

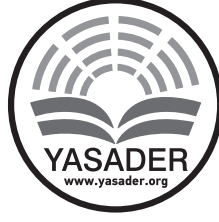
ISSN: 1306-6250 (BASKI)  
ISSN: 1306-6269 (ONLINE)

<http://www.yasader.org/yasama-dergisi>

# YASAMA

## D E R G İ S İ





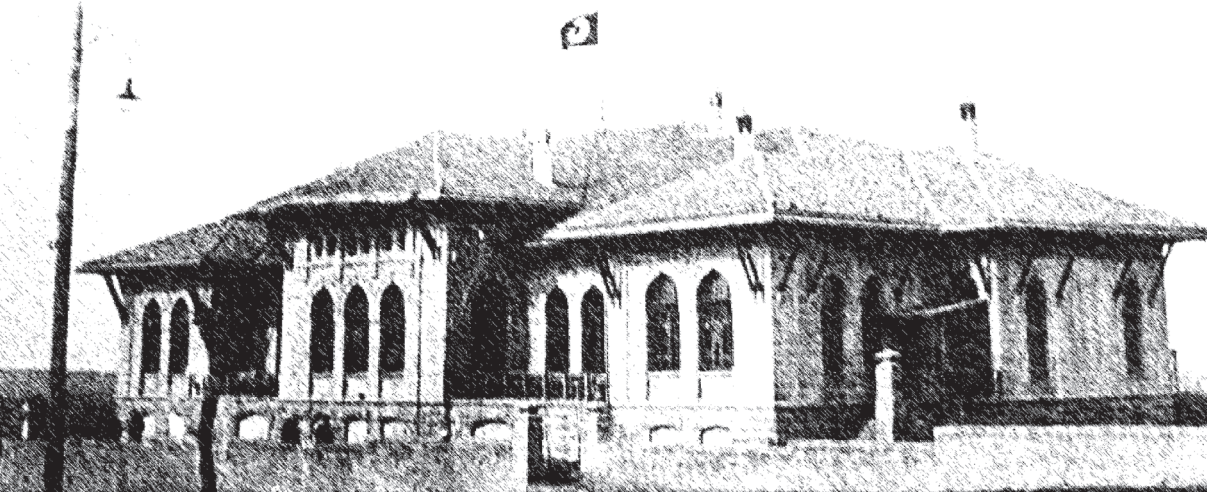
Yasama Derneği

# YASAMA

## DERGİSİ

Sayı: 44 | Temmuz-Aralık 2021

[www.yasader.org.tr](http://www.yasader.org.tr)



*YASAMA DERGİSİ, hakemli bir dergidir ve TÜBİTAK ULAKBİM Hukuk veritabanında indekslenmektedir.*

*YASAMA DERGİSİ, Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.*

**Yasama Derneği Adına Sahibi**  
Bahadır YEŞİLİRMAK  
Yasama Derneği Başkanı

**Yasama Dergisi**  
**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör**  
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

**Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yardımcısı ve Yardımcı Editör**  
Dr. Günal SEYİT

Erişim: <http://www.yasader.org/yasama-dergisi>  
E-posta: [fahribakirci@gmail.com](mailto:fahribakirci@gmail.com)  
[gunalseyit@gmail.com](mailto:gunalseyit@gmail.com)

Yasama Dergisi, Yasama Derneğinin süreli yayını olup ücretsizdir.  
Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir; dergiyi,  
editörleri ve yayıncıyı bağlamaz.

**ISSN: 1306-6250**  
**e-ISSN: 1306-6269**

**Grafik Tasarım & Baskı**  
LOTUS LIFE AJANS  
Rek. Tan. Bas. Yay. Org. Amb. İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Harbiye Mh. Nisan Sk. No: 10/3 Çankaya - ANKARA  
Tel: 0312 433 23 10 (pbx) Faks: 0312 434 03 56  
[info@lotusajans.com](mailto:info@lotusajans.com) [www.lotusajans.com](http://www.lotusajans.com)

**Sayı: 44 (Temmuz-Aralık 2021)**

**Basım Tarihi: Ocak 2022**

**Yönetim Yeri**  
Menekşe 2 Sokak, No: 19/17  
Kızılay / Çankaya / ANKARA

**Yayın Türü**  
Yaygın Süreli

## YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Yasama Dergisi, parlamento hukukunun gelişimine katkı sağlanması hedefi doğrultusunda parlamento tarihine ve çalışma usullerine ilişkin araştırmaların özendirilmesini, parlamento hukuku ile iç içe olan anayasa hukuku başta olmak üzere hukuk, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanlarında bilimsel bilgi birikimine katkı sağlanmasını amaçlamaktadır.
3. Dergide; Parlamento Hukuku, Anayasa Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler ve Yönetim Bilimleri alanlarına ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına, bilimsel makale çevirilerine ve “kronik” adı altında güncel ya da tarihsel olay ve belgeleri inceleyen notlara da yer verilebilir. Bu nitelikteki yazıların kabulü veya geri çevrilmesi, doğrudan editörler tarafından kararlaştırılır.
4. Etik standartları sağlamak için, gönderilen bilimsel yazılarda COPE (Committee on Publication Ethics)’un belirlediği uluslararası standartlar dikkate alınır.
5. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
6. Yazılar, DergiPark (dergipark.org.tr) üzerinden gönderilmelidir. Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher and Contributor ID) numaralarını (<http://orcid.org>) yazıyla birlikte bildirmelidir.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneğinin web sayfasında ([www.yasader.org.tr](http://www.yasader.org.tr)) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Yayın Kurulunun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır. Yayın Kurulu üyeleri, makalelerle ilgili olumlu ya da olumsuz karar verirken, makalelerin özgün değeri, alana katkısı, araştırma yönteminin geçerliliği ve güvenilirliği, anlatımın açıklığı ile derginin amaç ve kapsamını göz önünde bulundururlar.
9. Editörler, derginin bilimsel niteliğini geliştirmek ve yazarları bilimsel niteliği yüksek araştırma üretmek için desteklemekle sorumludur. Hiçbir koşulda, intihal ya da bilimsel kötüye kullanıma izin verilmez. Editörler iddia edilen veya kanıtlanmış bilimsel kötüye kullanımdan haberdar olurlarsa makaleyi reddedebilirler.
10. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, editörlerin ön incelemesinden sonra ULAKBİM ölçütleri gereğince farklı kurumlardan olmalarına özen gösterilerek en az iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü dikkate alınarak yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir. Makale değerlendirme aşamasında hakem görüşüne yazar tarafından

itiraz edilmesi ya da hakemin öngördüğü düzeltmelerin yazarca reddedilmesi hâlinde başka bir hakem görüşüne başvurulması ya da makalenin doğrudan reddedilmesi yollarından hangisinin izleneceği Yayın Kurulunun takdirindedir. Yazar, makalesini, yayın kararı alınıncaya kadar, editörlere bildirmek koşuluyla geri çekme hakkına sahiptir.

11. Dergiye gönderilen çalışmaların yazar-hakem ve hakem-yazar süreçlerinde gizlilik esastır. Editörler, yazarlar ile çıkar çatışması olmayan hakemleri, çalışmayı değerlendirmek üzere atamakla sorumludur.
12. Değerlendirme süreci için hakemlere verilen süre bir aydır. Hakemlerden gelen görüşler, editörler tarafından en geç iki hafta içerisinde incelenir. Yazarlardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin, derginin yayın periyodu dikkate alınarak en kısa süre içinde Yayın Kurulu ya da editörlere ulaştırılması gerekmektedir. Hakemler bir çalışmanın düzeltmelerini inceleyerek uygunluğuna karar verebilecekleri gibi gerekliyse birden çok defa düzeltme talep edebilir. Dergiye gönderilen çalışmaların yayın değerlendirme sürecinin yaklaşık üç ay içerisinde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Ancak, hakem ya da editörlerin yazardan düzeltme istedikleri tarih ile yazarın düzeltmeleri tamamladığı tarih arasındaki süre, bu süreye dâhil edilmez.
13. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
14. Dergide yayınlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
15. Dergiye gönderilen yazılar için, Yasama Derneği Yönetim Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça herhangi bir ücret ödenmez. Yasama Dergisi web sayfasında yayınlanacak ve basılacak çalışmalar için herhangi bir ücret veya masraf talep edilmez.
16. Yazarlar, yayınlanmış makalelerin telif haklarını, Yasama Derneğine devrettiğini kabul eder.
17. Makalelerde yer alması gereken resim, şekil vb. anlatımı destekleyici materyal için gerekli kişi ya da kurumlardan izin alınması yazarların sorumluluğundadır.
18. Yazarlar cinsiyet, ırk, dil, inanç, kültür, sınıf, yaş, görüş ve zümre gibi aidiyet ve kimlikler üzerinden ayrımcı bir dil kullanmamakla yükümlüdür.
19. Yazarlar, makalelerinde payları olan tüm kişileri belirtme yükümlülüğü taşırlar. Makalenin hazırlanmasında önemli derecede payları olan kişiler ortak yazar olarak belirtmelidir. Bir çalışma, yazarlarının tümünün rızası olmadan yayımlanamaz.
20. Editörler, derginin yayın ilkeleri ve etik ilkeleri kapsamında kişisel verilerin korunmasını sağlarlar, makalelerde insan ve hayvan haklarının korunmasına özen gösterirler, makaledeki çalışmaya konu olan katılımcıların açık onayının belgelendirilmesini önemserler, deneysel araştırmalarda veya anket içeren çalışmalarda etik kurul onayı olmadığında makaleyi reddederler.

© Yasama Derneği

ISSN: 1306-6250

e-ISSN: 1306-6269

## YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi
Prof. Dr. Faruk BİLİR	Kişisel Verileri Koruma Kurulu
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. M. Kamil MUTLUER	
Prof. Dr. Fevzi DEMİR	Yaşar Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel METİN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Çağatay KESKİNOK	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa İsmail KAYA	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Prof. Dr. Murat OKCU	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK	Yeditepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Tevfik GÜLSOY	İstanbul Aydın Üniversitesi
Prof. Dr. Ahmet ŞAHBAZ	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZCAN	Anadolu Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ	Ufuk Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	TBMM
Doç. Dr. Esra DİK	Mersin Üniversitesi
Doç. Dr. Ozan ERGÜL	Atılım Üniversitesi
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Murat YAMAN	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Doç. Dr. Sefa USTA	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Doç. Dr. Mustafa TAYTAK	Uşak Üniversitesi
Doç. Dr. Yiğit KARAHANOĞULLARI	Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Nahit YÜKSEL	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Doç. Dr. Yasin SÖYLER	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Doç. Dr. Halim Emre ZEREN	Anadn Menderes Üniversitesi
Doç. Dr. Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ	Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI	Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Bülent ARPAT	Bandırma Onyeddi Eylül Üniversitesi
Doç. Dr. Çiğdem AKMAN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Doç. Dr. Levent MEMİŞ	Giresun Üniversitesi



Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL	Anadolu Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi İsmail KÖKÜSARI	Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi İlhan SAĞSEN	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Selim KANAT	Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ALTUNOK	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU	Munzur Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Recep AYDIN	Hitit Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Canan ÇAKIR	Gümüşhane Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ	Pamukkale Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Veysel DİNLER	Hitit Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ	Atılım Üniversitesi
Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Dr. Mustafa BİÇER	TBMM
Dr. Mustafa ŞAHİN	TBMM
Dr. Gamze ÇELİK	T.C. Cumhurbaşkanlığı

#### **DANIŞMA KURULU**

Prof. Dr. Erdal ONAR  
*İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi*

Prof. Dr. Hüsnü ERDEM  
*Dicle Üniversitesi*

Prof. Dr. A. İlter TURAN  
*İstanbul Bilgi Üniversitesi*

Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN  
*Ankara Üniversitesi*

Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA  
*Marmara Üniversitesi*

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN

Prof. Dr. Hasan TUNÇ  
*Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi*

Prof. Dr. Mehmet TURHAN  
*Çankaya Üniversitesi*

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Doç. Dr. Şeref İBA  
*TBMM*

## YAYIN KURULU

Prof. Dr. Can Umut ÇİNER  
*Ankara Üniversitesi*  
*Siyasal Bilgiler Fakültesi*

Doç. Dr. Ozan ERGÜL  
*Atılım Üniversitesi*  
*Hukuk Fakültesi*

Doç. Dr. Belkıs KONAN  
*Ankara Üniversitesi*  
*Hukuk Fakültesi*

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ  
*TBMM*

Doç. Dr. Cenay BABAÖĞLU  
*Selçuk Üniversitesi*  
*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*

Doç. Dr. Hatice ALTUNOK  
*Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi*  
*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*

Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL  
*Anadolu Üniversitesi*  
*Hukuk Fakültesi*

Dr. Öğr. Üyesi Tolga BÖLÜKBAŞI  
*İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi*  
*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*

Dr. Mustafa BİÇER  
*TBMM*

Dr. Mustafa ŞAHİN  
*TBMM*

Dr. Gamze ÇELİK  
*T.C. Cumhurbaşkanlığı*



#### 44. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ  
*İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi*

Prof. Dr. Mehmet Tevfik GÜLSOY  
*İstanbul Aydın Üniversitesi*

Doç. Dr. Nahit YÜKSEL  
*Hazine ve Maliye Bakanlığı*

Doç. Dr. Bülent ARPAT  
*Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi*

Doç. Dr. Çiğdem AKMAN  
*Süleyman Demirel Üniversitesi*

Doç. Dr. Levent MEMİŞ  
*Giresun Üniversitesi*

Doç. Dr. Şeref İBA  
*TBMM*

Dr. Öğr. Üyesi İsmail KÖKÜSARI  
*Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi*

Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN  
*Süleyman Demirel Üniversitesi*

Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL  
*Anadolu Üniversitesi*

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN  
*Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi*

Dr. Mustafa BİÇER  
*TBMM*

## İÇİNDEKİLER

### *ARAŞTIRMA MAKALELERİ*

**Ömer Faruk GENÇKAYA - Osman Nihat BiŞGİN**

I. MEŞRUTİYET MECLİS-İ MEBUSANINDA PARLAMENTO  
DENETİMİNDE ÖNE ÇIKAN MEBUSLAR..... 11

**Şeref İBA**

1924 ANAYASASI'NIN HAZIRLIK VE KANUNLAŞMA SÜRECİ  
ÜZERİNE..... 43

**Muhammet Derviş METE**

CONSTITUTIONAL CRISES AND REFERANDUMS IN TURKEY .... 61

**Cenay BABAOĞLU - Onur KULAÇ**

TÜRKİYE'DE POLİTİKA KURULLARININ İŞBİRLİKLİ  
YÖNETİŞİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ ..... 101

**H. Alpay KARASOY - Pelin BABAOĞLU**

TÜRKİYE'DE SİBER GÜVENLİK: YASAL VE KURUMSAL  
ALTYAPI ..... 123



# I. MEŞRUTİYET MECLİS-İ MEBUSANINDA PARLAMENTO DENETİMİNDE ÖNE ÇIKAN MEBUSLAR\*

## PROMINENT DEPUTIES IN THE PROCESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE MECLİS-İ MEBUSAN DURING THE FIRST OTTOMAN CONSTITUTIONAL MONARCHY

Ömer Faruk GENÇKAYA\*\*  
Osman Nihat BIŞGIN \*\*\*

### ÖZET

Osmanlı Devleti'nin anayasal sisteme geçmesinden kısa bir süre sonra Meclis-i Mebusan açıldı. İlk meclise sınırlı da olsa hükümeti denetlemeye yönelik bazı denetim araçları verilmişti. Büyük bir coğrafyaya sahip olan Osmanlı Devleti'nin dört bir yanından İstanbul'a gelen mebuslar kozmopolit bir meclis yapısı oluşturdu. Farklı etnik kökenlere sahip bu mebuslar Dahili Nizamname'de düzenlenen bir parlamenter denetim aracı olan *istizaha* (gensoru) sıklıkla başvurular. Bir parlamento kültürü olmamasına karşın, ortak sorunların göreceli bir "serbest" tartışma ortamında ifade edilmesi, dolaylı olarak padişahın sorgulanmasını da gündeme getirdi. Bu gelişme, öteki nedenlerle birlikte parlamentonun 30 yıl tatil edilmesine yol açtı. Bu çalışmada, İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ında, parlamenter denetim sürecinde öne çıkan mebusların etkinlikleri incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** I. Meşrutiyet, Osmanlı Parlamentosu, Parlamenter Denetim, Meclis-i Mebusan, İstizah

\* Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 08.09.2021

Makale kabul tarihi: 27.10.2021

\*\* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

E-posta: faruk.genckaya@marmara.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5505-3615>

\*\*\* Marmara Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Doktora Programı

E-posta: o.bisgin@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8036-2973>

## **ABSTRACT**

*Shortly after the transition of the Ottoman Empire to the constitutional system, the Parliament was opened. The first parliament was provided some means of control, albeit limited, to control the government. Deputies who came to Istanbul from all over the Ottoman Empire, which had large geography, formed a cosmopolitan assembly structure. These deputies of different ethnic origins frequently resorted to the istizah (interpellation), a parliamentary control tool regulated in the Internal Regulations. Despite the lack of a parliamentary culture, the expression of common problems in a relatively “free” discussion environment indirectly led to questioning of the Sultan, too. This development, along with other reasons, led to the 30-year recess of parliament. In this study, the activities of the prominent deputies in the parliamentary control process in the First Ottoman Parliament will be examined.*

**Keywords:** *The First Constitutional Monarchy, Ottoman Parliament, Parliamentary Control, Meclis-i Mebusan, Interpellation*

## GİRİŞ

On dokuzuncu yüzyıl, Osmanlı tarihinde Tanzimat ve Islahat Fermanları ile gelişen yönetimde reform hareketleri yanında mutlakıyetten meşrutiyete geçiş girişimlerinin yoğunlaştığı bir dönem olarak bilinir.<sup>1</sup> “Üç sultan yılı”<sup>2</sup> olarak da anılan 1876 yılı, içinde yoğun siyasi olayları barındırıyordu. Kırım Savaşı nedeniyle oluşan borçların ödenmesi ve sarayın israfı gibi mali sorunlar<sup>3</sup>, 1871’de Mahmut Nedim Paşa’nın sadrazam olmasıyla baskı emareleri gösteren bir yönetim tarzının benimsenmesinin yanı sıra, Şehzade Murat Efendi’nin yakın ilişkide bulunduğu bankerler<sup>4</sup>, masonlar<sup>5</sup> ve batılı çevrelerin etkisiyle<sup>6</sup> Sultan Abdülaziz’in tahttan indirilmeye çalışılması bazı toplumsal hareketleri etkiledi. Fatih ve Süleymaniye medresesi talebelerinin Şeyhülislâm’ın azline yönelik 10 Mayıs 1876’da yaptıkları öğrenci hareketi (“talebe-i ulûm”) “Kanun-ı Esasî” (KE) ve meşrutiyet taleplerinin artmasına neden oldu.<sup>7</sup> Öğrenciler, padişahıtan Mütercim Rüsdü, Hüseyin Avni ve Midhat Paşaların ve sabık saray imamı Şeyhülislam Hayrullah Efendi’nin göreve getirilmelerini istediler.<sup>8</sup> Öte yandan, “Yeni Osmanlılar” (daha sonra “Genç Türkler-Jön Türkler”) meşrutiyetin ilan edilmesini talep ediyorlardı.<sup>9</sup> Böylece, Sultan Abdülaziz’e darbe yapılmasını düzenleyen dörtlünün girişimi

- 
- 1 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001; Halil İnalçık, *Osmanlı Devleti Toplum ve Ekonomisi*, Eren Yayınları, İstanbul, 1993; Kemal Karpat, *The Politization of Islam*, Oxford University Press, New York, 2001; Roderic Hollet Davison, *Osmanlı İmparatorluğunda Reform (1856-1876)*, Papirus Yayınları, C. 1, İstanbul, 1997.
  - 2 Sultan Abdülaziz’in darbe ile tahttan indirilip yerine V. Murat’ın geçirildiği, ardından V. Murat’ın psikolojik rahatsızlığı nedeniyle onun da tahttan indirilip yerine II. Abdülhamit’in getirildiği 1876 yılına Osmanlı tarihçiliğinde verilen addır.
  - 3 Hayri Ruhi Sevimay, *Osmanlı Son Dönem Ekonomisi, Cumhuriyete Girerken Ekonomi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1995, s. 260 ve 302-307.
  - 4 İbrahim Satı, *Sultan V. Murad’ın Hayatı ve Kısa Saltanatı (1840-1904)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 2020, s. 49-58.
  - 5 Semih Salih Tezcan - İsmail İşmen, *İlk Türk Masonları ve Sultan Murat V*, Mimar Sinan Yayınları, İstanbul, 1998, s. 13.
  - 6 Satı, *Sultan V. Murad’ın...*, s. 20-49.
  - 7 Hakan Türkkân, *Osmanlı Devleti’nde Anayasa Düşüncesinin Gelişimi ve Kanun-ı Esasî Tartışmaları*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2013, s. 192.
  - 8 İltar Turan, “Osmanlı İmparatorluğunun Son Döneminde Öğrenci Siyasal Faaliyeti”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C. 29, S. 1-4, s. 175-176.
  - 9 Şerif Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 5. Baskı, (İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 41-57.

meşruiyet kazandı. “Erkân-ı Erbaa” (dörtlü çete)<sup>10</sup> olarak bilinen darbecilerin yanında Süleyman Paşa ve Midhat Paşa gibi meşrutiyet taraftarları ve onları destekleyen bankerler, “Yeni Osmanlılar”, isyancı öğrenciler ve bazı Avrupa büyükelçileri gibi yabancılar da yer aldı. Bu grupları bir araya getiren üç neden bulunuyordu: Sultana olan kişisel kinleri, ekonomik durumun kötülüğü ve meşrutiyet talebi. Bununla birlikte, bu kişilerden yalnızca Midhat Paşa, meşrutiyet düşüncesine içtenlikle bağlı kalarak, meşrutiyetin yabancıların Osmanlının içişlerine karışmasını engelleyeceği görüşünü savunuyordu.<sup>11</sup> 12 Mayıs 1876’da Mehmet Rüştü Paşa sadrazamlığa, Hasan Hayrullah Efendi meşihata (Şeyhülislamığa), Hüseyin Avni Paşa Seraskerliğe (baş asker, genelkurmay başkanı) ve Midhat Paşa da Vükela Meclisi’ne nazır tayin edildi.<sup>12</sup> Kabine değişikliğinin 18. günü 30 Mayıs 1876’da, akli dengesinin yerinde olmadığı, müsrif olduğu ve devlet işlerini karıştırdığı gibi gerekçelerle hakkında hal fetvası çıkartılarak Sultan Abdülaziz tahttan indirildi<sup>13</sup> ve özellikle reform yanlılarının büyük umutlarıyla, bir kurtarıcı olarak V. Murad tahta çıktı.<sup>14</sup> Osmanlı hanedanında en kısa süre (93 gün) tahtta kalan Sultan V. Murad, iktidarında Ziya Bey’in Mabeyn Başkâtipliğine atanması yanında, Yeni Osmanlılara büyük bir yakınlık duymuştur. Tahta çıkmadan önce Kanun-u Esasi sözü verdiği için V. Murad tahta çıkar çıkmaz Midhat Paşa tarafından anayasa çalışmalarına başlanmıştır.<sup>15</sup> Midhat Paşa’nın önderliğini yaptığı

10 Bu terim, esas olarak, ümera (savaşçılar), *ulema* (din bilginleri), *esnaf* ve *tüccar* ile *reyadan* (çiftçi) oluşan Osmanlı’daki toplumsal tabakaları ifade eder. Ayrıca bakınız, Satı, *Sultan V. Murad’ın...*, s. 65-71. Toplumun temelleri olan dörtlü darbenin dörtlüsünün anılmasında ilham verici olmuştur.

11 Merve Ünal Açıkgöz. “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, S. 43 s. 67.

12 Gültekin Yıldız, “Payitaht İstanbul’un Son Yüzyılı”, *Antik Çağdan 21. Yüzyıla Büyük İstanbul Tarihi Ansiklopedisi*, (Ed.: Coşkun Yılmaz), C. 2, İBB Kültür AŞ Yayınları, İstanbul, s. 200.

13 Batı Avrupa’yı ve Yavuz Sultan Selim’den sonra Mısır’ı ziyaret eden ilk ve tek padişah olan Sultan Abdülaziz’in iki bileğini keserek intihar ettiği duyurulmuş, ancak annesi Pertevniyal Valide Sultan’ın anılarında Feriye Sarayı’na gizlice sokulan üç pehlivan tarafından öldürüldüğü ileri sürülmektedir. Satı, 2020, s. 104-107; Yılmaz Öztuna, *Bir Darbenin Anatomisi*, Babalı Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2006; Süleyman Kocabaş, *Sultan Abdülaziz ve I. Meşrutiyet*, Vatan Yayınları, İstanbul, 2001, s. 207- 214; Satı, 2020, s. 71-84 ve s. 104-107. Sultan Abdülaziz dönemi için bakınız, Ahmed Cevdet Paşa, *Ma’ruzat*, (Yayına Hazırlayan: Yusuf Halaçoğlu), Çağrı Yayınları, İstanbul, 1980; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, C. 7, Ankara, 1995 ve Kocabaş, 2001.

14 Davison, *Osmanlı İmparatorluğunda...*, s. 58.

15 Süleyman Paşa, *Hiss-i İnkılap*, İstanbul, 1326, s. 61; Mahmut Celalettin Paşa, *Mirat-ı Hakikat*, İstanbul, 1326, s. 125. Ayrıca bakınız, Selda Kılıç Kaya, *1876 Kanun-i Esasi’sinin hazırlanması ve Meclis-i Mebusan’ın Toplanması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi),



anayasa taraftarlığının yanında, *ferman anayasa* olarak yukarıdan halka tebliğ edilen anayasanın yanlış olduğunu düşünen devlet adamları da bulunmaktaydı.<sup>16</sup> Onlara göre, anayasa halkı ilgilendirdiğinden maddelerin halk tarafından belirlenmesi gerekliydi.<sup>17</sup> Örneğin, Meclis-i Mebusan'ın (MM) ilk başkanı olacak olan Ahmed Vefik Efendi anayasal bir yönetim düşünmüyordu. Rüşdü Paşa da yalnızca ıslahat yapılmasını öngörüyor, ancak anayasayı gerekli görmüyordu.<sup>18</sup> Öte yandan, Damat Mahmud Celaleddin Paşa ve Ahmed Cevdet Paşa gibi bazı devlet adamları da anayasal idareyi desteklemiyorlardı. Cevdet Paşa halkın “anayasayı anlayabilecek mertebede olmadığını” savunuyordu.<sup>19</sup> Azınlıkta olmalarına karşın, Sadrâzam Midhat Paşa'nın yönetimindekiler duruma hâkimdiler.

Bu arada, Sultan Abdülaziz'in şaibeli ölümü üzerine, ikinci eşinden kayınbiraderi Çerkes Hasan hem eniştesinin hem de Hüseyin Avni Paşa ve Midhat Paşa gibi devlet adamları ile olan şahsi kını kaynaklı intikamını almak üzere Midhat Paşa'nın Soğanağa'daki (bugünkü Fatih ilçesinde) konağını bastığında. kabine-nin bir çok üyesi o akşam Midhat Paşa'nın konağında bulunmaktadır. “Çerkes Hasan Vakası” olarak tarihe geçen bu olayda Hüseyin Avni Paşa öldürülürken Midhat Paşa evinin haremine saklanarak son anda kurtulmuştur.<sup>20</sup> Darbe esnasında ve sonrasında psikolojik sorunlar yaşayan yeni padişah V. Murad, saltanatı meşrulaştıran bazı törenleri -biat töreni, kılıç kuşanma ve Cuma selamlığı- yerine getirmekte zorlanınca ortaya bir devlet krizi çıkmış<sup>21</sup> ve daha sonra kendisine “onulmaz cinnet” teşhisi konmuştur.<sup>22</sup> Kabine, 31 Ağustos'ta toplanarak Şeyhülislam fetvasıyla akıl hastası padişahın tahttan indirilmesine karar vermiştir. Uzun zamandır bakanlarla ve öteki ilgililerle görüşen şehzade Abdülhamid, Anayasayı kabul etme sözü ile 30 Ağustos 1876'da Topkapı Sarayı'nda toplanan Heyet-i Vükelâ ve ulemadan bazılarının huzurunda Şeyhülislam fetvasının okunmasından

---

Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1991, s. 95.

16 Süleyman Paşa, *Hiss-i İnkılap*, s. 61-64.

17 Ahmed Midhat Efendi, *Üss-i İnkılab*, Takvimhane-i Amire Matbaası, İstanbul, 1294, s. 179.

18 Ahmed Saib, *Abdülhamid'in Evâil-i Saltanatı*, Kahire, 1326, s. 31.

19 Seyyid Vakkas Toprak, “İlk Osmanlı Anayasasının hazırlık aşaması ve Midhat Paşanın hazırlamış olduğu Kanun-i Cedid”, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo-Kültürel Siyasi Yansımalar Prof. Dr. Ali İhsan Gencer Anısına*, (Hazırlayan: G. Sarıyıldız, F. Ürekli, R. Karacakaya ve N. E. Hacısalihoğlu), Derin Yayınları, İstanbul, 2015, s. 429.

20 İsmail H. Uzunçarşılı, “Çerkes Hasan Vakası”, *Bellekten*, C. 9, S. 33, s. 89-133 ve Satı, 2020, s. 109-115.

21 Edhem Eldem, “Resimli Basında 1876 Darbesi”, *Osmanlı'dan Günümüze Darbeler*, (Hazırlayan: M. Ö. Alkan), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, s. 35-37.

22 Mahmud Celaleddin, *Mir'at-ı Hakikat Cilt 1-3: Tarihi Hakikatların Aynası*, (Yayına hazırlayan: İsmet Miroğlu), Berekât Yayınları, İstanbul, 1983, s. 130.

sonra II. Abdülhamid olarak tahta çıkmıştır.<sup>23</sup>

Bu çalışmanın amacı, 1876 Anayasası'nın kabul edilmesiyle yaşanan kısa süreli parlamento deneyiminde, parlamentonun denetim araçlarından "istizah"<sup>24</sup> çerçevesinde öne çıkan MM üyeleri, gündeme getirilen sorunlar ve tartışmalar değerlendirmektir. I. Meşrutiyet Dönemi MM'ı ile ilgili sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır.<sup>25</sup> Bu çalışmanın öncekilerden farkı, mebusları, gündeme getirdikleri sorunları ve meclisteki tartışmaları daha ayrıntılı bir biçimde el almaktır. Osmanlı coğrafyasından farklı toplumsal yapıları temsil eden mebusların gündeme getirdikleri sorunların kapsamı ve ifade ediliş biçimlerinin mutlakiyetten meşrutiyete geçişin betimlenmesine katkısı irdelenecektir. Bu bağlamda, mebuslara ilişkin özlük bilgileri ile sundukları istizahları arasında ilişki olup olmadığı; mebusların bölgelerine yönelik sorunlara mı yoksa daha genel konulara mı yoğunlaştıkları; basının bu süreçteki etkisi ve istizahların basında ne denli yankı bulduğu başlıca inceleme soruları olacaktır. Bu amaçla, ilk olarak 1876 KE'si hakkında genel bilgiler verilecek, arkasından MM'a ilişkin düzenlemeler ve parlamento seçimleri anlatılacaktır. Son olarak, parlamentonun denetim sürecinde öne çıkan mebusların istizah önerileri açıklanarak bir değerlendirme yapılacaktır.

## 1. 1876 KANUN-I ESASÎ'NİN HAZIRLANIŞI VE GENEL ÇERÇEVESİ

Osmanlı Hanedanlığı'nda daha önce de gözlemlenen saray darbeleri ve padişahların kötü akıbetlerine benzer gelişmelerin yaşandığı 1876'da gündeme gelen "meşrutiyet" tartışmalarının iç nedenlerden ziyade dış nedenlerden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Fransız İhtilali'nin getirdiği "eşitlik", "hürriyet" ve "kardeşlik" düşüncelerinin tüm Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı topraklarında etkisi

23 Recai Galip Okandan, *Umumi Amme Hukukumuzun Ana Hatları I: Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan İnkirazına kadar*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1948, s. 136.

24 Bir mes'e hakkında mebuslar tarafından başbakana veya bakanlardan birine açılan ve sonunda soruşturma yapılması istenilen sual.

25 Sina Akşin, "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* C. 25, S. 1, s. 19-39; Sina Akşin, "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanının Ele Aldığı Başlıca Sorunlar (II)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 2, s. 101-122; İhsan Güneş, *Türk Parlamento Tarihi: Meşrutiyete Geçiş Dönemi, I. ve II. Meşrutiyet*, C. 1-2, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1997; Ahmet Ali Gazel, "Birinci Meşrutiyet Parlamentosunda Parlamenter Denetim: İstizah (Gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme", *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, S.17, s. 267-294; Ahmet Oğuz, *Birinci Meşrutiyet Kanun-ı Esasi ve Meclis-i Mebusan*, Grafiker Yayınları, Ankara, 2010; Ahmet Oğuz, "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin Kapatılmasının Sonuçları Üzerine", *Nevşehir Barosu Dergisi*, C. 1, S. 1, s. 42-67; Yılmaz Kızıltan, *I. Meşrutiyet'in İlanı ve Osmanlı Meclis-i Mebusanı*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1994.

özellikle 19. yüzyılda görülmeye başlamıştı. III. Selim<sup>26</sup> ve özellikle II. Mahmud<sup>27</sup> dönemlerinde yapılan ıslahat ve reformlar daha çok askeri ve yönetsel alanda olmakla birlikte, Osmanlı tebaasının hukuku da düzenlenmeye başlamıştı. Osmanlı Devleti bir yandan Sırp ve Yunan isyanları ile Mısır sorunu gibi konularla uğraşırken, öte yandan ayrılıkçı hareketleri bastırmak ve büyük ölçüde Avrupa'nın istekleri doğrultusunda “Tanzimat” ve “Islahat” Fermanlarıyla “sınırlı hükümet” anlayışını da yerleştirmeye çalışıyordu.

Bu süreçte, tebaadan ne kadar talep olduğu da tartışılan bir başka konudur. Tanzimat Fermanı'ndan farklı olarak Sultan Abdülaziz'in hal'i ve Abdülhamid ile pazarlık üzerine oluşturulmaya çalışılan meşrutî sistemin aşağıdan yukarı bir eylem olduğu, ancak bu hareketin geniş bir toplumsal tabana oturmadığı belirtilmektedir.<sup>28</sup> Öte yandan, tebaanın bir beklentisi olsa da bunun devrime dönüşecek düzeyde olmadığı, zira Osmanlı Devleti'nde ihtilâlcî bir kamuoyu bulunmadığı vurgulanmaktadır.<sup>29</sup> Sonuç olarak, KE, Tanzimat ve Islahat gibi bir ferman-ana-yasası olarak, öteki kanunlar gibi yürürlüğe girmiştir ve hazırlanmasında toplumsal ve “millî” öncelikler gözetilmemiştir. Bu nedenle, reformların kötü kopyalar üzerine geliştirildiği, devletin gereksinimlerinin gözetilmediği ve ıslahatlarda toplumsal yapı ve beklentilerin zayıf kaldığı ileri sürülmektedir.<sup>30</sup> Tüm bu özelliklerine karşın, tebaanın *sınırlı* beklentisi Yıldız Sarayı'nı teşekkür telgraflarına

- 
- 26 Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul, 2006, s. 44-49. Özellikle, Sened-i İttifak değerlendirmesi için bakınız, Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, İstanbul, 2014, s. 29-41.
- 27 Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra kurulan ilk meclis, “Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî” olmuştur. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Dönemleri (1789-1856)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, C. 5, Ankara, 2017, s. 153. Yürütme erkinde “başvekâlet” ve bakanlıklar kurulmuş; yasama alanında ise 1854'e kadar ana yasama organı olarak görev yapan ve parlamentoculuğun gelişmesinde ilk adım olan “Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye”, 1861'e kadar “Meclis-i Âli-i Tanzimat” ve “Meclis-i Âhkâm-ı Adliye” olarak ikiye ayrılmış, yeniden birleştirildikten sonra 1868'de “Şuray-ı Devlet” ve “Divan-ı Âhkâm-ı Adliye” biçiminde ikiye ayrılmıştır. Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Meb'usan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama”, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Derleyenler: Halil İnalıcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 5. Basım, Ankara, 2015, s. 373-385. II. Mahmud dönemi yeniliklerinin değerlendirilmesi için bakınız, Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal...*, s. 47-50.
- 28 Bülent Tanör, “Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 21.
- 29 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet Dönemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, C.1, İstanbul, 2001, s. 8.
- 30 Said Halim Paşa, *Buhranlarımız (Tercüman 1001 Temel Eser 9)*, (Hazırlayan: M. Ertuğrul Düzdağ), Tercüman Yayınevi, İstanbul, 1973, s. 51-52 ve 61-62.

boğmaya yetmiştir. Bir kısmı Takvim-i Vekayi’de yayımlanan bu telgraflar ve mektupların toplamı altı yüz vesikaya yakındır.<sup>31</sup>

Meşruiyetçiler ile II. Abdülhamid arasındaki anlaşma bir anayasa yapılması karşılığında “Hanedan-ı Âl-i Osman”ın temsilcisi olarak, onun tahta çıkarılması- nı içeriyordu. Padişah’ın 30 Eylül 1876 tarihli iradesi ile Sadrazam Midhat Paşa başkanlığında ulemâ, asker ve bürokratlardan oluşan üye sayısı yirmi dörtle otuz yedi arasında değişen “Meclis-i Mahsûs” (özel kurul) oluşturuldu. Midhat Paşa, V. Murad’ın padişahlığı döneminde elli yedi maddelik bir anayasa taslağı hazırlamıştı. Ayrıca, II. Abdülhamid, Said Paşa’dan Fransız anayasalarını Türkçe’ye çevirmesini istemiş ve bu çeviri ışığında ikinci bir taslak daha oluşturulmuştur. Batı anayasalarından da yararlanılarak alt komisyonlar halinde çalışan “Meclis-i Mahsûs” anayasa taslağını tamamlamıştır.<sup>32</sup> Anayasanın hazırlanmasında Padişahın haklarını korumaya özen gösteren Cevdet Paşa ve Mütercim Rüşdü Paşa gibi muhafazakârlarla Midhat Paşa, Süleyman Paşa, Ziyâ Paşa ve Nâmık Kemal’in başını çektiği liberal-reformist grup mücadele etmiştir.

Anayasa hazırlıkları sürerken kamuoyunda anayasa aleyhtarlığı ile birlikte, yeni bir “talebe-i ulûm” hareketi başlamıştı. Padişahın bu kişilerin yargılanmalarını istemesine karşın, Midhat Paşa ve taraftarlarının isteği doğrultusunda yargılanmadan sürgüne gönderildiler. Anayasa ve meşrutiyet yanlılarının bu tutumu, aslında meşrutî monarşi düşüncesine şüphe ile yaklaşan II. Abdülhamid’in anayasa taslağının sıkıyönetimle (idare-i örfiyye) ilgili 113. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen bir hüküm ile bu tür bir fiilî durumun anayasa ilkesi haline getirilmesine neden olmuştur.<sup>33</sup> Genç Osmanlılar’ın ileri gelenlerinden Nâmık Kemal ve Ziyâ Paşa bu maddeye esastan karşı çıkmışlar ve istenilen reformları yapmada gerekli

31 Yücel Özkaya, “Birinci Kânun-i Esasî ve Meşrutiyet Hakkında Ortaya Konulan Görüşler ve Parlamento Usulü Hakkında bir Layiha”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, C. 31, S. 1-2, s. 397.

32 Tarık Zafer Tunaya, “1876 Kanun-ı Esasî ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, C. 1, İstanbul, 1985, s. 28.

33 KE Madde 113 fıkra 2: “Hükümetin emniyetini ihlâl ettikleri, Emniyetin (idare-i zabıta) araştırmaları (tahkikatı mevsukası) ile belgelendiği sabit olanları, Başşehir’den (memâliki mahrusai şahane) ihraç ve uzaklaştırmak münhasıran Padişahın kendi takdirindedir (zat-ı Hazret-i Padişahın yed-i iktidarındadır)”. II. Abdülhamid’in ilk işi, kendisini anayasa yapmaya zorlayan bu muhalefeti bu maddeye dayanarak görevden uzaklaştırmak oldu. Midhat Paşa anayasanın uygulanma süreci dışında bırakılarak, istifaya zorlanmış ve daha Meclis açılmadan 7 Şubat 1877’de Avrupa’ya sürgün edilmiştir. Daha sonra, 1878’de affedilerek Suriye ve Aydın valiliklerinde bulunmuştur. Sadrazam Sait Paşa’nın da kıskırtmasıyla Sultan Abdülaziz’in öldürülmesinden sorumlu tutularak Yıldız Sarayı bahçesinde kurulan özel bir mahkemede yargılanan Midhat Paşa’nın ölüm cezası ömür boyu hapse çevrilerek (28 Temmuz 1881) Taife sürülmüş ve orada boğdurulmuştur (12 Mayıs 1884). Tunaya, “1876 Kanun-ı Esasî...”, s. 33.

kararlılığı göstermediği gerekçesiyle Midhat Paşa'yı eleştirmişlerdir. Hazırlanan tasarı Hey'et-i Vükelâ'da görüşülerek kabul edilmiş ve padişahın onayına sunulmuştur.

Sultan Abdülaziz ve kısa süren V. Murad dönemlerinde yoğunlaşan Sırbistan ve Karadağ isyanlarında Osmanlı Devleti lehine gelişmeler olunca, Rusya'nın girişiyle ateşkes ilan edilmesinin arkasından, İngiltere, İstanbul'da bir konferans toplanmasını istedi. "Tersane Konferansı"<sup>34</sup> olarak bilinen toplantı öncesinde Osmanlı Devleti'nin dış baskıyla reform yapmasına gerek olmadığı; Sultan'ın genel bir reform yapmaya esasen istekli ve kararlı olduğunu göstermek üzere, KE, Osmanlı tarihinde ilk kez 23 Aralık 1876'da Dolmabahçe Sarayı'nın Muayede Salonu'nda okunarak ilan edildi.<sup>35</sup>

Genel olarak değerlendirildiğinde, siyasal birliğin katılım yoluyla sağlanması KE'nin temel amaçları arasında görülmektedir. Bununla birlikte, anayasanın, çağdaşlaşmanın bir gereği olan ulusal kimlik bilincine değil, "geleneksel-teokratik yapının, din-siyaset karışımının etkisinde..." aktif vatandaş yerine edilgen tebaa olan "Osmanlılık" kavramına dayandırılması başarısız bir deneyim olmasının temel nedenleri arasında sayılmaktadır.<sup>36</sup>

KE'nin bir bütün olarak Tanzimat ya da Islahat gibi "otoriter" bir reformculuğun başarısızlığına karşılık, özgürlük ve anayasal bir monarşi öngören liberal reformcu bir arayışı temsil ettiği ileri sürülmektedir.<sup>37</sup> Avrupa'da yayılan anayasacılık hareketlerinin etkisiyle Midhat Paşa'nın taslağı ("Kanûn-i Cedid")<sup>38</sup>, Sait

34 İlber Ortaylı, "Osmanlı Diplomasisi ve Dışişleri Örgütü", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 282-283.

35 KE on iki başlık ve 119 maddeden oluşmaktadır. Devletin genel nitelikleri ve Sultan'ın genel yetkileri (Madde 1-7); Osmanlı tebaasının hukuku (Madde 8-26, örneğin, din ve vicdan hürriyeti; eğitim ve öğretim hakkı; dilekçe, mülkiyet, konut dokunulmazlığı hakları; yargı yeri teminatı ile müsâdere, angarya ve işkence yasağı); Vükelâyı Devlet (Bakanlar Kurulu, Madde 27-38); Devlet memurları (Madde 39-41); Meclis-i Umumi (Madde 42-59); Heyet-i Ayan (Madde 60-64); Heyet-i Mebusan (Madde 65-80); Yargı (Mahkemeler, Madde 81-91); Divan-ı Ali (Yüce Divan, Madde 92-95); Umuru Maliye (Maliye Bakanlığı, Madde 96-107); Vilâyat (İl İdaresi, Madde 108-112); Mevaddı Şetta (çeşitli hükümler, Madde 113-119). KE'nin tam metni için bakınız, Suna Kili-A. Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze"*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985.

36 Suna Kili, "1876 Anayasası'nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi", *Kanun-i Esasi 100. Yılına Armağan*, (Derleyen: Anonim), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1978, s. 195-197. Ayrıca bakınız, Robert Devereux, *The First Ottoman Constitutional Period*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1963, s. 252-253.

37 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal...*, s. 389-390.

38 Bu taslak hakkında bakınız, Tarık Zafer Tunaya, "Midhat Paşa'nın Anayasa Tasarısı: Kanun-ı Cedid", kutu yazı, içinde Tunaya, "1876 Kanun-ı Esasî ve...", s. 30-31.

Paşa'nın Fransız anayasaları çevirileri yanı sıra bir kurucu meclis niteliği olmasa da *Cemiyet-i Mahsusa*'nın hazırladığı anayasa taslağı bu anayasanın temel kaynaklarıdır. Bu yönüyle bakıldığında, KE'nin şekli olarak anayasa sayılmayacağı ileri sürülmektedir. Monokratik kurucu iktidarın (Ferman Anayasa) tek yanlı bir işlemle (ferman) kendi kendini sınırladığından bu dönemi monarşik-teokratik bir parlamentoculuk deneyimi olarak nitelendirmek olanaklıdır. Yürütmenin başı ve tek seçici Padişah'ın tartışılmaz konumu, parlamentoya değil, azil yetkisine sahip Padişaha karşı sorumlu ve ona bağlı çalışan "Heyet-i Vükela" (Bakanlar Kurulu) oluşturulmuştur. Padişah tarafından atanan Heyet-i Âyân ve doğrudan "sınırlı" bir seçmen tarafından seçilen ve çalışma gündemi ve süresi ("vazife-i muayyene", tatil, fesih) Padişah iradesine bağlı olan Heyet-i Mebûsan'dan oluşan iki meclisli bir parlamento (Meclis-i Umûmi) kurulmuştur. Padişah'ın izni ile Şûra-yı Devlet, Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Âyân'ın katıldığı yasama sürecinde Padişah'ın onayı ve mutlak veto hakkı bulunuyordu. Dolayısıyla, Parlamento kurulmuş ancak sistem parlamenter değildi. Bununla birlikte, KE'nin üstünlüğü ve bağlayıcılığı yanında değiştirilmesinin her iki meclisin 2/3'ünün desteğine ve Padişah'ın onayına bağlı olması (md. 116) katı bir anayasa olduğunu göstermektedir. "KE'nin bir maddesinin bile hiçbir sebep ve bahane ile tatil veya icradan iskat edilemeyeceği" (md. 115) belirtilmekle birlikte, Padişah'ın Parlamento'yu tatil etmesi nedeniyle, meşrutiyetin ilan edilmesinden yaklaşık on dört ay sonra 14 Şubat 1878'de bir anlamda askıya alınmış ya da yürürlüğü durdurulmuştur. II. Abdülhamid rejimi<sup>39</sup> süresince (1878-1908), anayasanın yeniden yürürlüğe konulması yönündeki önerilere karşı herhangi bir girişim gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte, bu otuz yıl boyunca 1876 KE'si, "Salname-i Devlet-i Osmaniye"lerin (Osmanlı Devleti Yıllıklarının) ilk sayfalarında tam metin olarak yayımlanmış ve anayasanın varlığı biçimsel olarak vurgulanmıştır.<sup>40</sup>

I. Meşrutiyet'in sona ermesinde en önemli dönüm noktası 93 Harbi (1877-1878 Rus Savaşı) süreciyle mecliste gündeme gelen tartışmalar olmuştur. Çok *milletli* Osmanlı parlamentosu savaş vesilesi ile tek yürek haline gelmiştir. MM'da bazı mebuslar yalnızca Heyet-i Vükela'ya karşı değil padişaha karşı da şiddetli bir muhalefet başlatmışlardı.<sup>41</sup> Ruslar'ın Osmanlı topraklarındaki hızlı ilerleyişi üze-

39 "Yıldız Rejimi" ya da "Mâbeyn Hükümeti" olarak bilinen asıl ve gerçek yürütmenin Yıldız "Kamarillası" bir başka deyişle saray takımı olduğu ve Kanun-ı Esasî'nin yasakladığı iki kuruma - *hafiyelik* ve *sansür*- dayandığı ileri sürülür. a.k., s. 35-36.

40 a.k., s. 35. Yedi kez değiştirilen (1909, 1914, 1915, 1916-üç kez- ve 1918) KE, 4 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılması ve 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ve 20 Nisan 1924'te yürürlüğe giren yeni Anayasa ile tümüyle yürürlükten kaldırıldı.

41 Osman Nuri, *Abdülhamid-i Sani ve Devr-i Saltanatı*, İstanbul, 1327. Kabine değişiklikleri yönünde baskılar yanında Selanik mebusu Mustafa Bey, Kanun-ı Esâsî 'yi hatırlatarak, Heyet-i Vükela ile Meclis-i Mebusan çatışmaya girerse birisi kanun gereğince kapatılır



rine, Sultan II. Abdülhamid Yıldız Sarayı'nda, Mebusan ve Âyân Heyetlerinin reislerinin de aralarında bulunduğu 43 kişilik bir heyet toplamıştır. Savaşı sürdürmek ya da barış kararı almak üzere 13 Şubat 1878'de toplanan heyette söz alan İstanbul Mebusu Astarıcılar Kethüdası Ahmed Efendi'nin, "Siz bizim fikrimizi çok geç soruyorsunuz, felaketin önünü almak mümkün olduğu zaman bize suret-i ciddiyede müracaat etmeliydiniz... MM kendi malumatı haricinde olarak husule sebebiyet verilen bir halden dolayı sorumluluğu asla kabul edemez" biçiminde diplomatik olmayan bir dil kullanarak doğrudan Padişahın sorumluluğunu ima ettiği ileri sürülmektedir.<sup>42</sup> II. Abdülhamid bundan rahatsız olup, "Ben de artık dedem II. Mahmud'un yolundan gitmeye mecburum" diyerek,<sup>43</sup> ertesi gün Sadrâzam Ahmed Vefik Paşa'nın önerisi üzerine mecliste okunan "irade-i seniyye" (padişahın sadrazama bizzat tebliğ ettiği emir) ile Meclis-i Umumî'yi tatil etmiştir.<sup>44</sup> Mebuslar "intihap dairelerine" geri gönderilmiş, Âyan üyeleri ise ölünceye kadar "tahsisat"larını almışlardır.

