

SoBiAD

SOSYAL BİLİMLER ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ

HUKUK ve İKTİSAT ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (Online)

ISSN: 2146-0817

Yıl: 2025 Cilt: 17 Sayı: 2

Amaç ve Kapsam

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD), Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SoBiAD) tarafından Temmuz ve Aralık olmak üzere yılda iki kez yayınlanan hakemli bir dergidir. Sadece Türkçe makaleler yayın için kabul edilmektedir.

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD) içerisinde Ekonomik Kamu Hukuku, Regülasyon İktisadı, Mülkiyet Hakları İktisadı, Kurumsal İktisat, Kamu Tercihi, Anayasal İktisat, Sosyal Sermaye, Vergi Hukuku, Suç Ekonomisi, Yolsuzluğun Politik İktisadı, Çevre Ekonomisi ve Çevre Hukuku, vb. alanlarında yazılmış makalelere yer verilir.

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi'nin amacı Hukuk ve İktisat Yaklaşımı (Law and Economics Approach) alanındaki çalışmaların ülkemizde yaygınlaşmasına hizmet etmektir. Hukuk ve İktisat Yaklaşımı genel olarak iktisat bilimindeki temel araçları, varsayımları ve metodolojiyi kullanarak formel ve informel kuralları ve kurumları inceleyen bir inter-disipliner (multi-disipliner) araştırma alanıdır.

Açık Erişim Politikası

Açık erişimin bilginin evrensel kullanımını artırarak insanlık için yararlı sonuçlar doğuracağı düşüncesinden hareketle, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD) Açık Erişim politikasını benimsemiştir. Dergi, yazarlardan devraldığı ve yayımladığı içerikle ilgili telif haklarından, bilimsel içeriğe evrensel Açık Erişimin (Open Access) desteklenmesi ve geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla, bilinen standartlarda kaynak olarak gösterilmesi koşuluyla, ticari kullanım amacı ve içerik değişikliği dışında kalan tüm kullanım (bağlantı verme, kopyalama, baskı alma, herhangi bir fiziksel ortamda çoğaltma ve dağıtma vb.) haklarını bedelsiz kullanıma sunmaktadır. İçeriğin ticari amaçlı kullanımı için yayınevinden yazılı izin alınması gereklidir.

Ücretsiz Yayın

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD)'nde makale yayınlanması için yazarlardan hiçbir ücret talep edilmemektedir.

Yazarların Sorumlulukları

Yazarların makalelerini dergi web sayfasında sunulan yazım kurallarına ve örnek şablona göre hazırlamaları gerekir. Yazarların, hakem raporlarında belirtilen düzeltmeleri zamanında yapmaları beklenir.

Etik İlkeler

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD), yer alan etik görev ve sorumluluklarda Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından kabul edilen ve yayınlanan ilkeler benimsenmektedir. Yazarlardan aşağıda belirtilen etik kurallara uymaları beklenmektedir.

- Dergiye gönderilen makaleler başka bir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yazarlar makalelerinde kullandıkları tüm alıntılara referans vermiş olmalıdır.
- Yazarlar makaleye bilimsel katkı verdiklerini garanti etmelidir.

- Yazarlar makalenin başka bir kişi ya da kurumun fikri mülkiyet haklarını ihlal etmediğini, intihal içermediğini ve kendi çalışmaları olduğunu garanti etmelidir.
- Makalede adı geçen tüm yazarlar, gönderilen ve yayınlanan makaleler üzerinde eşit sorumluluğa sahiptir.
- Yazışmadan sorumlu yazar adı geçen tüm ortak yazarların yayına ve ortak yazar olarak adlandırılmaya razı olduğunu garanti etmelidir. Çalışmaya önemli bilimsel ve yazınsal katkı sağlayan tüm kişiler ortak yazar olarak adlandırılmalıdır.
- Yazarlar gerekli görülmesi halinde makalede yer alan veri setlerine ulaşımı sağlamalıdır.

Hakemlik Süreci

Makaleler, hakemler tarafından altı ölçüt –bazı ölçütlerin belirli türdeki bildirilere uygulanamaması halinde daha az- dikkate alınarak değerlendirilir. Hakemlerin raporları tamamlandıktan sonra yazılar, Yayın Kurulu'nun onaylaması durumunda yayıma hazır hale gelir ve kabul sırası dikkate alınarak uygun görülen sayıda yayımlanır. Makaleler yayınlanmadan önce turnit-in ve/veya iThenticate intihal yazılımları ile kontrol edilmektedir.

Telif Hakları

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD), bünyesinde yayınlanan yazıların fikirlerine resmen katılmaz, basılı ve çevrimiçi sürümlerinde yayınladığı hiçbir ürün veya servis reklamı için güvence vermez. Yayınlanan yazıların bilimsel ve yasal sorumlulukları yazarlarına aittir. Yazılarla birlikte gönderilen resim, şekil, tablo vb. unsurların özgün olması ya da daha önce yayınlanmış iseler derginin hem basılı hem de elektronik sürümünde yayınlanabilmesi için telif hakkı sahibinin yazılı onayının bulunması gerekir.

Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SoBiAD), yazarlardan devraldığı ve derginin çevrimiçi (online) sürümünde yayınladığı içerikle ilgili telif haklarından, bilimsel içeriğe evrensel açık erişimin (open access) desteklenmesi ve geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla, bilinen standartlarda kaynak olarak gösterilmesi koşuluyla, ticari kullanım amacı ve içerik değişikliği dışında kalan tüm kullanım (çevrimiçi bağlantı verme, kopyalama, baskı alma, herhangi bir fiziksel ortamda çoğaltma ve dağıtma vb.) haklarını (ilgili içerikte tersi belirtilmediği sürece) Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND3.0) Lisansı aracılığıyla bedelsiz kullanıma sunmaktadır. İçeriğin ticari amaçlı kullanımı için alınması gereklidir.

Yazarlar yazılarının bütün yayın haklarını derginin yayıncısı Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SoBiAD)'ne devrettiklerini kabul ederler. Yayınlanan içeriğin (yazı ve görsel unsurlar) telif hakları dergiye ait olur. Dergide yayınlanması uygun görülen yazılar için telif ya da başka adlar altında hiçbir ücret ödenmez ve baskı masrafı alınmaz; ancak ayrı baskı talepleri ücret karşılığı yerine getirilir. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD) aşağıdaki indexing/abstracting servislerinde kayıtlıdır.

| Index Copernicus | Sobiad Atıf Dizini | Academic Research Index | AJIndex | InfoBase Index | Jurix | Directory of Research Journals Index | CiteFactor | JournalGuide | Index of Academic Documents |

Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (HİAD) ayrıca TÜBİTAK - ULAKBİM Dergi Sistemleri (UDS) çerçevesinde DergiPark'ta kayıtlıdır.

KURUCU EDİTÖR

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye

EDİTÖR KURULU

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye, (Editör)
Prof. Dr. Metin Toprak, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Doğan Bakırtaş, Celal Bayar Üniversitesi, Türkiye
Doç. Dr. Mehtap Tunç, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye
Doç. Dr. Murat İnce, Sayıştay Başkanlığı, Türkiye
Doç. Dr. Serdar Yay, İzmir Demokrasi Üniversitesi, Türkiye
Doç. Dr. Ufuk Gencel, İzmir Demokrasi Üniversitesi, Türkiye
Dr. Hamza Onur Zenginer, İstanbul Barosu, Türkiye

YABANCI DİL EDİTÖRÜ

Dr. Billur Güner Cohen, Loyala University, Maryland, ABD

DERGİ SEKRETERYASI

Dr. Öğr. Üyesi Servet Taşdelen, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, Türkiye

İLETİŞİM

sobiadsosres@gmail.com

**SOSYAL
BİLİMLER
ARAŞTIRMALARI
DERNEĞİ**

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi

TÜRKİYE’DE BOŞANMA DAVALARININ ZAMAN SERİSİ ANALİZİ VE GELECEK TAHMİNLERİ: BOX-JENKİNS (ARIMA) YAKLAŞIMI

TIME SERIES ANALYSIS AND FUTURE FORECASTS OF DIVORCE CASES IN TÜRKİYE: BOX-JENKINS (ARIMA) APPROACH

Ayşe KÜÇÜK YENER & Aytaç AKÇAY & Eda Gizem KOÇYİĞİT

159-173

Araştırma Makalesi

TÜRK İDARE HUKUKUNDA MOBBİNGE KARŞI İDARİ BAŞVURU YOLLARI

ADMINISTRATIVE REMEDIES AGAINST MOBBING IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

Eren AKARÇAY

174-193

Araştırma Makalesi

VATANDAŞLIK= VERİ VE VERGİ (BİREY= PİYASA VE DEVLET)

CITIZENSHIP = DATA AND TAX (INDIVIDUAL = MARKET AND STATE)

Orhan ÇAKMAK

194-232

Araştırma Makalesi

YASAMA FONKSİYONUNA HAKİM OLAN İLKELER VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL ETKİSİ

PRINCIPLES GOVERNING THE LEGISLATIVE FUNCTION AND THE CONSTITUTIONAL IMPACT OF PRESIDENTIAL DECREES

Berçem AŞKIN AKARÇAY

233-259

Araştırma Makalesi

DENİZ İŞ KANUNU KAPSAMINDA KIDEM TAZMİNATI UYGULAMASI

EXTRA COURSE FEES, ACADEMIC INCENTIVE PAYMENT and PUBLIC LOSS Undue and Erroneous Deeds APPLICATION OF SEVERANCE PAY UNDER MARITIME LABOR LAW

Hasan Hüseyin UMUTLU & Mehmet Fahrettin ÖNDER

260-282

DİĞER (Editoryal Notlar, Fikir Yazıları,

Kitap Tanıtımı, Kitap Eleştirileri, Söyleşiler vs.)

“YENİ BELEDİYECİLİK” ANLAYIŞININ ELEŞTİRİSİ Geleneksel Belediyecilikten Sosyal Belediyeciliğe

Coşkun Can AKTAN

283-298

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

TÜRKİYE’DE BOŞANMA DAVALARININ ZAMAN SERİSİ ANALİZİ VE GELECEK TAHMİNLERİ: BOX-JENKİNS (ARIMA) YAKLAŞIMI*

Ayşe KÜÇÜK YENER¹

Doktora Öğrencisi & İstatistikçi

Ankara Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü

Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü

E-mail: aysekucuk22@gmail.com

ORCID ID: 0009-0008-1226-750X

Aytaç AKÇAY

Prof. Dr.

Ankara Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü

E-mail: aytacakcay@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6263-5181

Eda Gizem KOÇYİĞİT

Araş. Gör. Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Fakültesi

E-mail: eda.kocyigit@deu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0002-0774-1376

Öz

Boşanma, TMK 4721’e göre evli olan kişilerin yasal olan evlilik birliğinin sona erdirilmesi sürecidir. Boşanmanın artışlarının toplumsal, ekonomik, bireysel, psikolojik, hukuki ve kültürel birçok etkisi bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de geçmişe yönelik açılan boşanma davası sayıları referans alınarak

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ Sorumlu Yazar: aysekucuk22@gmail.com

Atf (APA): Küçük Yener, A., Akçay, A. & Koçyiğit E. G., (2025), Türkiye’de Boşanma Davalarının Zaman Serisi Analizi ve Gelecek Tahminleri: Box-Jenkins (Arıma) Yaklaşımı, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 159-173.

zaman serisi analizi yöntemleri ile geleceğe yönelik açılan boşanma dava sayılarının tahminlerinin yapılmasıdır. Yöntem olarak Box-Jenkins (ARIMA) Yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada Hukuk Mahkemelerine 2013-2022 yılları arasında yıl içinde açılan boşanma dava sayısı verileri istatistiksel olarak incelenmiştir. Türkiye’de açılan boşanma dava sayılarının zaman serisi grafiği incelendiğinde trend ve mevsimselliğin olabileceği önsel bilgisine ulaşılmış ACF ve PACF grafiklerine bakılarak trend ve mevsimsellik için fark alma işlemi yapılmıştır. Grafiksel değerlendirmede en uygun modelin ARIMA (1,1,1)(1,1,0)12 olduğu sonucuna varılmıştır. Modelin AR1, MA1 ve SAR1 katsayıları istatistiksel olarak önemli bulunmuştur ($p<0.05$). Ayrıca, normalleştirilmiş Bayes bilgi kriteri değeri 16415 hesaplanmıştır. Çalışma sonucunda, Türkiye’de son beş yılda yıllık ortalama açılan boşanma davası sayısı 273447 olarak hesaplanmıştır. Kurulan modele göre 2023 yılında açılan dava sayısı 315202 olarak tahmin edilmiştir. Elde edilen tahmin değeri %6.8 hata oranı ile reel değere yakın tahmin sağlamıştır. Sonuç olarak, boşanma dava sayılarının yıllar itibarıyla artacağı ve bu sayıların 2024 yılında 336309, 2025 yılında ise 359445 olacağı tahmin edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Boşanma istatistikleri, zaman serileri, istatistik, tahmin

Alan Tanımı: Hukuk

TIME SERIES ANALYSIS AND FUTURE FORECASTS OF DIVORCE CASES IN TÜRKİYE: BOX-JENKINS (ARIMA) APPROACH

Abstract

Divorce is the process of ending the legal marriage union of people who are married according to TMK 4721. The increase in divorce has many social, economic, individual, psychological, legal and cultural effects. The aim of this study is to forecast the number of divorce cases filed in the future by using time series analysis methods with reference to the number of divorce cases filed in the past in Turkey. Box-Jenkins (ARIMA) method is used as the method. In the study, the data on the number of divorce cases filed in the Civil Courts between the years 2013-2022 were statistically analyzed. When the time series graph of the number of divorce cases filed in Turkey was analyzed, a priori information was obtained that there may be trend and seasonality, and the difference taking process was performed for trend and seasonality by looking at the ACF and PACF graphs. In the graphical evaluation, it was concluded that the most appropriate model is ARIMA (1,1,1,1)(1,1,0)12. The AR1, MA1 and SAR1 coefficients of the model are statistically significant ($p<0.05$). Moreover, the normalized Bayes information

criterion value is calculated as 16415. As a result of the study, the average annual number of divorce cases filed in Turkey in the last five years was calculated as 273447. According to the model, the number of cases filed in 2023 was estimated as 315202. The forecast value obtained is close to the real value with an error rate of 6.8%. As a result, it is estimated that the number of divorce cases will increase over the years and will be 336309 in 2024 and 359445 in 2025.

Key Words: *Divorce statistics, time series, statistics, estimation*

JEL Codes: *C02, C22, K36, Y1*

1. GİRİŞ

Son yıllarda Türkiye’de, küreselleşme, aile yapısının değişimi, bireyselleşme ve aile sonrası gibi kavramlar, sosyal bilimler literatüründe giderek daha fazla önem kazanmıştır (Güngör, 2020). Küreselleşmenin etkisiyle toplumsal yapıların hızla değiştiği bir dönemde, aile kavramı da dönüşüme uğramış, bireylerin ve ailelerin rollerinde farklılaşmalar yaşanmıştır. Aile içindeki rollerin değişmesi, bireysel özgürlüklerin ön plana çıkması ve ekonomik dinamiklerin değişmesi, aile kurumunu doğrudan etkilemiştir. Bu bağlamda, Türkiye’nin sosyo-kültürel ve ekonomik yapısı göz önünde bulundurulduğunda, aile yapısındaki bu dönüşümün Türkiye’de önemli yansımaları olduğu görülmüştür. Türkiye’deki aile yapısının özgünlüğü ve bu yapı üzerinde küreselleşmenin etkisi, aile çalışmalarında üzerinde durulması gereken kritik bir alan haline gelmiştir. Özellikle son yıllarda, Türkiye’nin içinde bulunduğu hızlı ve yoğun değişim süreci, aile yapısında gelenekselden moderne doğru bir kaymaya neden olmuştur. Bu değişim, aile içi ilişkilerden boşanma oranlarına kadar geniş bir yelpazede etkisini göstermiştir. Geleneksel aile yapısının zayıflaması ve bireyselleşmenin artması, boşanma oranlarının artmasına yol açan faktörler arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla, boşanma kavramı ve bu sürecin toplumsal etkileri, Türkiye’de son yıllarda daha da önem kazanmıştır (Güngör, 2023).

Türk Medeni Kanunu’nda (TMK 4721) yer alan boşanma tanımı, evlilik birliğinin mahkeme kararı ile sona ermesiyle olur. TMK (Madde 167)de Boşanma davası açmaya hakkı olan eş, dilerse boşanma, dilerse ayrılık isteyebilir. Türk Medeni Kanunu’na göre boşanma sebepleri Zina (Madde 161), Hayata kast, pek kötü veya onur kırıcı davranış (Madde 162), Suç işleme ve haysiyetsiz hayat sürme (Madde 163), Terk (Madde 164), Akıl hastalığı (Madde 165), Evlilik birliğinin sarsılması (Madde 166) olarak belirtilir. Uyar (1999) çalışmasında boşanmanın, eşler arasındaki hukuksal, duygusal ve cinsel olarak beraberliğin sona erdirilmesi olarak tanımlamıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 01.08.2024).

Boşanma davası süreci, dava başvurusu, dava karar aşaması, itiraz süreci (varsa), kesinleşme ve uygulama (dava devam ederken de uygulama görülebilir) aşamalarını kapsamaktadır.

Boşanmanın artışlarının toplumsal, ekonomik, bireysel, hukuki ve kültürel birçok etkisi bulunmaktadır. Toplumsal etkileri düşünüldüğünde boşanma oranlarının artması, geleneksel aile yapısında farklılıklara neden olabilir. Tek ebeveynli aileler yerine ve karma aile yapılarına geçilebilir. Boşanmalar çocuklar üzerinde duygusal ve psikolojik etkileri olabilmektedir. Eşlerin birbirinden ayrıldığı ailelerdeki çocukların duygusal, davranışsal ve zihinsel temalar kapsamında gruplandırılan sorunlarının olduğunu belirtilmiştir (Uşaklı, 2013)

Boşanmanın önemli nedenleri eşlerden birinin veya her ikisinin ekonomik zorluklarla karşılaşması gibi çeşitli faktörlere dayanabilir. Boşanmanın ekonomik sonuçları hem bireysel düzeyde hem de toplumsal düzeyde önemli etkiler yaratabilir. Boşanmanın ekonomik sonuçlarından bazıları yoksulluk nafakası, nafaka ve tazminat olduğu görülmüştür. Buna ilaveten tek gelirle yaşam ve mal varlığının paylaşımının da öneminden bahsedilmiştir (Arbek,2005).

İstatistiksel veriler boşanmanın toplum açısından bir sosyal sorun olduğunu ortaya koymuştur. Çağdaş yaşamın durumsal krizlerinden birisi olan boşanma Avrupa’da olduğu gibi Türkiye’de de hızla artan bir problem olarak önümüze çıkmaktadır (Uçan, 2007).

Adalet İstatistikleri 2023 yılı yayınında, hukuk mahkemelerine açılan boşanma dava türüne göre çıkan dosyaların gelen dosyalara oranı % 67.7, dosya temizleme oranının % 99.3 olarak bildirilmiştir (Adalet İstatistikleri, 2023). Türkiye’de son beş yılda yıllık ortalama 273447 (2019-2023) boşanma davası açıldığı bildirilmiştir (Adalet İstatistikleri,2023).

Yapılan bir çalışmada, aile içi şiddetin özel boşanma sebeplerine dâhil olduğu ve İngiltere’de her dört kadından birinin erkeklerin şiddetine maruz kaldığı, Türkiye’de şiddete uğrayanların %90’ından fazlası kadın ve çocuklardan oluştuğu bildirilmiştir (Özden, 2010).

Avrupa’da gittikçe artan kaba boşanma oranlarının Türkiye’de de arttığı görülmüştür. Eurostat’ın yayınladığı verilere göre 2022 yılında kaba boşanma hızına bakıldığında; Letonya (2.9), Litvanya (2.6), İsveç (2.1) boşanma hızına sahipken Türkiye (2.1) ile 4.sırada yer almıştır (Eurostat, 05.08.2024).

Türkiye İstatistik kurumunun 2023 yılı verilerine göre, Türkiye’de kaba boşanma hızı %2.01 olarak bildirilmiştir. Kaba boşanma hızının en yüksek olduğu il, binde

3.05 ile İzmir, en düşük olduğu il ise binde 0.36 ile Hakkâri'dir. Evlilik süresine göre boşanmalar incelendiğinde, gerçekleşen boşanmaların %33.4'ü evliliğin ilk 5 yılında, %21.7'si ise evliliğin 6-10 yılı içinde gerçekleşmiştir. Kesinleşen boşanma davaları sonucunda 171881 çift boşanırken, 171213 çocuk velayete verilmiştir. Boşanma davaları sonucu, çocukların velayetinin %74.9'u anneye, %25.1'i babaya verilmiştir (TÜİK, 05.08.2024),

Türkiye'de boşanma ve boşanmanın sosyal, psikolojik ve ekonomik etkileri üzerine yapılan çalışmalarda, boşanma dinamiklerini anlamak, aile yapısındaki değişimler ve değişimlerim toplum üzerindeki etkileri üzerine yoğunlaşmıştır (Doğan, 1998; Eyce, 2002; Yıldırım, 2004; Tatlıoğlu ve Demirel, 2006; Sardoğan ve diğerleri, 2007; Binay, 2018; Schweizer, 2020; Geçen ve Topuz, 2021; Uğur, 2022; Hobbs, 2023; Elmas ve Nadak, 2023; Frimmel ve diğerleri, 2024). Boşanma süreci, sadece hukuki bir olay olmanın ötesinde, bireyler ve toplum üzerinde derin izler bırakabilen karmaşık bir süreçtir. Bu nedenle, boşanma oranlarındaki artışın toplumsal etkilerini önceden kestirebilmek ve bu etkileri en aza indirebilmek için gerekli stratejilerin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Yapılacak çalışmalarda geleceğe yönelik tahminler; aile danışmanlığı, sosyal politika ve toplumsal destek mekanizmalarının geliştirilmesi açısından yol gösterici olacaktır.

Bu çalışmada, Türkiye'de boşanma dava sayılarının Zaman serisi analizi ile geleceğe yönelik tahmininin yapılması amaçlanmıştır. Ayrıca yapılan tahminlerin, kamusal düzende izlenecek politikalarda karar alıcılara fikir verici olacağı ve boşanmaların neden olabileceği sosyal ya da bireysel etkiler için, önceden önlemler alabilmesi için kaynak oluşturacağı öngörülmüştür.

2. GEREÇ YÖNTEM

2.1. Çalışma gereci

Çalışma gerecini, Türkiye'de 01.01.2013-31.12.2022 tarihleri arasında açılan aylık bazda boşanma dava sayıları oluşturmuştur. Dava sayılarına ait bilgiler Ulusal Yargı Ağı Platformundan (UYAP) elde edilen kayıtlardan oluşan Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü Adalet İstatistikleri Derleme ve Değerlendirme Daire Başkanlığı tarafından derlenen verilerden alınmıştır. Çalışmada yapılan analizlerde, boşanma davası sayılarının aylık toplam değerleri kullanılmıştır. Dava sayılarının yıl bazında toplam değerleri Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1. Türkiye’de Açılan Boşanma Dava Sayıları

Yıl	Açılan Dava Sayısı	Yıl	Açılan Dava Sayısı
2013	197445	2018	247372
2014	202111	2019	249119
2015	206016	2020	247388
2016	213313	2021	280679
2017	223551	2022	294864

2.2. Çalışma yöntemi

Çalışmada, Türkiye’de aylık bazda hesaplanan açılan boşanma dava sayılarının geleceğe yönelik tahmininde zaman serisi analizlerinden Box-Jenkins (ARIMA) yöntemi kullanılmıştır. ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average- Otoresif Bütünleşik Hareketli Ortalama), tahmin etmede yaygın olarak kullanılan bir zaman serisi modelidir. ARIMA modelleri, tahmin için sağlam bir temel sağlayabilecek istatistiksel varsayımlar ve ilkelere dayanmaktadır. ARIMA modeli, zaman serisi verilerinin istatistiksel özelliklerinin zaman içinde değişmediği anlamına gelen durağanlık varsayımını benimser. Bu varsayım, durağanlığın makul bir varsayım olduğu belirli uygulamalarda yararlı olabilir (Çekim, 2023).

ARIMA yöntemi, fark (entegrasyon) terimini içeren otoresif (AR) ve hareketli ortalama (MA) modellerini kapsar. Mevsimsel ARIMA, $ARIMA(p,d,q)(P,D,Q)s$ olarak tanımlanır. Burada p ve P sırasıyla mevsimsel olmayan ve mevsimsel AR modelinin derecesini ; q ve Q sırasıyla mevsimsel olmayan ve mevsimsel MA modelinin derecelerini; d ve D sırasıyla mevsimsel olmayan ve mevsimsel fark alma derecelerini; s ise periyodu ifade eder (Anggraeni ve diğerleri, 2015).

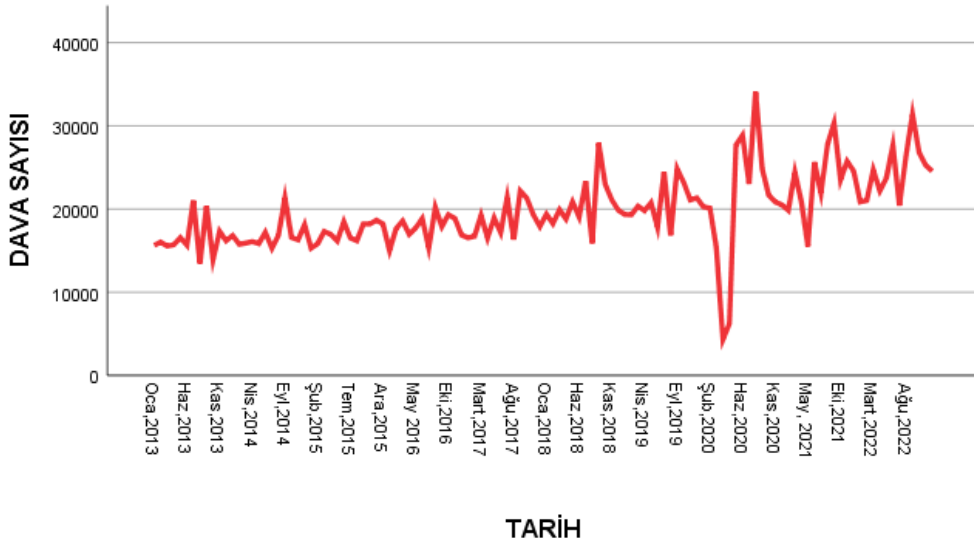
ARIMA modeli, bir zaman serisi için en uygun modeli belirlemek amacıyla model tanımlama, parametre tahmini, modelin teşhis kontrolü, model tahmini ve geleceğe yönelik tahmin olmak üzere beş aşamalı bir süreç izler.

Bu çalışmada uygulanan zaman serisi analizleri SPSS 30 paket programı ile yapılmıştır.

3. BULGULAR

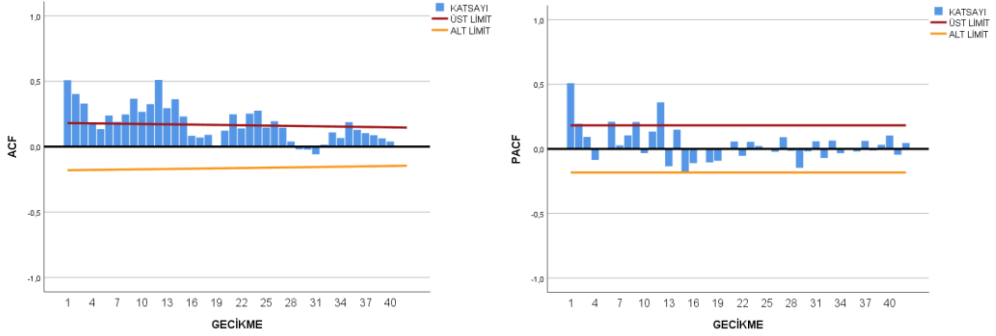
Çalışma materyalini oluşturan açılan boşanma dava sayıları yıl bazında incelendiğinde, genel anlamda 2020 yılı hariç artış eğilimi göstermiştir. 2020 yılında yaşanan COVID-19 salgınına bağlı 26 Mart 2020 tarihli Resmî Gazete 'de yayınlanan bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun sebebiyle, yargılamada meydana gelen tedbirler açılan boşanma dava sayısında azalışa neden olmuştur (Şekil 1).

Şekil 1. Türkiye’de Açılan Boşanma Dava Sayılarının Zaman Serisi Grafiği



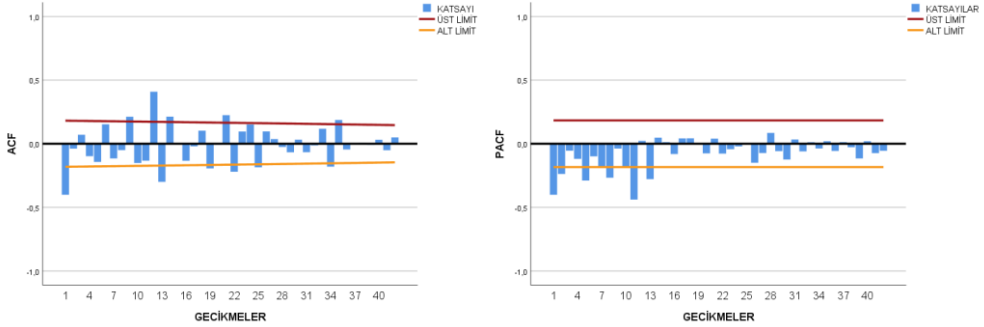
Çalışmada uygulanan ARIMA yönteminde parametrelerin belirlenmesi için veri seti incelenmiş ve veride gözle görülür biçimde artan bir trend olduğu belirlenmiştir. Bu amaçla hesaplanacak otokorelasyon değeri için ACF ve PACF grafikleri çizilmiştir. Grafiklerden serinin artış yönünde doğrusal bir trende sahip olduğu ve düzensiz dalgalanmaların mevsimsellik göstergesi olduğu önsel bilgisine ulaşılmıştır (Şekil 2).

Şekil 2. Türkiye’de Açılan Boşanma Dava Sayıları ACF ve PACF Grafiği



Çizilen ACF grafiğinde, ilk 4 gecikmenin olması gereken sınırların dışında yer aldığı ve serinin trende sahip olduğu görülmüştür. Trendi yok etmek için verilere birinci derece fark işlemi uygulanmıştır. Birinci farklara ait ACF ve PACF grafikleri tekrar çizilmiştir ve serinin durağan hale geldiği görülmüştür. (Şekil 3).

Şekil 3. Serinin Birinci Farkının ACF ve PACF Grafikleri



Ancak 12’nci gecikmeye ait ilişki miktarının sınırlar dışında kalması sebebiyle seride mevsimsel dalgalanmanın olduğunu ve periyodun 12 olduğunu göstermiştir. Serinin birinci dereceden mevsimsel olmayan ve birinci dereceden mevsimsel farkının ACF ve PACF grafikleri durağan olması nedeniyle, model belirleme işlemi yapılabilmektedir. Buna göre, serinin birinci farkı alındığı için $d=1$ ve mevsimsel fark alındığından $D=1$ olarak belirlenmiştir. Sonuç olarak seriye en uygun model ACF ve PACF grafiklerine göre denendiğinde $ARIMA(1,1,1)(1,1,0)_{12}$ olarak seçilmiştir. Oluşturulan model istatistikleri Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2. Model İstatistikleri

Ljung-Box Q(18)				
Model	R ²	İstatistik	Serbestlik Derecesi	p-Değeri
ARIMA(1,1,1)(1,1,0)12	0.407	23.951	15	0.066

Zaman serisinin otokorelasyonlarından herhangi birinin sıfırdan farklı olup olmadığını test eden bir tür Ljung-Box Q testi p değeri istatistiksel olarak önemli bulunmadığı için ($p=0.066$) için artıkların rastgele dağıldığı kabul edilmiştir (Tablo 2). Model parametrelerinin için hesaplanan p-değerleri istatistiksel olarak önemli bulunmuş ($p<0.05$) ve AR1, MA1 ve SAR1 katsayıları istatistiksel olarak anlamlı kabul edilmiştir.

Tablo 3. Model Parametreleri

	Tahmin	Std. Hata	t	p-Değeri
Sabit	12.088	12.481	0.969	0.335
AR	0.268	0.108	2.479	0.015
Fark	1.000			
MA	0.996	0.370	2.692	0.008
AR, Mevsimsel	-0.295	0.098	-3.026	0.003
Mevsimsel Fark	1.000			

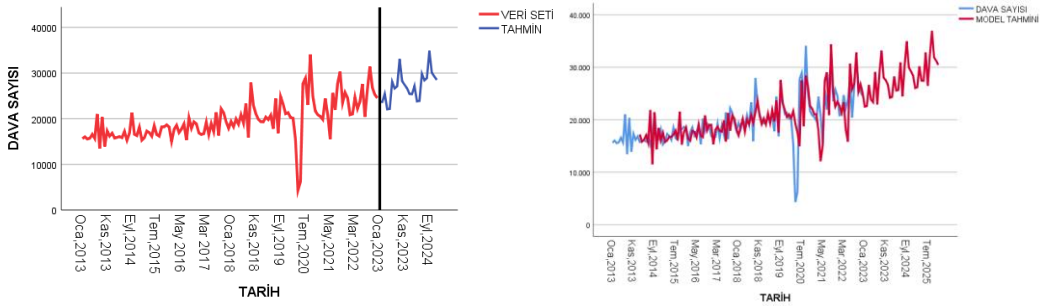
Çalışmada en uygun modeli elde etmek için 28 tane model denemesi yapılmış 8 tanesi anlamlı çıkmıştır. Seçilen modeldeki hatalar akgürültü serisi olarak çıkmış ayrıca, normalleştirilmiş BIC (Bayesian Information Criterion, Bayes bilgi kriteri) değeri 16.415 olarak hesaplanmıştır. Bu değer, modelin karmaşıklığına rağmen iyi en iyi tahmin sağladığını göstermiştir. Seçilen modelin parametreleri incelendiğinde AR1, MA1 ve SAR 1 terimlerinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmüştür ($p<0.05$). Dolayısıyla, seçilen bu modelin seriye uygun olduğu kabul

edilmiştir (Tablo 3). Çeşitli alternatif modeller test edilerek, ARIMA (1,1,1) (1,1,0)12 modelinin seri için en uygun AIC (Akaike Information Criterion, Akaike bilgi kriteri) ve BIC değerlerini vermiştir. Sonuç olarak boşanma dava sayıları için model denklemi Eşitlik (1)'deki gibi oluşturulmuştur.

$$(1 - 0.268B)(1 + 0.295B^{12})(1 - B)(1 - B^{12})Z_t = (1 + 0.996B)\varepsilon_t + 12.088 \quad (1)$$

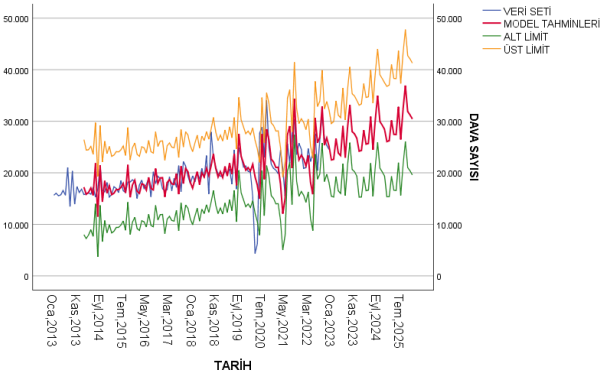
Modelde, Z_t gözlenen veriyi, ε_t hata terimini, B katsayısı fark alma işlemini, B^{12} periyot 12 iken mevsimsel fark alındığını ifade eder.

Şekil 4. Gözlenen Seri ile Tahmin Serisi Grafikleri



Gözlenen veri ile tahmin verisi grafiği incelendiğinde tahminin artan bir trend izlediği görülmüştür (Şekil 4). Özellikle 2020 yılında görülen belirgin düşüşün COVID-19 pandemisi nedeniyle mahkemelerin kapalı olması ve dava süreçlerinin aksamasından kaynaklanmıştır. Tahmin serisi ile gerçek serinin birlikte grafiği incelendiğinde ise tahminin gerçek değere çok yakın olduğu görülmüştür.

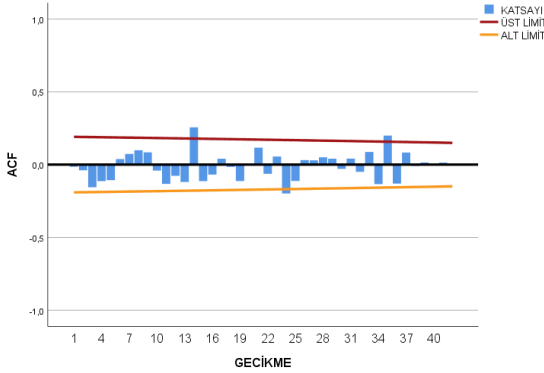
Şekil 5. Gözlenen Seri, Tahmin Serisi ve Güven Aralıkları Grafiği



Gözlenen ve tahmin edilen serilerin güven aralıklarını gösteren grafik oluşturulmuş, birbirine uyumlu olduğu ve tahminlerin güven aralıkları içinde yer aldığı görülmüştür (Şekil 5)

Şekil 6’da hata serisine ait ACF grafiği verilmiştir.

Şekil 6. Hata Serisinin ACF Grafiği



Bazı gecikmelere ait ilişki miktarlarının güven sınırlarını geçmiş olması, hata serisinin akgürültü serisi olup olmadığı konusunda kesin bir yargıya varmayı zorlaştırmaktadır. Uygulanan Box-Ljung testi sonuçlarına göre, ACF grafiğinde güven sınırlarını aşan 14., 24. ve 36. gecikmelerin yanı sıra diğer tüm gecikmelerin istatistiksel olarak önemli olmadığı saptanmış ve hata serisi akgürültü serisi olarak kabul edilmiştir (Şekil 6). Sonuç olarak, kurulan ARIMA (1,1,1)(1,1,0)12 modeli seri için istatistiksel olarak geçerli ve tahminlerine güvenilir bir model olarak kabul edilmiştir.

Tablo 4. Model İstatistikleri

Yıllar	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Açılan dava sayısının tahmin değeri	260679	270096	294797	315202	336309	359445
Açılan dava sayısının gerçek değeri	246561	279557	294681	295187	-	-

Açılan boşanma davası değerleri ile tahmin değerleri incelendiğinde, 2023 yılında elde edilen tahmin değeri %6.8 hata oranı ile çok yakın olarak tahmin edilmiştir.

Boşanma dava sayılarının ise 2024 ve 2025 yılları itibarı ile artacağı kurulan model sayesinde istatistiksel olarak tahmin edilmiştir.

4. TARTIŞMA VE SONUÇ

Bu çalışmada, Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından UYAP'tan elde edilen kayıtlardan derlenen, Türkiye'nin 01.01.2013-31.12.2022 tarih aralığını kapsayan aylık boşanma davası verileri, zaman serisi analizinde yaygın olarak kullanılan fakat literatürde boşanma dava sayılarını tahmin etmekte kullanılmamış olan, ARIMA modeli ile incelenmiştir. ARIMA modeli, geçmiş verilerden hareketle gelecekteki değerlerin tahmin edilmesine olanak sağlayan bir zaman serisi tekniğidir.

Analiz sürecinde, öncelikle veri seti üzerinde durağanlık testi yapılmış, zaman serisinin durağan olmadığı görülmüş ve gerekli fark alma işlemleri gerçekleştirilmiştir. Durağanlaşan veri seti, ARIMA modelinin kurulmasına olanak sağlamıştır. ARIMA modelinin parametreleri belirlenmiş, trend ve mevsimsellik unsurları dikkate alınarak modelin en uygun biçimi seçilmiştir. Yapılan analiz sonucunda, hataların akgürültü serisi olduğu ve en uygun modelin ARIMA(1,1,1)(1,1,0)12 olduğu belirlenmiştir. Modelin yeterliliğini test etmek amacıyla Ljung-Box Q testi kullanılmış ve model artıklarının otokorelasyon göstermediği ve rastgele olduğu sonucuna varılmıştır. Bu bulgu, modelin doğru bir şekilde kurulduğunu ve güvenilir tahminler üretebileceğini göstermiştir.

ARIMA modelinin uygunluğunu ve performansını daha net bir şekilde değerlendirebilmek için BIC değeri incelenmiş ve bu değer 16.415 olarak bulunmuştur. Bu değerinin düşük olması, modelin veri setine iyi uyum sağladığının ve aşırı uyum (overfitting) sorunu olmadığını göstermiştir.

Bu çalışma veri setinden, Türkiye'de son beş yılda yıllık ortalama olarak 273447 (2019-2023) boşanma davası açıldığı belirlenmiştir. 2023 yılı için ARIMA modeli tarafından tahmin edilen (315202) dava sayısı, gerçekte açılan boşanma davası sayısından (295187) %6.8 sapma göstermiş ve güven aralıkları sınırları içerisinde kalmıştır.

Çalışmada, Türkiye'de boşanma dava sayılarının yıllar itibarıyla artış eğiliminde olduğu belirlenmiştir. Özellikle son yıllarda boşanma davalarında gözlemlenen artış, toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel dinamiklerinde meydana gelen değişimlerin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. ARIMA modelinin geleceğe yönelik tahminleri, bu artış eğiliminin 2024 ve 2025 yıllarında da devam edeceğini göstermiştir.

Sonuç olarak, bu çalışmada kullanılan ARIMA zaman serisi modelinin, Türkiye’deki boşanma dava sayılarının tahmininde geçerli bir yöntem olduğu ve gelecekteki adli verilerin tahmininde de kullanılabileceği görülmüştür. ARIMA modelinin sunduğu tahminler, boşanma dava sayılarındaki artışın süreceğini ve bu durumun sosyal politika yapıcılar tarafından dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Ayrıca, modelin sunduğu %95 güven düzeyindeki istatistiksel tahminler, hukuki ve sosyal hizmetler alanında karar alıcılar için kaynak olacaktır.

YAZARLARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazarlar, çalışmanın tümüne ortak katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Adalet İstatistikleri, (2023).

https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/22042024115644ADalet_is-t-2023CALISMALARI59.pdf , Sayfa 31-32.

Arbek, Ö. (2005). Boşanmanın Mali Sonuçları. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 54(1), 115-163.

Anggraeni, W., Vinarti, R. A., & Kurniawati, Y. D. (2015). Performance comparisons between arima and arimax method in moslem kids clothes demand forecasting: Case study. Procedia Computer Science, 72, 630-637.

Binay, M. (2018). Türkiye’de Boşanma Nedenlerinin Analizi ve Alternatif Uyuşmazlık Yöntemleri. Ombudsman Akademik, 5(9), 237-267.

Box, G. E., Jenkins, G. M., Reinsel, G. C., & Ljung, G. M. (2015). Time series analysis: forecasting and control. John Wiley & Sons.

Öncel Çekim, H., Karakavak, H. N., Özel, G., & Tekin, S. (2023). Earthquake magnitude prediction in Turkey: a comparative study of deep learning methods, ARIMA and singular spectrum analysis. Environmental Earth Sciences, 82(16), 387.

Doğan, C. (1998). Türkiye'de boşanma sorununun sosyolojik ve istatistiki açıdan değerlendirilmesi. *Istanbul Journal of Sociological Studies*, (25), 59-69.

Elmas, Ç., & Adak, N. (2023). Türkiye’de Boşanma Nedenlerinin Toplumsal Kökenleri ve Boşanma Sonrası Deneyimler. *İstanbul University Journal of Sociology*, 43(1), 84-97.

EUROSTAT, (2024). Divorce indicators.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_ndivind/default/table?lang=en

Eyce, B. (2002). Demografik özelliklere göre Türkiye'de boşanma. *Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, (14), 81-98.

Frimmel, W., Halla, M., & Winter-Ebmer, R. (2024). How does parental divorce affect children’s long-term outcomes?. *Journal of Public Economics*, 239, 105201.

Geçen, R., & Topuz, M. (2021). Türkiye’de İllere Göre Kaba Boşanma Oranlarının (2001-2020) Mekânsal Oto-Korelasyonu ve Trend Analizi. *The Journal of Academic Social Science*, 123(123), 163-184.

Güngör, A. (2020). Tek ebeveynli aileler: durum, risk ve öneriler (Uzmanlık tezi). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. Hancıoğlu, A. (1985a). Family types and household size in Turkey. *Nüfusbilim Dergisi*, 7, 61-76.

Güngör, A. (2023). Tek ebeveynli aileler: Sosyal psikolojik bir değerlendirme. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 23(58), 129-155.

Hobbs, V. (2023). The discourse of divorce in conservative Christian sermons. In *Approaches to Discourses of Marriage* (pp. 89-106). Routledge.

Kadılar, C. ve Çekim H. O. (2020). SPSS ve R Uygulamalı Zaman Serileri Analizine Giriş, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kaya, K., & Eren, G. T. (2020). Boşanma ve erken boşanmaların artış nedenleri. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(9), 708-728.

Öksüz, G., & Ürkmez, E. (2023). Boşanma Oranları ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Türkiye Örneği. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 464-479.

