ve Lozan Antlaşması ile sağlanmış olacaktır. Bu iki gelişmeyi iç güvenliğin sağlanması ile İstanbul'daki muhalif isimlerin etkisizleştirilmesi takip edecektir.⁵

LOZAN ANTLAŞMASI VE 1923 GENEL SEÇİMİ

1923 yılının siyasal kuruluş olarak nitelenmesini sağlayan iki temel gelişme bulunmaktadır. Bunlardan ilki genel seçimlere gidilerek TBMM içindeki muhalefetin, siyasal iktidar tarafından genel seçim sonrası tasfiyesi, diğeri uluslararası tanınmayı getiren ve savaş ihtimalini sona erdiren Lozan Antlaşması'dır.⁶

1923 yılında Birinci Meclis'te tartışılan temel konunun Lozan Antlaşması olduğu söylenebilir. Lozan Antlaşması sadece bir bağımsızlık metni değil, siyasal rejimin ve düzenli bir devlet teşkilatının kurulmasının da önkoşuludur. Bu durum daha başından 1921 Anayasası'na yansımıştır. Anayasa'ya geçici madde olarak konulan hüküm şöyledir:⁷

İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak elyevm münakit
Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli nisabı müzakere kanununun
birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar

⁵ Çalışma yönetsel kısma odaklandığından bu tartışmalara ayrıntılı olarak girilmeyecektir.

⁶ Genel seçimlerin yapılması ancak barışın tesis edilmesi şartına bağlanmış olsa da Lozan Antlaşması genel seçim kararından daha sonra imzalanacaktır. Birbirleriyle ilişkili olan bu iki olay da siyasal iktidarın tüm kontrolü ele almasının ilk işaretleri olarak görülebilir.

⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm> (17.02.2014).

müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilatı Esasiye Kanunundaki 4 üncü, 5 inci, 6 ncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülüsani ekseriyetle [üçte iki] karar verildiği takdirde ancak yeni intihabdan itibaren meriyül icra olacaktır.

Geçici maddede bahsedilen Nisabı Müzakere Kanunu'nun ilk maddesi vatanın işgalden kurtuluşuna kadar Meclis'in sürekli olarak toplanacağını ifade etmektedir.⁸ Anayasa'da yer alan geçici maddeyle beraber düşünüldüğünde kurtuluşun belgesi olarak imzalanacak antlaşmaya kadar seçimle ilgili maddeler uygulanmayacaktır. Bu aynı zamanda yukarıda savaş dönemi olarak da nitelediğimiz dönemin temel özelliğinin hukuksal bir ifadesidir.

Lozan görüşmeleri 1922 sonlarında başlamış ancak 1923 Şubatı'nda kesintiye uğramıştır. Temel konuların büyük ölçüde görüşüldüğü ama karara bağlanmadığı İsmet Paşa'nın TBMM'de gizli oturumda yaptığı bilgilendirme konuşmasından anlaşılmaktadır.⁹ İkinci görüşmeler karşılıklı verilen notalarla 23 Nisan 1923'te başlayacak ve 1923 Temmuzunda antlaşmayla tamamlanmış olacaktır.¹⁰ Böylece savaş ihtimali ortadan kalkacaktır.

Birinci Meclis, farklı görüş ve geleneklerden gelen, savaş döneminde direnişi örgütlemek ve işgalden kurtulmak amacıyla olan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yazında Birinci Meclis içinde temel iki grubun varlığından söz edilmekle beraber bu iki grubun içinde yer alan düşünsel farklılıkların net bir tasviri yapılamamaktadır. Mustafa Kemal taraftarları görece daha homojenken diğer grup içinde Ortaylı'nın deyişiyle "her tür sol fikir sahibi hatta Sovyetler'e sempati duyanlar"dan liberallere kadar farklılaşan bir yelpazenin varlığından söz etmek

⁸ 18 Numaralı "Nisâb-ı Müzâkere ve Sâireye Dâir Kânun", *Ceridei Resmiye*, 21.02.1337 [1921]/3.

⁹ *TBMM GCZ*, D: 1, C: 27, İ: 196.

¹⁰ Baskın Oran vd., *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C: 1 (1919-1980), İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 220.

mümkündür.¹¹ 1923 yılı Nisan ayına gelene kadar Meclis içindeki “iki grubun” arasındaki çekişmenin arttığı ve Ali Şükrü Bey’in öldürülmesiyle iyice sertleştiğini belirtmek gerekir.¹² Hoca Şükrü Bey’in risalesi gibi başka olaylarla birlikte Meclis içindeki gruplar arasında gerginlikler devam edecektir. Böyle bir ortamda seçime gidilmesi her iki taraf için de makul gelmiş olacak ki seçime gidilmesi için getirilen teklif oybirliğiyle (*ekseriyetle değil ittifakla*) kabul edilmiştir.¹³ Daha sonra, Anayasa değişikliği “aşılarak” bunun yerine Heyeti Umumiye Kararı¹⁴ alınacak ve bu yolla seçim yapılmasına karar verilecektir.

Lozan Antlaşması bağımsızlığı simgelerken, yapılan genel seçim yeni dönemin işaretçisidir. Seçim sonrasında oluşan Meclis ilkinin aksine, daha çok iç düzen arayışı ve örgütlenmeyle meşgul olmuştur. Geçici (muvakkat) yüksek mahkemelerin yerine düzenli ve süreklilerin kurulması, düzenli işleyen bir İcra Vekilleri Heyeti’nin tesisi gibi konular ancak Lozan Antlaşması’ndan sonra gündeme gelebilmiştir. Sonrasında Cumhuriyet’e geçiş kamu düzeninin ve iç güvenliğinin tesis edilme çabaları, İstiklal Mahkemeleri ile “muhalefetin” üzerine gidilmesi ve ortak bir iktidardan yavaş yavaş Mustafa Kemal Paşa’nın daha etkin ve tek olduğu bir düzene geçilmesi de Lozan’la ve İkinci Meclis döneminde mümkün olacaktır.¹⁵

¹¹ Ortaylı, *a.g.k.*, s. 26. Bu tartışmayı içeren iki çalışma için bkz. Sezgin, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984; Ahmet Demirel, *Birinci Mecliste Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, Ankara, Nisan 1995.

¹² Bu durum Ali Şükrü Bey’in ölümünün Meclis’te tartışıldığı (2 Nisan 1923 günü) oturumda da görülebilmektedir, *TBMM ZC*, D: 1, C: 28, İ: 16.

¹³ *TBMM ZC*, D: 1, C: 28, İ: 15 (s. 284).

¹⁴ 369 sayılı karar, *Düstur*, Tertip: 3, C: 4, s.15.

¹⁵ Recep Aydın, “1923: Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı: Cumhuriyet”, (Ed. Nuray Ertürk Keskin) *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 2, Ankara, 2012, s. 1346.

İÇ GÜVENLİĞİN SAĞLANMASI VE “İSTANBUL MUHALEFETİ”NE “MÜDAHALE”

Seçim sonrasında kurulan Meclis’in, birisi iç güvenliği sağlamak dığeryse düzenli idari bir yapıyı tesis etmek olmak üzere, göze çarpan iki temel uğraşı bulunmaktadır. İç güvenlik konusunda iki temel olay dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki 1923 yılının başlarında sıkça karşılaşılan yol kesme ve eşkıyalık olaylarıyla, diğeri ise hilafetle ve İstanbul’daki muhaliflerle ilgilidir.