Aslında Padişah'ın daha Meclis açıkken, 5 Ocak 1878'de Bosna ve Kıbrıs sorunları ile ilgili olarak bir Meşveret Meclisi toplaması ve bu konuyu Meclis'e getirmemesi parlamentoculuğa bakışının en somut örneğidir.<sup>45</sup> Başta Şeyhülislâmlık olmak üzere, tüm yönetici seçkinler, savaş yenilgilerinden dolayı hesap vermek istemeyen paşalar, maliye ve vergi sisteminin düzenlenmesiyle spekülâtif kazançları tehlikeye girecek olan Galata bankerleri yanında, meşrutî monarşinin sağlayacağı katılım ve denetim araçlarıyla Osmanlı siyasal birliğinin sağlanmasından çekinen yayılmacı dış güçlerin etkisi de tartışılmaktadır.<sup>46</sup> Görüleceği üzere, bu *tatil* kararı sadece saray merkezli değildir. Meşrutiyetçiler ise ne bir "ulusal" burjuvazi" ne de halk desteğine sahip olmasa da "kemikleşmiş" bürokratik vesayeti kendi lehine kırmak istiyordu.<sup>47</sup>

---

derken, Kudüs mebusu Yusuf Ziya Efendi, "Meclis-i Mebusan açıkken Kanun-i Esâsî 'ye dokunulamaz, eğer isterse padişah bizi memleketimize gönderir" demiştir. Aktaran Oğuz, "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin...", s. 49.

42 Said Paşa, *Said Paşa'nın Hatıraları*, İstanbul, 1328, s. 207'den aktaran: Oğuz, "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin...", s. 50.

43 Mahmud Celaleddin Paşa, 1983, s. 71.

44 Böylece, Hatt-ı hümayun ile verilen özgürlük "işlerin daha seri yapılabilmesi" amacıyla irâde-i seniyye ile geri alınmıştı. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, C. 8, Ankara, 1962, s. 240.

45 Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 43.

46 Tanör, "Anayasal Gelişmelere...", s. 21. Örneğin, Sultan II. Abdülhamid'e meclisi tatile göndermesi noktasında hak veren bir mesaj Alman Şansölyesi Prens Bismarck'tan gelir. Bismarck ulusal birlik olmayınca parlamentonun yarar değil, zarar getireceğine vurgu yapar. İlhan Akın, *Siyasi Tarih*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983, s. 139.

47 Tanör, "Anayasal Gelişmelere...", s. 21.



## 2. MECLİS-İ MEBUSANIN HUKUKU

KE'ye (md. 42) göre, Osmanlı Parlamentosu, Meclis-i Umûmî (md. 42-59), Heyet-i Mebûsan olarak da adlandırılan Meclis-i Mebusan (md. 65-80) ve senato olarak düşünülen Heyet-i Âyân (md. 60-64) olmak üzere iki meclisten oluşuyordu.

MM ile ilgili bazı maddeler de KE'nin "Vükelâyı Devlet" bölümünde düzenlenmiştir. Vekillerin görevleriyle ilgili faaliyetlerinden sorumlu oldukları ve görevleriyle ilgili olarak, Divan-ı Âliye (Yüce Divan) gitmelerine Heyet-i Mebûsanın karar vereceği hükme bağlanmıştır (md. 30-31). Ayrıca, vekillerle Heyet-i Mebûsan arasında bir anlaşmazlık çıktığında vekilin değiştirilmesi ya da Heyet-i Mebûsan'ın feshinin padişahın yetkisinde olduğu (md. 35) ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Heyet-i Mebusan toplanıncaya kadar Heyet-i Vükelâ tarafından muvakkat kanun çıkarılabileceği (md. 36) hükümleri yer almaktadır. Her ne kadar Meclisin yürütmeyi denetlemesi söz konusu olsa da Padişah'ın hakemliği vurgulanmakta; belli koşullarda Heyet-i Vükelâyâ kanun hükmünde kararname benzeri bir düzenleme yetkisi verilmektedir (md. 36).

Meclis, her yıl ekim ayı başında toplanır ve mart ayı başında faaliyetlerine son verir, padişah gerek görürse meclisi vaktinden önce toplantıya çağırır (md. 43, 44). Meclis-i Umûmî üyeleri düşünce ve görüşlerini açıklamakta özgürdürler ve gerek meclisteki konuşmaları gerekse genel olarak açıkladıkları görüşlerinden dolayı haklarında soruşturma açılmaz (md. 47). Üyelerin vatana ihanet, KE'yi değiştirme ve irtikâpla suçlanmaları durumunda üyeliklerinin düşmesine üçte iki çoğunlukla karar verilir ve haklarında kesinleşmiş mahkûmiyet kararı olanların üyeliği düşer (md. 48). Kanun teklifi vermek Heyet-i Vükelâ'nın yetkisindedir, ancak Heyet-i Âyân ve Heyet-i Mebûsan padişahın izin alarak kendi görev alanlarına ilişkin kanun tekliflerini Şûrâ-yı Devlet'e iletmelerine olanak bulunmaktadır. Burada hazırlanan kanun tasarıları her iki mecliste kabul edilir ve padişah tarafından onaylanırsa kanunlaşır (md. 53-54). MM, kendisine havale edilen kanun tasarılarını müzakere eder, KE'ye ilişkin maddeleri kabul, red ya da değişiklik yapabilir; devlet bütçesiyle ilgili hususları ayrıntılı inceledikten sonra Heyet-i Vükelâ ile birlikte karar verir (md. 80). Hey'et-i Ayân, MM'den geçen kanun tasarılarını kabul ya da reddeder veya değişiklik yapılmak üzere geri gönderir (md. 64). Meclis-i Ayân'ın üyeleri MM üyelerinin üçte birini geçmemek üzere padişah tarafından belirlenir (md. 60). Her elli bin erkek nüfus için bir milletvekili seçilir (md. 65); Hey'et-i Mebûsan padişahın iradesiyle feshedildiği takdirde altı ay içinde yeni bir seçim yapılır (md. 73) ve meclis başkanını, ikinci ve üçüncü başkanları üç misli aday arasından padişah seçer (md. 77).

## 2.1. Mebusların Seçimi

KE, Mebusan seçiminde iki dereceli bir seçim sistemini öngörmüştü. İmparatorluk, İstanbul dışında 29 Seçim Bölgesine -vilayetler ve bunlara bağlı sancaklar- ayrılmıştı.<sup>48</sup> Seçim bölgesi olan vilayetlerin, hangi sancaklardan oluştuğu da belirlenmişti. Ancak bu uygulamanın süreci uzatacağı düşünülerek, “Meclis-i Umumi’nin suret-i intihabına ve tayinine dair Talimat-ı Muvakkate”<sup>49</sup> başlığı altında 29 Ekim 1876 tarihli “irade-i seniyye” ile onaylanıp 6 Kasım 1876’da yayımlanan 7 maddeden oluşan düzenleme uyarınca genel seçimler yapıldı. Bu düzenlemede yer almayan İstanbul (İzmit dâhil) seçimlerine ilişkin düzenlemeler için 1 Ocak 1877 tarihli bir başka beyanname yayımlanmıştır.<sup>50</sup> Dört yıl görevde kalması öngörülen ilk Osmanlı MM’ına 80 Müslüman ve 50 gayrimüslim mebusu seçildi.<sup>51</sup> Heyet-i Ayan üyelerini ise Padişah tayin ediyordu ve bu kişiler *kayd-ı hayat şartıyla* (ömür boyu) görevde kalıyorlardı.

MM’da taşra mebuslarının mensup buldukları Vilayet Meclisi’nin ilgisini ve güvenini kazanmış mebusların yer aldığı söylenebilir. Mebus olmalarından önceki dönemde Nikola Nakkaş Efendi’ye *rütbe-i sâni* (tüm general) ve Avram Efendi’ye *rütbe-i sâlis* (binbaşı) verilmesi talepleri merkeze yazılmıştır.<sup>52</sup> Mebuslar buldukları yerde tanınan ve mülk edinmiş ve *cinayet* gibi suçlara karışmamış olan kimselerden seçilecekti. Vilayet Meclisi üyeleri arasından seçilen bu kimseler, varlıklı ve kültürlü, müzakere usullerini bilen, mahallî ve devletin genel sorunlarını bilen kimselerdi.<sup>53</sup>

48 Selda Kılıç, “1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları”, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, C. 30, S. 30, s. 33-34.

49 Bekir S. Baykal, “I. Meşrutiyet’e Dair Belgeler”, *Belleten*, No: 96, Belge No: 10, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1960, s. 609-612.

50 Mütteakiben İstanbul’da kırk kişilik bir seçim heyeti belirlenmiş; 20 Müslüman, 9 Rum, 6 Ermeni, 4 Musevi ve 1 Avrupalı’dan oluşan heyet, 1 Mart’ta toplanarak sayısı 10 olan İstanbul Mebuslarını seçmiştir. Kılıç, “1876 Meclis-i Mebusanı...”, s. 32.

51 KE (Madde 65) her elli bin erkek için bir mebus seçileceğini belirtmesine karşın, meclisin ilk dönemi için Yahudilerden her 18.750, Hıristiyanlardan her 107.550 ve Müslümanlardan her 133.367 erkeğe bir milletvekilliği düşmüştür. Farklılık bölgeler arasında da görülmüştür. Avrupa bölgesinde yaşayanlar için her 88.882 erkeğe bir milletvekilliği düşerken Asya bölgesinde yaşayanlardan her 162.148 erkeğe bir milletvekilliği düşmüştür. Stanford Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey, II* Cambridge University Press, Cambridge, 1976, s. 181-182.

52 İlber Ortaylı, “İlk Osmanlı Parlamentosu ve Osmanlı Milletlerinin Temsili”, *Kanun-i Esasi 100. Yılına Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 175.

53 Karal, *Osmanlı Tarihi*, s. 233.

## 2.2. Meclisin Faaliyetleri

Mebuslar, 20 Mart 1877’de yemin ederek faaliyetlerine başladılar. Meclis, öncelikle kendi Nizamname-i Dâhilîsi’ni (İçtüzük) oluşturdu. Arkasından, Belediye ve Vilayet Nizamnameleri üzerinde müzakereler yürütüldü.

Mebuslar, parlamento deneyimlerinin olmayışına karşın etkili olmaya çalışmışlardır. “Mebusların vükelaya yaranmak için mecliste bulunmadığını” dile getiren Adana Mebusu Kozanlı Mustafa Efendi<sup>54</sup> ile “bizim vazifemiz hükûmetin eksikliklerini ve iyi icraatlarını tespit etmektir” biçiminde konuşan Aydın Mebusu Yenişehirlizade Hacı Ahmed Efendi, bu varlık çabasına örnektir.<sup>55</sup> Mecliste bazı mebusların ötekilerine kıyasla daha nitelikli varlık gösterdikleri, daha çok söz aldıkları ve denetim araçlarına daha sık başvurdukları görülmektedir. Kuşkusuz, ilk meclis deneyiminde parlamentonun çok etkili olamayışı, kendisine verilen denetim araçlarının sınırlı olmasından da kaynaklanıyordu. KE’nin 38. maddesi ve 1877’de hazırlanan MM Dahilî Nizamnamesi’nin 29, 30 ve 31. maddeleri, *istizah* (gensoru) müessesesini düzenliyordu. Parlamento kültüründe öteki denetim araçları olan soru, meclis araştırması ve genel görüşmeye ilişkin KE ve İçtüzükte herhangi bir madde bulunmaması, genellikle, denetim aracı olarak istizahın kullanılmasına yol açmıştır. Heyeti Mebusan bir ya da birkaç üyenin teklifi üzerine, kendi yetkisi dahilinde bulunan hususlardan biri ile ilgili konuda bakanlar kurulu üyelerinden biri (bakan) hakkında üçte iki çoğunlukla Divan-ı Aliye sevk kararı alabilecek ve Padişahın bu kararı onaylamasından sonra, ilgili bakan, Divan-ı Aliye sevk olunabilecekti. Parlamentonun elindeki bu tek denetim yolunun sonucu padişahın onayıyla gerçekleşebilecekti.<sup>56</sup> Kısa süren I. Meşrutiyet’in parlamento deneyimi, Osmanlı İmparatorluğu’nun yakın siyasal tarihinde bir dönüm noktası olmuştur. MM hükümet düşürme yetkisi olmadığı halde, İbrahim Edhem Paşa kabinesini istifaya zorlamıştır.<sup>57</sup>

MM zabıtlarını Türk kâtipler ile yurtdışından getirilen uzmanlar tutmuştur. Osmanlı Arşivindeki araştırmada Bonrini isminde İspanyol bir stenografin tayinine ilişkin bir evrak tespit edilmiştir.<sup>58</sup> 1910’da Çırağan Sarayı yangınında MM arşivi de yok olduğundan elimizde dönem basını kaynak alınarak iki cilt halinde Hakkı Tarık Us tarafından hazırlanmış olan “Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri” dışında

54 Hakkı Tarık Us (Hazırlayan) *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Vakıf Matbaa Gazete Kütüphanesi, C. 2, İstanbul, 1954, s. 56.

55 a.k., s. 336.

56 Orhan Aldkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 3. Baskı, İstanbul, 1978, s. 61.

57 Tunaya, “1876 Kanun-ı Esasîsi ve...” s. 35.

58 Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), İ. DUİT Gömlek 11, Dosya: 106.

tam bir kaynak bulunmamaktadır.

MM, birinci devrede 50 toplantı yaparak 3,5 ay (19 Mart 1877-28 Haziran 1877) ve ikinci devrede ise 30 toplantı yaparak 3 ay (13 Aralık 1877-14 Şubat 1878) olmak üzere, toplam 6,5 ay faaliyet göstermiştir.<sup>59</sup> Meclis'in tatil edilmesiyle birçok mebus yaşadıkları yerlere dönerken bazıları sürgüne gönderilmiştir. Bunlar, Edirne Mebusu Rasim, Suriye Mebusu Yusuf Ziya, Halep'ten Nafi ve Manok Efendiler ve Aydın Mebusları Yenişehirizade Ahmed ve Menekşelizade Emin Efendilerdir.<sup>60</sup> Meclis zabıtları incelendiğinde bu isimlerin hem daha sık söz aldıkları hem de denetim mekanizmasında daha etkin oldukları görülmektedir.

Osmanlı-Rus Harbi'nin meclisin faaliyetlerine başlamasından bir ay kadar sonra 24 Nisan 1877'de patlak vermesi ile birlikte istizahlar savaş konusuna odaklanmıştır. Meclis'te bu süreçte Ardahan'ın düşmesi üzerine bazı Erzurum mebusları "Komutanlar nasıl hareket ediyor? Ardahan önemli bir yerdir. Ne yolda verildi, bunun açıklanmasını istiyoruz" diyerek, meclisi denetim görevini yapmaya çağırışlardır. Ayrıca, komutanların divan-ı harbe gönderilmesi, açık müzakerelere dahil olarak mecliste hesap verilmesi talepleri de meclisteki görüşmelere konu olmuştur.<sup>61</sup>

Savaş öncesi ve süresince talep edilen istizahlar dönemin siyasî yaşamı hakkında önemli bilgiler verdiğinden irdelenmesi gerekir. MM'de gündem olup görüşülmüş her husus şüphesiz dönemin siyasi ve kültürel bağlamı hakkında önemli fikirler vermekte ve döneme ışık tutmaktadır.

### 2.3. Reisler ve Mebuslar

Meclis'in ilk reisi, Padişah tarafından bir hatt-ı hümayun ile tayin edilen İstanbul Mebusu Ahmed Vefik Efendi'dir. Başkanvekilleri seçiminin yapılmış olduğu zabıt ceridesinde kayıtlı olsa da isimlere yer verilmemiştir. Ayrıca, 56 inikaddan (oturum) oluşan birinci dönem istisnasız olarak Ahmed Vefik riyasetinde toplanmıştır. 26 Mart 1877 tarihinden başlayarak inikadlarda kendisinden paşa olarak söz edilmektedir.<sup>62</sup> Ahmed Vefik, yukarıda belirtildiği gibi anayasa taraftarı değildir. İkinci dönemde Meclis açıldığında hükûmetin başında başvekil sıfatı ile bulunuyordu. Sadareti başvekilâlete çeviren Paşa, öteki nazırların da padişah karşısında sorumluluğunu sağlamıştır. Başvekil makamını koruyarak dâhiliye nazırı olarak

59 Tunaya, "1876 Kanun-ı Esasîsi ve...", s. 35.

60 Karal, *Osmanlı Tarihi*, s. 240.

61 Güneş, *Türk Parlamento Tarihi...*, s. 203-207.

62 Akşin, "I. Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)", s. 23.

görev yapmıştır.<sup>63</sup> Paşa, nobranlığı, ters ve huysuz tavırları ile meclis üzerinde disiplin ve hatta baskı kurmayı başarmıştır.<sup>64</sup> Birinci dönemde reisi olduğu Meclisin feshinde parmağı olduğu söylenir.<sup>65</sup>

İkinci dönemde Meclis Başkanı ve başkanvekillerinin seçimi yapılmıştır. KE ve MM Dâhili Nizamnamesine göre, başkanlık ile birinci ve ikinci başkanvekillerinin seçiminde oy sayısına göre üçer aday belirlenecek ve padişah bu isimlerden birini, ilgili makama atayacaktı. Birinci oylamada en çok oyu alan Sadık Paşa'nın çekilmesi üzerine ikinci oylamada Hasan Fehmi Efendi en çok oyu alınca, padişah tarafından başkanlığa atanmıştır. Hasan Fehmi Efendi, Ahmed Vefik Paşa'ya kıyasla daha ılımlı ve yumuşak bir karaktere sahipti. İkinci dönemde başkanın yine bir İstanbul mebusu olması dikkat çekicidir. Sultan II. Abdülhamid, birinci vekillığe, vekillik adaylarından birini değil, başkanlık adaylarından Şeyh Bahaettin Efendi'yi atamıştır. İkinci vekillığe ise tamamen sürpriz olarak, adaylar arasında ismi geçmeyen Ohannes Hüdaverdi Efendi atanmıştır.<sup>66</sup> Aşağıda, kısa süren MM'da sınırlı denetim sürecinde öne çıkan mebusların yönelttiği istizahlar incelenecektir. Bu mebusların büyük bir bölümünün ortak bir başka özellikleri, MM tatil edildikten sonra sürgün edilmeleri ya da İstanbul'dan uzaklaştırılmalarıdır.<sup>67</sup>

### 2.3.1. Edirne Mebusu Rasim Bey

I. Meşrutiyet'in iki devresinde toplam 29 adet istizah önergesinin 4 tanesini veren Rasim Bey, zabıt ceridelerinde sıklıkla anılan, etkin bir mebustur. Ayrıca, Rasim Bey'in bir araştırma komisyonu talebi olmuştur.

Rasim Bey, 22 Ocak 1878 günü Edirne'ye bağlı olan Kızanlık ve Zağra bölgelerinden çok sayıda muhacirin trenlerle İstanbul'a getirilmesinin nasıl eziyete dönüştüğünü ve yolda binlerce insanın soğuktan öldüğünü, İstanbul'a ulaşanlar arasında hala ölümlerin vuku bulduğunu dokunaklı biçimde kürsüden ifade ve Babîâli'den istizah etmiştir. Yük katarlarının 48 saatte İstanbul'a ulaşabildiği bu yerden seyahatler neden sekizer dokuzar gün sürmüştür? Rasim Bey'e göre, demiryolu şirketi müdürü ve Edirne'deki Prusya konsolosu muhacirlerin nakli ile ilgili gayreti göstermemiştir. İlginç bir başka husus, Rasim Bey'in görevli olarak gidip yerinde inceleme yapıp, dönüşünde bu istizah talebinde bulunmuş olmasıdır.

63 Recai Galip Okandan, *Amme Hukuku Tarihimizde Birinci Meşrutiyet Devri ve Karakteristik Vasıfları*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1948, s. 65.

64 Akşin, "I. Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)", s. 27-30.

65 Necdet Öklem, *1877 Meclis-i Mebusanı ve İller Kanunu*, Ege Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1982, s. 18.

66 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 26.

67 a.k., s. 410.

Meclis Reisi Hasan Fehmi Efendi, burada iki konunun olduğunu söyler. Bunlardan birinin taşımadaki usulsüzlük, diğerinin ise taşıma süresinin uzunluğu olduğuna ve farklı yerlere sorulması gerektiğine işaret eder. Reis, usulsüzlük meselesinin Babiâli'ye hemen sorulabileceğini ifade eder. Bunun üzerine Emin Efendi çok acele yazılmasını ve Mustafa Efendi de konuşmanın bir suretinin eklenmesini talep eder. Böylece, istizah talebi kabul edilir.<sup>68</sup> Ancak Babiâli'den istizaha yanıt gelip gelmediğine ilişkin zabıt ceridesinde bir bilgi bulunmamaktadır.

Nizamnameler görüşülürken çoğunlukla usul hakkında görüş bildiren Rasim Bey'in öteki üç istizahının hepsi malî konulardadır. Rasim Bey, farklı tarihlerde sırasıyla harp harcamalarına,<sup>69</sup> Telgraf Nezareti bütçesine,<sup>70</sup> Bahriye askerleri tarafından ganimet olarak ele geçen tuzların nereye harcandığına ilişkin<sup>71</sup> istizahlarda bulunmuştur.

Ayrıca, Edirne Mebusu Rasim Bey, malî bir başka konuda araştırma yapılmasını önermiştir. Yurt dışına buğday çıkarma yasağına karşın Mösyö Zarifi kırk bin kile buğdayı (yaklaşık 1.200 ton) Avusturya'ya götürebilmiştir. Konu hakkındaki araştırmanın muhacir komisyonuna havale edilmesi, mebuslarca kabul edilmiştir.<sup>72</sup> Rasim Bey önergesini açıklarken, kendisinin de iki bin kile mısırının olduğunu söyler ve nakil izni alamadığından dolayı mahsulün tarlada yandığından yakınır. Rasim Bey'in ayrıca, Mösyö Zarifi'nin nakil iznini ne yolla aldığını bildiğini söylemesi, padişahı töhmet altında bırakmaktadır. Zira, Mösyö Zarifi'nin Sultan II. Abdülhamid'e hususi yakınlığı olduğu ve bu mali imtiyazlardan doğrudan padişahın yararlandığı iddia edilmektedir. Bu arada, 2. Dönem zabıt ceridelerinin dört yerinde Mösyö Zarifi'nin ismi usulsüzlüklerle anılmaktadır. Mebusların bu mevzuları açık bir biçimde dile getirmiş olmalarının padişahın nefretine neden olduğu düşünülmektedir.<sup>73</sup> Meclis'in tatil edilmesinden sonra, Rasim Bey, Bursa'ya sürgüne gönderilmiştir.<sup>74</sup>

### 2.3.2. Aydın Mebusu Menekşelizade Hacı Emin Efendi

Mebuslardan hükümeti en fazla eleştirenler arasında Aydın Mebusu Menek-

68 a.k., s. 187.

69 Hakkı Tarık Us (Hazırlayan), *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, Vakıf Matbaa Gazete Kütüphanesi, C. 1, İstanbul, 1939, s. 269.

70 a.k., s. 331.

71 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 202.

72 a.k., s. 202.

73 Akşin, "I. Meşrutiyet Meclisi Mebusanının Ele Aldığı Başlıca Sorunlar (II)", s. 114.

74 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 410.

şelizade Hacı Emin Efendi önde gelmektedir.<sup>75</sup> Mösyö Zarifi'nin usulsüzlükleri konusu görüşülürken kendisi bölge valisini de sorumlu tutarak Rasim Bey'e hak vermiştir.<sup>76</sup>

Menekşelizade Emin Efendi, 3 Ocak 1878'de Osmanlı-Rus Harbi hakkında Hükûmetten istizah talebinde bulunmuştur. Dokuz maddelik uzun konuşması farklı konuları içerdiğinden, Meclis Reisinin önerisiyle önce komisyonda görüşülüp daha sonra heyete sunulması öngörülür. Ancak zabıt ceridelerinde konunun yeniden gündeme geldiğine ilişkin bir bilgiye rastlanmamaktadır. Öte yandan, Hakkı Tarık Us, elindeki bir yazma nüsha ile yaptığı kıyaslamalar ışığında, konuşma metninin Namık Kemal'in kaleminden çıkmış olduğunu öne sürmektedir. Zira, Menekşelizade ile Namık Kemal'in dostluğu bilinmektedir. Namık Kemal kendini ifşa etmemiş ve harp hakkındaki görüşlerini alışılmış üslubundan farklı olarak kaleme almıştır.<sup>77</sup>

Menekşelizade Emin Efendi, 22 Ocak 1878'de Seraskerlik makamından örfî idare (sıkıyönetim) dolayısıyla verilen sürgün cezaları hakkında istizah talebinde bulunmuştur.<sup>78</sup> Edirne Mebusu Rasim Bey ve Adana Mebusu Kozanlı Mustafa Efendi de kendisine destek verir ve istizah kabul edilir. 26 Ocak'ta henüz yanıt gelmediğinden bir iki gün içerisinde Seraskerlikten yanıt alınması amacıyla gerekenin yapılması, Emin Efendi tarafından talep edilir. Ayrıca, sürgün edilene ilişkin kayıt ve defterlerin görülmesi amacıyla bir tezkere yazılmasına karar verilir.<sup>79</sup> Bu tezkereye yanıt gelmeyince, Emin Efendi 4 Şubat 1878'de bir tekid (uyarı) yazısı yazmayı teklif eder ve teklifi kabul edilir. Bu toplantıda, mebusların sorularına 15 gün içerisinde yanıt alma hakları olduğu da dile getirilir.<sup>80</sup> 11 Şubat günü hala yanıt gelmediğinden, ikinci bir tekid yazısı gönderilmesi önerisi kabul edilir.<sup>81</sup> Emin Efendi, tüm gayretlerine ve ısrarcı tutumuna karşın bu konuda sonuç alamamıştır. "Basiret" gazetesinin 2 Şubat sayısında "Yozgatlı eşrafdan bir vatansever" tarafından Menekşelizade'nin istizah önermesine teşekkür yazısı gönderilmiş olması da dikkat çekicidir.<sup>82</sup>

Meclis'in tatil edilmesinden sonra sürgüne gönderilen Emin Efendi hakkında Osmanlı Arşivinde birkaç evrak tespit edilmiştir. Bunlardan birinde, kendisi

---

75 a.k., s. 22.

76 a.k., s. 397.

77 a.k., s. 70.

78 a.k., s. 182-183.

79 a.k., s. 187.

80 a.k., s. 304.

81 a.k., s. 388.

82 a.k., s. 73.



hakkında İzmir’i İngiltere idaresine geçirmeye çalışmak ithamıyla soruşturma geçirdiği yer almaktadır.<sup>83</sup> Meclis’in tatil edilmesiyle, Emin Efendi, öteki “muhalifler” gibi İstanbul’dan uzaklaştırılmıştır. Bir yıl sonra mecburî ikamette bulunduğu Ereğli’nin havasının iyi gelmediğini bildirmiş ve hacca gitmek amacıyla izin istemiştir.<sup>84</sup>

### 2.3.3. Aydın Mebusu Yenişehirizade Hacı Ahmed Efendi

Mecliste sık söz alarak etkili bir denetimde yapan bir başka mebus da Yenişehirizade Hacı Ahmed Efendi’dir. Yukarıda ikinci dönemde yapılan başkanlık ve başkan vekilleri seçimlerine değinilmişti. 31 Aralık 1877’de Aydın Mebusu Yenişehirizade Hacı Ahmed Efendi, seçimlerde belirlenen adayların bu kişiler olmadığını hatırlatmış ve durumun İçtüzüğe aykırı olduğunu söylemiştir. Meclis Reisi İstanbul Mebusu Hasan Fehmi Efendi ise sadece “onu tahkik ederiz” yolunda bir yanıt verip başka bir konuya geçmiştir.<sup>85</sup>

Namık Kemal, Midilli’deki ikameti sürecinde Menemenizade Rıfat Bey aracılığıyla İstanbul’dan bilgi alabilmiştir. Meclisin faal mebuslarından Yenişehirizade Ahmed Efendi ile haberleşmesi olası görülmektedir.<sup>86</sup> Bir başka Aydın Mebusu olan Menekşelizade Emin Efendi gibi Yenişehirizade Ahmed Efendi’nin de Yeni Osmanlıların öncülerinden Namık Kemal’e olan yakınlığı bilinmektedir.

3 Ocak 1878’de malî konular görüşülürken ek ödenek konusunda maliye nezaretinden gelen bir tezkere okunmuştur. Bunun üzerine Yenişehirizade Ahmed Efendi söz alarak, Seraskerliğin silah altında altı yüz bin asker olduğunu bildirip, buna karşılık 15 milyon lira ödenek aldığını, ancak bu sayıda askerin olmadığını iddia etmiştir. Arkasından Maliye Nazırı Yusuf Paşa, Ahmed Efendi’ye verdiği yanıtta, Seraskerliğin hesaplarını düzgün bir biçimde tuttuğunu ve doğrudan doğruya bu makama sorularak paraların nereye harcandığını öğrenebileceklerini ifade eder. Ahmed Efendi yeniden söz aldığı vükelaya güvendiğini, ancak hesapları da görmek zorunda olduğu söyler. Zira, mebusları kendilerini seçip Meclis’e gönderen adamları da temin etmek (inandırmak) zorundadır. Ahmet Efendi, bu sözleriyle parlamenter denetim konusunda sorumluluğunu dile getirmektedir.<sup>87</sup> Mebus arkadaşına katılan Astarıcılar Kethüdası Ahmed Efendi ise onlardan istenilen tüm tekâlifleri (vergi ve harçlar) verdiklerini söylemiş ve konuşmasını şöyle sürdürmüştür: “Geçen sene bir iş için üç ay uğraştık, üç kere tezkere gönderdik.

83 BOA, 9 Ca 1296, Y.PRK. BŞK Dosya No: 2, Gömlek No: 15.

84 BOA, 20 L 1296, Y.A RES Gömlek: 4, Dosya: 54.

85 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 30.

86 Oğuz, “Birinci Meşrutiyet Meclisi’nin...”, s. 58

87 Gazel, “Birinci Meşrutiyet...”, s. 276.

Bizim istediğimizi niçin yapmadılar? İrade-i seniyye çıktı. Ne için sakladılar? Milletten para almasını biliyorlar, müfredatı göstermiyorlar. Paraları ne yaptılar? Biz de görelim, ne yapıldı? İrade gelmişken ne için ketm ettiler?”<sup>88</sup>

Zabıt ceridesinde yer alan bilgiye göre, maliye tezkeresine yer verilemediğinden, ilave olarak talep edilen miktar da tespit edilememiştir. Bir kaynakta bu miktarın 5 milyon lira olduğu ifade edilmektedir.<sup>89</sup> Aynı kaynağa göre, Yenişehir-lizade, mebusların maaşlarının yalnızca dörtte birini ve birer ikişer beygir vermek suretiyle fedakârlıkta bulduklarını, oysa en aşağı yarım maaş vermeleri gerektiğini savunmuştur. Ayrıca, devlet memurları olan bakanların, “her türlü fedakârlığa katlanmaya razı olan bu milletten ibret almalarını” tavsiye etmiştir. Hacı Ahmet Efendi de öteki “muhalifler” gibi MM’in tatil edilmesinden sonra İstanbul’dan uzaklaştırılmıştır.

#### 2.3.4. Halep Mebusu Nâfi Efendi

MM’da en sert muhalefet yapan gruptan ve arkasından II. Meşrutiyet Meclisi’nde de görev alan Halep Mebusu Nafi Efendi, 14 Mayıs 1877’de, Maliye Nezaretinin çalışmalarını kapsayan bir gensoru önergesi vermiş ve aşağıdaki sorulara izahat verilmesi talep edilmiştir:

1. Devletin gelirini-giderini saptamak için 10-15 yıllık gelir ortalamasını tespit etmek lazımdır. Bu ne kadardır? Alınması gereken verginin ne kadarı toplanmış, ne kadarı toplanamamıştır?

2. Devlet gelirleri 10-15 yıldan beri artıyor mu? Yoksa azalıyor mu? Artıyor ise yıllık artış ne kadardır?

3. Bu artıştan ne kadar istifade edilmektedir? İç ve dış borçlanmadan dolayı her yıl bütçeye gelen faiz yükü bütçedeki yıllık artışa uygun mu? Uygun değil ise aradaki fark ne kadardır?

4. Yararsız memurlar ve giderlerin artması standard gelirleri aşılıyor; MM, bütçenin islahı için ne düşünüyor?

5. İç güvenlik dolayısıyla yapılan harcamaların ülkeyi nereye götüreceğini gösteren istatistikler, mali hesap cetvelleri var mı? Var ise nasıldır? Yok ise, Maliyenin geleceğine güveni gösterecek karşılaştırma nasıl yapılır?<sup>90</sup>

MM Reisi, son derece ayrıntılı mali analizleri gerektiren bu istizahı kabul et-

88 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 73-74.

89 Osman Nuri, *Abdülhamid-i Sâni Devr-i...*, s. 262.

90 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 248. Ayrıca bakınız, Güneş, *Türk Parlamento Tarihi...*, s. 109.

memiştir. Reis, her yıl yayınlanan mali cetvellerden mebusun talep ettiği bilgilerin elde edilebilecek olduğunu ifade etmiştir.<sup>91</sup>

Trabzon açıklarında herhangi bir direniş olmadan Rusya'ya teslim edilen Mersin Vapuru MM'in gündeminde geniş yer tutmuştur. Vakit Gazetesi'nden olayı okuyan Halep Mebusu Nâfi Efendi, 31 Aralık 1877'de Bahriye Nezareti'nden konuyu istizah etmiştir. Yenişehirli zâde Ahmed Efendi, konuşmasında devletin bu kadar zırlı varken, böyle bir olayın vuku bulmasına yüreklerin dayanmayacağına söyleyerek, istizah talebine destek verir.<sup>92</sup> Serasker Rauf Paşa ve Bahriye Nazırı Said Paşa 5 Ocak 1878 günü meclise gelerek istizaha yanıt verirler, ancak verdikleri yanıt yeterli bulunmaz. Yeniden istizah önergesi yazılması kararı alınsa da, önergenin yeniden yazılıp yazılmadığı ve yanıt hakkında bilgi bulunmamaktadır.<sup>93</sup> Arkasından, Yenişehirli zâde Ahmed Efendi yine gazetelerde Mersin Vapuru kaptanının Dalmaçyalı olduğuna ilişkin yazılar görüldüğünden söz ederek işin aslını sormuştur.<sup>94</sup> Halep Mebusu Nâfi Efendi mevzunun peşini bırakmamış ve bir araştırma komisyonu kurulmasını önermiştir. Ancak Seraskerlikten yeniden yanıt gelmeden böyle bir komisyonun kurulması MM başkanlığınca uygun görülmemiştir.<sup>95</sup> Nâfi Efendi, ilerleyen günlerde konuyu yeniden gündeme getirip, muhakeme (soruşturma) talebinde bulunmuştur. Riyaset, bu konuyu iki devlet adamının birbirine sual sorması olarak ele almış, soruşturma talebini yersiz görmüş ve kabul etmemiştir.<sup>96</sup> Nâfi Efendi, MM'in tatilinden sonra İstanbul'dan uzaklaştırılanlar arasında yer almıştır.

Tarık Zafer Tunaya bir çalışmasında, Mersin Vapuru görüşmelerine ilişkin bir efsaneyi nakleder. Bu efsaneye göre, Bahriye Nazırı mecliste söz aldığı anda "Vapur zaten eski idi" yolunda bir savunma yapmıştır. Astarcılar Kethüdası Ahmed Efendi ise "Ben vapuru değil bayrağın şerefini soruyorum" biçiminde mukabelede bulunmuştur. Bu konunun bu biçimde görüşüldüğü meclis kayıtlarında yer almasa da, halkın MM'a yönelik efsanevî bakış açısını göstermesi bakımından Tunaya'nın tespiti ilgi çekicidir.<sup>97</sup> Öyle ki, ortada hükümetten bayrağının şerefini soran bir meclis bulunmaktadır. Halka mal olan bu efsane meclise ve mebuslara verilen önemi gösteren bir örnektir.

91 Gazel, "Birinci Meşrutiyet...", s. 273.

92 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 31-34.

93 a.k., s. 153.

94 a.k., s. 87.

95 a.k., s. 86.

96 a.k., s. 91.

97 Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Gelişmeler...*, s. 31.

### 2.3.5. Suriye Mebusu Yusuf Ziya Efendi

Meclis görüşmeleri incelendiğinde öne çıkan bir başka kişilik Suriye Mebusu olan Yusuf Ziya Efendi'dir. Meclis'te henüz ilk konuşmalarda söz alarak mebusların kendi seçim çevresinin değil tüm Osmanlı memleketlerinin mebusları olduğunu söyleyen Yusuf Ziya Efendi etkili bir varlık göstermeye çalışmıştır.<sup>98</sup> Yusuf Ziya Efendi, 2 Şubat 1878 günü Yafa-Kudüs Demiryolunun gecikme nedenini Nâfia Nezareti'nden istizah etmiştir. İstizaha yanıt vermek üzere Şûra-yı Devlet üyesi Bedros Efendi meclise gelmiştir. Bedros Efendi resmi işlerin 7 Şubat itibarıyla bitirildiğini açıklar. Yusuf Ziya Efendi bunun üzerine elinde bazı belgeler bulunduğunu ve bunlara göre gecikmede bazı bakanlıkların da sorumlu olduğunu belirtir. Daha sonra, Yenişehirizade Hacı Ahmed Efendi mebusun elindeki belgelerin kurulacak bir komisyonda incelenmesini önerir. Yusuf Ziya Efendi, sözleşmede son aşamaya geldiğinden ve elindeki çeşitli dillere ait belgelerin tercümesinin zaman alacağından, hükûmete iki hafta süre verilmesini istemiştir. Böylece, komisyon kurulmadan müzakereler sona erer.<sup>99</sup> Yusuf Ziya Efendi, MM tatil edildikten sonra İstanbul'dan uzaklaştırılmıştır.

### 2.3.6. Farklı Meseleler

Birbirinden bağımsız olan, ancak meclis tartışmalarının gelişimine göre biçimlenen sorular bu başlık altında değerlendirilecektir. Görüleceği üzere, MM'da Osmanlı-Rus Harbi ve neden olduğu muhacir (göçmen) hareketlerinden, dil birliğine, gayrimüslim tebaanın bağlılığına, mahallî sorunlardan, kirli vapur dumanına kadar farklı konular gündeme gelebilmiştir.

Belediye Meclislerinde farklı diller konuşulmasına müsaade edilmesi mebus talebiyle gündeme gelen konulardan bir başkasıdır. Suriye vilayetinden Nikola Nakkaş Efendi, sadece Türkçe konuşulmasının bir zorlama olduğunu, dolayısıyla özgürlüğe engel olduğunu ifade eder. Gerekece olarak da kendi geldiği bölgede birçok kişinin Türkçe bilmediğini söyler. Meclis Reisi Ahmed Vefik Paşa sert bir duruşla, Türkçe bilmemenin mazeret olamayacağını ve ortak dilin itihhat sağlamak amacıyla gerekli olduğunu dile getirir.<sup>100</sup>

98 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 1, s. 26. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi'de 71. madde, "Heyeti Mebusan âzasının herbiri kendini intihap eden dairenin ayrıca vekili olmayıp umum Osmanlıların vekili hükmündedir." şeklindedir. Yusuf Ziya Efendi bu maddeye çağrışım yapmaktadır. 1982 Anayasası'nda 80. madde genel temsil niteliğine değinmektedir. Bu durum Osmanlı devrinden günümüze anayasalarda sürekliliğe örnek teşkil eder.

99 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 316-323.

100 a.k., s. 313.

Bu arada, Meclis Başkanlığı'nın bazı konuları tartışmaktan hatta gündeme getirmekten kaçındığı görülmektedir. Özellikle, Osmanlı-Rus savaşının sürdüğü hassas dönemde ayrılıkçı olarak değerlendirilebilecek hareketlere mesafeli davranmakta ve ülkenin birliği düşüncesi etrafında kenetlenme yanlısı tutum takınmaktadır. Aydın Mebusu Mina Efendi, İstanbul gazetelerindeki (isimler belirtilmemiş) yazılardan yola çıkarak, Ermenilerin devlete bağlılığına ilişkin bazı kuşkuvarlıklarını dile getirir. Böyle bir gündemin açılması olasılığı İstanbul Mebusu Agop Efendi'yi rahatsız eder. Agop Efendi, Mina Efendi'nin sorusunun amacını anlamadığını ifade eder. Meclis Reisi ise farklı bir konuya geçmeyi tercih ederek ortamın gerilmesini önler.<sup>101</sup>

Agop Efendi, 23 Ocak tarihli *Courrier d'Orient* gazetesinde Burgaz'dan hareket eden ve muhacir sevkıyatı yapan bir gemiden liman vergisi adı altında 20 lira tahsil edildiğini okumuş ve ertesi gün mecliste bu konunun Bahriye Nezareti'nden sorulmasını teklif etmiştir. Heyet bu istizahı kabul etmiştir.<sup>102</sup> Zabıt ceridelerine göre istizaha yanıt gelmemiş olsa da, bu istizah meclis gündeminde geniş yer tutan savaş ve muhacirler ile ilişkili örneklerden biridir.

Mebusların soruları ve hükûmetten talepleri bazen mahallî sorunlar ya da çıkarlar etrafında oluşturulmaktaydı. Örneğin, 14 Haziran 1877'de Erzurum mebusu Danyal Efendi, Erzurum halkının harpte göstermiş olduğu fedakârlıklara ek olarak yaşadıkları yıkım dolayısıyla zor durumda olduğunu, Van ve Erzurum gibi muharip vilayetlerin istikraz-ı mecburî'den muaf tutulmasını önerir. Bir başka Erzurum mebusu Hamazasb Hallacyan Efendi bu düşünceye katılmadığını söyler. Bunun üzerine, öteki mebuslar da kendi memleketlerinin de fedakârlıkta bulunduğunu ve herhangi bir vilayetin kayırlamayacağını dile getirmişlerdir.<sup>103</sup> Mebusların bölgeleri hakkında ileri sürdükleri ortak sorunlar arasında *ehliyetsiz valiler ve hırsız defterdarlar* olduğu da ileri sürülmektedir.<sup>104</sup>

Halep Mebusu Manok Karaca Efendi 24 Ocak 1878 günü ülkede okuryazarlık hakkında bilgi verilmesini Maarif Nezaretinden sormuştur. Meclis Riyaseti ise kendisinden istizah talebini yazılı olarak vermesini talep etmiştir.<sup>105</sup> Bu soru farklı bir ana gündem arasında değildir ve talî bir biçimde sorulmuştur. Bu durum konu hakkında bilgi alma gereksiniminin Manok Karaca Efendi tarafından o anda hissedildiği izlenimini vermektedir. Manok Karaca Efendi'nin daha sonra bu soruyu yazarak Meclis Başkanlığı'na sunup sunmadığı bilinmemektedir. Dolayısıyla bu konu yeniden gündeme gelmemiştir.

101 a.k., s. 248.

102 a.k., s. 215.

103 a.k., s. 369.

104 Ortaylı, "İlk Osmanlı Parlamentosu...", s. 175.

105 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 215.

Açılışından kısa bir süre sonra nizamnameleri, sonrasında ise savaşa bağlı meseleleri görüşen Mecliste farklı gündem maddelerinden birini Kastamonu Mebusu Salim Efendi oluşturmuştur. Salim Efendi gemilerde dumanı az çıkan kömür kullanılmasını talep etmiştir. Çobanlar bile dumanın gemiden iki buçuk saat evvel görüldüğünü dillerine dolamışlardır. Oturumda bulunan Bahriye Nazırı, bu durumun yerli kömür kullanıldığından kaynaklandığı yanıtını vermiştir.<sup>106</sup> Mebus Salim Efendi'nin çevre kirliliğini mi yoksa Osmanlı bahriyesinin imajını mı önde tutarak bu talepte bulunduğu bilinmemektedir. Ancak MM, böylelikle çok farklı bir konuya da değinmiş olmaktadır. Buradan hareketle ifade edebilir ki, MM'in faaliyet süresi uzun olsaydı ve temel gündemi savaş olmasaydı, ilerleyen zamanda farklı konularla ilgilenecek ve hükümete farklı konularda sorular yöneltme olanağı olabilecekti.

## DEĞERLENDİRME

KE'deki bazı önemli sınırlamalara ve II. Abdülhamid'in meşrutiyete şüpheli bakışına karşın, MM üyelerinin özgürlükçü ve eleştirel yaklaşımları, sadrazamın azledilmesini ve savaş sorumlularının Divan-ı Harb'te yargılanmalarını sağlamıştır.

Osmanlı'da parlamentoculuğun başlaması, daha önce örneği görülmemiş bu sürecin Avrupalılar tarafından yakından izlenmesine ve Meclisin ilk günlerinin değerlendirilmesine yol açmıştır. *Times* muhabiri White Morris, Meclis çalışmalarını izlediği mebusları takdir eder. Ona göre, eksikliği duyulan tek unsur devletin parlamenter deneyiminin olmayışıdır.<sup>107</sup> Öte yandan, Osmanlı MM'ına eleştirel yaklaşan Fransız diplomat Victor Bérard, hükümet ve Padişah karşısında mebusların etkisini küçümseyerek bu Meclisi "Evet efendim meclisi" olarak nitelendirmiştir.<sup>108</sup>

Toplumun farklı dinlerine üye ve üst tabakalardan gelen mebuslar, bir çatışma alanı yaratmaktan ziyade temel konularda birlik içerisinde kalmışlardır. Bununla birlikte, güçler ayrılığı oluşmadığından, özellikle MM ile Heyet-i Vükela arasında yetki savaşları ortaya çıkmıştır. Birçok konu Mecliste tartışılmıştır. Henüz demokratik kurallar yerleşmediğinden, iç tüzük hükümlerinin yeterince uygulanmadığı 1877 MM'ında, mebusların bazen hükümeti sert bir biçimde denetlemeye yöneldikleri görülmektedir. Eski sadrazamlardan Mahmut Nedim Paşa'nın devlete, millete ve memlekete zararı dokunduğu vurgulanarak, yargılamanın sürdürülmesi ve cezasını çekmesi istenmiştir. Rus yanlısı siyaseti ile "Nedimov" olarak anılan

106 a.k., s. 90.

107 Gazel, "Birinci Meşrutiyet...", s. 271.

108 Karal, *Osmanlı Tarihi*, s. 237.

Paşa'nın bu süreçte cezalandırılmasının istenmesi toplumsal bir isteğin meclisteki yansması olabilir. Meclis genel kurulu bazı mebusların bu isteğini kabul etmiştir. Ancak nihai karar padişahta olduğundan, MM bu kararını bir yazı ile Bab-ı Âli'ye bildirip, rahatsızlığını ifade etmekten başka bir eylem yapamamıştır.<sup>109</sup>

Mebusların soruları ve istizahları çoğunlukla gazetelerden edindikleri bilgilere dayandırdıkları söylenebilir. Anlaşıldığı kadar, *Courrier d'Orient*, *Vakit*, *Basiret*, *La Turquie* gazeteleri en fazla okunan ve mebuslar arasında popüler gazetelerdir. Ancak ziyaret ve yerinde inceleme sonrasında ortaya çıkan istizahlar da olmuştur. Ziyarete ve gözleme dayalı bir istizah Edirne Mebusu Rasim Efendi tarafından talep edilmiştir.

MM Başkanlığının soru ve istizah taleplerini öncelik sırasına koyduğu söylenebilir. Örneğin, Meclis Reisi, ülkede okuryazarlık oranını öğrenmek isteyen mebusa sorusunu yazılı olarak tevcih etmesini istemektedir. Oysa, muhacirlerin naklinde usulsüz olarak para talep edilmesi konulu bir önceki istizah hemen kabul edilmiştir.<sup>110</sup> Benzer bir biçimde Edirne'den gelirken vefat edenlerin durumu Babıâli'den derhal sorulmuştur. Bu örneklerden hareketle, MM'in bilhassa muhacirlere *merhametli*, fırsatçılığa tevessül edenlerin tespiti ve cezalandırılmasında *aceleci* bir topluluk olduğu sonucu çıkarılabilir.