Özden S. (2010). Boşanma Sebepleri bakımından Aile içi şiddet. Yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi.

Sardoğan, M. E., Karahan, T. F., Dicle, A. N., & Menteş, Ö. (2007). Ebeveyne Bağlanma Düzeyine Ve Anne-Babanın Boşanma/Birliktelik Durumuna Göre Çocuklarda Evlilik Çatışmasını Algılama Biçimleri. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 23(1).

Schweizer, V. (2020). Divorce: More than a century of change, 1900-2018. Washington, DC, National Center for Family & Marriage Research-Bowling Green State University, < <https://bit.ly/3cPSVxQ>, 10.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, (2024). Türk Medeni Kanunu.Boşanma.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4721&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Tatlılıoğlu, K., & Demirel, N. (2016). Sosyal bir gerçeklik olarak boşanma olgusu: sosyal psikolojik bir değerlendirme. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl, 4, 22.

TÜİK, (2024). Evlenme ve Boşanma İstatistikleri 2023.

<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Evlenme-ve-Bosanma-Istatistikleri-2023-53707>

Uçan, Ö. (2007). Boşanma sürecinde kriz merkezine başvuran kadınların retrospektif olarak değerlendirilmesi. Klinik Psikiyatri, 10(1), 38-45.

Uğur, Z. B. (2022). Boşanmanın Mutluluğa Bir Etkisi Var mı?. İstanbul University Journal of Sociology, 42(2), 365-386.

Uşaklı, H. (2013). Eşinden ayrılmış annelerin görüşü açısından çocuklarının sorunları. Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(2), 195-208.

Uyar, S. (1999). Boşanmış Bireylerin Evlilik Süreci ve Bugüne İlişkin Psikolojik Sorunları Üzerine Bir Araştırma. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Gülhane Askeri Tıp Akademisi.

Yıldırım, N. (2004). Türkiye’de boşanma ve sebepleri. Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi), 28, 59-81.

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

TÜRK İDARE HUKUKUNDA MOBBİNGE KARŞI İDARİ BAŞVURU YOLLARI*

Eren AKARÇAY¹

Cumhuriyet Savcısı & Doktora Öğrencisi

Hâkimler ve Savcılar Kurulu & Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

E-mail: eren_akarcay@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0002-9833-5786

Öz

Mobbing kavramı, işyerinde sistematik ve bilinçli olarak uygulanan psikolojik taciz davranışlarını ifade etmekte ve çalışanların fiziksel, psikolojik ve sosyal durumlarında ciddi olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu kavram, 1980'den beri önemli bir biçimde iş hayatı içerisinde ele alınmakta ve adı geçen kavramın hukuksal mahiyeti günümüzde de halen tartışılmaktadır. Türkiye'de de bahsi geçen kavram, özel ve kamu hukuku alanlarında teorik açıdan açıklanmaya ve mobbingin hukuksal sınırları belirlenmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte Türk İdare Hukuku sisteminde görev yapan kamu personelleri de çoğunlukla mobbing sürecine maruz kalmakta ve söz konusu sürece yönelik haklarını arayabilecekleri etkin bir idari mekanizma bulma noktasında zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu da Türk İdare Hukukunda mobbing kapsamında idari başvuru yollarının belirlenmesi ihtiyacını gündeme getirmektedir. "Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları" isimli bu çalışmanın hazırlanmasındaki temel hedef; mobbing mağduru kamu görevlilerinin Türk İdare Hukuku çerçevesinde başvurabileceği idari yolların hukuki kapsamı, işlevselliği ve uygulama alanlarını tespit etmektir. Bu doğrultuda bahsi geçen çalışma, telif eserler ile yargı kararları ve internet kaynaklarından faydalanılarak hazırlanmış ve çalışmayla mobbinge karşı idari başvuru yollarının hukuksal çerçevesi irdelenerek idare hukukuna ilişkin araştırmalara katkı

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ Sorumlu Yazar: eren_akarcay@hotmail.com

Atf (APA): Akarçay, E., (2025), Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 174-193.

sağlanması amaçlanmıştır. Son olarak bu çalışma, nitel bir çalışma olup, doküman analizi tekniğiyle oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Mobbing, psikolojik taciz, idare hukuku, idari başvuru, idari başvuru yolları*

Alan Tanımı: *Hukuk, idare hukuku*

ADMINISTRATIVE REMEDIES AGAINST MOBBING IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

Abstract

The concept of mobbing refers to systematic and deliberate psychological harassment behaviors in the workplace, causing significant negative effects on employees' physical, psychological, and social well-being. This concept has been significantly addressed within professional life since the 1980s, and its legal nature continues to be a subject of debate today. In Turkey, this concept is also being theoretically explained within the fields of private and public law, and efforts are being made to define the legal boundaries of mobbing. Moreover, public personnel working within the Turkish Administrative Law system are often subjected to the mobbing process and face challenges in finding an effective administrative mechanism to seek their rights regarding this process. This highlights the need to identify administrative remedies within the scope of mobbing in Turkish Administrative Law. The main objective of preparing this study, titled "Administrative Remedies Against Mobbing in Turkish Administrative Law", is to identify the legal framework, functionality, and areas of application of administrative remedies available to public officials who are victims of mobbing within the context of Turkish Administrative Law. In this regard, the study has been prepared utilizing copyrighted works, judicial decisions, and internet sources, aiming to examine the legal framework of administrative remedies against mobbing and contribute to research in the field of administrative law. Finally, this study is a qualitative one and has been conducted using the document analysis technique.

Key Words: *Mobbing, psychological harassment, administrative law, administrative remedies, administrative appeal mechanisms*

JEL Code: *K0, K19, Z00.*

1.GİRİŞ

Mobbing; bir ya da birden fazla çalışanın, belirli bir süre boyunca diğer bir çalışan veya çalışan grubu üzerinde sistemli ve kasıtlı biçimde uyguladığı yıldırma, iş ortamından dışlama, kişilik haklarına zarar verme, tehdit veya aşağılama gibi olumsuz davranışları ifade eden bir süreçtir. Günümüzde bu süreç, çalışanların fiziksel ve ruhsal sağlığı üzerinde negatif etkiler bırakan, yaygın ve önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bu nedenle söz konusu sorunun çözümü için etkili idari başvuru mekanizmalarının varlığı büyük bir gereklilik haline gelmektedir. Adı geçen süreç, uluslararası literatürde 1980'lerden itibaren dikkat çekmeye başlamakta ve zamanla farklı disiplinler açısından değerlendirilmektedir. Türkiye'de ise hem özel hem de kamu sektörü çalışanları açısından önemli hukuki ve idari tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bilhassa kamuda görev yapan kişiler mobbinge sıklıkla karşılaşmakta ve çoğu zaman haklarını koruyacak etkili bir çözüm yolu bulma konusunda zorluklar yaşamaktadır.

Yukarıda belirtilen hususlar ışığında bu çalışmada, mobbingin teorik temelleri ve hukuki tanımı açıklandıktan sonra kamu personelinin karşılaştığı mobbing olaylarına karşı Türk İdare Hukuku sisteminde başvurabileceği idari yollar irdelenmiş, ilgili başvuru yollarının kapsamı, etkinliği ve hukuksal çerçevesi tartışılarak söz konusu mekanizmaların uygulamada ne kadar işlevsel olduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte çalışmayla idare hukuku dalında araştırma yapanlara önemli bir biçimde katkı sağlanması hedeflenmiştir.

2.MOBİNGİN KAVRAMSAL KÖKENLERİ

Mobbing, çalışanlar üzerinde ciddi olumsuz etkiler yaratan ve onların fiziksel ve ruhsal sağlıklarını zedeleyen bir durumdur. Bu durum, aslında yeni bir kavram olmamakla birlikte toplumumuzda birçok kişinin deneyimlediği bir sorundur. Ancak adı geçen durumun dünya genelinde tanınması, 1980'li yıllara dayanmaktadır. Bunun temel sebebi, mobbinge ilgili bilimsel araştırmaların ve literatürdeki çalışmaların bu dönemde yoğunlaşmaya başlamasıdır.

Mobbing, sosyal hayatın her alanında karşılaşılabilir bir durum olup bu duruma günlük yaşamda da karşılaşılma olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle adı geçen durum, hukuki açıdan ele alınması ve sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi gereken bir kavramdır. Genellikle iş hukuku kapsamında incelenen mobbing, kamu personel ve idare hukuku açısından da büyük bir öneme sahiptir.

Mobbing kavramı, ilk kez etolog Konrad Lorenz'in teorik çalışmalarıyla hayvan topluluklarının davranışlarını belirlemek için ortaya atılmıştır. Lorenz, daha küçük hayvan gruplarının kendilerinden daha büyük bir hayvanı sindirmek için sergilediği

saldırgan tutumları mobbing olarak nitelendirmiştir (Leymann, 1996: 167). İnsanlar arasındaki iletişim bağlamında bu kavramı ilk kullanan ise İsveçli doktor Peter Paul Heinemann olmuştur. Heinemann, sınıf ortamında çocukların davranışlarını incelemiş ve bir grup çocuğun genellikle bir çocuğa karşı sergilediği zarar verici tutumlarını mobbing olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte İsveç'te yaşayan fakat Alman kökenli olan psikolog Heinz Leymann, adı geçen kavramı ilk kez 1980'li yıllarda iş yaşamına uyarlamıştır (Tınaz, Ergin, Bayram, 2008: 4; Leymann, 1996: 167). Leymann mobbingi, *“bir veya birden fazla kişi tarafından, sistematik olarak genellikle bir kişiye yöneltilen ve bu kişiyi çaresiz ve savunmasız bir duruma iten, hasmane, ahlak dışı ve süreklilik arz eden eylemler aracılığıyla kurulan iletişim biçimi”* şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca Leymann söz konusu kavramdan *“psikolojik terör”* biçiminde de bahsetmiştir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 91; Leymann, 1996: 168). Leymann'a göre, mobbingten bahsedilebilmesi için bu tür davranışların düzenli olarak tekrarlanması, uzun bir süre boyunca devam etmesi ve mağdurun bu süreçten dolayı ruhsal, psikolojik ve sosyal bakımdan ciddi bir huzursuzluk ve mutsuzluk yaşaması gerekmektedir (Bilge, 2016: 1246-1247; Kasapoğlu Turhan, 2013: 91). Bu nedenle Leymann, bahsi geçen kavramı tanımlarken eylemlerin düzenli, sürekli ve sistematik bir şekilde gerçekleşmesi üzerinde özellikle durmaktadır.

Türkiye'de mobbing kavramını akademik literatüre kazandıran isim, psikolog Prof. Dr. Pınar Tınaz olmuştur. Tınaz, bu alanda pek çok önemli çalışmaya imza atmış ve bu çalışmalardan birinde adı geçen kavramı *“işyerinde diğer çalışanlar veya işverenler tarafından tekrarlanan saldırılar şeklinde uygulanan bir çeşit psikolojik terör”* şeklinde tanımlamıştır. Tınaz tarafından bahsi geçen kavram, bireyin ahlaksız ve zarar verici tutumların mağduru olmasıyla başlayan bir süreç biçiminde ifade edilmiş ve bu süreç, sistematik olarak gerçekleştirilen kötü, tehdit edici, şiddet içerici ve aşağılayıcı muameleleri kapsamıştır (Tınaz, Ergin, Bayram, 2008: 7; Erkal, 2014: 16; Tınaz, 2006: 13-14). Bununla birlikte Türk Dil Kurumu, mobbing kelimesi için terimsel anlamda bezdiri sözcüğünü kullanmış ve bu sözcüğü *“iş yerlerinde, okullarda vb. topluluklar içinde belirli bir kişiyi hedef alıp, çalışmalarını sistemli bir biçimde engelleyip huzursuz olmasına yol açarak yıldırma, dışlama, gözden düşürme”* biçiminde ifade etmiştir (Pala Kavalcı, 2024: 242; Türk Dil Kurumu, 2023: <https://sozluk.gov.tr/>, E.T.: 20/11/2024).

Türk idari yargı sistemi açısından bakıldığında mobbing kavramının yargı kararlarında çeşitli biçimlerde tanımlamaları yapılmıştır. Danıştay, mobbingin içerdiği unsurları dikkate alarak bu kavrama şu şekilde bir tanım getirmiştir: *“Mobbing; mevcut gücün ya da pozisyonun kötüye kullanılarak; sistematik olarak psikolojik şiddet, baskı, kuşatma, taciz, aşağılama, tehdit vb. şekillerde tecelli eden*

duygusal bir saldırdır. Kişinin saygısız ve zararlı bir davranışın hedefi olmasıyla başlayıp; işverenin ima ve alay ile karşısındakinin toplumsal itibarını düşürmeyi de içeren saldırgan bir ortam yaratarak onu işten çıkmaya zorlamasıdır. Yaş, cinsiyet, ırk ayrımı olmaksızın kişiyi iş yaşamından dışlamak amacı ile kasıtlı olarak yapılır. Mobbinge maruz kalan kişiler gördükleri zararın büyüklüğü ve etkisiyle, işlerini yapamaz duruma gelebilmektedirler” (Danıştay 8. Dairesi, T.: 01/03/2018, E.: 2016/5696, K.: 2018/1160). Danıştay’ın bir diğer kararında ise adı geçen kavram şöyle ifade edilmiştir: “Mobbing; işyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, belirli bir süre sistematik biçimde devam eden, yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan; mağdur ya da mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine veya sağlıklarına zarar veren; kötü niyetli, kasıtlı, olumsuz tutum ve davranışlar bütünü olarak tanımlanmaktadır” (Danıştay 2. Dairesi, T.: 27/10/2017, E.: 2015/6046, K.: 2017/6537). Dolayısıyla bu kararlardan yola çıkarak Danıştay’ın mobbingin temel niteliklerine dayanmak suretiyle yaptığı tanımların, içtihatlarında yerleşik hale geldiği söylenebilir.

3.MOBBİNGE YÖNELİK İDARİ BAŞVURU YOLLARI

İdari başvuru kavramı, genel anlamda idari makamlara yapılan başvuruları ifade etmektedir. Bu kavram, bireylerin menfaatlerinin bulunduğu ve idari işlev alanına giren konularla ilgili olarak kamu makamlarına yaptıkları başvuruları kapsamaktadır. Ayrıca adı geçen kavram, kamu yararını gözetmek amacıyla yetkilendirilmiş kamu görevlileri veya kamu tüzel kişilerinin, başkaca idari makamlarca gerçekleştirilen işlemlerin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi ya da geri alınması biçimindeki nedenlerle yasalarca belirlenmiş idari yetkiye sahip makamlara yaptıkları başvurular olarak da tanımlanmaktadır (Sezer, Bilgin, 2008: 340-341). Bu doğrultuda mobbinge uğrayan kişiler, Türk İdari Teşkilatı kapsamında yer alan ilgili kamu kurumlarına idari bakımdan başvurarak gerekli önlemlerin alınmasını isteyebilmektedir. Türk İdare Hukuku mevzuatı, çeşitli idari başvuru yollarını mümkün kılmakta ve bu sayede mobbing iddialarıyla farklı idari mekanizmalara başvurulmasını sağlamaktadır. Bu başvuru yolları, hem mobbingin varlığını ve sorumlularını belirlemek hem de gerekli tedbirlerin uygulanmasını sağlamak açısından büyük önem taşımaktadır (Erkal, 2014: 185-186). Bu kapsamda Türk İdare Hukuku sistemi; “Hiyerarşik Başvuru (İdareye Şikayet Başvurusu)”, “Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Başvuru”, “Psikolojik Tacizle Mücadele Kuruluna Başvuru”, “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna Başvuru”, “Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine Başvuru” ve “İş Sağlığı ve Güvenliği Kuruluna Başvuru” şeklinde farklı idari başvuru yolları öngörmektedir. Bu

bağlamda izah edilen hususlar çerçevesinde söz konusu başvuru yolları bu başlık altında incelenecektir.

3.1.Hiyerarşik Başvuru (İdareye Şikayet Başvurusu)

Kamu personeli, idari teşkilat içerisinde hiyerarşik bir düzen kapsamında görev yapmaktadır. Bu düzen, yukarıdan aşağıya doğru sıralı bir sistem oluşturarak amir ile memur arasında bir ilişki kurmaktadır. Adı geçen düzen, amirlere belirli yetkiler sunmaktadır. Bu yetkiler arasında memurlara emir ve talimat verme, onları denetleme, disiplin işlemleri gerçekleştirme ve tayin etme gibi yetkiler yer almaktadır. Söz konusu yetkiler arasında özellikle denetleme; amire, hem bağlı olduğu personeli hem de yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu inceleme imkanı tanımaktadır. Bahsi geçen denetim, amirin kendi inisiyatifiyle yapılabileceği gibi şikayet veya başvuru üzerine de devreye girebilmektedir (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, 2014: 211-215; Erkal, 2014: 187-188).

Bir kamu kurumunda hiyerarşik düzenden doğan ve aynı hiyerarşi içerisinde gerçekleştirilen başvurular, hiyerarşik başvuru olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 2006: 83). Hiyerarşik düzene bağlı olmayan ya da vesayet makamlarına yöneltilen başvurular, bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Adı geçen başvurular, alt makamlar tarafından alınan kararların değiştirilmesi, iptali ya da kaldırılması amacıyla üst makamlara yapılan başvurular şeklinde ifade edilmektedir. Bu tür başvurulara ilişkin genel düzenleme, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde² belirtilirken; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 21. maddesi³, hiyerarşik başvuruları özel olarak ele almaktadır. Bu bağlamda memurlar ile diğer kamu görevlileri, hiyerarşik düzen içinde müracaat ve şikayet hakkına sahip olmaktadır (Çaptuğ Dilek, 2022: 370-371; Kasapoğlu Turhan, 2013: 99-100). 657 sayılı DMK'nın ilgili maddesi, müracaat ve şikayet haklarını ayrı ayrı düzenlemiş ve farklı nedenlere dayandırmış olsa da, mobbing her iki hak çerçevesinde de değerlendirilebilecek bir durumdur. Bununla birlikte söz konusu hakların kullanımına ilişkin usul ve esaslar, 12/01/1983 tarih ve 17926 sayılı Resmi Gazete'yle yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkındaki Yönetmelik ile belirlenmektedir. Yönetmeliğin 3. ve 15. maddeleri, memur ile diğer kamu görevlilerinin, amirleri

² 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 11: “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.”

³ 657 sayılı DMK m. 21: “Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler.”

veya çalıştıkları kurumlarca gerçekleştirilen idari eylem ve işlemlerle ilgili olarak şikayetçi olabilme hakkına sahip olduğunu yeniden belirtmektedir. Ayrıca Yönetmeliğin 11. maddesi, memurların kurumlarıyla bağlantılı resmi veya kişisel işler nedeniyle müracaat hakkını düzenlemektedir (Erkal, 2014: 188).

Hiyerarşik başvuruda şikayet edilen kişi, bir amir olabileceği gibi aynı statüdeki bir memur da olabilmektedir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 101). Yönetmeliğin 10. maddesi, memurların şikayette bulunması durumunda herhangi bir cezai yaptırıma uğramayacaklarını belirtmekle birlikte başvurunun usulüne uygun şekilde yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Şikayet ve müracaatlar, en yakın amirden başlanıp sözlü veya yazılı olarak hiyerarşik sıraya uygun bir şekilde ancak şikayet edilen amirler atlanarak yapılmalıdır (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, 2014: 656). Bu nedenle aynı seviyedeki bir memurun mobbing eylemlerine yönelik üst amire başvurulması gerekmektedir. Fakat mobbing uygulayan kişi bir amir ise bu amir atlanmak suretiyle statü olarak bir sonraki amire başvuruda bulunulmalıdır. Bunun yanı sıra hiyerarşik müracaat düzenine uyulmaması halinde, 657 sayılı DMK'nın 125/A-d. maddesi uyarınca usulsüz şikayet ya da müracaattan dolayı uyarma disiplin cezası uygulanması gündeme gelebilmektedir.

Hiyerarşik başvuru yolunda müracaat ve şikayetlere mümkün olan en kısa sürede yanıt verilmesi, hukuki bir gerekliliktir. Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca başvurunun karar merciine geliş tarihinden itibaren en geç otuz gün içerisinde sonuçlandırılması zorunluluk arz etmektedir. Başvuruyla ilgili alınan kararlara hem şikayetçi hem de şikayet edilen memurlar itiraz edebilmektedir. Bu itiraz hakkı, Yönetmeliğin 9. maddesi çerçevesinde kararın kendilerine tebliğ edilmesinden itibaren on gün içinde bir üst makama başvurmak suretiyle ve yalnızca bir kez kullanılabilir (Kasapoğlu Turhan, 2013: 101).

Amirlerin, hiyerarşik başvuru kapsamında kendilerine iletilen şikayet başvurularını sonuçlandırmak amacıyla gerekli incelemeyi yapması yasal bir sorumluluktur. Bu inceleme sonucunda mobbing uygulandığı tespit edilirse gerekli tedbirlerin alınması şarttır. Alınabilecek tedbirler arasında mobbing aracı olarak kullanılan işlemlerin geri alınması, sorumlular hakkında disiplin soruşturması yapılması veya görev yerlerinin değiştirilmesi gibi seçenekler bulunmaktadır (Erkal, 2014: 189). Fakat amir, mobbing şikayetiyle ilgili gözetim ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmez, iddiaları araştırmasa veya yönetmelikte öngörülen usule uygun şekilde işlem yapmazsa idari açıdan sorumluluğu doğabilmektedir. Ayrıca bu durum, hizmet kusuru nedeniyle idarenin tazmin sorumluluğunu da gündeme getirebilmektedir.

3.2.Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Başvuru

Mobbing kapsamında başvurulabilecek başka bir idari merci, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Kamu görevlilerinin şeffaflık, hesap verilebilirlik, dürüstlük, kamu yararını ön planda tutma ve tarafsızlık gibi etik ilkelere uygun davranmasını sağlamak ve bu ilkelerin uygulanmasını denetlemek amacıyla, 5176 sayılı Kanunun 2. maddesiyle Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurulun görev ve yetki alanı, Kanunun 1. maddesi doğrultusunda Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile yükseköğretim kurumları hariç olmak üzere bütün kamu kurum ve teşkilatlarını kapsamaktadır (Kasapoğlu Turhan, 2013: 108). Üniversiteler ise etik kurallarıyla ilgili düzenlemelerini kendi etik kurul yönetmelikleri çerçevesinde yapmaktadır.

Kamu görevlilerinin görevlerini icra ettikleri esnada uyması gereken etik davranış esasları, 13/04/2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'yle yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmektedir. Bu Yönetmelikte yer alan temel etik ilkeler, kamu görevlilerinin birbirlerine ve kamu hizmetinden faydalananlara karşı uyması gereken kuralları içermektedir. Bu ilkeler arasında hizmet standartlarına uyum, kurumsal hedef ve göreve bağlılık, tarafsızlık, nezaket ve saygı gösterme, menfaat çatışmalarından kaçınma, dürüstlük, görev ve yetkilerin kişisel amaçlar için kullanılmaması, saygınlık ve güven sağlama, yöneticilerin davranışlarıyla çalışanlarına örnek olması gibi ilkeler yer almaktadır (Odyakmaz, Güzel, 2013: 29-34). Yönetmelikteki söz konusu ilkeler, kamu görevlilerinin davranışlarını doğru ve yanlış açıdan değerlendirerek onlara rehberlik etmektedir (Yüksel, 2006: 171). Dolayısıyla etik kurallarının, kamu görevlilerinin faaliyetlerinde kamu gücünü ölçülü kullanmalarını sağlayan bir kontrol ve denge mekanizması oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Yönetmelik doğrudan mobbingi düzenlemese de, Yönetmelikte belirtilen dürüstlük, saygı ve nezaket, çıkar sağlama yasağı ve örnek olma ilkelerine aykırılığın mobbing kavramıyla ilişkili olduğu değerlendirilmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna mobbinge ilgili çok sayıda şikayet başvurusu yapılmaktadır. Bazı kamu kurumları ise hazırladıkları etik yönetmelikler veya diğer düzenleyici işlemlerle mobbing davranışlarını etiğe aykırı eylemler listesine dahil etmektedir (Erkal, 2014: 191).

5176 sayılı Kanunun 4. maddesi uyarınca mobbing gibi etik ilkeleri ihlal eden uygulamalar iddiasıyla en az genel müdür veya eşdeğer düzeydeki kamu görevlilerine yönelik Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru yapılabilmektedir

(Kasapoğlu Turhan, 2013: 108). Yönetmeliğin ekinde, Kurula kimlere yönelik doğrudan başvuru yapılabileceği açıkça belirtilmiş olup bu kişiler; merkez kuruluşları, yerinden yönetim teşkilatları, mahalli idareler ve kamu kurumu mahiyetindeki meslek teşekkülleri açısından ayrı kategorilerde tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra Kurul, diğer kamu görevlilerinin en az genel müdür seviyesinde olup olmadığını teşkilat yapısı ve görevleri doğrultusunda belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca Yönetmeliğin 33. maddesi çerçevesinde genel müdür düzeyinin altında görev yapan kamu görevlileriyle ilgili şikayetler ise yetkili disiplin kuruluna iletmek üzere ilgili kurumun amirliğine yapılabilmektedir.

Yönetmeliğin 32. maddesi gereğince başvurular, yazılı olarak, posta veya e-posta yoluyla ya da sözlü şekilde yapılabilmektedir. Yönetmeliğin 33/2. maddesi⁴ ise, dilekçede yer alması gereken bilgi ve belgeleri düzenlemektedir. Bu hüküm mobbing şikayetleri açısından değerlendirildiğinde, özellikle son cümlede belirtilen davranışın tam olarak nerede ve ne zaman gerçekleştiğini somut şekilde ifade etmenin her zaman mümkün olmayabileceği anlaşılmaktadır. Mobbing, tekil bir eylemden ziyade tekrar eden benzer veya farklı davranışların bir bütünü olarak ortaya çıktığından mağdurun her bir davranışın zamanı ve yerini kesin olarak belirtmesi zor olabilmektedir. Ancak tüm davranışlar net şekilde belirtilmese bile en azından genel bir zaman aralığının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Başvurular, ilgili kurumların görevli ve yetkili disiplin kurullarınca kurul tarafından kabul edilen yönetmeliklerde belirtilen etik değerlerin ihlal edilip edilmediği açısından incelenmektedir. İnceleme sonucunda verilen karar, hem başvuru sahiplerine hem de Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı'na yazılı bir biçimde iletilmektedir. 5176 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Kurulun, kendisine ulaşan şikayet veya ihbarları en geç üç ay içinde inceleyip sonuçlandırması gerekmektedir. İnceleme sonucunda etik ilkelerine aykırılık tespit edilmezse şikayet edilen açısından herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Ancak etik ilkelere aykırılık bulunduğu takdirde Yönetmeliğin 39/2. maddesi gereğince Kurulun yetki alanına giren kamu görevlileriyle ilgili karar, Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna bildirilmektedir. Kurulun görev alanı dışında kalan ve ilgili kamu kurumlarının disiplin kurulları tarafından alınan kararlar ise yalnızca taraflara tebliğ edilmekte ve kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Ayrıca etik kurallara aykırılık aynı zamanda disiplin suçu niteliği taşıdığından

⁴ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 33/2: *"Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir."*

ilgililere ilişkin bu konuda disiplin soruşturması başlatılması gerekmektedir. Bununla birlikte, 5176 sayılı Kanunun 4/3.⁵ ve Yönetmeliğin 31/2.⁶ maddeleri, kötüniyetli ve soyut başvuruların önlenmesini amaçlamaktadır (Çaptuğ Dilek, 2022: 375-376; Erkal, 2014: 192-193). Son olarak Kurulca yapılan inceleme ve soruşturmalar neticesinde verilen kararlar, kamu görevlilerinin etik değerlere uygun hareket edip etmediğini belirlemeye yöneliktir. Dolayısıyla bu kararlar, idari dava konusu olabilecek icrai nitelikte işlemler arasında yer almamaktadır (Kasapoğlu Turhan, 2013: 108).

3.3.Psikolojik Tacizle Mücadele Kuruluna Başvuru

19/03/2011 tarih ve 27879 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu Genelgenin 4., 5. ve 8. maddeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına mobbingin önlenmesine yönelik önemli sorumluluklar yüklemiştir. Bu kapsamda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından İletişim Merkezi (ALO 170) hattı oluşturulmuş ve çalışanlara psikologlar aracılığıyla yardım ve mental destek sağlanması amaçlanmıştır. Bu hatta ilişkin hazırlanan resmi internet sitesinde mobbing ile ilgili bilgilendirmeler yer almakla birlikte daha çok özel sektör çalışanlarına yönelik bir vurgu yapılmıştır. Ancak Bakanlığın resmi internet sayfasında, adı geçen hattın “*mobbing (kamu ve özel sektör işyerlerinde psikolojik baskı ve taciz) dahil her türlü şikayet*” için kullanılabileceği açıkça ifade edilmiştir (Gedikkaya, 2019: 62-63; Pala Kavalcı, 2024: 247). Bu durum, memurların da bahsi geçen hat üzerinden mobbing konusunda idari açıdan destek alabileceği ve şikayette bulunabileceği anlamına gelmektedir. Fakat ALO 170 hattı, daha çok çalışanlara yönelik psikolojik destek hizmetleri sunmayı amaçlamaktadır.

Mobbingin önlenmesi için Genelgenin 5. maddesi kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altında, sivil toplum örgütleri ve ilgili kurumların iştirak etmesiyle Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu oluşturulmaktadır. Bu Kurul; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ),

⁵ 5176 sayılı Kanun m. 4/3: “Kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeyle dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.”

⁶ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 31/2: “Kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.”

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU-SEN) ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) Genel Sekreterlerinin katılımıyla yılda iki kez olağan, acil ve gereken durumlarda ise olağanüstü toplanmaktadır. Adı geçen Kurulun görevleri arasında; işyerlerinde mobbingin önlenmesi için ulusal düzeyde politikalar geliştirilmesine katkı sağlamak, ihtiyaç halinde araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, raporlar ve bilgilendirici dokümanlar hazırlamak ve kamuoyunu bilinçlendirmek, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini organize etmek gibi konular yer almaktadır (Pir, 2019: 70; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017: <https://www.csgeb.gov.tr/>, E.T.: 25/11/2024; Gedikkaya, 2019: 63-64). Bu bağlamda bahsi geçen Kurulun temel görevi, mobbingin önlenmesine yönelik politikalar geliştirmek şeklinde öne çıkmaktadır. Fakat Kurulun ihtiyaç duyulan hususlarda araştırma ve soruşturma yapma veya yaptırmaya yetkisinin içeriği açık bir biçimde belirtilmese de, buradan hareketle mobbinge dair idari bakımdan bireysel başvuruların da Kurul tarafından ele alınabileceği değerlendirilmektedir.

3.4. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna Başvuru

Kamu görevlileri, mobbing nedeniyle idari açıdan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna (TİHEK) da başvurma hakkına sahiptir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun (TİHEKK) 1. ve 9. Maddeleri uyarınca bu Kurum; *“insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması işlevi görmek”* hususlarında görevli ve yetkilidir (Ergene, 2023: 119-121). Bu kapsamda mobbing eyleminden dolayı da adı geçen Kuruma başvuru yapılabilmektedir. Zira mobbing, TİHEKK’nin 2/1-g. maddesi⁷ gereğince kötü ve hatta işkence dahi olabilecek yıldırma içerikli bir fiil olduğundan mobbinge idari bakımdan mücadelede bulunmak bahsi geçen Kurumun görevleri arasında sayılmaktadır.

TİHEKK’nin 17. maddesi çerçevesinde ayrımcılık yasağının⁸ ihlal edildiğini düşünen her gerçek veya tüzel kişi, TİHEK’e başvuruda bulunabilmektedir. Ancak

⁷ 6701 sayılı TİHEKK m. 2/1-g: *“İşyerinde Yıldırma: Bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıkırtmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemleri ifade eder.”*

⁸ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m. 31: *“Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu kapsamında*

başvuru öncesinde, iddia edilen ayrımcı uygulamanın düzeltilmesi için ilgili tarafa talepte bulunulması gerekmektedir. Bu talep reddedilir veya otuz gün içerisinde cevap verilmezse Kuruma başvuru hakkı doğmaktadır. Bununla birlikte telafisi zor veya imkansız zararların mevcut olduğu durumlarda, Kurum bu koşulu aramaksızın başvuruları kabul edebilmektedir. Ayrıca dava açma süresi içinde yapılan müracaatlar, işleyen dava açma süresini durdurmaktadır. 24/11/2017 tarih ve 30250 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren TİHEKK’nin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 32. ve 34. maddelerine göre, başvurular ücretsiz olarak dilekçeyle şahsen gerçekleştirilebileceği gibi posta, faks veya elektronik posta yoluyla da yapılabilir. Fakat faks veya elektronik posta vasıtasıyla gerçekleştirilen başvurularda, dilekçenin aslı on beş gün içerisinde Kuruma iletilmediği takdirde bu başvurular yapılmamış sayılmaktadır. Bunun yanı sıra Yönetmeliğin 35. maddesi gereğince başvuruda iddialar net ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmelidir. Dilekçede başvuru konusu ve talep açıkça belirtilmeli, ihlale sebep olan kişi veya kurumlar biliniyorsa bu bilgilere de yer verilmelidir. Yine başvuruya ilişkin bilgi ve belgeler mevcutsa dilekçeye eklenmesi gerekmektedir. TİHEKK’nin 20. Maddesi uyarınca Kurum, yürüttüğü inceleme ve araştırmalar kapsamında bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisine sahiptir (Çaptuğ Dilek, 2022: 376-377; Cın Karagöz, 2016: 30). Mobbing yalnızca sözlü ifadeler veya hareketlerle gerçekleştirilen eylemleri içeriyorsa bu tür durumların ispatında tanık ifadeleri kritik bir rol oynamaktadır.

TİHEKK’nin 18. maddesi kapsamında Kurum, başvuruları ve kendi inisiyatifiyle başlattığı incelemeleri, en geç karar tarihini izleyen üç ay içerisinde sonuçlandırmakla yükümlüdür. Bu süre, Kurum Başkanınca bir kez olmak üzere en fazla üç ay daha uzatılabilir. İncelemenin niteliğine bağlı olarak Başkan, tarafların görüşlerini aldıktan sonra kendiliğinden veya taleple birlikte tarafları uzlaşma sürecine çağırabilmektedir. Uzlaşma ile çözüme kavuşturulamayan başvurular ve incelemeler hakkında Kurum, mobbing benzeri ayrımcılık yasağı ya da insan hakları ihlali olup olmadığına dair karar vermektedir. Ayrıca Kurum, söz konusu ihlalleri tespit ettiğinde ilgili adli makamlar nezdinde suç duyurusunda bulunmaktadır (Ergene, 2023: 122-124). Bununla birlikte Yönetmeliğin 47., 48. ve 49. maddeleri uyarınca başvuruların gerekli koşulları barındırıp barındırmadığı da araştırılmaktadır. Mobbing bakımından ise başvurunun soyut ya da mükerrer

cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasağı ihlalleri, başvurunun konusunu oluşturur.”

olması veya Kurumun görev alanına girmediğinin tespit edilmesi halinde incelenemezlik kararı verilmektedir.

TİHEKK'nin 25. maddesi⁹ doğrultusunda Kurum, başvuru sonucunda mobbing benzeri ihlal tespit ederse idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olmaktadır (Cin Karagöz, 2016: 26-27). Bu çerçevede Kuruma doğrudan idari yaptırım yetkisi tanınması, Kurumun etkinliğini artıran önemli bir adımdır. Bunun yanı sıra Kurum tarafından verilen idari para cezalarına itiraz etmek isteyen kişiler, TİHEKK'nin 25/6.¹⁰ maddesi uyarınca ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. Maddesi çerçevesinde on beş gün içerisinde görevli ve yetkili sulh ceza hakimliğine başvurabilmektedir. Belirtilen süreçte itiraz başvurusunda bulunulmadığı takdirde idari yaptırım kararı kesinleşmektedir.

3.5.Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine Başvuru

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), 04/06/2022 tarih ve 31856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5690 sayılı Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi Yönetmeliği ile kurulmuştur. CİMER, vatandaşların yönetimle ilgili şikayet, talep, görüş ve önerilerini içeren başvurularını kolayca iletebilmeleri için bir platform sağlamıştır. Yönetmeliğin temel amaçlarından biri, bu başvuruların hızlı bir şekilde işleme alınması, değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve başvuru sahiplerine zamanında yanıt verilmesidir. Bu kapsamda ALO 150 hattı da oluşturulmuştur. Ayrıca Yönetmelik; Başkanlık, Bölge Müdürlükleri, iletişim büroları, yurtdışı temsilcilikleri ve kamu kurum ve kuruluşlarında müracaat birimlerinin kurulmasını öngörmüştür (Dede, 2024: 358-359).

Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamında idari veya ihlal içeren başvurular, ilgili müracaat birimlerine ya da CİMER'in resmi internet sayfası üzerinden yapılabilmektedir. Bu çerçevede kamu görevlileri, mobbing şikayetlerini CİMER aracılığıyla iletebilmektedir. CİMER'e gelen şikayet ve başvurular,

⁹ 6701 sayılı TİHEKK m. 25: “Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, bu ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır. İdari para cezasının kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında uygulanması hâlinde, ödenen idari para cezası, cezaya esas ayrımcı uygulamaya kusuruyla sebebiyet veren kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görev yapanlara rücu edilir.”

¹⁰ 6701 sayılı TİHEKK m. 25/6: “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde idari yaptırımlara ilişkin olarak 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.”

konularına göre ilgili kurum veya kuruluşlara yönlendirilmekte olup söz konusu başvurulardan mobbing nedeniyle yapılanlar, incelenmek ve başvuru sahibine bilgi verilmek üzere kamu görevlisinin çalıştığı kuruma iletilmektedir.

3.6.İş Sağlığı ve Güvenliği Kuruluna Başvuru

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun (İSGK) 13. maddesi, çalışanlara işyerinde acil ve ciddi bir tehlike tespit edilmesi halinde, bu hususun değerlendirilmesi ve gereken önlemlerin alınması amacıyla iş sağlığı ve güvenliği kuruluna ya da kurulun oluşmadığı işyerlerinde doğrudan işverene kurumsal başvurma hakkı vermektedir. Çalışan, başvurusunun ardından gereken önlemler alınana kadar işini yapmaktan kaçınabilmektedir. Ancak bu karar çalışan tarafından tek başına alınamamakta ve çalışmaktan kaçınma hakkı ancak İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Bu süreçte çalışanın çalışmadığı süreye ilişkin ücreti ve diğer yasal hakları korunmaktadır. İSGK'nın 13/4. maddesi gereğince “*toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi ile çalışan kamu personeli, çalışmadığı dönemde fiilen çalışmış sayılmaktadır*” (Erkal, 2014: 202). Bu sebeple çalışanın yasadan doğan tüm hakları, çalışmadığı süre boyunca da kesintisiz olarak geçerliliğini korumaktadır.

İSGK, kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamakta olup bu kanun çerçevesinde hangi işyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu oluşturulacağına dair 18/01/2013 tarih ve 28532 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Yönetmeliğin 4/1. maddesine göre, elli ve daha fazla çalışanı olan ve altı aydan uzun süreli sürekli işlerin yürütüldüğü işyerlerinde işverenin Kurul oluşturması zorunlu kılınmıştır. Yönetmelik, Kurul oluşturulması için belirli bir çalışan sayısı koşulu getirirken kamu ve özel sektör işyerleri arasında herhangi bir ayırım yapmamıştır. Ayrıca Yönetmeliğin 3/2. maddesi; çalışan, işveren, kurul ve çalışan temsilcisi gibi kavramlar açısından İSGK’ya atıfta bulunmuştur (Özer, 2018: 497-498). Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarında da elli ve daha fazla çalışanın var olması halinde İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu kurulması mecburi hale getirilmiştir.

Yönetmelik, tıpkı kanunda olduğu gibi çalışanın Kurula başvurusu için gerekli görülen ciddi ve yakın tehlike durumuyla ilgili herhangi bir net tanım veya açıklık sunmamaktadır. Bu nedenle mobbing davranışlarının, Kurula başvuru açısından ciddi ve yakın bir tehlike teşkil edip etmediğini değerlendirebilecek somut kriterler bulunmamaktadır. Ayrıca Kurulun görev ve yetkilerinin düzenlendiği Yönetmeliğin 8. maddesinde, çalışanın işyerindeki yakın ve ciddi bir tehlike durumunda yapacağı başvuru üzerine Kurulun nasıl bir karar alacağı ya da bu kararı hangi koşullarda vereceği konusunda herhangi bir hükme yer verilmemektedir.

Başvuruya ilişkin yalnızca Yönetmeliğin 8/1-ğ. maddesi, “*Kurul, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 13. maddesinde belirtilen çalışmaktan kaçınma hakkında talepler ile ilgili acilen toplanarak karar verir*” şeklinde ifade ederek, yasayla Kurula müracaatın söz konusu olmadığı durumlarda çalışmaktan kaçınmaya yönelik başvuruyu öngörmektedir (Erkal, 2014: 202-203). Buna karşın İSGK’nın 13. maddesi ve iş sağlığı ve güvenliği kapsamında çalışanlara rehberlik etmeyi amaçlayan Yönetmeliğin 8/1-b. ile işyerinde teknoloji, iş yönetimi ve koşulları, sosyal ilişkiler ile çalışma ortamı gibi konuların etkilerini içeren kapsamlı ve sistematik bir önleyici politikanın oluşturulması hususunu düzenleyen 8/1-h. maddeleri birlikte ele alındığında, mobbing sebebiyle Kurula başvuru yapılmasının mümkün olabileceği anlaşılmaktadır. Nitekim mobbing davranışlarının psikolojik rahatsızlıklara yol açabileceği dikkate alındığında, memurlar ve diğer kamu görevlileri için taciz ve saldırılara karşı tedbir alınması ve rehberlik sağlanması amacıyla başvuru hakkının tanınması yasal bir zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca İSGK’nın 22/1. maddesi gereğince işveren, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak Kurulca verilen kararları yerine getirmekle yükümlüdür.

İSGK’nın 13/3. maddesi, çalışanların işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin yetersizliği gerekçesiyle yetkili makamlara başvurmaları halinde bu durumun haklarının kısıtlanmasına sebep olamayacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede, mobbing nedeniyle yetkili makamlara başvuru yapan bir çalışanın aleyhine bir karar alınması veya haklarının gasp edilmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir. Zira söz konusu düzenleme, karşılaştırmalı hukukta olduğu gibi Türkiye’de de çalışanların sağlıkla ilgili haklarını etkili bir biçimde kullanabilmeleri için koruma işlevi görmektedir.

4.MOBBİNG KAPSAMINDA İDARİ BAŞVURU YOLLARININ ETKİNLİĞİ

Mobbing ile mücadelede çeşitli idari başvuru yolları bulunsa da, bu yolların ne derece etkili olduğu konusunda tartışmalar söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda bahsi geçen yolların, yapılan başvurular sonucunda alınan kararların etkili ve tatmin edici olmasıyla beklentileri karşılayabilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kararların sonuçları kadar idarenin soruna yaklaşımı da kritik bir önem arz etmektedir. Başvurular neticesinde ilgili komisyon veya kurum tarafından verilen kararların bir kısmı bağlayıcı nitelikteyken, diğerleri yalnızca tavsiye özelliği taşımaktadır.

Mobbing ile mücadelede etkili idari başvurular, idareye belirli bir işlem veya eylem gerçekleştirme yükümlülüğü getiren başvurulardır (Yıldırım, 2006: 69). Bu doğrultuda mobbingin önlenmesi ve meydana gelen idari işlemlerin sonuçlarının

ortadan kaldırılması açısından en etkili yöntemlerden biri, hiyerarşik başvuru (idareye şikayet başvurusu) mekanizmasıdır. Zira mobbing mağduru bir kamu görevlisinin üst amirine başvurarak psikolojik tacizlerin durdurulmasını veya önlenmesini talep etmesi halinde, amirlerin disiplin soruşturması başlatma ve gerekli diğer tedbirleri alma yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle kurumun aldığı kararlar icrai nitelikte olup, hukuki sonuçlar doğurarak mağdurları koruma açısından önemli bir işlev görmektedir. Buna ek olarak TİHEK'e yapılan başvurular da mobbinge yönelik etkili bir idari başvuru yolu olarak dikkat çekmektedir. Bu başvurularda Kurum, mobbingin varlığını tespit ettiği takdirde idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu için bu süreç, mücadelede güçlü bir çözüm sağlayabilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılan başvurular söz konusu olduğunda Kurul, genel müdür ve üstü seviyedeki kamu görevlileriyle ilgili kararları doğrudan kendisi vermekte ve fakat diğerleriyle ilgili durumları ise mobbing failinin bağlı bulunduğu kurumun disiplin kuruluna gerekli incelemenin yapılması amacıyla göndermektedir. CİMER'e yapılan mobbing başvurularında da benzer bir süreç izlenilmekte olup, dilekçeler mağdurun bağlı bulunduğu kuruma yönlendirilerek hiyerarşik başvuru süreci işletilmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ise çalışmaktan kaçınma hakkının uygulanabilmesi için kararlar alabilmektedir. Özellikle memurlar açısından da söz konusu kararın verilebilmesi, bu mekanizmayı etkili bir başvuru yolu haline getirmektedir. Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu da mobbinge mücadeleyle yönelik politikalar geliştirme sorumluluğu taşımaktadır. Ancak bireysel başvuruların Kurul tarafından incelenebileceği görüşü, mevcut düzenlemelerin zorlayıcı bir yorumu sonucunda ortaya çıkmaktadır (Erkal, 2014: 205). Mobbingin yarattığı etkiler dikkate alındığında, bireysel başvuruları değerlendirerek karar verebilecek, bağımsız çalışan ve kurumların kendi bünyesinde faaliyet gösteren birimlere gereksinim duyulmaktadır. Bu birimlerin, tarafların katılımıyla mobbing konusunda uzman kişilerden oluşması ve sorunları çözüm ya da uzlaşma yoluna yönlendirebilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla idare tarafından oluşturulacak bahsi geçen türden uzlaştırma kurulları, alınacak kararların hem etkili hem de tatmin edici olmasını sağlayabilmektedir (Çolak, 2012: 110). Bu bağlamda, bağımsız mobbinge mücadele kurullarının oluşturulması veya mevcut etik kurulların çerçevesinde faaliyet göstermesi, söz konusu kurullara uzlaştırma ya da arabuluculuk yetkisi verilmesi ve icrai kararlar alabilme imkanının tanınması, mobbinge karşı kritik bir adım olacaktır.