1923’te savaş yıllarından kalan küçük silahlı gruplar ve çeteciliğın yanında eşkıyalık da ülke genelinde yaygındır.¹⁶ Bunun yanında daha öncesinin silahlı grupları da bu çerçevede değerlendirilmektedir. Konuyla ilgili yasal düzenleme çalışmaları 1923’ün Ocak ayında¹⁷ başlamış ancak düzenleme İzalei Şekavet Kanunu adıyla 18 Ekim 1923’te son bulmuştur. Yasanın çıkmasına yakın Aydın livasıyla Ödemiş kazasının ve Denizli ile Burdur livaları ile Afyon Karahisar’ın, Dinar, Çivril, Sandıklı ve Isparta’nın Eğridir ve Uluborlu kazalarında sıkıyönetim(örfi idare) ilan edilmiştir.¹⁸ Hem yasa hem de örfi idare uygulamalarının etkisiyle ülkedeki merkezi ordu dışındaki silahlı kuvvetler ve çetecilik, özellikle Ege bölgesi için geçerli olmak üzere, ortadan kalkmıştır.

Güvenliğin ve normalleşmenin sağlandığının ipuçlarını seferberliğin sona ermesinde de görebilmekteyiz. Güvenlik bağlamında Şekavet Kanunu ve uygulamalarının yanında ülke güvenliğiyle ilgili olan seferberlik emri de Ekim 1923’te kaldırılacaktır. Böylece 1914’te ilan edilmiş olan seferberlik 31 Ekim günü kabul edilen yasayla 1 Kasım’dan itibaren geçerli olmak üzere son bulacaktır.¹⁹

¹⁶ Hatta bir milletvekilinin eşyalarının taşındığı bir katile eşkıya saldırısına uğramıştır.

¹⁷ *Hakimiyeti Milliye*, 15.01.1923, s. 3.

¹⁸ Aydın, *a.g.m.*, s. 1383. Örfi idare uygulamalarının kısmen başarılı olduğu da söylenmektedir. *Hakimiyeti Milliye*, 4.10.1923, s. 1.

¹⁹ Aydın, *a.g.m.*, s. 1383.

İç ve dış güvenlikten başka siyasal rejimin kurulması sürecinde sesi daha da duyulur olan İstanbul muhalefeti, iktidar için tehdit olarak algılanmıştır denebilir. Başkentin Ankara olması ve Cumhuriyet ile İstanbul basınından gelen eleştiriler yoğunlaşmıştır. “Ağa Han olayı”yla beraber İstanbul basını ve muhalefetiyle ilgili bir karar verme niyetine girildiği görülecektir. Özetle, Hindistan’da güçlü olan İngiliz yanlısı bir cemaatin liderinin İsmet Paşa’ya yazdığı mektup, Paşa’ya ulaşmadan önce İstanbul basınında yayımlanmıştır. Hilafet’in durumunun kesinleştirilmesini talep etmekte olan mektup, Tanin, İkdâm, Tevhidî Efkar gibi gazetelerde çıkınca konu Meclis’e yansımıştır. İsmet Paşa’nın TBMM’deki konuşmasında konunun bir İngiliz propagandası olduğu söylenmiş ve bu gibi durumların derhal ve herkesin göreceği şekilde bastırılması gerektiği, böylece tekrar propaganda yapılmasına müsaade edilmemiş olacağı vurgulanmıştır.²⁰ Tartışmalardan sonra İsmet Paşa’nın İstanbul’da bir İstiklal Mahkemesi kurulması yönündeki önerisi kabul edilecek ve önceden beri uygulanan bu usule bir kez daha başvurulacaktır.

5 Aralık 1923’te gazetelerde yayımlanan mektuplar için 8 Aralık’ta İstiklal Mahkemesi kurulmasına karar verilmiştir. Süreç, önce Mahkeme’nin üyeleri belirlenmesi, üyelerin derhal çalışmaya başlayarak bazı tutuklamalar önermesi ve mahkemenin görevlerinin belirlenmesi şeklindedir.²¹ Hüseyin Cahid, Ahmed Cevdet, Velid, Hayri Muhiddin, Ömer İzzeddin Beyler vatana ihanet ve devletin dış ve iç güvenliğini bozmak suçuyla itham edilmişlerdir.²² Mahkeme 5 Şubat 1924’e kadar çalışmış ve bu süreçte çok sayıda gazeteci yargılanmıştır. 17 kişinin vatana ihanetten yargılandığı davaların sonucunda İstanbul basınından muhalif isimlere beşer yıllık hapis cezası verilmiş ama uygulanmamıştır.²³ İktidar böylece İstanbul muhalefetini

²⁰ Ergün Aybars, *İstiklal Mahkemeleri*, C: I-II, 1920-1927, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları No: 1, İzmir, 1988, s. 224 vd.; *TBMM GCZ*, D: 2, C: 4, İ: 64.

²¹ *TBMM ZC*, D: 2, C: 4, İ: 67.

²² Aybars, *a.g.k.*, s. 228.

²³ Mahkeme sonucunda gazetecilerin beraatine karar verilecek, İstanbul Barosu Başkanı Lütfi Bey 5 yıllık bir ceza alacaktır. Gazetecilerle Mustafa Kemal

zayıflatmış olacaktır. Dolayısıyla hem silahlı kuvvetlerin hem de kısmen İstanbul muhalefetine “bastırılması” yoluyla iktidar, kendine rakip odakları en azından geçiş dönemi olarak adlandırdığımız dönem için ortadan kaldırmış olmaktadır.

YÖNETSEL MERKEZİLEŞME: 1924 ANAYASASI DOĞRU

Seçimler tamamlanıp iç güvenlik ve uluslararası tehditler ortadan kalkınca devlet örgütlenmesini düzenlemek için uygun bir siyasal ortam sağlanmış oldu. Böylece, rejimin adının konması ve hükümet biçimi gibi konuların tartışılması mümkün hale geldi.

Anayasa değişikliğiyle saf Meclis hükümeti sisteminden uzaklaşılacaktır. 1923 Anayasa değişikliğiyle, özellikle hükümet ve Cumhurbaşkanı’nın güçlendirilmesiyle, parlamenter sisteme, görece yakın bir yapı kurulacaktır. Buna devlet örgütlenmesinde değişim de eklenecek, idari ve adli örgütlenme gibi temel alanların düzenlenmesine girişilecek ve Anayasa hazırlıkları başlayacaktır. Yönetmelik yapılanmada temel dönüşüm, büyük ölçüde, Anayasa hazırlanırken tasarlanacak bu nedenle 1924 yılı ve sonrasında gerçekleşecektir. Geçiş yılı olarak andığımız 1923’te ise merkezi ve yerel yönetimlerle, mali idare ve bütçe ile adli yönetime dönük düzenlemeler yapılacaktır. Bu alanlardaki düzenleme çabalarının temel olarak düzenli ve sürekli bir yönetim yetisinin kazanılmasına dönük olduğu söylenebilir. Aşağıda bu alanlarda yapılan düzenlemeler incelenecektir.

Yönetmelik açıdan bakıldığında 1923’e kadar olan dönem, Osmanlı’dan kalan yapının korunduğu görülür. 1921 Anayasası’na kadar esas olarak eski Anayasa varlığını devam ettirmektedir. 1924 Anayasası kabul edildikten sonra dahi bu durum kısmen devam edecektir. 1923’e kadar temel olarak üç

daha sonra 1924 Şubatı’nda bizzat görüşecektir. Bu müdahale Hilafet’in kaldırılmasını da mümkün kılacaktır.