Savaş ve savaşla ilgili göçmen sorunları mecliste gündeme gelen başlıca konulardandır. MM'in kapatılmasının (tatil edilmesinin) bir nedeni de Osmanlı-Rus Savaşı sürecinde meclisin, sertleşen tutumuyla, Babıâli ve hatta sarayı töhmet altına bırakması olmuştur. İstanbul Mebusu Astarıcılar Kethüdası Ahmed Efendi'nin Yıldız Sarayındaki toplantıda sarf ettiği sözler de bir kırılma noktası oluşturmuştur. Hükümetler ve ordu komutanları hakkında ağır konuşan mebusların "zat-ı şahane" olarak anılan padişaha yönelik hep mesafeli durdukları su götürmez bir gerçekliktir. Büyük olasılıkla, Ahmed Efendi'nin doğrudan Padişah'ı hedef alması meclisin tatil edilmesi konusunda etkili olmuştur. Tatil kararı padişahın iradesi olarak mecliste okunurken nutukta "hürriyetperver padişahımız" cümlesi geçince Meclisin tamamının alkışladığı rivayet edilmektedir.<sup>111</sup> Mebusan Heyetinin padişahın bu cümlelerine teşekkür niteliğinde alkış tuttuğu düşünülebilir. Zira "hürriyetperver padişahın" vakti geldiğinde MM'ı yeniden toplantıya çağırma olasılığının yüksek olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, protesto anlamında bir alkışlama uygulaması o tarihlerde olan bir şey değildi. Öte yandan, "padişahım çok yaşa" gibi ifadeler Osmanlı'da olumlu alkışlama olarak tanımlanmaktadır.<sup>112</sup>

109 Güneş, *Türk Parlamento Tarihi...*, s. 108-109.

110 Gazel, "Birinci Meşrutiyet...", s. 280.

111 Ahmed Midhat Efendi, *Üss-i İnkılab*, s. 247.

112 Abdülkadir Özcan, "Alkış", *TDV İslam Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/>



MM'nin farklı Osmanlı unsurlarının alt kimliklerine bağlı olarak hükümete yönelik sert muhalefeti yanında birleştirici hareketleri de gözlenmektedir. Örneğin, Ermeni tebaanın bağlılığı meselesi gündeme alınmak istenmemiştir. Ayrıca, dil birliğinin gerekli olduğu, ittifadı (devletin birliğini) sağlamak üzere Türkçe'den başka dil kullanılmayacağı ve başka dilde yemin edilemeyeceği vurgulanmıştır.<sup>113</sup> Bu yönüyle, millî birliğin bilhassa önemli olduğu harp sırasında, birliği bozma olasılığı olan her konuya mesafeli davranılmıştır.

Mebuslar halk tarafından doğrudan seçilerek gönderilmiş olduklarından tebaaya karşı sorumluluk hissettiklerine ilişkin konuşmalar yapmışlardır. Yukarı değinilenlerden farklı olarak, Selanik Mebusu Vasiliki Bey, "Bizi buraya gönderen halk gözünü dikmiş bakıyor. Yabancılar da bakıyor acaba Osmanlılar, padişahın ihsan ettiği KE'yi anladılar mı?"<sup>114</sup> sözleriyle sorumluluk bilincini ifade etmiştir. İstanbul Mebusu Ohannes Hüdaverdi Efendi ise "...Babiâli de mesul biz de mesulüz. Umum ahali tarafından buraya gönderildik" sözleri ile tebaaya karşı sorumluluk anlayışını dile getirmiştir.<sup>115</sup>

Mebuslar yerel sorunları gündeme getirmekten geri durmamıştır. Erzurum Mebusu Danyal Efendi'nin bölgesine vergi muafiyeti talebinde bulunması buna örnektir. Suriye'den Abdürrahim Bey ise Osmanlı Tarihi boyunca memleketinden kimsenin sadaret (bakanlık) gibi yüksek makamlara tayin edilmediğinden şikâyet etmiştir.<sup>116</sup> Yerel sorunlar farklılık gösterse de, vilayetlerin genelinde, görev yapan mutasarrıf ve memurlardan şikâyet edilmesi dönemin bürokratik sorunlarındaki benzerlikleri ortaya koymaktadır.

KE'nin Padişah tarafından ilga edilmediği sürece yürürlükte kaldığını belirten hüküm nedeniyle (KE, Geçici 116. Madde), ciddi talepler olmasa da MM'nin yeniden açılması istenmiştir.<sup>117</sup> Buna karşılık, başından beri meşrutiyet düşüncesine "şüpheci" yaklaşan II. Abdülhamit, aldığı bir dizi önlemlerle kendisini denetlemeye yönelik parlamentoculuğun ilk deneyimini MM'yi tatil ederek bir anlamda "denetim altına" almıştır.

---

alkis, Erişim Tarihi: 01.09.2021.

113 Kenan Olgun, *1908-1912 Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın Faaliyetleri ve Demokrasi Tarihimizdeki Yeri*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2008, s. 25.

114 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 1, s. 84.

115 Us, *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi*, C. 2, s. 75.

116 a.k., s. 222.

117 BOA., Y.EE., 80/3'den aktaran, Oğuz, "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin...", s. 57.

## KAYNAKÇA

### Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Osmanlı Arşivi, (BOA) 20 L 1296, Sadaret Resmî Maruzât Evrakı, Gömlek No:4, Dosya No:54.

Başbakanlık Osmanlı Arşivi, (BOA) 9 Ca 1296, Yıldız Mabeyn Başkıtabeti Evrakı, Gömlek No:2 Dosya No:15.

Başbakanlık Osmanlı Arşivi, (BOA) İrade Dosya Usulü, Gömlek No: 11, Dosya:106.

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), Yıldız Esas Evrakı, 80/3.

### Kitaplar, Makaleler ve Tezler

Ahmed Midhat Efendi, *Üss-i İnkılab, Takvim-i Vekayi Matbaası, C. 2, İstanbul, 1295 (Rumi).*

Ahmed Cevdet Paşa, *Ma'ruzat*, (Yayına Hazırlayan: Yusuf Halaçoğlu), Çağrı Yayınları, İstanbul, 1980.

Ahmed Saib, *Abdülhamid'in Evâil-i Saltanatı*, Kahire, 1326.

Akın, İlhan, *Siyasi Tarih*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1983.

Akşin, Sina, "I. Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 1, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/37017>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.

Akşin, Sina, "I. Meşrutiyet Meclisi Mebusanı'nın Ele Aldığı Başlıca Sorunlar (II)", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 2, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/37003>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.

Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

Aldıkaçtı, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 3. Baskı, İstanbul, 1978.

Baykal, Bekir S., "I. Meşrutiyet'e Dair Belgeler", *Bellekten*, No: 96, Belge No: 10, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1960, s. 609-612, <https://belleten.gov.tr/tammetin-pdf/2898/tur>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.

Davison, Roderic H., *Osmanlı İmparatorluğunda Reform (1856-1876)*, Papirus Yayınları, C. 1, İstanbul, 1997.

- Devereux, Robert, *The First Ottoman Constitutional Period*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1963.
- Eldem, Edhem, “Resimli Basında 1876 Darbesi”, *Osmanlı’dan Günümüze Darbeler*, (Hazırlayan: Mehmet Ö. Alkan), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2017.
- Eryılmaz, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul, 2006.
- Gazel, Ahmet A., “Birinci Meşrutiyet Parlamentosunda Parlamentar Denetim: İstizah (Gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, <http://dergipark.gov.tr/sutad/issue/26279/276895>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.
- Güneş, İhsan, *Türk Parlamento Tarihi: Meşrutiyete Geçiş Dönemi, I. ve II. Meşrutiyet*, TBMM Vakfı Yayınları, C. 1-2, Ankara, 1997.
- İnalçık, Halil, *Osmanlı Devleti Toplum ve Ekonomisi*, Eren Yayınları, İstanbul, 1993.
- Karal, Enver Z., *Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Dönemleri (1789-1856)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, C. 5, Ankara, 2017.
- Karal, Enver Z., *Osmanlı Tarihi*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, C. 7-8, Ankara, 1962.
- Karpat, Kemal, *Politization of Islam*, Oxford University Press, New York, 2001.
- Kılıç, Kaya, Seda, *1876 Kanun-i Esasi’sinin Hazırlanması ve Meclis-i Mebusan’ın Toplanması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1991.
- Kılıç, Seda, “1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları”, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, C. 30, S. 30, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1694/18080.pdf>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.
- Kızıltan, Yılmaz, *I. Meşrutiyet’in İlanı ve Osmanlı Meclis-i Mebusanı*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1994.
- Kili, Suna, “1876 Anayasası’nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, *Kanun-i Esasi 100. Yılına Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1978.
- Kili, Suna-Gözübüyük, A. Şeref, *Türk Anayasa Metinleri “Senedi İttifaktan Günümüze”*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1985.

- Kocabaş, Süleyman, *Sultan Abdülaziz ve I. Meşrutiyet*, Vatan Yayınları, İstanbul, 2001.
- Mahmut Celaleddin Paşa, *Mir 'at-ı Hakikat Cilt 1-3: Tarihi Hakikatların Aynası*, (Yayına Hazırlayan: İsmet Miroğlu), Berekât Yayınları, İstanbul, 1983.
- Mardin, Şerif, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.
- Oğuz, Ahmet, *Birinci Meşrutiyet Kanun-ı Esasi ve Meclis-i Mebusan*, Grafiker Yayınları, Ankara, 2010.
- Oğuz, Ahmet, “Birinci Meşrutiyet Meclisi’nin Kapatılmasının Sonuçları Üzerine”, *Nevşehir Barosu Dergisi*, C. 1, S. 1, Mart 2014,  
<http://web2.e-baro.web.tr/uploads/50/dergi/sayi1/3.pdf>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.
- Okandan, R. Galip, *Amme Hukuku Tarihimizde Birinci Meşrutiyet Devri ve Karakteristik Vasıfları*, Arkadaş Matbaası, İstanbul, 1941.
- Okandan, R. Galip, *Umumi Amme Hukukumuzun Ana Hatları I: Osmanlı Devleti’nin Kuruluşundan İnkirazına kadar*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1948.
- Olgun, Kenan, *1908-1912 Osmanlı Meclis-i Mebusanı’nın Faaliyetleri ve Demokrasi. Tarihimizdeki Yeri*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2008.
- Ortaylı, İlber, “İlk Osmanlı Parlamentosu ve Osmanlı Milletlerinin Temsili”, *Kanun-i Esasi 100. Yılına Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1978.
- Ortaylı, İlber, “Osmanlı Diplomasisi ve Dışişleri Örgütü”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985.
- Osman Nuri, *Abdülhamid-i Sâni Devr-i Saltanatı*, Kütüphane-i İslam ve Askeri, İstanbul, 1327 (Rumi).
- Öklem, Necdet, *1877 Meclis-i Mebusanı ve İller Kanunu*, Ege Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1982.
- Özcan, Abdülkadir, “Alkış” Maddesi, *TDV İslam Ansiklopedisi*, <https://islamansiklopedisi.org.tr/alkis>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.
- Özkaya, Yücel, “Birinci Kanuni Esasi ve Meşrutiyet Hakkında Ortaya Konulan Görüşler ve Parlamento Usulü Hakkında Bir Lahiya”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, C. 31, No: 1-2, <http://dtcfdergisi.ankara.edu.tr/index.php/dtcf/article/view/4609/4525>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.

- Öztuna, Yılmaz, *Bir Darbenin Anatomisi*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2006.
- Said Halim Paşa, *Buhranlarımız (Tercüman 1001 Temel Eser 9)*, (Hazırlayan: M. Ertuğrul Düzdağ), Tercüman Yayınevi, İstanbul, 1973.
- Said Paşa, *Said Paşa'nın Hatıraları*, İstanbul, 1328.
- Satı, İbrahim, *Sultan V. Murad'ın Hayatı ve Kısa Saltanatı (1840-1904)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 2020.
- Süleyman Paşa, *Hiss-i İnkılap*, İstanbul, 1326.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Meb'usan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama”, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Derleyenler: Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 5. Basım, Ankara, 2015.
- Sevimay, Ruhi, Hayri, *Osmanlı Son Dönem Ekonomisi, Cumhuriyete Girerken Ekonomi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1995.
- Shaw, J. Stanford, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- Tanör Bülent, “Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C.1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1998.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, İstanbul, 2014.
- Tezcan, Salih, Semih - İşmen, İsmail, *İlk Türk Masonları ve Sultan Murat V*, Mimar Sinan Yayınları, İstanbul, 1998.
- Toprak, S. Vakkas, “İlk Osmanlı Anayasasının Hazırlık Aşaması ve Midhat Paşanın Hazırlamış Olduğu Kanun-ı Cedid”, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo-Kültürel Siyasi Yansımalar*, (Hazırlayan: Sarıyıldız, Gülden vd.), Derin Yayınları, İstanbul, 2015.
- Tunaya, Tarık, Zafer, “1876 Kanun-ı Esasîsi ve Türkiye'de Anayasa Geleneği”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985.
- Tunaya, Tarık, Zafer, *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılulaşma Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001.

- Tunaya, Tarık, Zafer, *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938), Kanun-i Esasi ve Meşrutiyet Dönemi*, C. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001.
- Turan, İlter. “Osmanlı İmparatorluğunun Son Döneminde Öğrenci Siyasal Faaliyeti”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C. 29, S.1-4, İstanbul.
- Türkkan, Hakan, *Osmanlı Devleti’nde Anayasa Düşüncesinin Gelişimi ve Kanun-ı Esasi Tartışmaları*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2013.
- Us, Hakkı Tarık (Hazırlayan), *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi 1877- (1293)*, C. 1, Vakıf Gazete Matbaa Kütüphanesi, İstanbul, 1939.
- Us, Hakkı Tarık (Hazırlayan), *Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi 1877- (1293)*, C. 2, Vakıf Gazete Matbaa Kütüphanesi, İstanbul, 1954.
- Uzunçarşılı, H. İsmail, “Çerkes Hasan Vakası”, *Belleten*, C. 9, Sayı: 33 (1945).
- Ünal, Açıkgöz, Merve, “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, C. 43, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1658555>, Erişim Tarihi: 20.08.2021.
- Yıldız, Gültekin, *Payitaht İstanbul’un Son Yüzyılı*, İBB Kültür AŞ Yayınları, C. 2, İstanbul, 2016.



# 1924 ANAYASASI'NIN HAZIRLIK VE KANUNLAŞMA SÜRECİ ÜZERİNE\*

## ON THE PREPARATION AND ENACTMENT PROCESS OF THE 1924 CONSTITUTION

Şeref İBA\*\*

### ÖZET

Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşunu ilan eden bir manifesto karakterine sahiptir. Öğretide, 1924 Anayasası'nın, teklifsiz bir şekilde Mecliste Anayasa Komisyonu tarafından hazırlandıktan sonra Genel Kurulda görüşüldüğü yönündeki bilgi ve değerlendirmeler en azından eksiktir. Kanun-u Esasi Encümeni görüşmelerinde dikkate alınan birden fazla teklifin tamamının, Mustafa Kemal'in genellikle, bizzat başkanlık ettiği ve "İstasyon Toplantıları" olarak bilinen bir özel komisyon tarafından hazırlandığı ve aynı zamanda Anayasa Komisyonunda da üye olan milletvekillerce imzalanıp sunulduğu, Meclis zabıtları ve kaynaklar tarafından doğrulanan bir husustur. Dönemin "kudretli meclisi", doğal bir "kurucu meclis" olarak hareket etmiş ve Osmanlı parlamentosundan kalan ve bazı değişikliklerle uygulamada olan İttihâdî hükümlerine sadık kalmıştır. Diğer taraftan, 1876 Anayasası'ndaki anayasa değişikliği için gereken (2/3) nitelikli çoğunluk şartını devre dışı bırakan 83 sayılı Meclis Kararını kabul ederek, salt çoğunluğun üçte ikisinin kabul oyunu yeterli görmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** 1924 Anayasası teklifi, 1924 Anayasasının hazırlanması, İstasyon Toplantıları, Kurucu Meclis, 1924 Anayasa görüşmeleri

---

\* Araştırma Makalesi  
Makale gönderim tarihi: 15.09.2021  
Makale kabul tarihi: 13.12.2021

\*\* Doç. Dr., TBMM Başkan Müşaviri.  
E-posta: serefiba@hotmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3803-5770>



## **ABSTRACT**

*The 1924 Constitution, the first constitution of the Republic, has the characteristics of a manifesto declaring the establishment of the State of Republic of Turkey. In the doctrine, there is at least incomplete information and evaluations that the 1924 Constitution was negotiated in the General Assembly after being prepared by the Constitutional Commission without proposal. Parliamentary minutes and other sources indicate that all of the more than one proposals that were submitted to Constitutional Commission were prepared by a special committee known as “Station Meetings”, which Mustafa Kemal generally chaired personally, and was signed and presented by the deputies who were also members of Constitutional Commission. The “mighty assembly” as a natural “constituent assembly” and remained loyal to the provisions of Rules of Procedure, which were inherited from Ottoman parliament were in effect with some changes. On the other hand, by adopting the Decision No:83, which disabled the (2/3) qualified majority requirement of 1876 Constitution, the two-thirds of the absolute majority was deemed sufficient.*

**Keywords:** *The proposal of 1924 Constitution, preparation of 1924 Constitution, Station Meetings, constituent assembly, debates of 1924 Constitutions.*

## GİRİŞ

TBMM'nin, 11.08.1923 tarihinde başlayan ve 02.09.1927 tarihinde sona eren 2. Yasama Dönemi parlamento tarihimize önemli bir konuma sahiptir. "II. Meclis" şeklinde de nitelendirilen bu dönem, yeni devletin kuruluşuyla ilgili kritik siyasi adımların yanı sıra hukuk reformlarının tamamlanmasına yönelik yasama faaliyetleriyle dikkat çekici izler bırakmıştır.

İkinci Meclis Döneminde, Cumhuriyetin ilanıyla hükümet sistemi tercihi belirginleşmiş anayasa sistematiğine uygun ve aynı zamanda Osmanlı Anayasası'nı yürürlükten kaldıran 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) yapılmıştır.

Yeni siyasi sistemi kararlaştıran ve Anayasayı kabul eden II. Meclisin "kurucu meclis" niteliğine sahip olup olmadığı tartışmalıdır. Ancak, yeni anayasa yapması, asli kurucu iktidar yetkisi kullanma anlamına geldiğine göre fiilen "kurucu meclis" rolü üstlendiği ortadadır. Öte yandan, 1921 Anayasası'nda "madde-i münferide" hükmünde öngördüğü üzere üçte iki çoğunlukla Birinci Meclisin hedefine ulaştığına dair açık bir karar alınarak seçimlerin yenilenmesi yoluna gidilmemiş ve 1 Nisan 1923 tarihli birleşimde, amaca ulaştığına ilişkin bir karar alınmadan, bunu örtülü biçimde gerçekleştirme anlamına gelen seçimlerin yenilenmesi kanunu kabul edilmiştir.<sup>1</sup>

İkinci Meclisin, doğal bir kurucu meclis gibi hareket ederek yeni bir anayasa yapması, dönemin kendine mahsus şartlarında gerçekleşmiştir. Kanunlaştırma sürecinde ise Osmanlı Meclis-i Mebusan İktüzüğü bazı değişikliklerle uygulanmaya devam olunmuş ancak, 1876 Anayasası'nın üçte iki nitelikli çoğunluk şartını devre dışı bırakan bir karar almıştır.

### 1. 1924 ANAYASASI HAZIRLIKLARI

1921 Anayasası, yeni bir devlete geçiş etabında ve şartlarında yapıldığı için eksik ve yetersiz bir metin özelliğine sahipti. Mustafa Kemal'in TBMM Başkanı sıfatıyla 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulü sonrasında İstanbul (Tevfik Paşa) hükümetine çektiği bir telgrafla, ekte yer verdiği 1921 Anayasası metninin İstanbul'da yok sayılmaması ve geçerli olduğunu belirtmiş ve ayrıca yürürlükten kaldırılmayan 1876 Kanun-u Esasi ile birlikte uygulanması gerektiğini bildirmiştir. Dolayısıyla, dar anlamda 1921 Anayasası'nın, mevcut 1876 Anayasası'nın ilgili maddelerinde gerçekleştirilen bir değişiklik metni görünümü sergilediği düşünülebilir. Bununla birlikte içerik, yasama yöntemi, kanunlaşma süreci ve yü-

1 Demirkan Burak Çelik, *Kurucu İktidar; Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci*, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2016, s. 18-19.

rürlük usulü dikkate alındığında, demokratik kaygılarla yapılmış yeni bir anayasa olduğu kuşkusuzdur.<sup>2</sup> Dönemin siyasi şartlarında, yeni anayasa beklentisi ve ihtiyacı ana gündem konusu haline gelmişti. Yeni devletin varlığını ve sürdürülebilirliğini ispatlayan yeni bir manifestoya ihtiyaç vardı.

Yeni devletin, kuruluş ilkeleri ve özellikle de insan hakları gelişmelerine ve çağdaş anayasa sistematiğine uygun yeni bir anayasaya kavuşturulması gerekmektedir. “Meclis üstünlüğü” ilkesinin genel kabul gördüğü, Meclisin kudretinin yüksek düzeyde olduğu siyasi şartlarda olağan bir yasama organı olarak seçilen İkinci Meclisin, anayasa yapmaya yetkili olduğu varsayılmıştı.<sup>3</sup>

Birinci Meclisin kurucu güç olarak ömrünü tamamlamasından sonra seçilen İkinci Meclis de 1921 Anayasası’na göre oluşmuştu. Anayasanın değiştirilmesi veya yenilenmesiyle ilgili olarak Meclisin üzerinde veya ona denk başka güç te bulunmadığından, İkinci Meclisin de kuruculuk yetkisini taşıdığı görüşünün hâkim olduğu anlaşılmaktadır.<sup>4</sup>

### **1.1. Birinci Meclisin Görev Süresi Tartışmaları: Seçimlerin Yenilenmesi, Darbe mi?**

1921 Anayasası’nın yürürlük maddesi niteliğindeki madde-i münferide hükümü, Birinci Meclisin amacına ulaştığına dair üye tamsayısının (2/3) nitelikli çoğunluğuyla karar verinceye kadar görev süresinin devam etmesini öngörmüştü. Öte yandan, Birinci Meclisin hedefini belirleyen 5 Eylül 1920 tarihli ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu’nun 1. maddesi gereğince, Meclisin hilafet ve saltanatın, vatan ve milletin kurtarılması ve istiklalinden ibaret olan gayesini gerçekleştirene kadar gelecekteki şartlar çerçevesinde sürekli olarak toplantı halinde olması düzenlenmişti. Söz konusu Kanun ile Anayasa hükmü birlikte yorumlandığında, Kanun’da tanımlanan genel hedeflere ulaşıldığının Anayasa’da öngörülen usule göre Meclis Genel Kurul Kararıyla tespit edilmesi gerekmektedir. Bu arada, seçimlerin yenilenmesi teklifi anayasa değişikliği anlamına geldiği için (2/3) nitelikli çoğunluk gerektiği yönünde itirazların dile getirilmesi üzerine kanun teklifinin reddedilmesi ve Heyet-i Umumiye kararı şeklinde seçim kararı alınması görüşü ön plana çıkmıştı.

Birinci Meclisin sonlandırılması ve yeni Meclise doğru atılan adımların gerekçeleri arasında Batı dünyasına hoş görünmek gibi eğilimleri yansıtan görüşler de yer almıştır. Kılıç Ali, seçim kararının Batı’da özellikle dış politika alanında saygınlık kazanmayı sağlayacak sonuçlar doğuracağını savunmuştur:

2 Yusuf Tekin - Şeref İba, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, S. 2, s. 1-18.

3 Şeref İba, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 47.

4 Ahmet Mumcu, “1924 Anayasası”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 2, S. 5, s. 386.

“...bizimle harp etmiş, fakat sulh için kendileriyle masaya oturmuş olduğumuz hasımlarımızın karşılıklarına milli topluluğu salahiyyetle temsil eden bir hükümet olarak çıkmaya ihtiyaç vardı ve bu şekilde millete dayanarak karşılıklarına çıkmak onları hareketlerinde daha hesaplı, daha düşünceli olmaya mecbur kılacaktı.”<sup>5</sup>

Kılıç Ali hatıralarında, seçimin yenilenmesine ilişkin kararın Mecliste gruplar arasındaki herhangi bir uyuşmazlığın sonucu olmadığını siyasi itibar kazanmaya yönelik olduğunu ileri sürmüştür. Meclisin yenilenmesi hususunda, Kazım Karabekir Paşa anılarında, İsmet Paşa'nın Lozan'dan bu yönde bir öneriyle Ankara'ya geldiğini anlatmıştır:

“Sulh kongresinin kesintiye uğramasından dolayı Ankara'ya gelmiş bulunan İsmet Paşa, Lozan Sulh Kongresi azalarının, Türk Milleti'nin işgalden kurtulan kısımlarının da reylerini serbestçe kullanacağı yeni bir Meclis'i görmek arzularını bildirdi. Birinci millet Meclisi, mahdut yerlerin serbest reyile intihap olduğundan misakı milli Türkiye'sini temsil etmiyormuş! Bu hususu önce hususi görüş-tük. Sonra Grup içtimanda İsmet Paşa'nın izahatıyla Grupça kabul olundu.”<sup>6</sup>

Dış dinamiklere ek olarak 27 Mart 1923 günü kaybolan ve kendisinden iki gün haber alınmayan daha sonra cesedi bulunan muhalif (ikinci grup üyesi) Ali Şükrü Bey olayı üzerine Mecliste gerginliğin yükselmesi gibi gelişmelerin ardından Mustafa Kemal Paşa liderliğinde, 1 Nisan 1923 tarihinde sabaha kadar süren bir toplantı sonrası Meclise getirildiği anlaşılmaktadır. Böylece, muhalefeti temsil eden İkinci Grup üyelerinin de desteğiyle Birinci Meclisin görev süresinin sonlandırılması ve milletvekili seçimlerinin yenilenmesi yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

Menteşe Mebusu Dr. Tevfik Rüştü Bey'in, 1 Nisan 1923 tarihinde, hedeflere ulaşıldığına dair üçte iki çoğunlukla bir karar almadan, seçimlerin yenilenmesi yoluna gidilmesine dair önergesi işleme alınmış ve kabul edilmiştir. İsmail Hakkı Sevük anılarında, Mustafa Kemal'in, “*Her şeyden önce kız gibi bir Meclis yapalım da ondan sonra istediğinizi yazarsınız... Meclisin feshedilemeyeceğini, yalnız kendi kendine seçimin yenilenmesine karar verecek*” dediğini anlatır.<sup>7</sup> Birinci Grupta, görüşüldükten sonra, Genel Kurula sunulan önergenin, İkinci Grup tarafından da kerhen ve siyasi cesaretle desteklendiği anlaşılmaktadır. Mentşe Mebusu Tevfik Rüştü (Aras) ve Mardin Mebusu Necip (Güven) Beylerin imzasını taşıyan teklif oya sunulmuş ve sonuç, “*yeniden intihabat icrası karargir oldu*” şeklinde tutanaklara yansımıştır.<sup>8</sup>

5 Kılıç Ali, *Kılıç Ali Hatıralarım Anlatıyor*, Sel Yayınları, İstanbul, 1955, s.119.

6 Kazım Karabekir, *Paşaların Kavgası*, Haz.: Faruk Özerengin, Emre Yayınları, İstanbul, 1994, s.128.

7 İsmail Habib Sevük, *Atatürk'le Beraber*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008, s.61.

8 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D.1, C.28, 01.04.1339 (1923), s.286-293.

İlk Mecliste memur olan Velidedeoğlu'nun anıları ve Mustafa Kemal'in konuşmalarında “kanun” olarak nitelenen<sup>9</sup> “yenileme kararı”, görüşme ve oylamaların yapıldığı birleşime ait Meclis tutanakları incelendiğinde, 120 milletvekillinin imzasıyla üç maddelik kanun teklifi olarak sunulduğu ancak, “*20 kanunusani 1339 tarihli madde-i münferide mülgadır*” şeklindeki ilk maddenin görüşmeleri sırasında, muhalif gruptan Hüseyin Avni Bey'in bu hükme dokunmadan sadece seçimleri yenilemenin yeterli olacağı yönündeki görüşleri etkisiyle, Tevfik Rüştü ve Necip Beylerin teklifin 1. maddesi yerine “*yeniden intihabat icrası karargir oldu*” şeklindeki değişiklik önergesinin (takrir) kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, İkinci Gruba mensup bazı muhalif milletvekillerinin, kendilerinin de destek verdiği seçim kararını “*mukaddes karar*” şeklinde nitelendirdikleri görülmüştür.

Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Beyin “*kanun, kararla ilga edilemez*” biçimindeki itirazına rağmen Genel Kurulu yöneten Başkan, yeniden seçim kararının maddeyi kaldırmak anlamına geldiğini ifade etmiştir. Kanun tekniği ve yasama usulleri yönünden ileri sürülebilecek isabetli karşı görüşlere rağmen Başkan'ın açıklaması esas alındığında, 1921 Anayasası'nın hükmü örtülü (zımnen) biçimde ilga edilmiş görünmektedir.

Anayasa'daki özel hükmün kaldırılıp kaldırılmadığı bağlamında Meclis tutanaklarına yansıyan tartışmanın, 1 Nisan 1923 tarihli ve 369 sayılı TBMM Kararı'nın başlığına bakıldığında haklı tartışmaların daha da alevlenmesi beklenebilir. Çünkü, “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Madde-i Müzeyyelesinin İlgasına ve Tecdid-i İntihaba Dair heyeti Umumiye Kararı”<sup>10</sup> başlığı, karar tipi yasama işlemine işaret eden bir kullanımdır.<sup>11</sup> Karar niteliğindeki yasama işlemlerinin metnine kanuni düzenleme anlamına gelecek hükümlere yer verilmesi, ayrıca bunun açıkça genel başlığa taşınmış olması görülmemiş düzeyde özel bir uygulamadır. Böyle olunca, “madde-i münferide” yürürlük durumu ya da ilga edilip edilmediği tartışmaları, öğretilerde de bariz biçimde kendini göstermektedir.<sup>12</sup>

## 1.2. “Kurucu Meclis” Tartışmaları

Birinci Meclisin kabul ettiği 1921 Anayasası ile bu Anayasa'ya aykırı olmayan 1876 Osmanlı Kanunu Esasi'si hükümlerinin birlikte uygulandığı “iki anayasalı

9 Çelik, *Kurucu İktidar*..., s.26.

10 *Düstur*, 3. Tertip, C.4, B.2 s.16.

11 Kanun tekniğinde, kafa karışıklıklarına yol açmamak için atıfta bulunulan madde kenar başlığının aynen alınması şarttır. Oysa söz konusu Karar, 1921 Anayasasının “madde-i münferide” olan başlığına farklı bir ibare veya tabirle “madde-i müzeyyele” şeklinde gönderme yapmıştır.

12 Çelik, *Kurucu İktidar*..., s.27-29.

dönem”, İkinci Meclis tarafından, o şekilde seçilmediği halde fiilen kurucu meclis yetkileri kullanılarak yapılan 1924 Teşkilatı-ı Esasiye Kanunu ile son bulmuştur.

Cumhuriyeti ilan eden, “*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair*” 364 sayılı Kanun, anayasa değişikliği usullerine riayet edilmeden kanunlaştırılmıştı. Kanun'un kabulünde Dahili Nizamname'nin anayasa değişiklikleri için öngördüğü yöntem uygulanmamış ve teklif toplantıda bulunanların oybirliğiyle kabul edilmiştir. Ardından Dr. Fikret Bey'(Ertuğrul) verdiği taktir uyarınca Cumhurbaşkanı seçimine gidilmiş ve oylamaya katılan 158 kişinin olumlu oyuyla Mustafa Kemal Paşa (Ankara) Reisicumhur seçilmiştir. Mustafa Kemal Paşa'nın teşekkür konuşmasının ardından, toplantı Kamil Efendi'nin (Karahisarısahip) dualarıyla sonlanmıştır.<sup>13</sup>

Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu değiştiren bu düzenlemeyle egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğuna ilişkin anayasa hükmü tekrarlanmış, ardından Türkiye devletinin hükümet şeklinin Cumhuriyet olduğu ifade edilmiştir (md.1). Kanunu Esasi Encümeninin ekiyle Türkiye devletinin dininin İslam, lisanının ise Türkçe olduğu kabul edilmiştir (md.2). Düzenlemeye göre; Türkiye devleti TBMM tarafından idare olunacak ve Meclis, bunu hükümetin bölünmüş olduğu idari şubeleri eliyle yürütecektir (md.4). Türkiye'nin reisicumhuru TBMM tarafından bir seçim devresi için seçilecektir, ancak yeniden seçilmek mümkün olacaktır (md.10). Reisicumhur devletin başı olup, gerektiğinde Meclis'e ve hükümete başkanlık edebilir (md.11). Başvekil ise reisicumhurun Meclis üyeleri arasından seçimiyle belirlenecektir. Vekilleri seçim yetkisi başvekilde olup, vekiller meclis üyeleri arasından seçilecektir. Hükümetin tümü ise reisicumhur tarafından Meclisin onayına sunulacaktır (md.12).

Literatürde, genellikle, 1924 Anayasası'nın hazırlık sürecinde kendine has bir uygulama olarak yeni anayasa teklifinin Anayasa Komisyonu (Kanunu Esasi Encümeni) tarafından kendiliğinden hazırlanarak TBMM'ye sunulduğu ifade edilmektedir.<sup>14</sup> Öte yandan, Anayasa Teklifi formel anlamda bir kurucu meclis tarafından hazırlanmamıştır. Bu nokta, Teklifin görüşmelerine başlandığı ilk birleşimde 09.03.1924 tarihinde dile getirilmiştir. Örneğin, Saruhan Mebusu Abidin Bey, II. Meclis'in bir “meclisi müessesan (kurucu meclis)” olmadığını belirterek Encümenin niçin bir kurucu meclis oluşturma yöntemine gerek görmediğini soruştur.<sup>15</sup>

13 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C.3, 29.10.1339, s.100.

14 Şeref İba, “Parlamento Tarihimizde II. Meclis”, *Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışmaları ve İşlevleri*, (Ed.: Yusuf Tekin), I. Cilt, TBMM Basımevi, I. Baskı, Ankara, 2020, s.123-153.

15 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C. 7, 09.03.1340, s. 229.

II. Meclisin kurucu meclis sıfatıyla seçilmediği konusunda kuşku yoktur. Ancak, dönem içerisinde elde edilen kazanımlardan ve siyasi gelişmelerden devşirdiği güç yoluyla siyasi sistemin kudretli ve rakipsiz aktörü olan II. Meclisin, kurucu meclis cesaretine kavuştuğu bir gerçektir. Bu bağlamda, TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğuna inanç, olağan meclisin kurucu iktidar gücü devşirmesine zemin hazırlamış ve anayasa yapabilmesine siyasi meşruiyet sağlamıştır.<sup>16</sup>

Anayasa Teklifi'nin görüşmelerine geçilmeden önce toplantı ve karar nisabıyla ilgili tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Bakırcı bu süreci şöyle özetlemektedir:

“Teşkilat-ı Esasiye Kanununun görüşmeleri sırasında ilk tartışma konularından birisi toplantı ve karar yetersayısı ile ilgilidir. Bazı üyeler görüşülmekte olan anayasa olduğundan nitelikli çoğunluk aranması gerektiğini ileri sürerken, diğerleri, üyelerin önemli bir kısmının toplantıya devam edemediklerini dikkate alarak toplantı ve karar yetersayısının makul bir nitelikli çoğunluk olması gerektiğini savunmuşlardır. Bu çerçevede kararların üye tamsayısının üçte iki çoğunlukla (mürettebin sülüsani) alınmasını öngören önerge reddedilmiştir. Sonuçta, Meclis'in, üye tamsayısının salt çoğunluğu (mürettep çoğunluk) ile toplanması ve toplantıya katılanların üçte ikisiyle (muteber mevcudun sülüsani ekseriyeti) karar alınması kararlaştırılmıştır.”<sup>17</sup>

Bu doğrultuda, 83 sayılı Heyet-i Umumiye Kararı uyarınca yeni Anayasa'nın, muteber (en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun katıldığı toplantı) mevcudun üçte ikisinin oyuyla kabul edilmesi esası benimsenmiştir.<sup>18</sup> Buna göre toplantı yetersayısı, üye tamsayısının en az salt çoğunluğu, karar yetersayısı ise üye tamsayısının en az salt çoğunluğunun hazır bulunduğu toplantıya katılanların üçte ikisi olarak belirlendiği için anayasa oylamasında gerekli çoğunluk toplantıya katılanların sayısına göre değişkendir. Ancak, Anayasa oylamalarına mahsus karar yetersayısı, en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun hazır bulunduğu muteber toplantı mevcudunun salt çoğunluğunun üçte ikisi şeklindedir.

Anayasa sistematiğine göre hazırlanarak İkinci Meclis tarafından 20 Nisan 1924 tarihli Birleşimde kabul edilen 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 104. maddesiyle, Osmanlı Anayasası'nı da açıkça yürürlükten kaldırmış ve tek anayasalı düzene geçiş sağlanmıştır.<sup>19</sup>

16 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, İstanbul, 1995, s.241.

17 Fahri Bakırcı, “1924 Anayasası”, *Atatürk Ansiklopedisi*, [https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924\\_Anayasas%C4%B1](https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924_Anayasas%C4%B1), Erişim Tarihi:15.9.2021.

18 *Düstur*; 3. Tertip, C.5, s.667.

19 *Düstur*; 3. Tertip, C.5, s.576.

## 2. 1924 ANAYASASI'NIN KANUNLAŞMA SÜRECİ

### 2.1. Anayasa Teklifinin Hazırlanması ve İstasyon Toplantıları

İkinci Meclisin olağan bir yasama meclisi olduğu, anayasa yapmak üzere seçilmiş bir kurucu meclis olmadığı halde dönemin ruhunu yansıtan “milletin yegâne ve hakiki temsilcisi” anlayışından kaynaklanan meclis üstünlüğü ilkesinin sağladığı özgüvenle fiilen asli kurucu iktidar yetkisini kullanıp yeni bir anayasa yaptığı görülmektedir. Teziç, 1921 Anayasası'nın yumuşak bir anayasa olmasından hareketle, TBMM'nin iradesini sınırlayan kural bulunmadığını vurgulamış ve 1924 Anayasası'nı gerçek anlamda asli kurucu iktidar yetkisi ürünü bir anayasa olarak nitelemiştir.<sup>20</sup> Özbudun da, kurtuluş savaşı dönemindeki “iki anayasalı” sürecin tamamlanması için yeni bir anayasa yapmanın ikinci Meclis için bir zorunluluk olduğu görüşünü savunmuştur.<sup>21</sup>

11.08.1923 tarihinde mebusları toplantıya davet eden zilin çalmasının ardından, en yaşlı üye sıfatıyla geçici başkanlığını yaptığı İkinci Meclisin işlevini ve rolünü açıklayan İstanbul Mebusu Abdurrahman Şeref Bey, tarihe not düştüğü ilk konuşmasında:

“Selefimiz olan birinci Meclis vatanın halaskarı oldu. Meclis-i Alimizin uhdesine tereddübeden vazife de, Devletin nazımı (düzenleyeni) olmaktır. Hakimiyeti milliyeye esası üzerine, kavanini mevcudemizin teşkilatı cerideye tevfikân ihtiyacı hazıramıza göre tadil etmek ve memleketin hüsnü idaresini ve milletin terakki ve refahını temin edecek yeni kanunlar tanzim ve tespit etmek ve harbin temadisi dolayısıyla bakımsız kalan memleketimizin imaratına himmet etmek uhdei himmetinize terettübeyliyor (gerekliyor)...”<sup>22</sup>

diyerek, Mustafa Kemal Paşa tarafından daha evvel ifade olunan “inkılabın kanunu mevcut kavaninin fevkindedir.” şeklindeki görüş ve düşünceleri paylaşan bir açıklama yapmıştır. Ayrıca, Mustafa Kemal Paşa, Anadolu seyahatlerinde Meclis dışında benzer değerlendirmeler içeren mesajlar vermeyi sürdürmüştür:

“Efendiler! Biz hakiki bir inkılab yaptık ve inkılabımızda devam ediyoruz... ve biliyorsunuzki, Fransa inkılab-ı kebirini hemen 100 sene devam etmiştir. 3 senede esaslı bir inkılabın hitam bulacağını kabul etmek hata olur...Kanaatimizi sabit ümid-i muvaffakiyeti hakim bulundurmak sayesinde galebe (zafer) bizimdir. Fakat hocaları memnun edeyim, Alem-i İslamı memnun edeyim, hepsini memnun edeyim dersek mümkündür. Hepsini memnun olur amma biz maksadımızdan dur

20 Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016, s.185.

21 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2014, s.31.

22 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 2, C. 1, 11.08.1339, s.2.



kalmış (uzaklaşmış) oluruz. İdare-i maslahatçılar esaslı inkılab yapamaz. Bugünkü sefalet ve rezalet içinde esasen kimseyi memnun etmenin imkanı yoktur... O zaman inkılabın te'mini için tarihin göstereceği casıtaya müracaat edeceğiz!... İnkılabın kanunu mevcut kavaninin fevkindedir. Bizi öldürmedikçe ve bizim kafalarımızdaki cereyanı boğmadıkça, başladığımız inkılab-ı teceddütkarane biran bile durmayacaktır. Bizden sonraki devirlerde de hep böyle olacaktır!"<sup>23</sup>

Türk parlamento tarihinde İkinci Meclisin, yeni Devletin temellerinin güçlendirilmesi yönündeki hukuki reform ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı yasama çalışmalarıyla "düzenleyen meclis" konumu ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede, kuruluş sürecinde yaptığı reformcu düzenlemelere vurgu yapmak üzere, İkinci Meclisin bazı kaynaklarda "devrimci meclis" olarak nitelendirildiği de görülmüştür.<sup>24</sup>

Literatürde, 1924 Anayasası'nın kanunlaşma süreciyle ilgili TBMM Kanun-ı Esasi Encümeninin, kendiliğinden bir teklif hazırladığı ve encümen mazbatasıyla Meclise sunduğu görüşü hâkimdir. Bu görüş, yüzeysel olarak en azından şeklen doğru görünmektedir. Ancak, Anayasa Komisyonunca görüşülüp sunulan Anayasa Teklifi'nin, İstasyon Toplantıları olarak geçen özel komisyonda şekillenen hayli karışık bir mutfak çalışması ve arka planı bulunmaktadır.

Ankara'da Temmuz ayından itibaren Ulus semtinde tren garı (istasyon) bölgesinde "İstasyon Toplantıları" olarak bilinen bir özel anayasa hazırlık komisyonu kurulmuştur. Kazım Karabekir'in, 18 Temmuz 1923'te günlüğüne düştüğü notlar şöyledir:

"İstasyondaki İntihap Komitesine uğradım. Teşkilat-ı Esasiye müzakere olunuyormuş. İkinci müzakere bana haber verilmedi. Halbuki hayati bir mesele. Ben tesadüfen buldum. Gazi riyasetinde katiplik Saffet'e. Celsede bulunanlar: Dahiliye vekili Fethi, Maliye Vekili Fehmi, Nafia vekili Feyzi, Sabri (sonra Ziraat vekili), İktisat vekili Mahmut Esat, Muavenet-i İçtimaiye vekili Tevfik Rüştü, Matbuat müdürü Ahmet Ağaoğlu, Ziya Gökalp, Topçu İhsan, Sivas Mebusu Rasmim..."<sup>25</sup>

İstasyon toplantılarına katılanların sayısının sabit olmadığı zamanla arttığı anlaşılmaktadır. İlk İstasyon Grubunun, Karabekir'in anlattığı gibi, ağırlıklı olarak

23 Işıl Çakan Hacıbrahimoğlu, *Devrimci Meclis II: TBMM (1923-1927)*, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 2021, s.116.

24 a.k., s.115.

25 Kazım Karabekir, *Günlükler (1906-1948)*, Yapı Kredi Yayınları, 2009, s.867. Karabekir, Paşaların Kavgası isimli anı eserinde de 18 Temmuz Günlü toplantıdan bahsetmiş ve Teşkilat-ı esasiye tadil müzakerelerinin ikinci günü şeklinde anlatmıştır. Karabekir, *Paşaların Kavgası*, s.145.

aynı zamanda “İntihap Komitesi” üyesi, Mustafa Kemal’in yakın çalışma ekibine dâhil isimlerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Mustafa Kemal Paşa’nın, Çankaya Köşküne taşınmadan önce, Ziraat Mektebinden sonra en çok karargâh olarak kullandığı İstasyonu, kritik reform atılımlarının konuşulduğu ana merkez olarak “Direksiyon” şeklinde nitelendirdiği bilinmektedir. Çoğu kez Mustafa Kemal’in başkanlığında toplanan bu gayri resmi komisyonda aralarında Ziya Gökalp, Mahmut Esat Bey, Ağaoğlu Ahmet, Tevfik Rüştü gibi yakın çalışma ekibi katılmıştır. İstasyon Grubu katılımcılarının sayısı zamanla genişlemiştir. Anayasa Teklifi, Kanun-ı Esasi Encümeni üyelerini de kapsayan mebus, uzman ve aydınların katıldığı İstasyon Toplantılarında şekillenmiştir.<sup>26</sup> Anayasacılık tarihimizde sonradan ortaya çıkan “bilim komisyonu”, “uyum komisyonu” ve “uzlaşma komisyonu” geleneklerinin kökenlerini İstasyon Toplantılarına dayandırmak mümkün görünmektedir.

Kanun-i Esasi Komisyonunun Anayasa Teklifi resmen sunulmadan önceki süreçte, İstanbul Mebusu Ali Rıza (Bebe)Bey, Kozan Mebusu Ali Saip (Ursavuş)ve Antalya Mebusu Ahmet Saki (Derin) Beyler, 21 Kasım 1923 tarihinde “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Tadilat-ı Alfiresini İkmale Medar Olmak Üzere Teklif Olunan Mevadd-ı Kanuniye” başlığını taşıyan bir Teklif’i TBMM’ye sunmuşlardır.<sup>27</sup> Karesi Mebusu Ahmet Süreyya Bey de 32 sayfa ve 140 maddeden oluşan Anayasa Teklifi’ni sunmuştur.<sup>28</sup> Kanun-u Esasi Encümeni bu teklifler üzerinden bir teklif hazırlamış ve görüşmeler yapmıştır.

## 2.2. Kanunlaşma Süreci

1924 Anayasası hakkındaki meclis tutanakları incelendiğinde, Meclis’e resmi olarak bir anayasa teklifi sunulmadığı, Anayasa metninin gerçekte Kanun-u Esasi Komisyonu tarafından hazırlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum, Komisyon (encümen) Başkanı Yunus Nadi Bey’in cumhuriyetin ilanına müteallik anayasa tadili (*Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair 364 sayılı Kanun*) hakkında Mecliste verdiği beyanda ortaya konulmuştur.<sup>29</sup>

Teklif’in görüşülmesi esnasında, Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmaya devam olunmuştur. Parlamento teamülleri ve kanun yapım sürecinin

26 Çelik, *Kurucu İktidar*, s. 71.

27 a.k., s. 94.

28 *Merbutan takdim ettiğim mevadd-ı esasiyye,..otuz iki sayfa ve yüz kırk maddeden ibaret layiha-i kanuniyyeyi iktisab-ı meriyyet üzere Heyet-i Celileye arz ediyorum efendim*” 2.2.1340. Çelik, *Kurucu İktidar*, s. 213.

29 A. Şeref Gözübüyük - Zekai Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957, s. XI.

usul ve esasları yönünden büyük ölçüde aynen devam eden Osmanlı parlamentosu içtüzük maddeleri TBMM tarafından alınan muhtelif kararlar yoluyla benimsendiği için fiili yürürlüğünü sürdürmüştür.

Anayasa sistematığına göre hazırlanarak İkinci Meclis tarafından 9 Mart-20 Nisan 1924 tarihleri arasında yaklaşık 40 günlük sürede kabul edilen 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 104. maddesiyle, 1876 Osmanlı Anayasası'nı açıkça yürürlükten kaldırmış ve ideal duruma uygun tek anayasalı düzene geçişi sağlamıştır.

Anayasa'nın kanunlaşma sürecinde, "tevhidi kuva (kuvvetler birliği)" ilkesi altı çizilen bir husus olmuştur. Kanun-u Esasi Encümeni Mazbata Muharriri (Anayasa Komisyonu Kâtibi) Celal Nuri Bey (Gelibolu), bu hususu şöyle vurgulamıştır:

"Tevhidi kuva nazariyesine son derece itina edilmiştir. Çünkü bu heyeti doğuran, bu Cumhuriyeti vücuda getiren tevhidi kuva esasıdır. Tevhidi kuvadan anladığımız şudur: Hakkı hakimiyet, hakkı saltanat doğrudan doğruya millete aittir. Fakat milletin olanca teferruatına kadar hakimiyetini kendi kendine istimal etmesi adimülîmkandır. Bunun içindir ki, millet, mümessillerinden mürekkep bir Meclis vücuda getirdi. O Meclis de Meclisi Alinizdir. Bu, bir vekalet, emir şeklinde olmuş bir vekalet değildir. Yani bu Meclisi Ali doğrudan doğruya millettir ve istediği gibi icraatını tanzim eder."<sup>30</sup>

Anayasa Teklifi'nin görüşme ve kabul sürecinde olağan kanun görüşmelerinde geçerli olan genel yasama yöntemi çerçevesinde değişiklik önergesi, ivedilikle görüşme (müstaceliyet), öncelikle görüşme (takdimen müzakere), yeterlik (kifayet) önergesi gibi içtüzük kavram ve terimlerine sadık kalındığı görülmüştür.