İdari başvurular hukuki etkileri açısından etkili ya da etkisiz olarak sınıflandırılabilir de, bu başvuruların uygulamada ne kadar etkili olduğu konusunda çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Bilhassa bireylerin talep ettikleri

haklar hakkında kararların yine idarenin kendisi tarafından verilmesi, adı geçen başvuruların etkisiz olarak algılanmasına neden olabilmektedir. Bunun temel sebeplerinden biri, bahsi geçen başvuruların yalnızca prosedürel formalitelerle sınırlı kalması ve sürecin şekli bir nitelik taşımasından kaynaklanmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesine uygun bir sistemde idarenin, isabetli, adil ve hukuka uygun kararlar alabilmesi için olayın tüm yönlerini aydınlatacak kapsamlı bir araştırma yapması ve ilgili delilleri dikkatlice incelemesi gerekmektedir (Akyılmaz, 2000: 122-135; Gözler, 2011: 564). Bununla birlikte idarenin tarafsız davranmaması, üst amirlerin kendi sorumluluklarını gizlemek amacıyla astlarının hatalarını görmezden gelmesi gibi hususlar, idari denetimin güvenilirliğini zedeleyerek etkisiz hale getirebilmektedir. Bu tür sorunların önüne geçmek adına başvuruda bulunan kamu görevlilerinin haklarını koruyacak özel düzenlemelerin getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle idari başvuruyu, kamu görevlisinin amirine yönelik yaptığı göz önüne alındığında, ilgililer bu süreci başlatmaktan çekinebilmektedir (Erkal, 2014: 206). Karşılaştırmalı hukukta bu hususları önleyici uygulamalara bakıldığında, söz konusu çekinceleri gidermek amacıyla kamu görevlilerini korumaya yönelik düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Fransa’da olduğu gibi başvurular ya da bu başvurulara bağlı sebeplerle müracaatçılara karşı herhangi bir olumsuz işlem veya eylem yapılmasını engelleyen yasal düzenlemeler getirilebilir. Bu şekildeki bir düzenleme, idari başvuru süreçlerinin daha güvenilir ve etkili bir hale gelmesini sağlayarak bireylerin haklarını daha güçlü bir şekilde koruyabilir.

5.SONUÇ

Türk İdare Hukukunda mobbing, özellikle kamu çalışanlarının sıkça karşılaştığı fiziksel, psikolojik ve sosyal boyutlarda derin etkiler bırakan bir sorun olarak öne çıkmaktadır. Bu sorunla mücadelede, hukuki koruma ve idari mekanizmaların etkinliği, bireylerin haklarını savunmaları açısından kritik bir öneme sahiptir. Ancak mevcut mekanizmaların işlevselliği ve uygulamadaki etkisi, çözülmesi gereken çeşitli yapısal ve pratik sorunlarla sınırlı kalmaktadır.

Türk İdare Hukuku, mobbing mağdurlarına çeşitli idari başvuru yolları sunmaktadır. Fakat bu yolların etkinliği ve uygulanabilirliği yeterli öneme sahip değildir. Zira hiyerarşik başvurular ve TİHEK’in yaptırım gücü, mobbinge maruz kalanlar açısından umut vaat eden mekanizmalar olarak öne çıksa da, uygulamada karşılaşılan sorunlar adı geçen mekanizmaların işlevselliğini azaltmaktadır. Özellikle idari kararların bağlayıcı olmaması veya tarafsızlık konusundaki şüpheler, mağdurların haklarını tam anlamıyla savunmasını engellemektedir. CİMER ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi yapılar ise genellikle tavsiye

niteliğinde kararlar almakta, bu da mağdurların beklentilerini karşılamamaktadır. Bunun yanı sıra Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu'nun bireysel başvuruları değerlendirme yetkisini netleştiren düzenlemeler de yapılması gerekmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ise mobbinge ilgili somut ve ölçülebilir kriterler belirlemelidir.

Yukarıda yapılan açıklamaların yanı sıra Türk İdare Hukukundaki mobbinge yönelik idari başvuru yollarının etkinliğini artıracak yapısal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda; mobbing uyuşmazlıklarını özel olarak değerlendirecek tarafsız bir yapı oluşturulmalı, taraflar arasında arabuluculuk yapabilecek mobbing konusunda uzman kişilerden oluşan komisyonlar kurulmalı, verilecek kararların bağlayıcılığı güçlendirilmeli, başvuru süreçleri hızlandırılmalı ve mağdurların haklarına zamanında erişimleri sağlanmalıdır. Sonuç olarak mobbing ile mücadelede daha etkili bir idari yapı oluşturmak, yalnızca mağdurların haklarını korumakla kalmayacak aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini de güçlendirecektir. Dolayısıyla Türk İdare Hukukunun, yapısal reformlar ve uygulamadaki eksikliklerin giderilmesiyle bu alanda uluslararası standartlara ulaşabileceği değerlendirilmektedir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

A)Telif Eserler

Akyılmaz, B. (2000). İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, (Birinci Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.

Akyılmaz, B. - Sezginer, M. - Kaya, C. (2014). Türk İdare Hukuku, (Beşinci Baskı), Ankara: Seçkin Yayınları.

Bilge, S. S. (2016). Mobbing Terimi ve Türk Hukuk Düzeninde İncelenmesi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(4), 1245-1290.

Cin Karagöz, E. (2016). Kadın-Erkek Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı Bağlamında Türkiye Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu'nun Yetkileri, Yasama Dergisi, 32, 21-40.

Çaptuğ Dilek, M. (2022). İş Yerinde Psikolojik Tacize Maruz Kalan Kamu Personelinin İzleyebileceği Hukuki Başvuru Yolları, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı (2022-2), 359-396.

Çolak, N. İ. (2012). İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu (ss. 97-118), 11 Mayıs 2012 Ankara, (Birinci Baskı), Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Dede, A. (2024). Dijital İletişim, Dijital Vatandaşlık, Dijital Yönetişim ve CİMER, Abant Sosyal Bilimler Dergisi, 24(1), 355-365.

Ergene, A. (2023). Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun İnsan Haklarının Ulusal Alanda Korunmasındaki Rolü, Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(1), 105-134.

Erkal, A. (2014). İdare Hukukunda Mobbing, (Birinci Baskı), Ankara: Adalet Yayınevi.

Gedikkaya, M. T. (2019). Kamuda Psikolojik Taciz (Mobbing) ile Mücadele Politikasının Değerlendirilmesi: Psikolojik Taciz Genelgesi Örneği, Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 53-70.

Gözler, K. (2011). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II, (Birinci Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi.

Kasapoğlu Turhan, M. (2013). Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 105, 89-128.

Leymann, H. (1996). The Content and Development of Mobbing at Work, European Journal of Work and Organizational Psychology, 5(2), 165-184.

Odyakmaz, Z. - Güzel, O. (2013). İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk, Ankara Barosu Dergisi, 3, 19-55.

Özer, H. D. (2018). İşverenlerin İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu Oluşturma Yükümlülüğü, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 22(3-4), 489-546.

Pala Kavalcı, M. (2024). Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1), 241-263.

Pir, E. (2019). Türk Hukukunda Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Sonuçları, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Sezer, Y. - Bilgin, H. (2008). Danıştay Kararlarında İdari Başvurular, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 57(4), 337-366.

Tınaz, P. (2006). İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), Çalışma ve Toplum Dergisi, 4(11), 13-28.

Tınaz, P. - Ergin, H. - Bayram, F. (2008). Çalışma Psikolojisi ve Hukuki Boyutlarıyla İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), (Birinci Baskı), İstanbul: Beta Yayınları.

Yıldırım, R. (2006). İdari Başvurular, (Birinci Baskı), Konya: Mimoza Yayınları.

Yüksel, C. (2006). Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler, İstanbul Hukuk Mecmuası, 64(2), 167-211.

B)İnternet Kaynakları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017). İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, <https://www.csgb.gov.tr/media/1328/işyerlerinde-psikolojik-taciz-mobbing-bilgilendirme-rehberi-2017.pdf>, (E.T.: 25.11.2024).

Türk Dil Kurumu. (2023). Türkçe Sözlük (Onikinci Baskı), <https://sozluk.gov.tr/>, (E.T.: 20.11.2024).

C)Yüksek Yargı Kararları

Danıştay 2. Dairesi, Tarih: 27/10/2017, Esas: 2015/6046, Karar: 2017/6537.

Danıştay 8. Dairesi, Tarih: 01/03/2018, Esas: 2016/5696, Karar: 2018/1160.

NOT: Çalışma içerisinde yer alan ve kaynaklarda belirtilen yüksek yargı kararları, UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi) sisteminden (<https://portal.uyap.gov.tr>) faydalanılarak temin edilmiştir.

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

VATANDAŞLIK= VERİ VE VERGİ (BİREY= PİYASA VE DEVLET)*

Orhan ÇAKMAK¹

Dr.

ORh+ Investment

E-mail: orhan.cakmak@orhinvest.com

ORCID ID: 0000 0002 3759 4186

Öz

Birey, piyasa ve devlet arasındaki teknolojik gelişmeler kaynaklı etkileşimin sosyo-ekonomik boyutunun yasal temelleri bakımından tartışmaya konu edilmesi interdisipliner bir analizi zorunlu kılmaktadır. Çalışma teknolojik gelişmelerin; sosyo-politik, mali ve iktisadi açıdan analizini sunmaktadır. Bu bağlamda çalışmamızın kapsamı; birey-piyasa-devlet üçlüsünün etkileşim ve kesişme alanlarının etkililiği ile çatışma/uyuşmazlık gibi hususlarının nedenlerini deterministlik ve stokastik açıdan tartışmaya tabi tutmaktır. Çalışmanın amacı ise devletin iktisadi alanda üretim hacminin daralmasına yönelik tartışmaların berraklaştığı günümüzde, teknolojik gelişmeler ile devletin sosyo-ekonomik alan üzerindeki yeni ve birazda belirsizlik (stokastik) üzerine kurulu siyasi manevra alanını tanımlamaktır. Bu tartışmanın teorik kısmının temelini deterministlik (belirli bir veri setine bağlılık/yasal kapsam) ve stokastik (öngörülemezlik, belirsizlik, zihniyet/kültür) tanımlamalar oluşturmaktadır. Bununla birlikte teorik tanımlamanın gerekçesini ise “bilgi, bilginin oluşumu ve bilginin sosyo-politik işlevi” bakımından değerlendirmeye tabi tutacağız. Çalışmanın çıktısı ise bireyin davranışlarının ve tercihlerinin hem kamusal hem de piyasa alanındaki temel belirleyici olmasına yönelik tespitlerdir.

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** orhan.cakmak@orhinvest.com

Atf (APA): Çakmak, O., (2025), Vatandaşlık=Veri ve Vergi (Birey=Piyasa ve Devlet), Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 194-232.

Anahtar Kelimeler: *Weber’e Göre Otorite ve Meşruiyet, Veri Vatandaşı, Dijital Refah Devleti, Algoritmik Devlet Yapısı, Vergi İskeleti ve Verginin Fiyatlaşması*

Alan Tanımı: *Kamu Ekonomisi ve Yönetimi, Kamusal Karar Alma Mekanizması*

CITIZENSHIP = DATA AND TAX (INDIVIDUAL = MARKET AND STATE)

Abstract

The fact that the socio-economic dimension of the interaction between the state, the market and the individual due to technological developments is under discussion in terms of its legal foundations requires an interdisciplinary analysis. This study presents a socio-political, public and economic analysis of technological developments and a proposed model. In this context, the scope of our study is to discuss the effectiveness of state-individual-market interactions and intersections and the causes of conflict in deterministic and stochastic terms. The aim of this study is to define the new and somewhat uncertain (stochastic) political maneuvering space of the state apparatus in the socio-economic sphere (determinism) in today’s world, where the debates on the shrinking of the actual/productive volume of the state in the economic sphere have become clearer. The theoretical part of this discussion is based on the definitions of determinism (adherence to a specific data set/legal scope) and stochasticism (unpredictability, uncertainty, and mentality/culture). However, the rationale for this theoretical definition will be evaluated in terms of “knowledge, knowledge formation and the socio-political function of knowledge”.

Key Words: *Weberian Authority and Legitimacy, Data Citizen, Digital Welfare State, Algorithmic Structure of the State, Tax Scaffolding and the Pricing of Tax.*

JEL Codes: *H1, H2, H8*

1. GİRİŞ: METODOLOJİK KAPSAM VE YÖNTEM

İnsan davranışı, sosyal bilimler alanının ortak konusudur. İnsan davranışının kişisel ve toplumsal boyutunu yansıtan merhamet, sempati, öfke, mihnet ve kişisel çıkar gibi kavramlar üzerine esaslı interdisipliner çalışmalar yüzyıllardır yapılmaktadır. Sanayi Devrimi ile birlikte “üretim ilişkilerinin” temelden değişmesi, “merhamet ve kişisel çıkar” kavramlarını daha önemli hale getirmiştir. Bu iki kavram A. Smith

(1723-1790) tarafından, merhamet kavramı temelli “Ahlâki Duygular Kuramı” ve kişisel çıkar temelli “Milletlerin Zenginliği” adlı çalışmalarında ana tema olarak detaylı incelenmiştir. Bu iki kavramın Smith tarafından detaylandırılması ile iktisadi analiz yönteminde “fayda” kavramı daha baskın olarak kullanılmaya başlanmıştır (Bk. Coase 1976).

Özellikle Birinci Küreselleşme Dönemi (1870-1914) olarak ifade edilen XX. yüzyılın son çeyreğinde, Smith’in “kişisel çıkar analizi” temelli olarak “fayda-fiyat” ilişkisi iktisat disiplinin geliştirdiği esaslı bir ana-akım olmuştur. Avusturya İktisat Okulu’nun ilk temsilcileri Carl Menger (1840-1921) ve Böhm Bawerk’in (1851-1914) fayda-fiyat anlayışını ifade eden tartışmaları Marjinalist Devrim adıyla literatürde yerini almıştır (Bk. Çakmak, 2025). Gelir kavramının bireysel alana indirgenmesi, her bireyin kendisi veya ailesi adına arz/talep sürecine intikal etmesi ile beraber “fiyat” alanı genişlemeye ve genel kabul görmeye başlamıştır. Fiyatlandırılmış alanın genişlemesi ise “fayda” kavramı temelli bir iktisadi örgütlenme tarzını ortaya çıkarırken esas değişmesi gerekenin “devlet” olduğu hususundaki tartışmaları meydana getirmiştir. Birinci Küreselleşme sürecinin sonucunda imparatorlukların milli devletlere dönüşmesi ile birlikte devlet kavramı daha fazla “hukuk ve iktisat” ağırlıklı bir alana evrilmiştir (Çakmak, 2024). Nitekim bu durum uluslararası kuruluşların (BM, NATO, IMF vs.) olduğu XX. yüzyıl ikinci yarısından itibaren devletin, “refah” kavramı ile daha fazla ilişkilendirildiği bir dönemin de başlangıcı olmuş ve “refah devleti” anlayışını geliştirmiştir.

Kişisel çıkar ve fayda anlayışı üzerine kurulu fiyat alanının yaygınlaşması, teknolojik imkânların artması ile beraber artık kamusal alanın en önemli unsuru olmaya başlamıştır. XX. yüzyılın sonu ve XXI. yüzyılın başında ise dijital alanın yaygınlaşması ile “dot.com” denilen şirketlerin beklenilmeyen ve öngörülme- yen bir hareketliliğe sahip olması ile birlikte teknolojik gelişmeler piyasa ve devlet aktörleri tarafından daha yakinen takip edilmeye başlanmıştır. Dünyanın ilk elektronik borsası olan NASDAQ (National Association of Securities Dealers Automated Quotations) 1971 yılında piyasa aktörleri tarafından kurulmuştur. Bu durum ise “dot.com” olarak adlandırılan teknoloji şirketlerine piyasa aktörlerinin daha fazla yatırım yapmasına neden olmuştur. Ancak “dot.com balonu” olarak ifade edilen süreç uzun soluklu olamamış ve NASDAQ üzerinden yapılan alım-satımlar ciddi değer kaybı ile sonuçlanmıştır. Bu değer kaybının nedeni ise NASDAQ’ın kamusal otorite tarafından yeterince denetlenmediği (bilginin güvenilirliği) tartışmalarını başlatmıştır (Bk. Delong, 2016).

Bireyin piyasadaki faaliyetleri ile kamusal alanın kesişmesi olarak nitelendirebileceğimiz bu süreç, birey-piyasa ve devlet üçlüsünün muhatapsal ilişkisini daha sıkı bir hale getirmiştir. Bu gelişmeler bireyin vatandaş kimliğini, piyasanın fayda/fiyat temelini ve devletin ise uyum kabiliyetini güçlendirmiş ve bu üçlünün “etkileşim” düzeyinin sürdürülebilmesi için ise hukuksal alanın daha etkin olması amaçlanmıştır. Birey; vatandaş, tüketici ve üretici kimlikleri ile hem piyasa hem de muhatapsal konumu itibarıyla devlet ile etkileşim içerisinde yer almaktadır. Devlet ise güvenlik ve hukuk bağlamında hem piyasa hem de bireyler arasında eşgüdümün bozulmaması ve ahenkli bir yasal süreçte yürütülmesini sağlamak ile mükelleftir. Piyasa kavramı olarak iktisadi bir platform niteliği olarak görülse de mahiyeti itibarıyla arz/talep taraflarının var olduğu her durum için (sadece iktisadi olması gerekmez) oluşturulması kolay bir platformdur. Bireyin; sosyal, kültürel, siyasi ve iktisadi davranışları önemli bir inceleme alanı oluştururken bireyin “veri”nin oluşumunun esas kaynağı olması ile beraber “teknoloji/sosyal medya” alanındaki etkileşimleri daha önemli hale gelmektedir. Teknolojik imkânların gelişimi, “veri” kavramının mahiyetini ve işlevselliğini daha esaslı bir şekilde ele alınmasını gerektirmektedir.²

Bu bakış açısıyla literatürde “yönetim ve meşruiyet” konusundaki tartışmalar, genelde “bağımlılık” ve “postkolonyal” bakış açısı ile “web bilimi”nin³ sorgulanmasına ve ortaya çıkardığı etkileşimin ise “edilgen birey” tipolojisini oluşturduğu kabulüyle incelenmiştir. Hatta mesele klasik bir bakış açısı ile “zalim-mazlum” tanımlaması çerçevesinde ele alınmış, zalim olan taraf eleştirilirken mazlum olan taraf ise mazlumlğunun hali ile “gelişmeye/değişmeye” direnmesi gereken bir yapının mümessili olarak görülmüştür. Bu tanımlama devletin dominant karakterini hükümlanlık gücüne dayanarak artırdığını ve bireyin demokratik yollarla daha bağımlı bir konuma geldiği şeklindedir. Hatta bu durum “sarkaç” olarak ifade edilmekte ve bir tarafta teknolojik alandaki faaliyetlerin cazibesinden vazgeçemeyen diğer tarafta ise otoritenin baskısı arasında kalmış birey olarak tanımlanmaktadır (Day ve Skulsuthavong, 2021). Tartışmaların ana

² Bu durumun özel sektör açısından yaygınlaşması ile ilgili güzel bir örnek olan Goldman Sachs’ın “2020 İnsan Kaynağı Strateji Raporu”na bakılabilir (2020, s.91-95). Rapor, insan kaynağı stratejisinin geliştirilmesi için “UPenn Wharton People Analytic” ile yaptıkları çalışmanın “yenilikçi tip insan” modeli için ne kadar yararlı olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle teknolojik gelişmelerin insan kaynağı üzerindeki etkisinin geliştirilmesi için “beceri seti” uygulamasının sonuçlarının çok pozitif olduğu belirtilmektedir. Çalışanlarının dörtte birinin mühendis olmasına rağmen problem çözme, analitik düşünce ve yenilikçilik gibi teknolojiye bitişik becerilerin tüm çalışanlar için zorunlu olduğunu ve bunu başardıklarına dikkat çekmektedir.

³ “Web bilimi” literatürde “veri okuryazarlığı” olarak ifade edilmektedir. Diğer bir anlam olarak ise bireylerin “dijital alandaki bilgi kapasitesinin artırılması” şeklinde de tanımlanmaktadır. Bk. Carmi vd. (2020). Ayrıca Web biliminin bağımlılık ve postkolonyal bakışı hususunda bk. dipnot 5.

tezi ise bireylerin yalnızca fiziksel olarak değil, ortaya çıkan teknolojik imkânlar ile fiziksel ve düşünsel eylemleri kapsamında toplanan verilerle otoriteye nasıl bağımlı hale geldiğine dair izahatlar içermektedir. Kamusal alan ile istatistik, olasılık ve veri rejimleri arasındaki ilişkilerin daha detaylı analize tabi tutulması ve bireyin otoriteye karşı mevzilenmesi savunulmaktadır.

Aslında bireyin otoriteye karşı mevzilenmesi önerisi, “kamusal alan”a ilişkin bakış açısının sorunlu olmasına yol açmaktadır. Literatürde bu türden bakış açısının temel kaynağı ise J. Habermas ile M. Foucault’tur (1926-1984). Habermas, kamusal alanın “zorlama”dan uzak olması gerektiği idealini savunurken Foucault ise hiçbir alanın güçten uzak olmadığı fikrine dayanarak kamusal alanın herhangi bir zorlama biçiminden uzak olmasının imkânsız olduğunu savunmaktadır (Bigo, 2011; Tüfekçi, 2014; Cobbe, 2018). Aslında iki farklı bakış açısının birleştiği nokta ise vatandaşın, kamusal alanda edilgen bir “birey” olarak tanımlanması ve hep etkilenen olarak kabul edilmesinde yatmaktadır.

Bu bakış açısından farklı olarak değişen ve gelişen bir dönemin yönetim anlayışının, diğer bir ifadeyle XXI. yüzyılın ilk çeyreğinin tamamlandığı bu dönemde; birey, piyasa ve devlet kavramının yeni anlamlarının neler olduğu üzerinde durulması çalışmanın cevap aradığı sorulardır. Bununla birlikte bu yeni anlamlara göre kamusal alan ve kamusal alanın piyasa üzerindeki etkisinin oluşumunun birey temelli organik ve inorganik etkileşiminin analizi ise önemli bir bakış açısı sağlayacaktır. Çalışmada “otorite ile birey” arasındaki ilişkinin bir “etkileşim” olduğu ve bu sürecin “vatandaş” kimliğinin dijital imkânlar ile daha “etkili” bir duruma taşındığı kapsamında konuya yaklaşılmaktadır. Yetkisini kullanan bir otoritenin, değişen/gelişen şartlara ve hele hele piyasanın dinamizmi kapsamında (fiyatlandırılmış alanın genişlemesi ile) ortaya çıkan piyasa aktörlerinin yönetim şeklini benimsemeye “itildiği” bir sürecin varlığına da dikkat çekilmektedir.

Bu nedenle çalışmada teorik olarak M. Weber’in (1864-1920) “Bir Meslek Olarak Siyaset” adlı çalışmasına yaslanarak “otorite ve birey” kavramını “hak ve yükümlülükler” bağlamında ele almayı daha uygun buluyoruz. Nedensellik bağlamında meseleye bakan Weber’in tarihsel gelişime dayanarak yaptığı analizi daha kapsayıcı ve edilgenlikten kurtulup etken bir duruma dönüşen birey kavramını, Smith’in kişisel çıkar/fayda anlayışı temelli olarak daha açıklayıcı özelliğe sahip olarak görüyoruz. Nitekim Weber çalışmalarında yukarıda ifade ettiğimiz Avusturya İktisat Okulu kurucuları Menger ve Bawerk’in “fayda-fiyat” ilişkisine dikkat çekmektedir.

Weber 1919 yılında “meslek olarak siyaset” konusundaki konuşmasında (2015) bir siyasi yapının meşruiyetini; *geleneksel otorite* (patrikler, patrimonyal prensler), *karizmatik otorite* (föhrer, hükümdar) ve *yasal yetki* (modern memurlar) gibi üç şekilde elde edilebileceğini belirtmektedir. Siyasetin profesyonel bir meslek olduğu için “memnuniyet verici işler” yaparak taraftarlarının desteğini kalıcı kılmak isteyeceğine dikkat çekmektedir. Bu durumun “inanmışlık” olarak kendini göstereceğini ve otoriteye inanan/güvenen bireylerin “itaat” sürecinin başlangıcı olduğunu da ifade etmektedir. İtaat, meşruiyetin temel basamağıdır. Siyasi alanda meşruiyet, piyasadaki “kârlı işler” gibi mal ve hizmetlere ihtiyaç duymaktadır. Bu durumu Weber, “ekonomide operasyon” olarak tanımlamaktadır. Ancak ticari işletmelerin örgütlenme tarzının, kamusal alanda olamayacağını da belirtmektedir. Otorite, bu sorunu çözmek için “kariyer politikacılarını [bürokratlar]” kullanmaktadır. Bunun yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Sadece tecrübi bilgi açısından “entelektüel” kapasiteyi artırmış olması ile birlikte, bilgiye ulaşma ve bilgiyi kullanma yetkinliğini kullanarak kamusal alanın temel belirleyicisi olma imtiyazını elinde bulundurmuşlardır. Bu yönetim anlayışı daha sonraları; “konsey, divan veya şura” olarak nitelendirilen bir yapı ile modern devlet geleneğinin “parlamentar” sistemini oluşturmuştur.

Weber parlamentar sistem haricinde, “şehir ve toplumsal” düzeyde “saygın topluluklar” oluşmasının kamusal yönetime çok büyük fayda sağlayacağı görüşünü de savunmaktadır. Aslında kamusal idarenin seçim ile oluşması kadar önemli olan diğer bir hususun ise toplumsal düzeyde “kanaat, öneri ve eleştiri” gibi hususların kamusal alana taşınması için “sivil toplum veya kanaat önderi/bilgelik” [Weber’in ifadesiyle “cetvel insan”] olarak tanımlanabilecek yapının modern devlet için ideal bir seçenek olduğu tespitini yapmıştır. Çünkü “bilgi”nin daha sağlıklı oluşabileceği ve bu durumun kamusal karar alma sürecini olumlu sonuçlara yönlendireceği kanaatindedir.⁴ Hatta kamusal kararların, bireylerin çıkarlarını/faydalarını doğrudan etkilemesi nedeniyle kamusal alana ilgilerinin daha fazla olacağını da belirtmiştir. Bu nedenle kamusal yöneticiler devlet aygıtını bir “girişimci” gibi veya “bütçeye sahip maaşlı” bir yönetim anlayışı [politik makine] ile yönetmek zorundadırlar.

⁴ Aslında bu tespit sadece Alman sosyolog Weber’e ait değil. Weber’in çağdaşı ve Türkiye’de sosyoloji biliminin kurucusu olan Ziya Gökalp’ta (1876-1924) aynı görüş ve önerileri paylaşmıştır. Gökalp’ın eserlerinde Weber’e ait herhangi bir atıf veya değerlendirme olmamasına rağmen dönemin özelliklerini iyi müşahade ettiğini ve ısrarla “yenilikçi tip insan” kavramı üzerinde durması çok önemlidir. Detay bilgi için bk. Çakmak (2024)

Weber, gerçek gücün “birey” olması nedeniyle bunun zorunlu ve kaçınılmaz olarak “demokratikleşme” süreci ile sonuçlanacağını ifade etmektedir. Bu süreçte en önemli sorunun ise “bürokratikleşme” olacağına dikkat çekmektedir. Çünkü gücün “az sayıda kişinin” elinde toplanması önemli bir sorundur. Dolayısıyla kamusal yönetim “tarihin dümenine” tekrar bırakılmayacak bir hal almak zorundadır. Tarihin tecrübesi ile daha sağlıklı bir kamusal idare için “bilgi” kavramını sağlayanların yönlendirdiği bir “dümen” daha etkin bir sonuç verecektir. Sonuçta “emeği”nin karşılığı “ücret” olan bürokratin “bilgi tekeli”nin devam etmesi önemli bir sorundur. Bu durum ise daha fazla gelir elde etmek isteyen “nitelikli emek” sahiplerinin “siyaset alanına yön vermeye yoğunlaşma”sına sebebiyet vermektedir ki aslında bu durumu aşağıda ifade edeceğimiz “web bilimi”nin tasviri olarak kabul etmekteyiz.

Nitekim Weber, “inançların etiği” ile “sorumluluk etiği” kavramlarını “otorite ve birey” açısından tartışmakta, bu iki kavramın birbirine zıt olmadığını ve hatta birbirlerini tamamladıklarını belirtmektedir. Bu iki kavramın birlikte gerçek bir birey olarak vatandaş oluşturduğunu tespit etmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi için ise en önemli önerisi olan “meslek/beruf” kavramını kullanır, yani siyaseti bir meslek olarak sahiplenebilme idealinden [siyasetin bir piyasa olmasından dolayı muhatapların memnuniyetinin esas olduğundan] bahsetmektedir. Aslında bu öneri, siyaset alanının otorite olarak yönetiminin, “piyasa mekanizması” anlayışıyla hareket edecek tarzda olması gerektiği görüşünün de temelini oluşturmaktadır. Weber’in bu kapsayıcı analizi, çalışmamız açısından “birey” kavramının “bilgi üreten ana kaynak/özne” olmasından dolayı “kamusal alanın” temel aktörü olması ve hükümet etme sürecinin esas yönlendiricisi olması bakımından çok önemlidir. Weber çalışmasında bu hususu, siyaset ve politikacılar açısından şöyle tanımlamaktadır: Siyaset, “insan davranışı” açısından ne türden reformlar/hizmetler sunabileceğine dair arayışlar içinde olan bir meslektir [piyasadır]. Doğası gereği siyaset, “zorlayıcı gücün” kullanılmasıyla ilgilidir. Weber “etkili politikacı” kavramını “ayakta durabilmek” (sürdürülebilirlik) ile ifade etmektedir. Nitekim etkili politikacının karar alırken zorlayıcı gücünü muhatapları için “orantı duygusu” ile “kimin ve nasıl vergilendirileceği”, “ne tür para cezalarının uygulanacağı”, “kısıtlama hakkının nasıl kullanılacağı”, “kimin ne zaman pohpohlanacağı”, “ne zaman ve ne tür demagoji yapılacağı” ve hatta “idam kararının uygulanma” hakkının kullanımının orantılı bir gelişmeye sahip olacağını belirtmektedir. Bu durumun gelişim çizgisini ise demokratikleşme ve yasal çerçevenin muhatapların “hak ve yükümlülükler”ini kapsamaları ile mümkün olduğunu söylemektedir. Aksi halde bu orantı duygusunu korumak, elbette son derece zordur. Devletin ayakta kalmasını sağlamak için yönetilen bireylerin boyun eğmesi gerekir. Ancak boyun

eğmenin bireyler üzerindeki meşru ama zorlayıcı güç (deterministik) anlamına gelmesi siyasetçi için bir “hadsizlik alanı” olarak kabul edilemez. Tam aksine “bir meslek olarak siyasetin”, bireyin tepkisel düzeyinin öngörülemezlik ve belirsizlik (stokastik) içerdiğini hesaba katması ve dikkate almasına yol açmaktadır.

Weber’in analizi kapsamında “veri”nin yeniden işlenebilme kapasitesi nedeniyle, sosyo-politik bir konu olarak tartışılmaya başlandığı bir dönemi idrak etmeye başladık. Bu dönem, devlet ve vatandaş arasındaki muhataplık durumun daha yaygın ve girift olduğu bir alanı kapsamaya başlamıştır. Verilerin yeniden işlenebilme kapasitesine sahip olmasının önemi, kamu ve piyasa aktörleri tarafından yapılabilecek müdahalelerin “veri”nin kendisinden daha kritik bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.⁵ Bu nedenle “veri ve müdahale” kavramları birbirinden ayrılmaz bir hale gelmektedir (Gray, 2018). Artık birey sadece bir tüketici, üretici veya vatandaş olmanın ötesinde ham verilerin kaynağı/öznesidir. Bireyin piyasadaki davranışları piyasa aktörlerine, sosyal medya alanındaki sosyo-kültürel ve siyasi davranışları ise kamusal müdahalelere açık bir hal almaktadır (Scheel vd. 2016). Bu durum tüketici-üretici olarak piyasadaki bireye olumlu/olumsuz katkılar sağlarken, sürecin sonucu maddi kayıp veya kâr ile sonuçlanabilmektedir. Ancak kamusal müdahalelerin sonuçlarının ölçülmesi zor bir süreç olduğu için literatürde yeni tartışmaları başlatmıştır.⁶

Çevrimiçi hayatın (internetin) yaygınlaşması ve kamusal alanda görünürlüğün artması ile beraber bireyler; özgürlük, demokrasi ve kamusal alanı muhatapsallık bağlamında sorgulamaktadırlar. İnternet teknolojilerinin, çeşitli veri rejimlerinin icat edildiği alanları oluşturan çıkarlardan bağımsız olarak geliştiğini varsaymak olası gözüküyor. Esas sorgulanan kavram ise “devlet ve devletin işlevselliği” olmaktadır. En önemlisi de bu sorgulama; yüzyıllardır istatistiksel düşünceye, uygulamaya ve bunlara karşılık gelen, bilgi ve güç sınırlarına hâkim olan

⁵ Piyasa aktörlerinin bilgiye erişim ve kullanımı ile ilgili “güven” problemi sorununu ABD tarafından yetkilendirilmiş “şirketler” aracılığıyla çözme hususu yaygınlaşmaktadır. Bireylerin bilgilerini işleyebilme kapasitesine sahip olan şirketlerin belirlenmesi için ABD tarafından sağlanan sertifikaların ne kadar güvenli olduğu hususu da ayrı bir tartışma konusudur. ABD tarafından yetkilendirilmiş sertifika sahibi şirketlere aktarılan verilerin “gizlilik kalkanı” uygulamasının güvenilirliğinin sorgulandığı AB Komisyonu tarafından hazırlanan “ABD Tarafından Sağlanan Güvenlik Önlemlerinin Gerçekleri Bulma ve Değerlendirilmesi” konulu rapora bakılabilir. Bk. EC (2018).

⁶ Veri’nin sosyo-ekonomik maliyet içerdiğini ve bu nedenle “insan hayatının yeni sömürü modeli” olduğu konusunda en esaslı tartışma Nick Couldry ve Ulises A. Mejias (2019) tarafından yapılmıştır. Veri kavramının dijital alanda piyasa aktörleri tarafından kendi lehlerine olacak şekilde nasıl kullanıldığı hususunda detaylı bilgi içermektedir. Ancak çalışmanın temel argümanı “veri kavramı” olsa bile “verinin kullanımı” hususunu sadece “bağımlı bir değişken olarak” kabul etmesi ve özellikle bu durumun “kapitalist rejim” eleştirisi olarak kullanılması tartışmalı bir alandır.

“metodolojik veri milliyetçiliğine” de meydan okumaktadır.⁷ Bütün bunlar bizi “veri siyaseti”nin henüz öznesini bulamadığı sonucuna götürmektedir. “Bilgi iradesi” ile “güç iradesi”nin aynı olduğu varsayımı, sorun çözücü konunun “devlet” olduğu hususunda bir mutabakat sağlandığı kanısına ulaşırsa da “devlet” cephesinde sorunun karmaşık olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorunun karmaşıklaşmasını engellemek için küreselleşme ile beraber uluslararası kurumlar daha aktif görev almaya başlamıştır. Bununla birlikte, bireyler ile ilgili veri rejimleri üzerinde etkili bir tekel konumunu tarihsel süreçte otoriteler sürdürmüştür. Devletin veriyi üretmesi, toplaması ve hatta müdahalesi üzerindeki bu tekeli giderek daha fazla sorgulanmaktadır (Scheel vd. 2016).

Bu izahatlar ile birlikte çalışmada; birey, piyasa ve devlet etkileşimi “refah devleti” anlayışına dayanarak açıklanacaktır. Refah devletinin sadece iktisadi ve sosyal yönünün olmadığı, gelişen/değişen şartlara göre “dijital” kısmı da dikkate alacak şekilde “dijital refah devleti” anlayışının oluşması ve etkinliğinin artırılması yeni tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır (Larsson ve Teigland, 2020). Bu nedenle çalışmanın takip eden kısmında bireyin “vatandaş” vasfının değişimini içerecek olan refah devleti anlayışının kapsamı ile konunun analizi yararlı olacaktır.

2. VATANDAŞ OLARAK BİREY VE REFAH DEVLETİ ANLAYIŞININ DİJİTAL DÖNÜŞÜMÜ

Birey, toplumsal bileşenlerin temelini oluşturmaktadır. Birey; sosyal alanda aile mensubu, iktisadi alanda üretici-tüketici veya bir organizasyon yetkilisi (firma vs.), hukuki alanda taraf, kamusal alanda ise seçmen ve vergi mükellefi şapkalarına sahiptir. Aslında bireyin; sosyo-ekonomik, hukuksal, kamusal ve kültürel her alanda var olması insanoğlunun ihtiyaçları ile ilgili bir hadise olmanın ötesinde “daha fazla beklentilere” sahip olması ile ilgili bir durumdur. İhtiyaçların artması ve değişmesi olarak görülebilecek kavram olan “beklenti”; aslında birey tarafından “erişilebilir, gerçekleşmesi muhtemel alanlar” için afaki şeyler değil, tam aksine daha rasyonel bir alanı içermektedir. Bunun nedeni “mobilizasyonun/mal-para-ulaşım kabiliyetinin” arttığı bu dönemde, uzun dönemli beklentilerin kısa dönemde ve daha hızlı elde edilmesine yönelik beklentileridir. Mesela günümüzde “Mars’a seyahat etmek” tüm bireylerin ideali ve beklentisi olmadığı gibi daha yakın, ulaşılabilir beldeler öncelik haline gelmektedir. Bu durum “ihtiyaç” kavramının

⁷ Aslında ülke olarak biz bu hususa yabancı değiliz. Osmanlı döneminde fethedilen beldelerin yönetiminin oluşturulması için öncelikle; nüfus, mali döküm, sağlık, tapu, eğitim gibi verileri içeren “tahrir defterleri/defteroloji” hazırlanmaktaydı (Bk. Kılıç, 2024). Bu hususa Weber’de çalışmasında değinmektedir.

birey tarafından daha farklı yorumlandığı ve yeni bir anlam yüklendiği dönem olarak kendini göstermektedir. Bireyler ihtiyaç kavramını, “haz ve konfor” kavramı ile daha fazla yoğrulmuş bir içerikte kullanmayı tercih etmektedirler.

Bireylerin kendi tercihleri açısından piyasadan tedarik veya piyasaya arz edebilecekleri mal ve hizmetler hususunda ki bu türden yaklaşımları, kamusal alana daha farklı bir bakış açısı ile yansıtılmaktadır. Bu durum ise piyasada üretici-tüketici nosyonuyla var olan bireyin tercihlerini kamusal alanda vatandaş kimliği ile göstermesidir. Piyasadaki tercihleri kapsamında kâr/zarar, haz/tatmin veya fiyat/performans gibi değerlendirmeleri olan bireyin, kamusal alanda da aynı değerlendirme kıstasları (deterministlik) uygulamak istemesine yol açmaktadır. Bu nedenle birey kamusal alanda vatandaş olarak “seçmen” vasfını yerine getirirken tıpkı piyasa davranışında sergilediği durum gibi mevcudu korumanın ötesinde ulaşılabilir olana daha hızlı ulaşabilmenin tercihi ile hareket etmektedir. Bu tercihin her ne kadar piyasadaki deterministlik kalıplar çerçevesinde yerine getirildiği düşünülse de stokastik esaslı bir etkisi de söz konusudur.

Bireyin kamusal alandaki seçmen vasfı, aynı zamanda bir mükellefiyet olan “vergiyi doğuran olaya” muhatap olmasını da sağlamaktadır. Bu açıdan birey seçmen vasfı ile bütçe hukukunun iki temel bileşeni olan “kamu harcama hukuku”, “vergi mükellefi” vasfı ile de “mali hukuk” alanının muhatabı, kısacası bütçe hukukunun temel bileşeni olmaktadır. Bu açıdan birey piyasada olduğu gibi kamusal alanın da esas aktörüdür. Birey tercih sistemi ile oluşumuna karar verdiği “hükümet” etme yapısının, kendisinin beklentileri ile uyumlu politikalar uygulayacağı konusunda bir kanaate sahiptir.

Bu kanaati bir “beklenti” olduğu için zamana tahvil (süreç) bir gerçekleşmeyi içermektedir. Aslında birey siyasi tercihi ile “geleceğe yönelik beklenti riski”ni satın almaktadır. Sonucun beklentisi ile uyumlu olup olmaması ise bireyin siyasi tercihini; kâr/zarar, fiyat/performans gibi piyasa değerlendirmeleri (fiyatlandırılmış alan) ile mukayese etmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla birey; piyasa karar alma sürecindeki davranış şeklinin kamusal karar alma sürecindeki etkinliğini “deterministlik” bir “oylama ve uygulama süreci” sayesinde oluştuğunu kabul etmek ile beraber, aslında “stokastik” bir sürecin varlığını da zımni olarak kabul etmektedir. Stokastik süreç aslında “belirsizlik ve öngörülemezlik” gibi hususların beklenti kapsamında hesaba katılmasını da zorunlu kılmaktadır.

Bu açıdan birey, artan teknolojik imkânların kullanımı konusunda daha istekli olmakla beraber bu imkânların kendisi ile ilgili ne türden sakıncaları olacağını süreç

içerisinde fark etmektedir. Aslında teknolojik kolaylıklar bireye “daha fazla bilgi” sunarak konfor alanı sağlamış olması ile birlikte, bir takım sosyo-ekonomik ve hukuksal sorunlar ile de karşılaşmasına yol açmaktadır. Bu açıdan birey, “bilgi ve bilgi kullanımı” konusunda “veri” işleme veya bu türden işlemi karşılaştığı her durum için uygulama maharetine sahip olmadığı için kamu otoritesinin kendisine “yol gösterici ve koruyucu” bir vasfa sahip olmasını da beklemektedir. Bu husus son dönemde “veri vatandaşlığı” kavramının yoğun bir tartışmaya tabi tutulmasına yol açmaktadır. Veri vatandaşlığı hususuna aşağıda tekrar döneceğiz. Birey kamusal alanın bir vatandaşı olarak hem piyasa hem de devlet ile muhatap olduğu durumlar için daha “sağlıklı” ve “kullanılabilir” verilere sahip olmayı arzulamaktadır. Bu durum vatandaşın hem hayatını kolaylaştıracak veriyi hem de kendisine ait verilerin ise “korunması ve yasal bir teminat” altına alınacağı bir yapıyı zorunlu kılmaktadır (Gantchev, 2019).⁸

Aslında bu durum “veri vatandaşlığı” kavramı ile beraber son zamanlarda literatürde kavramsallaştırılan veri kavramının “kamusal değer” olarak kabul edilmesi anlayışını geliştirmiştir (Baack, 2018).⁹ Bu anlayış devletin, kamusal mal ve hizmetler ile ilgili daha farklı bir yaklaşım ile vatandaş verilerinin korunması ve sağlıklı kullanımının oluşturulması vazifesine sahip olmasını gerektirmektedir. Devletin hükümlerlik gücü tartışma götürmez bir ön kabul olmak ile beraber; vatandaşların “haber alma, bilgilenme, sağlıklı bilgiye ulaşma ve verilerinin korunması” gibi hususlar modern devletin en önemli “kamusal değeri” olmaktadır. Bu durum devletin; iç-dış güvenlik ve adalet hizmetleri gibi esaslı bir yükümlülük üstlenmesini ile mümkündür (Bonina ve Cordella, 2009).