örgütlenme “usulü” dikkat çekmişse de üçü de tam olarak uygulanamamıştır. Bunlardan ilki vilayet şuralarıdır. 1921 Anayasası’nda vilayet şuraları ismen anılsa da doğrudan kurulmamış, 1924 Anayasası’nda ise bu yapıdan vazgeçilmiştir. Diğer önemli usul ise Nevahi Kanunu tasarısında somutlaşan nahiye şuralarıyla ilgilidir. Osmanlı’dan beri (siyasal ve yönetsel olarak) istikrarlı bir yapının kurulmasının araçları her zaman devlet örgütlenmesinde aranmıştır. 1920’li yılların hemen başında da Nevahi Kanunu tasarısı bu işlevi üstlenmiş ama tamamlanmamış; alanın düzenlenmesi önce 1924 Anayasası’na bırakılmış, nihayetindeyse Osmanlı’dan kalma 1913 tarihli muvakkat kanun uzunca bir süre daha kullanılmaya devam edilmiştir.²⁴ Son olarak 1921 Anayasası’nda yer alan Umumi Müfettişlik kurumunu anmak gerekir. Bu kurum Anayasa’da yer almakla beraber ancak 1927’de uygulama bulabilecektir.²⁵ 1923 yılında da İstanbul’da kurulması öngörülen bir umumi müfettişlik bulunmaktadır. İstanbul’un işgali sona erince İstanbul’un idare şeklinin tartışıldığı, bu tartışmalarda İstanbul’da Şehremaneti ile Vilayet arasındaki ilişkiyi düzenleyecek bir makam olarak Umumi Müfettişlik öngörüldüğü anlaşılmaktadır.²⁶

²⁴ Bu kanunun dilinin sadeleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi ve kanunda başkaca değişiklikler yapılmasına rağmen Kanun neredeyse günümüze kadar varlığını korumuştur. Nevahi Kanunu tasarısı olarak kalmakla beraber kamu örgütlenmesinde yeni bir örgütlenme tarzı öngörmektedir. 1921 Anayasası, 1924 Anayasası’na göre yerel birimlere daha fazla yetki ve özerklik vermektedir. Nahiye TBMM’deki tartışmalardan anlaşıldığı üzere temel yönetim birimi olarak anılmakta ve halk iktidarının kuruluşu olarak kodlanmaktadır. 1924 Anayasası ile kurulan yapı ise nahiye adeta mülki bir birim olarak örgütlenmektedir. Nevahi Kanunu ile ilgili bu tartışmalar için bkz. Rıdvan Akın, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih*, Cilt: 6, Sayı 32, Ağustos 1996, s. 31-41.

²⁵ 1921 Anayasası’na umumi müfettişliklerin eklenmesi ve sonrasındaki uygulamalar ile ilgili tartışmalar için bkz. Cemil Koçak, *Umûmî Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 34 vd.

²⁶ “İstanbul’a müfettişi umumi”, *Hakimiyeti Milliye*, 17.10.1923, s. 3.

BAŞKENTİN BELİRLENMESİ VE CUMHURİYET'İN İLANI

Lozan Antlaşması'ndan sonra kurulan yeni Meclis 11 Ağustos'ta açılacaktır. 1924 yılının başlarına kadar temel alanlarda düzenlemeye gidilmiştir. İdari örgütlenme büyük ölçüde 1924 yılında çıkacak olan Anayasa'ya bırakılacak ama düzenlemelerin bir kısmına 1923 yılında başlanacaktır. İkinci dönemin başlangıcından itibaren düzenli bir işleyişin sağlanmaya çalışıldığı görülecektir. İlk dönemin aksine bir Meclis grubu olarak Halk Fırkası'nın ortaya çıktığını ve yapılacak düzenlemelerin öncesinde grup içerisinde görüşüldüğünü akılda tutmak gerekir. Bu yöntem Meclis'e gelen tasarı ve tekliflerin büyük ölçüde çalışılmış ve hatta bir grup mebusça zaten kabul edilmiş olduğunu gösterecektir. Bundan başka Meclis'in işleyişi ve içtüzükle ilgili birinci dönemde ortaya çıkan sıkıntıların da aşıldığı görülecektir.

Başkent belirlenmesi sürecinde TBMM'ye yansıyan çok fazla tartışma yoktur. Dahası Mustafa Kemal başkent Ankara olması yönünde ilk demeçlerini yılın başında vermektedir.²⁷ Buna rağmen bu süreç ertelenecek ve Meclis yeniden toplandığında, gazetelerde Ankara'nın başkent yapılacağı haberleri tekrar yer almaya başlayacaktır.²⁸ Başkent belirlenmesi Ekim ayına kalmış ve İstanbul'dan yabancı askeri birliklerin çekilmesinin hemen ardından Ankara başkent yapılmıştır. 6 Ekim 1920'de İstanbul temsilen teslim alınmıştır. Ankara'nın başkent olması yönündeki öneri ise 10 Ekim tarihliidir. Bu tarihler İstanbul ve Ankara arasında bir çeşit çekişme olduğu düşüncesini doğurmaktadır. Gerçekten de başkent belirlenmesinin Meclis'e yansımaları da bu paralelde olmuş, Meclis'te İstanbul'un başkent yapılmayarak cezalandırıldığı yönünde itirazlar duyulmuştur. Nihayetinde de Ankara, itirazlar nedeniyle, oyçokluğuyla başkent olacaktır. Kanun layihası olarak Meclis'e gelen düzenleme

²⁷ *Atatürk'ün Bütün Eserleri*, C: 14 (1922-1923), Kaynak Yayınları, 2004, s. 275 vd.

²⁸ "Ankara merkez", *Hakimiyeti Milliye*, 08.08.1923, s. 1.

Meclis'ten yeni Anayasa yapıldıktan sonra Anayasa'ya "ithal" edilecek şekilde Heyeti Umumiye Kararı²⁹ biçiminde çıkacaktır.

Meclis'te uzunca tartışılmamakla beraber önem taşıyan bir diğer değişiklik "rejim" değişikliğidir. Yılın başlarında meşrutiyet olarak anılan siyasi rejim 1923 yılı sonlarına doğru Cumhuriyet olarak anılmaya başlayacaktır. Bu konuda doğrudan Mustafa Kemal'in ağzından ilk bilgiler Eylül ayında haber olacak ve bir yabancı basın mensubuna bu konuda bir demeç verilecektir. Düzenleme metninin de Mustafa Kemal tarafından yazıldığı bilinmektedir.³⁰ Meclis'e gelen düzenleme aynı gün içinde kabul edilecektir.³¹ Böylece "şekl-i hükümet" cumhuriyet olmuştur. Mebuslar arasından ve bir dönemlik seçilmesi öngörülen Reisicumhur devletin başı olarak Anayasa'da sayılmaktadır. Anayasa değişikliğiyle, Başbakan'ı seçme yetkisi de Reisicumhur'a verilmiştir. İcra Vekilleri Heyeti'nin belirlenmesi usulü değişiklikle eski yapıdan farklılaşmıştır. Buna göre Başbakan'ın diğer vekilleri (bakanları) Meclis üyeleri arasından belirlenmesinden sonra, Reisicumhur Vekiller Heyeti'ni Meclis'in tasvibine sunacaktır.