### 2.2.1. Uygulanan İçtüzük

1924 Anayasası'nın görüşmelerinde, esas itibarıyla Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmıştır. Yeni içtüzük yapılamadığı için bazı değişikliklerle beraber yürürlükte olan son Osmanlı Meclisi içtüzüğü ile Genel Kurulca alınan 83 Sayılı Karar gereğince, anayasa oylamalarında, 1876 Anayasası'nda öngörülen (2/3) çoğunluk şartına uyulmaması ve kabul için gerekli yeter sayı olarak "muteber mevcudun üçte ikisinin oyunun" aranması şeklindeki içtüzük benzeri yeni norm devrede olmuştur. Anayasa ya da İçtüzük değişikliği şeklinde nitelendirilmeden alınan kritik karar, esasen içtüzük görünümlü bir anayasa değişikliği yapma anlamına gelmektedir. Parlamento tarihimizde yasama organının en güçlü olduğu dönemlerden olan İkinci Meclis, Birinci Meclisin kendi seçimlerinin yenilenmesi kararında izlediği usule benzer şekilde kudretli bir Meclis olarak fiili kurucu meclis yetkisi kullanmış ve anayasa değişikliği rejimi bağlamında da belirleyici ve sonuca odaklı bir rol üstlenmiştir.

1876 Kanun-u Esasi'si, Osmanlı meclislerine içtüzük çıkarma konusunda açık bir yetki vermemişti ancak, çalışmaların bir içtüzüğe göre yapılması gerektiğini dolaylı olarak yasama dokunulmazlıklarıyla ilgili 47. maddesinde öngörmüştü.<sup>31</sup> 1877 tarihli Meclis-i Mebusan İçtüzüğü, Heyet-i Ayan Nizamnamesi ile aynı usulle Padişah tarafından (irade-i seniyye) onaylanmıştı. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun "Vazife-i Teşriyye (yasama görevi)" başlıklı ikinci bölümü bütünüyle meclise ayrılmıştı. Anayasa'da, Meclisin görüşmelerini içtüzük hükümlerine göre yapacağı düzenlenmiş, başkaca maddelerde de içtüzüğe göndermelerde bulunulmuştur. İkinci Meşrutiyetin başlangıcı, aynı zamanda parlamento tarihimizdeki kronik tablolarımızdan birisi olan içtüzüklerin ihtiyaçlara cevap vermediği şeklindeki klasik söylemin yerleştiği, sonuçsuz kalan içtüzük çalışmalarının sıradan hale geldiği yıllar olmuştur. Kısaca 1909 yılından itibaren başlayan ve halen devam eden yüzyılı aşan "İçtüzük meselesi" bu yıllarda doğmuştur. Bu dönemde toptan yeni bir içtüzük yapılamamış, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan içtüzüklerinin kısmen değiştirilmesi ve bazı yeni eklemeler yapılmasıyla yetinildiği görülmüştür. 23 Nisan 1920 tarihinde yeni kurulan Meclis tarafından ilk olarak ele alınan tartışma konularından birisi de İçtüzük meselesidir. Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün, uygulanması mümkün olan maddelerinin yürürlükte olması, diğer maddelerin ise değiştirilmek üzere komisyona havale edilmesi benimsenmiştir.<sup>32</sup> 13 Mayıs 1920 tarihinde verilen bir önerge öncelikle görüşme (*takdimen* müzakerre) kararı alınarak komisyona gönderilmiş ve karar alınmıştır. Ancak, toptan yeni bir içtüzük yapılmasına yönelik çalışmalar sonuç vermez. 2 Mayıs 1927 tarihine kadar içtüzük tartışmaları devam eder ve ihtiyaç görülen maddelerle ilgili değişiklikler gerçekleştirilir.<sup>33</sup> Dolayısıyla, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşmelerinde, gerek komisyon gerekse genel kurul aşamasında, Osmanlı döneminden kalan Meclis-i Mebusan İçtüzüğü küçük çaplı bazı değişikliklerle uygulanmaya devam olunmuştur.

2 Mayıs 1927 tarihinde ise, parlamento tarihimizde "usuli bağımsızlık ilkesini"<sup>34</sup> esas alarak yeni ve toptancı bir anlayışla Meclis tarafından yapılmış ilk içtüzüğümüz niteliğindeki "Dahili Nizamname" kabul edilmiştir.

31 "...meğerki meclisin nizamname-i dahilisi hilafında hareket etmiş ola. Bu takdirde nizamname-i mezkur hükmünce muamele görür." Kanun-ı Esasi, m.47.

32 "27.4.1920 tarihli ve 7 numaralı Nizamname-i Dahilinin Tadil Edilmek Sureti İle Tatbikine Dair TBMM Kararı", *TBMM Kavanin Mecmuası*, C. 1.

33 Şeref İba, "İçtüzük Meselesi ve Notlu Dahili Nizamname", *Meclis Haber Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2021, S. 255.

34 Kısaca, parlamentonun, Anayasa hükümleri ışığında kendi çalışmalarını, "karar" niteliğinde düzenleme yetkisi şeklinde ifade edilebilecek "usuli bağımsızlık ilkesi" için bkz. Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2020, s.50.

### 2.2.2. Meclis Görüşmeleri

1924 Anayasası'nın hazırlık çalışmalarında, cumhuriyetle yönetilen devletlerden Fransa ve Polonya anayasalarından yararlanıldığı, Kanun-u Esasi Encümeni mazbata muharriri Celal Nuri Bey'in açıklamalarından anlaşılmaktadır.<sup>35</sup>1923 Temmuz ayında Ankara'daki İstasyon Binasında başlayan anayasa çalışmaları, 1924 baharında Kanun-ı Esasi Encümeni Teklifi'nin TBMM'ye sunulmasıyla tamamlanmıştır. 28 Şubat 1924 tarihinde Kütahya Mebusu Ragıp (Soysal) Beyin takriri (önerge) üzerine haftanın bir gününün anayasa görüşmelerine ayrılması benimsenmiştir. TBMM, Kanun-ı Esasi Teklifini 9 Mart 1924 tarihinde görüşmeye başlamış ve 9 birleşim, 15 oturumda, yaklaşık 30 saatlik bir çalışma sonucu 20 Nisan 1924 tarihinde kabul etmiştir.

83 numaralı “*Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Ekseriyeti Mutlakanın Sülûsan Ekseriyetiyle Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umumiye Kararı*” başlıklı TBMM Kararı<sup>36</sup> uyarınca, 1876 Anayasasındaki anayasa değişikliğinde aranan (2/3) nitelikli çoğunluk kuralına uyulmaması, toplantı nisabının yani üye tamsayısının salt çoğunluğunun üçte ikisinin oyuyla kabul edilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece, İkinci TBMM doğal bir kurucu meclis olduğunu kanıtlamış ve Anayasa yapma yönteminin özünü oluşturan noktada, tipik bir “Kurucu Meclis” yetkisi kullandığını ilan etmiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Meclis Genel Kurulundaki görüşme tutanakları incelendiğinde, Cumhurbaşkanının konumu ve hükümet sistemi gibi belirli maddeler dışında sakin bir parlamento atmosferinde geçtiği söylenebilir. Bunun temel nedeni, Anayasa Teklifi'nin Mustafa Kemal Paşa'nın doğrudan başkanlık ettiği İstasyon Toplantıları ve Anayasa Komisyonunun zaman zaman ortaklaşa çalışması sonucu bir metin hazırlanmış olması kadar yeni seçimler sonucunda oluşan mecliste muhalif seslerin azlığı ve etkisizliğidir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, kanun yapım tekniği ve yasama usulleri bağlamında genel olarak 1876 ve 1921 Anayasası ile 1877 Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün değiştirilmiş hali ve 83 sayılı Meclis Kararı'nın sağlamış olduğu hukuki zeminde görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Anayasa maddelerin görüşmeleri, genel olarak sakin ve demokratik ortamda yürütülmüştür. Buna karşılık, Kanun-u Esasi'de öngörülen anayasa değişikliği rejimi ve (2/3) nitelikli çoğunluk şartını fiilen devre dışı bırakan bir Meclis kararı alınmakla yetinildiği görülmüştür. Genel Kurulda yapılan oylamaların açık oylama şeklinde yapılması yürürlükteki içtüzüğe göre zorunlu olmadığından maddelerin oylama sonuçları belirsizdir. İşaretle yapılan oylamalarda Başkan, tereddüt ettiği hallerde açık oya başvurmuştur:

35 Gözübüyük - Sezgin, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, s.33.

36 *TBMM Zabıt Ceridesi*, D.2, C.7, 09.03.1340, s.246-252.

“290 üyeli Meclisin en az 145 üye ile toplanması ve en az 97 üye ile karar vermesi gerekmiştir. Ancak katılanların sayısı arttıkça gereken karar yetersayısının artacağından kuşku yoktur. 20 Nisan 1924 tarihinde Anayasa'nın tümü üzerinde yapılan oylamada Başkan önce “kanunun heyet-i umumiyesinin tayini esami ile reye” sunacakken, yani tümünü açık oylamaya tabi tutacakken, araya düzeltme istemleri girmiş ve Başkan hiçbir açıklama yapmadan oylamayı işaretle yapmıştır. Bu arada istem olmadığından açık oylamaya gerek olmadığına ilişkin bağırımlar olmuştur. İşaretle oylamadan sonra Başkan “İttifaka yakın bir ekseriyetle kabul edilmiştir.” açıklamasını yapmıştır.”<sup>37</sup>

Bakırcı'nın, Genel Kuruldaki oylama sürecine ilişkin tespitlerinde aktardığı gibi, içtüzük hükümleri ihlal edilmeden oylamaların seri biçimde sonuçlanmasını sağlayan işaretle oylama yöntemi tercih edilmiştir.

İkinci Meclisin, 1924 Anayasası'nı, yeni bir anayasa yapımı için kısa sayılabilecek sürede sonuçlandırması, öncelikle dönemin kudretli meclisinin homojen yapısı ve siyasal planda muhalif seslerin azlığı şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca, “İstasyon Toplantıları” aşamasında anayasa teklifinin hazırlanma süreci ve komisyon görüşmelerindeki mutfak çalışmalarının katkısı da dikkate alınmalıdır.

## SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğundan yeni devlete geçiş etabında muhtelif kaygılarla ve Osmanlı 1876 Kanun-ı Esasisi'yle beraber yürürlükte olmak üzere hazırlanmış olan 1921 Anayasası, milli mücadele döneminin bitiminden sonra eksik ve yetersiz hale gelmiştir. Dış dünyaya aynı zamanda yeni Devletin varoluş ve kuruluş manifestosu niteliğine sahip olacak genel anayasa sistematığına ve insan hakları alanındaki gelişmelere uygun yeni bir anayasa yapılması zorunluluğu doğmuştur.

Birinci Meclisin görev süresi, takvim yılı biçiminde sınırlandırılmamıştı. 1921 Anayasası'nın madde-i münferidesi tarafından 18 Sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'na yapılan atıf gereğince TBMM'nin hedeflerine ulaştığını, (2/3) çoğunlukla alabileceği kendi kararıyla belirleyebileceği, dolayısıyla milletvekili seçimlerinin yenilenmesi öngörülmüştü. Dönemin kendine mahsus şartları çerçevesinde milli mücadelenin lideri Mustafa Kemal'in ısrarı üzerine muhaliflerin de desteğiyle TBMM'nin (2/3) çoğunluk şartına uymadan kendi seçimlerinin yenilenmesine karar verdiği görülmüştür. İkinci Meclisin, dönemin ruhu ve meclis üstünlüğü ilkesinden kaynaklanan özgüvenle doğal bir kurucu meclis olarak hareket ederek yeni bir anayasa yapma yetkisine sahip olduğu düşüncesi genel kabul görmüştür.

1924 Teşkilat- Esasiye Kanunu Teklif Taslağı'nın hazırlanmasında, Mustafa

37 Bakırcı, “1924 Anayasası”, ...

Kemal Paşa'nın çok yakınında bulunan bazı mebuslar, uzmanlar, bilim insanları ve zaman zaman TBMM Anayasa Komisyonu üyelerinin de katıldığı, genellikle Mustafa Kemal'in bizzat başkanlık ettiği "İstasyon Toplantıları" merkezi yasama mutfağı rol üstlenmiştir. İstasyon Grubunun şekillendirdiği Anayasa Teklifi, resmi kanaldan TBMM Başkanlığına sunulmamış ancak gayri resmi yollardan iletilmiştir. Dolayısıyla, literatürde 1924 Anayasa Teklifi'nin Kanun-ı Esasi Encümeni tarafından hazırlanıp sunulduğu yönündeki genel bilgiler, en azından eksik ve yetersiz durumda olduğundan düzeltilmelidir.

Öte yandan, TBMM faaliyetlerinde günümüze kadar etkileri devam eden Anayasa hazırlıklarında "Bilim Komisyonu" ve siyasi partiler arası "uzlaşma komisyonu"<sup>38</sup>; İçtüzük çalışmalarında "uzlaşma komisyonu" oluşturma geleneklerinin köklerinin "İstasyon Toplantıları"na dayandırılması mümkün görünmektedir. 1924 Anayasası'nın kanunlaşma sürecinde dikkat çeken en önemli nokta, halen yürürlükte bulunan 1876 Anayasası'ndaki (2/3) nitelikli çoğunluk şartına uyulmamış olmasıdır. TBMM'ye sunulan bir önerenin kabulü üzerine, "muteber mevcudun en az üye tamsayısının salt çoğunluğu mevcut olmak şartıyla hazır bulunanların üçte ikisi"nin kabul oyunu yeter sayı olarak tespit eden bir karar alınmış olması, asli kurucu iktidar yetkisi kullanma bağlamında esaslı ve cesur bir adım olmuştur. Bununla birlikte, yeni Anayasa'nın kanunlaştırma sürecinde, yasama usulleri ve görüşme düzeni bağlamında parlamenter devamlılık görülmüş ve değiştirilen hükümlerle beraber Osmanlı Meclis-i Mebusan İçtüzüğü uygulanmaya devam olunmuştur.

---

38 Benzer şekilde, TBMM İçtüzüğünde dayanağı bulunmayan gayri resmi fiili toplantılar durumundaki uzlaşma komisyonlar da hazırladıkları çalışma metinlerini doğrudan TBMM'ne sunmak yerine liderlerine veya grup yönetimlerine teknik mutabakat veya konsensüs metinleri olarak sunmakta, teklifleştirme işine ayrı bir aşama olarak bakılmaktadır. Uygulamada bu tip komisyonlar bazen "Uyum Komisyonu" veya "özel komisyon" olarak da adlandırılmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Bakırcı, Fahri, “1924 Anayasası”, *Atatürk Ansiklopedisi*, ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1924\_Anayasas%C4%B1, Erişim Tarihi: 15.9.2021.
- Çakan Hacıbrahimoğlu, Işıl, *Devrimci Meclis II: TBMM (1923-1927)*, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 2021.
- Çelik, Demirhan Burak, *Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci*, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2016.
- Gözübüyük, A. Şeref - Sezgin, Zekai, *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü, Ankara, 1957.
- İba, Şeref, “İçtüzük Meselesi ve Notlu Dahili Nizamname”, *Meclis Haber Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2021.
- İba, Şeref, *Parlamento Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2020.
- İba, Şeref, “Parlamento Tarihimizde II. Meclis”, *Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışmaları ve İşlevleri*, (Ed.: Yusuf Tekin), I. Cilt, TBMM Basımevi, 1. Baskı, Ankara, 2020.
- İba, Şeref, *Türk Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.
- Karabekir, Kazım, *Günlükler (1906-1948)*, Yapı Kredi Yayınları, 2009.
- Karabekir, Kazım, *Paşaların Kavgası*, Haz.: Faruk Özerengin, Emre Yayınları, İstanbul, 1994.
- Kılıç Ali, *Kılıç Ali Hatıralarını Anlatıyor*, Sel Yayınları, İstanbul, 1955.
- Mumcu, Ahmet, “1924 Anayasası”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 2, S. 5.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2014.
- Sevük, İsmail Habib, *Atatürk'le Beraber*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, İstanbul, 1995.
- Tekin, Yusuf - İba, Şeref, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 53, S. 2.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016.



*Düstur, 3. Tertip, C. 4.*

*Düstur, 3. Tertip, C. 5.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D.1, C.28, 01.04.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 1, 11.08.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C.3, 29.10.1339.*

*TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C. 7, 09.03.1340.*

# CONSTITUTIONAL CRISES AND REFERANDUMS IN TURKEY\*

## TÜRKİYE'DE ANAYASAL KRİZLER VE REFERANDUMLAR

Muhammet Derviş METE\*\*

### ÖZET

Referandumların sayısı son otuz yılda önemli ölçüde artmıştır. Son dönemde Türkiye’de yapılan referandumlar, ciddi değişimlerin yaşandığı ve politik belirsizliğin olduğu dönemlerde referandumların ciddi bir artış gösterdiğini iddia eden görüşleri destekler niteliktedir. Bu çalışmamızda Türkiye’nin 2007 ve 2017 referandumlarına yer verilecektir. Bu bağlamda cevaplanması gereken bazı önemli sorular ortaya çıkmaktadır: Özellikle kriz dönemlerinde referandumlar hangi ölçüde ve nasıl anayasal çözümler sunabilmektedir? Referandumlar anayasal bir krizi başlatabilir mi yahut mevcut bir krizi daha da derinleştirebilir mi? Bu ve benzeri sorulara cevap verebilmek amacıyla, çalışmamızın ilk bölümünde referandumların uygulanmasına ilişkin farklı perspektifleri de içeren kapsamlı bir giriş yapılmaktadır. Devamında, çalışmanın amacı, kapsamı ve önemini ortaya koyan argümanlar sunulacaktır. İkinci bölümde, anayasal kriz nedir ve nasıl kategorize edilir sorularının üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölüm Türkiye’de 2007 yılında yapılan referandumu bir kriz-çözücü referandum olarak tasnif edecek ve bu iddiayı gerekçelendirecektir. Takip eden bölümlerde, başkanlık sistemi referandumu, anayasal krizleri derinleştirici referandum olarak kategorize edilecek ve ortaya çıkan sorunlar ele alınacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasal Kriz, Kriz-Çözücü Referandumlar, Kriz-Tetikleyici Referandumlar, Türk Tipi Başkanlık Sistemi, Delegasyoncu Demokrasi

\* Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 30.08.2021

Makale kabul tarihi: 13.12.2021

\*\* Edinburgh Üniversitesi, Anayasa Hukuku Doktora Öğrencisi

E-posta: muhammed.dervis.mete@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2065-7117>

## **ABSTRACT**

*The number of referendums has significantly increased over the past three decades. Recent referendums held in Turkey support the argument that a sharp increase in the referendum is typical in periods of change and political uncertainties. This article aims to examine the role of referendums in the constitutional crises in Turkey by mainly focusing on Turkey's 2007 and 2017 referendums. At this point, pertinent questions arise: To what extent, and how do referendums provide constitutional solutions to the main issues, particularly during crisis periods? How does a referendum contribute to trigger or deepen a constitutional crisis? To give satisfying answers to these and further questions, Section one provides a comprehensive introduction to the varying perspectives regarding the resort to the referendums. The objective, scope, and significance of the study are also provided. In the second part, the questions of what a constitutional crisis is and how it is categorized will be discussed. The following section examines Turkey's 2007 referendum by classifying it as a crisis-addressing instrument. Section Four discusses Turkey's recent presidential system referendum, which has created significant constitutional crises.*

**Key Words:** *Constitutional Crisis, Crisis-Addressing Referendum, Crisis-Triggering Referendum, Turkish-Style Presidential System, Delegative Democracy.*

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Background and Scope of the Study

Referendums are relatively rare events in the politics of the majority of democratic nations.<sup>1</sup> However, in recent years, referendums have significantly proliferated among democratic countries to decide major constitutional issues.<sup>2</sup> Despite this remarkable proliferation, assessing the role of referendums is a challenge since they are ‘on the fault line of the representative and other forms of democracy.’<sup>3</sup> Therefore, the growing popularity of referendums raises several concerns for democratic governance.<sup>4</sup> First, perhaps most importantly, referendums in some cases generate a conflict between the elected representative body and direct popular votes. This ultimately leads referendums to weaken the ‘prestige and authority of [elected] representatives.’<sup>5</sup> Another main argument against holding referendums in representative democracies is that ordinary citizens have neither the analytical skills nor the information to make wise decisions.<sup>6</sup>

On the other hand, these concerns may not reflect the whole picture. For instance, those who argue that there is no place for referendums in a democracy would seem to believe that politicians are better able to make decisions on behalf of the people.<sup>7</sup> The proponents of this ‘expertise argument,’ who are reluctant to give credit to ‘public will’ on the grounds of ignorance of the ordinary people, also fail to explain the logic of ordinary elections and democracy. In other words, the argument that people are ignorant is at odds with democracy itself since ordinary elections are fundamental and indispensable parts of democracy. And ordinary voters, not the elites, submit their views through the ballot papers. In Bogdanor’s words, arguments against the referendum often appear to be arguments against democracy itself.<sup>8</sup>

- 
- 1 Lawrence Leduc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Broadview Press, Toronto, 2004.
  - 2 Liubomir Topaloff, “Elite Strategy or Populist Weapon?”, *Journal of Democracy*, C. 28, S. 03, 2017, ss.127-140.
  - 3 Katie Ghose, “We need a root and branch review of referendums in the UK”, <http://www.democraticaudit.com/2016/06/29/we-need-a-root-and-branch-review-of-referendums-in-the-uk/>, Accessed: 22.09.2020.
  - 4 Topaloff, “Elite Strategy ...”, s.128.
  - 5 David Butler - Austin Ranney, *Referendums Around the World*, Macmillan, Washington D.C, 1994.
  - 6 Butler - Ranney, *Referendums Around...*, s.17.
  - 7 Stephen Tierney, “Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry”, *Modern Law Review*, C. 72, S. 03, 2009, ss.360-383.
  - 8 Vernon Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

Naturally, the arguments for and against referendums are not limited to these discussions. However, the main objective of this study is not to discuss the merits and drawbacks of referendums. Despite its numerous shortcomings, there is no doubt that referendum is a ‘mechanism for strengthening democracy.’<sup>9</sup> As Tierney spells out, referendums are useful way to engage citizens in processes of constitutional change if they are well designed and regulated.<sup>10</sup> Otherwise, a referendum will highly likely turn into a crisis-triggering, or if a crisis already exists, crisis-deepening mechanism. Butler and Ranney see referendums as crisis instruments<sup>11</sup>, meaning that a referendum -as a means of direct democracy- plays a crucial role in either addressing or deepening the constitutional crisis.

In the constitutional literature, normally, referendums have had certain forms and functions.<sup>12</sup> These are basically advisory, binding, constitutional, facultative, *ad hoc* and so forth.<sup>13</sup> However, this article aims to adopt a different and relatively more abstract classification: crisis-addressing and crisis-triggering referendums. In this context, while the result of Turkey’s 2007 referendum, which enables the Turkish citizens to vote directly for the president,<sup>14</sup> constitutes a good example of a crisis-addressing referendum, Turkey’s presidential system referendum in 2017 can be classified as crisis-triggering referendums.

Turkey faced a severe constitutional crisis in 2007, soon after the termination of the tenure of the then-president who has a secularist worldview. The presidency has always been seen as the ‘last bastion of secularism’ by the secularist wing of the republic since a president in the Turkish parliamentary system has significantly more power than one in a classical parliamentary system.<sup>15</sup> The ‘power struggle’ between secularists and the pro-islamist ruling party, the AKP<sup>16</sup>, ended

---

9 Matt Qvortrup, “Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, C. 28, S. 03, 2017 s.141-152.

10 House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, “Lessons learned from the EU Referendum: Twelfth Report of Session 2016–17”, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubadm/496/496.pdf> , Accessed: 21.04.2021.

11 Butler - Ranney, *Referendums Around...* , p.1.

12 Butler - Ranney, *Referendums Around...* , p.1.

13 For a comprehensive classification, See Lawrence, *The Politics of Direct...*, p. 39.

14 Until 2007, Turkey’s Presidents had been elected by the parliament. For a detailed analysis, See Levent Gönenç, “Presidential Elements in Government: Turkey”, *European Constitutional Law Review*, C. 4, S. 03, 2008, pp.488-523.

15 Ergun Özbudun - Ömer Faruk Gençkaya, *Democratization and the Politics of Constitution-making in Turkey*, Central European University Press, Budapest, 2009.

16 The terms of ‘AKP’, ‘AK Party’, ‘Current ruling party’ and ‘JDP’ (Justice and Development Party) can be used interchangeably in this article.

up with a constitutional crisis. The inability of the Turkish parliament to elect a president ultimately led to a stalemate that the ruling party succeeded in ending through a referendum which opened a new era for the presidential elections in Turkey through referendums. Therefore, it can be argued that Turkey's 2007 referendum made a significant contribution to the solution of a constitutional crisis.<sup>17</sup>

More recently, Turkey held referenda 2017, paving the way for severe legal and political challenges. Turkey replaced its parliamentary system with the presidential one through a snap election taking place in June 2018. Normally, it should have waited to switch to this new model until the next election, which took place in 2019, since the constitutional package stimulates two years-transitional period for the switch to the presidential system.

In the aftermath of the referendum, Turkey has witnessed heated debates on whether the referendum in question has given rise to more significant problems rather than resolving existing issues.<sup>18</sup> The public is divided simply because the ruling party aimed to replace its long-lasting parliamentary system with a presidential one through a controversial popular vote. Differing from the US-presidential system, Turkey adopted a peculiar system called the 'Turkish-style presidential system'<sup>19</sup>, which has considerably deviated from the original version of the presidential system. Since president in the new system is granted enormous and unprecedented constitutional powers, this new system, with the help of referendum, seems to have potential to create serious constitutional crises.

Given all these challenges and pitfalls, Turkey's 2017 referendum should be analyzed in detail along with the previous 2007 referendum. However, since each of these topics has numerous legal, political, and constitutional aspects, thoroughly examining such complicated issues is beyond the scope of any single study. Therefore, this research will focus more on the constitutional characteristics and the implications of these referendums.

---

17 A possible counterargument would be that although 2007 referendum managed to solve short term constitutional crises, it resulted in more severe crises by introducing popular election of the president in the long run.

18 Douglas-Scott Sionaidh, "Sionaidh Douglas-Scott: Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty", <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/28/sionaidh-douglas-scott-brexit-the-referendum-and-the-uk-parliament-some-questions-about-sovereignty/>, Accessed: 05.18.2019.

19 This concept was adopted by both opponents and proponents of the system in a different manner and context. The supporters claim the idea that 'there is no transportation without transformation.' Therefore, Turkey's experience of system transplant inherently may include some 'Turkish character.' On the other hand, opponents argue that this system does not reflect the core values of the original US Presidential version. Therefore, they use this concept as they believe that it has a negative understanding and meaning.

In addition, the negative and positive roles of referendums in constitutional crisis will be evaluated. By doing so, the referendums in question will first be categorized as crisis-resolving or crisis-triggering mechanisms. Then, the underlying factors behind the constitutional crises and the political and legal landscape of the country will be examined. This will be followed by an analysis of critical issues and notions including, delegative democracy, the Turkish-style presidential system, and so forth.

Despite being a democratic and secular country in the Islamic world, Turkey has not received sufficient attention from the academic world. While Turkish parliamentary elections have attracted much attention among academic circles, the literature has so far disregarded Turkish referenda, despite their significant roles in Turkey's legal and political history.<sup>20</sup>

## 2. CONSTITUTIONAL CRISES

In the literature, there are few attempts to clarify the meaning of a crisis. A crisis is a phenomenon in which ‘everybody knows when one happens.’<sup>21</sup> As for constitutional crisis, it is tricky to come up with a definition of a constitutional crisis.<sup>22</sup> According to Ristroph, if the concept is interpreted narrowly enough, nearly no incident falls within the constitutional crisis domain. Similarly, if we adopt a broad approach then, almost everything might qualify as a crisis.<sup>23</sup> Therefore, there is a need to strike a balance between these two extreme points. According to a common interpretation, a constitutional crisis arises when there is a ‘serious danger that a constitution is about to fail at its central task.’<sup>24</sup> The central task of a constitution is to enable political actors to deal with disagreements within the boundaries of the constitution. When the political actors decide to go beyond the limits of the constitution, there is a risk of a failure of the constitution, resulting in a crisis.

It is argued that people tend to classify heated disputes within politics as a crisis. When people disapprove of their governments' actions, they often call these

---

20 Ece Özlem Atıkcın - Kerem Öge, “Referendum Campaigns in Polarized Societies: The Case of Turkey”, *Turkish Studies*, C. 13, S. 03, 2012, pp.449-470.

21 Keith E. Whittington, “Yet Another Constitutional Crisis?”, *43 WM. & MARY L. REV.* nn.2-3, 2002, p. 2096.

22 Alice Ristroph, “Is Law - Constitutional Crisis and Existential Anxiety”, *25(3) Const. Comment* 431, 2009, p. 439.

23 *Ibid.*, p. 439.

24 Jack M. Balkin, “Constitutional Crisis and Constitutional Rot”, *Constitutional Democracy in Crisis?*, (Ed.: Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet).

actions a constitutional crisis.<sup>25</sup> Yet, as Balkin points out, most issues people call constitutional crisis do not have genuine characteristics of a constitutional failure.<sup>26</sup> Indeed, these actions are far from being a constitutional crisis because ‘there is no real danger that the constitution is about to break down.’<sup>27</sup> It is important to point out that regular conflicts and disagreements in a constitutional system ‘is not a bug but it is a feature.’<sup>28</sup> Whittington pays attention to this matter, arguing that it would damage the constitutional system to easily lower the threshold of a crisis.<sup>29</sup> In other words, overuse of crisis language would prevent us from distinguishing genuine constitutional crises from others. Additionally, constitutional crises might require and justify ‘extraconstitutional, and perhaps even unconstitutional actions,’ which ultimately gives rise to a real constitutional crisis.<sup>30</sup>

In the constitutional crisis literature, scholars use different sorts of classifications. For example, Levinson and Balkin develop a schema that involves three different crises: type one, type two, and type three crises.<sup>31</sup> According to this classification, type one crisis arises when political actors make it clear that they will no longer obey the constitution.<sup>32</sup> Whittington calls this fidelity crisis. Type one crisis is probably the easiest one to grasp. This type of crisis arises when politicians either threaten not to abide by the constitutional norms or they ‘systematically contradict constitutional proscriptions.’<sup>33</sup> For instance, it would amount to triggering a constitutional crisis if politicians publicly defy a judicial order.<sup>34</sup> However, it is important to note that constitutional violations per se do not precipitate a crisis of fidelity.<sup>35</sup>

For a crisis of fidelity, the announcement of political actors that they will no longer play by the book is a prerequisite. This means that even if people do not obey the constitution, it does not have to result in a fidelity crisis. Therefore, an explicit intention of violation of the constitution is required to precipitate a fidel-

---

25 Ibid, p. 15.

26 Ibid, p. 16.

27 Ibid, p. 15.

28 Sanford Levinson - Jack M. Balkin, “Constitutional Crises” *University of Pennsylvania Law Review* 157, 2009, pp. 707–754, p. 711.

29 Whittington, “Yet Another...”, p. 2147.

30 Ibid, p. 2143.

31 Levinson - Balkin, “Constitutional...”, p. 721.

32 Balkin, “Constitutional Crisis and...”, p. 14.

33 Whittington, “Yet Another...”, p. 2109.

34 Balkin, “Constitutional Crisis and...”, p. 14.

35 Whittington, “Yet Another...”, p. 2111.



ity crisis. In these crises, politicians show their willingness to resolve the problems. However, they believe that the constitution provides very limited options in the constitutional system to cope with the issues.<sup>36</sup> This leads them to exceed the limits of constitutional constraints. Consequently, they self-consciously violate the constitutional norms in the name of the state.<sup>37</sup> Yet, this type of crisis is rare because political actors do not want to cast a shadow over their legitimacy by implying that they will violate the constitution. Therefore, even if they choose to breach the constitution, there is no reason for them to announce that they will do so explicitly.

In Levinson and Balkin's classification, type two crises arise when people comply with the existing constitutional framework.<sup>38</sup> Yet, this compliance does not contribute to the resolution of a political crisis.<sup>39</sup> Instead, it ends up with a disaster. This sort of crisis corresponds to 'operation crisis' in the schema of Whittington.<sup>40</sup> Unlike type one crises, actors are willing to abide by the constitution. A crisis emerges from this compliance because the constitution has structural flaws. With the words of Levinson and Balkin, 'If type one crises feature actors who publicly depart from fidelity to Constitution, type two crises arise from excess fidelity.'<sup>41</sup> This excessive compliance with the flawed constitution exacerbates the existing situation. In this case, the constitution turns into a problem triggering instrument rather than it helps us address them.<sup>42</sup> One can argue that there is a relation between these two categories. Indeed, the perception that the existing regulatory framework has significant flaws and maladies might justify a violation of this flawed mechanism.<sup>43</sup> In this scenario, a type two crisis -an operation crisis- might give rise to a type one -fidelity- crisis. Finally, problems stemmed from a flawed constitution might provide incentives for politicians to come up with 'creative interpretations,'<sup>44</sup> which we will see later in the chapter of the 2007 presidential election.

Unlike Whittington's schema, Balkin and Levinson add another category: radical disagreements among political actors about their constitutional powers. Ac-

---

36 Levinson - Balkin, "Constitutional...", p. 721.

37 Ibid.

38 Ibid. p. 721.

39 Ristroph, "Is Law – Constitutional...", p. 440.

40 Whittington, "Yet Another...", p. 2109.

41 Levinson - Balkin, "Constitutional...", p. 729.

42 Ibid, p. 737.

43 Ibid.

44 Ibid, p. 747.

According to the authors, a type three crisis arises when disagreements about the constitution give rise to the extraordinary form of protest among political actors.<sup>45</sup> In this case, extraordinary means that it is well beyond the usual disagreements and protests. The military force, mass demonstrations, civil disobedience all are hallmarks of the type three crisis. In this case, the constitutional system fails because people are no longer willing to obey it. The riots in the streets, the secessionist movement’s actions to leave the union, or the army’s resistance to the civil authority demonstrate that the type three crisis occurs.<sup>46</sup> In type three constitutional crisis, politicians accuse their opponents of breaching the constitution.<sup>47</sup> In other words, each side claim that their rivals are precipitating a fidelity crisis. Yet, they all believe that they are acting within the limits of the constitution.

In the following sections, the 2007 and 2017 referendums will be analyzed. In that sense, it will be argued that the 2007 referendum atmosphere proves that there was a type two and type three crisis. Type two crises was on the table because the then constitution had problematic norms concerning the presidential election procedures. Since the constitutional text had severe flaws, it leads the political actors -specifically veto powers- to have problematic text interpretations. Additionally, there was type three crisis, too. The political atmosphere proved that people were not willing to obey the constitutional norms. The veto players -the military for example- stepped in and announced that it would not hesitate to take action in the presidential election process. In addition, mass demonstration showed that people who took to the streets were not willing to approve the presidency of parliamentary elected president. In this case, the argument will be that the 2007 referendum managed to address the existing disorders. Therefore, the 2007 referendum can be categorized as a crisis-addressing instrument. On the other hand, the 2017 presidential system referendum already took place in a crisis atmosphere. In the aftermath of a failed coup attempt, the referendum was held under state of emergency conditions. Yet, the referendum did not provide any solutions to the existing crises. Rather, it exacerbates the situation by bringing about type two and type three crises. Therefore, 2017 referendum will be categorised as crisis triggering instrument. The reasons for these crises will be given under respective sections.

---

45 Levinson - Balkin, “Constitutional...”, p. 714.

46 Balkin, “Constitutional Crisis and...”, p. 14.

47 Levinson - Balkin, “Constitutional...”, p. 738.

### 3. TURKEY'S 2007 REFERENDUM: AS A CONSTITUTIONAL CRISIS-ADDRESSING MECHANISM

#### 3.1. Introduction

A brief examination of the benefits and drawbacks of referendums has been highlighted in the introduction. This section will analyze the 2007 referendum experience of Turkey by classifying it as a constitutional crisis-addressing instrument. Butler and Ranney argue that ‘referendums are not panaceas, not universal remedies for all the ills of democracy.’<sup>48</sup> However, they have been helpful in ameliorating some crises and in resolving some questions that established representative institutions could not manage.<sup>49</sup> Similarly, Turkey’s established institutions, including its parliament, failed to address its crisis regarding the presidential election process and procedure, which ultimately ended up with a referendum in 2007.

While focusing on this issue, this section will first highlight the political and legal landscape of the country. ‘Centre-periphery dichotomy’ will be the focal point in the analysis of its political landscape.<sup>50</sup> Then, along with the political actors and institutions, influential veto players within judiciary and military, and their battle for the last bastion -the presidency- will be examined in detail. Finally, the role of the referendum in ending the deadlock will be discussed.

#### 3.2. Political Landscape in Turkey and Centre-Periphery Conflicts

Turkey’s political landscape has always been shaped by perception and fear of ‘enemy.’<sup>51</sup> This enemy figure has both had external and internal elements.<sup>52</sup> In the past, the former was mainly western states engaged in fierce rivalries over Turkey’s national interest; the latter was conceived as Islamic and ethnic minority groups. To a great extent, the external threat was eliminated through the War of Independence in the 1920s. It was then to suppress the ‘internal threats’, including Islamic, sectarian, conservative cliques on the one hand and pro-Kurdish groups

---

48 Butler/Ranney, *Referendums Around...* , s.263

49 Butler/Ranney, *Referendums Around...* , s.263

50 Serif Mardin, “Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?”, *Daedalus*, C. 102, S. 01, 1973, pp.169–190. For the role of current ruling JDP’s role in the periphery-central conflict in Turkey See Graham Fuller, *The New Turkish Republic: Turkey as a Pivotal State in the Muslim World*, Chapter 6: The Reemergence of Turkish Islam, ss. 49-66.

51 This is illustrated by an adage, “the only friend of a Turk is a Turk.”

52 Yıldız Atasoy, *Turkey, Islamists, and Democracy: Transition and Globalization in a Muslim State*, London: I.B. Tauris, London, 2005, p.44.

on the other.<sup>53</sup>

Historically, Turkish cultural perceptions of “the enemy,” both internal and external, have led conflicting social cleavages to emerge, namely ‘the center establishment and periphery.’<sup>54</sup> The framework of this cleavage was introduced by Serif Mardin<sup>55</sup>, arguing that ‘the confrontation between center and periphery was the most important social cleavage’ underlying Turkish politics that seems to have survived more than a century of modernization, meaning that this conflict has its roots since the late Ottomans.<sup>56</sup> A detailed historical analysis of this conflict is beyond the scope of this study. However, a brief examination of such disputes and the characteristics of conflicting groups would help us better understand the current flaws and crises of Turkish democracy and constitutional system.

In the early Turkish republic, while the Republican People’s Party (CHP- the first and single party until 1946) represented the bureaucratic and secularist center, Democratic Party (DP-1950 and 1960) represented the ‘democratic’ and conservative periphery in Turkish political life.<sup>57</sup> When the *coup d’état* took place against the democratically elected Democratic Party in 1960, this military intervention underlined the conflicts among the conservatives and secularists -the latter chose to stand by the coup plotters to get power again and maintain the status quo.<sup>58</sup>

More recently, military intervention in 1997 against a pro-Islamist political party, Welfare Party (*Refah Partisi*), paved the way for the emergence of the current ruling Justice and Development Party (AKP) in the early 2000s, which has represented religious, conservative, and alienated middle class.<sup>59</sup> The AKP’s clash with the secular and militarist groups, including bureaucracy, military, and judiciary, has proved that Mardin’s center-periphery thesis remains valid in Turkey. The attempts of the AKP to push the periphery towards the center of the society have escalated tension between these two bitter rivals.<sup>60</sup>

---

53 Kemal Ciftci “The Kemalist Hegemony in Turkey and the Justice and Development Party (AKP) as an ‘Other’”, *L’Europe en formation*, Centre international de formation européenne, C. 367, S. 01, 2013, pp.143-169.

54 While the central establishment, which has had more dominant power in Turkish politics, refers to the secularists wing of the country, the periphery consists of pro-Islamist political groups.

55 Şerif Mardin, *Religion, Society, and Modernity in Turkey: Modern Intellectual and Political History of the Middle East*, Syracuse University Press, London, 2006.

56 Selman Yılmaz, “Social Mobility and Its Discontents: The Center-Periphery Cleavage of Turkey”, *TAKSAD*, C. 03, S. 02, 2014, pp.28-44.

57 Yılmaz, “Social Mobility...”, p. 35.

58 Mardin, *Religion, Society...*

59 Ibid.

60 Yılmaz, “Social Mobility...”, p.34

The power struggle between these two groups mainly derives from the center's desire to maintain and extend its previous privileges and the periphery's determination to become a greater part of social, cultural, and economic life.<sup>61</sup> When the AKP won a landslide victory in 2002 parliamentary elections in Turkey, the center representing the elites who possess economic and political power started to lose power on the state level<sup>62</sup> Therefore, the presidential post has been conceived as the 'last citadel of secular Republic' which should not be surrendered to an Islamist at all costs.<sup>63</sup> The previous elites see the presidency as a guarantee against anti-secular tendencies.

At this point, one may ask how a president in a parliamentary system would be so powerful. The most plausible answer would be that Turkey's 1982 constitution has granted significant legislative, executive, and judicial powers to the president.<sup>64</sup> Therefore, the unprecedented nature of Turkey's parliamentary system provides for considerably more power with the president than a ceremonial figure in a classical parliamentary system. The secularist's conception of the presidency is an 'office of tutelage or mechanism of checks and balances over elected politicians on behalf of state elites.'<sup>65</sup> This stems from the idea that, unlike the drafters of the 1961 Constitution, those of the 1982 Constitution no longer trusted civilian and political elements. These figures had been perceived as highly fragmented and had vulnerable and radical views.<sup>66</sup> The inability of political figures to stop the street war between rightist and leftist fractions in the late 1970s paved the way for military intervention in 1980. Kissane explains the driving force behind the military's involvement by referring to the conceptions of democracy that have shaped Turkey's constitutional life, arguing that the most significant issue stems from the distrust of governing majorities and the following constraint of these

---

61 Selman Yılmaz, *State, Politics, and Religion: Effects of Political and Social Change on the Relationship Between State and Religion in Turkey, 2002-2012*, (Unpublished Doctoral Dissertation), University of Pittsburgh, 2013.

62 Yılmaz, "Social Mobility..." , p. 42.

63 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 102.

64 For comparison of president's unprecedented power, See both the constitutions of 1961 and 1982.

65 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 102.

66 The drafters of the 1982 constitution blamed the leniency of the previous 1961 constitution for violators of the constitution. The fight between leftist and rightist groups resulted in thousands of deaths between 1977 and 1980. Therefore, political parties of the 1960s, including the Justice Party, claimed that the liberal 1961 constitution was a "luxury" that made governance of the country impossible. Therefore, the drafters of 1982 no longer trusted a 'lenient and liberal' constitution.

through the guardianship system.<sup>67</sup>

For that reason, compared to the other political and constitutional institutions, the country’s presidency was supposed to be given much more critical powers ranging from the appointment of high-court judges to university administrators.<sup>68</sup> In short, the 1982 constitution was designed to maintain the military as the ultimate guardian of the political system through a strengthened presidency.<sup>69</sup> Until the year 2007, this guardianship role of the presidency had worked well from the perspective of ‘protectors’ of the country from the ‘internal enemy.’ However, the efforts of the AKP to nominate one of its prominent figures, Abdullah Gul, for the presidency provoked a constitutional crisis that year. Secular circles declared psychological war on the ruling party to keep their presidential leverage in their hands by inviting all ‘veto powers’ to the game. The battle among the veto powers and their roles in this constitutional crisis will be analyzed in the following section.

### 3.3. Presidency: A battlefield for the Veto Powers

In the early 2000s, when the AKP came to power, it declared that it had nothing to do with the previous Islamic Nationalist Party.<sup>70</sup> What is more, the leader of the party, Erdogan said that he had ‘removed his Islamic National Outlook shirt.’<sup>71</sup> However, the AKP and its leader were both accused of having a ‘hidden agenda.’<sup>72</sup>, as they failed to convince the public.<sup>73</sup> Tensions between rival factions in Turkey reached one of their highest levels during the 2007 presidential election process. Gul’s candidacy was considered a ‘symbol of both Islamism and backwardness’ because of his roots in Islamic movements and his previous comments on secularism.<sup>74</sup> Furthermore, his wife’s headscarf sparked fierce debates across

67 Bill Kissane, “What Is at Stake in the What is at Stake in the Turkish Constitutional Referendum?”, *The Foundation for Law, Justice and Society*, 2017, pp. 1-12.

68 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 21.

69 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 21-22.

70 Welfare Party was closed by the Constitutional Court, claiming that it had Islamic sentiments.

71 Deborah Sontag, “The Erdogan Experiment”, <https://www.nytimes.com/2003/05/11/magazine/the-erdogan-experiment.html> ,Accessed: 30.11.2020.

72 Lucie Drechselova, “Turkey: AKP’s Hidden Agenda or a Different Vision of Secularism?”, <http://www.nouvelle-europe.eu/en/turkey-akp-s-hidden-agenda-or-different-vision-secularism>, Accessed: 20.10.2019.

73 Yilmaz, 2014, s.31

74 Jonathan Rugman, “Turkish Islamists Aim for Power”, *The Guardian* 27 November 1995 noting that “This is the end of the republican period....then the secular system has failed

the country, turning ultimately into ‘an emotional fight for the state’s identity.’<sup>75</sup>

In the middle of such an environment of political turmoil, parliament gathered for the first round of the presidential election on 27 April in 2007, in which the constitutional crisis emerged. Firstly, the main opposition party, CHP, boycotted the first round of the election to render it invalid.<sup>76</sup> Gul received 357 out of 550 votes, which was the highest number ever achieved in presidential elections following the adoption of the 1982 Constitution of the country.<sup>77</sup> Then, CHP applied to the Constitutional Court for the annulment of the parliamentary decision on the grounds that the required quorum for meeting had not been met. However, the constitution clearly described the process and procedure of the presidential election.<sup>78</sup> The relevant article made it clear that the decisional quorum was two-thirds of the total number of deputies on the first and second rounds, meaning that it required 367 out of 550 MPs. The conditions at this time stipulated that unless parliament reached that quorum in the first and second rounds, the absolute majority of the total number of the parliament -276 MPs- on the third and fourth rounds would be sufficient to elect the president.

The original version of the 1982 constitution stipulated that there should be no special quorum rule for the assembly’s meeting. Therefore, the general provision should apply, meaning that a third of the total number of deputies in assembly would meet the required number.<sup>79</sup> Özbudun clarifies this picture by arguing that ‘the parliamentary arithmetic then gave the JDP [AKP] the power to elect the president alone on the third or fourth rounds. Thus, there seemed to be no constitutional obstacle to the election of a JDP [AKP] candidate’.<sup>80</sup> However, secularists were not willing to conceive the defeat easily. To save their last bastion, a retired chief of prosecutor came up with an interpretation that the general provision of the constitution for the ‘quorum of meeting’ cannot be applied to this specific case.<sup>81</sup> To be more precise, the lack of 367 MPs in the opening session in parliament will

---

and we definitely want to change it.”

75 Carol Migdalovitz, “Turkey’s 2007 Elections: Crisis of Identity and Power” (11 July 2007) 5

76 Ibid

77 Nurhan Sural, “Islamic Outfits in the Workplace in Turkey, a Muslim Majority Country”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, C. 30, S. 03, pp. 569-596.

78 The Constitution of the Republic of Turkey, *accepted 1982*, Article 102.

79 It means that to get 184 out of 550 Members of Parliament’s votes is required for the ‘quorum of the meeting.’

80 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 97.

81 Sural, “Islamic Outfits...”, p. 577.

automatically nullify the election.<sup>82</sup>

The main problem with this argument is that it was not in line with either the spirit or the constitution’s wording.<sup>83</sup> Until 2007, all former presidents were elected in accordance with the relevant provisions of the constitutions. Therefore, the presidential election in 2007 broke with the precedent of the required process for the sake of ‘protection of secularism.’ Accordingly, having embraced this new interpretation, the main opposition party applied to the constitutional court for the annulment of the parliamentary decision claiming that the ruling party violated the rule for the quorum of the meeting.<sup>84</sup> It seems that the opposition party chose to take the side of veto power, the constitutional court, to defeat the government instead of nominating its own presidential candidate.<sup>85</sup>

27 April in 2007 was perhaps one of the longest days of Turkey’s political and constitutional history. The military of the country and the highest court, two mighty veto powers, stepped in the process.<sup>86</sup> Shortly before midnight, the army intervened in the presidential election discussions through an e-memorandum on its website. It stated that the military would not hesitate to take a side in this debate to ensure that the next president would dedicate himself to the fundamental values of the republic, including secularism, ‘not only in words but also in substance.’<sup>87</sup> Suddenly, the constitutional crisis turned into a political one as another powerful veto player, the military, joined the game. Indeed, Turkey’s history proves that this is a very dangerous game that might ultimately culminate in a bloody coup that the country has witnessed three times in its short history, along with a recent failed attempt in 2016.<sup>88</sup>

---

82 From this perspective, as only 361 of 550 MPs were present in the first round of the presidential election, the ballot cannot be considered valid.

83 It is not in line with the constitution’s wording since the constitution has a general provision that does not necessitate a two-thirds quorum for the meeting in the assembly. Therefore, if a specific requirement does not exist, the general provision should have been applied. Moreover, it is not in line with the spirit of the constitution. This means that the requirement of at least two-thirds quorum encourages the boycott and consequently a deadlock in the parliament, as it would be quite difficult to have at least 367 MPs in the parliament for a political party.

84 Levent Gönenç, “Presidential Elements in Government: Turkey”, *European Constitutional Law Review*, C. 4, S. 03, 2008 p. 519–520.

85 Migdalovitz, “Turkey’s 2007 Elections...”, p.5.

86 Gönenç, “Presidential Elements...”, p. 520.

87 Gönenç, “Presidential Elements...”, p. 518.

88 Turkey witnessed three coups taking place in 1960, 1980, and 1997 during its history together with a recent failed attempt in 2016.