Birey kendisi ile ilgili hususların veri madenciliğinin, analitiğinin ve işlevselliğinin yönetiminin maharetini devletin varlığının esas faktörü olarak görmektedir. Bu durum ise modern devlet anlayışının dijital bir uygulamaya geçişinden daha önemlisinin, devletin sunduğu bu türden bilgilerin güvenilirliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır (OECD, 2016). Aynı şekilde bireyin kendisine ait bilgiler konusunda mahremiyetinin ihlal edilmesi de devletin yükümlülüğünün yerine getirilmediği hukuksal bir problem olarak görülmektedir. Kısacası birey; can-mal

⁸ Gantchev (2019), verilerin korunması konusunda AB’de 2018 yılında yürürlüğe giren “Genel Veri Koruma Yönetmeliği (GDPR)”nin “veri sahibi” ile “veri denetleyicisi” kavramlarının kesin bir tanımlama ile netleşmesinin verilerin korunması için uluslararası hukuk bakımından önemli bir referans olduğunu belirtmektedir. Veri işlemenin yasal bir süreç tabi tutulması da ayrıca “veri işleme amacının sınırlandırılması” ile hukuksal koruma alanını sağlamlaştırmaktadır. GDPR ile ilgili detay bilgi için bk. www.gdpr.eu.

⁹ “Kamusal değer” kavramı ile ilgili detay bilgi için bk. Aksoy (2024).

ve ırz güvenliği kadar veri güvenliğinin kamusal alandaki karşılığının, devlet tarafından daha esaslı ele alındığını uygulamaları ile görmek istemektedir.¹⁰

Aslında bu durum, devlete güven olarak ifade edilebilecek vatandaş zihniyetinin (stokastik beklenti) daha proaktif bir hale dönüştüğünü göstermektedir. Bireyin devlete olan güveni sadece hükümlerlik gücüne dayanılarak yapılması gereken bir iş ve işlemin ötesinde, afaki olmayan ve hızlıca ulaşılabilecek bir kamusal alan beklentisidir (DDK, 2016). Bu durum literatürde “dijital dönüşüm” olarak devleti tanımlamaya yönelik gayretleri ifade etse de aslında bireyin “haber alma, bilgilenme ve kendi verisinin korunması” gibi hususlarda daha duyarlı olduğu bir dönemin yaygınlaştığı “dijital refah” anlayışına dayalı bir kamusal yönetimin varlığını kabul ettiğini göstermektedir.¹¹

Bu kapsamda çalışmada öncelikle “refah devleti” anlayışının değişim ve dönüşümünü bir “kamusal değer” olarak veriye bağlı “dijital refah” olarak nasıl belirginleştirdiği ifade edilecektir. Daha sonra ise konuyu bireyin “veri vatandaşlığı” bağlamında kamusal alana daha proaktif katılım talebinin kavramsallaştırılmış hali olan “proaktif vatandaş”ın dominant olduğu bir dönemin varlığında vergi mükellefiyeti açısından değerlendirme yapılacaktır.

2.1. Refah Devleti’nin Değişimi ve Dönüşümü: Dijital Refah Devleti

Veri kavramının üçüncü kişiler ile paylaşılmasına aracılık edilen “dijital yöntem” ilk kez telgrafın kullanımı ile başlamıştır. 1831 yılında A. Ferrier, Fransa ile Londra arasında ilk “özel mülkiyetli optik telgraf hattı”nı kurmayı başarmıştır. Ferrier,

¹⁰ Bu konuda en önemli örneklerden birisi de Danimarka’nın kamusal yönetimin dijitalleşmesi ile ilgili uygulama adımlarına ilişkin hazırladığı rapordur. Danimarka Dijitalleştirme Kurumu (DDK, 2016) tarafından hazırlanan rapor, hem mevcut durumu hem de gelecek dönemde yapılacak dijitalleşme çalışmaları için kamunun stratejisini ortaya koymaktadır. Raporun muhtevasının dayandığı esas temel dikkate değerdir. Özellikle dijital dönüşüm ve değişimin bir zorunluluk olduğunu kabul eden kamu idaresi, dijitalleşme sürecine uyumlanmanın başarılabilmesi için paydaşlar (birey, firma ve sivil toplum) ile neler yapılması gerektiğini hem yerel yönetim hem de merkezi idare açısından esaslı bir şekilde tanımlamıştır. Raporun dikkate değer noktası ise şunlardır: Dijital çözümlerin kullanımının kolay-hızlı ve kaliteli olması, dijitalleşme ekonomik büyüme esaslı olmalı, bu odağın temelini ise “güvenlik ve güven” oluşturmali ve sürecin yönetiminin uyum içerisinde ilerlemeye, gelişmeye yönelik adımlar içermesidir.

¹¹ “Haber alma hakkı”nın devletin hükümlerlik gücü ile çatışmadığını, tam aksine vatandaş için elzem olduğu hususunda 1964 yılında ABD Üst Mahkemesi’nin verdiği “New York Times Gazetesi ile kamu” arasındaki davanın kararına bakılabilir. Bk. www.caselow.findlaw.com/court/us-supreme-court/376/254.html. Ayrıca yine 1971 yılında “ABD Federal Konut İdaresinin ipotekli konut satışı” ile ilgili konut alıcılarının devletin sunduğu bilgilerin “satın alarak kullanımına başladıkları konutlar” için doğru olmadığı hususunda idareye açtıkları davanın da “bilgilendirme hakkı”nın devletin hükümlerlik gücü hakkının kullanımından daha önemli bir hak olduğu ile ilgili mahkeme kararına bakılabilir. Bk. www.casetext.com/case/rubylee-davis-et-al-v-george-v-romney-individually-and-in-his-capacity-as-secretary-of-housing-and-urban-development-et-al.

keşfettiği icadın kullanımının yaygınlaştırılması için devlete başvuru yapmış ve icat ettiği teknolojinin “kamusal kolaylık” olarak tanınmasını istemiştir. Ferrier’in başvurusu devletin alışık olmadığı bir talep içermektedir. Ama sonuçta birçok siyaset ve piyasa aktörü, telgrafın ortaya çıkan sanayi devrimi için bir kolaylık olabileceği konusunda da hemfikir idi. Kamu otoritesi Ferrier’in projesine, devletin telekomünikasyon altyapıları üzerindeki tekeli kaybedebileceği fikrinden bahisle “talep tamamen kabul edilemez” şeklinde kısa ve net bir yanıt vermiştir. Çünkü “bu telgraf iletişiminin varlığı”, hükümetin neler olup bittiğini ilk gören ve öğrenen hükümlerlik gücüne sahip bir otorite olması nedeniyle tüm önemli havadislerden ilk haberdar olma imtiyazına zarar verecekti. Ancak devletin açıkça reddetmesindeki temel neden, özelleştirilmiş bir telekomünikasyon altyapısının modern devletin üstesinden gelemeyeceği bir zorluk olmasıdır. Hatta devlet konuyu daha ileri götürerek “hükümet tarafından yetkilendirilmemiş ve kamu telgraf hatları üzerinden gönderilmemiş her türlü iletimi” suç saymıştır (Tréguer, 2019: 145-147). Ancak bu tarihi vesikaya rağmen günümüzde piyasa aktörleri, yalnızca telgrafi ve o dönemin yeni iletişim teknolojisi olan telefonu kapsamlı bir şekilde kullanmakla kalmadı, aynı zamanda devletlerin ve küreselleşen piyasanın ihtiyaçlarını karşılamak için ulusal ve uluslararası altyapıların inşasında ve yönetiminde de giderek artan bir rol oynadılar (Baack, 2018).¹² Çevrimiçi iletişimlerin algoritmik düzenlenmesine ve gözetleme rejimlerine dayanan davranışsal verilerin sistematik toplanması ve analizi, iletişim ağlarını düzenleyen kamusal otorite üzerinde tarihi bir değişime yol açarak, modern devletin çok daha geniş bir yetkiye sahip olacağına işaret etmektedir.¹³ Aslında bu gelişmeler iktisat literatüründe “Kamu-Özel Sektör İşbirliği/KÖİ” olarak ifade edilen ve uygulanan modelin farklılaşması ve değişmesi anlamını içermektedir. KÖİ, kamu ekonomisinin yapmak zorunda olduğu kamusal hizmetlerin bütçe imkânları kapsamında gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı ama zamansal dezavantajın da dikkate alınarak “özel sektörün finansal gücü ve/veya krediye ulaşma” becerilerinden istifade etmek amacıyla uygulanmaktadır (Cangöz vd. 2021). Ancak gelişen teknolojik imkânlar ile beraber kamusal taraf, özel sektörün beşeri sermayeye dayalı becerilerinden [Weber’in “nitelikli emek” olarak ifade ettiği] istifade edebilmenin yollarını aradığı bir “Dijital KÖİ” dönemini geliştirmek zorunda kalmıştır. Diğer bir ifadeyle modern devletin değişen yönetim anlayışını, bireysel tercihleri temsil ve bunlara göre hareket etmeyi amaçlayan

¹² YouTube’da her dakika 300 saatlik video, Facebook’ta ise her gün 510.000 yorum yayınlanıp 293.000 durum güncellemesi ve 136.000 fotoğraf yüklenmektedir (Tréguer, 2019: 153).

¹³ Algoritma kelime olarak matematiğin kurucusu olarak bilinen El HÂRİZMÎ’nin (780-850) isminden türetilmiştir. Algoritma esasen, belirli bir görevi çözmek için kullanılan bir dizi adımdır. Detay bilgi için bk. Çağlar (2021) ve Petropoulos vd. (2019).

ölçütler, metrikler ve diğer “kamusal basitleştirmeler” yoluyla okunabilirliği sağlayarak nasıl inşa ettiğini göstermesi gerekmektedir (Gray, 2018).

Muazzam veri akışları ve stoklarıyla karşı karşıya kalan devletin, teknolojik altyapısını ve veri işleme tekniklerini piyasa tarafının desteği ile çözebileceği bir süreci oluşturması gerekmektedir. Bu nedenle “veri yönetişiminin” güvenlik alanına ve kamu bürokrasisine yayılması artık bir tercih olmanın ötesinde bir zorunluluktur (DDK, 2016). Veri yönetişimi çağında bürokrasinin yönetim mantığı, piyasa aktörlerinin tecrübelerinin kamu kurumlarına nasıl devşirildiğini benimsemek zorunda kalmıştır. Verimlilik, maliyet, esneklik, denetim ve kıyaslama uygulamaları yoluyla kamu yönetimindeki bürokratik uygulamaların temelden değişmesine ve yeni bürokratik modellerin oluşumuna yol açmaktadır (OECD, 2016). Devletin kamusal harcama ve yatırım anlayışının tarihsel olarak birincil aşaması, toplulukların ve ticaretin büyüüp gelişebileceği şekilde yollar ve binalar gibi fiziksel altyapıyı inşa etmek olmuştur. Unutmamak gerekir ki; yolları, köprüleri, raylı sistemi ve havaalanlarını devlet inşa etmiş olsa bile bunlar piyasanın ürettiği “taşıt, lokomotif ve uçak”ların kullanıma sunulmasının bir sonucudur. Bu sebepten dolayı, kamu uygulamalarının verimliliğini artırmak ve vatandaşlar tarafından daha anlamlı kararlar alınmasını sağlamak için bilgiye erişimi destekleyen dijital bir kamu altyapısının da sağlanması zorunluluktur (National Infrastructure Commission Report, 2017).

Hatta literatürde kullanılmaya başlanan “platform devlet” gibi terimler, günümüzün kamu yönetimi ve karar alma süreçlerini büyük miktarda veri üretme ve bunları kullanılabilir hale getirme, bütünlüğünü koruma ve bürokratik çıktıları “optimize etmek” için kullanılacak güçlü veri işleme araçlarına aktarma ihtiyacı etrafında yeniden şekillendirmektedir.¹⁴ Devletler bu süreci, piyasa aktörü teknoloji şirketleri ile ortaklaşa yapmanın gayreti içindedir. Nitekim teknolojik gelişmeler devletin bir parçası haline geldikçe ve artık “hükümet makinesi/government tech (gov.tech)”ne hizmet ettikçe, devletin hükümlanlık gücünü tarihte görülmeyen bir noktaya ulaştırmaktadır.

Aslında tartışmanın temeli de devletin ulaştığı bu durumun; toplumsal ve siyasi düzeni korumaya yönelik bir hükümlanlık gücümü, yoksa “keyfi” kullanıma yol açacak ve “ötekileştirme” olarak kullanılabilir bir toplumsal çatışma alanını

¹⁴ Devletin “platform” niteliği taşınamaması gerektiği hususunda literatürde esaslı tartışmalar mevcuttur. Özellikle “hub” olarak devletin etkinlik katsayısını artırıcı faaliyetlere bulaşması ile birey-piyasa-devlet etkileşiminin “koordinasyon problemi” doğuracağı fikri tartışılmaktadır. Bk. Gray (2018).

olduğuna dair iki farklı bakış açısıdır. Bu husustaki öneriler çok radikal bir hal almakta ve “makineyi kapatalım” gibi önerilere kadar uzanmaktadır. Hibrit yönetime doğru kamu-özel hibritleşmesi, hükümetlerin zaman içinde siyasi hakları korumak için hukuk sisteminin geliştirdiği önemli güvencelerden uzaklaşmasını kolaylaştırabilmektedir. Hatta dijital teknolojilerin gerektirdiği iletişim yoğunluğu, “demokratik hesap verebilirliği” kısıtlarken “devlet gücünü” genişletmektedir. Bu durum ise “anayasal yorumlama, yargı yetkisinin kapsamı ve bürokrasinin örgütlenmesinin” de değişime tabi olmasını zorunlu kılmaktadır (Gray, 2018; Tréguer, 2019).

Artan teknolojik gelişmelerin bireylere sağladığı “kullanılabilirlik” ve “kişiselleştirme” en yaygın imkânlardır. İnternet, akıllı telefonlar ve dijital çağın getirdiği diğer teknolojiler bireylere yardımcı olan düşük maliyetli kullanımlar sağlamaktadır. Piyasadaki hizmet sağlayıcıların daha tüketici yönlü yaklaşımı sayesinde, bireyler beklentilerine ilişkin daha iyi bir anlayış ve farkındalık ile muhatap olmaktadır (DDK, 2016). Bu kapsamda “dijital refah” sektörü de tıpkı diğer sektörler gibi yeni teknolojilerden faydalanma yoluna gitmek, bireylerin günlük yaşamlarını büyük ölçüde iyileştirmek ve daha sürdürülebilir toplumsal etkileşime tabi olmasına yardımcı olmayı amaçlamak zorundadır (OECD, 2016). Ancak dijital çözümlerin ölçeklendirilmesi, refah devletinin geleneksel örgütlenme biçiminin dijital gelişmeyi engelleyebilecek çeşitli yapılara sahip olması gibi nedenler önemli bir sorundur.

Öyle ki; geleneksel refah devletinin müdahale anlayışının yapısı “fayda” esaslı olmasına rağmen sosyo-ekonomik etkinliğin bir bileşeni olarak “dijital refah”ın kapsama dâhil edilmesinin zorluğunu ortaya koymaktadır (Larsson ve Teigland, 2020). Çünkü sosyo-ekonomik etkinlik için yapılan müdahale anlık (dinamik) verilere göre olmayıp gerçekleşmiş (durağan/statik) verilere göre yapılmaktadır. Bu durum devletin “fayda” anlayışında veri bilimindeki gelişmelere göre değişikliğe gitmesini ve “proaktif vatandaş” bilgisini esas almasını zorunlu kılmaktadır (Baack, 2018).¹⁵ Özellikle devlet tarafından tarihi müktesebatla var olan istatistik kurumları; öngörülebilir, tahmine dayalı modelleme ve robot kullanımı da dâhil olmak üzere birçok tekniği güncel gerçekler ile analiz eden yapıya sahip olmak zorundadır (Dencik ve Kaun, 2020). OECD (2016) tarafından hazırlanan “Refahın

¹⁵ Bu hususta Dünya Bankası tarafından hazırlanan “Kore’nin Dijital Dönüşümündeki Tecrübeler” ile ilgili rapor önemli ipuçları ve deneyimleri detaylı bir şekilde paylaşmaktadır. Özellikle kamusal alanın piyasa aktörleri ile olan etkileşimi konusundaki tecrübeler ve bireylerin “web bilgisi”nin kapasitesinin artırılmasının önemine dikkat çekilmektedir. Bk. Karippacheril vd (2016).

Artması İçin Dijital Refah Devleti Stratejileri” adlı çalışma dijital refah politikalarının amacını; *verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim* olarak belirlemektedir. Aslında bu kavramların hepsi piyasa tarafından “tecrübe” edilmiş bilgilerin kamuya aktarılması ile ilgili bir süreçtir. Refah devletinin “dijital” alanı kapsayacak şekilde yeniden tanzim edilmesi “refah artışının” sürekliliği konusunda devletin vazifesini tanımlamaktadır. Bu vazifenin temel dayanağı ise “veri vatandaşı” kavramının özne olarak kullanıldığı “kamusal yönetim” anlayışının inşa edilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Otorite’nin zayıflığı veya güç kaybetmesi olarak görülmemesi gereken bu süreç, kamu hizmetlerinin etkinliği için var olması gereken bir husustur.



Kaynak: OECD, *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas* (2016).

Diyagramda da görüleceği gibi devlet, açık ve erişilebilir veri miktarının artmasıyla kamu hizmetinin iyileştirilme ve sistemleştirme çabaları ile verimliliği teşvik etmek ve sürdürmek için çok önemli imkânlarla sahip olmuştur. Katılımcılığın artması, şeffaflık ve karar alma süreçlerinin etkinliğinin ortaya çıkması; kapsayıcı büyüme, güven, performans ve üretkenliğe artan odaklanma ile yakından uyumludur. Bu uyum, bütçe yönetim sistemleri aracılığıyla ortaya çıkan geleneksel “girdi odaklı kamu yönetimi”nin daha fazla “çıktı ve sonuç odaklı” olması ihtiyacını vurgulamaktadır. Çıktı odaklı bir kamusal değer zinciri, öngörülen nihai değeri bir başlangıç noktası olarak kabul etmektedir. Ayrıca çıktı odaklı bir kamusal değer zinciri perspektifi ise kamusal hizmet sunumunun yönetim sürecinin merkezinde olduğu ve belirli bir hizmeti sunmanın maliyetlerini çerçevelediği, zincirdeki her ek adım için eklenen değeri ölçtüğü anlamına gelmektedir. Sürecin her adımı için katma değeri ve eklenen maliyetleri hesaplayabilmek, kamu hizmeti sunumunun

verimliliğini ve etkinliğini artırmak için uygulanacak olan programların da önemli bir bileşenidir (OECD, 2016).

Kamusal alanın işlevselliğini artırıcı bu gelişmeler, “dijital devlet” tanımlamasının ötesinde bir “kamusal değer” olarak ta kabul görmelidir. Refah devleti ise “dijital” boyutu dikkate alması ve buna yönelik gov.tech oluşumlarını inşa etmesi ile yeni bir anlam kazanmaya başlamıştır. Kapsamı nedeniyle dijital dönüşüm gerçekte tek bir projenin uygulanması meselesi olmayıp bir dizi farklı projenin uygulanması ile etkili olabilecektir. Diğer bir ifadeyle kamusal alan bir platform veya “hub/ulaşım merkezi” olarak tanımlanmak zorundadır. Bu durum ise kamusal tarafın dijital dönüşümünü başlı başına organizasyonel değişimin temel bir yetkinlik alanı haline getirmektedir.¹⁶ Bu nedenle “dijitalleşme” ve “dijital dönüşüm”, dijital teknolojinin toplum genelinde yarattığı değişimleri ve etkileri açıklarken en çok kullanılan iki terimdir. Bu amaçla refahın dijitalleştirilmesi fikrini kamu sektörü, nüfusun giderek artan beklentilerini/taleplerini karşılamak için daha verimli ve uygun maliyetli bir çözüm sağlamanın teknolojik yolu olarak görmesi gerekmektedir (OECD, 2016; DDK, 2016). Artan ve yaşlanan nüfus, doğum oranı, suç oranları, göç, hava kirliliği, toplu ulaşım gibi nedenler kamu hizmetlerini sağlamanın yeni yollarını bulma konusunda devleti baskılamaktadır. Genel olarak kamu sektörünün çeşitli yönlerinin nasıl geliştirilebileceğine dair yenilikçi, zenginleştirici ve tartışmalı bir bakış açısı sağlanması artık bir zorunluluktur (Van Wynsberghe, 2015). Kamu sektörünün dijital refah kapsamında en önemli yönlendiricisi ve etkileyeni ise “veri vatandaşı”dır.

2.1.1. Veri Vatandaşlığı

Max Weber’in “otorite ve meşruiyet” arasındaki ilişkinin teorik/felsefik kodlarının analizi ile beraber üzerinde durduğu diğer bir husus ise “şehir/belde ve modern kentin oluşumu” (2010) kavramıdır. Weber; şehrin oluşumu, kullanımı, iskânı ve

¹⁶ DDK (2016) raporunda bu husus; dijital dönüşümün kapsamının merkezi yönetim ile birlikte tüm yürütme kurumlarını kapsayacak şekilde ele alınması gerektiği olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca refah sistemi, kamuoyunun kamu sektörüne olan yaygın güveni ve inancı üzerine kuruludur. Dijital iletişim hizmetlerinin halkın güvenliğini koruması önemlidir. Dijital fırsatlar, gerçek bilgiler ile ele alıp değerlendirilmelidir. Vatandaşların ve işletmelerin kamu sektörüyle dijital olarak etkileşim kurmaları için güvenli ve emniyetli çerçeveler oluşturması hayati önem taşımaktadır. Bireylerin ve işletmelerin dijital güvenliği ve emniyeti, refah sistemini geliştirmek ve iyileştirmek için dijitalleşmenin sunduğu fırsatlardan yararlanabilmek için elzemdir. Kamu sektörü, vatandaşlar ve işletmeler için sunduğu hizmetlerin yasal çerçevede düzenlenmesini sağlamak üzere tasarlanmıştır. Bu yaklaşım, daha fazla kamu güveni duygusunun yanı sıra hizmetlerde daha fazla kullanıcı merkezliliği [proaktif vatandaş] sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu nedenle dijitalleştirme, bireysel karar gücü ve sorumluluğunu desteklemelidir. Kamu hizmetleri dijital hale geldiğinde, bireyler dışlandığını hissetmemelidir. Bunun yerine, dijitalleştirme bireysel bağlantı hissinin devam etmesini teşvik etmelidir.

konforu vatandaş açısından çok önemli bir hadise olduğu için “mülkiyet ve haklar” bağlamında konuyu değerlendirmiştir. Hatta gelişen ekonomik/teknolojik şartlar bu durumu daha önemli bir hale getirmektedir. Verinin temel basamağı olan vatandaş çevrimiçi ve sosyal medya alanlarına bağlandığında; *gizlilik*, *unutulma*, *veri koruma* ve *açık veri* gibi belirli hak türlerinin de aynı zamanda “muhabatı” olmaktadır. Bu nedenle proaktif vatandaş, artık bir “veri vatandaşlığı” şeklinde şehrin mukimidir. Dolayısıyla “iyi bir şehir hakkı”, veri vatandaşlığının sonucu olmaktadır. Hatta “veri vatandaşı” ile “şehir” eklektik bir yapıya bürünmektedir. Bu nedenle şehir vatandaşlığı, veri uygulamaları aracılığıyla bireyin tekno-politik aktörler olarak oluşturulma biçimini tanımlamak için kullanılmaktadır.¹⁷ Teknolojik gelişmeler kapsamında veri vatandaşı, veri teknolojisiyle ve daha özel olarak veri analizi teknikleriyle katılımın kolaylığını ve erişilebilirliğini sağlamak için kullanılan bir öznedir (Baack, 2018).

Vatandaş kavramından veri vatandaşlığına geçiş genellikle dijital teknolojiye yaslanılarak açıklanmaktadır. Veri vatandaşı, veri ve öznelerin kesişimini ifade etmek için çeşitli şekillerde kullanılırken vatandaşları politik özneler yapan şeyin ne olduğu ve verilerin bu oluşuma nasıl katkıda bulunduğu konusunda belirsizlikler söz konusudur (Kennedy, 2018). Bu açıdan veri vatandaşları, her zaman istişari veya demokratik bir şekilde çalışmaya da bilirler. Bu nedenle bir kavram olarak veri vatandaşı, vatandaş algılamasıyla ilişkili olarak farklı bir anlam kazanmakta ve kentsel yönetimin tespitleri aracılığıyla “veri ve vatandaş” hakkında yeni perspektiflere dönüşmektedir (Gabrys, 2019: 248-254).¹⁸ Demokrasinin temel amacı bireyin yönetime aktif katılımını sağlamaktır. Teknolojik gelişmeler ise anlık olarak bilgiye erişim için bir platform imkânı sunması ile bireyler teknolojik gelişmeleri aktif kullanma imkânına sahip olmaktadır. Bu esasen şehir hayatının, bireyler ve topluluklarla ilgili gerçek zamanlı ve tarihsel verilerle bütünleşik hal almasını sağlamaktadır (OECD, 2016).

¹⁷ 2018 yılında ekonomi alanında Nobel ödülü alan P. Romer bu hususu, 2009 yılında bir TEDx konuşması ile ilk kez duyurduğu “iyi yönetim ve iktisadi kalkınma için Charter City/yasal yetkili şehirler” modeli ile açıklamaktadır. Bir “charter şehir”, yeni bir yönetim sistemi oluşturmak için “özel bir yargı yetkisi verilen belirli bir alandır”. Özel yargı yetkisinin amacı basit ama güçlüdür. Şehir yetkililerinin en iyi küresel uygulamaları benimsemelerine izin vermektedir. Bir ulus-devletin, yeni kuralları uygulaması için çok büyük bir birim olduğu kabulünden hareketle Romer; bu sıfırdan inşa edilecek şehirleri, yatırımcıları ve sakinleri çekmek için yeni kuralların ve kurumların getirildiği “ideal siteler” olarak önermektedir. Bk. www.chartercitiesinstitute.org.

¹⁸ DDK (2016) raporunda bu hususa ayrı bir önem verilmekte ve “kamu”nun veri toplama ve verileri işleme hakkının yetkinliğinin sadece verileri toplanan vatandaşlara daha iyi bir “kamusal hizmet” olarak kullanılması olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle kamu sektörünün dijital çözümlerinin sürekli iyileştirilmesi, teknolojinin ve toplumun gelişimi ile uyumlu olmak zorundadır.

Veriye dayalı vatandaşlık; bireysel karar alma, sorun savunuculuğu ve topluluk planlamasının bilgiye dayalı eylemler ile yapılması ve bu eylemlerin sonuçlarını gözlemlemek için gerekli araç ve verilerle güçlendirilmesi anlamına gelmektedir. Vatandaşlar, yalnızca değişim için dilekçe veren bir “başvurucu/ihbarda bulunan” olmak yerine, devletin en anlamlı şekilde hayata geçirebileceği uygulanabilir alternatifler önermek ve kamusal koşulların iyileştirilmesi için bir “hak” sahibidir (ESRI, 2016). Burada en önemli husus ise veri vatandaşının, devletin gizlilik hakkını korumak için aldığı önlemlerin nesnesi olan bir veri öznesinden daha fazlası olmasıdır.¹⁹ Veri vatandaşı, ulusal ama en önemlisi uluslararası hukuk nedeniyle gizliliğine saygı gösterilmesi hakkına sahip bir aktördür (Guild, 2019: 267-272). Veri vatandaşı, uluslararası hukukta kişisel verileriyle ilgili bir “hak” sahibidir. Bu hakların varlığı ile beraber devlet aygıtı “refah” kavramını, dijital alanı kapsayacak şekilde tadil etmek zorundadır. Bu tadil süreci ise yine piyasa aktörlerinin öncül olduğu teknolojik yeniliklerin kamusal alana gov.tech’ler aracılığıyla uygulanması ile mümkündür. Kamusal alanın gov.tech yapısı ise algoritmik tabanlı bir dijital refah devletini zorunlu kılmaktadır.

2.1.2. Dijital Refah Devleti’nin Algoritmik Yapısı

Birçok hükümet, veri bilimi teknolojilerini kamu sektörüne uygulamak için “dijital devlet” veya “e-devlet” programları oluşturmuştur. Bu programlar piyasanın öncülük ettiği veri bilimi teknolojilerini kamu sektörünü dönüştürmek için kullanılmaktadır.²⁰ Öyle ki; yapay zekâ tabanlı “robo-danışmanlar aracılığıyla memurların desteklenmesi, daha güvenli blokzincir tabanlı şifreleme ile kamu kayıtlarının güvenliğinin sağlanması ve blokzincirin akıllı sözleşmeler için kullanılarak yasaların kodlanması” gibi. Diğer uygulama alanları ise kamu politikasını geliştirmek için “büyük veri” ve “davranışsal/tahmine dayalı analitiğin” kullanılmasıdır. Yapay zekâ tabanlı yargı sistemlerini ve çevrimiçi uyuşmazlık

¹⁹ Mesela İngiltere Dijital Dönüşüm Ofisi (2016) “Hükümetin Dijital Dönüşümü” üzerine hazırladığı strateji belgesinde, bu hususu net bir şekilde şu şekilde tanımlamaktadır: “Veri, vatandaşların ihtiyaçlarına yanıt veren kamu hizmetlerini daha verimli hale getirmek için kritik bir kaynaktır. Veri, her şeyin dayandığı temel görevi üstlenir. Vatandaşların güvenliğini kazanmalı ve korumak gerekir. Kişisel ve hassas verilerin uygun yönetim çerçeveleri içinde güvenli, emniyetli ve etik bir şekilde ele alındığına dair vatandaşa güvence verilmelidir. Verileri, vatandaşların güveni için kurumsal sınırlar arasında paylaşmada daha iyi olunmalıdır.”

²⁰ Önde gelen örnekler Estonya, Singapur ve Birleşik Krallık’tır. Yapay zekâ veya blok zinciri projelerinden oluşan en kapsamlı program her vatandaşın bir dijital kimliğe, dijital imzaya ve kişisel kayda sahip olduğu ve neredeyse tüm devlet hizmetlerinin dijital ve çevrimiçi olduğu Estonya’nın e-Estonya (e-estonia.com) altyapısıdır. Estonya’nın en son girişimi e-Resident; kapsayıcılık, meşruiyet ve şeffaflık üzerine kurulu bir platforma erişim elde etmek için dünyadaki herkesin başvurabileceği ulusötesi bir dijital kimliktir. E-resident olanlar daha sonra AB iş ortamına erişebilir ve dijital kimlikleri aracılığıyla kamu e-hizmetlerini kullanabilirler.

çözümünü kullanarak yargı sürecini otomatikleştirmek ve internet teknolojisini kullanarak ulusal altyapıyı gerçek zamanlı olarak yönetebilmektir.²¹ Bu kapsamda literatürde “algoritmik devlet” olarak tanımlanan bir yapının temel bileşenleri ve iskeletini ifade eden Engin ve Treleaven (2019) tarafından oluşturulmuş aşağıdaki model önemli ipuçları vermektedir. Devlet yapısının teknolojik gelişmeler kapsamında algoritmik tabanlı hale gelmesi için bir model önerisinin iskeletini sunan tablo, kamusal hizmetlerin tamamının planlama aşamasından başlayarak uygulama adımlarını ortaya koymaktadır.

Tabloda’da görüleceği gibi kamusal yapının işlevselliği “proaktif vatandaş” anlayışı üzerine inşa edilmiş ve “kamusal faaliyetlerin basitleştirilmesinin” teknolojik imkânlar ile nasıl uyumlaştırılması gerektiğini ifade etmektedir (Bk. Kennedy, 2018). Aslında burada klasik maliye literatürün çokça tartıştığı “etkin devlet” kavramının değişim ve dönüşümüne dikkat çekilmektedir. Proaktif vatandaş kaynaklı anlık veriler yoluyla etkinleştirilen bir kamusal uygulamaya sahip devlet yapısının etkinliği ifade edilmektedir (Gutiérrez, 2018).

Kamu Hizmetleri	Devlet Memurlarına Destek	Ulusal Kamu Kayıtları	Ulusal Fiziksel Altyapı	Mevzuata Uyum	Kamu Politikasının Geliştirilmesi
vatandaşlarla etkileşim ve hizmet sunumu;	memurları destekleyecek akıllı araçlar;	kamu kayıtlarının ve yazışmaların sürdürülmesi;	kamu altyapısının bakımı ve işletilmesi	yasa ve tüzüklerin sürdürülmesi mahkemelerin, polis vb. yönetimi	kamu politikasının geliştirilmesi, memurların ve politikacıların desteklenmesi;
vatandaşlarla etkileşim ve hizmet sunumu; soruların yanıtlanması, hizmetlerin otomatikleştirilmesi, seçim süreçleri vb.	memurları destekleyecek akıllı araçlar; Memurlara yönelik robot danışmanlar, vaka yönetimi, etki/performans izleme.	1. formlar ve gönderimler 2. yazışmalar, 3. kişisel/vatandaş verileri. 4. Arka Plan Ofis operasyonları	1. Akıllı şehirler 2. Altyapı Planlaması 3. Ulaşım ve iletişim 4. Çevrenin korunması	kanunlar ve tüzükler (kodlama, doğrulama, simülasyon), yargılamalar ve kovuşturma, online olarak anlaşmazlıkların çözümü.	1- Halkın Nabızının tutulması 2- Politikalar Simülasyonu
Devlet Veri Tesisleri- Ulusal ve yerel yönetimler tarafından toplanan kamu verilerinin çevrimiçi olanakları Internet Of Things (IoT) - Algılayıcılar, Makinalar, Network Bağlantıları Yapay Zeka (AI) - Makina Öğrenme, Derin öğrenme, İstatistiksel modelleme Büyük Veri - Büyük, yapısal olmayan, heterojen veri yapıları ve ilişkisel bağlantılar Davranışsal ve Tahminsel Analitik - Davranışsal psikoloji Blockchain teknolojileri - Dağıtık Muhasebe, Akıllı kontratlar ALGORİTMİK DEVLET					

Kaynak: Engin ve Treleaven, *Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies*, 2019.

²¹ Yapay zeka’nın gelişim süreci ve istihdam üzerindeki etkisi için bk. Kabaklarlı (2020).

Algoritmik Devlet modeli kapsamında açık veri hareketleri, hükümetlerin verilerini data.gov gibi çevrimiçi platformlar aracılığıyla kullanıma sunmaya teşvik etmektedir. Verilere erişmek, bunları kullanmak ve paylaşmak için altyapı sağlayan hükümetler, kamu sektöründeki inovasyonun önemli bir itici gücüdür (OECD, 2016).²² Büyük veri olarak ifade edilen bu yapı; vatandaşların etkileşimleri, sosyal medya içerikleri, e-posta metinleri, anket yanıtları, telefon görüşmesi kayıtları, internete bağlı sensörler tarafından oluşturulan veriler vb. aracılığıyla resmi olarak toplanan yapılandırılmış verilerin bir karışımını kapsamaktadır.

Büyük veri kavramının hacmi, hem kuruluşlar tarafından üretilen veri çeşitliliği hem de bu verilerin oluşturulma ve güncellenme hızı literatürde büyük verinin 3V'si olarak adlandırılmaktadır: doğruluk/*veracity*, değer/*value* ve çeşitlilik/*variety*. Burada doğruluk veriyi, değer bireyi, çeşitlilik ise kamusal alanı nitelendirmektedir. Yukarıda da izah edildiği üzere yapay zekâ teknolojilerinin kamu sektöründe kullanımına karşı olumsuz eleştiriler de mevcuttur. Eleştirilerin ana argümanı; genellikle önyargılı, eksik ve/veya kusurlu olan verilere bağımlılıkları ve sonucu üreten süreçlerin şeffaf olmaması gibi nedenler üzerine kuruludur.²³ Kamu sektöründe yeni teknolojilerin kullanımı; mahremiyet, güvenlik ve gözetim konusundaki değişen kamuoyu algısı gibi bir dizi tartışmayı da gündeme getirmektedir. Bu durum genelde kişisel verilerin mülkiyeti ve sömürülmesi olarak tartışılmaktadır. Diğer bir tartışma ise “vericilik kültürü”²⁴ olarak ifade edilen her türlü politikanın varlığının dayanağının “veri simsarlarının” analizi sonucunda oluşan bilgiler olmasından kaynaklanan rahatsızlıktır. Herhangi bir kamusal politikanın ne gösterebileceğine dair veriye dayalı hipotezler olmadan analiz yapılamayacağı anlayışının çok kategorik olmasının eleştirisi yapılmaktadır (Berry, 2019: 43-47).²⁵

²² Petropoulos vd.’nin çalışması (2019), Avrupa bölgesindeki refah devleti uygulamasının otomasyon ve dijitalleşme ile beraber istihdam üzerinde olumlu katkısı detaylı bir şekilde analiz etmektedir. Ayrıca dikkat çektikleri diğer bir husus ise teknolojik gelişmeler ile beraber “üretkenliğin” arttığını ve bu durumun yaygın olarak “teknolojik platformlar” eliyle sağlandığını, sermaye yoğun olan bu yatırımların ülkeler arasında bu kadar yaygın olmasının ise teknolojik değişimi zorunlu kıldığıdır.

²³ Yapay zekânın 1950’li yıllarda gündeme gelmesine rağmen kullanımının gecikmesinin ve son on yılda yaygınlaşmasının temel nedeni “veri toplama” işlemlerinin son zamanlarda artması ile ilgilidir. Yapay zekâ kavramının ortaya çıkışı ve kullanım alanına ilişkin detay bilgi için bk. Petropoulos vd. (2019).

²⁴ OECD (2016) raporunda bu husus “veri tufanı” şeklinde ifade edilmiş olup olumsuz bir anlam olarak kabul edilmemektedir. Sadece artan veri akışının “işlenebilmesi” için kamusal kapasitenin artırılmasının zorluğuna dikkat çekilmiştir.

²⁵ Berry (2019: 50-51) bu hususu Amazon’un CEO’su J. Bezos’un “insana hizmet” dediği, Amazon Mechanical Turk (AMT) üzerinden örneklendirmektedir. Normalde bir insan bir bilgisayara istekte bulunur ve bilgisayar görev hesaplamasını yapar, ancak Mechanical Turk gibi yapay zekâlar tüm bunları tersine çevirmektedir. AMT, XVIII. yüzyılda kullanılan “kasasının içinde saklı küçük bir satranç ustası” tarafından yönetilen bir

Bu durum literatürde (Dencik, 2018); *gözetim toplumu*, *gözetim kültürü*, *gözetim devleti* ve *gözetim kapitalizmi* gibi kavramların kullanılmasına ve analiz edilmesine yol açmaktadır. Günlük yaşamda gözetim deneyimi; bireylerin kamusal ve özel alandaki her yerde bulunan, havaalanları ve otoyollarda, binalarda, araçlarda ve her biri veri toplayan, depolayan, ileten, analiz eden ve üzerinde işlem yapan yaygın cihazlarda gömülü haldedir.²⁶ Bu husustan daha önemlisi ise gözetim kültürünün, bireylerin daha aktif olduğu yerlerde mevcut olmasıdır. Günlük yaşamda sıradan bireyler, büyüyen bir gözetim kültürüne katkıda bulunan veri kaynağı haline gelmektedirler (Gutiérrez, 2018). Burada veri vatandaşı üzerinde kontrol sağlamak ve devletin siyasi bir aktör olarak onların yetkisini ele geçirmek için gözetim kapitalizminin önemli destek sunduğunu da ihmal etmemek gerekir. Öyle ki, izlenmek bir yaşam biçimi halini almaktadır. Bu açıdan bireyler; devlet gücene sadece kamusal hizmetlerin kullanımından ve vergi mükellefi olarak (bütçe hukuku ile) değil, günlük yaşamın her aşamasında tabi olmaya başlamaktadır. Diğer bir ifadeyle gözetim kültürü sayesinde birey, olumlu ve/veya olumsuz olarak proaktif vatandaş kimliği ile doğrudan kamunun öznesi haline gelmektedir (Işın ve Ruppert, 2019; 2020).

Dijital olarak vatandaşlar, artık internet ve veriler tarafından kamusal alana doğrudan aracılık etmektedirler. Dijital vatandaşlar bu verilere ilişkin hak iddiasında bulunurken bunu kendi kendilerini yönetmeye teşvik edecek şekilde, “siyasi/kamusal etki” yaratmaya çalışarak yapmayı tercih ederler. Anlamlı bir veri politikasının ortaya çıkması için gözetim kültürü, toplumsal veriler ne kadar dikkatli ve doğru bir şekilde sunulursa sunulsun basitçe ve tarafsızca incelenemez. Çünkü vatandaşlar; kimlikleri, sosyo-politik tercihleri (özellikler), yaşam hakları, tüketim tercihleri ve diğer kategorilere (toplumsal sınıflandırma) bağlı olarak doğrudan etkilenmektedir (Lyon, 2019: 66-73; Petropoulos vd. 2019). Veri politikaları muhatapsal etkileşimi dinamik hatta simetrik olmayan bir bağlamda sürekli olarak yeniden yapılandırdığı için bu politikaların meşruiyeti tartışılabilir.

“satranç oynama otomatı” olan Mechanical Turk’ten adını almıştır. Mechanical Turk, gözlemcileri satranç oynama becerisinin görünürdeki mekanizasyonu ile şaşırtmıştır. Satranç oynama işlemi aslında cihazın “arayüzünün” arkasında gizliydi. Bu nedenle satranç oynama becerisi, bir bütün olarak sistemin içinde yer alırken bir insanın somut satranç oynama becerilerini kullanıyordu. Amazon Mechanical Turk kendisini “yapay zekâ” olarak adlandırmıştır. Bu durum ise “teknoloji üreticilerinin büyük hacimli küçük veri işleme görevlerini dışarıya aktarmasını” sağlayan “insan zekâsı” görevlerinin kavramsallaştırma biçimini yansıtmaktadır.

²⁶ Mesela “akıllı sayaçların” ev-ofis ortamında kullanımının ciddi bilgi ürettiği ve bu sayaçların “işlev kaymasına/function creep” yol açacağı için “mahremiyet” ihlalinin önlemek için Avrupa’da akıllı sayaçlara ilişkin yasal çerçevenin hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bk. Veale (2018).

bunlar yeterli bir onay derecesine dayanmaktadır (OECD, 2016; Deibert ve Pauly, 2019: 81-95).

Siyasi bir aktör olarak veri vatandaşı, davranışlarını etkilemek ve “devletin edilgeni” olmasını isteyenler tarafından ayrı ayrı ele alınması gereken verilştirilmiş parçaların bir koleksiyonu haline gelmektedir (Işın ve Ruppert, 2019; 2020). Veri vatandaşı; bütün ve tutarlı bir birey olmaktan çıkmakta ve bunun yerine parçalanmış şekli ile “güçlerin, kimliklerin, bağılıkların ve ilişkilerin” bir bileşeni olmaktadır. Bu teknolojiler aracılığıyla internetin işleyiş biçimi veri vatandaşını, çevrimiçi kamusal alanın algoritmik güdülemesi/dürtmesi şeklinde konumlandırmaktadır (Cobbe, 2018: 160-165). Ancak devlet, dijital teknolojilerin bir amaç değil, araç olarak kabul etmesi ile bu sorunu hızlı bir şekilde aşabilecektir. Bu durum ise büyük verinin ve yeni analitik araçların kamusal alanda “rıza mühendisliği” olarak kavramsallaştırılan bir formunu ortaya çıkarmaktadır.²⁷ Aslında kamusal alan hem bir “normatif ideal” hem de tarihsel uygulamaların kurumsal bir analizi olarak kabul edildiğinde, bireysel etkileşimlerin gerçekleştiği ve giderek çevrimiçi hale gelen “buluşma noktaları” olmaktadır. Bu etkileşimleri büyük veri kümelerinde gözlemlene, gözetleme ve toplama yeteneğini ortaya çıkaran kısmen çevrimiçi bir kamusal alana geçiş, “hesaplamalı siyaset”e de yol açmıştır. Aslında yukarıda ifade edildiği gibi Weber’in “orantılı davranış” olarak ifade ettiği “hesaplamalı siyaset”, bireysel davranış bilimlerinden bilgi alır ve çevrimiçi analizler de dâhil olmak üzere deneysel yaklaşımlar kullanılarak rafine edilir ve genellikle insanları profillemek için kullanılmaktadır. Bu nedenle hesaplamalı siyaset, büyük verinin ve ona eşlik eden analitik araçların varlığına bağlıdır.²⁸ Veriyi elinde tutanlar, bireyler hakkında çok şey bilirken bireyler veri uygulayıcılarının onlar hakkında ne bildiğini bilmezler. Ancak hesaplamalı siyaset, bu uzun tarihsel eğilim yürüyüşüne önemli niteliksel farklılıklar getirmektedir (Tüfekçi, 2014). Tüfekçi’nin bu tanımlamasına farklı bir yaklaşım ise Velden ve Milan (2018) tarafından “hesaplanmış kamuoyu” olarak yapılmaktadır. Aslında her iki tanımlama da “veri aktivizmi” olarak ifade edilebilir.