Anayasa'da yapılan değişiklik, saf Meclis Hükümeti sisteminden bir kopuşu da temsil eder.³² Cumhurbaşkanlığı'nın kuruluşu Meclis Hükümeti anlayışından uzaklaşmadır. Cumhurbaşkanı'nın kazandığı, hükümetin kuruluş usulündeki rolü ve gerekirse Meclis'e başkanlık etmesi gibi yeni özellikler, Anayasa değişikliğini 1921'in saf Meclis Hükümeti sisteminden 1924 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na geçişi sağlayan bir "intikal kanunu" olarak nitelermeyi mümkün kılmaktadır.³³ 1924 Anayasası'nda öngörülen yapıda da Cumhurbaşkanı'nın konumu

²⁹ Karar No: 27, *Düstur*, Tertip: 3, C: 5, s. 381.

³⁰ Hamza Eroğlu, "Türkiye Cumhuriyeti'nin İlanı", <http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-16/turkiye-cumhuriyetinin-ilani> (28.03.2014).

³¹ 364 sayılı "*Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tadiline Dair Kanun*", TBMM ZC, D: 2, C: 3, İ: 43.

³² Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 284.

³³ *a.k.*, s. 284, 285.

benzer özellikler barındırmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı ve hükümet 1923'teki Anayasa değişikliğine benzer bir biçimde Meclis'ten görece "koparılmıştır". "...İcra Vekilleri Heyeti'nin kurulmasını meclise ait bir yetki olmaktan çıkarıp cumhurbaşkanı ve başvekile ait bir yetki haline getirmekle, 1923'ten beri netleşen parlamenter sisteme kayış çizgisi"³⁴ sürmüştür.

MALİ DÜZEN ARAYIŞI: GEÇİCİ TAHSİSATLAR VE DÜZENLİ BÜTÇE TALEBİ

1923 yılı içerisinde düzenli yapıya geçiş çabasının ilk yansımaları bütçe tartışmalarında bulunabilir. 1923 yılına kadar yapılan "mali düzenlemeler" bütçe niteliği göstermezler. Genellikle Meclis'in kurumlara verdiği "harcama yetkisi" düzenlemelerinden ibaret gibi görülen avans kanunları formunda olan bu yetkiler kurumların harcamalarını da göstermemektedir. 1339 senesi (1923) içinde kimi mebuslar tarafından düzenli bütçe yapılması talep edilse de düzenli bütçeye geçilmesi mümkün olmamış, bu nedenle seçim sonrasında Meclis açılana kadar kurumlara avans olarak tahsisat verilmesiyle sorun kısmen aşılmıştır. Düzenli bütçenin yapılması ancak 1924 yılında mümkün olacaktır.

311 sayılı Birinci Avans Kanunu 28 Şubat 1923'te çıkarılmıştır ve üç aylık olmak üzere "hidematı umumiyei Devlete" sarf olunmak üzere ve maaş olarak yapılacak ödemeleri de içeren bir miktarı harcama yetkisi biçiminde vermektedir. 15 Nisan'da, seçim kararı da alınmışken Meclis'in çalışamayacağı göz önünde bulundurularak üç aylık bir avans kanunu (önceki avans kanununa "zamimeten") daha çıkarılacaktır (331 sayılı Kanun).

Bunlardan başka İkinci Meclis döneminde de altı aylık bir tahsisat kanunu "son defa" olmak üzere çıkarılacaktır. Mebuslardan, en azından geçici bütçe kanunları yapılması

³⁴ a.k., s. 304.

yönünden talepler gelecektir. Avans kanunlarından sonra kurumlara yetmeyen gelirler nedeniyle kurum temelli düzenlemeler çıkacaktır. Sonrasında Cumhuriyet'in ilanıyla Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı'nın gelirleri düzenlenmek durumunda kalınacaktır. Ayrıca yeni kurulan Mübadele İmar ve İskan Vekaleti'nin de gelirleri düzenlenmiştir. Böylece küçük harcama yetkileri de katılırsa bütçe yerine toplamda 24 adet düzenleme yapılmak durumunda kalınmıştır.³⁵

1923 yılındaki ilk avans kanunundan sonuncusuna kadar geçici olmayan bir bütçenin hazırlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Son tahsisat kanununda da benzer şikâyetler tekrarlanmıştır. İlgili "komisyon" (Muvazanei Maliye Encümeni) mazbatasında aslında bir bütçe yapmak gerektiği, ama bunun 1924'te yapılmasının daha uygun olacağı, bu nedenle kalan zamanı içerecek bir avans kanunun yapılmak zorunda kalındığını ifade edilecektir. Mazbata muharriri Ali Cenani Bey, dört yıldır çok sayıda avans kanunu çıkarıldığını, bunun mali açıdan sakıncalarının yanında, senede bir defa yapılıp bitecek bir işin bazen defalarca Meclis'i ve bürokrasiyi oyalamasının fazladan bir kırtasiyecilik yarattığını ve mesai çaldığını dile getirecektir.³⁶ Düzenli bütçenin yapılması ancak 1924 yılına kalacak, mali yapının netleşmesi ve kurumların harcamaları ancak bu yolla tespit edilmiş olacaktır.

YEREL VE MÜLKİ ÖRGÜTLENMEDE DÖNÜŞÜMÜN BAŞLANGICI

Lozan Antlaşması'ndan sonra idari yapının yeniden örgütlenmesi mümkün hale gelmiştir. Eski rejimden kalan yapılar mevcudiyetini korurken yeni Anayasa da gündeme gelmiş, 1923 yılının örgütlenme tartışmaları bu iki koşul arasına sıkışmıştır.

³⁵ Aydın, *a.g.m.* s. 1368-1373'teki tablolardan yararlanılmıştır.

³⁶ TBMM ZC, D: 1, C: 28, İ: 25.

1923 yılı mülki örgütlenme anlayışı ya da uygulamaları yönüyle, İkinci Meclis öncesi ve sonrası olarak, ikiye ayrılabilir. Osmanlı'dan kalma mülki örgütlenme, savaş döneminde ve sonrasında da etkisini sürdürmüştür. 1924 Anayasası'na kadar mülki birimler açısından takip edilebilecek mülki örgütlenme anlayışı 1923 yılına dönüşecektir.