Yet, such a crisis can be regarded as the litmus test of the genuineness of actors and institutions in Turkey. Some secularist circles, including the main opposition party, NGOs, academics, and even some prominent constitutional law experts, openly supported the military intervention and suggested that a democratically elected government is better to resign. However, unlike previous governing parties, the AKP did not bow down under military pressure.<sup>89</sup> The political figures of the government dared to condemn the military because it attempted to intervene in a constitutional issue.<sup>90</sup> Additionally, the AKP regarded the warnings of the military as an attempt to influence the constitutional court.<sup>91</sup>

Soon after the military's memorandum, the court, in its highly controversial ruling, regrettably endorsed the claim of unconstitutionality of the first round of the presidential election.<sup>92</sup> This ruling was considered 'inconsistent with the literal, teleological, and historical interpretations of the Constitution by a majority of constitutional lawyers, and described as based on political rather than legal considerations.'<sup>93</sup> The then prime minister Erdogan described the ruling of the court as a 'bullet aimed at democracy', adding that the government would respect the decision, though.<sup>94</sup>

To end the deadlock, the government took two critical steps. First, as soon as Mr. Gul withdrew his candidacy for the presidency because of the court's ruling, the AKP called for early elections as required by the constitution.<sup>95</sup> Secondly, it proposed a package of constitutional amendments which consist of, among other

---

89 In the past, Turkish governments used to resign in response to such warnings. Indeed, there has not been even one single example of resistance by a democratically elected party to the military intervention.

90 The government spokesman reacted strongly to what he described as the "inappropriate" General Staff statement. He declared, "The General Staff is an establishment under the Prime Minister's Office. It would be inconceivable if the General Staff in a democracy upholding the rule of law made a statement critical of the government about any issue..." For a detailed analysis of military intervention and ruling party's reaction, See Hale William / Özbudun Ergun, *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey: The Case of the AKP*, Routledge, Florence, 2010.

91 Migdalovitz, "Turkey's 2007 Elections...", p. 7.

92 Constitutional Court's decision, E. 2007/45. K. 2007/54, 1 May 2007, Resmi Gazete [Official Gazette], 27 June 2007, No. 26565.

93 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 98.atikkan

94 For similar discussions, See the decision of the US Supreme Court regarding the presidential election race between Al Gore and George W. Bush. Some have compared the Constitutional Court's decision in Turkey and the controversy over the US Supreme Court ruling in the 2000 presidential race in the USA.

95 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 98.

things, popular election of the president and a clarification of the quorum of the assembly to bypass similar deadlocks in the future.<sup>96</sup> Once the parliament passed the amendments, the then president referred the legislative package to the referendum vote.

### 3.4. The Referendum and Its Role in The Battle

The snap election gave the AKP a strong mandate with over 46 % of votes and 340 out of 550 MPs.<sup>97</sup> The public showed its willingness to decrease the influence of veto players in daily politics through both a remarkable high turnout rate and significant support to the ruling party compared to previous elections. The public also punished the political parties that boycotted the assembly to prevent the presidential election in parliament by leaving them under 10 percent of the national threshold.<sup>98</sup> However, given the constitutional court’s decision, the new government was still in trouble to elect the president.

At this point, the second-largest opposition party, MHP, took a different position by attending the parliamentary sessions to refrain from another constitutional crisis.<sup>99</sup> Following Gul’s election as president by parliament, the constitutional amendment package was adopted by referendum with over 67 percent of the total votes enabling the following president candidates to be elected through a direct popular vote.

The 2007 presidential election has several precious lessons for Turkish constitutional and political history. First, this referendum seems to have a crisis-addressing aspect as it achieved to preclude possible future conflicts regarding the process and procedure of the presidential election. Moreover, although the snap election seemed in itself to resolve this crisis before the referendum was held, it

---

96 Atıkcın - Öge, “Referendum Campaigns...”, p. 454.

97 Interestingly, although the ruling party significantly increased its proportion of votes from 34% to 46%, its seats in parliament decreased from 357 to 340 in the aftermath of the 2007 election. This stems from the maladies of the Turkish election system, which has a 10% national election threshold. Therefore, in 2002 when the AKP came to power, only two political parties exceeded the threshold. Though votes cast for all other parties constituted about half of the total votes, these votes were wasted. However, in 2007 another political party managed to exceed the threshold, which led to the AKP and CHP decreasing the number of their seats in the assembly.

98 The existence of %10 of the national threshold is another indicator of conflict between the center and periphery. The drafters of the 1982 constitution aimed to leave these ‘marginal political parties representing religious, conservative, and nationalist cliques’ below the high threshold.

99 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 101.

can be argued that the upcoming 2007 referendum indirectly contributed to the solution of this crisis since it hung like a sword of Damocles over the political parties.<sup>100</sup> This means that the opposition parties and even powerful veto players finally could understand that even if the new parliament resists electing the president by boycotting the assembly again or resorting to other means, the public will address the problem by taking side with the government through the endorsement of the proposal in the referendum.

More importantly, the referendum process and the renewal of the parliament through a snap election render the physical interference of the military more difficult compared to the *coup d'état* in 1980. Özbudun argues that the main reason for the coup in 1980 was the inability of the Turkish parliament to elect a president of the republic.<sup>101</sup> The six-month-old deadlock in the parliament ended with the military coup of 1980.<sup>102</sup> Therefore, either direct or indirect, Turkey's 2007 referendum should be considered a crisis-addressing instrument as it also succeeded in precluding a similar coup attempt at that time.

With regards to the opponents of the proposal, opposition parties encountered a profound paradox during the referendum campaign. On the one hand, the opponents of this constitutional package were aware that the vote potential of secularists is just over 30%, whereas the conservative and religious wing of the public dominates well over 60% of the total votes. Therefore, the presidential election through popular vote makes it almost impossible for a secular candidate to become president in this arithmetic.

On the other hand, those endorsing the *status quo* were also aware that carrying out a campaign against this electoral reform seems to mean that the opposition lacked trust in both the public and themselves because they accept the reality in advance that they are doubtful to win this election even if it is free and fair. This paradox, therefore, weakened their position in this contest. What is more, the popular vote will also render the veto powers' intervention in the election process more difficult since this crisis has proved that manipulation of the public has seemed to be more complicated than that of its representatives in the assembly.

Another striking lesson that can be learned from this crisis is that Turkey has a

---

100 The political parties that boycotted the assembly in the first round of the presidential election failed to exceed % ten national thresholds in the next election held in 2007. Therefore, most claimed that these parties were punished by their constituencies simply because they cause the constitutional crisis.

101 Ergun Özbudun, *Contemporary Turkish Politics: Challenges to a Democratic Consolidation*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000, p. 37.

102 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 37-38.

casuistic, written constitution that regulates almost every single issue in detail.<sup>103</sup> However, the constitution was interpreted in a way that does not align with its wording and spirit despite its clear and detailed provisions. This means that it was bent for the sake of the interests of state elites.<sup>104</sup> The whole crisis period demonstrated that even a well-designed norm might not guarantee a well-functioning system, nor does it guarantee the preclusion of such crises in a country where people are willing to bend and violate the constitution whenever there is a conflict between their interests and the norms set out by the constitution.

Naturally, the opposition groups had a reasonable point that the ruling party had already controlled both the government and parliament. When an authority achieves control of both legislative and either wing of the executive (Prime Ministry and Presidency) in a country that has failed to ‘consolidate its democracy,’ it is highly likely that this will jeopardize the principle of separation of powers.<sup>105</sup> Once this principle is undermined, the risk of adopting authoritarian tendencies, by its very nature, will increase.

However, such concerns do not change the reality that the opposition groups, including political parties and veto powers, chose to disregard the constitutional and legal framework of the country by resorting to undemocratic means for the sake of ‘democracy’ itself. This crisis showed that for some, ‘democracy still is not the only game in town.’<sup>106</sup> At this point, it would be prudent to ask how democracy could be consolidated by those who never hesitate to violate the constitution itself when they encounter the risk of losing their privileges *vis à vis* their ‘enemies’. There is no doubt that such approaches would only encourage and

---

103 Yavuz Atar, “The Main Features of 1982 Turkish Constitution and Recent Constitutional Changes in Turkey”, *Selcuk University Law Faculty Review*, C. 9, S. 1, 2001, pp. 215-235.

104 For a similar and interesting discussion See House of Cards (a tv series) “The constitution was bent but not broken.”

105 Juan J. Linz - Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, London, 1996.

Linz and Stepan argue that “in addition to a functioning state, there are five more interconnected and mutually reinforcing conditions for a ‘consolidated democracy.’ First, the conditions must exist for the development of a free and lively civil society. Second, there must be a relatively autonomous and valued political society. Third, there must be the rule of law to ensure legal guarantees...Fourth, there must be a state bureaucracy that is usable by the new democratic government. Fifth, there must be institutionalized economic society.”

106 Tanel Demirel, “Lessons of Military Regimes and Democracy: The Turkish Case in a Comparative Perspective”, *Armed Forces & Society*, C. 31, S.02, 2005, pp. 245-271.

justify undemocratic means, including coup attempts.<sup>107</sup>

The power struggle over the country's significant institutions has led many to propose that Turkey first needs to be protected from its 'protectors.' The pervasive problem of "who will guard the guardians?" has always been at the heart of civil-military and bureaucracy relations.<sup>108</sup> Once the country succeeds in getting rid of its guardians, protectors, and heroes, it will manage to address its crises in a smooth and democratic way.

Before moving on to the 2017 referendum, we need to explain how 2007 referendum contributed to the resolution of the constitutional crisis. A political crisis might turn into a constitutional crisis. In this case, not only a particular political actor or an institution is put at risk, but also the constitutional mechanism is tested.<sup>109</sup> Sometimes, political disputes and disagreements cannot be resolved within the constitutional framework. In this scenario, politicians might go beyond the constitutional framework to achieve the desired ends.<sup>110</sup> According to Whittington, the political attempts to look outside of that framework give rise to the operational crisis.<sup>111</sup> Naturally, suppose political actors such as the judiciary can deal with the contradicting interpretations of the constitutional text without resort to extraordinary and unconstitutional means. In that case, there is no need to face a constitutional crisis.<sup>112</sup>

Yet, in the aftermath of the 2007 parliamentary elections, the military decided to get involved in the election discussions. It made it clear that the army would not hesitate to take action against a democratically elected government if the presidential candidate does not comply with a secular profile. Thus, the use of military force or the existence of a severe threat of military force is a 'common sign of a type three crisis.'<sup>113</sup> The highly controversial decision of the constitutional court just came out after the military's intervention. This created a perception that the constitutional court was affected by the military's position in its verdict, meaning that veto powers, including the judiciary and army, resorted to extraordinary and unconstitutional measures. Thus, the 2007 election process demonstrated that it

---

107 Turkey has gone through a bloody failed attempt in 2016, leading to over 250 civilian deaths.

108 Hakkı Taş, "Turkey's Ergenekon Imbroglıo and Academia's Apathy", *Insight Turkey*, C. 16, S. 01, 2014, pp .163-179.

109 Whittington, "Yet Another...", p. 2098.

110 Ibid, p. 2134.

111 Ibid, p. 2101.

112 Ristroph, "Is Law - Constitutional...", p. 439.

113 Levinson - Balkin, "Constitutional...", p. 740.

had almost every mark of a type three crisis. The military got involved in the process, and people took to the streets in order to show their disapproval of the presidential election. These parameters prove that the country entered constitutionally extraordinary times.<sup>114</sup>

2007 election also proved that the then constitution has significant flaws, bringing the type two crisis to the fore. There were heated debates about the quorum of the constitution. The rival sides interpreted the constitutional text in a contradicting way. The governing party argues that different rules apply in terms of decisional quorum and quorum of meeting to elect the president in the parliament. This was a common interpretation until the 2007 election. All the previous presidential election procedures were held according to this interpretation. Yet, the opposition insisted that there is a need for a qualified majority under both scenarios, which means that the assembly might gather and reach a decision with two-thirds of the majority.

These contradicting approaches stemmed from different and inconsistent interpretations of the constitution. Additionally, the crisis proved that the constitutional text had severe maladies. Through the 2007 referendum, this ambiguity was resolved. In that sense, it can be argued that the referendum succeeded in addressing the existing flaws of the constitution. A potential counterargument would be that although the 2007 referendum played a significant role in solving short-term related issues, it contributed to more significant problems in the long run by enabling the political actors to replace the long-lasting parliamentary system with a flawed presidential system via another referendum which took place in 2017. The following section will examine an example of a constitutional crisis-triggering mechanism: Turkey's presidential system referendum in 2017.

## **4. TURKEY'S 2017 REFERENDUM: AS A CONSTITUTIONAL CRISIS-TRIGGERING INSTRUMENT**

### **4.1. Introduction**

The previous section has examined Turkey's 2007 referendum as a crisis-resolving instrument. This section will consider Turkey's 2017 referendum as a crisis-triggering mechanism, which replaced its long-lasting parliamentary system with a flawed version of the presidential model. Doing so will first discuss the country's political, legal, and constitutional landscape, particularly after 2007, which has paved the way for a flawed system that lacks check-and-balance mech-

---

114 Ibid, p. 741

anisms. Then, the concept of ‘Turkish-style-presidential-system’<sup>115</sup> will be analyzed. It will be suggested that it is a significant deviation from the original US presidential model. Moreover, it will be discussed how and in what ways this malicious system has triggered constitutional crises in Turkey. The focus will be the misinterpreted concept; Separation of Power and the increasing powers of the executive *vis-à-vis* parliament and the judiciary. Then, Turkey’s eclectic method will be discussed to prove that this new model aims to accumulate the strongest aspects of both the parliamentary and presidential systems. This will be followed by the examination of the notions of “democracy with adjectives” and “delegative democracy” in particular. Finally, this section will attempt to answer how Turkey has strengthened its place in the ‘league of delegative democracies’ with the help of the presidential referendum held in 2017.

#### 4.2. Political and Legal Landscape of Turkey within Recent Decade

From about 2007 onwards, Turkey has gone through several constitutional, legal, domestic, and foreign crises. According to a common belief among Turkish citizens, such decade-long crises in Turkey would last more than a century in a Nordic country. Because of the intense agenda of the country, an extensive evaluation of even constitutional crises *per se* falls outside the scope of any single study. However, it seems that the dramatic transformation that Turkey has undergone during the AKP’s second and third terms cannot be understood without an understanding of recent political, legal, and constitutional developments in Turkey.

Following the presidential election crisis in 2007, Turkey encountered massive trials against military personnel, which aimed at getting rid of military tutelage through a purge of Turkish organized crime gangs known as ‘Turkish Gladio’ or ‘Ergenekon.’<sup>116</sup> In the context of these trials, former generals and active duty high-level figures of the military, which represented the ‘protectors of the republic and secularism,’ were charged with being a covert terrorist organization aiming to bring the legitimate government down.<sup>117</sup>

---

115 Yeni Şafak, “Erdoğan Insists on Turkish-Style Presidential System”, <https://www.yenisafak.com/en/news/erdo%C4%9Fan-insists-on-turkish-style-presidential-system-2089945>.

Accessed: 03.10.2019. Turkish President Erdogan said that a Turkish-style presidential system can be built by picking the best features of different presidential systems in the world. “There are different presidential systems in the United States, Mexico, Cuba, Russia, and France,” he said, and added that Turkey might as well adopt such a system.

116 Akin H. Ünver, “Turkey’s “Deep-State” and the Ergenekon Conundrum”, *The Middle East Institute*, 2009, pp.1-25.

117 Tas, “Turkey’s Ergenekon...”, p. 163.



However, at the end of the six-year-trial process, this atmosphere completely changed. From 2013 onwards, the concept of ally and foe reversed. It emerged that a hidden group - known as Gulenists<sup>118</sup>- within state mechanism conducted the probes against the secularist wing of the republic by abusing its powers to purge the secularists from significant posts of the state and put its own adherents to these positions. What is more, in 2013, the AKP blamed this group for having a secret plan to bring down the legitimate government using trumped-up evidence of bribery and corruption.<sup>119</sup> Following these operations against the government, Gulenists have been first labeled as a ‘state within the state,’ or a ‘parallel state’ then officially been recognized as a terrorist organization by the government, since the group had succeeded in penetrating into almost all important state institutions including; judiciary, police department, and the military.<sup>120</sup> The tension between the state and the ‘parallel state’ reached its highest point in 2016 through a failed coup attempt.<sup>121</sup>

The reason for touching upon all these issues in this study has more to do with the discussions on the presidential system preference of the country. In the aftermath of the failed coup attempt, the constitutional package regarding the replacement of a long-lasting parliamentary system with a presidential one was brought before the fore by the ruling party. According to the proponents of the presidential system, Turkey has suffered a lot from all these crises, including the recent coup attempt because of its weak parliamentary system. However, the opponents of the system argue that the driving force behind such problems is that the current ruling party has been turning into a more authoritarian regime, particularly after constitutional amendments held in 2007.<sup>122</sup>

It can be truly argued that the collapse of the tutelary system and the adoption of the principle of popular election of the president raised some concerns as to whether a new system of constitutional checks and balances could be estab-

118 For a comprehensive analysis, See Scott T. Fitzgerald, “Conceptualizing and Understanding the Gülen Movement”, *Sociology Compass*, C. 11, S. 03, 2017.

119 Kıvanç Ulusoy, “Turkey’s Fight Against Corruption: A Critical Assessment”, *Sabancı University IPC*, 2014, pp. 1-5.

120 Galip Dalay, “Turkey’s parallel state strikes back”, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/01/turkey-parallel-state-strikes-back-20141545517864901.html>, Accessed: 27.07.2019.

121 There have been several indicators that this Gulenist organization is behind the bloody coup attempt.

122 Ersin Kalaycıoğlu, “Turkish Popular Presidential Elections: Deepening Legitimacy Issues and Looming Regime Change”, *South European Society and Politics*, C. 20, S. 02, 2015, ss.157-179. Noting that “Turkey moved from a parliamentary president to a new but extra-constitutional presidential practice.”



lished.<sup>123</sup> Since the guardianship of the army, the courts, and the bureaucracy is no longer a ‘danger,’ the risk of ‘pure majoritarian understanding of democracy’ has emerged.<sup>124</sup> Moreover, the president’s election through a popular vote, by its very nature, includes the risk of ‘double-headedness between the president and Prime Minister.’<sup>125</sup>

This semi presidential-like system adopted in 2007 has proved that it can ‘harbour the seeds of instability’, particularly during the ‘cohabitation period’ in which the president and parliamentary majority have different worldviews and are coming from antagonistic political parties.<sup>126</sup> Interestingly, the last years of President Gul demonstrated that the ‘dualist nature of semi-presidential regime might provoke a struggle between the political figures, even if they are the members of the same party.’<sup>127</sup> Therefore, as Gönenç points out, the principle of popular election of the president involves the risk of exacerbation of conflicts and frictions within the executive.<sup>128</sup>

It seems that the problem with the popular election of the president is that this system means a ‘departure from the parliamentary government system without adopting the main features of a presidential or semi-presidential system.’<sup>129,130</sup> Therefore, it is a mechanism “with no example or practice.”<sup>131</sup> In this context, one may argue that although the 2007 referendum succeeded in addressing some short-term related constitutional crises, it seems that it triggered more severe issues in the long run and ultimately resulted in a more controversial referendum in 2017. Within a decade, Turkey changed its system again and adopted a presidential system that deviates, to a great extent, from the original US version. That is why it is called Turkish-Style Presidential System.<sup>132</sup>

---

123 Kissane, “What Is at Stake...”, p. 4.

124 Kissane, “What Is at Stake...”, p. 4. Noting that “There are two notorious conceptions of Turkish constitutional life namely, National Will and Tutelary System.”

125 Kalaycıoğlu, “Turkish Popular Presidential...”, p. 161.

126 Gönenç, “Presidential Elements...”, p. 522-523.

127 Gönenç, “Presidential Elements...”, p. 523.

128 Gönenç, “Presidential Elements...”, p. 522-523.

129 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 99.

130 This critic is also valid for the current Turkish-Style Presidential System as it lacks the main features of the original US version.

131 Özbudun - Gençkaya, *Democratization and the Politics...*, p. 99.

132 This concept is adopted by both opponents and proponents of the system in a different manner and context. The supporters claim that ‘there is no transportation without transformation.’ Therefore, Turkey’s experience of system transplant inherently may include some ‘Turkish character.’ On the other hand, opponents argue that this system

### 4.3. Turkish-Style Presidential System

Turkey has adopted and implemented a parliamentary system throughout its over the 90-year-old history of democracy. However, it has been struggling with coups, democratic consolidation issues, and economic maladies. Although Frey points out that ‘Turkish politics are party politics’<sup>133</sup>, the organizational strength of political parties had declined.<sup>134</sup> What is more, Turkey faced severe volatility, fragmentation, and polarisation during coalition government periods.<sup>135</sup> Therefore, the proponents of the presidential system have made the parliamentary model the scapegoat for all the challenges in question.<sup>136</sup> Moreover, they believe that the presidential system is much more compatible with Turkish history and tradition on the grounds that the US presidency, which Horwitz has dubbed the “republican monarchy”<sup>137</sup>, reflects the main characteristics of Ottoman Empire Monarch understanding. Because of these similarities, the idea is that Turkey can adopt one that is already in place, rather than building its own system.

In addition, the supporters of the presidential system also rely on the motto that ‘other constitutions have been built, that of England has been allowed to grow.’<sup>138</sup> The underlying rationale behind this explanation is not to focus on the growing nature of the British parliamentary system, instead to focus on the building nature of the US presidential model. To be more precise, although the US constitution and presidential system is a building, not a growing product, the US system is seen as the longest enduring democratic presidential system in the world.<sup>139</sup> Therefore, from this perspective, there is no reason for the failure of this new system in Turkey.

These approaches have proved that the proponents of the presidential model have both misunderstood and misinterpreted the transplanted US system and

---

does not reflect the core values of the original US Presidential version. Therefore, they use this concept as they believe that it has a negative understanding and meaning.

133 Frey Frederick W, *The Turkish Political Elite*, MIT Press, Cambridge, 1965. (<<https://www.amazon.com/Turkish-political-elite-Frederick-Frey/dp/B000OQCZKS>, Accessed: 21.03.2018)

134 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 17.

135 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 17.

136 See Serdar Güleler - Nebi Miş “Constitutional Framework of Executive Presidency in Turkey”, *SETA*, C. 29, S.12, 2017, pp. 1-34.

137 Morton J. Horwitz, “Constitutional Transplants”, *Theoretical Inquiries in Law*, C. 10, S. 02, 2009, pp. 535-560.

138 Vernon Bogdanor, “A Codified Constitution”, *Politics Review*, C. 18, S. 01, 2008, pp. 2-7.

139 Jose Antonio Cheibub et al., “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review*, C. 89, S. 07, 2011, ss.1707-1739.

its indispensable component; separation of power. Turkish constitutional amendments confer significantly more power on the president. Moreover, Turkey's new system includes substantially fewer checks and balances between the executive, legislature, and judiciary than the original US system.<sup>140</sup> Therefore, there is little similarity between Turkey's constitutional amendments and the political regime of the US.

The constitutional referendum held in 2017 proposed a new "partisan presidential system," meaning that the president can retain his/her links with a political party.<sup>141</sup> The removal of the provision that the president is required to sever his links with a political party enables him to control the parliament when his party manages to gain an absolute majority in parliament. Another striking consequence of the referendum is that the president may 'issue presidential decrees on matters relating to executive powers.'<sup>142</sup> The Venice Commission's Opinion on the Referendum underlines the threat that the vague formulation of the provision would justify all presidential decrees because there are hardly any matters that would not somehow 'relate' to executive power.<sup>143</sup>

This, without doubt, completely changed the balance of powers between the president and the legislature in favor of the former. Over three year's experience of this new system indicates that the president, through the executive decrees, has had the opportunity to govern the country by bypassing the assembly.<sup>144</sup> The parliament, despite its limited function, had the check and balance mechanisms before the referendum. However, the adoption of sweeping powers for the president has turned the assembly into a 'rubber-stamp institution.'<sup>145</sup> What is more, the president can declare a further state of emergency and has the power to dissolve parliament and call elections.

A broader and probably more significant issue that deserves closer attention is that the constitutional amendments pose a significant threat to the independence

140 Andre Demunter, "Turkey at a Historic Crossroads: Turkey: The Venice Commission's Opinion on the Amendments to the Turkish Constitution to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017", 2017, pp. 1-11.

141 Md. Mudassir Quamar, "The Turkish Referendum, 2017", *Contemporary Review of the Middle East*, C. 4 S.3, 2017, pp. 319-321.

142 Demunter, "Turkey at a Historic...", p. 9.

143 Council of Europe, "Venice Commission Opinion Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017", p. 19.

144 Berk Esen - Şebnem Gümüşçü, "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017", *South European Society and Politics*, C. 22, S. 03, 2017, pp. 303-326.

145 Esen - Gümüşçü, "A Small Yes...", p. 315.

of the judiciary, which is a prerequisite for the separation of power. Increasing control over the Council of Judges and Prosecutors (CJP) presents an excellent example of how the referendum weakened an ‘already inadequate system of judicial oversight of the executive.’<sup>146</sup> The CJP is a body that oversees the appointment, promotion, transfer, disciplining, and dismissal of judges and public prosecutors.<sup>147</sup> Therefore, ‘getting control over this body means getting control over judges and prosecutors,’ particularly in a country where the dismissal of the judicial figures is so frequent.<sup>148</sup> To explain the driving force behind the amendments, Kissane refers to the doctrine of Carl Schmitt, claiming that an effective government requires robust authoritarian governing mechanisms to free the executive from legal restraints.<sup>149</sup> In other words, countries that resort to the Schmittian doctrine seem to believe that the judiciary is a burden over the government policies.<sup>150</sup>

Apart from the pitfalls and deficiencies of the judicial institutions under the new constitutional system, a highly vague and problematic amendment has become part of the new constitution, stipulating that the president is entitled to appoint and dismissed “high levels of state officials.”<sup>151</sup> Unlike the previous text, the new provision does not contain an enumerative list of those appointed and dismissed by the president. It is at the behest of the president to ‘determine which positions fall under the notion.’<sup>152</sup> Suppose the president adopts an extensive interpretation of the concept. In that case, he/she will gain enormous power on the determination of important posts and the appointment and dismissal of the holders of these posts. Under such a scenario, the president is both a legislator and executor at the same time.<sup>153</sup>

At this point, for the sake of comparison, it would be prudent to note that the president of the US has no power to unilaterally appoint the judges of the Supreme Court or other federal judges. All high-profile judges must be nominated

---

146 Esen - Gümüüşçü, “A Small Yes...”, p. 314.

147 Esen - Gümüüşçü, “A Small Yes...”.

148 Esen - Gümüüşçü, “A Small Yes...”, p. 315.

149 Kissane, “What Is at Stake...”, p. 6.

150 To understand the relationship between legitimacy and authoritarian regimes See Kelly Duncan, “Carl Schmitt’s Political Theory of Dictatorship”, *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, (Ed.: Jens Meierhenrich, Oliver Simons and Duncan Kelly), Oxford University Press, C. 01, 2013, pp. 218-237.

151 The constitution of the Republic of Turkey, Article 123.

152 Demunter, “Turkey at a Historic...”, p. 8–9.

153 Demunter, “Turkey at a Historic...”, p. 9.

by the president and approved by the US Senate.<sup>154</sup> In addition to the judicial constraints, the president is unable to dissolve the assembly.<sup>155</sup> Further, the president lacks explicit law-making powers and has no constitutional power of executive decree in the original presidential system.

Given the fundamental features of the original system, it can be concluded that Turkey has deviated, to a great extent, from the original version of the presidential system. Moe and Caldwell point out that ‘presidential and parliamentary systems come with their own baggage.’<sup>156</sup> However, this argument does not seem sound because the origin and recipient country cannot be expected to have the same social, economic, and cultural characteristics, backgrounds, and expectations. Therefore, this does not mean that when adopted by Turkey, presidentialism was supposed to be taken as a package deal. It is true that there cannot be any ‘transportation without transformation.’<sup>157</sup> However, the point here is that the transformation should not undermine the essence and main characteristics of the original form of the system.

However, Turkey has already crossed this line as the transformation is far from having the core of the original system. Therefore, the presidential system will highly likely encounter the risk of being a failed system when the long-term impacts of the system arise. These concerns were shared by even the backbenchers of the ruling party along with the opposition, stating that Turkey needs to learn lessons from countries with misleading presidency experience, such as those of Latin America.<sup>158</sup> As some of these countries’ constitutions, unlike the original US system, are uniquely ‘inclined to empower presidents to decree laws, initiate legislative proposals, and exert powers in emergency conditions’<sup>159</sup>, they enable the ‘tyranny that has so frequently surfaced in these countries’.<sup>160</sup> Thus, the significant deviations from the original form of the presidency have resulted in the emergence of degenerated systems of very different types, such as Latin American-style presidential systems.

---

154 U.S. Const., art. II, sec. 2, cl. 2

155 Burhan Kuzu, *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, BKY, 2011.

156 Terry M. Moe - Michael Caldwell, “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, C. 150, S. 01, 1994, pp .171-195.

157 Siems Mathias, *Comparative law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

158 Kuzu, *Her Yönüyle Başkanlık...* Interestingly, despite his previous concerns and warnings, he then changed his position and supported the recent amendments that involve a risk to turn the country into an authoritarian regime.

159 Cheibub et al., “Latin American Presidentialism...”, p. 3.

160 Kuzu, *Her Yönüyle Başkanlık...*

Alan Sionoff, in his comparative presidential systems analysis, categorizes several countries by giving numbers to them in terms of a set of criteria including; mode of election of a president, the existence of a legislative veto, of decree powers, the role of president in government formation, foreign policy and so forth.<sup>161</sup> The powers of presidents, in this analysis, are scored on a scale ranging from 0 to 7.<sup>162</sup> He puts the US as the typical presidential system at one end of the scale with a seven, whereas Germany, a typical parliamentary system, has been put on the other end of the scale with a zero.<sup>163</sup> Within this framework, Turkey's score is two under the constitution of 1961 and three under that of 1982.<sup>164</sup> Siaroff's study clearly demonstrates that Turkish presidents have substantially had more power than the presidents in classical parliamentary systems. However, this analysis has not reflected Turkey's recent constitutional transformation that it has undergone within the last decade.

Along with constitutional amendments of 2007 and 2017, Turkey's place on Sionoff's scale has shown an unprecedented move towards the point of seven. In this context, given the current president's major legislative, executive and judicial powers that the US presidents do not have, one can go further and argue that Turkey has already fallen outside of this scale and should be scored over seven. Indeed, the current presidential system of Turkey is much closer to the Russian-Style Super-Presidential System than the original version of the US.<sup>165</sup>

Lastly, the cohabitation risk still exists in this system. The ruling party achieved to convince the public again that the semi-presidential-like system adopted in 2007 should be regarded as a transitional tool since it inherently involved a risk of confrontation between the president and parliamentary majority, particularly during 'cohabitation periods.'<sup>166</sup> The cohabitation scenario would most likely generate a gridlock in parliament and might trigger further constitutional crises be-

161 Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction", *Eur J. Political Res*, C. 42, S. 03, 2003, pp. 287-312.

162 Gönenç, "Presidential Elements..." , p. 524.

163 Siaroff, "Comparative....".

164 The reason for the increase of Turkey's score is that the protectors of the secularist system in the 1980s increased the powers of the president to provide a guardianship role to the president against particularly 'internal enemies.'

165 Mustafa Akyol, "Why does Erdoğan want a 'presidential system?'" <https://www.hurriyetdailynews.com/opinion/mustafa-akyol/why-does-erdogan-want-a-presidential-system--78004>, Accessed: 12.09.2018.

166 The period in which the president and parliamentary majority come from different political parties and follow different worldviews. See Levent Gönenç, "Presidential Elements..." , p. 522.

tween the legitimate powers, as recently seen in Venezuela.<sup>167</sup> However, the ruling party leaders have avoided discussing the potential cohabitation risk and gridlock of the current presidential system if the government could not get sufficient votes to form a majority government in parliament.<sup>168</sup> This risk passed for now because the AKP won a landslide victory in June 2018 snap election. Yet, the conflict scenario between legitimate powers will remain for future elections.

#### 4.4. The Implications of Turkey’s ‘Eclectic’ Model Transplantation

Turkey’s transportation experience of a new system or code from abroad is not a recent phenomenon. When the republic was established after the Ottoman Empire collapsed in the 1920s, the founders of the new republic preferred to adopt an eclectic method in its legal transplants journey: the civil code from Switzerland, the criminal law from Italy, the commercial code from Germany, the parliamentary system from the UK. We can now add semi-presidential and presidential system transplantations within the last 15 years to this picture. Harvey resorts to ‘breakfast analogy’<sup>169</sup> to explain such eclectic attempts. He basically argues that Turkey’s current law structure resembles a breakfast whose products come from different provinces of the world.<sup>170</sup> However, this description may be overly benign, and the new system might be better described as a form of cultural as well as political transplantation.

There are numerous views in the literature about whether and to what extent a system or code can be transplanted from the original country and then adapted to the recipient country with different historical, geographical, cultural, economic, and sociological elements and characteristics. Alan Watson<sup>171</sup>, for instance, takes the view that ‘legal rules are not devised for the particular society in which they operate,’ and therefore they can be adopted and implemented by any country.<sup>172</sup> At the other end of the spectrum, Montesquieu argues that it is ‘a great coinci-

---

167 Esen - Gümüştü, “A Small Yes...”, p. 321.

168 Esen - Gümüştü, “A Small Yes...”, p. 307.

169 David Harvey, “Editorial: A Breakfast Vision”, *Geographical Review*, C. 03, S. 01, 1989. Cited by Siems, 2015.

170 “*The coffee was from Costa Rica, the flour probably from Canada, the oranges from Spain, those in the orange juice came from Morocco and the sugar came from Barbados. The machinery from Germany, the fertiliser from the United States, the oil from Saudi Arabia...*”

171 Known as the founding father of the legal transplant.

172 Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, Athens, 1993.



dence' if the law or a system of one nation actually suited another.<sup>173</sup> However, these extreme views do not reflect the accurate picture because they either overestimate or disregard the dynamics of society. Thus, it would be prudent for a recipient country to change the original transplanted idea and even keep some aspects of its own system instead of a complete overhaul.

With regards to the presidential system transplantation, Turkey has adopted this practice by deciding to keep some instruments of the parliamentary regime that strengthen the executive branch.<sup>174</sup> It also rejected to take some principles of the original system that guarantee check and balance between the presidency and other branches of the state. For example, although the president's appointment of a supreme court judge is subjected to the approval of the senate in the USA to ensure the independence of the judiciary, Turkey has intentionally ignored this requirement. Therefore, one can claim that the new system combines the strongest aspects of the parliamentary and presidential models to increase executive power.

The problem with Turkey's understanding of the transplanted system is that the political elites seem they have not preferred to make some alterations to the original system for the needs of the Turkish society. Instead, they adopted a cherry-picking method to empower the executive by keeping the most vital elements of both the old and new system. 'The wheels of constitutional machinery turn more slowly' in Turkey because of this a-la-cart method that Turkey adopted.<sup>175</sup> This, regrettably, has consolidated Turkey's place in the league of 'delegative democracies' instead of establishing and consolidating a well-functioning democracy.

---

173 Charles de Secondat Montesquieu et al., *The Spirit of the Laws*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989. Cited by Graziadei Michele, "Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions", *The Oxford Handbook of Comparative Law*, (Ed.: Zimmermann Reinhard Reimann Mathias), Oxford University Press, 2006, pp. 442-474.

174 Günter Frankenberg, "Comparative Constitutional Law", *The Cambridge Companion to Comparative Law*, (Ed.: Mauro Bussani and Ugo Mattei), Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 171-190. Noting that this process involves a great deal of bricolage and selective imitation.

175 For a similar discussion in the USA, See David Eastwood, "Trump and Brexit have triggered two deep constitutional crises", <https://mg.co.za/article/2018-01-30-trump-and-brexite-have-triggered-two-deep-constitutional-crises>, Accessed: 19.09.2018). Noting that "the checks and balances of the US constitution that were designed to prevent the abuse of power now themselves check one another. With the same party controlling Congress and the White House – and nominating justices to the Supreme Court – the wheels of the constitutional machine turn slowly."



#### 4.5. Turkey: As a ‘Delegative Democracy’

Collier and Levitsky have defined flawed systems by referring to them as ‘democracy with “adjectives”’.<sup>176</sup> Such flawed democracies can be described as democracies that have failed to succeed in being a ‘normal’ democracy in a full sense.<sup>177</sup> According to the authors, the literature has revealed over 550 such examples of ‘democracy with adjectives’, including fragile, unconsolidated, tutelary, authoritarian, military-dominated, delegative, and so forth.<sup>178</sup> Ironically, current political elites in the ruling party see Turkey as an ‘advanced democracy,’ claiming that Turkey has managed to exceed the standards of liberal western democracies.<sup>179</sup>

The notion of ‘delegative democracy’ mainly reflects the characteristics of Turkey’s flawed democracy.<sup>180</sup> The phrase was coined by Argentinian Political Scientist Guillermo O’Donnell and could equally be applied to Turkey. Özbudun argues that Turkey’s democracy has several and remarkable commonalities with the delegative democracies of Latin America.<sup>181</sup> It is important to note that O’Donnell’s analysis demonstrates that delegative democracies are associated with presidential regimes. Indeed, there are sufficient ‘theoretical and empirical reasons’ for linking such flawed democracies with presidentialism.<sup>182</sup> This system refers to ‘neither consolidated/institutionalized nor prone to the danger of imminent collapse.’<sup>183</sup> Therefore, Turkey’s presidential system can be a local version of delegative democracy because a strong president ‘uses his or her direct mandate

176 David Collier - Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Pol*, C. 49, S.03, 1997, pp. 430-451.

177 Even the word ‘normal’ should be seen as redundant since it is still an adjective in this context.

178 Steven Levitsky - David Collier, *Democracy ‘with adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research*, Kellogg Institute ed, 1996.

179 Başak Alpan, “From AKP’s ‘Conservative Democracy’ to ‘Advanced Democracy’: Shifts and Challenges in the Debate on ‘Europe’”, *South European Society and Politics*, C. 21, S. 01, 2016, pp. 15-28.

180 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 151-152. Nothing that “The type of democracy that best seems to fit the Turkish case is Guillermo O’Donnell’s notion of a “Delegative Democracy,” which he believes constitutes a “new species.”

181 Although it has been almost two decades since Özbudun published his precious book, Turkey failed to change its place. Instead, it sadly guaranteed its place in the league of delegative democracies.

182 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 151-152. Noting that “Normally, a prime minister, no matter how popular, cannot ignore the parliament and political parties the way an elected president can.”

183 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 152.

to rule in the name of the nation and at the expense of the rule of law.’<sup>184</sup>

A defining element of delegative democracies is the ‘absence of horizontal accountability,’ meaning that the president is so strong that he/she does not feel accountable to other autonomous institutions such as parliament and the judiciary.<sup>185</sup> Along with a lack of horizontal accountability, weak political institutions combined with an extremely personalistic leadership style are the chief characteristics of such democracy.<sup>186</sup> Unlike representative democracies, the presidents make policy by executive decrees without consulting other legitimate actors, including political parties, legislators, or relevant interests groups.<sup>187</sup> What is more, delegative democracies are not only non-institutional but also anti-institutional.<sup>188</sup> In other words, along with their operation in the absence of strong check-and-balance mechanisms, they hinder the development of democratic institutions, as ‘delegative presidents consider them “unnecessary encumbrances to their missions”’.<sup>189</sup>

Regarding the constitutional crisis categorization, the argument is that the 2017 presidential system referendum precipitated type two and type three crises. As Balkin points out, the democratic constitutional system faces the risk of failure when political figures resort to measures to enrich themselves and when democratic rules and standards are pushed aside.<sup>190</sup> Unlike the Turkish context, the Founders of the US constitution made wise decisions. First, they decided to create a weak presidency with minimal legislative powers because they did not trust presidential powers.<sup>191</sup> They understood that a broad executive decree authority might end up conflict and deadlock, resulting in a type three crisis. Additionally, they were aware of the danger that expansive presidential powers would probably lead to authoritarian tendencies.<sup>192</sup>

The separation of powers might create vulnerable conditions for an operational

---

184 Kissane, “What Is at Stake...”, p. 5.

185 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 11.

186 Collier - Levitsky, “Democracy with...”, p. 430.

187 Özbudun, *Contemporary Turkish...*, p. 152. Claiming that “All powerful political leaders, during the history of Turkish politic, tried to “bypass parliament through the use of law-amending executive decrees.”

188 Hakkı Taş, “Turkey – From Tutelary to Delegative Democracy”, *Third World Quarterly*, C. 36, S. 04, 2015, ss.776-791.

189 Taş, “Turkey – From...”, p. 778.

190 Balkin, “Constitutional Crisis and...”, p. 26.

191 Whittington, “Yet Another...”, p. 2144.

192 Whittington, “Yet Another...”, p. 2145.

crisis. Although presidential systems are defined and discussed in terms of separation of powers, it might be misleading because the founding fathers aimed to ‘create a government of separated institutions sharing powers.’<sup>193</sup> Whittington pays attention to this point, arguing that the overlap in powers creates a check and balance mechanism, but at the same time, this overlap has the potential to create operational crises.<sup>194</sup> Because institutions and political figures share similar powers, coordination failures might arise. For example, with the recent amendments, the Turkish president has executive decree powers. Therefore, the shared powers with the legislative authority might create a stalemate and conflict between the two authorities.

In some cases, constitutional crises might arise as regime crisis. Although it is not a prerequisite, a regime crisis might threaten to turn a democratic regime into an authoritarian one.<sup>195</sup> The 2017 referendum gave extraordinary power to the executive without sufficient checks and balances. According to Whittington, this danger per se is enough to declare that the regime is at risk of constitutional failure.<sup>196</sup> Like a type three crisis, the bad design of a constitutional system can precipitate a type two crisis. But, according to the author, the American constitutional system does not suffer an operational crisis simply because it has a relatively good design.<sup>197</sup>

When it comes to the Turkish presidential system, the original version of the constitution was established based on a parliamentary system. Then, it adopted a presidential system without amending the entire constitutional mechanism. Therefore, the current constitution of Turkey has elements and features of both parliamentary and presidential systems. For example, the constitution stipulates that the president shall act impartially and independently. Yet, with the recent amendments, the constitutional norm, which stipulates that the president should sever their ties with their political party, is no longer applicable. This created a constitution with contradicting norms and standards. Therefore, potential conflicts and stalemates in the political arena are inevitable in the long run. Moreover, such contradicting provisions exacerbate already bad-designed constitutional text, resulting in a type two crisis.

In short, the eclectic method that the current administration has adopted to strengthen the executive branch, together with recent constitutional amendments

---

193 Whittington, “Yet Another...”, p. 2127.

194 Ibid, p. 2127.

195 Ibid, p. 2100.

196 Ibid, p. 2100.

197 Ibid, p. 2143.

that have aimed to replace the long-lasting parliamentary regime with a Turkish-style presidential system, have resulted in constitutional crises instead of contributing to its democratic developments.

## 5. CONCLUDING REMARKS

This study has analyzed the role of referendums in constitutional crises. It has focused on the 2007 and 2017 referendums of Turkey by classifying them as crisis-triggering or crisis-addressing instruments. In 2007, Turkey’s prominent figures and institutions failed to conduct the presidential election in accordance with the constitutional requirements and precedents. The conflict between center and periphery escalated the tension. The veto powers, including the bureaucracy, the military, and the constitutional court, did not hesitate to go beyond the limits of the constitution. They infringed the provisions of the constitution for the sake of the ‘protection of democracy’ itself. A snap election and referendum played a significant role in breaking the deadlock.

This article then has examined Turkey’s most recent referendum held in 2017. It has discussed how the flawed model -known as the Turkish-style presidential system- has triggered constitutional crises. The increasing power of the executive, the absence of judicial independence, the eclectic method that Turkey has adopted, and the misunderstanding of the legal transplantation have been given as an example of significant deviation from the original presidential model. Turkey’s ways of strengthening its place in the league of delegative democracies with the help of the 2017 referendum have been analyzed, and the notion of the ‘democracies with adjectives’ has been discussed. Turkey regrettably has consolidated its place as a delegative democracy in the categorization of ‘democracies with adjectives.’

In this context, one can oppose that it might be misleading or oversimplification to classify referendums as crisis-triggering or crisis-addressing instruments. Indeed, it can be admitted that although Turkey’s 2007 referendum contributed to the solution of constitutional crisis in the short run, it paved the way for further and more complicated crises that culminated in a highly contentious presidential referendum in 2017.

## BIBLIOGRAPHY

### Books and Journal Articles:

- Alpan, Başak, “From AKP’s ‘Conservative Democracy’ to ‘Advanced Democracy’: Shifts and Challenges in the Debate on ‘Europe’”, *South European Society and Politics*, C. 21, S. 01, 2016, pp. 15-28.
- Anckar, Dag, “Constitutional Referendums in the Countries of the World”, *JPL*, C. 7, S.1, 2014, pp. 12-22.
- Atar, Yavuz, “The Main Features of 1982 Turkish Constitution and Recent Constitutional Changes in Turkey”, *Selcuk University Law Faculty Press*, C. 9, S. 1, 2001, pp. 215-235.
- Atasoy, Yıldız, *Turkey, Islamists, and Democracy: Transition and Globalization in a Muslim State*, London: I.B. Tauris, London, 2005.
- Atıkcı, Ece Ö., Öge, Kerem, “Referendum Campaigns in Polarized Societies: The Case of Turkey”, *Turkish Studies*, C. 13, S. 03, 2012, pp. 449-470.
- Balkin, Jack M., “Constitutional Crisis and Constitutional Rot”, *Constitutional Democracy in Crisis?*, (Ed.: Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet).
- Baydar, Yavuz, “Turkey’s Media: A Polluted Landscape”, *Index on Censorship*, C. 42, S. 02, 2013, pp. 140-145.
- Bogdanor, Vernon, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- Butler, David, Ranney Austin, *Referendums Around the World*, Macmillan, Washington D.C, 1994.
- Celep, Ödül, “Perspectives on Turkey’s 2017 Presidential Referendum”, *Middle East Review of International Affairs*, C. 21, S.01, 2017, pp.1-8.
- Cheibub, Jose Antonio, Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review*, C. 89, S. 07, 2011, pp. 1707-1739.
- Çiftçi, Kemal “The Kemalist Hegemony in Turkey and the Justice and Development Party (AKP) as an ‘Other’”, *L’Europe en formation*, Centre international de formation européenne, C. 367, S. 01, 2013, pp. 143-169.
- Collier, David, Levitsky, Steven, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Pol*, C. 49, S.03, 1997, pp. 430-451.

- Cotton, Ross, Fontana, Cary, "Political Parties at Critical Junctures: Explaining the Decisions to Offer Referendums on Constitutional Change in the United Kingdom", *Contemporary British History*, C. 33, S. 01, 2019, pp. 1-27.
- Demirel, Tanel, "Lessons of Military Regimes and Democracy: The Turkish Case in a Comparative Perspective", *Armed Forces & Society*, C. 31, S.02, 2005, pp. 245-271.
- Demunter, Andre, "Turkey at a Historic Crossroads: Turkey: The Venice Commission's Opinion on the Amendments to the Turkish Constitution to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017", 2017, ss.1-11.
- Esen, Berk, Gümüşçü, Şebnem, "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017", *South European Society and Politics*, C. 22, S. 03, 2017, pp. 303-326.
- Fitzgerald, Scott T., "Conceptualizing and Understanding the Gülen Movement", *Sociology Compass*, C. 11, S. 03, 2017.
- Frankenberg, Günter, "Comparative Constitutional Law" in Mauro Bussani and Ugo Mattei (editor), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, (Ed.: Mauro Bussani and Ugo Mattei), Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 171-190.
- Frey, Frederick W., *The Turkish Political Elite*, MIT Press, Cambridge, 1965.
- Fuller, Graham, "The New Turkish Republic: Turkey as a Pivotal State in the Muslim World", pp. 49-66.
- Gönenç, Levent, "Presidential Elements in Government: Turkey", *European Constitutional Law Review*, C. 4, S. 03, 2008, pp. 488-523.
- Graziadei, Michele, "Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions", *The Oxford Handbook of Comparative Law*, (Ed.: Zimmermann Reinhard Reimann Mathias), Oxford University Press, 2006, pp. 442-474.
- Gülener, Serdar, Miş, Nebi "Constitutional Framework of Executive Presidency in Turkey", *SETA* C. 29, S.12, 2017, pp. 1-34.
- Hale, William, Özbudun, Ergun, *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey: The Case of the AKP*, Routledge, Florence, 2010.
- Harvey, David, "Editorial: A Breakfast Vision", *Geographical Review*, C. 03, S. 01, 1989.
- Horwitz, Morton J., "Constitutional Transplants", *Theoretical Inquiries in Law*, C. 10, S. 02, 2009, pp. 535-560.

- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, London, 1991, pp. 174-192.
- Kalaycıoğlu, Ersin, “Turkish Popular Presidential Elections: Deepening Legitimacy Issues and Looming Regime Change”, *South European Society and Politics*, C. 20, S. 02, 2015, pp. 157-179.
- Kelly, Duncan, “Carl Schmitt’s Political Theory of Dictatorship” *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, (Ed.: Jens Meierhenrich, Oliver Simons and Duncan Kelly), Oxford University Press, C. 01, 2013, pp. 218-237.
- Kissane, Bill, “What Is at Stake in the What is at Stake in the Turkish Constitutional Referendum?”, The Foundation for Law, Justice and Society, 2017, pp. 1-12.
- Kuzu, Burhan, *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, BKY, İstanbul, 2011.
- Leduc, Lawrence, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Broadview Press, Toronto, 2004.
- Levinson, Sanford, Balkin, Jack M., “Constitutional Crises,” *University of Pennsylvania Law Review*, 157 (2009): 707– 754
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, London, 1996.
- Mardin, Serif, “Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?”, *Daedalus*, C. 102, S. 01, 1973, pp. 169–190.
- Mardin, Şerif, *Religion, Society, and Modernity in Turkey: Modern Intellectual and Political History of the Middle East*, Syracuse University Press, London, 2006.
- Moe, Terry M., Caldwell, Michael, “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems”, *Journal of Institutional and Therotical Economics (JITE)*, C. 150, S. 01, 1994, pp. 171-195.
- Montesquieu, Charles de Secondat et al., *The Spirit of the Laws*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Özbudun, Ergun, *Contemporary Turkish Politics: Challenges to a Democratic Consolidation*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000.
- Özbudun, Ergun, Gençkaya, Ömer F, *Democratization and the Politics of Constitution-making in Turkey*, Central European University Press, Budapest, 2009.

- Qvortrup, Matt, "Direct Democracy", *Journal of Democracy*, C. 28, S. 03, 2017, p. 141-152.
- Ristroph, Alice, "Is Law - Constitutional Crisis and Existential Anxiety" 25(3) *Const. Comment* 431, 2009.
- Siaroff, Alan, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction", *Eur J Political Res*, C. 42, S. 03, 2003, pp. 287-312.
- Siems, Mathias, *Comparative law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Levitsky Steven - Collier, David, "Democracy 'with adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research", Kellogg Institute ed, 1996.
- Suksi, Markku, "Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum", Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993.
- Sural, Nurhan, "Islamic Outfits in the Workplace in Turkey, a Muslim Majority Country", *Comparative labor law & policy journal*, C. 30, S. 03, pp. 569-596.
- Tierney, Stephen, "Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry", *Modern Law Review*, C. 72, S. 03, 2009, pp. 360-383.
- Taş, Hakkı, "Turkey – From Tutelary to Delegative Democracy", *Third World Quarterly*, C. 36, S. 04, 2015, pp. 776-791.
- Taş, Hakkı, "Turkey's Ergenekon Imbroglia and Academia's Apathy", *Insight Turkey*, C. 16, S. 01, 2014, pp. 163-179.
- Topaloff, Liubomir, "Elite Strategy or Populist Weapon?", *Journal of Democracy*, C. 28, S. 03, 2017, pp. 127-140.
- Ulusoy, Kıvanç, "Turkey's Fight Against Corruption: A Critical Assessment", *Sabancı University IPC*, 2014, pp. 1-5.
- Ünver, Akin H., "Turkey's "Deep-State" and the Ergenekon Conundrum", *The Middle East Institute*, 2009, pp. 1-25.
- Watson, Alan, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, Athens, 1993.
- Whittington, Keith E., "Yet Another Constitutional Crisis?", *43 WM. & MARY L. REV.* nn.2-3 (2002).
- Yılmaz, Selman, "Social Mobility and Its Discontents: The Center-Periphery Cleavage of Turkey", *TAKSAD*, C. 03, S. 02, 2014, pp. 28-44.



Yılmaz, Selman, *State, Politics, and Religion: Effects of Political and Social Change on the Relationship Between State and Religion in Turkey, 2002-2012*, (Unpublished Doctoral Dissertation), University of Pittsburgh, 2013.

### **Internet Documents:**

Dalay, Galip, “Turkey’s parallel state strikes back” <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/01/turkey-parallel-state-strikes-back-20141545517864901.html>, Accessed: 27.07.2019.

Drechselova, Lucie, “Turkey: AKP’s Hidden Agenda or a Different Vision of Secularism?”,

<http://www.nouvelle-europe.eu/en/turkey-akp-s-hidden-agenda-or-different-vision-secularism>, Accessed: 20.10.2019.

Akyol, Mustafa, “Why does Erdoğan want a ‘presidential system?’” <http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/mustafa-akyol/why-does-erdogan-want-a-presidential-system--78004>, Accessed: 12.09.2018.

OSCE, “OSCE/ODIHR final report on Turkey’s constitutional referendum recommends reviewing legal framework to secure fundamental rights and freedoms/OSCE” <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324806>, Accessed: 19.09.2018.

Sontag, Deborah, “The Erdogan Experiment” <https://www.nytimes.com/2003/05/11/magazine/the-erdogan-experiment.html>, Accessed: 30.11.2020.

The Economist, “Divorce, European-style” <https://www.economist.com/britain/2017/08/31/divorce-european-style>, Accessed: 21.11.2020.

Toygur Ilke, “Turkish constitutional referendum preview: A polarised society at a crossroads” <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/04/13/turkey-referendum-evet-hayir-erdogan/>, Accessed: 21.09.2018.

Yeni Şafak, “Erdoğan Insists on Turkish-Style Presidential System” <https://www.yenisafak.com/en/news/erdogan-insists-on-turkish-style-presidential-system-2089945>, Accessed: 03.10.2019.

# TÜRKİYE'DE POLİTİKA KURULLARININ İŞBİRLİKLİ YÖNETİŞİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ\*

## EVALUATION OF POLICY COUNCILS IN TURKEY REGARDING COLLABORATIVE GOVERNANCE

Cenay BABAĞLU\*\*

Onur KULAÇ\*\*\*

### ÖZET

Politika süreçlerinde aktif rol oynayan karar alıcılar, toplumda yer alan problemleri çözebilmek ve alternatif politikalar üzerinde çalışabilmek için iş birliği odaklı yönetişime daha fazla önem vermeye başlamıştır. Türkiye’de yeni hükümet sistemiyle birlikte hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları da farklı politika alanlarında hizmet veren yeni birer kamu politikası aktörü olarak bu bağlamda değerlendirilebilir. Çalışmanın temel amacı, politika kurullarının işleyiş, çalışma usulleri ve özellikle politika aşamalarındaki rolü ve katkısını, işbirlikli/işbirlikçi yönetişim (*collaborative governance*) çerçevesinde irdelemektir. Böylelikle, çalışma işbirlikli yönetişim, kamu politikası yapım süreci ve politika kurulları etkileşimi kapsamında alan yazındaki boşluğu doldurmaya adaydır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, işbirlikçi yönetişim, sivil katılım, politika aktörleri, kamu politikası

\* Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 17.10.2021

Makale kabul tarihi: 30.11.2021

\*\* Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: cenaybabaoglu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2935-0579>

\*\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Pamukkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,

E-posta: okulac@pau.edu.tr / ok\_625@usc.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5135-0356>

### **ABSTRACT**

*Decision-makers in policy processes have begun to pay great attention to collaborative governance to solve social problems and work on alternative policies. Presidential Policy Councils, which have been implemented with the new government system in Turkey, can also be evaluated in the context of collaborative governance as new public policy actors serving in different policy areas. The study's primary aim is to examine the functioning, working methods, and especially the role and contribution of policy councils in the framework of collaborative governance. To this end, this study is a candidate to fill the gap in the literature on collaborative governance, the public policy-making process, and policy council interaction.*

**Keywords:** *Presidential policy councils, collaborative governance, civic participation, policy actors, public policy*

## GİRİŞ

Kamu politikası alanı, toplumsal ihtiyaç ve taleplerin çeşitliliğinden dolayı geniş bir yelpazede yer almakta ve politika yapıcılar farklı politika alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir.<sup>1</sup> Öte yandan, hayata geçirilen politikalar doğrudan ya da dolaylı bir şekilde tüm vatandaşları etkilemektedir.<sup>2</sup> Bu nedenle, politika sürecine müdahil olan aktörlerin kamu yararını gözeterek sürece yön vermesi gerekmektedir. Uygulamaya konulan politikalar çoğu zaman birden fazla politika alanıyla ilişkili olabilmektedir. 21. yüzyıl ile birlikte birçok politika alanında önemli değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Dünyanın farklı coğrafyalarındaki hükümetler, politikalarına yön verirken hem yeni yönetim yaklaşımlarına hem de değişen politika süreçlerine uyum sağlamak durumunda kalmaktadır. Hizmet sunum biçimi ve aşamalarında da vatandaşların talep ve beklentilerini karşılayabilecek bir anlayış benimsenmektedir. Hayata geçirilen yasal düzenlemeler vasıtasıyla toplumdaki sorunların çözümü ve ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanması hedeflenmektedir. Halk tarafından yöneltilen istekler ya da hükümet tarafından tespit edilen problemlere ilişkin atılacak adımlar, bazı durumlarda zaman alabilmektedir. Koalisyon hükümetlerinin olduğu ya da uzlaşılı kültürünün ve pratiklerinin yaygın olmadığı ülkelerde, parlamento içi tartışmalar politika yapım aşama ve süreçlerinin aksamasına yol açmaktadır. Öte yandan, hükümet ile devlet başkanı arasındaki uyumsuzluk ya da fikir ayrılıkları da toplumda çözüm bekleyen sorunların ötelenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Başkanlık sisteminin mevcut olduğu ülkelerde yürütme yetkisine sahip olan başkana yardımcı ve danışmanlık görevi gören politika kurulları bu bağlamda önemlidir. Politika kurulları, başkanın gerekli gördüğü konularda kamu politikası oluşturulması ve yürütülmesi amacıyla alan uzmanı isimlerden oluşmaktadır. Türkiye açısından da politika kurullarının politika oluşturma sürecine odaklanması, kendi alanlarındaki projeleri ve kararları hızlı şekilde hayata geçirmeleri ve kurumlar arası eşgüdümün sağlanması, gelişen ve yenilenen Türk kamu yönetimi anlayışı açısından büyük önem ifade etmektedir.

Öte yandan karmaşık bir yapıya sahip olan kamu politikası yapım süreci sürekli yenilenen ve genişleyen küresel problemlerin de eklenmesiyle daha zorlu bir biçime bürünmüştür.<sup>3</sup> Hükümetlerin çeşitli alanlarda politika üretebilmele-

- 
- 1 Brian W Hogwood - Lewis A Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.
  - 2 Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, 4th edn, 1996, s.4.
  - 3 William N Dunn, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 6th edn, Routledge, 2018; Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Pearson Education, 2013; Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 3rd edn, 1997; Paul A Sabatier, *The Theories of the Policy Process*, Westview Press, 2nd edn, 2007.

ri ve dolayısıyla halkın refah seviyesinin iyileştirilebilmesi noktasında yeni bir yaklaşım benimsenmeye başlanmıştır. İşbirlikli yönetim yaklaşımı, hükümetler tarafından benimsenen ve özellikle müzakereyi ön plana çıkaran bir yaklaşımdır.

Bu çalışma kapsamında da bu noktalardan hareketle kamu politikası üretim sürecinde işbirlikli yönetim usulünün politika kurulları açısından nasıl işleyebileceği tartışılacaktır. Öncelikle işbirlikli yönetim yaklaşımının incelenmesi bu açıdan önceliklidir. Kamu politikası oluşturma sürecindeki aktörler ve nitelikleri, bu aktörlerin sürece yönelik katkıları da aynı açıdan irdelenecektir. Ardından Türkiye’de politika kurullarının nitelikleri ve kamu politikası oluşturulması sürecindeki katkı imkânları değerlendirilecektir. Son olarak iş birliği odaklı bir yönetim anlayışı açısından Türkiye’deki duruma dair çıkarımlarda bulunulacaktır.

## 1. İŞBİRLİKLI/İŞBİRLİKÇİ YÖNETİŞİM

Kamu politikasında karar alıcılar ve yöneticiler, karmaşık toplumsal problemleri çözebilmek için iş birliğine dayanan yönetim önemli bir yaklaşımdır. İşbirlikli yönetimin hâkim olduğu bu süreçlerde, kamu kurumları diğer kamu ve özel kuruluşlarla iş birliği yaparak politika ve programları geliştirir ya da uygular.<sup>4</sup> Küreselleşme, teknolojik ilerlemeler ve kamu yönetimdeki yeni perspektifler, dünyanın birçok ülkesinde işbirlikli yönetim anlayışının temel alındığı politikaların uygulanmasına imkân sağlamıştır.<sup>5</sup> Fikir birliğine dayanan karar alma sürecine, tüm paydaşlar politika tavsiyeleri sunmak ve uygulama aşamasına katkı sağlamak amacıyla aktif bir katılım sağlamaktadırlar.<sup>6</sup> Birçok örgütten ve sektörden aktörlerin yer aldığı işbirlikli yönetim yaklaşımında, politikaların şekillendirildiği ve müzakere edildiği aşamalarda etkinlik sağlanmaktadır. Öyle ki, işbirlikli yönetim dünya çapında kamusal problemlerin çözülmesinde kilit bir yaklaşım olarak ortaya çıkmış ve benimsenmiştir.<sup>7</sup> Söz konusu süreçte ortaya çıkan politika fırsat penceresinin, işbirlikli yönetim yaklaşımının hem önemini hem de gerekliliğini ortaya koyduğu ifade edilebilir.<sup>8</sup>

4 Nicola Ulibarri - Tyler A Scott, “Linking Network Structure To Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, C.27, S.1, 2017, s.163.

5 Naim Kapucu, Farhod Yuldashev ve Erlan Bakiev, “Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences”, *European Journal of Economic and Political Studies*, C.2, S.1, 2009, s.58.

6 Achim Lang, “Collaborative Governance in Health and Technology Policy: The Use and Effects of Procedural Policy Instruments”, *Administration & Society*, C.51, S.2, 2016, s.4.

7 Yong-Duck, Jung, Daniel, Mazmanian ve Shui- Yan Tang, “Collaborative Governance In the United States and Korea: Cases In Negotiated Policymaking and Service Delivery”, *International Review of Public Administration*, C.13, 2009, s. 8-9.

8 John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Pearson Education Limited,

İşbirlikli yönetim kavramı Avrupa Birliği’nin çeşitli ülkelerinde normatif ve kültürel olarak farklı şekillerde yorumlansa da,<sup>9</sup> temel bazı alıntılardan bahsetmek mümkündür. McGuire<sup>10</sup> kamu yönetiminde işbirlikli yaklaşımı, tek bir kurum ya da kuruluş tarafından çözümlenemeyen problemleri daha kolay şekilde çözebilmek için çok katmanlı ve aktörlü düzenlemelerin hayata geçirilme süreçlerinin kolaylaştırılması olarak ifade etmektedir. Ansell ve Gash ise işbirlikli yönetim kavramını;

“Bir veya daha fazla kamu kurumunun; sivil paydaşlarla uzlaşılı odaklı ve müzakereci bir biçimde kamu politikası oluşturmayı, uygulamayı veya kamu programlarını veya varlıklarını yönetmeyi amaçlayan toplu bir karar verme sürecine doğrudan dâhil ettiği bir yönetim düzenlemesi” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>11</sup>

Öte yandan işbirlikli yönetim, gerçekleştirilmesi başka şekilde mümkün olmayan kamusal amaçların hayata geçirilebilmesi için vatandaşları kamu kurumları, karar alıcıları, kamusal, özel ve sivil alanlarla yapıcı biçimde bütünleştiren kamu politikası karar verme süreç ve yapıları şeklinde ifade edilmektedir.<sup>12</sup> İşbirlikli yönetim kavramına ilişkin alan yazınında sıkça başvurulan ve atıf gösterilen tanımlar ve ifadeler incelendiğinde, işbirlikli yönetim yaklaşımında çok örgütlü düzenlemelerin, uzlaşılı odaklılığın, vatandaş katılımının ve resmi olmayan politika aktörlerinin önemine vurgu yapıldığı görülmektedir. Buna ek olarak, karmaşık politika süreçlerinin sadeleştirilmesi ve kolaylaştırılması da işbirlikli yönetim anlayışının önemli bir çıktısı olarak belirtilebilir.

Politika yapım sürecinde en iyi kararı almak kolay değildir. Bu bağlamda en iyi karar, nesnellik sağlayan çoğulcu kararlardır. İşbirlikçi yönetim sürecinde, farklı paydaşlar, kamu kurumları, devlet dışı kuruluşlar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların bir araya gelmesiyle uzun vadeli ve objektif çözüm alternatiflerine ulaşılabilir. Bu bağlamda, tüm sektörlerle etkileşim halinde olan paydaşlar, toplumsal sorunlara daha verimli ve etkin çözümler üretebilme kapasitesine sahip

---

2nd edn, 2014.

- 9 Agnes Batory ve Sara Svensson. *Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governance: Literature and Report Review*, Budapest: Center for Policy Studies, Central European University, 2017, s.15-18.
- 10 Michael McGuire, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review*, S.66, 2006, s. 33.
- 11 Chris Ansell ve Alison Gash. “Collaborative Governance In Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, C. 18, S.4, 2008, s. 544.
- 12 Kirk Emerson, Tina Nabatchi ve Stephen B. Balogh. “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, C.22, S.1, 2012, s.2.

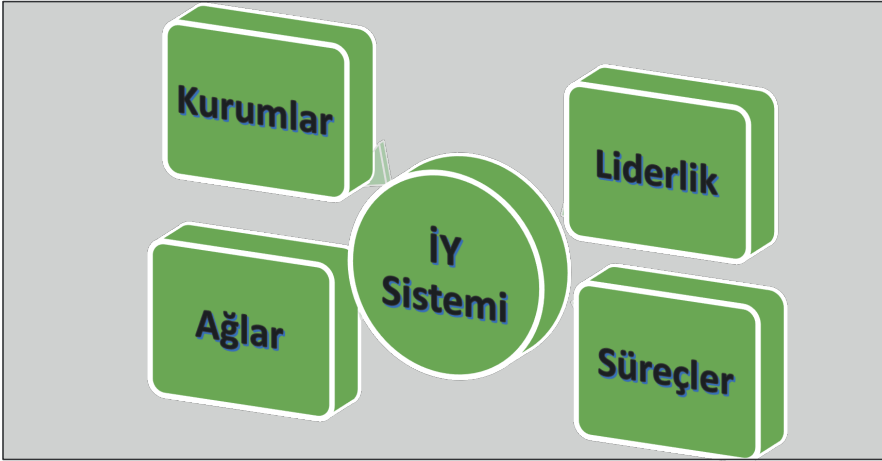
olur.<sup>13</sup> Böylelikle, karar alma süreçlerinde en iyi politika alternatifleri geliştirilerek daha rasyonel kararlar hayata geçirilmekte ve politika başarısı hedeflenmektedir.<sup>14</sup> Özellikle pandemi gibi olağandışı durumlarda ve kriz yönetimlerinde iş birliğine dayalı karar mekanizmalarının oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

İşbirlikli yönetişimin karmaşık sorunları çözme potansiyelinin yüksek olduğu, politika yapıcılar ve ilgili politika paydaşları tarafından ortaklığa daha fazla önem verildiği belirtilmektedir.<sup>15</sup> Bu yöntemle kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığında, işçi çalışma standartları, obezite, yolsuzluk ve birçok kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi politika çözümleri desteklenmektedir.<sup>16</sup> Buna ek olarak, devlet okullarındaki akademik performansın iyileştirilmesinden büyük altyapı projelerinin tasarlanması ve inşa edilmesine kadar günümüzün birçok probleminin çözülebilmesi bir dizi hükümet yetkilisi ve sivil toplum paydaşları arasında anlaşmayı ve iş birliğini gerektirmektedir.<sup>17</sup> Ayrıca sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, yoksulluğun azaltılması, küresel sağlık sorunlarının hafifletilmesi, yaşlı vatandaşların yaşam kalitelerinin artırılması, kentsel dönüşüm, bölgesel kalkınma, madde bağımlılığıyla mücadele, acil durum yönetimi, eğitim standartlarının yükseltilmesi, toplum refahının iyileştirilmesi ve genç işsizliğin azaltılması gibi meselelerin tek bir örgüt tarafından değil ilgili politika aktör ve paydaşlarının ortak hareket ve işbirliği sayesinde çözülebileceği ifade edilmektedir.<sup>18</sup> Dolayısıyla, işbirlikli yönetişim modelinin takip edilmesi ve kamu politikası süreçlerinde entegre edilmesi özellikle gelecek dönemlerdeki daha karmaşık problemlerin çözümü ve artan vatandaş beklentilerinin karşılanmasında işlevsel

- 
- 13 Kapucu, Yuldashev ve Bakiev, “Collaborative Public Management ...” s.48-49.
- 14 James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York: Hold, Rinehart and Winston, 1979; Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 4<sup>th</sup> edn, New York and London: Routledge, 2016; Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 14<sup>th</sup> Edition, New Jersey: Pearson Education, 2013; Michael Howlett ve Michael Ramesh, *Studying Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington: CQ Press, 1995; James. J. Gosling, *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*, New York: Pearson, 2004.
- 15 Alison Gash. “Collaborative governance” *Handbook on Theories of Governance* içinde, Yayına Hazırlayan: C. Ansell ve J. Torfing,, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing, 2016, s.464.
- 16 Simon Zadek. “Global Collaborative Governance: There Is No Alternative”, *Corporate Governance*, 2008, C.8, S.4, s. 374.
- 17 Stephen B. Page, “Integrative Leadership For Collaborative Governance: Civic Engagement In Seattle”, *The Leadership Quarterly*, 2010, C.21, S.2, s.246.
- 18 Denita Cepiku, “Collaborative Governance” *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration* içinde, Yayına Hazırlayan: T.R. Klassen, D. Cepiku ve T.J. Lah, 141-156. London, Routledge, 2017, s.141.

katkılar sunacaktır. İşbirlikli yönetim yaklaşımının başarılı olabilmesi için kurumları teşvik edecek, liderlik ederek destekleyecek, birbirine bağlı ağları birlikte ve ortak amaçlar için harekete geçirecek bir sistem kurulması da önceliklidir.<sup>19</sup> Bu sistem, aşağıda Şekil 1’de yer aldığı biçimde görselleştirilebilir:

**Şekil 1: İşbirlikli Yönetişim Sistemi**



**Kaynak:** Emerson, 2018: 5

Genel olarak bakıldığında işbirlikli yönetişimin ortaya çıkabilmesi daha doğru etkin bir yönetime dönüşebilmesi için üç temel gereklilik öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki doğru temellere dayanan bir iş birliği ve birliktelik algısının ortaya konması; ikinci olarak da ortak güdülerle hareket edilmesi ve ortak amaçların gerçekleştirilmesi için çaba gösterilmesidir. Son bir vurgu ise ortak eylemleri yapabilecek yetkinlik ve kapasitenin ortaya konabilmesidir. Ayrıca yönlendirici olacak güçlü bir liderlik sistemin işlevselliği açısından öne çıkartılan niteliklerdendir.<sup>20</sup> Carboni, vd. tarafından ağbağ analizleri yoluyla işbirlikli yönetimdeki etkinliğin sorgulandığı araştırmada da bireysel çıkarlar yerine ortak çıkarların öne çıkartıl-

19 Kirk Emerson, “Collaborative governance of public health in low- and middle-income countries: lessons from research in public administration”. *BMJ Global Health*, 2018, C.3, S.4, s.5.

20 Ansell ve Gash, *Collaborative Governance In Theory and Practise*, s.550; Julia Carboni, Saba Siddiki, Chris Koski, Akeem Sadiq. “Using Network Analysis to Identify Key Actors in Collaborative Governance Processes”, *Nonprofit Policy Forum*, 2017, C.8, S.2, s.143-144; Emerson, “Collaborative governance of public health ...”, s.5; Kirk Emerson - Tina Nabatchi. *Collaborative governance regimes*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2015; Kirk Emerson, Tina Nabatchi ve Stephen B. Balogh. “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, s.6-17.



ması ve temsilcilerin ortak amaçlar için çabalamalarının gereği görgül araştırmalar yoluyla ortaya konmuştur.<sup>21</sup> Bu kapsamda işbirlikli yönetişimin uygulamaya yansımalarına yönelik farklı çalışmalar yapılmıştır.<sup>22</sup> İşbirlikli yönetişim modeli dünyanın birçok ülkesinde farklı politika alanlarında ve uygulamalarında kullanılarak; başta sağlık ve teknoloji politikaları, sivil katılım, afet yönetimi ve göç gibi hususlarda kıymetli kazanımların elde edilmesini kolaylaştırmıştır.<sup>23</sup> Ayrıca bu çalışmalarda ABD ile Güney Kore ülkelerinin karşılaştırıldığı karşılaştırmalı araştırmalar olduğu gibi<sup>24</sup>, ABD’de politika kurullarına odaklanan çalışmalar da göze çarpmaktadır. Örneğin Koski ve diğerleri bu minvalde, ABD’deki Gıda Politika Kurulu’nu incelemiş ve temsil açısından işbirlikli yönetişimin işlevselliği bu kurul üzerinden tartışılmıştır.<sup>25</sup> Bassarab ve diğerleri de yine gıda politika kurulu üzerinden yönetişimci yaklaşımın demokratikliği üzerinde durmuştur.<sup>26</sup> Bu çalışma kapsamında da Türkiye’deki cumhurbaşkanlığı politika kurulları işbirlikli yönetişim yaklaşımı bağlamında kuramsal açıdan incelenecektir. Bu nedenle sonraki bölümde Türkiye örneğinde politika kurullarının nitelikleri tartışılacaktır.

- 
- 21 Carboni vd. “Using Network Analysis...”
- 22 Karen Bassarab, Jill K. Clark, Raychel Santo ve Anne Palmer, “Finding Our Way to Food Democracy: Lessons From Us Food Policy Council Governance”, *Politics and Governance*, 2019, C.7, S.4; Emerson, “Collaborative Governance of Public Health ...”, s.5; Kirk Emerson ve Tina Nabatchi, “Evaluating the Productivity Of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix”, *Public Performance & Management Review*, C.38, S.4, 2015; Jung vd., “Collaborative Governance In the United States and Korea...”; Koski vd., “Using Network Analysis ...”.
- 23 Min Seok Bang ve YunYoung Kim, “Collaborative Governance Difficulty and Policy Implication: Case Study of the Sewol Disaster In South Korea”, *Disaster Prevention and Management*, 2016, C.25, S.2, s.212; Emerson ve Nabatchi, “Collaborative...”; Lang, “Collaborative Governance...”; Giorgos Kallis, Michael Kiparsky and Richard Norgaard, “Collaborative Governance and Adaptive Management: Lessons From California’s CALFED Water Program”, *Environmental Science & Policy*, 2009, C.12, S.6, s.631; Sunhyuk Kim, “Collaborative Governance In South Korea: Citizen Participation In Policy Making and Welfare Service Provision”, *Asian Perspective*, 2010, C.34, S.3, s.165; Page, “Integrative Leadership...”; Tyler Scott, “Does Collaboration Make Any Difference? Linking Collaborative Governance To Environmental Outcomes”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2015, C.34, S.3, s.537; Safiye Özge Subaşı ve Büşra Metin, “Collaborative Planning and Governance in Urban Renewal: Community Based Neighborhood Development, Pınar Mahallesi, Sarıyer İstanbul” *Sketch, Journal of City and Regional Planning*, 2020, C.2, S.1.
- 24 Jung, Mazmanian ve Tang, “Collaborative Governance In the United States and Korea...”
- 25 Chris vd., “Representation in Collaborative Governance...”
- 26 Bassarab vd., “Finding Our Way to Food Democracy...”

## 2. BİR KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK POLİTİKA KURULLARI

Kamu politikası yapım süreci, bünyesinde çeşitli aktörleri barındırması ve ilgili süreçte farklı dinamiklerin etkisi altında olmasından dolayı karmaşık bir yapıya sahiptir. Resmi, sivil ve uluslararası aktörlerin yer aldığı politika süreci çoğu zaman uzun bir zaman diline yayılmaktadır. Politika aktörleri, kendi çalışma alanları ve yetkileri çerçevesinde politika sürecine etki etmektedir.<sup>27</sup> Başka bir deyişle, politika sürecinde yer alan aktörlerin, bazıları politika oluşturma ve kimileri de uygulama aşamasında daha baskın olmaktadır.<sup>28</sup> Kamu politikası sürecinin her aşamasında, kamu kurum ve kuruluşları çalışanları olarak ifade eden resmi aktörlerin yer aldığı görülmektedir.<sup>29</sup> Bu doğrultuda resmi aktörler, kanunlar ya da anayasadan aldıkları yetkiler vasıtasıyla politika sürecinde büyük öneme ve güce sahip olduğu belirtilmektedir.<sup>30</sup> Ana politika yapıcılar, özellikle sahip oldukları güç sayesinde, doğrudan düzenleme yapabilme yetkisine sahiptir. Tamamlayıcı nitelikteki politika yapıcılar ise ana politika yapıcılarla iş birliği halinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir.<sup>31</sup> Hükümetler, gündeme taşınacak konuların belirlenmesi ve politika sürecinin başlatılması noktasında başta baskı grupları olmak üzere alternatif politikalar üreten ve analizler ortaya koyan düşünce kuruluşlarından faydalanmaktadır.<sup>32</sup> Fakat, birçok aktörün yer aldığı söz konusu politika süreçlerinde, toplumsal problem ve ihtiyaçlar doğrultusunda kararların alınabilmesi ve hayata geçirilmesi çoğu zaman zor olmakta ya da mümkün olmamaktadır.

Türkiye’de 2018 yılında hayata geçirilen yeni hükümet sistemiyle birlikte, kamu yönetimi ve politikalarının işleyişinde önemli değişimler yaşanmıştır. Başta başbakanlığın kaldırılması olmak üzere, kamu yönetimi ve politika yapım süreçleri yeniden şekillendirilmiştir. Bu doğrultuda, cumhurbaşkanının politika süreç-

27 Ömer Faruk Köktaş, “Kamu Politikaları ve Politika Yapım Süreci” *Yönetim Bilimi Tarihsel Gelişim ve Kavramsal Çerçeve* içinde, Haz.: A Tuncer, M. F. B. Alodalı ve S Usta, Sakarya Yayıncılık, 2016, s. 266.

28 Veysel Eren - Ömer Fuad Kahraman, “Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar” içinde Yüksel Demirkaya, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, Hiper Yayın, 2018, s.78.

29 Anderson, *Public Policymaking...*, s.34-35.

30 Thomas A Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 4th edn, Routledge, 2016, s.108.

31 Elvettin Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi Sosyal ve Politika Dergisi*, S. 35, 2019, s.49.

32 Mete Yıldız - Mehmet Zahid Sobacı, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, 2013, s.24.

lerine daha etkin katılım göstermesinin ve kararnameler yoluyla düzenlemeler yapabilmesinin yolu açılmıştır. Vatandaşların talep ve beklentilerine ya da uzun yıllardır çözümsüz bekleyen toplumsal sorunlara, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile daha kısa sürede cevap verilebilmektedir. Sözü edilen sürecin daha verimli işletilebilmesi ve farklı politika alanlarında gelişim sağlanabilmesi noktasında, yeni hükümet sistemiyle birlikte kurulan Cumhurbaşkanlığı politika kurulları da yeni bir politika aktör olarak öne çıkmıştır.

Yerel yönetimler, sosyal politika, ekonomi, eğitim, teknoloji ve güvenlik gibi kritik politika alanlarında faaliyet gösteren kurullar, genel olarak iki farklı çerçevede çalışmalarını sürdürmektedir. Politika kurullarının öncelikli görevi, cumhurbaşkanının vermiş olduğu görevleri yerine yetirmek ve politika oluşturma sürecine katkı sunmaktır. Buna ek olarak, yürürlükte olan politikaların işleyişine dair politika çözümlenmeleri yapmak da politika kurullarının temel öncelikleri arasında yer almaktadır.<sup>33</sup> Bu açıdan, politika kurullarının hem politika oluşturma aşamasında hem de değerlendirme aşamalarında işlevsel bir görev üstlendikleri söylenebilir. Kamu politikası sürecinde, özellikle değerlendirme aşamasında, yapılan çalışmalar ve politika çözümlenmeleri yoluyla yeni problemler tespit edilebilmekte ve buna ilişkin çözüm önerileri geliştirilmektedir. Elde edilen çıktılar, analizler ve değerlendirmeler neticesinde, politika süreci döngüsünde yeniden başa dönülebileceği ve gündeme geliş aşamasından itibaren sürecin yeniden başlatılabileceği iddia edilebilir.<sup>34</sup> Bu nedenle, politika kurulları sorunlu politika alanlarının tespiti, problemlerin gündeme taşınması, politikaların yeniden şekillendirilmesi ve hatta oluşturulması aşamalarında rol üstlenebilecektir.<sup>35</sup>

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin yasal düzenlemeler doğrultusunda, kurulların “biret danışma birimi”, “yardımcı kuruluş” “danışma organı”, “danışma kurulu” olduğu belirtilmektedir. Öte yandan doktrinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın, önceki sistemde yer alan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi yardımcı ve danışma kurullarının yerine kurulduğu, kurul kararlarının icrai değil, istişari nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan politika kurullarının parlamenter sistemde yer alan yapılardan çok daha fazla ve farklı nitelikte görevleri ve yetkileri bulunmaktadır.

33 Cenay Babaoğlu-Onur Kulaç, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları” içinde Elvettin Akman, *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Nobel Yayıncılık, 2021, s.181.

34 Howlett - Ramesh, *Studying Public Policy...*, s.168; Werner Jann - Kai Wegrich, “Theories of the Policy Cycle” in F Fischer, G. J. Miller and M.S. Sidney (eds), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, 2007, s.53-54.

35 Savaş Zafer Şahin, “Kamu Politikası Analizi Perspektifinden Politika Kurullarına Yakından Bir Bakış”, Can Umut Çiner, *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler* içinde, Ankara Üniversitesi Yayınları, 2020, s.130.

Her ne kadar kurulların bu görev ve yetkileri icrai değil istişari nitelikte olsa da bakanlık ile kurum ve kuruluşların faaliyetlerini izleyebiliyor / denetleyebiliyor olması nedeniyle klasik bir danışma kurulunun varlığından söz edilemeyecektir. Bu nedenle kurulların politikaların oluşturulması açısından bir danışma işlevi olsa da politikaların izlenmesi ve denetlenmesi noktasında bir gözlemci statüsünden de bahsedilebilir.<sup>36</sup>

Kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma usul ve esaslarının açık bir şekilde belirlenmesi, ileriki süreçlerde daha sağlıklı politika uygulamaları açısından işlevsel bir nitelik taşımaktadır. Böylelikle, kurumların hem işleyiş hem de aktörler arası ilişkiler ağı yasal bir temele dayandırılmış olmaktadır. Türkiye’de yeni hükümet sistemiyle birlikte hizmet vermeye başlayan politika kurullarının çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılar 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile oluşturulmuştur. Politika kurullarının çalışma esas ve usulleri aşağıdaki şekliyle sıralanmaktadır (CBK-1, 33. Madde):

- *“Kurullar, alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışır ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirir.*
- *Kurullar, görev alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile yakın işbirliği içinde bulunur.*
- *Kurullar, kendi görev alanlarıyla ilgili olarak her türlü bilgi ve belgeyi ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından talep edebilir. Söz konusu talepler kurum ve kuruluşlarca öncelikle değerlendirilir.*
- *Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir.*
- *Kurullar, görev alanlarına giren konularla ilgili olarak çalışma grupları oluşturabilir.*
- *Birden fazla kurulun görev alanına giren hususlar genişletilmiş kurul toplantılarında ilgili kurullar tarafından müştereken çalışılır ve görüşler müştereken oluşturulur”.*

Kamu politikalarını belirlemede Cumhurbaşkanı ile birebir çalışacak kurullar, “politika yapım merkezi” olarak ifade edilmektedir. Kurullar aracılığı ile politikaların oluşturulacağı, Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen politikaların ise ba-

---

36 Ömer Faruk Erol, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.26, S.1, 2016, s.115.

kanlıklar tarafından uygulamaya geçirileceği, tüm bu süreçte son karar mercisinin Cumhurbaşkanlığı olduğu belirtilmektedir.<sup>37</sup> Politika kurullarının doğrudan Cumhurbaşkanlığı ile çalışması ve bu çerçevede faaliyetlerine yön vermesi işlevsellik adına kurulları güçlendirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değişen politika yapım sürecinde ve hatta uygulama aşamasında resmi aktörler arasındaki ilişki ağı politika başarısına doğrudan etki etmektedir. Politika kurullarının, başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile etkileşim halinde olması da politika süreçlerine olumlu katkılar sunmaktadır. Dolayısıyla kurullar, merkezi idareye rapor ve görüşleriyle yön vererek önerilerde bulunabilecektir. Sistemde ana politika yapıcılar, özellikle sahip oldukları güç sayesinde, doğrudan düzenleme yapabilme yetkisine sahiptir. Tamamlayıcı nitelikteki politika yapıcılar ise ana politika yapıcılarla iş birliği halinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir.

Politika kurullarına aynı zamanda, üretilen politikaların uygulamaya geçirilmesinde önem arz eden kalkınma planı, yıllık program, mali plan, sektörel plan ve programlar gibi planlamaya yönelik faaliyetlere ilişkin de yetki ve görev verilmiştir. 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 2’de ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 271’de belirtildiği üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “*Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle*” müştereken hazırlayacaktır.<sup>38</sup> Bu minvalde, politika kurullarının hem politika oluşturma aşamasında hem de değerlendirme aşamalarında planlayıcı ve kurgulayıcı yönde de görev üstlendikleri görülmektedir. Kamu politikası sürecinde, özellikle değerlendirme aşamasında, yapılan çalışmalar ve politika çözümlenmeleri sonucunda yeni problemler tespit edilebilmekte ve buna ilişkin çözüm önerileri geliştirilmektedir. Elde edilen çıktılar, analizler ve değerlendirmeler neticesinde, politika süreci dönüşünün devamlılığı sağlanabilecektir. Bu nitelikler ve kamu politikası sürecine yönelik katkılar açısından, kurulların yapısının işbirlikli yönetim açısından nasıl değerlendirilebileceği tartışılmalıdır.

## TARTIŞMA VE SONUÇ

İşbirlikli yönetim modelinin sağlıklı şekilde oluşturulabilmesi ve bu çerçevede politikalar üretilebilmesi için birtakım unsurların hayata geçirilebilmesi büyük

37 a.k., s.128

38 a.k., s.124

önem taşımaktadır. Aktörler arası bilgi alışverişi ve kesintisiz iletişimin tesis edilmesi işbirlikli yönetim anlayışının politika aşamalarına yansımaları daha elverişli hale getirmektedir. Politika yapım sürecinde politika kaynaklarından bilgiye erişim önemli bir önceliktir. Politika kaynakları sayesinde, politika taslaklarının hazırlanması ve hizmet sunumu daha etkin ve verimli şekilde yürütülebilmektedir. Politika kaynaklarının en önemlilerden biri olan bilgi kaynağına erişim hem zordur hem maliyetlidir.<sup>39</sup> Ancak politika kurullarının bilgi ve belge erişimlerinin Kararname ile güvence altında alınmış olması süreci daha kolay ve maliyetsiz hale getirmektedir. Politika kurullarının üyeleri arasında bilim insanlarının yer alması da politika çözümlerinin yapılması ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi süreçleri açısından avantaj sağlamaktadır. Öte yandan, politika kurulları bünyesinde eski bakan, bürokrat, iş adamı, sanatçı, gazeteci, mühendis ve doktor gibi meslek alanlarından üyelerin bulunması, özellikle kamu politikası danışmanlığı ve analistliği konusunda katkı sunabilecektir. Kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığında hazırlanacak politikaların başarı şansı ve uygulama aşamasındaki kabul düzeyi de artacaktır. İşbirlikli bir yönetim yapısı olabilecek bu yapıda her tür özel, kamu, sivil örgüt temsilcisinin olabilmesi, temsilci olmayan tüm gruplarla da görüşülebilmesi ve görüş alınması bu yapının yönetimsel niteliklerini güçlendirmektedir. Farklı çıkar gruplarının taleplerinin politikaya dönüşmesi ve uygulamaya geçebilecek politikaların halka aktarılmasında çoğulculuğun sağlanması daha karmaşık problemlerin çözümünde de katkı sağlayacaktır. Bu açıdan bakıldığında politika kurullarına yönelik yönetimsel bir yapılanma olduğu çıkarımında bulunulabilir. Akman, Ç. de politika kurullarının çalışma usullerinin ve esaslarının düzenlenmesinde yönetim yaklaşımının gözetildiğini ifade etmektedir.<sup>40</sup>

İşbirlikli politika oluşturma, bilgi paylaşımı, sürekli diyalog ve karşılıklı öğrenme için çeşitli forumların oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulacak forumlar sayesinde resmi ve sivil politika aktörleri arasında ağ bağları güçlendirilebilmektedir.<sup>41</sup> Politika aktörleri arasında sağlanan sözü edilen oluşum ve fırsatlar sayesinde daha çok iş birliğine dayalı ve yönetim ilkelerinin kullanıldığı bir kamu politikası süreci elde edilebilir. Kamu politikası yapım ve uygulama aşamalarında, resmi aktörlerin politika kaynaklarına sahip olması da önemlidir. Buna ek olarak, yabancı uzmanların söz konusu çalışmalara davet edilmesi, problemlerin daha farklı bir perspektiften çözümlenmesi ve birtakım politika tavsiyelerinin

39 Peter Knoepfel vd., *Public Policy Analysis*, The Policy Press, 2007, s.71-72.

40 Çiğdem Akman, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, 2019, C.6, S.3, s.668.

41 Christopher Ansell, Eva Sørensen ve Jacob Torfing, “Improving Policy Implementation Through Collaborative Policymaking”, *Policy & Politics*, 2017, C.45, S.3, s.481

elde edilebilmesi noktasında fayda sağlayabilecek bir yaklaşımdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında da Türkiye'ye davet edilen yabancı uzmanlar yapmış oldukları çalışmalar ile özellikle eğitim politikalarının şekillendirilmesinde büyük pay sahibi olmuştur. Örneğin ABD'li John Dewey<sup>42</sup> ve Alman Alfred Kühne<sup>43</sup> eğitim politikalarına ilişkin problemleri tespit ederek uzun vadeli çözüm önerileri geliştirmişlerdir.

İşbirlikli yönetim yaklaşımının kuramsal bağlamdaki temel niteliklerine bakıldığında yönlendirici liderliğin önemli bir öncelik olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının başında Cumhurbaşkanının bizatihi yer almasının, liderlik bağlamında kurulları güçlendirmektedir. Bir yandan kurulların niteliksel gücü artarken diğer yandan kurumsal anlamda güçlü bir yönlendiricinin başkanlık ediyor olması alan yazınında ifade edilen koşullardan ilkinin sağlandığını göstermektedir. Diğer taraftan Emerson'un ortaya koyduğu işbirlikli yönetim sistemi açısından kurumsal yapı, birlikte hareket eden aklar ve ortak amaçlar gibi girdilerin de politika kurulları bağlamında sağlandığı iddia edilebilir.<sup>44</sup> Kurulların alt politika başlıklarında bir araya gelmesi ortak ağların birlikte hareket etmesini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca bu kurulların bir kurumsal yapı içine dâhil edilmesi, düzenli toplantılar yapmaları ve kararnamede öngörülen ya da cumhurbaşkanı tarafından verilen hedefleri gerçekleştirmek adına çalışmaları, kuramsal bağlamda ön koşulların sağlandığını göstermektedir.

Alanyazındaki işbirlikli yönetime dair çalışmalar incelendiğinde kurallara dayalı bir iş birliği ve birliktelik, ortak güdü ve amaçlar ve ortak eylemler gibi başlıklar diğer gerekler olarak sıralanmaktadır. Türkiye'deki sistem incelendiğinde iş birliği temelinde kurumsal bir yapının ortaya konmuş olması, kurallara dayalı iş birliği modeli koşulunun sağlanması açısından önemli bir basamaktır. Öte yandan çalışma usullerinin net olmaması, farklı politika başlıklarında farklı verimlilik düzeylerinin sergilenmesi bu konuda bir eksiklik olarak belirtilmelidir. Aynı şekilde farklı politika başlıklarındaki ortak amaçlar, ortak güdümler ve bunlara dayalı olarak ortak eylem planları diğer gerekler açısından çıktılar olarak sayılabilir. Ancak her bir politika kurulunun aynı çıktılarını ortaya koyabildiği ya da ortak amaçlar adına hareket edebildiğini söylemek *-kamuoyuna yansıyan çalışmalar açısından bakıldığında-* çok mümkün değildir. Bu analizleri farklı politika kurulları adına yapabilmek için çıktılarının incelenmesi gereklidir, ancak çıktılarının henüz ne olduğu tam olarak izlenememektedir.

42 John Dewey, *Türkiye Maarifi Hakkında Rapor*, Devlet Basımevi, İstanbul, 1939.

43 Mustafa Özodaşık, *Cumhuriyet Döneminde Yeni Bir Nesil Yetiştirme Çalışmaları: 1923-1950*, Çizgi Kitabevi, 1999; Kansu Şarman, *Türk Prometheler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2006, s.16-17.

44 Emerson, "Collaborative governance...".



Politika kurullarının en önemli görevlerinden birisi hem sanat hem de zanaat olan politika çözümlenmeleridir.<sup>45</sup> Politika kurul üyelerinin çeşitliliği dolayısıyla ortaya çıkan farklı bakış açıları ve perspektifler daha işlevsel ve gelecek odaklı olmalıdır. Çeşitli paydaşların yer aldığı toplantılarda hem yönetim anlayışı tesis edilebilmekte hem de yapılacak faaliyetlere ilişkin plan, program ve yol haritaları hazırlanmaktadır. Benzer biçimde küreselleşme ve uluslararası kuruluşların etkileriyle birlikte değişen dünyada, ülkelerin gelecekteki fırsat ve krizlere eskiye nazaran daha hazırlıklı olmaları gerekmektedir. Özellikle içindeki bulunan yaygın salgın süreci, ülkelerin yönetim ve politika oluşturma alışkanlıklarında ciddi değişikliklere yol açmaktadır. Bu bağlamda, ülkelerin gelecek stratejilerini tasarlarken ya da politikalarını şekillendirirken daha ön alan bir planlama yaklaşımıyla hareket etmeleri önemli kazanımlar elde edilmesi imkânını sağlayabilir.<sup>46</sup> Bu nedenle, politika yapım ve değerlendirme süreçlerinin daha işlevsel, verimli ve uzlaşılı odaklı olması beklenmektedir.

Knoepfel ve arkadaşları politika kaynaklarına ilişkin yaptıkları vurguda, bilgi, finansal ve insan kaynaklarından bahsetmektedirler.<sup>47</sup> Hayata geçirilen politikaların başarılı ve sorunsuz şekilde uygulanması büyük ölçüde kamudaki personel kaynağına dayanmaktadır. Bu yüzden politika yapımcıların ilgili politika aşamalarında ortaya koydukları çabaların başarıyla sonuçlanabilmesi için personel kaynağının da tatminkâr düzeyde olması beklenmelidir. Politika kurullarının kendi insan kaynağına sahip olmaması ve Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisindeki personelden destek alması kurumsal devamlılık ve kültür açısından bir dezavantajdır. Aynı şekilde mali kaynaklar yönünden de bir eksiklikten söz edilebilir. Doğrudan Cumhurbaşkanı başkanlığında yer alan kurulların uygulamada bu dezavantajları yaşamayacağı iddia edilse de politikaların sürdürülebilirliği ve denetimi açısından sorunlar çıkabilecektir.

Politika kurulların bir diğer katkısı politikaların vatandaşlara aktarılması ve vatandaş taleplerinin karara dönüşmesi noktasında olacaktır. Kurul üyelerinin yapacağı bilgilendirmeler ve öneriler çerçevesinde halkın daha fazla bilgilendirilmesi sağlanabilir. Kamu politikalarının başarılı şekilde uygulanabilmesinde halk desteği büyük önem taşımaktadır.<sup>48</sup> Dolayısıyla, politika kurul üyelerinin katkıları ile

45 David Bromell, *The Art And Craft of Policy Advising: A Practical Guide*, Springer 2017; Radha Krishan Sapru, *Public Policy Making: Art and Craft of Policy Making*, Phi Learning 2010; Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan Press, 1980.

46 Russel L Ackoff, *Redesigning the Future: Systems Approach to Societal Problems*, John Wiley and Sons Inc, 1974.

47 Knoepfel vd., *Public Policy...*, s.66-69.

48 Bkz. Gosling, *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*; Peters, *American*



halkın da desteği kazanılarak politikaların daha başarılı şekilde uygulanması sağlanabilir. Hem katılımcılık hem iş birliği imkânları açısından bu bilgilendirme faaliyetleri iki türlü işlev görecektir. Öncelikle gündeme getirme aşamasında katılımcılığın sağlanması ve halk taleplerinin ya da farklı sektör temsilcilerinin önerilerinin politika çıktısı haline dönüşmesi olasılığı artmaktadır. Diğer taraftan uygulama aşamasında politikaların halka aktarılması açısından farklı grupların temsilcilerinin yer alması politika başarısı açısından anlam kazanmaktadır. Politika kurulları bünyesinde farklı meslek gruplarından temsilcilerin olması kamu politikası çözümlenmeleri açısından kıymetlidir. Danışma ve denetim rolü nedeniyle sivil alandan gelen politika eleştirilerini inceleyebilmesi nedeniyle katılımcı bir politika oluşturma sürecinden, ayrıca bir tür kamu politikası denetçisi rolünden bahsedilebilir.