Buraya kadar ifade edilenler kapsamında veri vatandaşlığının etkilemesinden daha çok etkiye ve yönlendirmeye açık bir hedef olarak gözetim devleti ve gözetim

²⁷ Halkla ilişkiler öncüsü E. Bernays (1947) sorunun kökenini, iletişimin siyaset üzerindeki etkisini “Rızanın Mühendisliği” olarak açıklamış ve “dünya küçüldü” klişesinin aslında yanlış olduğunu savunmuştur. Bernays bunu, herhangi bir demokrasinin kaçınılmaz bir parçası olarak görmüştür. Ancak Bernays, “rızanın mühendisliği” tekniklerinin “değer” açısından tarafsız olduğunu savunmuştur (Akt. Tüfekçi, 2014).

²⁸ Bu hususta farklı sektörler açısından konunun değerlendirilmesi ve çözüm önerileri için kamunun üstlendiği rolün mahiyeti hakkında bk. Larsson ve Teigland (2020).

kapitalizmi kapsamında konumlandırıldığı ifade edilmiştir. Ancak veri aktivizmi süreci tek yönlü bir işlem olarak görülmemelidir. Çünkü veri vatandaşları veri aktivizmi sürecine, elde ettikleri teknolojik imkânların etkileşimi sayesinde iştirakçi olmaktadır. Bu durum aslında gözetim kültürünü kabul eden veri vatandaşını, “hukuksal alana” daha fazla sığınması veya kendini yok saydırmak için “makineyi kapatma” alanına yönelmesi seçeneklerine sürüklemektedir. Ancak çevrimiçi hayat ikinci seçeneğin uygulanmasını pek de olası kılmamaktadır.

Bu nedenle gözetim kültürü anlayışı kapsamında veri vatandaşı, kamusal alanın esas öznesi olarak daha fazla “yasal zırh ve korunma” talebiyle devletin hükümlerine gücüne karşı “haber alma, bilgi edinme, verinin mahremiyeti” gibi hususların varlığına ilişkin taleplerini bir “hak” olarak savunmaktadır (Larsson ve Teigland, 2020). Algoritmik tabanlı gözetim devletin yasal alanda kalması için bütçe hukukunun esas aktörü olan birey, seçme hakkını ve vergi mükellefiyetini devletin hükümlerine gücüne karşı etkin bir “silah” olarak kullanmaktadır. Proaktif vatandaş konumu ile birey, algoritmik tabanlı devletin kamusal kolaylıkları sunması ile birlikte kamusal alanın aktif takipçisi konumuna ulaşmaktadır. Algoritmik tabanlı devletin bireye sunduğu kamusal kolaylıklar sayesinde kamusal alanın sınırlılığı ise bireyin seçme hakkı ve vergi mükellefiyeti konumu ile mümkündür.

2.2. Dijital Refah Devletinin Vergi Anlayışı

Çalışmanın bu kısmında “vergilendirme yetkisi” ve vatandaşın bu hususa eklenmesi bütçe hukuku kapsamında ele alınacak olup özellikle kamu yönetiminin algoritmik tabanlı bir hale bürünmesi ile vergilendirme alanının genişlemesi ve vatandaşın ise vergi ödeme istekliliği üzerinde durulacaktır. Ancak tekrar ifade etmek gerekirse, gelişmekte olan ülkelerde gözetim kültürü yaygınlaşıp gözetim devleti mevzilenirken veri vatandaşı bilincinin oluşmaması veya geç oluşması önemli bir handikap olmaktadır. Bu sıkıntılı duruma rağmen, algoritmik tabanlı devlet yapısı ve bu yapının vergileme anlayışı üzerine tespitler yapılması literatürde yeni tartışmaların yaygınlaşmasına da aracılık edecektir.

Dijital refah anlayışının geliştiği devlet, bir taraftan vergilendirme yetkisinin esası ve vergi politikalarının işlerliğini dikkate almakta bir taraftan ise vergi mükellefinin beklentilerini realize edecek kamusal uygulama alanlarını geliştirmeye çalışmaktadır (Larsson ve Teigland, 2020). Gelişen teknolojik imkânlar kapsamında devlet açısından vatandaşın hak ve yükümlülüklerle sahip bir birey olarak kabul edilmesinin sonucu, bireyin yükümlülüklerinin çerçevesini ve

etkinliğini belirleyen temel unsurun “haklar” olmasıdır. Diğer bir ifadeyle haklar yükümlülükleri incelemekte olup bireyin haklarının devlet tarafından ifa edilmesinin sonucu ise yükümlülükleri yerine getirmede daha istekli vatandaşların olduğunu göstermektedir.

Bu durum devletin hükümlerlik gücüne dayanılarak oluşturulan vergi anlayışının, bireyin vatandaş konumunun daha teknolojik-politik bir hal alması ile değişmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.²⁹ Veri vatandaşı ise daha proaktif bir görev üstlenmesi ile beraber bütçe hukukunun esas aktörü olmasının avantajlarını kullanmak istemektedir. Yukarıda izah edilen gözetlenen veri vatandaşı, her türlü bilgisine erişim hakkı ve bunu işleme kapasitesine sahip olan dijital devletin kamu harcama hukukunun daha yakın takipçisi olma hakkını, veri vatandaşlığı sayesinde elinde bulundurmak ve kullanmaktadır. Proaktif vatandaş, gözetim kültürünü kabul ederek gözetleyen devlete karşı kamu harcama hukukunun gözetleyeni ve anlık tepki vereni konumunda olma yolunda daha istekli bir pozisyon edinmektedir. Bu durum bize birey-devlet ilişkisinin daha organik/orantılı bir hal almasına sahip olunan bir sürecin ortaya çıktığını göstermektedir.

Günümüzde ki değişim/dönüşüm sürecine göre verginin; gözetim ile ilgili unsurların yani “birey, piyasa ve devlet”in ortak noktası veya ağırlık merkezi olduğunu ifade edebiliriz. Fiyatlandırma sürecinin hemen hemen her alanı kapsadığı günümüzde birey; “kullanım hakkı”nın bedelini ödemekten imtina etmemektedir. Kamusal hakların kullanım bedelini “vergi” olarak kabul edecek olursak vatandaş için önemli olanın piyasa tecrübesinden edindiği fiyat/performans anlayışdır. Zaten hakların öncelikli olduğu ülkelerde, vergilerin adaletsizliğinden daha önemli olanın “ödünleşmek” olduğu genel kabul görmektedir.

Bu nedenle kamu harcama hukukunun tahmine dayalı yıllık uygulamasında aksamalar olmasını, esnetilmesini veya ihmal edilmesini daha iyi analiz edebilecek veri setine ulaşma imkânlarına sahip veri vatandaşları söz konusudur. Bunu “rasyonelleşme” olarak tanımlamak yerine, “bilgiye hızlı ulaşma” veya kamusal alanda meydana gelen etkileşimlerden “hızlı haberdar olma hakkı” olarak görmek daha anlamlı olacaktır. Özellikle yerel yönetimler açısından bu durum, daha yoğun olarak vatandaşın anlık değerlendirmesine sahip dijital imkânların varlığı ile

²⁹ DDK (2016: 11) raporunda dijitalleşme ile birlikte artacak olan kamu finansmanı açısından bu husus şöyle değerlendirilmektedir: “Refah sisteminin finansmanı, bireyler ve işletmeler tarafından ödenen vergilere ve ücretlere dayanmaktadır. Ancak dijital gelişme ve yeni iş modelleri, kamu sektörünün gelir modellerine ve düzenleyici modellerine de meydan okuyacaktır. Küresel ve dijital ekonominin büyümesi, uzun vadede yeni çözümler gerektirecektir”.

gerçekleşmektedir. Aynı durum merkezi hükümetlerin dijital alanda faaliyetlerini artırmasıyla beraber vatandaşın; analiz, tepki, yadırgama, eleştirme veya olumlama sürecini de içermektedir. Vatandaşın proaktif hali olarak tanımlanan bu süreç; kamu harcama hukuku öncelikli bir hal ile başlamış olmasına rağmen aynı zamanda vergi politikaları sürecinin de aynı kapsamda vatandaş ve devlet arasında daha “okunabilir, anlaşılabilir, kabul edilebilir” olmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla gelişen teknolojik imkânlar ile beraber vergi mükellefiyeti; veri vatandaşının daha gönüllü ve istekli bir davranış sahibi olması, devletin ise vergi tahsilatı kabiliyetinin artması ile sonuçlanmaktadır.

Peki “dijital refah devleti”nin nasıl bir vergi tekniği ve uygulaması olması gerekir? sorusunu öncelikle vergilendirmenin ekonomi politiğinin, tekno-politik bir hal alan veri vatandaşı anlayışını benimsemesi ile ele almak gerekir. Diğer bir ifadeyle, veri vatandaşının proaktif davranışı nedeniyle geleneksel maliye literatürünün vergilendirme yetkisinin yeniden ele alınmasıdır. Özellikle vergilendirme yetkisinin değişimiyle ilgili bir husustan bahsedilmemektedir. Dijital gelişmeler ile birlikte devlet, “algoritmik” imkânları kullanarak “vergi kaçakçılığını ve vergiden kaçınma” sürecini önlemeye çalışırken vatandaş ise verginin kullanım yerini, zamanını ve etkinliğini daha fazla önemsemektedir.³⁰ Bu iki farklı bakış açısının kesişme noktası ise yeni bir vergi iskeletini oluşturacak olan vergilendirme yetkisi ve kapsamını zorunlu kılmaktadır. Vatandaşın bakış açısı fiyat/performans piyasa davranışını ortaya koyarken devlet ise “vergilerin tahsil kabiliyeti”ni incelemektedir. Maliye literatüründe var olan “çıkar-baskı grubu”nun aktörü dijital imkânlar ile beraber “proaktif vatandaş” olmaktadır. Devletin vergi teşvikleri ile yatırımcıya/sermayedara ayrıcalık tanınması ise proaktif vatandaş “yeni istihdam ve teknolojik gelişmeler” sağlayacağı için pek rahatsız etmemektedir. Vatandaşa rahatsızlık hissi uyandırmayan bu uygulamaların ana nedeni ise “dijital refah devleti”nin kapsamının gelişmesi ve daha fazla bilgiye erişim imkânı ile “haz ve konfor” alanını vatandaşa sunmuş olmasıdır.

Bu durumu R. E. Wagner (1998) şu şekilde özetlemektedir: bireyin özel mülkiyet alanını sınırlandıran temel araç “vergi”dir. Vergi, özel mülkiyet alanından kamusal (kolektif) mülkiyete aktarılan fazlalıktır. Burada aktarılan fazlalık, bağış veya

³⁰ Dünya Bankası (WB, 2020) tarafından hazırlanan “Kayıt Dışılığın Uzun Gölgesi: Zorluklar ve Politikalar” adlı çalışma, iktisadi faaliyette bulunanların (özellikle emek-yoğun sektörlerin) vergilendirme alanı kapsamında olmamak için 160 farklı gelişmekte olan ülke verisine dayanılarak yapılan ölçümlerle ortaya koymaktadır. Ülkelerin vergi politikalarının “ödeme” sürecine dönüşmemesi ve “tahsil kabiliyeti” içermemesinin nedenleri sadece “mükellefler” açısından ele alınacak bir durum değildir. Aynı zamanda “vergi iskeleti” açısından da incelenmelidir.

devletin hükümlerlik gücünün gereği olarak görülebilir. Ancak sorun, “bedavacılık” veya “aşırı yük” kavramları ile izah edilecek bir anlayışı aşmaktadır. Eğer bu durum aşılamazsa vergilendirme, ödeyicileri tarafından bir nevi “zorunlu mübadele” olarak görülecektir. Bu nedenle vergilendirmenin hükümlerlik gücü ile değil, “ortak yarar/fayda için vatandaşın kendi kendini fiyatlandırması” olacak şekilde tasarlanması ve yapılması gerekmektedir. Aslında bu durum vergilendirmenin “ödül veya ceza” sistemi olarak kullanılmasını da (ayrımcılık yapmama ilkesi) engellemektedir. Ancak bireysel ilişkilerin arttığı dijital ortamda, veri vatandaşının “özel mülkiyet” alanının (bilgi, gayrimenkul ve menkul) korunması ve mahremiyetinin ihlal edilmemesi, aslında “özel mülkiyetin eşitler arasında kullanımı” için devlete düşen görevi ifade etmektedir. Dolayısıyla dijital refah kavramı ile beraber “vergi ödeme” daha sıcak bir kavram olarak vatandaşın piyasada muhatap olduğu “fiyat” kavramına yaklaşmaktadır. Bu durum elbette ki demokrasilerin gelişmişliğine, devletin şeffaflık ve hesap verilebilirliğine bağlı anayasal demokrasiler için daha anlamlı olmaktadır (OECD, 2016). Bu açıdan veri vatandaşının proaktif davranışı ile kamusal harcamalar konusunda “fayda/yarar” ilkesini daha iyi özümlediği ve takip edebildiği bir sürecin varlığı, vergilendirme yetkisinin daha tahsil kabiliyetli bir sonuca ulaşmasını sağlamaktadır.

Bununla birlikte “yeniden mali dağıtım” işlevi bakımından da meseleye bakacak olursak vergilendirme politikası, kamu harcamaları ve özellikle doğrudan mali yardımlar ile gelir dağılımının yeniden düzenlemesine de aracılık etmektedir. Bu durum gelir seviyesi düşük olan vatandaşlara ve bölgelere doğrudan devlet desteği ile gelir dağılımının iyileştirmesine katkı sağlamaktadır. Nobel ödüllü iktisatçı J. E. Stiglitz (1987) bu hususu “refahın yeniden dağılımı” olarak ifade etmiştir. Dijital refah devletin ortaya çıkması ile birlikte refahın yeniden dağılımı, “asimetrik bilgi” (Bk. Alp ve Karakaş, 2008) problemini piyasa aktörlerinin lehine olacak şekilde hızlı ve daha az maliyetle çözüme kabiliyetine sahiptir. Piyasa aktörleri “ucuz ve hesaplı” olana erişim imkânı nedeniyle, refah artırıcı bir süreç ile karşılaşmaktadırlar. Aslında bu durum teknolojik gelişmeyi etkin kullanabilme kapasitesine sahip olan piyasa aktörlerinin sunduğu, kamusal hizmet niteliği sağlayan ve refah artırıcı özelliği nedeniyle kamu-özel ortaklığına haiz bir platform görevi üstlenmesi ile ortaya çıkacak olan optimalitedir.

Vergilendirmenin optimalitesine ilişkin tartışmalar F. P. Ramsey’in (1903-1930) çalışmaları ile başlamıştır. Tartışma daha sonra vergilendirmenin “pozitif ve normatif analizi” şeklinde ele alınmıştır. Pozitif analiz vergilendirmenin “iktisadi sistem” üzerindeki etkisine, normatif analiz ise verginin “aşırı yük”ü nedeniyle “refah kaybı” üzerine yoğunlaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle pozitif yaklaşım

“verimlilik”, normatif yaklaşım ise “hakkaniyet” açısından vergilendirmeye yaklaşmıştır. Vergilendirmenin normatif yaklaşımına alternatif bir yaklaşım ise Nobel ödüllü iktisatçı H. A. Simon’un (1916-2001) çalışmalarından türetilen “adil vergilendirme” yaklaşımıdır. Bu yaklaşımların uygulama adımlarının sonucunda ortaya çıkan temel problem ise Nobel ödüllü iktisatçı G. Becker’in (1930-2014) gündeme getirdiği çıkar-baskı gruplarının ve seçmenlerin vergi politikalarını siyasal karar alma mekanizmasını etkileyerek değişikliğe tabi tutmasıdır (Bk. Profeta, 2003). Bu durum ise vergi politikasının “politik bir sürecin sonucu” olduğunun dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Nitekim vergi politikasının tam olarak anlaşılabilmesi için Weber’in (2015) tespit ettiği gibi verginin yapıldığı/tasarlandığı “politik ortamın” kavranmasıyla mümkündür. Çünkü bu durum bir meslek olarak siyasetçinin, “politik kâr veya maliyet” sürecini ortaya çıkarmaktadır.

Vergi iskeleti politik sürecin bir ürünü olmasına rağmen vergi politikasının ekonomik analizi nadiren vergi iskeletinin tasarlandığı politik ortamı hesaba katmaktadır. Ayrıca vergi iskeleti uygun şekilde tasarlanırsa, kolektif seçim süreci devletin hem vergi hem de kamu harcama tarafında verimliliğini artırmaya yardımcı olabilecek açıklanmış bir tercih mekanizması da sağlayabilir (Holcombe, 1998). Bu nedenle “demokrasi ile vergilendirme” arasındaki yapısal ilişkinin tanımlanması veri vatandaşlığı açısından daha önemli olmaktadır. Gelişmiş demokrasi kavramı, bu çalışma açısından proaktif vatandaş kavramının sonucu olarak kabul edilmektedir. Demokrasi ile vergilendirme arasındaki ilişkinin etkinliğini belirleyen temel unsur ise kamusal alanın göreceli büyüklüğüne bağlıdır. Vergilerin kamu tarafından etkin kullanıldığının göstergesi olarak kamusal mal ve hizmetlerin arzında verimlilik için çabalamak kamu açısından değerli bir hedeftir. Ancak kamu ekonomisinde bütçe hukukunun bütünselliğinden dolayı, vergi ile harcamaların kategorik olarak birbirinden ayrılması mümkün değildir. Burada temel sorun ise vergi sistemlerinin “klasik bir iskelet yapısı”na sahip olmasıdır. Özellikle vergi konuları olarak gruplandırılmış olan faaliyetler ve matrahlar üzerinden alınan çeşitli nominal oran yapıları ile matrahı değiştiren kesintiler, muafiyetler gibi birçok özel hüküm bulunmaktadır.

Bu vergi iskeletinin siyasi ve ekonomik bir dengede nasıl kesiştiği ise önemli bir sorundur.³¹ Literatürde bu sorun iki farklı yaklaşımla açıklanmaktadır. Bunlardan

³¹ Mesela Ehrhart’ın (2013) 56 farklı gelişmekte olan ülkeden elde ettiği veriler ile “seçimler ve vergilendirme” ilişkisine ait çalışması bu hususta önemli bilgiler aktarmaktadır. Seçim dönemlerinden önce “iktidar” partisi, “dolaylı vergi” oranlarını ciddi düşürürken “doğrudan vergi” oranlarına dokunmamayı tercih etmiştir. Bu durum vatandaşın bir seçmen olarak “siyasi etki”sine bir karinedir.

ilki, “rekabetçi denge paradigması”dır. Bu görüşe göre karmaşık vergi yapıları, seçmenin baskılarının bir sonucu olarak bir dengede ortaya çıkar ve güç merkezleri arasındaki rekabet bu dengeyi belirler. İkinci yaklaşım ise devletin hükümlerlik gücüne ve egemenlik yetkisine anayasal kısıtlamaların getirildiği “Leviathan Modeli”dir. Leviathan Modeli, vergi iskeleti üzerindeki kısıtlamaların niteliğini değerlendirmek için kullanılabilecek normatif bir çerçevedir (Winer, 2019). Bu açıdan Nobel ödüllü iktisatçı J. M. Buchanan’ın (1919-2013) “kamusal harcama” tarafını dikkate almadan vergi konusunda ki önerinin anlamsızlığı üzerine eleştirisi literatüre farklı bir bakış açısı sağlamıştır. Aslında bu görüş yukarıda da izah edildiği üzere Weber’in (2015) siyasetçinin “orantılı davranışı” yaklaşımı ile de mütenasiptir. Vergi iskeletinin tarafların kabul edebileceği şekilde oluşturulması, “sosyal, siyasi ve ekonomik” maliyetleri azaltıcı bir fonksiyon ile en büyük refah katkısı sunmaktadır (Holcombe, 1998).

Vergilendirme politikası, genellikle bu gelirlerin nasıl harcanacağı dikkate alınmadan yapılırsa da Buchanan’ın vergi iskeleti önerisi, kamu harcamalarının en uygun seviyesini ve karışımını teşvik etmek için nasıl tasarlanabileceğine yol göstermektedir. Ancak bu konuda Nobel ödüllü iktisatçı P. Samuelson (1915-2009) tarafından kamu harcamalarıyla ilgili en önemli sorunun “verimli üretim seviyesini belirlemenin zorluğu” olduğuna ilişkin ciddi eleştiri getirilmiştir. K. Wicksell (1851-1926) ve E. Lindahl’ın (1891-1960) çözmeye çalıştığı sorun tam da budur. Wicksell’in yaklaşımına dayanarak Buchanan en uygun vergi iskeletinin, vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı hesaba katılmadan tasarlanamayacağını savunmuştur (Bk. Holcombe, 1998; Marciano, 2020).

Literatürde Wicksell ve Lindahl tarafından ilk kez dile getirilen “mali zorlama”ya dayalı vergilendirme anlayışının, “ödeyicilerin ödedikleri ile elde ettiklerini” mukayese etmeyecekleri ve buna göre bir davranış şekli geliştirmeyecekleri ön kabulüne dayandığını ifade etmektedirler. Wicksell ve öğrencisi Lindahl bu durumun bireyin elde ettiği/edeceği “kamusal mal ve hizmet” için “memnuniyet katsayısı/olumlama onayı” gibi hususları dikkate alacak şekilde yapılması ile bir nevi “piyasa fiyatı” olarak ödeyicinin “vergi”yi kabul edebileceğini savunmaktadırlar (Winer, 2019). Bu yaklaşımın temeli ise vergi ödeyicisi konumunda olan vatandaşın “hareketlilik” kabiliyetine dayanmaktadır. Bireylerin davranışlarını/tercihlerini tam olarak yansıtabilirdiği bir ortamın varlığı üzerine kurulu olan bu yaklaşım, “muhataplar arası vergi uyumlaştırması” olarak ifade edilmektedir. “Kullanım bedeli” kavramı, piyasa fiyatlandırması ile birlikte ortaya çıkmış olmasına rağmen “Lindahl Fiyatlandırması”nın temelini oluşturmaktadır. Lindahl Fiyatlandırması, kamu harcamalarının seviyesiyle ilgili bir fikir birliği

sağlayıp siyasi süreci kamu harcamalarının en uygun seviyesine doğru yönlendiren en iyi mekanizmadır. Kısacası fayda ilkesi, yalnızca bir vergi eşitliği ilkesinden çok daha fazlası olmaktadır (Holcombe, 1998).

Ancak çalışmamız açısından daha önemlisi ise dijital refah döneminin yaygınlaştığı ve her devletin bu sürece uyumlanma becerisi gösterdiği XXI. yüzyılın ilk çeyreğinde vergilendirme yetkisinin ve iskeletinin değiştirilmesinin gerekliliğidir. Bu gerekliliği ise Wicksell ve Lindahl anlayışının, “bireyin tercihini yansıtmaması” önerisinin dijital dönemin artması ile beraber daha uygun bir platformda gerçekleşmesi olarak tanımlayabiliriz. Gözetim toplumu döneminde devlet her türlü bilgiye erişim imkânı için veri vatandaşlığı kavramından ve piyasa aktörlerinden istifa ederek daha güçlü hükümlerlik gücüne sahip olduğu gibi birey de verinin öznesi olarak devlete karşı tercihlerini daha hızlı ve etkili bir şekilde sunmaktadır. Bu durum bireyin; kamusal alanın temel aktörü olması ile beraber sadece seçim dönemlerinde değil, seçim sonrası uygulama dönemlerinde de dijital ortamın çok hızlı organize olma imkânlarını kullanarak esaslı bir “kamuoyu/kamu vicdanı” gibi kavramlar ile devletin hükümlerlik gücünün karşısında “hak talep eden” olarak ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla kamusal ihtiyaçlar için gerekli olan vergilerin harcanma sürecinin de iştirakçisi/takipçisi konumuna gelen bir vergi mükellefliliği söz konusudur. Bu durum “vergi uyumlaştırması” olarak ifade edilen sürecin daha sağlam ve hızlı bir şekilde ortaya çıkacağını göstermektedir.

Aslında Wicksell ve Lindahl’ın “vatandaşın hareket kabiliyeti” olarak ifade ettiği durum, dijital gelişmeler sayesinde bireyin hak talebinin kamusal alandaki karşılığı olan “harcama ve ödeme” kıstaslarını “fiyat bağlamında bir ödünleşme” olarak ortaya koymaktadır. Çalışmada verginin türleri, oranları, muafiyetleri ve istisnaları gibi hususlar değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Nedeni ise proaktif vatandaşlığın etkin ve hızlı tepkisi sonucu, yanlış bir uygulamanın hızlı bir şekilde kamusal otorite tarafından geri çekilmesidir. Mesela son dönemde ülkemizde gündeme gelen “kredi kartlarından savunma sanayi fonuna maktu kesinti” yapılmasına ilişkin yasal öneriden, piyasa aktörleri tarafından gelen hızlı tepkiler ile devletin geri adım atması gibi.

Bu hususun en güzel fiili örneği ise II. Dünya Savaşı sonrasında “serbest ticaretin” gelişmesi ile birlikte azalan “tarife vergileri”nin yerine KDV’nin (Katma Değer Vergisi) icat edilmesi ve özellikle ithalattan alınmasıdır. Bu uygulama halen

geçerliliğini korumaktadır (Winer, 2019).³² Aynı şekilde bankacılık işlemlerinin yaygınlaşması ile beraber BSMV'nin (Bankacılık ve Sigortacılık Muamele Vergisi) uygulanmaya başlaması, taşıt sahipliğinin artması ile beraber hem MTV'nin (Motorlu Taşıtlar Vergisi) hem de akaryakıt üzerinden alınan ATV'nin (Akaryakıt Tüketim Vergisi) keşfi gibi örnekleri çoğaltmak mümkündür. Nitekim dijital gelişim ile birlikte vergi iskeletinde meydana gelecek değişiklik ile farklı vergilendirme alanları söz konusu olabilir. Mesela Dijital Hizmet Vergisi gibi. Dolayısıyla dijital refah sürecinin etkisi gözle görülür ve ölçülebilir bir durumda iken bu durum muhataplar olan birey-piyasa-devlet üçlüsünün, “vergi uzlaşısı”nın daha kolay bir platforma sahip olduğunu göstermektedir.

Buraya kadar izah edilenler kapsamında literatür web bilimini muhataplar arasında birey için “edilgen” bir süreç olarak tanımlama gayreti içerisinde olsa da kamusal alanın algoritmik bir hal alması ile birlikte ortaya çıkan “veri vatandaşlığı” ile bireyin daha etkin bir konuma eriştiği aşıkardır. Konu sadece bir etkileşim meselesi olmanın ötesinde tarafların (birey, piyasa ve devlet) memnuniyet katsayısı olarak belirlenmektedir. Sorunlu olan taraf etkileşim süreci ile daha uyumlu hale gelmekte ve bu durum ise dijital gelişimi bir kötülük kaynağı (veya şeytan) olarak görmek yerine, zaman ile sorunların çözüldüğü bir platforma dönüşmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Son söz olarak Weber’e müracaat edersek; Weber (2015), her türlü değişim ve dönüşümün kötülük şeklinde tanımlanmasını ve bu kötülüğün baş aktörü olarak görülen “şeytan” kavramını şöyle kullanmaktadır: “Şeytan gerçekten yaşlıdır. Bu ifadeyle ne yıllar, ne de yaş kastedilmektedir. Bu tanımlamanın anlamı daha farklıdır. Öyleyse o şeytanı anlamak için yaşlan, bilge ol!”

3. SONUÇ

Teknolojik gelişmelerin birey-devlet ilişkisi bağlamında sosyo-ekonomik analizi daha çok piyasa eleştirisi olarak ele alınmıştır. Devletin “piyasa tarafından” üretilen, keşfedilen ve bireylerin kullanımına sunulan teknolojik imkânları kamusal alanda kullanmasına ciddi anlamda tepki veren çalışmaların yaygınlaşması ile beraber piyasa eleştirisi, devleti de kapsayacak şekilde yapılmaktadır. Gelişmiş demokrasiler için bu durum devlet ile ilgili bir durum olmayıp daha çok “hükümet” etme tarafına yönelik bir eleştiri ve/veya tercih değişikliği olarak görülmektedir. Nitekim gelişmiş demokrasilerde bireyler, hükümetlerin düşmesi veya yeniden seçim süreçleri başladığında herhangi bir hak kaybı yaşamamaktadırlar. Ancak

³² KDV'nin uygulanmasının hem refah devleti hem de bireysel refahın artmasına olumlu katkısı bakımından OECD mensubu 29 ülkenin verilerine göre yapılan analiz hakkında bk. Borchering vd. (2013).

gelişmekte olan ülkelerde durum daha farklı bir hal almakta ve hükümet değiştirme sürecinin “refah kaybı” veya “var olanı koruyamama” gibi endişeler içerdiği anlayışı hâkim olmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde en önemli sorun, veri vatandaşı anlayışının halen bireyler tarafından vatandaş hakkı olarak kabul edilememesinde yatmaktadır.

Algoritmik tabanlı devlet oluşumu, siyaset alanının keyfiliğini esaslı bir şekilde sınırlandırırken proaktif vatandaşın önerilerinin dikkate alınmasını sağlamaktadır. Bu durum öncelikle yerel yönetimler için söz konusu olsa da merkezi hükümetin kapsamının “veri” kaynaklı olarak oluşması ile kamusal alanın geneline teşmil bir hal almaktadır. Veri vatandaşlığının kamusal alanın harcama tarafına daha dinamik bir şekilde eklenildiği bir algoritmik devlet yapısı, etkinlik ve verimlilik sürecinin tüm muhatapsal tarafların onayını içermiş olacaktır. Muhatapsal tarafların uzlaşısı ise memnuniyet katsayısının artması ile refah sürecinin daha hissedilebilir olmasını sağlayacaktır. Tabi bu durum dijital imkânların sonucunda oluşturulan dijital refah devleti eliyle mümkündür.

Fiyat kavramının günümüzde her alanı kapsayacak şekilde yaygınlaşması, fiyatın kabul veya ret edilmesinden daha önemlisinin alternatiflerin aranması olarak görülmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla fiyat kavramı ödeyiciler tarafından tartışsa bile ödeyicilerin piyasadaki uygun olanı tedarik etme süreci ile sonuçlanmaktadır. İktisadi faaliyet sıfır toplamı bir süreç değildir. Fiyat, maliyet ve kâr bileşiminden oluşmasına rağmen fiyatın ödeyicisi sadece bu iki bileşenin bedelini değil, aynı zamanda tüketici olarak kendi faydasını da elde etmektedir. Fayda ile fiyat arasındaki ilişki her iki muhatapsal tarafa katkı sağlamaktadır. Aynı durum kamusal hizmetlerin bedelinin de veri vatandaşının davranışı ile çözümlenmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü fiyat bir etiket göstergesi olsa da ödeyicisi açısından fayda/yarar ilkesi kapsamında değerlendirilmektedir. Elbette ki gelir seviyesi ile ilgili durumun dikkate alınması gerekir. Ancak kamusal hizmetlerin bedeli klasik vergi iskeleti kapsamında “yarar ilkesi”ni ödeyicisinin fiyat/performans değerlendirmesine tabi tutacağını da benimseyecek tadil sürecini zorunlu kılmaktadır.

Bu açıdan veri ve vergi kavramları, vatandaşlık anlayışının dijital imkânların gelişmesinin bir sonucu olmaktadır. En önemlisi de proaktif vatandaşdır. Kamu yönetimi bu gelişmelerin farkındalığını piyasa dinamizminin ulaştığı gelişmeleri gözlemleyerek benimsenmesinin baskısı altında, değişime direnmeyip her türlü değişimi yapmak zorunda olduğunun bilincinde olmak zorundadır. İktisat literatürünün bileşkesinde “kamu yönetimi ve maliye” disiplinlerinin desteği ile

yeni araştırma ve inceleme alanı olarak “algoritmik devlet” anlayışının esaslı çalışmalar ile ülkemiz pratiğine yansıtılması gerekmektedir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Aksoy, Abdulkadir (2024). “Kutadgu Bilig’de Yönetim Düşüncesi: Kamu Değeri Yaklaşımı Merkezli Bir İnceleme”, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(29), 334-353. <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2024.013>.

Alp, Salih ve Karakaş Adem (2007). “Asimetrik Bilgi Teorisi Karşısında Hayek’in Ekonomik Yaklaşımları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Liberal Düşünce Dergisi (51-52), 215-230.

Baack, Stefan (2018). “Civic Tech at mySociety: How the Imagined Affordances of Data Shape Data Activism”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 44-56. www.krisis.eu.

Berry, David M. (2019). “Against infrasomatization towards a critical theory of algorithms”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc., New York: Routledge.

Bigo, Didier (2019). “Data politics: worlds, subjects, rights”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge studies in international political sociology, New York: Routledge.

Bonina, Carla M. and Cordella, Antonio (2009). “Public Sector Reforms and the Notion of 'Public Value': Implications for eGovernment Deployment”, Association for Information Systems AIS Electronic Library (AISeL) (15). <http://aisel.aisnet.org/amcis2009/15>.

Borcherding, Thomas E; Lee, Dongwon and Dongil Kim (2013). “Tax structure and government spending: does the value-added tax increase the size of government?”, National Tax Journal (66)3, 541-570.

<https://doi.org/10.17310/ntj.2013.3.02>.

Cangöz, M. Coşkun; Emek, Uğur ve Karaca, Nurhan U. (2021). Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik bir Model Önerisi, Ankara: TEPAV Elektronik Yayınları No:1.

Carmi, E.; Yates, S. J.; Lockley, E. and Pawluczuk, A. (2020). “Data citizenship: rethinking data literacy in the age of disinformation, misinformation, and malinformation”, Internet Policy Review, 9(2). <https://doi.org/10.14763/2020.2.1481>.

Coase, R. H. (1976). “Adam Smith’s View of Man”, The Journal of Law & Economics, 19(3), 529-546.

Cobbe, Jennifer (2018). Big Data, Surveillance, and the Digital Citizen, Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy School of Law, Queen’s University Belfast.

Couldry, Nick and Ulises A. Mejias (2019). The Costs of Connection: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating it for Capitalism, California, USA: Stanford University Press, Stanford.

Çağlar, Sibel (2021). “Algoritmaların Kökeni ve Günlük Hayatta Algoritma Örnekleri”, <https://www.matematiksel.org>.

Çakmak, Orhan (2024). “Terakki, Cedit ve Milliyetçilik: Ziya Gökalp (Milliyetçiliğin İktisadi Refah Anlayışının Zihniyet Analizi)”. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Ölümünün 100. Yıl Dönümünde Ziya Gökalp’ı Yeniden Anlamak), 182-206. <https://doi.org/10.53568/yyusbed.1433029>.

Çakmak, Orhan (2025). “Türkiye’de İktisadi Hürriyetçiler: Yayılma Kanalı Ve Taşıyıcılar”. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 43/1, 1-21. <https://doi.org/10.17065/huniibf.1487401>.

Denmark Agency for Digitisation (DDK 2016). A Stronger And More Secure Digital Denmark: The Digital Strategy 2016-2020, Danish Ministry of Finance, Local Government Denmark and Danish Regions. www.fm.dk.

Day, M. James and Skulsuthavong, Merisa (2021), “Newton’s Socio-technical Cradle? Web Science, the Weaponisation of Social Media, Hashtag Activism and Thailand’s Postcolonial Pendulum”, JOMEK Journal (16), 100-129. <https://doi.org/10.18573/jomek.207>.

Deibert, Ronald J. and Pauly, Louis W. (2019). “Mutual Entanglement and Complex Sovereignty in Cyberspace”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc., New York: Routledge.

Delong, J. and Magin, Konstantin. (2006). “A Short Note on the Size of the Dot-Com Bubble”, National Bureau of Economic Research, Inc, NBER Working Papers-12001. <http://www.nber.org/papers/w12011>.

Dencik, Lina (2018). “Surveillance Realism and the Politics of Imagination: Is There No Alternative?”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 31-43. www.krisis.eu.

Dencik, Lina and Kaun, Anne (2020). “Datafication and the Welfare State”, Global Perspectives (1)1, 129-132. <https://doi.org/10.1525/gp.2020.12912>.

Engin, Zeynep and Treleaven, Philip (2019). “Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies”, The Computer Journal, (62)3, 448–460.

Ehrhart, Hélène (2013). Elections and the Structure of Taxation In Developing Countries, Banque de France Document De Travail No: 419. www.banque-france.fr.

European Commission (EU 2018). Automated decision-making on the basis of personal data that has been transferred from the EU to companies certified under the EU-U.S. Privacy Shield, Fact-finding and assessment of safeguards provided by U.S. law, Final Report, <https://ec.europa.eu>.

Gabrys, Jennifer (2019). “Data Citizens How to reinvent rights”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc, New York: Routledge.

Gantchev, Valery (2019). “Data Protection in the Age of Welfare Conditionality: Respect for Basic Rights or a Race to the Bottom?”, European Journal of Social Security, 21(1), 3–22. <https://doi.org/10.1177/1388262719838109>.

Goldman Sachs (2020). The Future, Now: Integrating Sustainability with Purpose across Our Business, Sustainability Report.

Gray, Jonathan (2018). “Three Aspects of Data Worlds”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 4-17. www.krisis.eu.

Guild, Elspeth (2019). “Data Rights Claiming privacy rights through international institutions”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc. New York: Routledge.

Gutiérrez, Miren (2018). “Data activism in Light of the Public Sphere”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 57-71. www.krisis.eu.

Holcombe, Randall G. (1998). “Tax Policy From A Public Choice Perspective”, National Tax Journal 51(2), 359-371.

Kabaklarlı, Esra (2020). “Yapay Zekânın İstihdama Etkisi: Sürdürülebilir Gelecek”, (Ed. Özgür B. Soylu ve Fabrício P. Piurcosky), International Symposium on Economic Thought (ISET) “Theory, History, Sociology, Philosophy, Methodology, Policy” Proceedings Book içinde (297-305), The Research Platform on Economic Thought (RePEcT).

Karippacheril, Tina George, Soonhee Kim, Robert P. Beschel Jr., and Changyong Choi (Eds). (2016). Bringing Government into the 21st Century: The Korean Digital Governance Experience. Directions in Development, Washington DC: World Bank.

<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0881-4>.

Kennedy, Helen (2018). “Living with Data: Aligning Data Studies and Data Activism Through a Focus on Everyday Experiences of Datafication”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 18-30. www.krisis.eu.

Kılıç, A. Leyla (2024). “Dünden Bugüne Defteroloji: Osmanlı Tarihi Araştırmalarında Tahrir Defteri Çalışmalarında Metodolojik Arayışlar”, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi (22), 38-79.

Larsson, Anthony and Teigland, Robin (2020). “An Introduction to digital welfare – A way forward?”, “Conclusion: Digital welfare -now and forever”, (Ed. A. Larsson and R. Teigland), Digital Transformation and Public Services: Societal impacts in Sweden and Beyond inc.), New York: Routledge.

Lyon, David (2019). “Surveillance Capitalism, Surveillance Culture and Data Politics”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc., New York: Routledge.

Marciano, Alain (2020). “How Wicksell became important for Buchanan: a historical account of a (relatively) slow epiphany”, *Journal of Public Finance and Public Choice* 35(2),181–203. <https://doi.org/10.1332/251569119X15709869180845>.

National Infrastructure Commission (2017). Data for the Public Good, Policy Report, UK. www.nic.org.uk.

Isin, Engin and Ruppert Evelyn (2019). “Data’s Empire Postcolonial Data Politics”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc, New York: Routledge.

Isin, Engin and Ruppert Evelyn (2020). Being Digital Citizens, Second Edition, London-New York: Rowman & Littlefield International.

OECD (2016). Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas, OECD Comparative Study.

Peacock, Mark S. (2020). “Amartya Sen and Rational Choice: The Concept of Commitment”, Routledge INEM Advances in Economic Methodology, London-New York: Routledge Taylor & Francis.

Petropoulos, G. Marcus, J. Scott Moës, N. Bergamini, Enrico (2019). Digitalisation and European Welfare States, (Eds. S. Gardner) Bruegel Blueprint Series Volume 30, Brussels, Belgium. www.bruegel.org.

Profeta, Paola (2003). Public Finance And Political Economics in Tax Design and Reforms, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale Università di Pavia, XV Conferenza SIEP Pavia, Università. www.siepweb.it/siep/wp-content/uploads/2021/10/252.pdf.

Stiglitz, J. (1987) “Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics”, *Handbook of Public Economics*, (II), North-Holland.

UK Government Digital Service (2016). Government Transformation Strategy. www.assets.publishing.service.gov.uk/media/5a75674f40f0b6360e473d91.

Tréguer, Félix (2019) “Seeing Like Big Tech Security assemblages, technology, and the future of state bureaucracy”, (Ed. D. Bigo, E. Isin and E. Ruppert), Routledge Studies in International Political Sociology, Data politics: worlds, subjects, rights inc., New York: Routledge.

Tüfekçi, Zeynep (2014). “Engineering the Public: Big Data, Surveillance, and Computational Politics”, First Monday 19(7).
<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4901/4097>.

Veale, Michael (2018). Data Management and Use: Case Studies of Technologies and Governance, Produced for the British Academy and the Royal Society, www.thebritishacademy.ac.uk/documents/1886. <https://doi.org/10.31235/osf.io/rwgs9>.

Velden, Lonneke and Milan, Stefania (2018). “Reversing Data Politics: An Introduction to the Special Issue”, Krisis Journal, (1) Data Activism Special Issue, 1-3. www.krisis.eu.

Wagner, E. Richard (1998). “Taxation and the Price of Civilization: An Essay on Federal Tax Reform”. National Legal Center for the Public Interest, Washington DC.

Weber, Max (2010). Şehir, Modern Kentin Oluşumu (Çev. Musa Ceylan), 10. Baskı, İstanbul: Yarın Yayınları.

Weber, Max (2015). “Politics as Vocation”, Weber’s Rationalism and Modern Society inc. (Eds. T. Waters and D. Waters), New York: Palgrave Macmillan, 129-198. https://doi.org/10.1057/9781137365866_7.

Winer, Stanley L. (2019). “The Political Economy of Taxation: Power, Structure, Redistribution” (Eds. R. D. Congleton, B. Grofman, and S. Voigt), The Oxford Handbook of Public Choice, Volume 2, Oxford Handbooks, online Oxford Academic, 455–498.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190469771.013.22>.

World Bank (WB 2020). The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies, (Ed. F. Ohnsorge and S. Yu).

www.openknowledge.worldbank.org.

www.caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/376/254.html.

www.casetext.com/case/rubylee-davis-et-al-v-george-w-romney-individually-and-in-his-capacity-as-secretary-of-housing-and-urban-development-et-al.

www.chartercitiesinstitute.org.

www.gdpr.eu.

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

YASAMA FONKSİYONUNA HAKİM OLAN İLKELER VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL ETKİSİ*

Berçem AŞKIN AKARÇAY¹

Hâkim & Doktora Öğrencisi

Hâkimler ve Savcılar Kurulu & Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

E-Mail: bercemaskin_@hotmail.com

ORCID ID: 0009-0001-0892-0165

Öz

Yasama fonksiyonu genellik, aslilik ve devredilemezlik ilkeleri çerçevesinde şekillenen anayasal bir yetkidir. Bu ilkeler, yasama yetkisinin sınırlarını ve işleyişini belirleyerek yasama organının hukuki konumunu sağlamlaştırmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte hükümet sistemi yeniden yapılandırılmış ve yürütme organına Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla belirli alanlarda ilk elden düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bu durum, yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımı açısından yeni bir dönem başlatmış ve yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelerin teorik çerçevesini etkilemiştir. Çalışmada, yasama yetkisinin genelliği ilkesi doğrultusunda yürütme için geniş bir düzenleme alanı öngörülmediği, ancak bazı özel anayasal düzenlemelerle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla yürütmeye mahfuz alanlar bırakıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu mahfuz alanlar, yasama yetkisinin mutlak olmadığını, fakat anayasal sınırlar içinde yasama ve yürütme organlarının birlikte işlev gördüğünü göstermektedir. Buna karşılık yasama yetkisinin genellik, aslilik ve devredilemezlik ilkeleri, anayasal dengeyi korumak adına hala merkezi bir role sahiptir. Bu

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** bercemaskin_@hotmail.com

Atf (APA): Aşkın Akarçay, B., (2025), Yasama Fonksiyonuna Hakim olan İlkeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Etkisi, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 233-259.

bağlamda, çalışma Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelere etkisini analiz etmekte ve bu etkilerin anayasal sistem içindeki yansımalarını değerlendirmektedir. Son olarak söz konusu çalışma, nitel bir çalışma olup, doküman analizi yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yasama fonksiyonu, Genellik, Aslilik, Devredilmezlik, Cumhurbaşkanlığı kararnameler.

Alan Tanımı: Hukuk, Anayasa Hukuku

PRINCIPLES GOVERNING THE LEGISLATIVE FUNCTION AND THE CONSTITUTIONAL IMPACT OF PRESIDENTIAL DECREES

Abstract

The legislative function is a constitutional authority shaped within the framework of the principles of generality, primacy, and non-delegability. These principles define the boundaries and functioning of the legislative authority, thereby reinforcing the legal status of the legislative body. With the 2017 constitutional amendments, the government system was restructured, and the executive branch was granted the authority to directly regulate certain areas through Presidential Decrees. This situation has initiated a new era in the distribution of powers between the legislature and the executive, influencing the theoretical framework of the principles governing the legislative function. The study concludes that, in line with the principle of the generality of legislative authority, a broad regulatory domain is not envisioned for the executive; however, certain specific constitutional arrangements have reserved exclusive areas for the executive through Presidential Decrees. These reserved areas demonstrate that legislative authority is not absolute but rather that the legislative and executive bodies operate together within constitutional boundaries. Conversely, the principles of generality, primacy, and non-delegability of legislative authority still play a central role in maintaining constitutional balance. In this context, the study analyzes the impact of Presidential Decrees on the principles governing the legislative function and evaluates the implications of these effects within the constitutional system. Finally, this study is a qualitative research conducted using the document analysis method.