Osmanlı'dan kalma vilayet sistemi Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında da etkilidir. İkinci Meclis kurulana kadar asıl birimlerin vilayetler olduğu, onun dışında ona koşut olarak düzenlenen ama daha küçük ölçekli olan müstakil liva uygulamalarının devam ettiğini söylemek mümkündür. Toplumsal ve ekonomik olarak daha gelişmiş ama vilayetlere bağlı livaların mebuslarından, yıl içerisinde müstakil liva uygulaması talepleri TBMM'de dillendirilmiş, bu çerçevede özellikle Birinci Meclis döneminde bazı talepler yerine getirilmiştir.³⁷

İkinci Meclis döneminde bu konuyla ilgili açık bir tavır alınarak müstakil liva uygulamasına son verileceği beyan edilmektedir. Ekim ayında Ergani'nin müstakil bir liva haline getirilmesi yönünde bir teklif verilecek, ilgili Encümen bu teklifi "şayanı müzakere" bulmayacak ama bir gerekçe de bildirmeyecektir.³⁸ Ancak teklif sahibi mebusun ısrarı sonucunda da kurulacak olan yeni yapıda zaten tüm livaların müstakil olacağı ve bu nedenle bu konunun tartışılmasına gerek duyulmadığı ifade edilecektir. Mebuslar bunun üzerine ikna olacaklarsa da sonradan benzer bir soru tekrar sorulacaktır. Ergani mebusu Kazım Efendi ve Mersin mebusları Niyazi ve Besim Beyler kendi livalarının müstakilen idare edilmemesindeki keyfiyeti soru önergesi olarak sunacaklardır. Üç soruya da aynı oturumda ve beraberce yanıt verilecek ve yeni müstakil liva oluşturmaşın şimdilik düşünülmediğı anlaşılacak; mevcut

³⁷ Örneğın 1923 yılı Ocak ayında Çatalca livası müstakil liva halini alacaktır, aynı yılın Nisan ayında da müstakil bir Akşehir livası kurulması talep edilecektir. Aynı konu Dersim ve Siverek için de gündeme gelecek ve iki livanın da müstakilen idaresi yönünde bir İcra Vekilleri Heyeti kararı çıkacaktır. Aydın, *a.g.m.*, s. 1399.

³⁸ TBMM ZC, D: 2, C: 2, İ: 36, 39.

uygulamaların hepsi yeni düzenlemeye kadar devam ettirilecektir.³⁹

Tartışmalardan yeni bir mülki örgütlenme düzenlemesinin zorunlu hale geldiği çıkarılabilir. Özellikle savaş sonrasında yeni toplumsal ve ekonomik koşullar gereği mülki taksimatın işlevsiz kaldığı dönem içinde dile getirilmektedir. Halihazırda bir düzenlemenin yapılmakta olduğu ve Dahiliye Vekaleti'nce hazırlıkların devam ettiği söylenecektir.⁴⁰ Müstakil ve mülhak liva karışıklığının ortadan kalkması ancak 1924 yılında alınan bir TBMM Heyeti Umumiye kararıyla mümkün olacaktır. 8 Mart 1924 günlü içtimada alınan 82 numaralı kararla Beyoğlu ve Üsküdar dışındaki mülhak livaların müstakilen idaresi sağlanacaktır. Böylece mülhak olan sekiz livanın vilayetleriyle bağlantısı kesilmiş olacaktır.⁴¹

Uzunca süre tartışılan (ama bir türlü tamamlanamayan) diğer bir düzenleme “İdarei Kura ve Nevahi” tasarısıdır. Nevahi Kanunu olarak anılan tasarı 1921 yılından beri dönem dönem tartışılmakta ama bir türlü bitirilememektedir. 1923 yılında da benzer şekilde tasarının tamamlanması gereken çok az kısmı kalmasına rağmen yılın başında ve sonunda olmak üzere iki dönemde tartışılacak ama layihanın yasalaşması mümkün olmayacaktır.

Konunun 1923'te ilk gündeme gelişi nahiye şuralarının yargısal yetkileriyle ilgilidir. Bu bağlamda şuraların yargısal yetkilerinin Anayasal olarak bulunduğu ama bunun doğrudan kendileri tarafından kullanılmasının zorunlu olmadığı tartışılmıştır. Tezlerden biri meslekten gelme hâkimlerin dahi kararları yanlış olabilirken yetkin olmayan insanların kararlarının adil olamayacağıdır. Karşıt görüş ise insanların taşrada sorunlarını ağa ya da ileri gelenlere taşıdıklarını, “nevahiye salâhiyeti kazaiye [yargılama yetkisi] vermekle aynı zamanda

³⁹ TBMM ZC, D: 2, C: 2, İ: 64.

⁴⁰ TBMM ZC, D: 2, C: 2, İ: 64.

⁴¹ Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 289 vd.

halkın, şunun, bunun elinden gayriresmî tesirattan kurtulmasını” sağlayacağını savunmuştur.⁴² Yargı yetkisinin verilmesi konusunda karar kılınacak ama Nevahi Kanunu tartışmaları kesilecektir. Daha sonraki bir içtimada konu tekrar gündeme gelecek olsa da usul/içtüzük gereği görülemeyecektir.⁴³ Nisan ayında seçim kararı alınınca da Meclis tekrar toplanıp konuyu ele alana kadar uzunca bir süre geçecek, ancak yılın sonlarına doğru Nevahi Kanunu tekrar gündeme getirilebilecektir. Ekim ayındaki içtimalarda Nevahi tasarısında görüşülmeyen çok az madde kaldığı, 280 maddeden 190 tanesinin görüşüldüğü, geriye sadece mali konular ve tapu meselelerinin kaldığı söylenerek bir an önce görüşülmesi talep edilecektir.⁴⁴ Buna rağmen tasarı bir türlü görüşülemeyecektir.

20 Ekim’de Meclis gündemine gelen bir layihada Nevahi Kanunu’nun bazı illerde uygulanması önerilmektedir. Bir çeşit pilot bölge uygulaması anlamına gelecek “Nevahi Kanununun bâzı mahallerde tecrübeten tatbiki hakkında lâyihai kanuniye” Dahiliye Encümeni’ne gönderilmiştir. Bu layihanın, Nevahi tasarısının kabul edildikten sonra, deneme amaçlı dar bir bölgede uygulanmasını öngördüğü düşünülebilir. Yıl içerisinde son kez 22 Kasım’da bir an önce görüşülmesi talebiyle gündeme gelecek olan Nevahi Kanunu 1923’te yasalaşamayacaktır.

Nevahi Kanunu tartışmalarında Tunalı Hilmi Bey’in Meclis’e yansıyan itirazı ilginçtir. Tunalı Hilmi Bey kanun görüşmelerinde bir çeşit ölçek tartışması yürüterek eğer bu alan düzenlenecekse önce köyden başlanması gerektiğini vurgulayacaktır. Köy Kanunu yapılması gerektiğini vurgulayan Tunalı Hilmi, köyün ve muhtarın durumunu netleştirmeden nahiye düzenlenemeyeceğini, nahiyelelerin de nihayetinde köylerden oluşacağını belirtmektedir. Bu itiraz, değerlendirilmesi gereken bir itiraz olarak görünse de Meclis’te pek itibar edilmeyen bir öneri olarak kalacaktır. Buna rağmen Nahiye Kanunu tasarısı tamamlanamadan önce Köy Kanunu

⁴² İlgili tartışma için bkz. *TBMM ZC*, D: 1, C: 27, İ: 174.

⁴³ *TBMM ZC*, D: 1, C: 28, İ: 9.

⁴⁴ *TBMM ZC*, D: 2, C: 2, İ: 32.

çıkartılacaktır. Tunalı Hilmi Bey Köy Kanunu tartışmalarında en fazla söz alan mebus olacak ve 1924 yılında Köy Kanunu tartışmalarındaki en önemli isimlerden birisi ve konunun en heyecanlı savunucusu olacaktır.⁴⁵

Kanunun bir an önce çıkması için elinden geleni yapan Tunalı Hilmi Bey, Kanun kabul edildikten sonra ‘Sekiz milyon Türk köylüsü namına söylüyorum: Yaşasın Türkiye Büyük Meclisi!..’ diye bağırımdan kendini alıkoymamıştır. Hatta Köy Kanunu’ndan bir ay sonra kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun kabulünün ardından dahi ‘Bütün muvafakkiyetinize rağmen gene yaşasın Köy Kanunu!’ diyerek konuya dair sevincinin hala sıcak olduğunu göstermiştir.