Politika kurullarının kurgusundan ve teşkilatlanmasından kaynaklı tüzel kişilik, bütçe, personel gibi kurumsal eksiklikler bazı dezavantajlar doğursa da yapının esnek bir modelde biçimlenmiş olması hareket kabiliyetini arttırmaktadır. Bu açıdan politika kurgusunda istişarî ve politika uygulamasında teftiş yetkiler, tedricî politika sürecinde katkı sunan bir nitelik sağlayacaktır. Kamu yönetimi alan yazınında özellikle son dönemde öne çıkan işbirlikli yönetim yaklaşımı ile Türkiye’de yeni hükümet sistemiyle birlikte hayata geçirilen ve yeni bir politika aktörü olan Cumhurbaşkanlığı politika kurulları incelendiğinde kuram ve uygulama arasındaki kurumsal benzerlikler yanında uygulama odaklı farklılıklar da bulunmaktadır. Kuramsal nitelikler ele alındığında kurulan yapıların, öncelikli gerekler olarak tanımlanan girdileri ve nitelikleri taşıdığı söylenebilir. Öte yandan politika kurulların ayrı ayrı tekil örnekler olarak ele alınması, farklı kurulların faaliyetleri üzerinden çıktılar yoluyla ve uygulama analizleriyle işbirlikli yönetimin işlevselliğinin tartışılması da alan yazın açısından faydalı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 11.12.2020).
- Ackoff, Russel L., *Redesigning the Future: Systems Approach to Societal Problems*, New York: John Wiley and Sons Inc., 1974.
- Akman, Çiğdem, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, 2019, C. 6, S. 3, ss. 659-676.
- Akman, Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi Sosyal ve Politika Dergisi*, 2019, C. 15, S. 1, ss. 35-54.
- Anderson, James E., *Public Policymaking: An Introduction*, 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Hold, Rinehart and Winston, 1979.
- Ansell, Chris. ve Gash, Alison, “Collaborative Governance In Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, C. 18, S. 4, ss. 543-571.
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva ve Torfing, Jacob, “Improving Policy Implementation Through Collaborative Policymaking”, *Policy & Politics*, 2017, C. 45, S. 3, ss. 467-486.
- Babaoğlu, Cenay ve Kulaç, Onur, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları” İçinde *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Yayına Hazırlayan: Akman, E., 179-199. Ankara: Nobel, 2021.
- Bang, Min Seok ve Kim, YunYoung, “Collaborative Governance Difficulty and Policy Implication: Case Study of the Sewol Disaster In South Korea”, *Disaster Prevention and Management*, 2016, C. 25, S. 2, ss. 212-226.
- Bassarab, Karen, Clark, Jill K., Santo, Raychel ve Palmer, Anne, (2019). “Finding Our Way to Food Democracy: Lessons From Us Food Policy Council Governance”. *Politics and Governance*, 2019, Cilt. 7, Sayı. 4, ss. 32-47.
- Batory, Agnes ve Svensson, Sara, *Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governance: Literature and Report Review*, Budapest: Center for Policy Studies, Central European University, 2017.
- Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 4<sup>th</sup> Edition, New York and London: Routledge, 2016.

- Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York: M. E. Sharpe, 2005.
- Bromell, David, *The Art And Craft of Policy Advising: A Practical Guide*, Switzerland: Springer, 2017.
- Carboni, Julia, Siddiki, Saba, Koski, Chris ve Sadiq, Abdul-Akeem, “Using Network Analysis to Identify Key Actors in Collaborative Governance Processes”, *Nonprofit Policy Forum*, 2017, Cilt. 8, Sayı. 2, ss. 133-145.
- Cepiku, Denita, “Collaborative Governance” İçinde *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration*, Yayına Hazırlayan: Klassen, T. R., Cepiku, D. ve Lah, T. J., 141-156. London, Routledge, 2017.
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 6<sup>th</sup> Edition, New York: Routledge, 2018.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, 14<sup>th</sup> Edition, New Jersey: Pearson Education, 2013.
- Emerson Kirk, “Collaborative governance of public health in low- and middle-income countries: lessons from research in public administration”. *BMJ Global Health*, 2018, Cilt. 3, Sayı. 4, ss. 1-9
- Emerson, Kirk ve Nabatchi, Tina, *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015.
- Emerson, Kirk ve Nabatchi, Tina, “Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix”. *Public Performance & Management Review*, , C. 38, S. 4, 2015, ss. 717-747.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina ve Balogh, Stephen, “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, C. 22, S. 1, 1-29.
- Eren, Veysel. ve Kahraman, Ömer Fuad, “Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar” İçinde *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, Yayına Hazırlayan: Demirkaya, Y., 71-98. İstanbul: Hiper Yayın, 2018.
- Erol, Ömer Faruk, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 2020, C. 26, Sayı 1, ss. 107-130
- Gash, Alison, “Collaborative governance” İçinde *Handbook on Theories of Governance*, Yayına Hazırlayan: Ansell, C. ve Torfing, J., Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing, 2016.

- Gosling, James J., *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*, New York: Pearson, 2004.
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3rd Edition, Hemel Hempstead Hertfordshire: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1997.
- Hogwood, Brian W ve Gunn, Lewis A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, New York: Oxford University Press, 1984.
- Howlett, Michael ve Ramesh, Michael, *Studying Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington: CQ Press, 1995.
- Jann, Werner ve Wegrich, Kai, “Theories of the Policy Cycle” İçinde *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, Yayına Hazırlayan: Fischer, F., Miller, G. J. ve Sidney, M.S., 43-62. Florida, CRC Press, 2007.
- Jung, Yong-Duck, Mazmanian, Daniel ve Tang, Shui-Yan, “Collaborative Governance In the United States and Korea: Cases In Negotiated Policymaking and Service Delivery”, *International Review of Public Administration*, 2009, C. 13(sup1), ss. 1-11.
- Kallis, Giorgos, Kiparsky, Michael ve Norgaard, Richard, “Collaborative Governance and Adaptive Management: Lessons From California’s CALFED Water Program”, *Environmental Science & Policy*, 2009, C. 12, S. 6, ss. 631-643.
- Kapucu, Naim, Yuldashev, Farhod ve Bakiev, Erlan, “Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences”, *European Journal of Economic and Political Studies*, 2009, C. 2, S. 1, ss. 39-60.
- Kim, Sunhyuk, “Collaborative Governance In South Korea: Citizen Participation In Policy Making and Welfare Service Provision”, *Asian Perspective*, 2010, C. 34, S. 3, ss. 165-190.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> Edition, Essex: Pearson Education Limited, 2014.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frederic ve Hill, Michael, *Public Policy Analysis*, Bristol: The Policy Press, 2007.
- Koski Chris, Siddiki Saba, Sadiq Abdul-Akeem ve Carboni Julia, “Representation in Collaborative Governance: A Case Study of a Food Policy Council”. *The American Review of Public Administration*. 2018, Cilt. 48, Sayı. 4, ss. 359-373.
- Köktaş, Ömer Faruk, “Kamu Politikaları ve Politika Yapım Süreci” İçinde *Yönetim Bilimi Tarihsel Gelişim ve Kavramsal Çerçeve*, Yayına Hazırlayan: Tuncer, A., Alodalı, M. F. B. ve Usta, S., 261-270. Sakarya: Sakarya Yayıncılık, 2016.

- Lang, Achim, “Collaborative Governance In Health and Technology Policy: The Use and Effects of Procedural Policy Instruments”, *Administration & Society*, 2016, C. 51, S. 2, ss. 272-298.
- Maarif Vekilliği. *John Dewey: Türkiye Maarifi Hakkında Rapor*, Devlet Basımevi, İstanbul, 1939.
- McGuire, Michael, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review*, 2006, S. 66, ss. 33-43.
- Özodaşık, Mustafa, *Cumhuriyet Döneminde Yeni Bir Nesil Yetiştirme Çalışmaları: 1923-1950*, Konya: Çizgi Kitabevi, 1999.
- Page, Stephen, “Integrative Leadership For Collaborative Governance: Civic Engagement In Seattle”, *The Leadership Quarterly*, 2010, C. 21, S. 2, ss. 246-263.
- Peters, Guy, *American Public Policy: Promise and Performance*, 4<sup>th</sup> Edition, Washington DC: CQ Press, 1996.
- Ringquist, Evan J., “Does Regulation Matter? Evaluating the Effects of State Air Pollution Control Programs”, *The Journal of Politics*, 1993, C. 55, S. 4, ss. 1022-1045.
- Sabatier, Paul A., *The Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Colorado: Westview Press, 2007.
- Sapru, Radha Krishan, *Public Policy Making: Art and Craft of Policy Making*, New Delhi: Phi Learning, 2010.
- Scott, Tyler, “Does Collaboration Make Any Difference? Linking Collaborative Governance To Environmental Outcomes”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2015, C. 34, S. 3, ss. 537-566.
- Subaşı, Safiye Özge ve Metin, Büşra, “Collaborative Planning and Governance in Urban Renewal: Community Based Neighborhood Development, Pınar Mahallesi, Sarıyer İstanbul”, *Sketch, Journal of City and Regional Planning*, 2020, C. 2, S. 1, ss. 24-39.
- Şahin, Savaş Zafer, “Kamu Politikası Analizi Perspektifinden Politika Kurullarına Yakından Bir Bakış”, içinde. *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler*, Yayına Hazırlayan: Can Umut Çiner, s. 127-146, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 685, 2020.
- Şarman, Kansu, *Türk Prometheler*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.

Ulibarri, Nicola ve Scott, Tyler A., “Linking Network Structure To Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, C. 27, S. 1, ss. 163-181.

Wildavsky, Aaron, *The Art and Craft of Policy Analysis*, London: Macmillan Press, 1980.

Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, 2013.

Zadek, Simon, “Global Collaborative Governance: There Is No Alternative”, *Corporate Governance*, 2008, C.: 8, S. 4, ss. 374-388.



# TÜRKİYE'DE SİBER GÜVENLİK: YASAL VE KURUMSAL ALTYAPI\*

## CYBER SECURITY IN TURKEY; LEGAL AND INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE

H. Alpay KARASOY\*\*

Pelin BABAĞLU\*\*\*

### ÖZET

Başlangıçta askeri faaliyetlerin bir ürünü olan ağ teknolojileri, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte 1990'lı yıllardan itibaren sivilleşmeye başlamıştır. Sonrasında bu alanı destekleyen ve geliştiren teknolojilerle birlikte ağ teknolojileri; geniş insan kitlelerinin ilgisini çeken, hayatlarını kolaylaştıracak, zamandan tasarruf ettirecek kolaylıklar sağlayan ancak büyük tehlikeleri de barındıran bir alan olarak doğmuştur. Böylelikle bu tehditlere karşı savunma mekanizmaları olarak siber güvenlik mekanizmaları doğmuştur. Bu çalışma kapsamında Türkiye'deki siber güvenlik çalışmaları mevzuat ve kurumsal yapılar bağlamında ele alınmıştır. Öncelikle bu alandaki çalışmalar ve hukuki boyutları değerlendirilmiş, ardından sorumlu kurumlar incelenmiştir. Yasal ve kurumsal altyapı üzerinden yapılacak çıkarımlarla öneriler geliştirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Dijitalleşme, siber güvenlik, teknoloji, siber savunma

\* Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 05.10.2021

Makale kabul tarihi: 24.11.2021

\*\* Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İİBF, SBKY

E-posta: [alpaykarasoy@hotmail.com](mailto:alpaykarasoy@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3813-2960>

\*\*\* Öğr. Gör. Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Uzaktan Eğitim MYO

E-posta: [peлинbabaoglu@isparta.edu.tr](mailto:peлинbabaoglu@isparta.edu.tr)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7542-1323>



## **ABSTRACT**

*Network technologies, which were initially a product of military activities, have become civilian since the 1990s with the end of the Cold War. Together with the technologies that support and develop this field, network technologies have emerged that attract the attention of large masses of people, provide conveniences that will make their lives easier and save time, and excellent harbor dangers. Thus, cyber security mechanisms have emerged as defense mechanisms against these threats. Within the scope of this study, cyber security studies in Turkey are discussed in the context of the legislation and institutional structures. First, the studies in this field and their legal dimensions were evaluated, and then the responsible institutions were examined. Finally, suggestions have been developed with the inferences to be made from the legal and institutional infrastructure.*

**Keywords:** *Digitalization, cyber security, technology, cyber defense*

## GİRİŞ

18. yüzyıla damgasını vuran “Aydınlanma Hareketi” felsefi yaklaşımlarıyla eskinin geleneksel ve dogmatik düşünüş biçimini temellerinden sarsmıştır. Avrupa’da gelişen ve etkisini tüm dünyada hissettiren bu hareketin, deney ve gözleme affettiği değer ile “bilginin otoritesi” teolojik metinler, kilise ve ruhban sınıfı olmaktan çıkmış akıl, deney ve gözlemin ta kendisi olmuştur.<sup>1</sup> Aydınlanma hareketiyle bilimsel gelişmelerin iş birliği ve bunların birbirlerine karşılıklı olarak ivme kazandırmasının en önemli meyvesinin, 19. yüzyılda gerçekleşen endüstri devrimi olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki bir süreç olan aydınlanma hareketi, endüstri devriminin aynı zamanda bir sonucudur.<sup>2</sup> Endüstri devrimine kadar yaşanan teknolojik gelişmeler genel olarak dar bir alanda etki oluştururken endüstri devrimi, dünya çapında büyük kitlelerin hem ekonomisini hem de sosyal yaşantısını etkilemiştir.<sup>3</sup> Öyle ki kırsal kesimden kentlere büyük göçler yaşanmış kırsalla kent arasındaki çizgi belirginleşmiş, dünyanın “ekonomi lokomotif”i tarım olmaktan çıkıp devasa endüstri kuruluşları olmuştur. O halde bu döneme “Sanayi Çağı” demek ve yaşanan tüm bu gelişmelerin; akıl, deney ve gözleme dayanan bilgi aktarımının sonucu olarak insan hayatında sosyal, ekonomik ve kültürel devrimler olduğunu söylemek hiç de yanlış olmayacaktır. Ancak insanoğlunu doğrudan etkileyen bu çarpıcı değişim ve dönüşüm süreci durulmayacaktır. 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde dünya, endüstri devriminin de önemli etkisinin var olduğu bilinen iki büyük savaş geçirmiştir. Bu savaşların etkisiyle dünyanın merkezinde yer alan kadim denilebilecek devletler gücünü yitirmiş iki yeni ve büyük süper güç ortaya çıkmıştır: Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB). Dünya, döneminin üst düzey teknolojisiyle donatılmış silahlarla gözle görülebilir, etkisi doğrudan hissedilebilen savaşları atlattıktan sonra meydana çıkan bu iki süper gücün birbirleriyle temasa geçmeden gerçekleştirdikleri olağanüstü silahlanma ve askeri modernizasyon yarışına şahit olmuştur. İşte bu yarış haline Soğuk Savaş adı verilmekte olup bu dönemde ortaya konulan teknolojiler özellikle de ağ teknolojileri, siber uzay alanının temellerini atmıştır.<sup>4</sup> Nihayet aydınlanma hareketinin

- 
- 1 Yaşar Salihpaşaoğlu, *Din ve Devlet Arasında İktidar Mücadelesi: Avrupa Örneği*, Adalet Yayınevi, 4.Baskı, Ankara, 2018, s. 145-149.
  - 2 Ayşe Usta, “Aydınlanma Düşüncesine Kısa Bir Bakış”, *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi*, S. 1, s. 88, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1673364>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.
  - 3 Raşit Şahin, “Sanayi Devrimi Osmanlı İmparatorluğu’nda Neden Başlamadı?”, *Business, Economics and Management Research Journal – BEMAREJ*, C. 2, S. 1, s. 2, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/726651>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.
  - 4 Ali Burak Darcılı, “Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Analizi: Türkiye’nin Potansiyel Siber Güvenlik Stratejisi”, *TESAM Akademi Dergisi*, C. 6, S. 2, s. 11.

ilk temsilcilerinin dahi hayal edemeyeceği, bilgiyi tam anlamıyla orijininde tutan yeni bir çağın başladığı söylenebilecektir: Bilgi Çağı.<sup>5</sup> Siber tehditlerin hedefinde yukarıda da belirttiğimiz üzere bireylerden devletlere kadar tüm gerçek ve tüzel kişiler olduğundan siber güvenlik, bireylerin olduğu kadar diğer tüm tüzel kişilerin de gereksinimi olmuştur. Ayrıca gelişen yeni teknolojilerle ortaya çıkan veri meselesi de ayrı bir güvenlik başlığı halini almıştır.<sup>6</sup> Gartner Araştırma ve Danışmanlık şirketine göre; dünya siber güvenlik sektörü pazar hacmi, 2019 yılında artan saldırılara rağmen bir önceki yıla nazaran yüzde 2,4 büyüyerek 124 milyar dolara yükselmiştir.<sup>7</sup> Bilhassa devletler bu konuyu ulusal güvenlik açısından program ve politikalarına taşımıştır. Türkiye de 1990'lı yıllardan itibaren bu kapsamda program, eylem planı ve politikalar gerçekleştirmektedir. Bu yolda önemli adımlar atılmıştır.<sup>8</sup> Bu çalışma kapsamında siber güvenlik alanında atılan adımlar ve mevzuat düzenlemeleri odaklı bir şekilde Türkiye'nin güncel durumu incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle siber güvenliğe dair kavramlar ve alanın gelişimi incelenmiş, ardından düzenlemeler ve kurumsal yapılar ele alınmıştır.

## 1. SİBER GÜVENLİĞİN TARİHÇESİ VE BAZI TEMEL TANIMLAR

ABD Savunma Bakanlığı'nın girişimleri sonucunda kurulan Gelişmiş Savunma Araştırmaları Birimi ARPA'nın, 1969 yılında ortaya çıkardığı yeni iletişim sistemi olan internet teknolojisinin tüm dünyaya yayılmasından sonra meydana gelen veri iletişimine yönelik birtakım saldırılar, söz konusu sanal dünyanın güvenliğinin yani siber güvenliğin sağlanmasının uluslar açısından zorunlu olduğu sonucunu ortaya çıkarmıştır.<sup>9</sup> Siber güvenlik kavramını incelemeden önce bu kavramın üst çatısını oluşturan siber uzay ve alt kavramlarının uluslararası çevrelerce nasıl tanımlandığını ve Türkiye cephesinde de bu kavramın nasıl anlaşıldığını kavramak siber güvenliği anlama noktasında yerinde olacaktır.

- 5 Mustafa Ünver vd., "Siber Güvenliğin Sağlanması: Türkiye'deki Mevcut Durum ve Alınması Gereken Tedbirler", *ANKARA: BTK*, s. 1, [https://www.academia.edu/24841538/Ulusal\\_Siber\\_G%C3%BCvenli%C4%9Fin\\_Sa%C4%9Flanmas%C4%B1](https://www.academia.edu/24841538/Ulusal_Siber_G%C3%BCvenli%C4%9Fin_Sa%C4%9Flanmas%C4%B1), Erişim Tarihi: 30.04.2021.
- 6 Levent Memiş – Melikali Güç, "Akıllı Kentlerde Verinin Gizliliği ve Güvenliği: İlkeler ve Yaklaşımlar", *Güvenlik Bilimleri Dergisi, UGK Özel Sayısı*.
- 7 *Hürriyet*, Yerli Siber Güvenlik Şirketlerinin Küresel Arenadaki Durumu Nasıl?, <https://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/yerli-siber-guvenlik-sirketlerinin-kuresel-arenadaki-durumu-nasil-41250148>, Erişim Tarihi: 24.04.2021.
- 8 Mustafa Afyonluoğlu, "Siber Güvenlik ve Kamu Politikaları", *Teknoloji ve Kamu Politikaları Kitabı*, 379-411, (Ed.: Mete Yıldız-Cenay Babaoğlu), Gazi Kitabevi, Ankara, 2020, s. 401., Darıcı, "Türkiye'nin Siber ...", s.15, Hilal Başak Kılıcı, "Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikaları", *Cyberpolitik Journal*, C. 5, S. 9, s.2, <http://cyberpolitikjournal.org/index.php/main/article/download/7/7/13>, Erişim Tarihi: 27.04.2021.
- 9 Afyonluoğlu, "Siber Güvenlik...", s. 382-383.

## 1.1. Siber Uzay

Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığı tarafından siber uzay ve kapsamı; bilgi teknolojilerinin altyapıları olan, internet, iletişim ağları, bilgisayar sistemleri, gömülü işlemci ve kontrol birimlerinden meydana gelen birbirine bağlı ağların oluşturduğu bilgi ortamındaki küresel alanı kapsar şeklinde tanımlanmıştır.<sup>10</sup> Siber uzay kavramının içine insanların da dâhil edildiği bir başka tanım ise NATO'ya aittir. Söz konusu tanımda siber uzay; ağ teknolojilerinin ürünü olan bir sayısal dünya olarak insan ve bilişim teknolojilerinin bir arada olduğu sanal dünya şeklinde açıklanmıştır.<sup>11</sup> Bünyesinde internetin de olduğu fakat yalnızca interneti kapsamayan bu olgunun<sup>12</sup> bilişim sistemleri, iletişim ağları ve bunun sonucunda ortaya çıkan insan ürünü bilgi ortamının tamamını kapsayan çatı bir kavram olarak ön plana çıktığı görülmektedir.

2020 yılında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı koordinatörlüğünde Türkiye'nin son Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı (2020-2023) hazırlanmış, 29 Aralık 2020 tarihinde kamuoyuna sunulmuştur.<sup>13</sup> Türkiye Devleti ve siyasi iktidarının olaya bakış açısı hakkında önemli bilgiler sunan bu belgede siber uzay, Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığının yaptığı tanımla paralel olarak; “doğrudan ya da dolaylı olarak internete, elektronik haberleşme ve bilgisayar ağlarına bağlı olan tüm sistem ve hizmetler” şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye'nin aynı konuda bir önceki eylem planı olan 2013-2014 Eylem Planı'nda siber uzay kavramı yerine eş manada siber ortam kavramı kullanılmış olup siber ortam; “*tüm dünyaya ve uzaya yayılmış durumda bulunan bilişim sistemlerinden ve bunları birbirine bağlayan ağlardan oluşan ortam*” olarak nitelendirilmiştir.<sup>14</sup> Her iki eylem planı da söz konusu kavrama aynı yerden bakmaktadır. NATO'nun siber uzay kavramının kapsamına insanı da dahil etmesi düşünüldüğünde ve bunun yerinde bir eklemleme olduğu ön kabulüyle Türkiye'nin hazırlamış olduğu eylem planlarında bu noktaya da eğilmesi gerekmektedir. Zira insan faktörü, günümüz dünyasında siber uzayın ayrılmaz bir parçası ve önemli bir etkileyicisidir.

10 Aşır Sertçelik, “Siber Olaylar Ekseninde Siber Güvenliği Anlamak”, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 3, s. 25, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mad/issue/35779/443816>, Erişim Tarihi: 08.05.2021.

11 *Siber Ortamla İlgili Kullanılan Kavramlar*, <http://www.certbylab.com/blog/siber-kavramlar>, Erişim Tarihi: 03.05.2021.

12 Sertçelik, “Siber Olaylar...”, s.26.

13 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı 2020-2023*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/ulusal-siber-guvenlik-stratejisi-ep-2020-2023.pdf>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.

14 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-planı-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2021.

## 1.2. Kritik Altyapı

2020-2023 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı'nda kritik altyapı: “İşlediği bilginin/verinin gizliliği, bütünlüğü veya erişilebilirliği bozulduğunda can kaybına, büyük ölçekli ekonomik zarara, ulusal güvenlik açıklarına veya kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek bilişim sistemlerini barındıran altyapılar” şeklinde tanımlanmıştır. Avrupa Birliği Komisyonunun yaptığı tanımda kritik altyapı; herhangi bir aksama, zarar görme, yetersiz kalma yahut yok edilme durumunda, ülke bireylerinin sağlığını, emniyetini, sosyal fonksiyonlarını, ekonomi ve refahını önemli ölçüde etkileyebilecek sistem ya da bu sistemdeki ilgili parçalar şeklinde tanımlanmıştır.<sup>15</sup>

Kritik altyapı sektörleri Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı'nın 5. maddesine, aynı zamanda mülga Siber Güvenlik Kurulunun 20 Haziran 2013 tarihli 2 sayılı kararına göre şu şekilde listelenir;

- Kritik Kamu Hizmetleri
- Ulaştırma
- Enerji
- Bankacılık ve Finans
- Su Yönetimi
- Elektronik Haberleşme.<sup>16</sup>

Listede bulunan kritik altyapı sektörleri, yapı ve işleyişlerine göre farklı bilgi ve bilişim sistemlerini kullanmaktadır. Söz konusu kritik altyapı sistemlerinden bazıları Endüstriyel Kontrol Sistemleri (EKS) olan aynı zamanda kendi içerisinde SCADA (*Supervisory Control and Data Acquisition*) ve DCS (*Distributed Control System*) olarak ayrılan özel birtakım sistemlerle denetlenirken diğer bir kısmı ise verilerini genel bilindik izleme ve yönetme sistemleriyle denetlenmektedir.<sup>17</sup>

---

15 Mustafa Ünver vd., “Kritik Altyapıların Korunması”, Ankara, BTK, s. 3, [https://www.academia.edu/24841891/Kritik\\_Alt Yap%C4%B1lar%C4%B1n\\_Korunmas%C4%B1](https://www.academia.edu/24841891/Kritik_Alt Yap%C4%B1lar%C4%B1n_Korunmas%C4%B1), Erişim Tarihi: 15.05.2021..

16 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-planı-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2021.

17 *Kritik Altyapılarda Siber Güvenlik*, <https://icsdefense.net/blog/kritik-altyapılarda-siber-guvenlik>, Erişim Tarihi: 03.05.2021.

### 1.3. Siber Güvenlik İhlali ya da Siber Saldırı

Siber saldırı ya da bir diğer adıyla siber güvenlik ihlali, siber alan içerisinde bulunan kişi/kişiler ya da bilişim sistemleriyle, EKS yahut bilişim sistemleri tarafından yönetilen ve kontrol edilen verinin gizlilik, bütünlük ve erişilebilirliğini ortadan kaldırmaya yönelik girişimlerdir.<sup>18</sup> Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Güvenlik Sistemleri Komitesi'nin 26 Nisan 2010 tarihinde yayımladığı yönergeye göre siber saldırı; “*bilgi sistemi kaynaklarını veya bilginin kendisini toplama-ya, bozmaya, reddetmeye veya yok etmeye çalışan her türlü kötü amaçlı etkinlik*” şeklinde tanımlanmıştır. 2020-2023 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı'nın siber saldırı hakkındaki yaptığı tanımda geçen gizlilik, erişilebilirlik ve bütünlük kavramları ise sırasıyla şu şekilde tanımlanabilir;

a) Gizlilik: Erişilebilirlik hususunda yetkisi bulunmayan mercii ya da şahıslar tarafından, söz konusu bilgilere/verilere; erişilememesi, kullanılamaması, depolanamaması, farklı bir ortama aktarılamaması veya bunların açığa çıkarılamamasını,

b) Erişilebilirlik: Yetki sahibi kişi ya da sistemlerin, talep edildiği anda bilgi/veriye erişebilmesini ve bu bilgi/verilerin yetkili kişiler tarafından kullanılabilirliğini ifade eder.<sup>19</sup>

c) Bütünlük: Bilgi ve bilişim sistemlerinin yalnızca yetki sahibi kişi ya da sistemler tarafından değiştirilebilmesidir.<sup>20</sup>

Siber alanda planlı ve koordineli bir şekilde gerçekleştirilen siber saldırılar kimi zaman belirli örgütsel yapılar tarafından gerçekleştirilirken kimi zaman da şahıslar tarafından bireysel olarak gerçekleştirilmektedir. DDos adı verilen Dağınık servis dışı bırakma saldırıları gibi istisnai birtakım saldırılar haricinde genel olarak siber saldırılar, saldırının hedefinde bulunan sistemdeki güvenlik zafiyetinden ve sistem açıklarından faydalanılarak gerçekleştirilir.<sup>21</sup>

### 1.4. Siber Güvenlik

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği'nin yaptığı tanımda siber güvenlik; kurum, kuruluş ya da kullanıcıların siber alandaki oluşumlarını muhafaza etme

18 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı 2020-2023*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/ulusal-siber-guvenlik-stratejisi-ep-2020-2023.pdf>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.

19 a.k.

20 Sertçelik, “Siber Olaylar...”, s.26.

21 Salih Bıçakçı vd., Türkiye’de Siber Güvenlik, *EDAM Siber Güvenlik Kağıtları Serisi*, 25 Aralık 2015, S. 1, s.29.

amacıyla araç, politika, güvenlik kavramları ve teminatları, kılavuz, risk yönetimi yaklaşımları, faaliyet ve uygulamalarını içeren teknolojiler bütünü olarak ifade edilmektedir.<sup>22</sup> Siber güvenliğin bir başka tanımı ise Ulusal Siber Güvenlik Eğitim Girişimi (NICE) tarafından: “*bilgi ve iletişim sistemleri ile bu sistemlerin içerisinde yer alan bilgilerin herhangi bir zarara, saldırıya ya da yok edilmeye karşı korunduğu, savunulduğu bir faaliyet ya da süreç*” şeklinde tanımlanmıştır.

Siber alanı oluşturan bilgisayar ve bilişim sistemlerinde bulunan bilgilerin ya da verilerin; gizlilik, bütünlük ve erişilebilirlik hususlarında korumaya alınmasını, siber alanda karşılaşılabilecek her türlü muhtemel siber olayların ve tehditlerin tespit edilmesini ifade eder. Bununla birlikte söz konusu tehditlere karşı koruma mekanizmalarının devreye sokulmasını ve bunun akabinde saldırının hedef alındığı sistemin önceki durumuna geri getirilmesini de kapsamında bulunduran etkinlikler bütünüdür.<sup>23</sup>

### 1.5. Siber Güvenliğin Tarihçesi

Siber güvenlik; 1969 yılında Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığının bünyesinde Gelişmiş Savunma Araştırmaları Projeleri Birimi (ARPA) tarafından insanlar arasındaki iletişimi ve bilgi paylaşımını en kolaya indirme amaçlı olarak geliştirilen internet teknolojilerinden sonra ortaya çıkan bir olgudur. Sovyetler Birliği'nin 1957 tarihinde Sputnik adlı uyduyu uzaya göndermesinin ardından, ABD hem Sovyetlerin bu hamlesinin geri planında kalmamak, hem de karşı cepheden gelebilecek saldırı ihtimallerini de göz önünde bulundurarak ARPA'yı kurmuştur.<sup>24</sup> Bu gelişmeden henüz bir yıl sonra ise uzay bilimleri araştırmaları NASA'ya bırakılmış, ARPA ise savunma amaçlı çalışmalardan ziyade araştırma çalışmalarına yoğunlaşmıştır.<sup>25</sup>

1962 yılında günümüz internetinin temeli olarak nitelenen Intergalactic Computer Network tanımı ARPA araştırmacılarından J. C. Robbnet Licklider tarafından yapılmıştır. Licklider'e göre Intergalactic Network ile dünyanın her yerinden dileyen herkesin yer ve zaman fark etmeksizin veri ve programlar aracılığıyla

22 Ünver vd., “Kritik Altyapıların ...”, s.1-2.

23 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı 2020-2023*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/ulusal-siber-guvenlik-stratejisi-ep-2020-2023.pdf>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.

24 Mehmet Nesip Öğün - Adem KAYA, “Siber Güvenliğin Milli Güvenlik Açısından Önemi ve Alınabilecek Tedbirler”, *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, C. 9, S. 18, s. 149, <https://www.guvenliweb.org.tr/dosya/czNaM.pdf>, Erişim Tarihi: 11.05.2021.

25 Bâkır Emre, “İnternet Güvenliğinin Tarihçesi”, *BİLGEM Dergisi*, C. 3, S. 5, s. 8.

ortak bir alanda buluşabilmesi öngörülüyordu. Daha sonra ARPA içerisindeki bilişim sistemlerinin birbirine bağlanarak, projeler üzerinde araştırmacıların bir arada çalışması amacıyla ARPANET projesi gerçekleştirildi.<sup>26</sup> 1962 yılında temelleri atılan ve 1969 yılında ilk veri transferinin yapıldığı bu ilkel bilişim ve internet dünyasındaki kullanıcılar yalnızca; askeri kurumlar, devlet kurumları ve eğitim kurumlarından ibaretti. 1989 ve sonrasında Tim Berners Lee tarafından geliştirilen World-Wide Web (www) tarayıcısı ve http adındaki web sunucusu ile internet sivil kullanımın hizmetine açılmıştır.<sup>27</sup>

Çağımızda bilgi ve iletişim imkânlarının gelişim ve değişim büyük ivmeler kat etmesinin neticesinde insanlığa sunulan bu geniş hizmet gün geçtikçe yaygınlaşmaya başlamıştır. İnsanlık tarihinde yeni bir çağ başlatan bu teknolojik gelişmeler başta ülkeler olmak üzere bireyler için yaşamın kolaylaşması açısından önemli bir etken haline gelmiş, hayatın her alanına hızlı bir şekilde entegre olmuştur.<sup>28</sup> Teknolojik anlamda yaşanan bu gelişmelerle birlikte; bilimsel çalışmalar, iş dünyası, ekonomi, düşünsel etkinlikler, haberleşme ve hatta eğlence gibi günlük yaşama dair faaliyetler sanal dünyaya aktarılmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra dünyada özellikle kurum ve kuruluşlarda dijitalleşme sürecinde belge ve bilgiler dijital ortama aktarılmaya başlanmıştır.<sup>29</sup> Bu sayede devletler, kamu hizmetlerinde kaynak, iş gücü ve zaman konusunda büyük tasarruflar elde etmeye ve bürokrasinin işleyişi hakkında genel kabul gören hantallığı gidermeye çalışmıştır. Nitekim devletler ve bireyler açısından yaşamın ve teknolojiye erişimin kolaylaşmasının neticesinde özellikle insan hayatının fiziki ortamdan sanal ortama doğru evrilmesi suç unsurlarının da bu yönde değişip dönüşmesine sebep olmuştur. Zira tarih boyunca insanoğlunun karşı karşıya kaldığı suçlardan; sabotaj, hırsızlık, dolandırıcılık gibi yüz kızartıcı suçlar sanal âlemde de kendisini göstermeye başlamıştır.

Tarihteki siber saldırılara baktığımızda bu saldırıların, devletler ve toplumları için ne denli bir tahribata yol açtığını gözler önüne serecektir. Bu saldırılardan biri olan 2010 yılının haziran ayında İran'ın Nükleer Geliştirme Tesisi Natanz'a yapılan Stuxnet saldırısı, tesisteki işleyişi bozarak Uranyum zenginleştirme sürecini zayıflatmıştır. Belirlenen maddi kaybın 800 milyon dolar olduğu, aynı zamanda saldırının yapıldığı teknik bölümün ise büyük ölçüde zarara uğratıldığı belirtilmiştir.<sup>30</sup> 23 Aralık 2015 tarihinde ise Ukrayna'ya yönelik siber saldırı girişiminde

26 Emre, "İnternet Güvenliğinin...", s. 8.

27 Kılıcı, "Türkiye'nin Siber...", s. 116.

28 Barış Çelikleş, *Siber Güvenlik Kavramının Gelişimi Ve Türkiye Özelinde Bir Değerlendirme*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2016, s. 1.

29 Ünver vd., "Kritik Altyapıların ...", s. 1.

30 *Kritik Altyapılarda Siber Güvenlik*, <https://icsdefense.net/blog/kritik-altyapilarda-siber->



Stuxnet saldırısındaki gibi tek bir kurum hedef alınmamış, devletin birden fazla kurumuna saldırıda bulunulmuş bunun yanı sıra söz konusu bu saldırıda doğrudan toplum düzenini bozmaya yönelik girişimde bulunulmuştur. Yapılan hasar tespit çalışmalarına göre, saldırıdan yüz binleri aşkın insan etkilenmiş ve saldırı, bölgede yaklaşık altı saatlik bir elektrik kesintisine neden olmuştur.<sup>31</sup>

Siber saldırıların neden olabileceği tüm bu zararlar göz önünde bulundurulduğunda siber uzay; kara, deniz, hava ve uzaydan sonra güvenliğinin sağlanması devletler açısından elzem olan başka bir alan olarak karşımıza çıkmıştır.<sup>32</sup> Bu nedenle başta devletler olmak üzere özel kurum ve kuruluşlar bu suçların önüne geçmek amacıyla birtakım önlemler almaya başlamış ve bu önlemler sonucunda ortaya siber güvenlik adında yeni bir olgu ortaya çıkmıştır.

## 2. TÜRKİYE’NİN SİBER UZAY ALANIYLA İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELERİ VE KAMU POLİTİKASI ÇALIŞMALARI

1990’lı yıllardan itibaren sivilleşen ağ teknolojilerinin önüne geçilemez bir şekilde yaygınlaşması ülkeleri bu yeni durum için hukuksal ve politik altyapı çalışmaları yapmaya itmiştir. Ancak ülkelerin bu yeni duruma tepkisi ilk başta ulusal siber tehditler veya güvenlik anlamında olmamış suç işlenmesine karşı olarak ve toplumsal düzeni korumak amacıyla ceza hukuku kapsamında gerçekleşmiştir.<sup>33</sup> Aşağıda Türkiye’nin geçmişten günümüze siber uzay ve siber güvenlik konularında gerçekleştirmiş olduğu ya da gerçekleştirmeyi hedeflediği mevzuat ile uygulamaları kronolojik olarak kısaca ele alınacaktır.

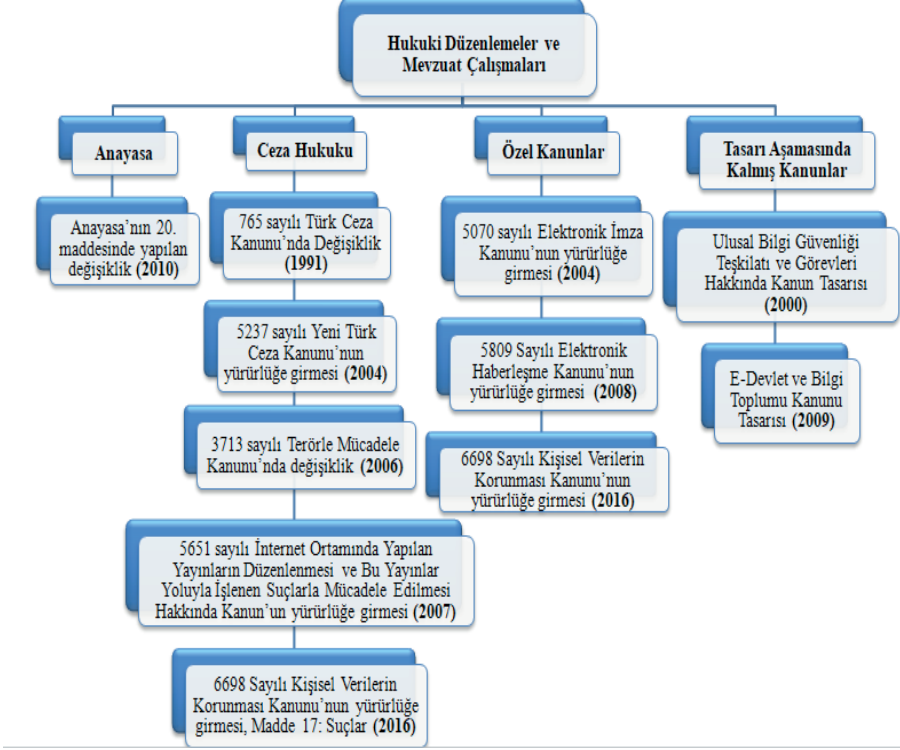
---

güvenlik, Erişim Tarihi: 03.05.2021.

31 a.k.

32 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 383.

33 Bıçakçı vd., “Türkiye’de Siber...”, s. 30.

**Tablo 1: Hukuki Düzenlemeler ve Mevzuat Çalışmaları**

## 2.1. Hukuki Düzenlemeler ve Mevzuat Çalışmaları

### 2.1.1. İlk Tepki: Mülga 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'na 1991 Yılında Bilişim Suçlarının Dâhil Edilmesi

Yukarıda da bahsedildiği üzere ağ teknolojilerinin sivilleşip yaygınlaşmasına Türkiye'nin ilk tepkisi ceza hukuku anlamında olmuş, kamu düzeninin ve asayişin bozulmaması için siber alanda gerçekleştirilebilecek hukuka aykırılıklara karşı cezai müeyyideler belirlenmiştir.<sup>34</sup> Türkiye'nin bu ilk tepkisinde kanun koyucunun olaya bakış açısı da dikkatle ele alınmalıdır. Zira söz konusu cezai müeyyidelerle korunmaya çalışılan hukuki değerler incelendiğinde görülecektir ki aslında Türkiye'de siber güvenlik anlamında çok erken bir dönemde farkındalık oluşmuştur.

Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda 6 Haziran 1991 tarihinde yapılan değişiklikle Kanun'a "*Bilişim Suçları*" başlığı altında 11. bap eklenmiş 525a-525d

sayılı dört maddeyle suçlar ve cezaları düzenlenmiştir. Bu dört maddede korunan hukuki değerleri şu şekilde sıralamak mümkündür:<sup>35</sup>

- Özel hayatın gizliliği
- Mülkiyet hakkı
- Sırrın masuniyeti (dokunulmazlığı)
- Haberleşme hürriyeti
- Ekonomik menfaatler
- Kamunun bilişim sistemlerine güveni
- Bilişim teknolojileri üzerinden yapılacak ekonomik işlemlerde güvenilirlik

Korunan hukuki değerlerden özellikle, günümüzde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da temel hak ve hürriyetler arasında düzenlenen; özel hayatın gizliliği, haberleşme hürriyeti ve mülkiyet hakkının, sivilleşen ağ teknolojilerinin potansiyel tehditlerine karşı bu erken dönemde korunması yukarıda da belirttiğimiz gibi kanun koyucunun bu konuda farkındalığı hakkında önemli ipuçları vermektedir. Üstelik kanun değişikliğinin gerçekleştiği 1991 yılında henüz normlar hiyerarşisinin en tepesindeki Anayasa'da haberleşme hürriyeti bulunmamaktadır. Ayrıca her ne kadar kanun değişikliğinin yasallaştığı tarihte Anayasa'da özel hayatın gizliliği hak ve hürriyetiyle ilgili madde bulursa da çok sonraları bu maddeye doğrudan kişisel verilerin korunması hakkında fıkra eklenecektir. Böylelikle ceza hukuku kapsamında gerçekleştirilen bahsi geçen kanun çalışmasıyla kanun koyucunun, gününün ötesinde çıkarımlar yaptığı, tehditler tespit ettiği ve bu tehditlere yönelik tedbirler ortaya koyduğunu söylemek hiç de güç olmayacaktır.

### **2.1.2. Ulusal Bilgi Güvenliği Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı**

1990'ların sonlarına gelindiğinde Türkiye'de Milli Savunma Bakanlığının koordinatörlüğünde Ulusal Bilgi Güvenliği Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun adında bir kanun çalışması yapılmıştır.<sup>36</sup> Yürürlüğe konulması düşünülen bu Kanun'da ulusal bilgi güvenliğinin sağlanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir üst kurul ve kamu tüzel kişiliğine sahip Ulusal Bilgi Güvenliği Kurumu Başkanlığı oluşturulması öngörülmüş, Üst Kurulun üyeleri ve çalışma şekli tespit edilmiş, ayrıca Başkanlığın görevleri ve teşkilatlanması düzenlenmiştir.<sup>37</sup> Nihayetinde Ka-

35 Umut Eker, "Türk Ceza Hukuku'nda Bilişim Suçları" Eski TCK Bağlamında Hukukumuzda Yer Alan İlk Düzenlemeler ve 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nun İlgili Hükümlerinin Yorumu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 62, s. 111-116.

36 Bıçakçı vd., "Türkiye'de Siber...", s. 31-32.

37 *Ulusal Bilgi Güvenliği Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, <https://www.>

nun’un yürürlüğe konulması hususunda uzlaşma sağlanamamış ve Kanun tasarı aşamasında kalmıştır.

### 2.1.3. 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu’nun Yürürlüğe Girmesi

2004 yılının Ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilip yine Ocak ayında Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu’nun amacına dair ilk maddesi “bu Kanunun amacı, elektronik imzanın hukukî ve teknik yönleri ile kullanımına ilişkin esasları düzenlemektir.” ifadesi yer almaktadır.<sup>38</sup> Ayrıca bu Kanun’da, *imza oluşturma verilerinin izinsiz kullanımı ve elektronik sertifikalarda sahtekarlık* başlıkları altında cezai müeyyideler belirlenmiştir.

### 2.1.4. 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu’nun Yürürlüğe Girmesi

Demokratik hukuk devletin yaraşır bir şekilde Anayasa’da belirtilen temel hak ve hürriyetleri korumayı amaçlayan ayrıca kişinin güvenli bir toplumda yaşama hakkını sağlamayı hedefleyen yeni Türk Ceza Kanunu<sup>39</sup>, 2004 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilerek aynı yıl yürürlüğe girmiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda kanun koyucu, kişilerin Anayasa tarafından korunan hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlarken çağının bir gereği olarak siber alandaki özgürlükleri de ihmal etmemiştir. Bir önceki Kanun’da yer alan başlık aynen kullanılarak Kanun’un 243 ve 246. maddelerinde bilişim suçu oluşturacak fiiller ve bunlara uygulanacak cezai müeyyideler belirlenmiştir. Ayrıca bir önceki Kanun’dan farklı olarak söz konusu fiillerle tüzel kişilere haksız menfaat sağlanması durumunda tüzel kişilere özgü güvenlik tedbirlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.<sup>40</sup>

### 2.1.5. 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nda Yapılan Değişiklik

Türk Ceza Kanunu’nda yukarıda bahsi geçen bilişim suçları 2006 yılında Terörle Mücadele Kanunu’nda yapılan değişiklikle “*terör amacı ile işlenen suçlar*”

[tdb.org.tr/ulusal-bilgi-guvenligi-teskilati-ve-gorevleri-hakinda-kanun-tasarisi/](http://tdb.org.tr/ulusal-bilgi-guvenligi-teskilati-ve-gorevleri-hakinda-kanun-tasarisi/), Erişim Tarihi: 03.05.2021.

38 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5070&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

39 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

40 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, md. 246, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

kapsamına alınmıştır.<sup>41</sup> Değişik maddeye göre, Türk Ceza Kanunu'nun 243 ve 244. maddelerinde yer alan filler, bir terör örgütünün faaliyeti çerçevesinde gerçekleştirildiği takdirde terör suçu sayılacaktır.<sup>42</sup> Böylelikle, Türkiye'de siber uzayın ilk kez terörizmin faaliyet sahası olabileceği kanun koyucu tarafından kabul edilmiştir.

### **2.1.6. 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'un Yürürlüğe Girmesi**

İçerik, yer, erişim ve toplu kullanım sağlayıcılarının uyması gereken kuralları ve bunların sağladığı internet ortamında işlenebilecek suçlarla mücadeleyi düzenleyen 5651 sayılı Kanun, Mayıs 2007 tarihinde yasama meclisi tarafından kabul edilmiş, aynı ay Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>43</sup> Kanun incelendiğinde, internet ortamında gerçek ve tüzel kişilerin kişisel ya da ekonomik haklarını ihlal edecek içeriklere erişim engeli getirilebilmesinin, hakim kararına bağlandığı görülecektir. Bu sayede kişilerin özel hayatının gizliliğinin yanı sıra mülkiyet hakkı ve haberleşme hürriyetine yönelik yakın tehditlerin hızlıca önlenmesi ve gerçekleşen saldırıların etkisinin giderilmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda içeriklere getirilecek erişim engelini yargı mercii kararına bağlanması da yine haberleşme hürriyetine devlet otoritesi tarafından getirilecek keyfi kısıtlamaları engelleyecek bir tedbir olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca son zamanlarda Türkiye'de gündemi bir hayli meşgul eden ve yabancı kaynaklı olarak nitelendirilen sosyal ağ sağlayıcılarının Türkiye'de temsilci bulundurmasını düzenleyen Kanun hükmü de bu Kanun'da yer almaktadır.<sup>44</sup>

### **2.1.7. 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun Yürürlüğe Girmesi**

Türkiye'de siber alanı ilgilendiren bir başka kanun olan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 2008 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul

41 Bıçakçı vd., "Türkiye'de Siber...", s. 30-31.

42 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3713&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

43 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5651&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.

44 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, ek md. 4, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5651&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.

edilip Kasım 2008'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Elektronik Haberleşme Kanunu'nun amacı, Kanun'un 1. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:<sup>45</sup>

Bu Kanunun amacı; elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla etkin rekabetin tesisi, tüketici haklarının gözetilmesi, ülke genelinde hizmetlerin yaygınlaştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme alt yapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.

Kanun, ağırlıklı olarak elektronik haberleşme sektörünü geliştirmeye ve yaygınlaştırmaya odaklansa da 2014 ve 2016 yıllarında Kanun'a eklenen hükümlerle Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na (BTK) ulusal siber güvenlik konusunda görev ve yetkiler verilmiştir.<sup>46</sup> Aşağıda söz konusu kurumların siber güvenlikle ilgili yapılanmaları, görev ve yetkileri irdeleneceği için bu hükümlere burada yer verilmemiştir.

### 2.1.8. E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanunu Tasarısı

2009 yılında kabulü için yasama meclisine sunulan e-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanun tasarısıyla hükümet, Türkiye'de, e-Devlet üzerinden vatandaşlara sunulacak hizmetlerin denetimini gerçekleştirmeyi, Bilgi Toplumu Ajansı adında bir üst kuruluş kurmayı ve görevlerini belirlemeyi hedeflemiştir.<sup>47</sup> Kanun tasarısında e-Devlet yapılanmasının sağlıklı ve vatandaş lehine çözümler sunacak bir şekilde oluşturulmasının yanı sıra Bilgi Toplumu Ajansı'nı kurmakla da bu yöndeki politikaların kurumsal bir kimliğe bürünmesinin amaçlandığı görülmektedir.<sup>48</sup> Ancak söz konusu yasa çalışmasında;

- Ağırlıklı olarak ekonomik hükümlere yer verilmesi,
- e-Devlet hizmetlerinin yürütüleceği bilişim altyapılarının nasıl korunacağına dair muğlak ifadelerin yer alması ve altyapıları koruma görevinin bunları kullanan kuruma verilmesi,
- Bilgi Toplumu Ajansı'nın hem denetim hem de icra mercii olarak belirlenmesi

gibi unsurlar bahsi geçen amacın gerçekleşmesi yolunda eksiklik olarak gö-

45 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5809&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.