Keywords: Legislative function, Generality, Primacy, Non-delegability, Presidential decrees.

JEL Codes: K00, K100

1. GİRİŞ

Devletin hukuki işlevlerinin yasama, yürütme ve yargı olarak üç temel kategoriye ayrılması, modern anayasal düzenlerin temel yapı taşlarından birini oluşturur. Yasama fonksiyonu, devletin hukuk düzenini oluşturma ve toplumu yöneten temel kuralları belirleme işlevini ifade eder. Bu bağlamda, yasama organı yalnızca kanun koyma görevini değil, aynı zamanda anayasal düzenin sürekliliğini sağlama ve toplumsal düzeni koruma sorumluluğunu da üstlenir. Ancak yasama fonksiyonunun sınırları ve özellikleri, hem teorik hem de pratik düzeyde çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalar, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, yasama ve yürütme yetkilerinin ayrımı ve özellikle yasama yetkisinin sınırlandırılması gibi konuları kapsamaktadır.

Yasama fonksiyonu genellik, asililik ve devredilemezlik gibi belirli temel ilkelerle tanımlanır. Genellik ilkesi, yasama organının konu bakımından herhangi bir sınırlama olmaksızın düzenleme yapabilme yetkisini ifade ederken; asililik ilkesi yasama organının, anayasaya aykırı olmamak kaydıyla bir konuyu doğrudan ve ilk elden düzenleyebilme yetkisidir. Devredilemezlik ilkesi ise yasama yetkisinin başka bir organa devredilemeyeceği kuralını ortaya koymaktadır. Bu ilkeler, yasama fonksiyonunun niteliğini belirleyen en önemli unsurlardır ve yasama organının yetkilerinin kapsamını çizmede anayasal çerçeve sunar.

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen anayasal değişiklikler, hükümet sisteminde köklü değişikliklere yol açmış ve yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımını yeniden şekillendirmiştir. Bu değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) hukuk sistemine dahil edilerek Cumhurbaşkanına belirli alanlarda doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. CBK'lerin yürütme yetkisinin bir aracı olarak benimsenmesi, yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelere etkisi açısından önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu değişiklikler, yasama organının bazı alanlardaki yetkilerinin sınırlandırıldığı ve bu alanların yürütme organına bırakıldığı yönünde değerlendirilmiştir. Velhasıl bu durum, yasama fonksiyonunun özelliklerinin yeniden ele alınmasını ve yorumlanmasını gerektirmiştir.

Yukarıda izah edilen hususlar doğrultusunda bu çalışmada, yasama fonksiyonunun teorik temelleri ve anayasal düzenlemeler ışığında genellik, asililik ve devredilemezlik ilkeleri incelenecek; CBK'lerin bu ilkeler üzerindeki anayasal etkisi değerlendirilecektir. CBK'lerin anayasal sistem içerisindeki konumu ve yasama yetkisiyle olan ilişkisi, Anayasa Mahkemesi (AYM) kararları ve doktrindeki görüşler ışığında tartışılarak bu düzenleme aracının yasama

fonksiyonuna getirdiği değişiklikler ortaya konulacaktır. Bu çerçevede çalışmanın amacı, değişen anayasal düzenlemeler karşısında yasama fonksiyonunun konumunu belirlemek ve CBK'lerin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler üzerindeki etkisini kapsamlı bir şekilde değerlendirmektir.

2. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI

Geleneksel yaklaşıma göre devletin hukuki işlevleri yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ana kategoriye ayrılmaktadır. Genel bir çerçeve sunmak adına yasama işlevinin devletin toplum için kurallar koymasını, yürütme işlevinin bu kuralların hayata geçirilmesini ve yargı işlevinin ise bireyler arasında veya bireylerle devlet arasında meydana gelen anlaşmazlıkları çözmeyi amaçladığını belirtebiliriz. Ancak bu üç işlevin kesin ve katı sınırlarla birbirinden ayrılması her zaman mümkün değildir. Bu ayrımın değerlendirilmesinde maddi kriter ve şekli kriter olmak üzere iki temel yaklaşım geliştirilmiştir (Çekiç, 2009: 108). Yasama fonksiyonunun tanımının tam ve doğru bir şekilde yapılabilmesi için öncelikle bu iki kriterin irdelenmesi gerekmektedir.

Maddi kriter, Fransız anayasa hukukçusu Leon Duguit tarafından öne sürülmüştür. Bu kriter, devletin hukuki işlevlerinin sınıflandırılmasını, işlevlerin yerine getirilmesinde kullanılan işlemlerin hukuki niteliklerine göre yapar. Bu yaklaşıma göre hukuki işlemler içeriklerine dayanarak kural işlem, subjektif işlem ve yargı işlemi olarak üç ana kategoriye ayrılır. Maddi fonksiyon açısından yasama; genel, sürekli, nesnel ve kişisel olmayan kurallar koyma anlamına gelir. Devlet, hangi organı aracılığıyla olursa olsun bir kural işlemi gerçekleştirdiğinde yani mevcut hukuk düzenini belirli bir noktada ve belirli bir biçimde değiştiren normatif bir düzenleme gerçekleştirdiğinde bu durum yasama işlevinin icra edildiğini ifade eder (Gözler, 2010: 345-346). Ancak maddi kriter yasama fonksiyonunun tanımlanmasında ve diğer fonksiyonlardan ayırt edilmesinde yetersiz kalmaktadır. Zira yürütme organının yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri maddi nitelikleri açısından yasama işlemlerinden ayırt edilemez; çünkü bu işlemler de yasama işlemleri gibi genel, soyut, nesnel ve kişilik dışı özelliklere sahiptir. Öte yandan yasama organının bireysel nitelik taşıyan, örneğin bir milletvekilinin düşürülmesine karar verme gibi işlemleri de bulunmaktadır. Bu tür kararlar genel, soyut, nesnel veya kişilik dışı olmayıp aksine somut ve bireysel bir özellik taşır. Ayrıca yasama fonksiyonu örneğin meclis soruşturması sürecinde olduğu gibi maddi nitelikleri açısından yargı fonksiyonuna benzer özellikler taşıyan işlemleri de içerir (Atar, 2024: 193; Gözler, 2011: 234-235). Bu bağlamda, pozitif hukuk sistemlerinde yasama fonksiyonunun maddi kritere dayanarak tanımlanmasının mümkün olmadığını söyleyebiliriz.

Maddi kriterin karşısında, Fransız anayasa hukukçusu Raymond Carré de Malberg tarafından benimsenen şekli kriter bulunur. Bu yaklaşıma göre işlemin genel, soyut ya da bireysel nitelikte olup olmaması önemli değildir. Şekli kriter kapsamında hukuki işlemler içeriğine bakılmaksızın işlemi gerçekleştiren organ ve işlemin yapılış şekline göre sınıflandırılır. Bu kriter doğrultusunda devletin üç ana organı tarafından her bir organın kendine özgü yöntemlerle gerçekleştirdiği işlemler o organın işlevi olarak kabul edilir. Dolayısıyla şekli kriterin benimsenmesi yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrımını kolaylaştırdığı gibi bir hukuki işlemin hangi fonksiyon kapsamında değerlendirileceğinin de işlemi gerçekleştiren organa göre belirlenmesini sağlar. Bu çerçevede, şekli kriter doğrultusunda yasama fonksiyonu yalnızca yasama organının gerçekleştirdiği işlemler olarak ifade edilebilir (Benli, 2021: 22-23; Ustabulut, 2023: 43-44).

Türk Anayasa hukukunda yasama fonksiyonunun tanımı, yasama organının gerçekleştirdiği işlemlerin hukuki özelliklerini belirlemek açısından önemlidir. Bu nedenle, 1982 Anayasası bağlamında yasama fonksiyonunun tanımı ile kapsamını ele almamız gerekmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi, "*Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez*" hükmünü içermektedir. Bu ifade, yasama yetkisinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kullanılabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin yasama yetkisi kapsamındaki görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde sıralanmıştır. Bu düzenlemeler, yasama fonksiyonunun temel olarak yasama organı tarafından yerine getirileceğini göstermektedir. Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nda yasama fonksiyonunu tanımlayacak kesin bir ölçüt olmamakla birlikte TBMM'nin Anayasa'nın 87. maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen tüm yetkilerini kullanması yasama fonksiyonu olarak değerlendirilebilir (Baş, 2016: 11-13). Sonuç olarak, şekli kritere öncelik verildiğinde yasama fonksiyonunu, Anayasa'nın 87. maddesi ve diğer maddelerde yasama organına tanınan görev ve yetkilerin kullanılması olarak tanımlamak mümkündür.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, TBMM tarafından kabul edilmiş ve 16/04/2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasıyla yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikle birlikte hükümet sistemi yeniden yapılandırılmış; yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenerek bu iki organ birbirinden bağımsız şekilde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yeni sistemin getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi CBK'lerin yürütme yetkisinin bir aracı olarak hukuk sistemine dahil edilmesidir (Yeniay ve Yeniay, 2019: 105; Özyar, 2020: 159). Anayasa'da yer alan

diğer hükümler karşısında CBK'lere ilişkin düzenlemelerin yeterli açıklıkta olmaması birtakım belirsizliklere yol açmaktadır. CBK'ler hukuki niteliği, kapsamı, yargısal denetimi, kanunlarla ilişkisi gibi konular bakımından tartışmalı bir konu olmayı sürdürmektedir (Muratoğlu, 2022: 377). Ancak tarafımızca hazırlanan bu sınırlı çalışma kapsamında yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler ve CBK'lerin bu ilkeler üzerindeki etkisi irdelenecektir. Yine de çalışmanın esasının daha iyi kavranabilmesi için CBK'lerin genel çerçevesinin ve anayasal dayanağının açıklanmasının yerinde olacağı değerlendirilmiştir.

1982 Anayasası'nın ilk halinde Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmıştı. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte yürütme organının KHK çıkarma yetkisi kaldırılmış ve bunun yerine CBK çıkarılması düzenlenmiştir (Atar, 2019: 241). 2017 Anayasa değişikliği öncesinde CBK'ye tek örnek Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşuna ilişkin iken 2017 Anayasa değişikliği ile bu kapsam değişmiş ve genişletilmiştir (Fendoğlu, 2019: 277; Taşdoğan, 2016: 942).

2017 Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'da CBK'ler olağan dönemde ve olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'ler olarak iki ayrı türde ele alınmıştır. Olağan dönemde, yürütme yetkisine ilişkin genel konularda çıkarılabilen CBK'ler Anayasanın 104/17 maddesinde düzenlenmiş; ayrıca Anayasa'nın farklı maddelerinde belirli konular açısından CBK çıkarma yetkisi özel olarak belirtilmiştir. Buna göre Anayasa'nın 104/9 maddesi; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasını, 106/11 maddesi; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını, 108/4 maddesi; Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve özlük işlerini, 118/6 maddesi ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatını ve görevlerini CBK ile düzenleme yetkisi kapsamında özel olarak belirlemektedir. Ayrıca Anayasa'nın 123/3 maddesi, kamu tüzel kişiliklerinin kanun veya CBK ile kurulabileceğini öngörmektedir (Özgen, 2022: 204; Karaman ve Balkan, 2018: 242-243).

Anayasa'nın 104/17 maddesine göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi kapsamına giren konularda CBK çıkarma yetkisine sahiptir. Söz konusu madde, Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki tanırken, aynı zamanda bu yetkinin belirli sınırlarla çerçevelendiğini de ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde düzenlenen siyasi haklar ve ödevler CBK'ler ile düzenlenemez. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda CBK çıkarılamaz. Ayrıca kanunlarda açıkça düzenlenmiş olan hususlar da CBK'ye

konu olamaz. Eğer bir CBK ile bir kanun arasında çelişen hükümler bulunursa öncelikli olarak kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca TBMM aynı konuda bir kanun çıkardığında ilgili CBK geçerliliğini yitirecektir (Güller, 2021: 945-946; Atar, 2019: 242).

Olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin yürütme yetkisine giren konularda çıkarılabiliyor olması CBK'lerin kanun gücünde olamayacağını göstermektedir. Zira yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasına yönelik olup yalnızca kanunlara uygun şekilde kullanılabilecek bir yetkidir. CBK'lerin kanunlarla eş değer güçte olmadığına bir diğer göstergesi kanunlar üzerinde değişiklik yapabilme, kanunları yürürlükten kaldırma özelliğine sahip olmamasından ileri gelmektedir (Yıldırım, 2022: 23; Ulusoy, 2020: 45). Bu nedenle olağan dönemde çıkarılan CBK'ler kanun hükmünde sayılmamakta ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır (Keser, 2022: 277; Fendoğlu, 2019: 283). Anayasa'nın 148. maddesinde olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin Anayasa'ya şekil ve esas açısından uygunluğunun AYM tarafından denetleneceği belirtilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 35).

Anayasa'nın 119/6 maddesine göre Cumhurbaşkanı olağanüstü hallerde, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda olağan dönemde CBK'lere ilişkin olarak 104/17 maddesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilecektir. Adı geçen maddede yer alan açık düzenleme gereği olağanüstü hal CBK'leri olağan dönemde çıkarılan CBK'lerden farklı olarak kanun hükmündedir. Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan düzenleme uyarınca savaş durumunda ve olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek dava açılmayacaktır (Tunç, 2019: 269-271; Temiz ve Güneş, 2020: 971-972).

Anayasa'da CBK'lere ilişkin yer alan bu düzenlemelerin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler üzerindeki etkisi dikkatli ve kapsamlı bir değerlendirmeyi gerektirmektedir. Zira CBK'ler, sert kuvvetler ayrılığı anlayışının bir sonucu olarak yürütmeye tanınan bir yetki olmakla birlikte yasama yetkisinin genellik, asillik ve devredilemezlik ilkeleriyle olan ilişkisini tartışmaya açmaktadır.

4. YASAMA FONKSİYONUNA HAKİM OLAN İLKELER

Yasama fonksiyonunun kendine özgü bazı temel özellikleri vardır ve bu özellikler, yasamanın yürütme ve yargı işlevlerinden farklı bir konumda olmasını sağlar. Genellik, asillik ve devredilemezlik olarak öne çıkan bu özellikler, yasama yetkisinin anayasal düzen içindeki yerini ve işlevini tanımlamada önemli rol oynar. Çalışmamızın bu bölümünde yasama fonksiyonunun belirtilen özellikleri kapsamlı olarak ele alınacaktır.

4.1. Yasama Fonksiyonunun Genelliği

4.1.1. Yasama Fonksiyonunun Genelliği İlkesinin Anlamı

Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı anayasal demokrasilerde, parlamento veya meclis yasama fonksiyonunu icra etmektedir. Bu fonksiyon, doğası gereği kural koyma yetkisini içermektedir. Hukuk devleti anlayışında ise kurallar, bir ülkenin siyasi ve hukuki düzeninin temelini oluşturur. Bu bağlamda, insanın ve devletin bulunduğu her alanda kural koyma faaliyetinin gerekliliği kabul edilmektedir. Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi, ele alınan konular bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi olmamayı ve belirli bir konunun istenilen kapsamda düzenlenebilmesini ifade eder (Coşkun ve Burak, 2022: 179).

Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi, temelini milli egemenlik anlayışından almakta ve parlamentonun üstünlüğüne dayanmaktadır (Anayurt, 2024: 689). Nitekim parlamentolar, halkın tamamını temsil eden ve yürütme organıyla karşılaştırıldığında daha geniş bir iradeyi yansıtan bireylerden oluşan bir yapıya sahiptir. Tarihsel olarak ise hükümdarların kural koyma yetkisini devralarak tek bir iradenin temsilcisi olan hükümdarı sınırlamak amacıyla ortaya çıkmışlardır. Bu çerçeveden değerlendirildiğinde parlamentoların anayasalarda açıkça belirtilmesi dahi yasama yetkisini doğal olarak bünyelerinde barındırdığı söylenebilir (Coşkun ve Burak, 2022: 180). 1982 Anayasası özelinde yasama fonksiyonunun genelliği ilkesine doğrudan dayanak oluşturan bir madde bulunmamakla birlikte yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu ifade eden Anayasa'nın 7. maddesi yürürlükte kaldığı ve açıkça bir istisnadan bahsedilmediği sürece yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi anayasal bir temel bulmaya devam edecektir (Şirin, 2018: 331; Ulusoy, 2020: 55).

Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi üç farklı anlamda değerlendirilmektedir. İlk olarak yasama fonksiyonunun genelliği, yasama organının düzenleme yapabileceği alanların konu açısından herhangi bir sınırlamaya tabi olmamasını ifade etmektedir. Bu ilkeye göre, yasama organı Anayasa'ya² aykırı olmamak koşuluyla her konuda kanun çıkarma yetkisine sahiptir. Yasama organı, kuşkusuz anayasal sınırlar dahilinde devletin hukuk düzenini oluşturan temel aktördür ve anayasal çerçeveye uygun olduğu sürece düzenleme yapamayacağı belirli bir alan bulunmamaktadır. Bu yönüyle yasama organı bir sosyal ilişki alanını kanun yoluyla devletin faaliyet alanına dahil etme ya da devletin faaliyet alanındaki bir ilişkiyi bu alanın dışına

² AYM bir kararında yasama organının genelliği ilkesi uyarınca yalnızca Anayasa'ya değil hukukun genel ilkelerine de aykırı olmamak koşuluyla her konuda düzenleme yapabileceğini ifade etmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 17/01/2013, E.: 2012/19, K.: 2013/17).

çıkarma yetkisine sahiptir (Özbudun, 1986: 156-157; Gözler, 2011: 238). Bazı liberal düşünürler, yasama organının belirli sosyal ve ekonomik alanlara müdahale etmemesi ve bu alanlarda kanun yapmaktan kaçınması gerektiğini savunmaktadır. Ancak bu yaklaşım, ideolojik bir taleptir. Hukuki açıdan bakıldığında, yasama organının her alanda yasama yetkisini kullanma hakkı vardır. Hangi konularda kanun çıkarılacağı veya çıkarılmayacağı ise yasama organının siyasi takdirine bağlı bir konudur (Gözler, 2010: 356).

Yasama fonksiyonunun genelliğinin ikinci anlamı yasama organının bir konuyu istediği kadar detaylı düzenleyebilmesi manasına gelmektedir. Elbette yasama organının bir konuyu genel hatlarıyla belirleyip ayrıntıların düzenlenmesini yürütmeye bırakması daha uygun görülebilir ancak yasama organı için böyle bir yasal zorunluluk yoktur. Yine de yasama organı, bir konunun temel ve genel ilkelerini belirleyip ayrıntıların yürütme organınca düzenlenmesine izin verebilir. Kısacası yasama organı, kanunla ana ilke ve esasları belirledikten sonra yönetim ve uzmanlık gerektiren detayları yürütmeye bırakabilir (Bülbül, 2010: 11-12). Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesinin bu anlamı bazı durumlarda yürütme organına geniş bir düzenleme alanı tanıma potansiyeli taşımaktadır. Şöyle ki, yasamanın düzenleme yapma yetkisini dilediği ölçüde kullanması, kanuni düzenlemeler açısından yalnızca genel çerçevenin belirlenmesi ve detayların yürütme organına bırakılması anlamına gelebilir. Ancak böyle bir yaklaşım insan hakları ve anayasal güvenceler gibi hassas alanlarda istenmeyen sonuçlar doğurabilir (Coşkun ve Burak, 2022: 180). Bu bağlamda, Anayasa’da kanun ile düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilen konular bakımından yasama organının yalnızca genel çerçeveyi belirlemekle kalmayıp yürütme organının düzenleme yapabileceği alanın kapsamını ve sınırlarını da açık bir şekilde belirlemesi önem arz etmektedir.

Yasama fonksiyonunun genelliğinin üçüncü anlamı ise bir hukuk sisteminde yürütme organına ait yalnızca yürütme işlemleriyle düzenlenebilecek bir “mahfuz alan”ın bulunmamasıdır (Eren, 2024: 684). Burada belirtilen husus, aslında yasama yetkisiyle değil yürütme yetkisinin bir özelliğiyle ilgilidir. Zira ilke, adından da anlaşıldığı üzere yasama yetkisinin genelliğini ifade etmektedir ve ilkenin bu anlamı, esasen ilk anlamının doğal bir sonucudur. Kanunların konu bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi olmaması yürütmenin yalnızca kendi işlemleriyle düzenleyebileceği ve kanun kapsamı dışına bırakılacak bir alanın bulunmaması sonucunu beraberinde getirir (Taşdöğen, 2022: 116). Ayrıca yasama yetkisinin genelliği ilkesinin bu yönü, yürütme işlemlerinin secundum legem (kanuna dayanma) ilkesine dayandığını göstermektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2023: 300). Yani kanun yoksa idare de yoktur. Yasama yetkisi Anayasa’ya uygun şekilde kullanılmak zorunda olduğundan yasama yetkisinin genelliği ilkesine Anayasa ile

getirilen bazı istisnalar bulunabilir. Bu da demektir ki, Anayasa'nın yasakladığı konularda yasama yetkisi kullanılamaz (Gözler, 2011: 237).

Yargı fonksiyonunun kullanımı niteliğinde olan konular yasama fonksiyonunun genelliği ilkesinin istisnalarındandır. TBMM, mahkemelerin yerine geçip yargısal bir görev üstlenemez; çünkü Anayasa'nın 9. maddesi, yargı yetkisini Türk milleti adına bağımsız mahkemelere vermiştir. Anayasa'nın 138/son maddesine göre de TBMM, mahkeme kararlarını herhangi bir yolla değiştirme yetkisine sahip değildir. Yasama organı, mevcut kanunların uygulanması niteliğindeki işlemleri kanun yoluyla gerçekleştiremez. Örneğin, Meclis memur atama veya ruhsat verme gibi yalnızca kanunların uygulanmasıyla ilgili bireysel işlemleri yapamaz (Atar, 2024: 195). Bu durum, Anayasa'ya göre yürütme yetkisi ve görevinin yürütme organına ait olmasından kaynaklanmaktadır. Yasama organı, Anayasa'ya aykırı nitelikte kanun yapma yetkisine sahip değildir. Örneğin, TBMM belirli bir kişiye yönelik yükümlülük getiren bir kanun çıkaramaz, çünkü bu tür bir düzenleme Anayasa'nın hukuk devleti ve eşitlik ilkeleri ile bağdaşmaz (Aydoğmuş, 2019: 17).

Yasama organının parlamento kararlarıyla düzenlenmesi gereken konularda kanun çıkarması mümkün değildir. Ayrıca Anayasa'nın 149. maddesinde AYM'nin kuruluş ve yargılama usullerinin kanunla, çalışma esasları ve iş bölümünün ise İçtüzük ile düzenleneceğini belirtilmiştir. Bu çerçevede parlamento kararları ile AYM İçtüzüğü'nü de yasama yetkisinin genelliği ilkesine birer istisna olarak görmek mümkündür (Taşdoğan, 2022: 125; Baş, 2016: 18).

4.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Genelliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın benimsediği “kanuni idare ilkesi” gereği yürütme organının düzenleme yetkisinin türevsel bir nitelik taşıdığı ve kanundan kaynaklandığı kabul edilmekteydi. Bu ilkeye göre yürütme organının herhangi bir konuda düzenleme yapabilmesi, o konunun daha önce yasama organı tarafından bir kanunla düzenlenmiş olmasını gerektirmekteydi. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'na tanınan CBK çıkarma yetkisi, yürütme organının ilk kez asli düzenleme yetkisine sahip olmasını sağladı. Bu yeni yetki, yasama yetkisinin genelliği ilkesini tartışmalı hale getirdi. Özellikle Anayasa'nın bazı konuları yalnızca Cumhurbaşkanı'nın düzenleyebileceğini öngörmesi, bu alanların yasama organının yetki alanı dışında kalıp kalmadığı sorusunu gündeme taşımaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi, yürütmeye ayrılmış özel bir düzenleme alanının olmaması gerektiğini öngördüğünden Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi gereken mahfuz bir alan tanıyıp tanımadığı önemli bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır (Yeniay ve Yeniay, 2019: 108-111). Belirtmek gerekir ki

Anayasa hükümlerinin yorumlanmasına yönelik olan bu tartışma, aynı zamanda ilgili alanda bir kanun çıkarıldığında bunun yetki veya fonksiyon gaspı sayılıp sayılmayacağı sorusunu da içinde barındırmaktadır (Şirin, 2018: 328).

Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin genelliğine bir istisna olup olmadığını değerlendirebilmek için ilgili anayasal düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere Anayasa'nın 104/17 maddesi, Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin genel konularda CBK çıkarma yetkisi tanırken; 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirli konularda CBK ile düzenleme yapma yetkisini özel olarak sağlamaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 123/3 maddesi, kamu tüzel kişiliklerinin kanun veya CBK ile kurulabileceğini öngörmektedir (Özgen, 2022: 204).

Anayasa'nın 104/17 maddesi, yürütme yetkisine ilişkin konularda hem kanun hem de kararname çıkarılabileceğini öngörmekte ve bu alanlarda kanuna kararnameden üstün bir statü tanımaktadır. Bu nedenle anılan madde yasama yetkisinin genelliğine bir istisna getirmez. CBK ile düzenlenebilen konular, yasama yetkisinin dışında kalan bir mahfuz alan oluşturmaz; aksine, bu konularda da yasama organı tarafından kanun çıkarılabilir (Yılmaz, 2020: 238; Taşdöğen, 2022: 120). Anayasa'nın CBK ile düzenlenebileceğini öngördüğü 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirtilen dört özel konunun kanunla düzenlenmesine kapalı olup olmadığı tartışmaya açıktır.

Öğretide yukarıda ifade edilen dört özel konuda CBK ile düzenleme yapma yetkisinin münhasır olmadığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden bazılarına göre Anayasa değişiklikleriyle yasama yetkisini yürütmeye bırakacak şekilde kanun koyucuya kapatılmış bir alan oluşturulmamıştır. Aksine Anayasa'nın 104/17 maddesi, aynı konuda kanun çıkarılması durumunda CBK'nin geçersiz hale geleceğini öngörmektedir. Anayasa'nın 7. ve 87. maddelerinde yasama yetkisine dair herhangi bir sınırlama bulunmadığı için, CBK'nin kanun karşısında bir engel oluşturmadığı kabul edilir. Anayasa değişikliklerinin ve mevcut normların birlikte yorumlanması, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gereken konularda CBK çıkarılamayacağını, ancak CBK ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla da düzenlenebileceğini ortaya koyar (Ardıçoğlu, 2017: 37-38; Fendoğlu, 2019: 306). CBK'nin mahfuz alan oluşturabilmesi için yasama ve yürütme yetkilerinin konu bazında ayrılması gerektiğini savunan bir başka görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe göre “düzenler” ifadesi tek başına yasama yetkisinin genelliğini zayıflatmaya yeterli görülmemektedir (Tekinsoy, 2019: 411). Yine aynı doğrultudaki diğer görüşlere göre bahse konu dört maddede ancak ya da sadece “CBK ile düzenlenir” veya “kanunla düzenlenemez” şeklinde bir ifade yer almadığı için mahfuz

düzenleme alanı olarak değerlendirilmesi olanaklı değildir (Can, 2020: 153). Anayasa'nın 7. maddesine TBMM'nin kanun yapma yetkisini sınırlayan bir ifade eklenmediği sürece mevzu bahis dört konu yönünden de yasama organının genel düzenleme yetkisi devam etmekte olup bu konular açısından CBK ile düzenleme yapma yetkisi münhasır nitelikte değildir (Ulusoy, 2020: 55-56).

Konuyu demokratik devlet ilkesi yönünden ele alan bir görüş de bulunmaktadır. Bu bakış açısına göre ulusun tamamını temsil eden yasama organının belirli konulara ilişkin kural koyma yetkisinin daha sınırlı bir temsil ve meşruiyet temeline dayanan yürütme organına devredilmesi gerekçesiyle bu alanlarda düzenleme yapamayacağı veya karar alamayacağı yönündeki bir yaklaşım, demokratik devlet ilkesinin temel gerekleriyle bağdaşmamaktadır. Anayasa'da münhasır CBK alanı olarak açıkça ifade edilmediği de göz önüne alındığında 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirtilen dört özel konunun, *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”* kuralının istisnası olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Şirin, 2018: 333-335).

Bir diğer görüşe göre ise bu dört hüküm, CBK'ler yönünden mahfuz bir düzenleme alanı tanımakta ve bu konularda TBMM'nin kanun yapma yetkisini ortadan kaldırmaktadır. Bu yöndeki görüşlere göre Anayasa değişikliği öncesinde zaten kanunla düzenlenen bu alanların CBK ile düzenleneceğinin öngörülmesi, Anayasa koyucunun bu konuların CBK ile düzenlenmesini istediğini göstermekte olup aksi durumda kanunla düzenlenmelerine de imkan tanıyacak bir ifadeye yer vermesi gerektiği ifade edilmiştir (Özyar, 2020: 174). Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliğinin hem kanun hem de CBK ile kurulabileceğinin özellikle belirtilmesinin de bu görüşü desteklemekte olduğu, eğer Anayasa koyucu CBK ile düzenlenmesi gereken konuların kanunla da düzenlenebileceğini istemiş olsaydı, benzer bir ifadeyi ilgili dört maddeye de eklemesinin bekleneyeceği ileri sürülmüştür (Yeniay ve Yeniay, 2019: 113).

Anayasa'nın CBK'ye özel yetki tanıyan bu dört maddesinin mahfuz bir düzenleme alanı teşkil ettiğini öne süren bir diğer görüş ise konuyu genel hüküm-özel hüküm ilişkisi çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu görüşün savunucuları tarafından Anayasa'daki bazı münhasır kanun alanlarının CBK alanına dönüştürülmesiyle bu özel alanlarda genel hükümlerin uygulanamayacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca Anayasa'nın geçici 21/B maddesinde, CBK ile düzenlenmesi öngörülen konulara dair değişikliklerin Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasından itibaren altı ay içinde CBK ile düzenlenmesi gerektiği ifadesi, bu alanların münhasıran CBK ile düzenlenmesi gerektiğine işaret etmektedir (Ülgen, 2018: 19-20; Atar, 2019: 257; Eren, 2019: 43). Yine Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinin

CBK'ler açısından mahfuz bir alan oluşturduğuna ilişkin bir değerlendirmeye göre, bu maddelerde kullanılan “düzenler” ve “düzenlenir” ifadeleri zorunluluk anlamı taşımaktadır. Bu durum, ilgili alanların kanunla düzenlenmesini engellemeyi amaçlamaktadır. Yüklem fiillerinin “düzenleyebilir” şeklinde bir izin veya yetki anlamına gelmediği, aksine bu alanların kanunla düzenlenmesine kapalı olduğu açıkça görülmektedir (Keskinsoy, Kaya ve Meri, 2020: 1403; Eren, 2019: 42). Anayasa'nın lafzi, sistematik, amaçsal ve tarihsel açıdan yorumlanması ilgili dört maddenin kapsamına giren konuların yalnızca CBK ile düzenlenebileceğini ve bu konularda mahfuz bir CBK alanı oluşturulduğunu ortaya koymaktadır (Yayla, 2019: 1622).

Kanaatimizce yukarıda belirtilen dört maddenin CBK'ler için mahfuz bir düzenleme alanı oluşturduğu görüşü, “yetkilerin dar yorumlanması” ilkesine dayandığından isabetlidir. Ayrıca AYM bir kararında Anayasa'da geçen “kanun ile düzenlenir” ifadesinin yer aldığı tüm konuları münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlar olarak değerlendirmiştir. Başka bir ifadeyle Anayasa'da “kanun ile düzenlenir” ifadesinin geçtiği durumlarda, CBK ile düzenleme yapılamayacağını belirtmiştir (AYM, T.: 13/09/2023, E.: 2020/46, K.: 2023/149). Bu yaklaşımın yalnızca CBK'ler ile düzenlenmesi öngörülen 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddeleri bakımından da geçerli olması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü “kanun ile düzenlenir” ifadesinin münhasır bir kanun alanı oluşturması, aynı mantıkla “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” ifadesinin de mahfuz bir CBK alanı oluşturduğunun kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır.

Vurgulamak gerekir ki belirtilen dört konunun yürütme organının münhasır düzenleme alanı sayılması durumunda bile yasama yetkisinin genelliği geçerliliğini korumaktadır. Çünkü yürütme organının özel düzenleme yetkisine sahip olduğu düşünülen bu konular, yasama yetkisinin genelliğine bir istisna teşkil etse de bu yetkinin genel niteliğini ortadan kaldırmayacaktır. Yasama yetkisinin genel olmadığını söyleyebilmemiz için Anayasa'da yasama organının hangi konularda kanun çıkarabileceğinin açıkça belirlenmiş olması ve bunun dışındaki tüm düzenleme yetkisinin yürütmeye bırakılmış olması gerekmektedir (Yeniay ve Yeniay, 2019: 117).

4.2. Yasama Fonksiyonunun Asliliği

4.2.1. Yasama Fonksiyonunun Asliliği İlkesinin Anlamı

Asli düzenleme yetkisi, bir organın bir konuyu başka organın iznine veya yetkilendirmesine tabi olmadan daha önce düzenlenmiş olsun ya da olmasın ilk elden ve doğrudan düzenleme gücünü ifade eder. Bu tür düzenlemelerde, işlemlerin

mutlaka Anayasa'ya dayanması gerekmez (Küçük ve Doğan, 2019: 6). Bu açıdan Anayasa, yasama yetkisinin kaynağı olmayıp bu yetkiyi kullanacak organları ve bu yetkinin sınırlarını düzenlemektedir (Eren, 2024: 685).

Klasik parlamenter sistemde, anayasal düzenlemeler çerçevesinde asli düzenleme yetkisi genellikle yasama organına tanınmıştır. Yasama organının bir konuda kanun çıkarabilmesi için daha önceden başka bir kanunla düzenleme başlangıcının yapılmış olması veya başka bir organ tarafından yetkilendirilmesine ihtiyaç yoktur. Zira bir yetkinin kullanımının başka bir organın iznine veya yetkilendirilmesine bağlı olması onun asli niteliğini ortadan kaldıracaktır. Bu bağlamda yasama yetkisi, asli bir yetki niteliğindedir ve yasama organı kanun yaparken Anayasa'ya dayanmak zorunda değildir. Ancak yasama işlemlerinin asli düzenleme yetkisi kapsamında olması durumunda bile Anayasa'ya aykırı olmamaları gereklidir. Başka bir ifadeyle, kanunlar anayasa karşısında “secundum legem” değil, yalnızca “intra legem (kural-içi)”dir (Özbudun, 1986: 157; Gözler, 2011: 239; Anayurt, 2024: 691). TBMM, herhangi bir konuyu kanun yoluyla düzenlerken asli düzenleme yetkisini kullanır. Zira TBMM, kanun yaparken Anayasa dışında kendisini bağlayan başka bir kriter ya da hukuk normuna tabi değildir.

Yasama fonksiyonunun asliliği ilkesinin bir diğer sonucu, yasama organının düzenleyici işlem yapma konusunda herhangi bir hukuki zorunluluğa sahip olmamasıdır. Yürütme organı için kanunların uygulanması hukuki bir zorunluluk arz etmekte iken yasama organının, Anayasa'da belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından hukuki değil siyasi bir sorumluluğu bulunmaktadır (Kopuz, 2021: 114). Bunun yanı sıra öğretide bir görüşe göre Anayasa tarafından belirli bir süre içinde çıkarılması zorunlu tutulan kanunlar ile temel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesini sağlayacak kanunların çıkarılmaması durumunda, zarar gören bireylerin yasama organına karşı genel mahkemelerde tazminat davası açabilmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Atar, 2024: 197). AYM'nin bir kararına göre yasama yetkisinin asliliği, yasama yetkisinin bağlı yetki olmaması anlamını da taşımaktadır. Bağlı yetki, belirli koşullar sağlandığında önceden belirlenmiş bir çözümün uygulanmasını ve belli bir işlemin yapılmasını zorunlu kılar. Dolayısıyla AYM yasama yetkisinin asliliği ilkesini, yasama organının bu yetkiyi kullanırken belirli bir takdir alanına sahip olması olarak değerlendirmektedir (AYM, T.: 01/03/2012, E.: 2011/59, K.: 2012/34).

4.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Asliliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Yürütme yetkisi ele alınırken genellikle bu yetkinin kanuna bağlı olduğu, kanuni bir dayanak olmaksızın yürütme işlemlerinin yapılamayacağı vurgulanır. Bu

nedenle, yürütme yetkisinin asliliği kavramından bahsedilmez. Genel kural olarak yürütme organının herhangi bir kanuni temele dayanmaksızın hukuki işlemler yapma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi, mutlaka kanuna dayanmak zorundadır ve kanun olmaksızın yürütme yetkisinin varlığından söz edilemez. Düzenleyici ya da bireysel idari işlem yapma yetkisi fark etmeksizin bu yetkiler ve bunlara bağlı olarak gerçekleştirilen işlemler kanunların hiyerarşik olarak altında yer aldığı için yürütme organının herhangi bir kanun hükmüne dayanmaksızın işlem yapması mümkün değildir. Bu nedenle, yürütmenin düzenleme yetkisi ve bu yetkiyle yapılan işlemler, *secundum legem* türev bir yetki olarak değerlendirilir. Anayasa'ya göre, yürütme organının kendine ait bir inisiyatif gücü yoktur ve kanunla düzenlenmeyen alanlarda genel bir düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının düzenleme yetkisi, yalnızca kanunların uygulanmasından ibarettir (Küçük ve Doğan, 2019: 7-8).

Günümüzde yürütme organı da düzenleyici işlemler yoluyla kural koyma yetkisine sahiptir. O halde yasama ve yürütme organlarını yalnızca kural koyma ölçütüne göre ayırt etmek mümkün değildir. Ancak her iki organ arasındaki farkı, kural koyma işlevinin niteliği açısından değerlendirmek mümkündür. Bu çerçevede bir işlem, asli bir işlem olarak ve doğrudan gerçekleştirilmişse bu genellikle yasama organının düzenleme yetkisi içerisinde değerlendirilir. Eğer yapılan işlem asli düzenleme yetkisi kapsamında bulunmuyor ve ilkel işlem niteliği taşımıyorsa, bu durumda işlem türev nitelikte kabul edilir ve yürütme organının düzenleyici işlemi olarak nitelendirilir. Bu durum, aslında yürütme yetkisinin icra edilmesi veya yürütme görevinin yerine getirilmesi anlamına gelir (Anayurt, 2024: 691).

AYM yürütme organının türevsel niteliğini “yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organı tarafından yetkilendirilmesi gerektiği” şeklinde tanımlamıştır (AYM, T.: 02/05/2018, E.: 2017/143, K.: 2018/40). Genel olarak idarenin düzenleyici işlemleri türevsel nitelik taşır; bu da idarenin, düzenleme yetkisini kullanabilmek için esas olarak yasamadan yetki almış olmasını gerektirir. Bununla birlikte Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’na CBK yoluyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilerek yürütme organının türevselliği ilkesine önemli bir istisna getirilmiştir (Aydoğmuş, 2019: 21-22).

Değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı’na CBK’ler aracılığıyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, bazı alanlarda TBMM’nin iradesine veya herhangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duymaksızın doğrudan Anayasa’dan kaynaklanan bir yetkiye dayanarak hukuki düzenlemeler yapabilmektedir. Anayasa’nın yürütme yetkisini bir “yetki” olarak tanımasının

önemi, yürütme organının doğrudan Anayasa'dan aldığı ve uygulanması için önceden bir kanun çıkarılmasını gerektirmeyen CBK'ler bağlamında açıkça görülmektedir. Zira yürütme organı CBK'ler aracılığıyla ilk elden ve asli düzenleme yapma yetkisini kullanarak düzenlemeler gerçekleştirebilmektedir (Küçük ve Doğan, 2019: 11). Bu nedenle CBK'ler çerçevesinde yürütme yetkisinin türev veya bağımlı bir yetki olarak nitelendirilmesi mümkün görünmemektedir.

Gerçekten CBK'lerin asli niteliği noktasında bir tereddüt bulunmamaktadır. Zira CBK çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanı'na Anayasa tarafından doğrudan verilmiştir ve bu yetkinin kullanımı için bir kanuna dayanma ya da meclisten yetkilendirilme gerekliliği bulunmamaktadır. Kanunla düzenlenmiş bir alanda CBK çıkarılamaması da bu düzenlemelerin asli nitelikte olduğunu gösteren önemli bir unsurdur (Çattık, 2023: 303). Bu durum, CBK'lerin bir kanuna dayandırılmayacağını ve istenirse dahi kanun temelinde çıkarılamayacağını açıkça ortaya koymaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, CBK'lerin asli nitelikte olması onları kanunlarla eşdeğer hale getirmez. Zira CBK'ler her konuda çıkarılamadığı gibi kanunları değiştirme veya yürürlükten kaldırma yetkisine de sahip değildir. CBK'lerin asli niteliği düzenleyici işlem olma vasfını değiştirmez (Coşkun ve Burak, 2022: 17; Doğan, 2020: 974).

Yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesiyle yasama organının asli düzenleme yetkisini ortadan kaldırıp kaldırmadığı sorunu gündeme gelebilmektedir. Öğretide aksi yönde bir görüş³ olsa dahi katılmakta olduğumuz görüşe göre anayasal düzenlemelere bakıldığında yürütme organına verilen asli düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin asli niteliği üzerinde bir etkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Anayasa değişikliğiyle birlikte yasama organı ve yürütme organı artık asli düzenleme yetkisini birlikte kullanacaktır (Yeniay ve Yeniay, 2019: 111; Fendoğlu, 2019: 289; Taşdoğan, 2022: 111-112). AYM de Cumhurbaşkanı'na CBK'ler aracılığıyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilmesini yürütmenin türevselliği ilkesine istisna teşkil eden bir durum olarak değerlendirmektedir (AYM, T.: 23/01/2024, E.: 2023/63, K.: 2024/15). Bu bağlamda yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesi, yasama organının asli niteliğini yok etmese de yasama yetkisinin mutlak ve tek elden kullanılmasına dair geleneksel anlayışı değiştirmiştir. Söz konusu düzenlemeyle yasama organının yetkilerinin sınırlandığı ve işlevselliğinin bir dereceye kadar yürütme lehine daraldığını söylemek mümkündür.

³ Aksi yöndeki görüşe göre yürütme organına asli düzenleme yetki verilmesiyle yasama organının asli düzenleme yetkisi ortadan kalkmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz: Kanadoğlu ve Duygun, 2020: 359).

4.3. Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği

4.3.1. Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği İlkesinin Anlamı

Yasama organının anayasa tarafından doğrudan kendisine tanınan ve başka bir organla paylaşılmayan yasama yetkilerini, tamamen uhdesinden çıkaracak şekilde devredememesine yasama yetkisinin devredilmezliği denir. Anayasa'nın 7. maddesine göre *“Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez”* şeklinde ifade edilmektedir. Yasama fonksiyonunun devredilemezliği ilkesinin temel dayanağını oluşturan bu hüküm, kuvvetler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Bununla birlikte, Anayasa'da yasama yetkisinin devrini engelleyen bir hüküm olmasaydı dahi yasama yetkisi devredilemezdi. Çünkü kamu hukukunda herhangi bir devlet organının, Anayasa ve yasalar tarafından kendisine verilen yetkileri, bu metinlerde açıkça bir izin bulunmadığı sürece başka bir devlet organına devretmesi olanaklı değildir (Atar, 2019: 174; Anayurt, 2024: 694; Eren, 2019: 46).

Yasama fonksiyonunun devredilemezliği ilkesi, TBMM'nin kanun adıyla veya bu adı taşımadan kanun düzeyinde ya da kanun gücüne sahip işlemler yapma yetkisini başka bir makama devredememesini ifade eder (Özbudun, 1986: 159). Bu bağlamda Anayasa'nın 7. maddesindeki “yasama yetkisi devredilemez” ifadesi, yalnızca kanun yapma yetkisini değil Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen ve yasama yetkisi kapsamına giren diğer yetkilerin de TBMM dışında bir makama devredilemeyeceği anlamına gelir. Bu yetkilerden bazıları; bütçe ve kesin hesap kanunu hazırlamak, para basılmasına karar vermek, savaş ilan etmek, uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla genel ve özel af kararı almaktır (Doğan, 2020: 975; Gözler, 2011: 240). Ancak devretme yasağı, yargı içtihatlarında yalnızca kanunlarla bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Yani uygulamada yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi kapsamında TBMM'nin yürütme ve yargı organlarına kanun adıyla ya da kanun düzeyinde işlem yapma yetkisi devretmesi yasaklanmakta ve denetim de esasen bu alanla sınırlı kalmaktadır (Taşdöğen, 2022: 170). Nitekim AYM'nin bir kararında; *“yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir”* ifadelerine yer verilmiştir (AYM, T.: 14/12/2016, E.: 2016/139, K.: 2016/188).