Bu dönemde 1930’lu yıllara kadar sarkacak olan belediye yasasının ilk hazırlıklarını da görmek mümkündür. Nevahi Kanunu çıkarılmadan belli aralıklarla belediye layihalarının haber yapıldıkları, dönem dönem tasarılar hazırlandığı ama bunların yasalaşmadığı görülmektedir. Bu çerçevede 1924 yılının hemen başında konuyla ilgili bir düzenleme yapıldığı haber olacak,⁴⁶ 16 Şubat’ta Ankara Şehremaneti yasası ile, belediyelerle ilgili düzenleme yapılanı kadar, İstanbul ve Ankara’da yerel hizmetlerin örgütlenirilmesi amaçlanacaktır. 1924 yılında siyasetçilerin yerel yönetim tasarılarının köy, kasaba, şehir ve büyük şehir olarak dörtlü bir ölçeklendirme içerdiği anlaşılmaktadır. Köy Kanunu tartışmalarında Genel Kurul’a “köy, kasaba, şehir ve büyük şehir kanunları namıyla dört belediye kanunu”nın sunulacağı belirtilmektedir. “Bu çerçevede öncelikle en küçük birim olarak köy düzenlenmektedir. İlk kanunun, idarenin en küçük birimi olan köyün düzenlenmesine dair çıkarılmasının nedeni aşağıdan yukarıya, küçükten büyüğe, özelden genele gidilmesinin tercih edilmesinden kaynaklanmaktadır.”⁴⁷ Bunların dışında diğer ölçekler için de tasarılar olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de

⁴⁵ M. Burcu Bayrak, “1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, (Ed. Nuray Ertürk Keskin), Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 2, Ankara, 2012, s. 1557.

⁴⁶ *Hakimiyeti Milliye*, 04.01.1924.

⁴⁷ Bayrak, *a.g.m.*, s. 1559.

1924 yılından belediye yasasının çıkacağı 1930 yılına dek farklı layihaların (en azından) basında yer aldığı görülmektedir. Buna rağmen düzenlemelerin yapılması 1930'lara kalacaktır.⁴⁸

YÜKSEK MAHKEMELERİ SÜREKLİ HALE GETİRME ÇABASI

1923 yılının bir diğer önemli yasama konusu da yüksek mahkemelerin düzenli hale getirilmesine dönük düzenlemelerdir. Seçimden sonra Meclis'te yürütülen tartışmalarda adli yapıda bir düzenleme talebi olduğu öne çıkmaktadır.

TBMM, Meclis hükümeti sistemi gereği adli konularda da en üst mercidir. Yılın ilk yarısında özellikle hıyaneti vataniye, idam kararları, men-i müskirat uygulamaları ve kimi adi suçlarda “yargı işlevi”ni yerine getirmiştir; Meclis'te neredeyse 1923 yılında çıkarılan yasa sayısı kadar yargısal karar alınmıştır. Yıl içerisinde mebuslardan, Meclis'in yargılama yapmasına dönük eleştiriler gelmiştir. Eleştiriler, konunun uzmanları tarafından ele alınamaması, tarafların dinlenememesi ve karar vermenin Meclisin asıl işlevini yavaşlattığı, Meclisin siyasi bir meclis olmasına rağmen adli kararlarla uğraşmak zorunda kalmasına dönük itirazlarda yoğunlaşmaktadır.

Yıl içerisinde İstiklal Mahkemeleri, Danıştay'ın bulunmaması, yüksek mahkemelerin geçici olarak ve savaş gereği farklı vilayetlerde kurulmuş olması gibi pek çok konu hakkında düzenleme yapılması talep edilecektir. Bu alanda bugünkü Yargıtay'a (Heyeti Temyiziye) ve Sayıştay'a (Divan-ı

⁴⁸ Hazırlanan belediye layihalarının/tasarılarının Meclis'te görüşüleceği ile ilgili birkaç haber örneği için 16.06.1925, 16.02.1926, 01.05.1926 günlü Hakimiyeti Milliye nüshalarına bakılabilir. Ayrıca bkz. “Aslı Yılmaz, 1926: Devrimin Toplumsal - Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetmel Omurgası”, s. 1929 vd.

Muhasebat) denk gelen iki yüksek mahkeme düzenlenecektir.⁴⁹ Danıştay'ın düzenlenmesi ve çalışır hale gelmesi ise 1924'e, diğer deyişle yeni Anayasa'ya kalacaktır.

Heyeti Temyiziye önerisi Ekim ayında Meclis'e getirilecektir. Daha öncesinde savaş şartları gereği Sivas'ta kurulan geçici mahkeme (Muvakkat Heyeti Temyiziye) savaşın da bitmesiyle düzenli bir hale getirilmek istenmektedir. 8 Kasım tarihli Muvazenei Maliye Encümeni mazbatasında Heyet'in Eskişehir'e nakli öngörülmekteyken, 4 Kasım tarihli Adliye Encümeni mazbatasında geçici Heyeti Temyiziye yerine Konya'da kurulacak bir Temyiz Mahkemesi önerilmiştir.⁵⁰ TBMM'deki tartışmalar neredeyse doğrudan Mahkeme'nin kurulacak olduğu vilayete odaklanmıştır denebilir.⁵¹

Bir diğer tartışma da savaş dönemindeki Mahkeme üyelerinin bir kısmının “güvenilir olmamaları”yla ilgilidir. Zamanın hükümeti aleyhinde çalışmış bir kişinin bu mahkemede savcı olduğunu ifade eden Mazhar Müfid Bey, böyle isimlerin olabileceğini bu nedenle mahkeme üyelerinin yeniden seçilmesi gerektiğini ve böyle kişilerin görevden alınmasını hükümetten talep edecektir.

Görüşmelerin sonunda layihalar birleştirilecek, Mahkeme'nin kurulacağı yer olarak ulaşımın kolaylığı ve gelen davaların yoğun olduğu İstanbul ve İzmir ve diğer seçeneklere göre daha yakın olması nedenleriyle de Eskişehir'de karar

⁴⁹ Sayıştay'ın yüksek mahkeme olarak görülüp görülemeyeceği yönündeki tartışmalar bu başlıklandırma içinde ihmal edilmiş, Sayıştay da yüksek mahkeme sayılarak incelenmiştir.

⁵⁰ TBMM ZC, D: 2, C: 3, İ: 52.

⁵¹ Sivas mebusları Mahkeme'nin orada kalması gerektiğini savunmuş, örneğin Sivas mebusu Rahmi Bey “Büyük Millet Meclisinin Sivas için verdiği bir şerefi bugünkü Hükümet”in kaldırmak istediğini bu nedenle de Hükümeti protesto ettiği söylemiştir. Encümenlerin görüşleri ise ulaşım şartları ve mahkemelerin iş yoğunluğu çerçevesinde Eskişehir veya Konya'da kurulması üzerinde odaklanmıştır. Adliye Vekili konunun bir vilayetten çok “menafii umumiyei millet” meselesi olduğunu ifade edecektir. Bir davanın geç sonuçlanması ya da sonucunun geç ulaştırılması durumunda adaletin temin edilemeyeceğini belirtmiştir.

kılınacaktır. 371 sayılı “Heyeti Temyiziye Merkezinin Eskişehir'e Nakline ve Teşkilâtının Tevsiine Dair Kanun” ismiyle yayımlanacak düzenlemeyle Sivas'ta bulunan Muvakkat Heyeti Temyiziye, Eskişehir'e “Mahkemei Temyiz” adıyla taşınmış olacaktır. Mahkeme'ye bir de sulh hukuk dairesi ilave edilecek böylece “Mahkemei temyiz; şer'îye, hukuk, ceza, istida ve sulh hukuk dairelerinden mürekkep” bulunacaktır.