46 a.k.

47 Bıçakçı vd., "Türkiye'de Siber...", s. 31.

48 E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanunu Tasarısı, <https://www.memurlar.net/haber/146427/e-devlet-ve-bilgi-toplumu-kanun-tasarisi.html>, Erişim Tarihi: 02.05.2021.

rılmaktadır. Nihayetinde eksikliklerine rağmen e-Devlet politikalarının kurumsallaşması yolunda ilk çalışma olan e-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanunu Tasarısı yürürlüğe girmemiş ve tasarı aşamasında kalmıştır.

## 2.2. Siber Güvenlik Eylem Planları

Türkiye, 1990'lı yılların başında siber uzay alanındaki tehditlere karşı ilk tepkisini ceza hukuku alanında vermiş ancak 1990'lı yılların sonlarına gelindiğinde bu meselenin artık ulusal güvenlik meselesi haline geldiğinin farkına varılmıştır.<sup>49</sup> Bu nedenle ulusal güvenliği sağlayacak tedbirler alınmaya başlanmış bu yönde çalışmalara başlanmıştır. İşte bu bölümde Türkiye'nin günümüze kadar ortaya koyduğu kamu politikaları çalışmalarına kronolojik olarak değinilecek ve söz konusu çalışmaların getirileri irdelenecektir.

**Tablo 2: Çalışmaların Kronolojik Sıralaması**

1999	• Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Anaplanı (TUENA)
2002	• E-Türkiye Girişimi Eylem Planı
2003	• 2003-2004 Kısa Dönem Eylem Planı
2005	• 2005 Kısa Dönem Eylem Planı
2006	• 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı
2013	• Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı
2015	• 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı
2016	• 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı
2020	• 2020-2023 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı

### 2.2.1. Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Anaplanı (TUENA)

Esasen temelleri 1995 yılında atılan bu çalışma, mülga Ulaştırma Bakanlığının koordinatörlüğünde gerçekleştirilen ve Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunun (TÜBİTAK) sekretarya hizmetlerini yaptığı bir çalışmadır.<sup>50</sup> Kamu kurumlarının yanı sıra özel kuruluşlar, dernekler ve akademik çevrenin katılımıyla gerçekleştirilen bu çalışmada;

49 Afyonluoğlu, "Siber Güvenlik...".

50 *Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Anaplanı: Sonuç Raporu*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/991000\\_TuenaRapor.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/991000_TuenaRapor.pdf), Erişim Tarihi: 10.05.2021.

- Türkiye'nin sadece internet değil, tüm bilişim teknolojilerindeki altyapı yeterliliği irdelenmiş,
- Başka ülkelerin eylem planlarıyla kıyaslamalar yapılarak bilişim teknolojilerindeki ekonomik fırsatlar araştırılıp bunlara yönelik öneriler geliştirilmiş ve
- Kanaatimizce en önemli sonuç olarak, siber güvenlik alanındaki tehditlerin ulusal güvenlik açısından son derece önem arz ettiği tespit edilerek bu tehditlere karşı oluşturulabilecek savunma mekanizmaları geliştirme yönünde eyleme geçme sonucuna varılmıştır.

Çalışmanın sonucunda elde edilen çıktılara bakıldığında bu gibi stratejik çalışmaların, farklı alanlardan paydaşlarla koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiğinin önemi anlaşılmaktadır. Keza siber alandaki durdurulamayacak gelişmeler ve bunun sonucu olarak oluşan tehditler karşısında topyekun tedbirler alınarak çağa ayak uydurulması önerisi çalışmanın da çıktılarından biridir.

### 2.2.2. E-Türkiye Girişimi Eylem Planı

Kamu politikası çalışmalarında tetikleyici çalışma TUENA olsa da 2000'li yılların başından günümüze değin ortaya koyulan eylem planlarının öncüsü olan e-Türkiye Girişimi Eylem Planı, Başbakanlık genel koordinatörlüğünde 2002 yılında hazırlanmış, aynı yıl ağustos ayında yayımlanmıştır.<sup>51</sup> Bu çalışmada Türkiye'nin gerek kamu hizmetleri anlamında gerekse sivil alanda “e-dönüşüm”ünün gerçekleştirilebilmesi için temel yapı taşları olarak teknik ve hukuki altyapılar belirlenmiştir. Temel yapı taşları üzerine hedefler ortaya koyulduktan sonra eğitimden sağlığa, ulaşımdan arşivlemeye, ticaretten çevreye kadar birçok alanda e-dönüşümün sağlanması yönünde hedefler ortaya konulmuştur. Çalışmanın asıl önemi kendisinden sonra oluşturulacak eylem planı ve stratejik belgelere öncülük etmesidir.

### 2.2.3. 2003-2004 ve 2005 Kısa Dönem Eylem Planları

İnternet kullanımının yaygınlaşması, Türkiye'nin e-dönüşüm sürecini süratle gerçekleştirmesi ve ağ teknolojilerinin güvenliğinin sağlanması amacıyla hazırlanan 2003-2004 Kısa Dönem Eylem Planı (KDPE), bir Başbakanlık Genelgesiyle Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<sup>52</sup> Yukarıda değinilen bir önceki eylem planı gibi bu eylem planında da birçok farklı alanda hedefler ko-

51 *E-Türkiye Girişimi Eylem Planı*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/020800\\_E-TurkiyeEylemPlanı.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/020800_E-TurkiyeEylemPlanı.pdf), Erişim Tarihi: 11.05.2021.

52 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 387.



yulmuştur. Ayrıca bu çalışmanın eksenlerinden biri olan Teknik Altyapı ve Bilgi Güvenliği eksenini altında yer alan “ağ güvenliğinin test edilmesi ve sağlanmasına ilişkin pilot uygulamaların geliştirilmesi” başlıklı 6 numaralı eylem planıyla TUBİTAK Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü’ne (UEAKE) görev verilmiştir.<sup>53</sup>

2005 yılında tamamlanan bu eylem planının sonuç raporu Mart 2005’te kamuoyuyla paylaşılmıştır. Rapora göre hedeflenen politikalarından %47’si tamamlanmıştır.<sup>54</sup> Tamamlananlar arasında TUBİTAK-UEKAE’ye verilen görev de bulunmakta olup, UEKAE, kendisine verilen bu görev kapsamında RTÜK bilişim sistemlerindeki riskleri raporlamış, sonrasında bu sistemlerdeki güvenlikleri sıkılaştırmıştır.<sup>55</sup>

2003-2004 KDEP’nin devamında gelen 2005 KDEP’de de yine TUBİTAK-UEKAE’ye aynı görev verilmiş bu defa UEKAE, kritik ağlar üzerinde işlem yaptığı varsayılan 7 farklı kuruluşun güvenlik risk raporunu hazırlamıştır.<sup>56</sup> Bu raporda söz konusu kuruluşların her birinin farklı güvenlik seviyesinde olduğu, siber güvenlik anlamında oturmuş bir standartlarının bulunmadığı, bu alanda danışmanlık hizmeti veren özel kuruluşların yönlendirmelerine açık olduğu tespit edilmiştir.<sup>57</sup> Sadece 7 kuruluş baz alınarak hazırlanan rapordan da anlaşılacağı üzere Türkiye’nin o dönem katetmesi gereken uzun bir yolunun olduğu anlaşılmaktadır.

#### 2.2.4. 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı

Mülga Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde, önceki belgelere göre daha uzun bir dönemi kapsayan 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı hazırlanmış, 28 Temmuz 2006 günü Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.<sup>58</sup> Detaylı bir çalışmanın ürünü olan bu belge, önceki eylem planlarına göre çok daha kapsamlı olmasının yanı sıra hedeflenen politikaların maliyetlerini de öngörmesi ve ayrıntılı olarak düzenlemesi yönünden dikkat çekicidir. Siber güvenliği, ulusal bir so-

53 e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/02/050000\\_E-DonusunTurkiyeKDEP.doc](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/02/050000_E-DonusunTurkiyeKDEP.doc), Erişim Tarihi: 12.05.2021.

54 e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı: Sonuç Raporu, [http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/KDEP/050500\\_KDEPSonucaporu.pdf](http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/KDEP/050500_KDEPSonucaporu.pdf), Erişim Tarihi: 12.05.2021.

55 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 387.

56 a.k., s. 387.

57 Mert Üneri, “e-Dönüşüm Türkiye Bilgi Güvenliği Projeleri”, [http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Icra\\_Kurulu/070123\\_IK20.ToplantisiUEKAEBilgiGuvenciligiSunusu.pdf](http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Icra_Kurulu/070123_IK20.ToplantisiUEKAEBilgiGuvenciligiSunusu.pdf), Erişim Tarihi: 12.05.2021.

58 Ünver vd., “Kritik Altyapıların...”, s. 48.

run olarak ele alan eylem planında bu alanda hedeflenen politikalara, “*IV. Kamu Yönetiminin Modernizasyonu*” başlığı altında 87 ve 88 numaralı eylemlerle yer verilmiştir.<sup>59</sup>

Ülke güvenliği için önem arz eden bilgilerin siber alanda korunabilmesi ve yine devletin bilgi güvenliği sistemlerinin geliştirilmesi için hukuki altyapının oluşturulması, ayrıca Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması 87 numaralı eylemin hedefleridir. 88 numaralı eylemde ise bir nevi hava savunma sistemi gibi siber alandaki tehditlere karşı her an tetikte bulunacak, tehdit algıladığında uyarılarda bulunacak ve bu tehditlerle mücadeleyi koordine edebilecek bir kuruluş oluşturulması öngörülmüştür. “*Bilgisayar Olaylarına Acil Müdahale Merkezi (CERT)*” adı verilen kuruluşun oluşturulmasından TÜBİTAK sorumlu tutulmuştur.<sup>60</sup> Ayrıca yine 88 numaralı eylemde, KDEP-2005 gereği TÜBİTAK-UEKAE tarafından 7 kuruluş incelenerek hazırlanan raporun yukarıda da yer verilen sonucu dikkate alınarak şu hedefe yer verilmiştir:

Kamu kurumları için gerekli minimum güvenlik seviyeleri kurum ve yapılan işlem bazında tanımlanacak, kurumlar tarafından kullanılan sistem, yazılım ve ağların güvenlik seviyeleri tespit edilecek ve eksikliklerin giderilmesi yönünde öneriler oluşturulacaktır.

Sonuç olarak 87 numaralı eylem kapsamında Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile Ulusal Bilgi Güvenliği Kanunu tasarıları Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış ancak yasalaşmamıştır.<sup>61</sup> Hukuki altyapı oluşturulmasını öngören bu eylemin, o dönemdeki en önemli getirisi, yukarıda da ayrıntılı olarak yer verilen 2010 yılı Anayasa değişikliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

88 numaralı eylemin sonuçlarına baktığımızda ise bir önceki eyleme oranla daha yüksek bir başarı elde edildiği görülecektir. Zira siber alandaki tehditlerle mücadeleyi koordine etmek amacıyla kurulması hedeflenen kuruluş, TÜBİTAK-UEKAE bünyesinde Türkiye Bilgisayar Olaylarına Acil Müdahale Ekibi (TR-BOME) koordinatörlüğü olarak hayata geçirilmiştir. Ayrıca, kurumlar nezdinde de BOME'ler kurulmuş, ulusal çapta siber güvenlik tatbikatları gerçekleştirilmiş, yine aralarında Başbakanlık, Adalet Bakanlığı gibi kurumların bulunduğu kurum ve kuruluşlarda risk analizi çalışmaları yapılmıştır. Eylem, kendisinden

59 *Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı: 2006-2010*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Bilgi\\_Toplumu\\_Strateji\\_Eylem\\_Planı\\_2006-2010.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Bilgi_Toplumu_Strateji_Eylem_Planı_2006-2010.pdf), Erişim Tarihi: 15.05.2021.

60 a.k.

61 *2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı: Nihai Değerlendirme Raporu*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Diger/bts\\_ve\\_eylem\\_plani\\_nihai\\_degerlendirme\\_raporu.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Diger/bts_ve_eylem_plani_nihai_degerlendirme_raporu.pdf), Erişim Tarihi: 15.08.2021.

sonraki çalışmaları da tetiklemiş, TÜBİTAK Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Araştırmalar Merkezi'ne (BİLGEM) bağlı olarak siber güvenlik alanında çalışmalar yapmak üzere Siber Güvenlik Enstitüsü 2012 yılında kurulmuştur.<sup>62</sup>

### 2.2.5. Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı

Daha önceki stratejik belgeler ve eylem planları, Türkiye'nin siber alandaki dönüşümünü; internet kullanımının yaygınlaşması, e-Devlet yapılanmasının oluşturulması, eğitimden ticarete kadar birçok farklı alanının sanal âleme taşınmasını hedefleyen ve siber güvenliğe de kısmen yer veren kamu politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 2012 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulan Siber Güvenlik Kurulunun hazırladığı Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı, gündemine yalnızca ulusal güvenlik sorunu olarak tespit edilen siber güvenlik konusunu almıştır. Böylelikle bu anlamda ilk ve öncü olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Aralık 2012'de Siber Güvenlik Kurulunda onaylanan bu belge, Haziran 2013 tarihinde Resmi Gazete'de Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanmıştır.<sup>63</sup>

Öncelikle söz konusu belgenin siber güvenlik alanında öngördüğü risklere değinmek yerinde olacaktır. Belgede ilk olarak siber tehditlerin asimetric oluşu, siber alandaki tüm bilişim sistemlerinin birbirine zarar verecek potansiyele sahip olması, topluma sunulan hizmetlerin çoğunun bilişim sistemleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve kritik altyapıların neredeyse tamamının internete bağlı olması gibi genel riskler sıralanmıştır. Sonrasında ise Türkiye nezdinde sıralan risk unsurları çarpıcı ve oldukça gerçekçidir. Gerçekten de siber güvenlik konusunda kurumların üst düzey yöneticilerinin yeterli bilinçte olmadığı tespitinin yanı sıra bu alan için özel olarak oluşturulan birimlerdeki insan kaynağının dahi yeterli nitelikte olmadığı ifade edilmiştir. Özellikle çok çarpıcıdır. Belgede bir başka risk unsuru olarak kurumlar arasında ulusal siber güvenlik alanında koordinasyonun gerçekleştirilememesi ve yine bu alanda mevzuat eksikliğinin ulusal ve uluslararası çalışmaları güçleştirdiğinin ifade edilmiştir.<sup>64</sup> Mevzuat alanında günümüze değin önemli sonuçlar elde edilmesine rağmen bu belge ile önceki ve sonraki belgelerde defaten, ulusal siber güvenlik alanında bir kanun ve bu kanuna nazaran çıkarılacak yönetmeliklere ihtiyacın olduğu vurgulanmıştır.

Riskleri ortaya koyduktan sonra çözüm olarak gerek hukuki altyapı gerek eğitim gerekse de kurumsallaşma anlamında birçok eylem öngören Eylem Planı

62 a.k.

63 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-planı-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2021.

64 a.k.

kapsamında, TR-BOME’den daha kapsamlı bir şekilde faaliyet alanı olan Ulusal Siber Olaylara Müdahale Merkezi (USOM), mülga Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB) bünyesinde kurulmuştur. Yine bahsi geçen Eylem Planı’nın sonucu olarak sektörel bazda faaliyet gösterecek olan Siber Olaylara Müdahale Ekibi (SOME), 2014 yılında mülga TİB bünyesinde oluşturulmuştur.<sup>65</sup> İster kamu ister özel sektörün güdümünde olsun, yukarıda tanımlar kısmında değinilen, kritik altyapı sektörlerini siber tehditlere karşı korumak için kurulan SOME’ler aynı zamanda USOM’un kurum ve kuruluşlar içerisindeki bir nevi alt birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal siber güvenlik konusunda koordinasyon ve organizasyon kabiliyetini arttıracak bu kurumsal yapılanma, Şubat 2020 tarihi itibarıyla sayısı 1000’i aşan SOME ağıyla oldukça hacimli bir yapıya evrilmiştir.<sup>66</sup>

### 2.2.6. 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı

2015 yılına gelindiğinde, bilişim teknolojilerinin her alanında Türkiye’nin kalkınmasını hedefleyen ve kapsamı oldukça geniş tutulan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı adındaki kamu politikası çalışması geleneğine devam edilmiştir. Böylelikle 2014 yılının Aralık ayında mülga Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı, Şubat 2015 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.<sup>67</sup> Kapsadığı dönemde hem 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı’nın hem de 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı’nın yayımlandığı bu Eylem Planı, diğerlerinin konularını da kapsayan “şemsiye” belge olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>68</sup> 8 eksenle gerçekleştirilmesi hedeflenen 72 eylem içeren Eylem Planı’nda 5 numaralı eksen, “Bilgi Güvenliği ve Kullanıcı Güveni” başlığı altında düzenlenmiştir.<sup>69</sup> Bu başlıkta, ana hatlarıyla, siber güvenlikle alakalı olarak şu hususlara odaklanılmıştır:

- Nitelikli insan kaynağını artırmak ve toplumun genelinde güvenli internet teknolojileri hakkında farkındalık oluşturmak amacıyla eğitim çalışmalarının sürdürülmesi
- Kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun sağlanması, kurum ve kuruluşların kullandığı altyapıların denetimi
- Hukuki altyapının sağlanarak siber güvenlik alanında asgari standartların

65 USOM ve Kurumsal Siber Olaylara Müdahale Ekibi, <https://www.btk.gov.tr/usom-ve-kurumsal-siber-olaylara-mudahale-ekibi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

66 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 392.

67 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/uqSFE+2015-2018\\_Bilgi\\_Toplumu\\_Stratejisi\\_ve\\_Eylem\\_Plani.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/uqSFE+2015-2018_Bilgi_Toplumu_Stratejisi_ve_Eylem_Plani.pdf), Erişim Tarihi: 16.08.2021.

68 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 388.

69 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı..., Erişim Tarihi: 16.08.2021.

belirlenerek hızla bu standartlara ulaşılması ve siber suçlarla etkin mücadele için ihtisaslaşarak gerçekleştirilmesi

- “2013-2014 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı’nın etkin şekilde uygulanması ve gerektiğinde güncellenmesi”

Daha çok hukuki, idari ve teknik altyapının güçlendirilmesine yönelik Eylem Planı’nın, odaklandığı bu hususlar ışığında gerçekleşmesini öngördüğü eylemler ve neticeleri ise şu şekildedir:

- Daha önceki eylem planları gibi siber güvenlik alanına özgü özel bir kanunun (Siber Güvenlik Kanunu) çıkarılması hedeflenmiş ancak yine gerçekleşmemiştir.
- Kişisel Verilerin Korunması mevzuatının çıkarılması bu belgede de hedeflenmiş ve nihayet Eylem Planı’nın kapsamı içerisinde yer alan 2016 yılında, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- Siber suçlarla mücadele için “Ulusal Siber Suç Stratejisi” hazırlanacağı belirtilmiş, bu eylem, 2016-2019 ile 2020-2023 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanan Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planlarında da amaç olarak yer almıştır.
- Bilişim suçları ihtisas mahkemelerinin kurulması eylemler arasında yer almakla birlikte günümüzde henüz gerçekleşmemiştir. Ancak Mart 2021’de Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanan 2020-2023 İnsan Hakları Eylem Planı’nda da altı ay içinde, bilişim suçları ihtisas mahkemelerinin belirleneceği, 3. Amaç 4. Eylem olarak yer almaktadır.<sup>70</sup>

### 2.2.7. 2016-2019 ile 2020-2023 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planları

Siber güvenlik konusunda ilk tematik strateji belgesinin 2013-2014 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı olduğu ve bu belgenin öncü olduğu daha önce de belirtilmişti. Gerçekten de 2016 yılında mülga Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanan 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı, önceki belgenin devamı niteliğinde olup 5 stratejik amaç çerçevesinde 41 eylem öngörmüştür.<sup>71</sup> Kritik altyapıların korunmasını amaç merkezine alan ve siber güvenliğin ulusal güvenlik sorunu olduğunu yineleyen bu belgede öncekinin aksine eylemler, hizmete özel olarak nitelendirilip kamuoyuyla

70 İnsan Hakları Eylem Planı ve Uygulama Takvimi, <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/insan-haklari-ep02-03-202115-14.pdf>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

71 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/2016-2019guvenlik.pdf>, Erişim Tarihi: 16.08.2021, Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 394.

paylaşılmamıştır. Aynı şekilde 2020 yılının aralık ayında 2020-2023 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından hazırlanarak bir Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.<sup>72</sup> Sekiz stratejik amaç kapsamında kırk adet eylem içeren bu belgede, “*siber güvenliğin ulusal güvenliğin ayrılmaz bir parçası*” olduğu vurgulanmış aşağıdaki 8 amaç kamuoyuyla paylaşılarak eylem planları ise yine hizmete özel olarak nitelendirilip paylaşılmamıştır. Güncel nitelikte olan bu Eylem Planı’nın, kamuoyuyla paylaşılan stratejik amaçları şu şekildedir:

- *Kritik Altyapuların Korunması ve Mukavemetin Artırılması*
- *Ulusal Kapasitenin Geliştirilmesi*
- *Organik Siber Güvenlik Ağı*
- *Yeni Nesil Teknolojilerin Güvenliği*
- *Siber Suçlarla Mücadele*
- *Yerli ve Milli Teknolojilerin Geliştirilmesi ve Desteklenmesi*
- *Siber Güvenliğin Milli Güvenliğe Entegrasyonu*
- *Uluslararası İş Birliğinin Geliştirilmesi*

Her iki eylem planında da eylemlerin paylaşılmaması eylemlerin gerçekleştirme durumunu güçleştirmektedir. Ancak 2017 yılında, Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) tarafından yayımlanan Küresel Siber Güvenlik Endeksi’nde, 164 ülke arasında Türkiye 43. sırada yer alırken, 2019 yılında yenisi yayımlanan raporda, Türkiye’nin 175 ülke arasında 20. sıraya yükselmesi,<sup>73</sup> Türkiye’nin 2016-2019 Eylem Planı döneminde ne denli geliştiğini gözler önüne sermektedir. Tabii ki bu gelişimde yalnızca 2016-2019 Eylem Planı’nın değil, 2000’li yıllardan beridir eksiğiyle fazlasıyla istikrarlı bir şekilde güncellenen politika belgelerinin, kümülatif olarak ilerleyen bilgi, bilinç ve teknoloji çıktılarının da etkisi olduğu bir gerçektir.

### 3. TÜRKİYE’NİN SİBER GÜVENLİK TEŞKİLATLANMASI

Buraya kadar irdelenen mevzuat ve kamu politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi ve bunlarla ortaya konan hedeflerin gerçekleştirilmesi, Türkiye’nin, ulusal siber güvenliğinin tesisi amacıyla oluşturduğu kurumsallaşmayla sağlanmıştır.

72 *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı 2020-2023*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/ulusal-siber-guvenlik-stratejisi-ep-2020-2023.pdf>, Erişim Tarihi: 30.04.2021.

73 *Global Cybersecurity Index (GCI): 2017*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/07/global\\_cybersecurity\\_index\\_2017.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/07/global_cybersecurity_index_2017.pdf), Erişim Tarihi: 19.05.2021, *Global Cybersecurity Index (GCI): 2018*, [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf), Erişim Tarihi: 19.05.2021.

Türkiye’de siber güvenlik konusunda günümüze değin birçok kurum ve kuruluş görevlendirilmiştir. Bunlardan bazıları ülkenin savunma hattının nasıl tahkim edileceği yönünde fikirler üretme, bazıları bu fikirler doğrultusunda teknolojik kapasiteyi geliştirme, bazılarıysa -tabiri caizse- siber alandaki savaş meydanında göğüs göğüse çarpışarak tehditleri bertaraf etme fonksiyonlarını üstlenmiştir. Bu bölümde, Türkiye’nin, siber güvenlik konusunda bahsedilen fonksiyonları üstlenmekte başı çeken kurum ve kuruluşları ile bunların görevlerine kısaca değinilecektir.

### 3.1. TÜBİTAK ve Alt Kuruluşları

Siber güvenlik konusunda günümüzde de birçok görevi bulunan TÜBİTAK; bünyesinde yer alan kuruluşlarla 2012 yılından önce bu alanda Türkiye’nin siber güvenliği konusunda asıl görevi üstlenen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>74</sup> Türkiye’nin ilk kurum risk analizlerini yapıp buna yönelik raporlar hazırlayan UEKAE ve enformasyon çalışmalarında önemli rol alan Marmara Araştırma Merkezi (MAM), TÜBİTAK bünyesinde yer alan önemli kuruluşlar olmakla birlikte bunlar 2010 yılında tek çatı altında birleştirilerek BİLGEM adını almıştır. Siber güvenlik konusunda pek çok ilke imza atan TÜBİTAK; Türkiye’nin ilk Ağ Güvenliği Grubunu da 1997 yılında kurmuş, daha sonra 2012 yılında Ağ Güvenliği Grubu, Siber Güvenlik Enstitüsüne dönüştürülmüştür.<sup>75</sup> 2012 yılında siber güvenlik konusunda başat görevlerini mülga Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bırakan TÜBİTAK, günümüzde hem Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı hem de diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte koordineli olarak çalışmakta, BİLGEM ve SGE vasıtasıyla siber güvenlik alanında görevler üstlenmeye devam etmektedir.

### 3.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)

27 Ocak 2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunla Telekomünikasyon Kurumu adıyla kurulan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, günümüzdeki adını 2008 yılında yürürlüğe giren 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile almıştır.<sup>76</sup> Genel olarak telekomünikasyon sektörünü düzenlemek, bu sektörde rekabeti temin etmek, denetim yapmak gibi amaçlarla kurulan Kurum’a, yine 5809 sayılı Kanun’la 2014 yılında; “*siber güvenlik ve internet alan adları konularında Cumhurbaşkanlığı, Bakanlık ve/veya Siber Güvenlik Kurulu tarafından verilen görevleri Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı veya diğer birimleri marifetiyle yerine getirmek*”

74 Darcılı, “Türkiye’nin Siber ...”.

75 *Biz Kimiz?*, <https://bilgem.tubitak.gov.tr/tr/kurumsal/biz-kimiz>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

76 *Siber Güvenlik: Mevzuat*, <https://www.btk.gov.tr/siber-guvenlik-mevzuat>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

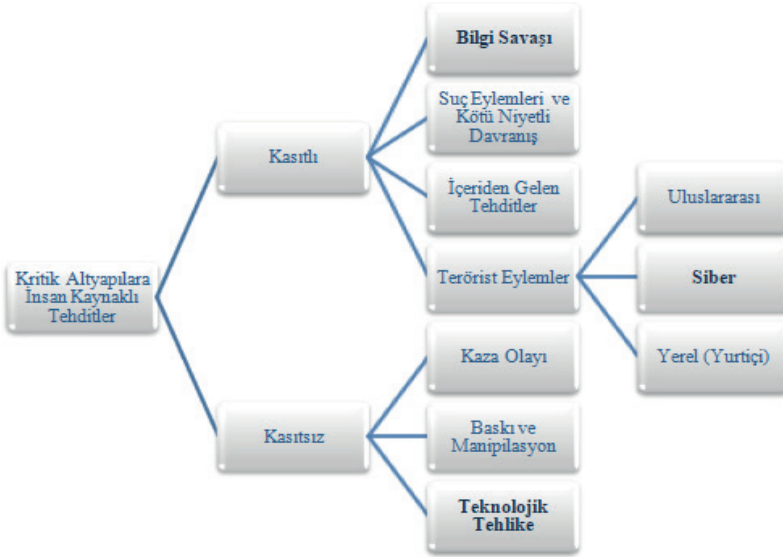


görevi verilmiştir.<sup>77</sup>

### 3.3. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)

29 Mayıs 2009 tarihinde 5902 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kurulan AFAD, afet ve kriz yönetiminin merkezi olarak koordine edilmesi ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacıyla kurulmuştur.<sup>78</sup> Başkanlığın kuruluşunda siber güvenlikle ilgili olarak görevleri bulunmamakla birlikte, 2014 yılında AFAD tarafından hazırlanan "2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi"nin yayımlanmasıyla ulusal kritik altyapıların korunmasında koordine edici kuruluş olarak AFAD'ın görevlendirildiği görülmektedir. Söz konusu belgede kritik altyapılara karşı tehdit oluşturan insan kaynaklı unsurlar arasında siber saldırıların terörizm faaliyeti olarak ve kasıtlı bir biçimde gerçekleştirildiği (Şekil 1) tespitine yer verilmekte, böylelikle bu alandaki koruma faaliyetlerinde de AFAD'ın koordine edici kuruluş olarak görevlendirildiği anlaşılmaktadır.<sup>79</sup>

**Şekil 1: 2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi: Kritik Altyapılara İnsan Kaynaklı Tehditler (AFAD, 2014)**



77 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5809&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.

78 AFAD Hakkında, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>, Erişim Tarihi 20.05.2021.

79 2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi, <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR-SG/2014-2023-AFAD-Kritik%20Altyapı%20C4%B1larin%20Korunmasi%20Yol%20Haritasi.pdf>, Erişim Tarihi: 22.05.2021.



### 3.4. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi

2017 yılında yapılan referandum sonucunda Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adında yeni bir hükümet sistemine geçilmiş ve bu doğrultuda 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanlığının teşkilatlanması, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi vasıtasıyla düzenlenmiştir. 1 sayılı Kararnameyle kurulan Dijital Dönüşüm Ofisi’ne yine bu Kararnameyle; kamunun dijital dönüşümüne öncülük etmek, e-Devlet hizmetlerinin sunumunda aracılık etmek, yerli ve milli teknolojilerin kamuda kullanımını temin etmek gibi görevler verilmiştir. Bu görevlerinin yanı sıra “*bilgi güvenliği ve siber güvenliği artırıcı projeler gerçekleştirmek*” görevi de verilen Ofis’in bu bağlamda Siber Güvenlik Daire Başkanlığı adında bir hizmet birimi de bulunmaktadır.<sup>80</sup>

### 3.5. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Daha önce de ifade edildiği üzere TÜBİTAK, 2012 yılına değin Türkiye’nin ulusal siber güvenlik politikalarında başı çeken kurum iken, Bakanlar Kurulu tarafından verilen Haziran 2012 tarihli “*Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Karar*” gereğince görevlerini mülga Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’na bırakmıştır.<sup>81</sup> Kararda, Bakanlığa siber güvenlik konusunda;

- Ulusal stratejileri belirleme,
- Eylem planlarını hazırlama,
- Kurumlar arası uyumu sağlama ve koordinasyonu temin etme,
- Aynı Kararla kurulan Siber Güvenlik Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütme,
- Gerektiğinde uluslararası kuruluşlarla iş birliğine gitme,
- Toplumsal farkındalığı artırmaya yönelik eğitim faaliyetlerini yürütme,
- Siber saldırılara karşı milli savunma mekanizmalarını geliştirme

gibi birçok önemli görev verilmiştir.<sup>82</sup> Gerçekten de bu tarihten itibaren siber

---

80 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 23.05.2021.

81 Afyonluoğlu, “Siber Güvenlik...”, s. 391.

82 *Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/10/20121020-18.htm>, Erişim Tarihi: 23.05.2021.

güvenlikle alakalı önemli politika çalışmaları, bakanlık düzeyinde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir. Bakanlığa 5098 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nda 2016 yılında yapılan değişiklikle de siber güvenlik konusunda ek görevler verilmiştir. 2018 yılında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin gereği olarak Cumhurbaşkanlığına bağlanan ve teşkilat yapılanması değiştirilen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ismini almıştır. İlk olarak 2013-2014 Ulusal Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı'nda imzası bulunan Bakanlık, bu tarihten sonraki tüm eylem planı ve stratejilerde başrolü oynamaktadır. Son olarak Bakanlık yukarıda da değinildiği üzere, 29 Aralık 2020 tarihinde 2020-2023 Ulusal Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı'nı yayımlamıştır.

## SONUÇ

Siber alan ya da siber uzay, günümüzde korunması gerekli beşinci alan olarak nitelendirilmekte, böylelikle siber güvenlik de bireylerden devlet ve uluslararası örgütlere kadar tüm gerçek ve tüzel kişilerin güvenliklerinde göz ardı edilmeyecek kadar önemli bir yer tutmaktadır. Zira siber saldırılar, günümüzde ekonomik saik ile gerçekleştirilebileceği gibi doğrudan ya da dolaylı olarak kişilerin yaşamlarını ve sosyal yaşantılarını da hedef alabilmektedir. Dolayısıyla saldırının hedefinde hangi yapı olursa olsun, saldırının sonucundan geniş kitleler etkilenebilmekte, devletlerin hizmet mekanizmaları sarsılabilmekte ve belki de en önemlisi gerçek veya tüzel kişilerin varlıkları, saldırının maddi veya manevi etkisiyle son bulabilmektedir. Tüm bu nedenlerden ötürü siber alanın, günümüzde, bir savaş meydanı haline geldiğini ve başta devletler olmak üzere -gerçek yahut tüzel- toplumu oluşturan bütün yapıların siber güvenlik hatlarını tahkim etmelerinin zorunluluk arz ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Ağ teknolojilerinin sivil hayata tesir ettiği ilk günlerden bu yana Türkiye siber güvenlikte bir hayli yol kat etmiş, önemli politik ve hukuki çalışmalarla hem devlet mekanizmasının hem de toplumunun siber güvenliğini sağlamayı amaçlamıştır. Uluslararası Telekomünikasyon Birliğinin 2018 yılı siber güvenlik verilerine göre; Türkiye, Avrupa ülkeleri arasında 11. sırada, dünya genelinde ise 175 ülke arasında 20. sırada olup azımsanmayacak derecede önemli bir seviyededir.<sup>83</sup> Ancak son yıllarda ülkenin ulusal güvenliği açısından gerçekleştirdiği yerli ve milli teknolojik hamleler, Türkiye'nin siber güvenlik alanında da daha fazlasını yapabileceğini göstermektedir.

Siber alanda güvenliğin sağlanması için öncelikle zafiyet alanlarının farklı farklı değerlendirilerek ele alınması gerekmektedir. Zafiyetlerin tespitinde kamu

83 Afyonluoğlu, "Siber Güvenlik...", s. 401.

otoritesi; bu alanda faaliyet gösteren özel işletmeler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi paydaşlarla birlikte çalışmalı, yine bu kuruluşlarla birlikte, istişare kültürünü işleterek, koordineli bir şekilde siber güvenliğin sağlanması için politika çalışmalarını yürütmesinin gerekliliği açıktır. Ayrıca bu çalışmaların da süreklilik arz etmesi gerekmektedir.<sup>84</sup>

Türkiye'nin, son zamanlarda askeri kabiliyetlerini geliştirmek amacıyla yaptığı modernizasyon çalışmalarında devlet destekli özel şirketlerin ortaya koyduğu performans Türkiye'yi bir anlamda çağ atlatmıştır. En son Polonya Savunma Bakanlığından yapılan açıklamaya göre; Polonya Devleti, Türkiye'den Bayraktar adlı şirketin geliştirmiş olduğu 24 adet Silahlı İnsansız Hava Aracı (SİHA) ithalatını gerçekleştirecektir. Böylece Türkiye ilk defa bir NATO üyesi Devlete yerli ve milli insansız hava araçlarından ihraç edecektir.<sup>85</sup> Bu örnekten hareketle Türkiye'de siber güvenlik teknolojileri alanında da özel şirketler, özellikle de Türkiye'nin savunma sanayi kuruluşları arasında başı çeken ASELSAN, HAVELSAN, TUSAŞ, ROKETSAN ve Bayraktar gibi şirketleri desteklemesi yerinde olacaktır. Türkiye'nin gittikçe büyüyen siber güvenlik pazarından ekonomik gücüyle ölçülü olarak payını alması gerekmektedir. Türkiye'deki özel şirketler de devlet tarafından teşvik ödenekleriyle desteklenmeli, bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı, halihazırdaki siber güvenlik önlemlerinin yerleştirilmesine yoğunlaşılmalıdır. Böylece tabanda özel girişimler, orta düzlemde devlet destekli savunma şirketleri nihayet tavanda kamu kurumlarının olduğu bir bilgi ve teknoloji aktarım piramidi modelinin geliştirilmesinin Türkiye'nin bu alandaki ihtiyaçlarını karşılayacağı düşünülmektedir.

Siber güvenliğin sağlanmasında bir başka dikkat edilmesi gereken husus; siber saldırıların çok yönlü olması nedeniyle, saldırı tekniklerinin, siber güvenlik konusunda görevli kuruluşlar tarafından uygulamalı olarak öğrenilmesi ve tatbik edilmesidir. Siber güvenlik konusunda Türkiye; Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu, Çin Halk Cumhuriyeti, İsrail ve hatta komşusu olan İran'ın aksine genel olarak strateji çalışmalarını savunma üzerine temellendirmektedir.<sup>86</sup> Ancak alışlagelen klasik savaşlardan edindiğimiz tecrübelerle savaşlarda yalnızca savunma stratejileriyle başarı kazanmanın bir hayli güç olduğunu rahatlıkla söylemek mümkündür. Sıraladığımız bu devletler, siber güvenlikte bugün dünya ülkeleri arasında ön sıralarda yer almalarını, siber saldırı ve siber istihbarat konularında da uzmanlaşmalarıyla elde etmişlerdir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin; “yurt-

84 a.k., s. 401.

85 *AB üyesi Polonya, Türkiye'den silahlı insansız hava aracı satın alacak*, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/ab-uyesi-polonya-turkiye-den-silahlı-insansız-hava-aracı-satın-alacak/2250932>, Erişim Tarihi: 24.05.2021.

86 Darıcılı, “Türkiye'nin Siber ...”, s. 14.

*ta sulh cihanda sulh*” gayesi ve “*etkin, caydırıcı, saygın*” mottosunu bir arada düşünüldüğünde Türkiye, siber alanda da barışçıl ama aynı zamanda caydırıcı olmayı hedeflemelidir. Hâlihazırda Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı tarafından yürütülen TSK Siber Savunma Merkezi (SİSAMER) projesi bu yönde önemli bir gelişmedir. Ayrıca kamu idarelerinin savunma sanayi şirketleri ürünlerinden de maksimum verimle faydalanmaları sağlanmalıdır.

Türkiye’de günümüze kadar gerçekleştirilen birçok hukuki çalışma olmakla birlikte siber güvenlik stratejileri ve eylem planlarında da defaten gündeme getirildiği üzere, hukuki altyapı yetersizliği nedeniyle hem kamu kurum ve kuruluşlarının hem de özel işletmelerin siber güvenlik alanında yapacağı çalışmalarda önlerine bir hayli engel çıkmaktadır. Bu nedenle siber güvenlikle alakalı olarak mevzuatın güçlendirilmesi ve sürekli olarak güncellenmesi, Türkiye’de yukarıda sıraladığımız önerilerin gerçekleştirilmesi ve hâlihazırdaki politika çalışmalarında da yüksek verim elde edebilmesi için elzemdir. Türkiye’de siber güvenlikle ilgili hukuki düzenlemelerin başta Elektronik Haberleşme Kanunu olmak üzere türlü kanunların içerisinde parça parça yer aldığı gözlemlenmektedir. Bu kapsamda Türkiye’nin siber güvenlik konusuna münhasır bir kanuna ihtiyacı bulunmaktadır. Siber güvenlikle ilgili genel kanunun yürürlüğe girmesinden hemen sonra ülkenin kritik altyapılarına da bütünlük bir bakış açısıyla bakılmaktan vazgeçilmeli, her kritik altyapı sektörünün siber tehditlere karşı korunmasının usul ve esaslarını düzenleyen farklı hukuki düzenlemelerle hem devlet bünyesinde yer alan hem de özel kuruluşların içinde bulunduğu dağınıklık giderilmelidir.

## KAYNAKÇA

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 23.05.2021.
- 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı: Nihai Değerlendirme Raporu*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Diger/bts\\_ve\\_eylem\\_plani\\_nihai\\_degerlendirme\\_raporu.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Diger/bts_ve_eylem_plani_nihai_degerlendirme_raporu.pdf), Erişim Tarihi: 15.08.2021.
- 2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi.*, <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR-SG/2014-2023-AFAD-Kritik%20Altyap%C4%B1ların%20Korunması%20Yol%20Haritası.pdf>, Erişim Tarihi: 22.05.2021.
- 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı*, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/uqSFE+2015-2018\\_Bilgi\\_Toplumu\\_Stratejisi\\_ve\\_Eylem\\_Planı.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/uqSFE+2015-2018_Bilgi_Toplumu_Stratejisi_ve_Eylem_Planı.pdf), Erişim Tarihi: 16.08.2021.
- 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/2016-2019guvenlik.pdf>, Erişim Tarihi: 16.08.2021.
- 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3713&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.
- 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5070&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.
- 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5651&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.
- 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5809&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 05.05.2021.
- 6098 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6098&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 07.05.2021.
- AB üyesi Polonya, Türkiye'den silahlı insansız hava aracı satın alacak.*, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/ab-uyesi-polonya-turkiye-den-silahli-insansiz-hava-araci-satin-alacak/2250932>, Erişim Tarihi: 24.05.2021.

- AFAD Hakkında*, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.
- Afyonluoğlu, Mustafa., “Siber Güvenlik ve Kamu Politikaları”, *Teknoloji ve Kamu Politikaları Kitabı*, ss. 379-411, (Ed.: Mete Yıldız-Cenay Babaoğlu), Gazi Kitabevi, Ankara, 2020.
- Bıçakçı, Salih vd., “Türkiye’de Siber Güvenlik”, *EDAM Siber Güvenlik Kağıtları Serisi*, 25 Aralık 2015, S. 1, ss. 28-73.
- Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı: 2006-2010*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Bilgi\\_Toplumu\\_Strateji\\_Eylem\\_Plani\\_2006-2010.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Bilgi_Toplumu_Strateji_Eylem_Plani_2006-2010.pdf), Erişim Tarihi: 15.05.2021.
- Biz Kimiz?* <https://bilgem.tubitak.gov.tr/tr/kurumsal/biz-kimiz>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.
- Çelıktaş, Barış, *Siber Güvenlik Kavramının Gelişimi ve Türkiye Özelinde Bir Değerlendirme*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2016.
- Darıcı, Ali Burak, “Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Analizi: Türkiye’nin Potansiyel Siber Güvenlik Stratejisi”, *TESAM Akademi Dergisi*, C. 6, S. 2, ss. 11-33.
- E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanunu Tasarısı*, <https://www.memurlar.net/haber/146427/e-devlet-ve-bilgi-toplumu-kanun-tasarisi.html>, Erişim Tarihi: 02.05.2021.
- e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/02/050000\\_E-DonusunTurkiyeKDEP.doc](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/02/050000_E-DonusunTurkiyeKDEP.doc), Erişim Tarihi: 12.05.2021.
- e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı: Sonuç Raporu*, [http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/KDEP/050500\\_KDEPSonucaporu.pdf](http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/KDEP/050500_KDEPSonucaporu.pdf), Erişim Tarihi: 12.05.2021.
- Eker, Umut, “Türk Ceza Hukuku’nda Bilişim Suçları” Eski TCK Bağlamında Hukukumuzda Yer Alan İlk Düzenlemeler ve 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu’nun İlgili Hükümlerinin Yorumu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 62, ss. 101-131.
- Emre, Bâkır, “İnternet Güvenliğinin Tarihçesi”, *BİLGEM Dergisi*, C. 3, S. 5, ss. 6-17.
- E-Türkiye Girişimi Eylem Planı*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/020800\\_E-TurkiyeEylemPlani.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/020800_E-TurkiyeEylemPlani.pdf), Erişim Tarihi: 11.05.2021.

*Global Cybersecurity Index (GCI): 2017*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/07/global\\_cybersecurity\\_index\\_2017.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/07/global_cybersecurity_index_2017.pdf), Erişim Tarihi: 19.05.2021.

*Global Cybersecurity Index (GCI): 2018*, [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf), Erişim Tarihi: 19.05.2021.

Hürriyet, *Yerli Siber Güvenlik Şirketlerinin Küresel Arenadaki Durumu Nasıl?*, <https://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/yerli-siber-guvenlik-sirketlerinin-kuresel-arenadaki-durumu-nasil-41250148>, Erişim Tarihi: 24.04.2021.

*İnsan Hakları Eylem Planı ve Uygulama Takvimi*. <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/insan-haklari-ep02-03-202115-14.pdf>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

Kılıcı, Hilal Başak, “Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikaları”, *Cyberpolitik Journal*, C. 5, S. 9, ss. 113-140, <http://cyberpolitikjournal.org/index.php/main/article/download/7/7/13>, Erişim Tarihi: 27.04.2021.

*Kritik Altyapılarda Siber Güvenlik*. <https://icsdefense.net/blog/kritik-altyapilarda-siber-guvenlik>, Erişim Tarihi: 03.05.2021.

*Kullanıcı Sayısı*. <https://www.turkiye.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.05.2021.

Memiş, Levent – Güç, Melikali, “Akıllı Kentlerde Verinin Gizliliği ve Güvenliği: İlkeler ve Yaklaşımlar”, *Güvenlik Bilimleri Dergisi, UGK Özel Sayısı*, s. 95-112.

Öğün, Mehmet Nesip— Kaya, Adem, “Siber Güvenliğin Milli Güvenlik Açısından Önemi ve Alınabilecek Tedbirler”, *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, C. 9, S. 18, ss. 145-181, <https://www.guvenliweb.org.tr/dosya/czNaM.pdf>, Erişim Tarihi: 11.05.2021.

Salihpaşaoğlu, Yaşar, *Din ve Devlet Arasındaki İktidar Mücadelesi: Avrupa Örneği*, Adalet Yayınevi, 4.Baskı, Ankara, 2018.

Sertçelik, Aşır, “Siber Olaylar Ekseninde Siber Güvenliği Anlamak”, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 3, ss. 25-42.

*Siber Güvenlik: Mevzuat*, <https://www.btk.gov.tr/siber-guvenlik-mevzuat>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.

*Siber Ortamla İlgili Kullanılan Kavramlar*, <http://www.certbylab.com/blog/siber-kavramlar/>, Erişim Tarihi: 03.05.2021.

Şahin, Raşit, “Sanayi Devrimi Osmanlı İmparatorluğu’nda Neden Başlamadı?”, *Business, Economics and Management Research Journal – BEMAREJ*, C. 2, S. 1, ss. 1-16.

- Türk Ceza Kanunu Madde Gerekçeleri*, <http://www.baltaci.av.tr/turk-ceza-kanunu-madde-gerekceleri/>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 07.05.2021.
- Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Anaplanı: Sonuç Raporu*, [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/991000\\_TuenaRapor.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yayinlar/991000_TuenaRapor.pdf), Erişim Tarihi: 10.08.2021.
- Ulusal Bilgi Güvenliği Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, <https://www.tbd.org.tr/ulusal-bilgi-guvenligi-teskilati-ve-gorevleri-hakkinda-kanun-tasarisi/>, Erişim Tarihi: 03.05.2021.
- Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı.*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eski-ler/2012/10/20121020-18.htm>, Erişim Tarihi: 23.05.2021.
- Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-plani-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>, Erişim Tarihi: 02.08.2021.
- Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı 2020-2023*, <https://hgm.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/ulusal-siber-guvenlik-stratejisi-ep-2020-2023.pdf>, Erişim Tarihi: 30.09.2021.
- USOM ve Kurumsal Siber Olaylara Müdahale Ekibi*, <https://www.btk.gov.tr/usom-ve-kurumsal-siber-olaylara-mudahale-ekibi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.
- Usta, Ayşe, “Aydınlanma Düşüncesine Kısa Bir Bakış”, *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi*, S.1, ss. 74-90.
- Üneri, Mert, “e-Dönüşüm Türkiye Bilgi Güvenliği Projeleri”, [http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Icra\\_Kurulu/070123\\_IK20.ToplantisiUEKAEBilgiGuvenligiSunusu.pdf](http://bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Icra_Kurulu/070123_IK20.ToplantisiUEKAEBilgiGuvenligiSunusu.pdf), Erişim Tarihi: 12.05.2021.
- Ünver, Mustafa vd., “Kritik Altyapıların Korunması” *Ankara: BTK*.
- Ünver, Mustafa vd., “Siber Güvenliğin Sağlanması: Türkiye’deki Mevcut Durum ve Alınması Gereken Tedbirler”, *Ankara: BTK*.



I. MEŞRUTİYET MECLİS-İ MEBUSANINDA PARLAMENTO  
DENETİMİNDE ÖNE ÇIKAN MEBUSLAR

**Ömer Faruk GENÇKAYA - Osman Nihat BİŞGİN**

1924 ANAYASASI'NIN HAZIRLIK VE KANUNLAŞMA  
SÜRECİ ÜZERİNE

**Şeref İBA**

CONSTITUTIONAL CRISES AND REFERANDUMS IN  
TURKEY

**Muhammet Derviş METE**

TÜRKİYE'DE POLİTİKA KURULLARININ İŞBİRLİKLİ  
YÖNETİŞİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

**Cenay BABAOĞLU - Onur KULAÇ**

TÜRKİYE'DE SİBER GÜVENLİK: YASAL VE  
KURUMSAL ALTYAPI

**H. Alpay KARASOY - Pelin BABAOĞLU**

**YASADER**

[www.yasader.org](http://www.yasader.org)

ISSN: 1306-6250 (BASKI)

ISSN: 1306-6269 (ONLINE)