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama organının kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu başka bir organa devretmesini yasaklamaktadır. Ancak bu ilke, yürütme organına düzenleme yapma yetkisinin hiçbir şekilde verilemeyeceği anlamına gelmez. Kanunla temel esaslar ve sınırlar belirlendikten sonra yürütme organına düzenleme yetkisi tanınması, bu ilkenin ihlali olarak değerlendirilmez. Fakat temel esaslar ve sınırlar belirtilmeden yürütme organına yetki verilmesi, bu ilkenin ihlali anlamına⁴ gelecektir (Eren, 2024: 686). Belirtmek gerekir ki eğer yürütme organı, doğrudan anayasadan kaynaklanan ve yasama işleviyle eşdeğer güç ve statüde bir kural koyma ya da karar alma yetkisiyle donatılmışsa, bu halde anayasanın bazı yasama yetkilerini yürütmeye tahsis ettiği söylenebilir. Bu durum teknik olarak bir yetki devri değil, anayasal bir tercih ile yasama yetkisinin bir kısmının yürütmeye tahsisi ya da yürütme ile paylaşılması anlamına gelir. Ancak yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama organının kanun yapma veya kanunla eş değer işlem tesis etme yetkisini anayasal bir izin olmadıkça herhangi bir şekilde yürütmeye devredemeyeceğini ifade eder (Anayurt, 2024: 694).

Öğretide bazı yazarlarca 2017 Anayasa değişikliklerinden önce hukuk sistemimizde yer alan KHK'lerde yasama organı kanun yapma yetkisini çıkardığı bir kanun aracılığıyla yürütme organına devretmekte olduğundan KHK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin anayasal bir istisnası olduğu ileri sürülmüş; ancak olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'leri yasama organının bir yetki kanunu çıkarması gerekmeksizin doğrudan anayasal bir yetkiye dayanarak yürütme organı tarafından çıkarılabildiğinden yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna teşkil etmediği ifade edilmiştir (Gözler, 2011: 240; Atar, 2024: 198; Özbudun, 1986: 160). AYM tarafından verilen bir kararda ise TMMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarılmasına yetki verilmesinin, Anayasa'da öngörülen koşul ve sınırlar çerçevesinde kaldığı sürece yasama yetkisinin devri anlamına gelmediği ifade edilmiştir. Ancak kararda bu yetkinin verilmesi sırasında amaç, konu, ilke ve kapsam gibi sınırların açık ve kesin bir biçimde belirlenmesi gerektiği, aksi takdirde bu ilkelere uyulmadan verilen yetkinin Anayasa'nın 7. maddesine

⁴ Bu konuya ilişkin AYM'nin bir kararında “Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikte Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin uyması gereken kuralların yanı sıra “...ve diğer hususlar...” ibaresine yer verilmek suretiyle anılan personelle ilgili belirsiz bir alanda yönetmelik çıkarılması mümkün hâle getirilmiştir. Başka bir ifadeyle kanun ile idari düzenleyici işlemler arasındaki fark fiili olarak ortadan kaldırılmıştır. Bu itibarla kural kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla belirlenmesi yönündeki ilkeyle bağdaşmadığı gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.” şeklinde belirtilmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 23/07/2024, E.: 2023/25, K.: 2024/139).

aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir (AYM, T.: 10/01/2013, E.: 2011/146, K.: 2013/11).

Katılmakta olduğumuz görüşe göre ise KHK'ler yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine anayasa ile getirilen bir istisna olarak değerlendirilemez. Zira yetkinin devredilmesi ile yetkinin verilmesi hukuki sonuçları itibariyle birbirinden farklıdır. Yetkinin devredilmesi durumunda, yetki devredilen organa geçer ve devreden bu yetkiyi kullanması mümkün olmaz. Ancak KHK çıkarma yetkisi verilmesi halinde, yetkiyi veren yasama organı bu yetkiyi geri alabilir ve kendisi düzenleme yapabilir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2023: 309; Bakırcı, 2018: 177-178).

4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Çalışmamızın önceki bölümlerinde 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'na CBK'ler yoluyla asli düzenleme yapma yetkisi tanındığını belirtmiştik. Bu yetkinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi açısından değerlendirilmesi konusunda öğretilerde farklı görüşler mevcuttur.

Bir görüşe göre, 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Türk hukuk sistemine dahil edilen CBK'ler yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Çünkü Cumhurbaşkanı'na bu tür bir norm oluşturma yetkisinin tanınması, yasama yetkisine ortak edilmesi anlamına gelmekte; Cumhurbaşkanı'na kanun gücünde işlem yapma yetkisi verilerek adeta yasama yetkisini kullanabilen bir konuma getirildiği ileri sürülmektedir (Köker, 2017: <https://leventkoker.blogspot.com/>, E.T.: 04/01/2025). Kanaatimizce bu görüş isabetli değildir. Zira yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yalnızca yasama organının bu yetkiyi başka bir organa devretmesini engeller. Ancak kurucu iktidar bu ilkeyle sınırlı değildir. Kurucu iktidarın, anayasa yoluyla yasama yetkisini başka bir organa devretmesi ya da bu yetkinin kullanımını düzenlemesi konusunda herhangi bir hukuki engel söz konusu değildir (Taşdöğen, 2022: 171). Bu bağlamda CBK'lerde olduğu gibi Anayasa hükümleri yürütme organına belirli konularda doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanıyorsa ve bu yetkinin kullanımı yasama organının herhangi bir yetkilendirmesine bağlı değilse, bu durum yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırılık teşkil etmeyecektir.

Öğretilerde CBK'lerin doğrudan Anayasa'dan alınan yetkiyle çıkarılmaları nedeniyle yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna teşkil ettiği yönünde görüşler bulunmaktadır (Eren, 2019: 1; Fendoğlu, 2019: 284; Çattık, 2023: 323-324). Aksi yöndeki bir diğer görüşe göre ise CBK'lerin TBMM'nin yetki devrine gerek olmaksızın doğrudan Anayasaya dayanılarak çıkarılmaları yasama yetkisinin

devredilmezliği ilkesine istisna oluşturmayaacağını göstermektedir (Atar, 2019: 257-258). Aynı doğrultudaki bir başka görüşe göre, CBK'ler ile kanunlar arasında çelişen hükümler bulunması durumunda kanunların geçerli olacağı ve TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkarması halinde CBK'lerin yürürlükten kalkacağı yönündeki düzenlemeler, CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine bir istisna oluşturmadığını net bir şekilde ortaya koymaktadır (Aydoğmuş, 2019: 24).

Yukarıda yer verdiğimiz görüşler çerçevesinde bizce CBK'ler açısından yasama yetkisinin devri mümkün görünmemektedir. Zira daha önce de ifade edildiği üzere yasama yetkisinin devredilmesinden bahsedilebilmesi için yasama organına Anayasa ile tanınan yetkilerin anayasal bir dayanak olmaksızın yine yasama organı tarafından başka bir organ veya makama devredilmiş olması gerekir (Erdoğan, 2014: 271). Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi tanıyan düzenlemelerin kaynağı ise doğrudan Anayasa olduğundan burada bir yetki devri söz konusu olamayacaktır (Özgen, 2022: 226). Dolayısıyla CBK'ler açısından Anayasal yetki devrinden ya da Anayasa ile yetkilendirmeden bahsedilebilecektir (Eren, 2019: 50). Ayrıca yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle devri yasaklanan husus kanun ya da kanuna eş değer güçte işlem yapma yetkisidir (Tunç, 2019: 145). CBK'ler ise normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almakta olup kanunlar ile eşdeğer hukuki statüye sahip olmamaları da yasama yetkisinin devrinin gündeme gelemeyeceğini göstermektedir (Ustabulut, 2023: 65). Her ne kadar olağanüstü hallerde ve bu hallerin gerektirdiği konularda çıkarılan CBK'ler normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede bulunmakta olsalar dahi burada da yasama organının yetkilerini kendi iradesi ile devretmesi değil doğrudan Anayasa tarafından verilmiş bir yetki söz konusu olduğundan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna olarak değerlendirilemeyecektir (Atar, 2019: 258; Aydoğmuş, 2019: 24).

Mahfuz alan CBK'leri olarak da ifade edebileceğimiz Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerine giren konularda yasama organının kanun çıkararak düzenleme yapamayacak olması da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine bir istisna oluşturmaz. Çünkü bu alanlarda yine yasama organı tarafından değil bizzat Anayasa ile yetkilendirme söz konusudur (Kopuz, 2021: 131). Bu bağlamda münhasıran CBK'ler ile düzenlenecek konularda yasama organının düzenleme yapamaması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine değil ilgili kısımda açıklandığı üzere yasama yetkisinin genelliği ilkesine bir istisna teşkil etmektedir.

Kanaatimizce CBK'lerin asli nitelikte olmaları da başlı başına yasama yetkisinin devrinin olanaklı olmadığını göstermektedir. Zira yeni hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi güçlü bir şekilde benimsenerek yasama ve yürütme

organları birbirlerinden bağımsız hale gelmiş, bu doğrultuda yürütme organına da yasama organında olduğu gibi belirli alanlarda CBK'ler aracılığıyla asli düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Kanunla Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisinin tanınması yapılan düzenlemenin temel mantığıyla bağdaşmayacak ve CBK'leri türevsel bir yetkiye dönüştürerek Anayasa ile çelişen bir duruma yol açacaktır (İba ve Söyler, 2019: 206; Özyar, 2020: 180). Nitekim AYM'de vermiş olduğu bir kararında⁵ Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış bir konuda CBK'ye yetki veren yasa hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğuna hükmetmiştir (AYM, T.: 23/01/2020, E.: 2019/31, K.: 2020/5). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi yasayla türetilmeyecek niteliktedir. Bir konu Anayasa ile CBK alanına açılmamış ise mutlaka ilk elden kanunla düzenlenmelidir. Yasama organı kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda yürütme organına kural koyma yetkisi tanımak istiyorsa yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine uygun şekilde konunun genel esaslarını ve temel ilkelerini belirleyerek ayrıntılarını yürütmenin türev nitelikteki düzenleyici idari işlemlerine bırakmalıdır (Şahin, 2021: 155).

5. SONUÇ

Yasama fonksiyonu, modern anayasal düzenlerin en temel unsurlarından biri olarak devletin hukuk düzenini şekillendirme ve toplumsal yaşamı yönlendirme görevini yerine getirmektedir. Bu fonksiyonun genellik, aslilik ve devredilemezlik gibi temel ilkelerle tanımlanması, yasama yetkisinin anayasal düzen içerisindeki yerini belirlemekte ve diğer devlet organlarından ayrışmasını sağlamaktadır. Ancak yasama yetkisinin sınırları ve bu yetkinin uygulanışı, özellikle yürütme organına tanınan düzenleme yetkileri bağlamında zaman zaman tartışmalara yol açmıştır.

Türkiye'de 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ve CBK'ler aracılığıyla yürütme organına asli düzenleme yetkisi tanınması, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yeniden tanımlamıştır. Bu değişiklik, yasama fonksiyonunun aslilik, genellik ve devredilemezlik ilkeleri bağlamında yeni yorumlara ve analizlere ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.

Çalışmanın bulguları, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin genel anlamda yürütmeye ayrılmış bir mahfuz alan tanımadığını, ancak anayasanın belirli özel

⁵ “Öte yandan Kanun’un 35. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde “İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır” denilmektedir. Anayasa’nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa’ya uygun hâle getirmemektedir” (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 23/01/2020, E.: 2019/31, K.: 2020/5).

hükümler kapsamında CBK'ler yoluyla yürütmeye özgü düzenleme yetkisi sağladığını ortaya koymuştur. Bu bağlamda, CBK'lerin yasama yetkisinin sınırlarını zayıflatmak yerine anayasal düzen içinde yeni bir yetki paylaşım mekanizması oluşturduğu söylenebilir. Ancak bu düzenlemenin yasama yetkisinin işlevselliği üzerinde belirli sınırlamalar getirdiği de bir gerçektir.

CBK'ler yasama yetkisinin asliliği ilkesi bağlamında değerlendirildiğinde, yasama yetkisinin temel kaynağının yasama organı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. TBMM tarafından aynı konuda bir kanun çıkarılması halinde CBK'lerin hükümsüz kalması, yasama yetkisinin üstünlüğünü koruduğunu göstermektedir. Ancak CBK'lerin hangi alanlarda düzenleme yapabileceğine dair Anayasa'nın açık bir çerçeve çizmemesi, uygulamada ve doktrinde farklı yorumlara yol açmaktadır. Bu çerçevede, AYM'nin CBK'lere ilişkin denetim yetkisi, aslilik ilkesinin korunması açısından belirleyici bir unsur olacaktır. CBK'lerin kapsamı ve sınırları netleşmedikçe yasama yetkisinin asliliği bağlamında belirsizliklerin devam etmesi muhtemeldir.

CBK'lerin yasama fonksiyonunun devredilmezliği ilkesi bağlamında incelenmesi neticesinde, CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna varılmıştır. Zira yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yalnızca kanun yapma veya kanuna eşdeğer güçte işlem tesis etme yetkisinin devredilmemesi anlamına gelmekte olup, CBK'ler normlar hiyerarşisinde kanunlardan alt seviyede yer almakta ve asli işlem niteliğinde oldukları için yasama organı tarafından yetkilendirme gerektirmemektedir. Dolayısıyla CBK'lerin yasama yetkisinin yerine geçen bir düzenleme aracı olmadığı ve yürütme yetkisinin kullanımı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

CBK'lerin anayasal sistemdeki konumu yalnızca normatif bir çerçevede değil, aynı zamanda anayasa değişikliğinin temelini oluşturan sert kuvvetler ayrılığı anlayışı doğrultusunda değerlendirilmelidir. 2017 Anayasa değişiklikleriyle yürütme yetkisinin tek elde toplanması ve Cumhurbaşkanı'na belirli alanlarda düzenleme yapma yetkisi tanınması, yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımını yeniden şekillendirmiştir. Bu kapsamda, CBK'lerin yasama fonksiyonuna etkisi incelenirken yürütmenin anayasal sistemdeki yeni konumu göz önünde bulundurulmalıdır. CBK'lere ilişkin anayasal düzenlemelerin yeterince açık olmaması sebebiyle ortaya çıkan belirsizliklerin giderilmesinde AYM'nin denetimi belirleyici olacaktır. Bununla birlikte gelecekteki hukuki düzenlemelerin ve yargı içtihatlarının CBK'lerin yasama fonksiyonuna etkisini netleştireceği ve yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımının çerçevesini de belirleyeceği değerlendirilmektedir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

A) Araştırma ve İnceleme Eserleri

Anayurt, Ö. (2024). Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar) (7. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara Barosu Dergisi, 75(3), 19-51.

Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 241-259.

Atar, Y. (2024). Türk Anayasa Hukuku (17. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aydoğmuş, T. (2019). Cumhurbaşkanı'nın Düzenleyici İşlemleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Bakırcı, F. (2018). Yasama Sürecinin Hızlandırılması-Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine. N. Yüzbaşıoğlu ve B. Alkış (Ed.). Kamu Hukukçuları Platformu VI. Toplantısı: Kamu Hukukunun Dönüşümü 29-30 Nisan 2017, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi (ss. 127-196) (1. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Baş, S. (2016). Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Benli, M. D. (2021). Kuvvetler Ayrılığı Prensiplerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunmasındaki İşlevi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Bülbül, M. (2010). Parlamento Hukukunda Çift Meclis Sistemi ve Uygulaması. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı. Anayasa Yargısı Dergisi, 37(1), 133-192.

Coşkun, M. İ. & Burak, M. A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Kanuni İdare İlkesi ve Amerika Başkanlık Kararnameleri ile Karşılaştırmalı İncelenmesi (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.

Çattık, M. (2023). Karşılaştırmalı Hukukta Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Çekiç, O. (2009). Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri. Yasama Dergisi, 12, 107-135.

Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(3), 965-1003.

Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 1-72.

Eren, A. (2024). Anayasa Hukuku Dersleri (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Fendoğlu, H. T. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır. Ankara Barosu Dergisi, 3, 277-310.

Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözler, K. (2011). Türk Anayasa Hukuku Dersleri (11. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

Güller, A. (2021). 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23(3), 943-966.

İba, Ş. & Söyler, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 195-223.

Kanadoğlu, O. K. & Duygun, A. M. (2020). Anayasa Hukukunun Genel Esasları (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Karaman, M. & Balkan, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi. International Journal of Academic Value Studies, 14(9), 239-246.

Keser, H. (2022). Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(2), 272-279.

Keskinsoy, Ö. & Kaya, S. B. & Meri, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75(4), 1383-1416.

Kopuz, M. (2021). Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Köker, L. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnâmesi Üzerine Bâzı Tesbitler ve Eleştiriler.<https://leventkoker.blogspot.com/search?q=cumhurbaşkanlığı+kararnamesi> (E.T.: 04/01/2025).

Küçük, A. & Doğan, B. (2019). Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(1), 1-59.

Muratoğlu, T. (2022). Bazı Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesini Öngören Anayasa Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27(47), 375-415.

Özbudun, E. (1986). Türk Anayasa Hukuku (1. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.

Özgen, S. (2022). İdarenin Düzenleme Yetkisi ve Sınırı, Anayasa Mahkemesi Tarafından Belirlenen Ölçütler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Danıştay Dergisi, 154, 197-251.

Özyar, M. (2020). Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ombudsman Akademik Dergisi, 7(13), 157-191.

Şahin, E. (2021). Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Şirin, T. (2018). İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Hukuku Dergisi, 7(14), 289-356.

Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N. (2023). 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (21. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Taşdöğen, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(3), 937-966.

Taşdöğen, S. (2022). Türk Anayasa Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Sınırlılığı. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Tekinsoy, M. A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi. E. Esen ve O. Uygun (Ed.). Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı 18-19 Ekim 2019, İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi (ss. 389-413) (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Temiz, Ö. & Güneş, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24(2), 959-979.

Tunç, H. (2019). Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Ulusoy, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme. Anayasa Yargısı Dergisi, 37(2), 31-66.

Ustabulut, B. (2023). ABD ve Türkiye’de Yasama Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.

Ülgen, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 69(1), 3-39.

Yayla, A. (2019). Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21(2), 1609-1643.

Yeniay, L. & Yeniay, G. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 105-138.

Yıldırım, T. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 23(2), 13-28.

Yılmaz, H. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları. İstanbul Hukuk Mecmuası, 78(1), 225-263.

B) Yüksek Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 01/03/2012, Esas: 2011/59, Karar: 2012/34.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 10/01/2013, Esas: 2011/146, Karar: 2013/11.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 17/01/2013, Esas: 2012/19, Karar: 2013/17.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 14/12/2016, Esas: 2016/139, Karar: 2016/188.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 02/05/2018, Esas: 2017/143, Karar: 2018/40.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/01/2020, Esas: 2019/31, Karar: 2020/5.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 13/09/2023, Esas: 2020/46, Karar: 2023/149.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/01/2024, Esas: 2023/63, Karar: 2024/15.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/07/2024, Esas: 2023/25, Karar: 2024/139.

NOT: Çalışma içerisinde yer alan ve kaynaklarda belirtilen yüksek yargı kararları,
“<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>” adresinden temin edilmiştir.

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

DENİZ İŞ KANUNU KAPSAMINDA KIDEM TAZMİNATI UYGULAMASI*

Hasan Hüseyin UMUTLU¹

Öğr. Gör. & Doktora Öğrencisi

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

E-mail: d2240275001@ogr.sdu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0001-9218-8992

Mehmet Fahrettin ÖNDER

Prof. Dr.

Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

E-mail: fahrettinonder@sdu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0002-1808-5378

Öz

Kıdem tazminatı farklı tanımlamalara tabi tutulmuş olmakla birlikte nihayetinde bir işçi alacağı olarak karşımıza çıkmaktadır. İş görenler için oldukça önemli bir kavram olan kıdem tazminatı işçinin yıllar içerisinde işverene sadakatinin bir karşılığı olarak iş ilişkisinin sona ermesi ile ortaya çıkmaktadır. Bu çalışma, iş hukukunun temel ilkelerinden biri olan kıdem tazminatı kurumunu, özellikle gemiadamlarına özgü hukuki düzenlemeler çerçevesinde incelemektedir. İşçi-işveren ilişkilerinin doğası gereği işçilerin emeği karşılığında korunmaya ihtiyaç

* Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

*Bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Ana Bilim Dalında Hasan Hüseyin Umutlu tarafından hazırlanan “*Gemi Sahibinin Gemiadamlarına Karşı İş İlişkisinden Doğan Yükümlülükleri*” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir. Çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ Sorumlu Yazar: d2240275001@ogr.sdu.edu.tr

Atıf (APA): Umutlu, H. H. & Önder, M. F., (2025), Deniz İş Kanunu Kapsamında Kıdem Tazminatı Uygulaması, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 260-282.

duyduğu, bu nedenle kıdem tazminatının bir güvence aracı olarak geliştirildiği görülmektedir. Türk iş hukukunda kıdem tazminatına ilişkin düzenlemelerin tarihsel gelişimi, genel kanunlar ve özel kanunlar (özellikle Deniz İş Kanunu) kapsamında ele alınmakta; farklı çalışan grupları için getirilen hükümler arasındaki ayrımlar değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde, gemiadamlarına ilişkin kıdem tazminatı düzenlemelerinde mevcut eksiklikler tespit edilerek, kıdem tazminatının tüm işçiler için yeknesak bir sistemle düzenlenmesinin gerekliliği ortaya konulmaktadır. Ayrıca kıdem tazminatının ödenmemesi halinde uygulanacak faiz oranı, zamanaşımı süresi ve istisnai haklar bakımından Deniz İş Kanunu'nda ki eksik hükümlerin giderilmesi önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Deniz İş Sözleşmesi, Gemiadamı, Kıdem Tazminatı*

Alan Tanımı: *İş Hukuku, Deniz İş Hukuku*

APPLICATION OF SEVERANCE PAY UNDER MARITIME LABOR LAW

Abstract

Although severance pay is subject to different definitions, it is ultimately an employee receivable. Severance pay, which is a very important concept for employees, arises upon the termination of the employment relationship as a reward for the employee's loyalty to the employer over the years. This study examines the severance pay institution, which is one of the basic principles of labor law, within the framework of legal regulations specific to seafarers. Due to the nature of employee-employer relations, it is seen that workers need protection in return for their labor, and therefore severance pay has been developed as a means of assurance. The historical development of severance pay in Turkish labor law is examined within the scope of general laws and special laws (especially the Maritime Labor Law), and the distinctions between the provisions for different groups of employees are evaluated. In the concluding section, the existing deficiencies in the severance pay regulations for seafarers are identified and the necessity of a uniform system for severance pay for all workers is demonstrated. In addition, it is suggested that the missing provisions in the Maritime Labor Law should be eliminated in terms of the interest rate to be applied in case of non-payment of severance pay, statute of limitations and exceptional rights.

Key Words: *Maritime Employment Contract, Seafarer, Severance Pay*

JEL Code: K3

1.GİRİŞ

İş hukuku, işçi ile işveren arasındaki hukuki ilişkiyi düzenleyen kurallar bütünüdür. Bir yanda emeğini arz eden işçi, diğer yanda da işini gördürmek isteyen bir işveren yer almaktadır. İş ilişkisinin kurulabilmesi için işçi ile işverenin serbest iradeleri doğrultusunda öneri ve kabullerinin birleşmesi gerekmektedir. Yani işveren bir işçi çalıştırmak istediğinde, ilgili iş için başvuran kişiler arasından dilediğini işe alma hakkına sahip durumdadır. İş başvurusu için gelen kişinin büyük ölçüde işverenin önerilerini bildiği varsayılmaktadır. Taraflar, görüşme neticesinde ücret ve çalışma süreleri başta olmak üzere iş şartlarında anlaşılırsa iş ilişkisi kurulmuş olacaktır.

İşçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi ve işçilerin korunma arzusu, iş hukukunun temel amaçları arasında yer almaktadır. İşçiler, bir işverenin emir ve talimatları doğrultusunda verilen işi ifa etmekle yükümlüdür. İşçinin yıllar boyu gördüğü iş karşılığında yıpranmasına ve işverene yönelik sadakatine karşılık iş ilişkisinin sona ermesinde birtakım haklara sahip olması beklenmektedir. İş ilişkisinin sona ermesinde ödenmesi gereken kıdem tazminatı, işçiye verilen bir güvence olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli şartlar dahilinden işten ayrılan ya da çıkarılan işçilere, işverenler tarafından çeşitli isimler altında ödemeler yapıldığı ve bunun da ilk olarak 18. yüzyılın başlarında Almanya’da uygulandığı ifade edilmektedir (Holzmann vd, 2011: 6). İlk başlarda işyeri iç yönetmeliği biçiminde başlayan tazminat ödenmesi geleneği ilerleyen yıllarda yasal zemine kavuşturulmuştur (Okay, 1975: 105). Daha sonraları İtalya’da kıdem tazminatı benzeri düzenlemelere yer verildiği görülmektedir (Anadolu, 2002: 32).

Türk İş Hukukunda, kıdem tazminatına ilişkin düzenlemelerin kökeni oldukça eskiye dayanmaktadır. Kıdem tazminatı hakkındaki düzenlemeler kimi zaman kanun değişiklikleri, kimi zaman da içerik değişiklikleri ile günümüze kadar uygulanagelmıştır. 2003 yılının ilk yarısında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu (İK), (RG, 10/06/2023, 25134) kapsamında kıdem tazminatı konusunda bir fon kurulması zorunlu tutulmuş olup ancak henüz bu fon yürürlüğe konulamamıştır. Kıdem tazminatı fonunun işçilerin haklarını elinden alacağına dair özellikle işçi sendikalarının eleştirileri bulunmaktadır.

Ülkemizde, genel anlamda kıdem tazminatına ilişkin konularda 1475 sayılı İş Kanunu (mülgaİK) (RG, 1/09/1971, 13943) hükümleri uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra gemiadamları ve basın meslek erbaplarının iş ilişkileri hakkında özel kanunlar düzenlenmiş olup ilgili kanunlarda da kıdem tazminatına dair hükümler sevk edilmiştir. Gemiadamları ile işverenleri arasındaki hukuki münasebetleri düzenlemek için müstakil bir kanun çıkartılmış olması, gemiadamlarının çalış

ilişkilerinin kara işçilerine göre ayrışık olmasının tabii bir sonucudur. Çünkü deniz araçlarında görülen işin, kendine özgü çalışma koşulları, risk ve zorlukları bulunmaktadır. Bu yönüyle bu işleri görenlere uygulanacak kıdem tazminatı hususunda, tazminata hak kazanma ve tazminat miktarları gibi konularda genel kanun düzenlemesinden ayrılıp, gemiadamlarına yönelik hususi düzenlemelerin sevk edilmesini zaruri kılmıştır.

2. KIDEM TAZMİNATI KAVRAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

2.1. Kıdem Tazminatının Tanımı ve Amacı

Kıdem tazminatı kavramı, ele alınış biçimlerine göre farklı tanımlamalara tabi tutulmuştur (Şen, 2021: 81; Arslan Durmuş, 2021: 10). Farklı kanunlardaki farklı düzenlemelerden dolayı kıdem tazminatının yeknesak bir tanımının yapılabildiği görülmemektedir. Diğer bir ifade ile kıdem tazminatının tanımına yönelik bir kavramsal birlik bulunmamaktadır. Bir tanıma göre kıdem tazminatı; İş akdinin sona ermesi ve yasaya dayanan şartların oluşması halinde işverence ifası gereken bir ödevdir (Mollamahmutoğlu, 2008: 784). Başka bir tanıma göre; Kıdem tazminatı, belli ve alışılmış tanımlamaların hiçbirisine tam olarak girmeyen, ama hepsinden de esinlenmiş, kendine has hukuki ödevdir. Diğer bir tanımlamada kendine özgü bir hukuki niteliği olduğu zikredilmektedir (Anadolu, 2003: 241). Son olarak kıdem tazminatı; İş sözleşmesinin, kanunda belirtilen nedenlerden birisiyle son bulması halinde, asgari bir çalışma süresini doldurmak kaydı ile kıdem ve ücrete göre hesaplanan, işçi veya ölümü halinde mirasçılara ödenmesi gereken bir paradır (Narmanlıoğlu, 2010: 27). Kıdem tazminatına hak kazandıran olaylar, iş sözleşmesinin bazı nedenlerle feshi, emeklilik, maluliyet hali nedeniyle işten çıkarma veya zorunlu hizmet nedeniyle işçinin işinden ayrılması şeklinde sıralanmaktadır (Burtan Doğan ve Anğay Yıldırım, 2016: 24).

Kıdem tazminatının farklı tanımlamaları ile ortaya çıkarılabilecek sonuç; koşulları ve fonksiyonu açısından değerlendirildiğinde Türk Hukukuna özgü olan bu kavram, iş akdinin sona ermesinin en önemli sonucu olarak ifade edilebilecek bir işçilik hakkıdır (Esener, 1978: 244; Mollamahmutoğlu, 2008: 783). Kıdem tazminatı öyle bir işçilik hakkıdır ki bu hakkın işçiye ya da ölümü halinde mirasçılara sadece parasal karşılık olarak ödenmesi gerekmektedir.

Kıdem tazminatı düzenlemesinin amacı işçilerin iş ilişkileri sona ererken, ekonomik olarak kayıplarının önlenmesi yani işçilerin geleceklerini güvence altına alma arzusudur (Demirbilek, 2014: 5). Bu tazminatın, işçilerin birtakım haklarının,

kaybını telafi etmeyi amaçladığı savunulmaktadır (Werne, 1963: 231). Kıdem tazminatı işçilerin, tazminata hak kazandıran hallerde işten çıkarken ya da çıkarılırken elde ettikleri maddi bir güvencedir (Kılıçoğlu ve Şenocak, 2008: 935). Bu yönüyle de işçilerin özellikle yeni bir iş bulana kadar ya da yaşlılık sigortasından sağlanan haklarını elde edene kadar, hayatlarını idame ettirebilmeleri için düşünülmüş oldukça önemli bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2. Kıdem Tazminatının Hukuki Niteliği Üzerine Görüşler

Kıdem tazminatının tanımı ile ilgili fikir birliği olmadığı gibi hukuki niteliği hakkında da fikir birliği bulunmamaktadır. Bir görüşe göre; Kıdem tazminatının aslında teknik anlamda bir tazminat olmadığı, bir ikramiye olduğu savunulmaktadır (Saymen, 1957: 591; Oğuzman, 1955: 255-256; Ergin, 1989: 36). Diğer bir görüş ise; Kıdem tazminatını gerçek ve teknik anlamda bir tazminat olarak nitelendirmektedir (Esener, 1978: 244; Kutal, 1969: 165; Başterzi, 1995: 319; Günay, 1994: 110). Kıdem tazminatının ileriye bırakılmış ücret, ikramiye, tazminat olduğu gibi görüşlerde de öne sürülmektedir (Narmanlıoğlu, 1973: 326-327; Cuhruk, 1978: 3; Günay, 2009: 2996). Son olarak Yargıtay İBGK kararına dayanan başka bir görüş ise; Kıdem tazminatını, işçinin işyerine ve işine bağlılığının bir karşılığı olarak ele almaktadır (Ekonomi, 1976: 193).

Kıdem tazminatının hukuki niteliği hakkında doktrinde fikir birliği bulunmamaktadır. Yukarıda ifade edildiği üzere kıdem tazminatı kavramına farklıca anlamlar yüklendiği görülmektedir. Esasen böyle bir fikir birlikteliğinin olması da pratik açıdan herhangi bir fayda sağlamayacaktır. Çeşitli iş görenler için farklı yasalarda detaylıca “kıdem tazminatı” adı altında düzenlenen bir kavramın var oluşu, sınırlarının belirlenmiş olması, hak kazanma koşulları gibi önemli hususların belirtilmesi, kıdem tazminatının, ikramiye mi tazminat mı yoksa ücret mi olduğuna dair tartışmaların gerekliliğini sorgulatmaktadır. Zamanaşımı ve uygulanacak faiz hükümlerini istisnai tutarak yorumlayacak olursak, kıdem tazminatına ister tazminat ister ikramiye ister ileriye bırakılmış ücret alacağı denilmesi önemli görülmemelidir. Çünkü kıdem tazminatı nihayetinde işçiye ya da ölümü halinde mirasçılara ödenen ve işçinin almış olduğu ücrete göre belirlenen parasal bir karşılıktır (Reisoğlu, 1976: 20; Çil, 2009: 3).

Kıdem tazminatı iş ilişkisinin her sona ermesi halinde ödenmesi gereken bir tazminat olmayıp, iş ilişkisinin mevzuat hükümlerine uygun, kıdem tazminatı alınmasına hak kazandıracak sebeplerden birisi ile sona ermesi halinde söz konusu olabilecektir (Süzek ve Başterzi, 2024: 782).

3. KIDEM TAZMİNATI İLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELER

3.1. Ulusal Düzenlemeler

Kıdem tazminatı, ilk olarak 3008 sayılı İş Kanunu'nun (ilkİK) (RG, 15/05/1936, 3330) 13. maddesi ile 1936 yılında hukukumuzda yer edinmiştir (Okay, 1975: 107-108). İlgili düzenleme ile işçinin beş yıldan fazla çalışma şartını sağlaması halinde, hizmet gördüğü her tam yıl karşılığında 15 günlük ücreti tutarında tazminata hak kazanacağı belirtilmiştir. Kıdem tazminatına hak kazanabilmek için getirilmiş olan beş yıllık çalışma şartı ilerleyen yıllarda yürürlüğe giren düzenlemeler ile değiştirilmiştir.

Kıdem tazminatının düzenlendiği ikinci yasal düzenleme 1967 yılında yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu (iptalİK) (RG, 12/08/1967, 12672) dur. İlgili kanunun 14. maddesinde kıdem tazminatı kavramına yer verilmiş olup, hizmet ilişkisi üç yıldan fazla süren işçilere her bir tam yıl için 15 günlük ücret tutarında tazminat ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. İptalİK ile kıdem tazminatının kapsamının genişletildiği, daha az süreli iş görenlere de tazminat ödenmesinin yolu açıldığı ve işçinin ölümü halinde tazminatın kanuni murislerine ödenmesinin gerektiği düzenlemeleri ile yeni hükümlerin getirildiği ifade edilmiştir (Oğuzman, 1967: 225). İptalİK Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla yürürlükten kaldırılmıştır (AYM, T.: 14/05/1970, E.: 1967/40, K.: 1970/26).

1971 yılında mülgaİK yürürlüğe girmiştir. İlgili yasal düzenlemenin 14. maddesinde kıdem tazminatı önceki yasa hükümlerine göre büyük ölçüde benzer nitelikte yerini almıştır (Karabağ, 2020: 2351). Yasanın ilk kabul edilmiş şeklinde kıdem tazminatına hak kazanabilmek için üç yıl çalışma şartı getirilmiştir. Üç yıldan fazla süren çalışmalar için işçilere 15 günlük ücretleri tutarında tazminat ödenmesi gerekmekte idi. 1975 yılında ilgili kanunda kıdem tazminatına hak kazanma koşulları ve tazminatın miktarı konularında değişiklik yapıldığı görülmektedir (Limon, 2015: 151). Tazminata hak kazanmak için üç yıllık çalışma süresi bir yıla indirilmiştir. Bu yönüyle artık daha kısa süren iş ilişkilerinde diğer şartlarında mevcudiyeti halinde kıdem tazminatı ödenmesi söz konusu olabilecektir. Diğer bir önemli değişiklik ise tazminat tutarında yapılmıştır. İşçilere 15 günlük ücreti tutarında ödenen tazminat 30 günlük ücret seviyesine yükseltilmiştir. Bu yeni iki yasal düzenlemenin de kıdem tazminatı konusunda işçilerin oldukça lehine olduğu ifade edilebilecektir. İlgili yasa yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen kıdem tazminatı konusundaki düzenlemesi hala yürürlükte dir.

Kıdem tazminatı, deniz iş ilişkilerini düzenleyen ve 1954 yılında yürürlüğe giren 6379 sayılı ilk Deniz İş Kanunu (ilkDİK)’nda (RG, 10/03/1954, 8663) gemiadamları için düzenleme altına alınmıştır. Söz konusu kanunun 16. maddesinde “tazminat” başlığı altında bir hükme yer verilmiştir. Bu düzenlemenin içeriğinin daha sağlıklı yorumlanabilmesi için, hâlihazırda yürürlükte bulunan 854 sayılı Deniz İş Kanunu (DİK)’nun 20. maddesinin incelenmesi gerekmektedir. Mevcut düzenleme, “kıdem tazminatı” başlığıyla sevk edilmiştir. İlk DİK’ in düzenleniş şekli ile yürürlükteki kanun maddesini birlikte değerlendirdiğimizde, ilk kanundaki “tazminat” başlığının da aslında “kıdem tazminatı” kavramına işaret ettiği sonucuna varmak mümkündür. Bu bağlamda, ilkDİK’nda da kıdem tazminatına ilişkin hükümlerin yer aldığı ifade edilebilecektir.

Kıdem tazminatı konusu önemine binaen genel düzenlemenin dışında deniz taşıma işlerinde ve basın mesleğinde çalışanlar (RG, 13/06/1952, 8140) için özel kanunlarında düzenlenmiştir. Mülga İK ve DİK kapsamında kıdem tazminatı düzenlemelerinde ufak değişiklikler olmasına rağmen büyük ölçüde örtüştüğü ifade edilmektedir (Öktem Songu, 2004: 855).

3.2.Uluslararası Düzenlemeler

Kıdem tazminatı ile ilgili uluslararası düzenleme olarak, özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) tarafından 1982 yılında kabul edilen 158 No’lu Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında Sözleşme ([https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312303:NO, E.T.: 01/05/2025](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312303:NO,E.T.:01/05/2025)) hükümleri oldukça önemlidir (Kutal, 1988: 24; Ulucan, 1997: 159). Ülkemiz bu sözleşmeyi 1994 yılında onaylamış 1995 yılında da iç hukukumuzda yürürlüğe girmiştir (Sevimli, 2004: 5). Ancak 2000li yılların başlarına kadar sözleşme ile uyumlu mevzuat hükümlerinin sağlamadığı eleştirileri getirilmiştir (Şahlanan, 2000: 86; Tuncay, 2000: 101-102). İlgili sözleşmenin 12. maddesinde kıdem tazminatı ve diğer gelir koruma hükümleri düzenlenmiştir. Buna göre; *“İstihdamı sona erdirilen bir işçi, ulusal yasa ve uygulamaya uygun olarak, miktarı, diğer hususların yanı sıra hizmet süresine ve ücret düzeyine dayalı olacak ve doğrudan işveren tarafından veya işverenlerin katkılarıyla oluşturulan bir fon tarafından ödenecek bir kıdem tazminatına hak kazanacaklardır”*. Bu düzenleme karşısında ilgili İLO Sözleşmesine taraf devletler, bir işçinin işten çıkartılması halinde, işveren tarafından yapılması gereken ödemeleri, ulusal mevzuatları çerçevesinde düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

İLO tarafından 1949 yılında kabul edilen 95 No’lu Ücretlerin Korunma Sözleşmesi ([https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312240:NO, E.T.: 01/05/2025](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312240:NO,E.T.:01/05/2025)) doğrudan kıdem tazminatına ilişkin hükümler içermese de işçilerin çalışırken elde edecekleri ücretleri ileride hak kazanacakları kıdem tazminatının hesabında dikkate alınacağı için anılan sözleşme kıdem tazminatı konusunu da etkilemektedir. Ülkemiz anılan sözleşmeyi de onaylamış durumdadır.

4. GEMİADAMLARININ KIDEM TAZMİNATI

4.1. 854 Sayılı Deniz İş Kanunu’nda Kıdem Tazminatının Düzenleniş Biçimi

Deniz iş hukukunda kıdem tazminatı düzenlemesinin ilk olarak ilkDİK ile yapıldığı görülmektedir. İlgili yasal düzenleme uyarınca; İş sözleşmesinin mevzuat hükümlerine uygun olarak feshinde, aynı işverene bağlı olarak veya aynı gemide belirli süre hizmeti bulunan gemiadamının kıdem tazminatına hak kazanacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak gemiadamının hizmet süresinin üç seneden az veya üç seneden fazla sürmesine göre farklı kıdem tazminatı miktarları düzenlenmiştir. Hizmeti üç seneden az olan gemiadamları için otuz günlük, üç seneden fazla olan gemiadamları için ise altmış günlük ücretleri tutarında tazminat ödeneceği hükme bağlanmıştır.

İlkDİK’ in yürürlükten kaldırılması ile yürürlüğe giren ve günümüzde yürürlükte bulunan DİK kapsamında kıdem tazminatına hak kazanılması koşullarına 20. maddede yer verildiği görülmektedir (Kar, 2021: 352). Gemiadamlarının kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının, DİK 20. maddesinde düzenlenmiş olması, deniz iş hukukunda kıdem tazminatının kanundan doğan bir tazminat olduğu görüşünü ortaya çıkartmıştır (Sarioğlu, 2000: 197).

DİK düzenlemeleri çerçevesinde kıdem tazminatına hak kazanabilmek için her şeyden önce DİK kapsamında çalışan bir gemiadamı olmak zaruridir (Akyiğit, 2010: 861). Eğer ki bir iş ilişkisi DİK kapsamında değilse öncelikli olarak bu iş ilişkisinin hangi kanun kapsamında olduğunun tespit edilmesi ve ilgili kanun kapsamında kıdem tazminatı adı altında işçiye bir ödeme yapılması gerekip gerekmediği saptanmalıdır. Aksi hallerde herhangi bir iş ilişkisinde çalışanlar için DİK kapsamındaki kıdem tazminatı hükümlerinin uygulanabilmesi mümkün olmayacaktır. Bu hükümler yalnızca DİK kapsamındaki gemiadamları için sevk edilmiştir. Burada kısaca DİK’ in kapsadığı gemilerden ve gemiadamlarından da

bahsetmek gerekmektedir. İlgili kanun 1. maddesine göre; DİK, denizlerde, göllerde ve akarsularda Türk Bayrağını taşıyan ve yüz ve daha fazla grostonilatoluk gemilerde çalışan gemiadamları hakkında uygulanır. Aynı işverene ait gemilerin grostonilatoları toplamı yüz veya daha fazla olduğu veyahut işverenin çalıştırdığı gemiadamı sayısının 5 veya daha fazla bulunduğu hallerde de ilgili kanun hükümleri uygulanacaktır. Gemiadamları kavramından ise kaptan, zabıt, tayfa ve diğer gemi personeli anlaşılmaktadır. Kısaca gemide çalışan yardımcı hizmetliler dahil herkes gemiadamı olarak zikredilmektedir.

4.2. Gemiadamlarının Kıdem Tazminatına Hak Kazanamadığı Haller

DİK 20. maddesinde düzenlenen kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının sınırlı bir biçimde sayıldığı ve bu düzenlemenin emredici nitelikte olduğu kabul edilmektedir (Yarg. 9. HD, T.: 28/03/1994, E.: 1993/17107, K.: 1994/4716, E.T.: 01/05/2025). Yani ilgili yasal düzenleme kapsamında belirtilmeyen bir sebepten dolayı iş ilişkisinin sona ermesi halinde gemiadamları kıdem tazminatına hak kazanamayacaklardır.

DİK 20/1. fıkrası uyarınca; gemiadamının iş sözleşmesi, DİK 14. maddesinin 1. fıkrasının 1. bendinde gösterilen sebepler dışında sona ermesi halinde gemiadamı kıdem tazminatı almaya hak kazanacaktır. DİK 14/1/1. bendine baktığımızda gemiadamının dört ayrı alt bentte sayılan eylemleri gerçekleştirmesi halinde işveren veya işveren vekili tarafından iş akdinin derhal feshedilebileceği ve bu fesih olgusu neticesinde gemiadamının kıdem tazminatına hak kazanamayacağı görülmektedir.

Gemiadamının iş sözleşmesinin derhal feshini gerektiren ve bunun neticesinde kıdem tazminatına hak kazanamayacağı eylemler; DİK 14/1. fıkrası gereği; “a) Gemiadamının herhangi bir limanda geminin hareketinden önce gemiye dönerek hizmete girmemesi veya gemiye hiç dönmemesi, b) Gemiadamının gemide hizmet görmesinin tutukluluk, hapis veya gemide çalışmaktan menolunması gibi sebeplerle imkansız bir hal alması, c) Gemiadamının işveren veya işveren vekiline karşı, kanuna, hizmet akitlerine sair iş ve çalışma şartlarına aykırı hareket etmesi, ç) Gemiadamının işveren veya işveren vekiline karşı denizcilik kural ve teamüllerine veya ahlak ve adaba aykırı hareket etmesi” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. İlgili düzenlemelere bakıldığında İK 25/1/2. bendinde düzenlenen işveren için işçinin ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan davranışları nedeniyle derhal fesih hakkı veren tutum ve davranışlara benzediği görülmektedir (Umutlu, 2021: 57).