Düzenlenen diğer yüksek mahkeme ise *Divan-ı Muhasebat*'tır.⁵² TBMM'nin mali olarak denetlenmesi ve genel mali denetim, 1923 yılının sonlarına kadar TBMM içinde bir Encümen/Komisyon tarafından gerçekleştirilecektir. Bunun yanında düzenli bir yapının kurulmasına kadar, denetim bazen İstanbul ve Ankara'daki daireler eliyle bazense gönderilen denetleyicilerle denetim yapılmıştır.

Savaş sonrası dönemde, İstanbul'da kalan Divan-ı Muhasebat murakıplarından Faik Bey'in Divan mühürüyle beraber Ankara'ya geçmesi ve yine Faik Bey'in Divan-ı Muhasebat'ta tek başına memur edilmesiyle “Ankara'daki Sayıştay bir Murakıp, bir mühürle” çalışmaya başlayacaktır.⁵³ 1920 yılı “bütçesinde” de İstanbul'daki diğer kurumlar için yapıldığı gibi Divan-ı Muhasebat için de bir ödenek ayrılmış ama İstanbul'daki başkanlık da çalışmaya devam ettiğinden Ankara'daki Sayıştay için bir başkan seçilmemiş, Sayıştay'ın varlığı bir iskelet kadro olarak kalmış ve bu ödenek kullanılmamıştır. 1921 ve 1922 yıllarındaysa herhangi bir ödenek ayrılmamıştır.⁵⁴

1922 yılında Avans Kanunu'na madde eklenmiş ve “Meclis içinden bir komisyon seçilmesi ve Sayıştay kurulana kadar bütçe denetiminin komisyon tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.” Murakebe Heyeti adı verilen bu yapı, Devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerinin saptanması hakkında Meclis'e her üç ayda bir rapor vermekle görevlendirilmiş; bütçe

⁵² Divan-ı Muhasebat'ın düzenlenmesi yukarıda değinilen mali merkezileşmeyle beraber yürüyen bir süreç olarak görülmelidir.

⁵³ Gürhan; Altun, “Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, S: 30, 1998, s. 95.

⁵⁴ a.k., s. 96.

denetimi görevini üstlenmiştir.⁵⁵ 22 Şubat 1922’de kurulan Murakebe Heyeti 16 Nisan 1923’te seçimlerin yenilenmesine karar verilene kadar varlığını sürdürmüş, 29 Nisan 1923’te alınan bir kararla yine 1920’deki haline⁵⁶ diğer deyişle İstanbul ve Ankara olmak üzere iki daireden oluşan biçimine dönmüştür.

Seçimler tamamlandıktan sonra Divan-ı Muhasebat yine gündeme gelmiştir. 27 Ağustos tarihli tasarıda başkanı TBMM tarafından seçilmiş olan bir yapı öngörülerek, erkleri elinde bulunduran TBMM ile Divan-ı Muhasebat’ın ilişkisinin (çoğu ülkede var olan Parlamento dışından denetim uygulamasının aksine) kesilmemesi önerilmiştir. 24 Eylül günlü içtimada yürütülen tartışmalardaki ilk itiraz bu düzenlemenin uygulanamayacağına dönüktür. İtirazda denetimi yapabilecek olan taşra teşkilatının bulunmadığı hatırlatılmış buna rağmen en azından merkezi idarede bu yapının kurulmasında karar kılınmıştır.⁵⁷

Uzunca bir süre kurulması talep edilmiş olan Divan-ı Muhasebat’ın kuruluş tartışmaları çok uzun sürmemiş ve asıl odak üye seçim usulü olmuştur. Öncelikle Divan-ı Muhasebat “heyeti”nin TBMM tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Divan-ı Muhasebat’ın TBMM adına denetim yapacağı ve bu nedenle merkezinin TBMM tarafından oluşturulması konusunda anlaşılmıştır. Bu husustaki tartışma, üyelerin TBMM “harici”nden olmasıyla sınırlı kalmıştır. Mebuslar içinden uygun liyakatta olanların aday olabileceği ama mebusluktan istifa etmeleri gerektiğinde uzlaşmış ve ilgili madde “... rüesa ve azalar erbabı ihtisas meyanından Meclis Heyeti Umumiyesince reyi hafi ve ekseriyeti mutlakayla hariçten intihabolunur.” biçiminde düzenlenmiştir (m. 2). Divan-ı Muhasebat başkan ve üyelerinin azlini “Meclisi Millinin ekseriyetince tasdik” şartına bağlanmıştır. Kanun bu haliyle ve 374 sayısıyla yayımlanmıştır.⁵⁸

⁵⁵ Ahmed Akgündüz, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 1997, s. 141 vd.

⁵⁶ Gürkan; Altun, *a.g.m.*, s. 97.

⁵⁷ TBMM ZC, D: 2, C: 4, İ: 57.

⁵⁸ "Dîvân-ı Muhâsebâtın Sûret-i İntihâbına Dâir Kânun", *Ceridei Resmiye*, 06.12.1339 [1923]/46.

Sayıştay “Büyük Millet Meclisine merbut varidat ve masarifatı Devleti onun namına” denetimle sorumlu tutulan (m. 1) bir Divan olarak örgütlenmiştir. Üyelerin seçimi 3 Aralık günlü içtimada tartışılmış, yeni düzenleme gereği üyelerin baştan seçilmesi gerektiğinde karar kılınmıştır. Seçim usulü belirlenmemiş olduğundan Muvazenei Maliye ile Kavanini Maliye Encümenleri (Komisyonları) ile Maliye Vekili’nden oluşacak ortak bir Heyet’in kurularak adayları bu Heyet’in belirlemesine karar verilecektir. Belirleme sürecinde Reisievvel ve reisisaniler için iki kat aday, (daha sonra belirlenecek olan) diğer üyeler içinse dört kat adayın, kısa mesleki tecrübe ve özgeçmişleriyle beraber belirlenmesi kararlaştırılacaktır.⁵⁹ Bu usulle belirlenen adaylar 12 Aralık günlü toplantıda seçileceklerdir.⁶⁰ 1920’lerde ya da seçim döneminde hükümetçe tesis edilen Divanı Muhasebat’ı düzenli bir yargı organı olarak görmek pek mümkün değildir. Kasım 1923’ten itibaren kurulan yapı hem yasal dayanak hem de kuruluşu itibariyle düzenli bir organın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu düzenlemeyle kurulan yapı 1924 Anayasası’nda da büyük ölçüde korunacak ve Anayasa’da yerini bulacaktır. Kurumun ülke genelinde çalışması ancak 1924 ve sonrasında mümkün olacaktır. Buna rağmen merkezi yapıda bir mali denetim organı olarak “Sayıştay”ın kurulması 1920’ler boyu izlenebilecek merkezileşmenin mali idare ve denetim için ilk aşamasıdır.

SONUÇ

Kurtuluş Savaşı’ndan 1930’lara kadar olan süreçte siyasal ve yönetsel merkezileşme eş zamanlı olarak ilerlemiştir. Savaş halinin sürdüğü ve henüz Lozan barışına imza atılmadan önceki dönem adına düzenli bir idarenin ve istikrarlı bir siyasal iktidarın

⁵⁹ *TBMM ZC*, D: 2, C: 4, İ: 65.

⁶⁰ Reisievvel olarak 170 oyun 134’ünü alan Fuad Bey seçilmiştir. Reisisanilikler için ise 169 oy kullanılmış ve Salih Vahid Bey 133, Faik Bey 119, Remzi Bey 87 oy alarak Reisisani seçilmişlerdir. Diğer üyelerin de belirlenmesiyle Divan-ı Muhasebat kurulmuş olacaktır. *TBMM ZC*, D: 2, C: 4, İ: 66.

tam olarak kurulabildiğini söylemek oldukça zordur. Tersinden söylenirse siyasal iktidarın güçlenerek çıkacağı genel seçim ile uluslararası alanda tanınmayı tam haliyle getiren ve yeni bir savaş ihtimalini ortadan kaldıran Lozan Antlaşması, siyasal ve yönetsel olarak düzgün işleyen bir yapının kurulmasını mümkün kılacaktır.

Genel seçim sonrasında kurulan yapıda hem bir siyasal özne olarak Halk Fırkası Grubu egemen olmuş hem de bir önceki Meclis içindeki muhalif gruplar etkisizleştirilmiştir. Bundan sonrası için iç güvenliğin sağlanmasına yönelinmiş, özellikle Ege'deki silahlı gruplar ortadan kaldırılmıştır. Ek olarak İstanbul merkezli muhalifler ve gazeteciler siyasal iktidar tarafından İstiklal Mahkemesi'nde yargılanmış ve (en azından 1923 yılı için) etkisizleşmişlerdir. 1923 yılında düzenli bir örgütlenmesi ve işleyişi olmayan yönetsel yapı kurumsallaşmaya doğru yönelmiş, en azından Anayasa yapılarına kadar bu yolda adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede mülki örgütlenmeyle ilgili tavır netleşmiş ve alanın düzenlenmesi 1924 Anayasası'na bırakılmıştır. Nevahi Kanunu'ndan "vazgeçilmeye" başlanmış, onun yerine köy ve belediyelerin düzenlenmesi çalışmaları gündeme gelmiştir (Bu çalışmalar da yine 1924 yılına sarkacaktır). Adli örgütlenme açısından yüksek mahkemeler olarak andığımız Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) ve Heyeti Temyiziye (Yargıtay) baştan kurulmuş ve düzenli işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Şurayı Devlet (Danıştay), yıl içinde sıkça dile getirilmesine rağmen yeni Anayasa'nın yapılışına kadar bekletilmiştir. Mali açıdan bakıldığında vergi yasalarıyla ilgili düzenlemelerin yanında bütçelerin geçici olmaktan uzaklaştırılması yönünde bir çaba görülecektir. Bunun için mebuslardan gelen önerilerin haklı olduğu vurgulanmış ama 1923 mali yılı için ayrıntılı bir bütçe hazırlanamamıştır. Bütçenin hazırlanması 1924 yılına kalacaktır.

Bahsettiğimiz düzenlemelerin neredeyse hepsi süreç itibarıyla 1924 yılında "tekemmül" edecektir. Hem savaşın sonu ve barış dönemine geçiş hem de düzenli bir yönetsel aygıtın kurulması, büyük ölçüde 1924 yılında Anayasa'nın kabulüyle gerçekleşecek ve Anayasa tarafından öngörülen yapı uzun süre

varlığını koruyacaktır. Bu nedenle düzenli yapının kurulduğu ve işlediği dönemi Anayasa'nın kabulüyle başlatmak uygun görünmektedir. 1923 yılı ise bu bağlama oturtularak incelenmelidir.

1923, bir geçiş yılı olarak nitelendiğinde, siyasal olayların gölgesinde kalan yönetsel örgütlenmeyle ilgili bilgiler yeni bir anlam kazanmaktadır. 1923 yılında yapılan tüm yönetsel düzenlemeler savaş hali ve asıl amacı savaşı kazanmak olan yapının örgütlenmesinden, düzenli ve istikrarlı olarak işleyen bir yapıya geçişin izlerini taşır. Yönetimin yeniden düzenlenmesi ancak siyasal olarak güvenli hale getirilmiş bir ortamın varlığıyla mümkündür. Hem Lozan hem de genel seçimler, yönetsel düzenlemeleri yapabilecek bir siyasal iktidarın ortaya çıkmasının önkoşulu olmuştur. Bu nedenle 1923 yılı siyasal kuruluş yılı olarak nitelenebilir. Siyasal “kuruluş” gerçekleşikten sonra iktidar yönetsel düzenlemeleri yapabilme yetisini kazanmış ve hemen ikinci yasama dönemiyle beraber başta Anayasa çalışmaları olmak üzere tüm alanın düzenlenmesine geçilebilmiştir. 1923 yılı bu nedenle savaş döneminden düzenli yapıya geçişin gerçekleştiği yıldır.

KAYNAKLAR

- Akın, Rıdvan, “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih*, Cilt: 6, Sayı: 32, Ağustos 1996, s. 31-41.
- Akgündüz, Ahmed, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 1997.
- Aybars, Ergün, *İstiklal Mahkemeleri*, C: I-II, 1920-1927, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları No: 1, İzmir, 1988.
- Aydın, Recep, “1923: Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı: Cumhuriyet”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, (Ed. Nuray Ertürk Keskin), Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 2, Ankara, 2012, s. 1327-2541.
- Bayrak, M. Burcu, “1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, (Ed. Nuray Ertürk Keskin), Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 2, Ankara, 2012, s. 1541-1737.
- Demirel, Ahmet, *Birinci Mecliste Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.
- Eroğlu, Hamza, “Türkiye Cumhuriyeti’nin İlanı”, <http://www.atam.gov.tr/dergi/sayi-16/turkiye-cumhuriyetinin-ilani> (28.03.2014).
- Gürhan, H. Hüseyin; Altun Muhsin, “Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi* S: 30, 1998, s. 94-120. <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm> (17.02.2014).
- Kaynak Yayınları, *Atatürk’ün Bütün Eserleri*, C: 14 (1922-1923), Kaynak Yayınları, İstanbul, 2004.
- Keskin, Nuray Ertürk (Editör), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 1-2, Ankara, 2012.

- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.
- Koçak, Cemil, *Umûmî Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim, İstanbul, 2003.
- Oran, Baskın vd., *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C: 1 (1919-1980), İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Ortaylı, İlber, *Türkiye’nin Yakın Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul, 2012.
- Sezgin, Ömür, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007.
- Yılmaz, Aslı, “1926: Devrimin Toplumsal - Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetimsel Omurgası”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1929*, (Ed. Nuray Ertürk Keskin), Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 8, Cilt: 2, Ankara, 2012, s. 1737-1909.

Yararlanılan Diğer Kaynaklar

Ceridei Resmîye

Düstur, Tertip 3, C. 3-5.

Hakimiyeti Milliye Gazetesi, No: 701-1007.

TBMM Gizli Celse Zabıtları (TBMM GCZ), (Dönem I-II), Cilt: III-IV,

TBMM Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), I. Dönem, Cilt: XXVI-XXIX; II. Dönem, Cilt: I-IV.