DİK 14/1/1. bendinde dört alt bent halinde düzenlendiği görülen ve işverene derhal fesih hakkı tanıyan hallere bakıldığında ç alt bendinde ki düzenlemenin oldukça soyut olduğu görülmektedir. Özellikle teamüller ile ahlak ve adaba aykırı davranışları tespit etmek son derece zor olacaktır. Buna rağmen bir davranışın denizcilik kurallarına uygun olup olmadığını saptayabilmek daha kolay durumdadır. Özellikle 1974 yılında Uluslararası Denizcilik Örgütü (İMO) tarafından yürürlüğe alınan Denizde Can Güvenliği Sözleşmesi (SOLAS) (<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>, E.T.: 02/05/2025) ve sözleşmeyle uyumlu olarak iç hukukumuzda yürürlükte bulunan 4922 sayılı Denizde Can ve Mal Koruma Hakkında Kanun (DCMKHK) (RG, 14/06/1946, 6333) hükümleri uyarınca denizcilik kurallarının saptanması, işverenin derhal fesih hakkının olup olmadığının tespiti için başvurulması gereken yasal düzenlemelerdir.

4.3. Gemiadamlarının Kıdem Tazminatına Hak Kazandığı Haller

Gemiadamlarının kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için iş sözleşmesinin DİK 14/1/1.bendinde belirtilen sebeplerden dolayı sona ermemesi gerekmektedir (Moral ve Kişi, 2010: 34). Gemiadamlarının iş sözleşmesi 14. maddenin diğer düzenlemeleri kapsamında sona ererse, bu sona erme sebeplerine istinaden kıdem tazminatına hak kazanabileceklerdir.

DİK 14/1/2. bendine göre gemiadamının kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için üç farklı düzenleme yapıldığı görülmektedir. İlgili hükümler uyarınca; gemiadamının ücreti kanun hükümleri veya hizmet akdi gereğince eksiksiz ödenmezse, işveren veya işveren vekili tarafından, kanuna, hizmet akitlerine veya sair iş şartlarına aykırı hareket edilirse ve son olarak işveren veya işveren vekilinin gemiadamına karşı denizcilik kural ve teamüllerine veya ahlak ve adaba aykırı hareket etmesi hallerinde gemiadamı iş sözleşmesini sona erdirmeye ve kıdem tazminatı elde etme hakkına sahip olmaktadır.

DİK 14/1/3. bendine göre gemiadamının kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için iki farklı düzenleme yapıldığı görülmektedir. İlgili hükümler uyarınca; geminin herhangi bir sebeple 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması ve gemiadamının herhangi bir sebeple sürekli olarak gemide çalışmasına engel bir hastalığa yakalanması veya engelli hâle gelmesi hallerinde gemiadamı iş sözleşmesini sona erdirmeye ve kıdem tazminatı elde etme hakkına sahip olmaktadır.

DİK 20/1/3. bendine göre iş sözleşmesi muvazzaf askerlik hizmeti nedeniyle sona ererse de gemiadamı kıdem tazminatına hak kazanmaktadır. Anayasamızın 72. maddesi gereğince askerlik hizmeti her Türkün hakkı ve ödevi olarak düzenlenmiştir. 7179 sayılı Askeralma Kanunu (AsK.) (RG, 26/06/2019, 30813) 2. ve 4. maddeleri uyarınca askerlik hizmeti Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan her erkek hakkında uygulanmaktadır. Gemiadamı olarak çalışan ve askerlik çağına gelmiş bulunan erkek gemiadamlarının askerlik hizmetini ifa edebilmek için işinden ayrılmaları gerekmektedir. Bu yasal yükümlülük nedeniyle işinden ayrılmak zorunda olan çalışanların haklarının korunabilmesi için, askerlik görevini ifa etmek üzere işinden ayrılan çalışanlara işverenler tarafından kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü getirilmiş olması oldukça yerinde bir düzenlemedir.

DİK 20/1/4. bendine göre iş sözleşmesinin, işçinin bağlı bulunduğu kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacı ile sona ermesi halinde de işçi kıdem tazminatına hak kazanacaktır (Özkaraca, 2013: 153). Gemiadamlarının belirli bir yaş ve belirli bir sigorta prim gün sayısını doldurmaları halinde, sigortalı olarak işe başladıkları tarihlere göre 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (SSK) (RG, 29-31/07, 1/08 1964, 11766-11779) ya da 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK) (RG, 16/06/2006, 26200) hükümlerine göre yaşlılık, emeklilik veya malullük durumlarının tespiti gerekmektedir. İlgili düzenleme kapsamında kıdem tazminatına hak kazanılıp kazanılmayacağının tespiti çok sıkı kurallara bağlıdır. Çünkü sosyal güvenlik mevzuatı gereği aylık bağlanması mümkün olmayan çalışanların bu sebepten işlerinden ayrılarak, kıdem tazminatına hak kazanmalarına olanak bulunmamaktadır. Bu hakkı elde ettiğini düşünerek işinden ayrılan ancak bağlı bulunduğu kurumdaki aylık bağlanması ile ilgili olumsuz cevap alan işçiler, işlerini kaybederek, birikmiş kıdem tazminatlarından da mahrum kalabilirler. Bu sebeple kanun koyucu; gemiadamının bu hakkından faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için yaşlılık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemek ile yükümlü kılmıştır.

DİK 20/2. fıkrası ile iş sözleşmesinin gemiadamının ölümü nedeniyle sona ermesi halinde de kıdem tazminatı ödenmesi gerekeceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin 16. fıkrasına göre gemiadamının ölümü halinde kıdem tazminatı ödemesi gemiadamının mirasçılara yapılacaktır. İlgili düzenleme kapsamında gemiadamının ölüm olgusunun ve mirasçılarının tespiti önem kazanmaktadır (Akkanat, 2004: 26). Ölüm kişiliği sona erdiren bir hal olduğu için ölen

gemiadamının mirasçılarının tespitinin Türk Medeni Kanunu (TMK) (RG, 08/12/2001, 24607) hükümlerine göre yapılması gerekmektedir (Oğuzman vd, 2024: 20; Dural ve Öz, 2024: 9). TMK 495-501. maddeleri uyarınca, miras bırakanın birinci derece mirasçıları, onun altsoyunda yer alan kişilerdir. Ölüm anında altsoyunda kimse bulunmayan miras bırakanın mirasçıları, anne ve babası olmaktadır. En nihayetinde altsoyu, anne ve babası ile onların altsoyunda kimse bulunmaması halinde miras bırakanın mirasçıları, büyük anne ve büyük babaları olmaktadır. Gemiadamının ölümü nedeniyle mirasçılara ödenmesi lazım gelen kıdem tazminatının TMK hükümleri uyarınca zümre sistemine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Gemiadamı öldüğünde evli ise sağ kalan eşi de TMK 499. madde hükümlerine göre mirasçı olmaktadır. Ölüm halinde iş ilişkisi kendiliğinden sona ermektedir (Alpagut, 2011: 941; Ertan, 2022: 130). Ölümün gerçekleştiği an iş ilişkisi kendiliğinden sona erdiğinden ilişkiyi sona erdirmek için başkaca herhangi bir işlem yapılması gerekmemektedir (Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2024: 753; Kocagil, 2014: 430; Günay, 2023: 129). Ölüm olgusu, vücut fonksiyonlarının geri döndürülemez şekilde sona erdiği an olarak kabul edilmektedir (Oğuzman vd, 2024: 22-23). Ölüm olgusunun, işçinin eceliyle ya da üçüncü kişilerin veya kendi kusurlu davranışı nedeniyle hatta işçinin intiharı neticesinde gerçekleşmiş olması halinde bile kıdem tazminatı ödenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Süzek ve Başterzi, 2024: 782). Gemiadamı hakkında gaiplik kararı verilmiş olması da aynı hüküm ve sonuçları doğurmaktadır (Akyiğit, 2011: 22; Bulun Tokkaş, 2021: 186; Baskan, 2013: 57)

DİK 20/2. fıkrasının göndermesi nedeniyle DİK 14/1/4. bendine göre iş sözleşmesinin geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması nedeniyle sona ermesi halinde de gemiadamına kıdem tazminatı ödenmesi gerekmektedir. İlgili düzenleme ile bu halde hizmet akdinin kendiliğinden sona ereceği belirtilmektedir. Yani zikredilen durumların ortaya çıkması halinde gemiadamının iş ilişkisini sona erdirmek için başkaca bir işlem yapmasına gerek bulunmamaktadır. Geminin kayba uğradığının kabulü için, geri kurtarılamayacak halde batması veya tamir edilemeyecek hale gelmesi gerekmektedir (Öktem Songu, 2004: 844). Geminin Türk Bayrağından ayrılması halinde de gemiadamlarına kıdem tazminatı ödenmesi gerekmektedir. Geminin Türk Bayrağından ayrıldığı hallerde hizmet sözleşmesi kendiliğinden bozulmuş sayılacaktır. Dolayısı ile başkaca bir işleme gerek kalmaksızın gemiadamının diğer şartları sağlaması halinde kıdem tazminatına hak kazanacağı sonucuna ulaşılması gerekmektedir. Geminin Türk Bayrağından ayrılması halinde kıdem tazminatı ödenmesi gerekliliği DİK' in buyurucu düzenlemesi olup, bu halde

gemiadamlarına ihbar tazminatı ödenip ödenmeyeceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda Yargıtay; Geminin Türk Bayrağından ayrılmış olması halinde hizmet akdinin önelsiz feshedildiği ve gemiadamlarına ihbar tazminatı ödenmemesi gerektiği yönde sonuca gitmektedir (Yarg. 9. HD, T.: 09/02/1999, E.: 1998/19681, K.: 1999/1765; Yarg. 9. HD, T.: 16/02/2006, E.: 2005/20310, K.: 2006/3814, E.T.: 02/05/2025). Başka bir Yargıtay kararında ise; Geminin Türk Bayrağını taşımasına engel olmayacak bir satışın söz konusu olması halinde, gemiadamlarına ihbar tazminatı ödenmesi gerekeceğine hükmedilmiştir (Yarg. 13. HD, T.: 04/02/2005, E.: 2004/12038, K.: 2005/1626, E.T.: 02/05/2025). Geminin Türk Bayrağından ayrılarak ya da bayraktan ayrılmadan satılmış olması gemiadamlarına ihbar tazminatı ödenip ödenmeyeceği konusunda farklı sonuçlar doğurmamalıdır.

Gemiadamlarının sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi iradeleri ile işten ayrılmaları ya da evlilik gerekçeleri ile iş sözleşmelerini sona erdirmeleri halinde kıdem tazminatı alabileceklerine dair yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Halbuki mülgaİK 14/1/5. bendinde sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısını doldurmak, 14/2. fıkrasında ise kadınların evlilik nedeniyle iş ilişkisini sona erdirmeleri kıdem tazminatı alacağına hak kazanabilmek için geçerli sebeplerden sayılmıştır. İlgili hüküm uyarınca kadın işçilerin evlendikleri tarihten itibaren bir yıl içerisinde iş ilişkisini sona erdirerek diğer şartları da sağlamaları halinde kıdem tazminatına hak kazanabilecekleri belirtilmiştir. DİK kapsamında çalışan gemiadamları ile ilgili benzer düzenlemelerin yapılmamış olması bir eksiklik olarak görülmektedir. DİK 20. maddesinde gemiadamlarının kıdem tazminatına hak kazanabileceği haller özel olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle gemilerde DİK kapsamında çalışan gemiadamlarının, mülgaİK'nın 14. maddesinde düzenlenmiş bulunan bu iki haktan yararlanabilmeleri mümkün değildir. Yani kadın gemicilerin evlenmeleri halinde sırf bu gerekçe ile işten ayrılmaları ve gemiadamlarının sigortalılık süresi ile prim ödeme gün sayısını tamamlayarak işinden ayrılıp kıdem tazminatına hak kazanabilmeleri mümkün görünmemektedir.

Kanun koyucunun gemilerde çalışan kadın gemicilere, evlilik nedeniyle iş sözleşmesini kıdem tazminatına hak kazandıracak biçimde sona erdirmeye hakkı tanınamasının iki sebebi olabilir. Bunlardan ilki; hükmün unutulmuş olmasıdır. DİK kapsamında kıdem tazminatı düzenlemesi yapılırken kadınların evlenmeleri halinde iş ilişkisini, kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona erdirmeye hakları gözden kaçırılmış olabilir. İkinci halde ise kanun koyucunun DİK kapsamında kasıtlı olarak bu hakkı düzenlememiş olmasıdır. Gemilerdeki çalışma koşullarının

zorluğu nedeniyle ilgili alanda kadın istihdamının olmayacağı ya da olsa bile sınırlı sayıda olabileceği düşünülerek, kara işlerinde çalışan kadınlara verilen bu hak DİK kapsamında çalışan kadınlara tanınmamıştır. Çözüm olarak; mülgaİK ve DİK kapsamında oldukça benzer düzenlemeler içeren kıdem tazminatı konusunda eksik kalan bu hususun DİK kapsamında çalışan kadın gemicilere de tanınması önerilmektedir. Ayrıca sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını dolduran gemiadamlarının da kıdem tazminatına hak kazanır biçimde işlerinden ayrılabilmelerinin DİK 20. maddesinde mümkün hale getirilmesi gerekmektedir.

4.4. Kıdem Süresinin Hesaplanması ve Tazminat Miktarı

Kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının yanı sıra tazminatın ödenmesi ile ilgili olarak da mevzuatta hükümler sevk edildiği görülmektedir. DİK 20/2. fıkrasında gemiadamının hizmet akdinin devamı süresince geçirdiği her tam yıllık çalışma süresine 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmesi gerektiği düzenlenmiştir. İlgili hüküm uyarınca bir yıllık çalışma süresini tamamlayamayan gemiadamının kıdem tazminatına hak kazanması mümkün değildir. Bir yıllık çalışma olgusunun tamamlanması ancak iş ilişkisinin devamı süresince yapılan çalışmanın bir tam yılı tamamlamaması halinde, gemiadamının çalıştığı süre ile orantılı kıdem tazminatı ödenmesi gerekmektedir. Yani bir yıl altı ay çalışan gemiadamı için aksi kararlaştırılmamış ise en az 45 günlük, bir yıl dört ay çalışan gemiadamı için en az 40 günlük ücret üzerinden kıdem tazminatı hesaplanması gerekmektedir.

DİK 20/3.fıkrası gereği gemiadamının aynı işverenin gemilerinde toplam çalıştığı süre üzerinden bir yıllık sürenin tamamlanıp tamamlanmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bir gemiadamı aynı işverenin farklı gemilerinde veya aynı işverenle farklı zamanlarda iş sözleşmesi akdetmiş olsa bile toplam çalışma süresi, kıdem süresinin hesabında dikkate alınmak zorundadır. Aynı işveren ile imzalanan sözleşmelerin birleştirilerek kıdem tazminatına hak kazanılıp kazanılmadığının tespiti açısından eski çalışma olgusunun üzerinden zamanaşımı süresinin geçip geçmediğinin de dikkate alınması gerekmektedir. Yargıtay konu ile ilgili bir uyuşmazlıkta; hizmetlerin birleştirilmesi ile bir yıllık çalışma olgusunun saptanması halinde eski hizmetler yönünden kıdem tazminatının zamanaşımına uğramayacağına hükmetmiştir (Yarg. 9. HD, T.: 21/02/1995, E.: 1994/16560, K.: 1995/5227, E.T.: 03/05/2025).

DİK 20/14. fıkrasına göre; Kıdem tazminatı ile ilgili süreler gemiadamı lehine değiştirilebilmektedir. Yani gemiadamının bir tam yıllık çalışmasına karşılık 30

günlük ücret tutarında ödenmesi gereken kıdem tazminatı 30 günden daha fazlaca bir gün karşılığı olarak kararlaştırılabilecektir.

4.5. Kıdem Tazminatı Hesaplamasına Dahil Olan ve Dahil Olmayan Kazançlar

DİK 20/11.fıkrası gereği gemiadamına ödenecek kıdem tazminatı son ücreti üzerinden yapılmaktadır. Ücretin sabit olmaması halinde ise son bir yıl içerisinde elde edilen toplam ücretin çalışılan gün sayısına bölünmesi suretiyle ücret tespit edilmektedir. Ücret kavramından, giydirilmiş ücretin anlaşılması gerektiği yani hesaplama yapılırken temel ücrete yan menfaatlerin de eklenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Yamakoğlu, 2024: 845; Çil,2009:59). Gemiadamının kıdem tazminatı hesaplanırken ücretinin sigorta kayıtlarında gösterildiği ile yetinilmemesi, gerçek ücretinin tespit edilmesi gerekmektedir. Yargıtay'ın detaylı incelediği bir uyuşmazlıkta; *“İşçinin kıdemi, meslek unvanı, fiilen yaptığı iş, işyerinin özellikleri ve emsal işçilere ödenen ücretler gibi hususlar dikkate alındığında imzalı bordrolarda yer alan ücretin gerçeği yansıtmadığı şüphesi ortaya çıktığında, bu konuda tanık beyanları gözetilmeli ve işçinin meslekte geçirdiği süre, işyerinde çalıştığı tarihler, meslek unvanı ve fiilen yaptığı iş bildirilerek sendikalarla, ilgili işçi ve işveren kuruluşlarından emsal ücretin ne olabileceği araştırılmalı, ayrıca davacının çalıştığı işyerinin faaliyet gösterdiği alanda uzman bir bilirkişiden de görüş alınarak davacının fesih tarihindeki gerçek ücreti saptanmalı ve tüm deliller birlikte değerlendirilerek bir sonuca gidilmelidir”* (Yarg. 22. HD, T.: 10/11/2014, E.: 2013/20636, K.: 2014/30758, E.T.: 03/05/2025). Dolayısı ile gemiadamlarının kıdem tazminatı taleplerinde ücretlerinin eksik hesaplandığına dair iddiaları olduğu takdirde geminin niteliği, sefere çıktığı bölge, gemiadamının yeterlikleri ve çalışma süresi gibi hususlar dikkate alınarak emsal ücret araştırması yapılması gerekmektedir.

DİK 20/13. fıkrası gereği gemiadamına sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün olan bütün menfaatler ücret hesaplamasında dikkate alınmak zorundadır. Dolayısı ile gemiadamına ödenen ikramiye, devamlılık arz eden prim, giyecek, yakacak ve barınma yardımı gibi ulaşım için sağlanan ödemelerin de kıdem tazminatı hesaplamasında dikkate alınması gerekmektedir (Çil, 2009: 61). Gemiadamlarına ödenen sefer priminin devamlılık arz etmesi halinde kıdem tazminatı hesaplamasında dikkate alınması gerekmektedir (Yarg. 9. HD, T.: 27/05/1997, E.: 1997/5128, K.: 1997/10078, E.T.: 04/05/2025). Yargıtay bir kararında; İş eşyası olarak verilen iş kıyafetleri ve ekipmanlar ile işyerinde kullanılmak üzere verilen her türlü malzemenin, sosyal yardım kapsamında yapılan

ödemelerden olmadığı gerekçesi ile maddi değerinin hesaplanarak kıdem tazminatı hesabına eklenmesine olanak tanımamıştır (Yarg. 9. HD, T.: 23/06/1992, E.: 1992/6342, K.: 1992/7253; Yarg. HGK, T.: 03/02/1993, E.: 1992/9-734, K.: 1993/26, E.T.: 04/05/2025).

Son olarak, kıdem tazminatı ödemesi ile ilgili mevzuat hükümlerinde bir tavan sınırlaması getirildiği görülmektedir. DİK 20/15. fıkrasına göre kıdem tazminatı ödemesine getirilen tavan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna (DMK) (RG, 23/07/1965, 12056) göre en yüksek devlet memuruna ödenmesi gereken bir yıllık emekli ikramiyesini aşamayacaktır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı mevcut düzenlemeler çerçevesinde en yüksek devlet memuru olarak kabul edilmektedir (Akcagündüz, 2021: 432). Kıdem tazminatı tavanı mutlak emredici bir düzenleme olarak görüldüğü için aksinin kararlaştırılması mümkün değildir (Ekmekçi ve Yiğit, 2022: 790; Doğan Yenisey, 2016: 59-64). Yargıtay'ın yerleşik kararlarında da ilgili düzenlemenin mutlak emredici olduğu ve işçi lehine dahi olsa değiştirilemeyeceği belirtilmektedir (Yarg. 9. HD, T.: 15/01/2025, E.: 2024/15187, K.: 2025/434; Yarg. 9. HD, T.: 05/11/2024, E.: 2024/11385, K.: 2024/14526; Yarg. 9.HD, T.: 01/03/2018, E.: 2018/1780, K.: 2018/4730, E.T.: 05/05/2025). Ancak 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu (İMK) (RG, 25/10/2017, 30221) 3. maddesi kapsamında kıdem tazminatı taleplerinin öncelikli olarak arabulucuda öne sürülmesi gerekmektedir (Özveri, 2020: 921). Arabuluculuk sürecinde, arabulucu maddi hukukun emredici hükümleri ile bağlı olmadığından, arabuluculuk anlaşması düzenlenirken kıdem tazminatının emredici tavan sınırlaması uygulanmak zorunda değildir (Bozkurt Gümrükcüoğlu vd, 2023: 294). Arabuluculuk anlaşma belgesinin sınırı, sözleşme serbestisi ilkesinin sınırı olarak ifade edilmektedir (Badur, 2021: 71; Akkan,2018: 22).

Kıdem tazminatı ödemelerinde yalnızca damga vergisi kesintisi yapılmakta olup ayrıca bir de gelir vergisi kesintisi yapılmamaktadır (Kahraman, 2023: 15; Ekin ve Topçu, 2016: 138). Damga vergisi kesintisi 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu (DVK) (RG, 01/07/1964, 11751) hükümlerine göre yapılmakta olup ilgili düzenlemeler uyarınca hesaplanan kıdem tazminatından binde 7,59 oranında damga vergisi kesilmektedir.

5. SONUÇ

Ülkemizde iş ilişkileri Türk Borçlar Kanunu (TBK), İK ve DİK ile ayrı ayrı düzenlenmiştir. Her kanun kendi kapsamında çalışanların hukuki durumunu ele

almaktadır. Hal böyle olunca asıl amacın bir işin görülmesi olduğu iş/hizmet sözleşmelerine uygulanacak hükümler farklılaşmaktadır. Dolayısı ile kıdem tazminatı uygulaması da çalışanların tabi olduğu kanun hükümlerine göre değişiklik göstermektedir.

Kıdem tazminatı konusunda kökeni neredeyse ilkİK' ya dayanan ve 1975 yılına kadar büyük ölçüde benzer hükümler içeren mülgaİK' nın 14. maddesi günümüzde de yürürlüktedir. Ancak ilgili kanunda düzenlenen kıdem tazminatı, kapsam dahilinde olan çalışanlar için uygulanabilecektir. Anılan kanunun bütün çalışanları kapsama almadığı bilinmektedir. Deniz ve basın işlerinde çalışanlar için ayrıca kanunlar sevk edilmiş ve kıdem tazminatı konusunda özel düzenlemelere yer verilmiştir.

Gemiadamları ile ilgili kıdem tazminatı, DİK kapsamında belirlenmektedir. Bir işverenin gözetim ve denetimi altında bağımlı olarak iş görenlerin işçi, gemiadamı, basın meslek erbabı olarak farklı isimlerle anılması ve bu iş ilişkilerini düzenlemek için ayrı ayrı kanunların sevk edilmiş olması kanun yapma tekniğine aykırı olmasa da farklı kanunlarla aynı konu hakkında farklı düzenlemelerin yapılmış olması iş görenleri kıdem tazminatı konusunda ayırtırmaktadır. Dolayısı ile kıdem tazminatı hususunun bütün bağımlı çalışanları kapsayacak şekilde düzenlenmesi isabetli olacaktır. Kıdem tazminatı fonu bu hususta yeknesaklığı sağlayabilecektir.

DİK 20. maddesinde yer alan kıdem tazminatı ile ilgili bazı eksikliklerin olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle kıdem tazminatı ödemesinin gecikmesi halinde uygulanacak faiz ve kıdem tazminatı taleplerinin zamanaşımı süresine ilişkin eksikliklerin tamamlanması gerekmektedir. mülgaİK 14/12. fıkrasına göre kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi halinde ödenmeyen süreye göre mevduata uygulanan en yüksek faizin ödenmesi gerekmektedir. Ancak benzer düzenleme DİK kapsamında yapılmamıştır. Dolayısı ile DİK kapsamında yöneltilen kıdem tazminatı taleplerine mevduata uygulanan en yüksek faizin uygulanması mümkün görünmemektedir.

Kıdem tazminatı taleplerinin zamanaşımı süresi ile ilgili DİK' de bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak İK' ya 2017 yılında eklenen ek madde 3 ile hangi kanuna tabi olursa olsun, iş sözleşmesinden kaynaklanan kıdem tazminatı taleplerinin beş yıllık zamanaşımı süresine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kıdem tazminatı konusu her kanunda ayrı ayrı düzenlenirken, zamanaşımı süresinin bir kanun metnine yazılması ve bütün kıdem tazminatı talepleri için bu sürenin sevk edilmiş olması kanun yapma tekniğine çok uygun görülmemektedir.

Son olarak mülgaİK’ da yer alan sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak ya da kadınların evlilik gerekçeleri ile işten ayrılmak suretiyle kıdem tazminatına hak kazanabileceğine yönelik düzenlemelerin gemiadamları için de gözden geçirilmesi ve bu iki hakkın gemiadamlarına da verilmesi gerekmektedir.

YAZARLARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazarlar çalışmaya ortak katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Alpagut, G. (2011), Türk Borçlar Kanunu’nun Hizmet Sözleşmesinin Devri, Sona Ermesi, Rekabet Yasağı, Cezai Şart ve İbranameye İlişkin Hükümleri, Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 31, 124-166.

Akcagündüz, E. (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 4(2), 422-438.

Akkan, M. (2018), Arabuluculuk Faaliyeti Sonucunda Anlaşılan Hususlarda Dava Açma Yasağı ve Sonuçları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20(2), 1-31.

Akkanat, H. (2004), Ölümün Özel Hukuk İlişkilerine Etkisi, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Akyiğit, E. (2010), Kıdem Tazminatı, 2.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Akyiğit, E. (2011), Ölüm ve İş İlişkisindeki Yeni Sonuçları, Sicil İş Hukuku Dergisi, 22, 32-45.

Anadolu, F. K. (2002), İş Güvencesi ve Kıdem Tazminatı, Ankara, Nobel Yayıncılık.

Anadolu, F. (2003), Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10, 239-264.

Arslan Durmuş, S. (2021), İş Hukukunda Kıdem Kavramı, 4.Baskı, İstanbul, On iki Levha Yayınları.

Badur, E. (2021), Arabuluculuk Anlaşma Belgesinin Borçlar Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 18, 49-87.

Baskan, Ş. E. (2013), 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu Hükümleri Çerçevesinde Ölümün Hizmet Sözleşmesine Etkisi ve Yeni Bir Tazminat: Ölüm Tazminatı, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 104, 55-72.

Başterzi, S. (1995), Kıdem Tazminatı-İşsizlik Sigortası İlişkisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 44(1-4), 314-334.

Bozkurt Gümrükçüoğlu, Y. (2024), İş Sözleşmesinin Taraflardan Birinin Ölümü ile Sona Ermesine Bağlanan Hukuki Sonuçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(1), 737 – 767.

Bozkurt Gümrükçüoğlu, Y., vd. (2023), İş Hukukunda Uzman Arabuluculuk, Ankara, Motif Matbaacılık.

Bulun Tokkaş, S. (2021), İş İlişkisinde Tarafların Ölümünün Bireysel İş Hukukuna Etkisi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 29(1), 179-217.

Burtan Doğan, B., Anğay Yıldırım, E. (2016), Kıdem Tazminatı ve Ülke Örnekleri, Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(10), 16-31.

Çenberci, M. (1968), İş Kanunu Şerhi, Ankara, Güzel İstanbul Matbaası.

Çil, Ş. (2009), Açıklamalı İçtihatlı Kıdem Tazminatı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Çil, Ş. (2009), Kıdem Tazminatının Hesaplanmasında Ücret, Sicil İş Hukuku Dergisi, 13, 59-74.

Cuhruk, M. (1978), Kıdem Tazminatı ve Uygulaması, Ankara, Yarı Açık Cezaevi Matbaası.

Demirbilek, T. (2014), Kıdem Tazminatına Hak Kazanabilmek İçin Öngörülen Koşullar, TBB Dergisi, 115, 431-448.

Doğan Yenisey, K. (2016), İş Mahkemeleri Kanunu Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Derneği 40.Yıl Uluslararası Toplantısı, İstanbul, TİSK.

Dural, M., Öz, T. (2024), Miras Hukuku, 20. Bası, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Ekonomi, M. (1976), İş Hukuku Ferdi İş Hukuku, İstanbul, Teknik Üniversite Matbaası.

Ekin, A., Topçu, M. (2017), İşçi Alacakları Açısından Gelir Vergisi ve Yasal Kesintiler, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 8, 115-149.

Ekmekçi, Ö., Yiğit, E. (2022), Bireysel İş Hukuku, 4.Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Ergin, B. (1989), Türk İş Hukukunda Kıdem Tazminatının Geçirdiği Safhalar, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Ertan, E. (2022), İş Sözleşmesinin İşverenin Ölümüyle Sona Ermesi, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2(48), 129-144.

Esener, T. (1978), İş Hukuku, 3.Baskı, Ankara, Sevinç Matbaası.

Günay, A. (2023), İşçinin Ölümü veya Gaipliğinin İş Sözleşmesine Yönelik Sonuçları, Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1), 113-142.

Günay, C. İ. (1994), Kıdem Tazminatının Hukuki Niteliği ve Askerlik Borçlanmasının Kıdem Süresine Etkisi, Yargıtay Dergisi, 20(1-2).

Günay, C. İ. (2009), İş Kanunu Şerhi, Ankara, Yetkin Yayınları.

Holzmann, R., vd. (2011), Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms, World Bank and IZA.

Kahraman, A. (2023), Genel Olarak Ücret ve Ücretin Tahakkuku, Kamu-İş Dergi ve Yayınları, 7(2), 1-17.

Kar, B. (2021), Deniz İş Hukuku, 3.Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.

Karabağ, T. (2020), Kıdem Tazminatının Dünü, Bugünü ve Yarını, Çalışma ve Toplum Dergisi, 4, 2341-2376.

Kılıçoğlu, M., Şenocak, K. (2008), İş Kanunu Şerhi, 2. Baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık.

Kocagil, İ. (2014), İşçinin Ölümünün İş İlişkisi Bakımından Sonuçları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 1(1), 429-458.

Kutal, M. (1969), İş Hukuku Ders Notları, İstanbul.

Kutal, M. (1988), İş Güvencesi ile İlgili İLO Normları ve Türk Mevzuatının Durumu, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 46, 23-37.

Limon, R. (2015), Türkiye’de Kıdem Tazminatının Tarihi Gelişimi ve Kıdem Tazminatı Fonu, İş ve Hayat, 1(1), 147-170.

Mollamahmutoğlu, H. (2008), İş Hukuku, 3.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Moral, D., Kişi, H. (2010), Deniz Hizmet Sözleşmelerinin Sona Ermesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Denizcilik Fakültesi Dergisi, 2(2), 21-42.

Narmanlıoğlu, Ü. (1973), Türk Hukukunda Kanundan Doğan Kıdem Tazminatı, İstanbul, Fakülteler Matbaası.

Okay, S. (1975), Kıdem Tazminatı Müessesesi ve Türkiye’deki Uygulaması, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 26, 105-124.

Oğuzman, M. K. (1955), Türk Borçlar Kanunu ve İş Mevzuatına Göre Hizmet "İş" Akdinin Feshi, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Oğuzman, M. K. (1967), 931 Sayılı Yeni İş Kanunu'nun Özellikleri, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 33(3-4), 215-227.

Oğuzman, M. K., Seliçi, Ö., Oktay-Özdemir, S. (2024), Kişiler Hukuku, 23. Bası, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Öktem Songu, S. (2004), Deniz İş Hukukunda İş Sözleşmesinin Sona Ermesi ve Sonuçları, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 1(3), 835-866.

Özkaraca, E. (2013), Sigortalılık Süresi ve Prim Ödeme Gün Sayısını Tamamlama Suretiyle Kıdem Tazminatı Hakkı ve Bu Sebeple Yapılan Feshin Sözleşmesel Kayıtlara Etkisi, Çalışma ve Toplum Dergisi, 1(36), 149-190.

Özveri, M. (2020), İş Mahkemeleri Kanunu ve Zorunlu Arabuluculuk Uygulamaları, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2, 917-938.

Reisoğlu, S. (1976), 1927 Sayılı Yasa Açısından Kıdem Tazminatı, Ankara, TÜTİS Yayınları.

Sarioğlu, H. (2000), Gemiadamının Hizmet Akdinin Sona Ermesinin Sonuçları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 50(1-4), 197-222.

Saymen, F. H. (1954), Türk İş Hukuku, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Sevimli, A. (2004), 4857 Sayılı İş Yasası Çerçevesinde İş Sözleşmesinin İşveren Tarafından Feshine Genel Bakış, Çimento İşveren Dergisi, 6, 11-26.

Şahlanan, F. (2000), İş Yasaları İçin Yeni Arayışlar, MESS Mercek, 20.

Şen, M. (2021), Türkiye’de Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası İkileminde Fon Tartışmaları, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 81, 325-366.

Süzek, S., Başterzi, S. (2024), İş Hukuku, 24.Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Tuncay, A. C. (2000), 21. yüzyılda Türk Çalışma Mevzuatı Nasıl Olmalıdır? MESS Mercek, 20.

Ulucan, D. (1997), 158 Sayılı İLO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara, Kamu İş Yayınları.

Umutlu, H. H. (2021), Yargıtay Kararları Işığında İşverenin İşçinin Ahlak ve İyiniyet Kurallarına Uymayan Davranışları Nedeniyle İş Sözleşmesini Derhal Fesih Hakkı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Yamakoğlu, E. (2024), İşçinin 4857 Sayılı İş Kanunu'ndan Kaynaklanan Tazminat ve Alacaklarına Esas Ücretinin Tespiti', Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 30(2), 839-860.

Werne, B. (1963), Administration of the Labor Contract, Mundelein, Ill, Callaghan.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>

www.kazanci.com.tr

“YENİ BELEDİYECİLİK” ANLAYIŞININ ELEŞTİRİSİ Geleneksel Belediyecilikten Sosyal Belediyeciliğe*

Coşkun Can AKTAN¹

Prof. Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

E-mail: ccan.aktan@deu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0003-4294-2314

I.GİRİŞ

Geleneksel belediyecilik hizmetleri denildiğinde bundan ne anlaşılır? Belediyelerin görev ve hizmetlerinde nasıl bir değişim yaşanmaktadır? Yeni belediyecilik anlayışında belediyeler hangi mal ve hizmetleri sunmaktadırlar? Belediyeler neden hizmet ve görev alanlarını genişletme ihtiyacını duyarlar? Yerel hizmetlerin kapsamının genişletilmesinin ortaya çıkarabileceği sorunlar nelerdir? Merkezi devlet ve yerel idareler arasında doğru bir hizmet bölüşümüne dair optimal kurallar oluşturulabilir mi? Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kapsamının çeşitlenmesi ve büyümesi, buna paralel olarak yerel yönetim vergilerinin giderek ağırlaşması, yerel yönetim hizmetlerinin vergi-dışı kaynaklar (borçlanma) kullanılarak finanse edilmesi acaba hangi türden tedbirler alınmasını zorunlu kılmaktadır? Bu ve benzeri soruların etraflıca analiz edilmesi, neden, sonuç ve etkilerinin araştırılması ve nihai olarak çözüm önerileri ortaya konulması önemlidir.

Biz bu çalışmamızda yukarıdaki soru(n)lar demetinden sadece belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kapsamındaki değişimin ne yönde olduğuna dair konuyu ele alarak eleştirel bir perspektifle inceleyeceğiz. Çalışmamızın ana gayesi “*geleneksel belediyecilik*” anlayışının zaman içerisinde nasıl bir değişim geçirdiğini ortaya koymaktan ibarettir. Değerlendirme ve sonuç bölümünde ise bu değişimin ortaya çıkardığı sorunlara dikkat çekilmekte ve bazı genel çözüm önerileri sunulmaktadır.

* Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** ccan.aktan@deu.edu.tr

Atıf (APA): Aktan, C. C., (2025), Sosyal Transfer İstismarı (Kamu Tercihi Perspektifinden Transfer Devleti'nin Sosyal Yardım Dağıtma ve Transfer Toplumu'nun Sosyal Yardım Kollama Faaliyetleri), Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 17 (2): 283-298.

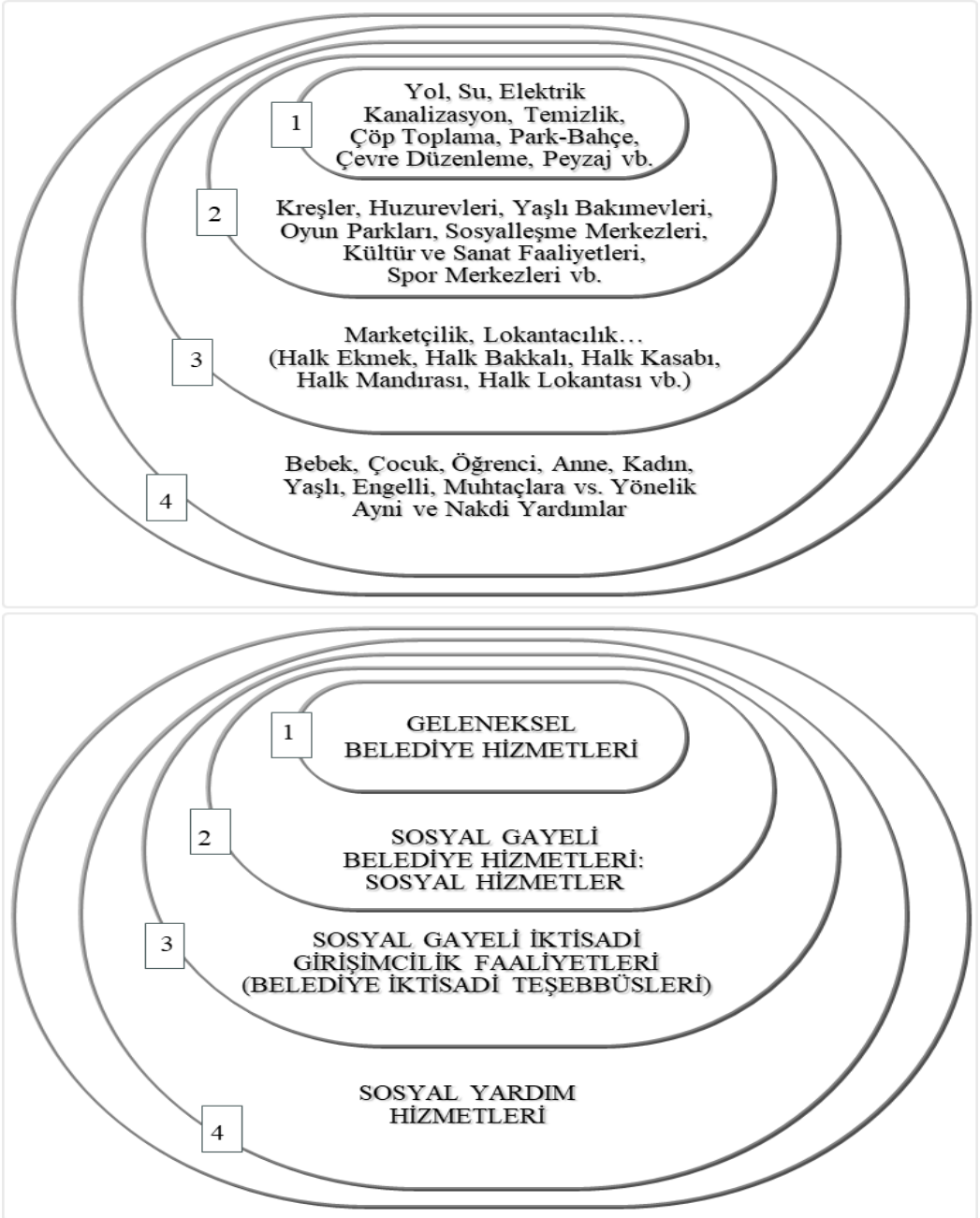
II. GELENEKSEL BELEDİYESİLİKTE UZAKLAŞMA: BELEDİYELERİN GÖREV, YETKİ ve HİZMET KAPSAMINDA GENİŞLEME

Yerel yönetimlerde hizmet sunan idari birimin adı belediyedir. Belediye bir il, ilçe, kasaba, belde gibi yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve gibi kamu hizmetlerini sunan organizasyonlardır. Geleneksel belediyeçilik denildiğinde bundan anlaşılması gereken dar anlamda “yol-su-elektrik” gibi hizmetleri sunan birimdir. Bu dar tanım esasen “*altyapı belediyeçiliği*” veya “*fiziki hizmetler belediyeçiliği*” ile eş anlamlıdır. Belediye denildiğinde bundan yolların bakım ve onarımını yapan, halka temiz içme suyu sağlayan, çöp toplama ve diğer temizlik hizmetlerini yerine getiren, kanalizasyon ağını ve bakımını üstlenen, toplu taşıma hizmetlerini sunan, park, bahçe ve oyun parkları kuran ve saire yerel idare birimi anlaşılır. Geleneksel belediyeçiliğin tanımı esasen bu şekildedir.

Söz konusu geleneksel belediyeçilik anlayışı iktisadi refahın gelişimine paralel olarak artan mali kaynakların da etkisiyle üç aşamalı bir evrim geçirmiştir. Bunlardan ilki “*sosyal hizmet belediyeçiliği*”dir. Bunu “*sosyal gayeli iktisadi girişimcilik belediyeçiliği*” ve “*sosyal yardım belediyeçiliği*” takip etmiştir (Şekil-1).

Geçmişte sadece yol-su-elektrik-kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerini sunan belediyeler önce muhtelif sosyalleşme alanları (parklar-bahçeler-oyun parkları, spor merkezleri, kültür ve sanat merkezleri vs.) daha sonra da bebeklere/çocuklara kreş, gündüz bakım evleri, yaşlılara huzurevleri ve benzeri sosyal tesisler açmışlar ve bu sosyal faaliyetlerini yaygınlaştırmışlardır. Bu genişlemeyi sosyal gayeli iktisadi girişimcilik faaliyetleri takip etmiştir. Belediyeler halka ucuz ekmek, ucuz et, gıda, sebze-meyve satan bakkallar, kasaplar, fırınlar açmaya başlamışlardır. Bunu takip eden bir diğer aşama ise belediyelerin dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kesimlere yönelik sosyal yardımları olmuştur. Yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki bu gelişmeleri “*Yeni Belediyeçilik*” başlığı altında incelemekte yarar görüyoruz.

Şekil-1: Geleneksel Belediyecilik Hizmetlerinin Kapsamında Genişleme



Kaynak: Tarafımızca geliştirilmiştir.

III. YENİ BELEDİYESİLİK ANLAYIŞI

Akademik literatürde ve uygulamada “*yeni belediyeçilik*” (new municipalism) adı verilen bir tanımlama mevcut olmakla birlikte bu kavramın tam olarak neyi ifade ettiği açık değildir. Devletin sınırlandırılmasını savunan liberal düşünce ile bunun karşısında devletin ekonomide ve sosyal yaşamda daha aktif rol oynamasını savunan sosyal demokrat ve sosyalist düşüncenin yerel yönetim hizmetlerine ve belediyeçiliğe atfettikleri değer ve önem birbirinden tamamen farklıdır.

Merkezi yönetimin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde özel kesime devredilmesini (yerelleştirme) ve aynı zamanda yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarının özel kesime devredilmesini (özelleştirme) savunan “*liberal belediyeçilik*” anlayışı yeni belediyeçilik anlayışının sadece bir yönüdür.

“*Sosyalist belediyeçilik*” anlayışı ise özel mülkiyet, rekabet, piyasa gibi temel kurumlara karşı olduğundan yerel hizmetlerin tamamen belediyeler tarafından sunulmasını savunur. Sosyalist belediyeçilik anlayışında liberal belediyeçilik çoğunlukla yaftalanarak “*neo-liberal belediyeçilik*” olarak ifade edilir. Sosyal demokratlar ve sosyalistler tarafından kullanılan “*yeni belediyeçilik*” özellikle yerel katılımcılık sayesinde gücü özel kesimden geri almakla ve çeşitli derecelerde yerel devletin kaldıraçlarını kullanarak herkes için sosyal ve ekonomik adalet davasını ilerletmekle ilgilenir.

İngilizce literatürde “*yeni belediyeçilik*” adı altında yayınlanan kitap ve makalelerin sol ideolojiler ağırlıklı olduğunu not etmek gerekir. Sosyalizm, neo-Marksizm, sosyal demokrasi ve feminizm gibi ideolojiler ve akımlar yanı sıra özellikle yerel katılımcılık talep eden sivil toplum örgütleri “*yeni belediyeçilik*” ya da “*radikal belediyeçilik*” kavramlarını daha yaygın olarak kullanmaktadırlar.²

Öte yandan Amerikalı sosyal teorisyen Murray Bookchin'in yazılarından gelişen bir “*liberteryen belediyeçilik*” kavramı daha bulunmaktadır. Bookchin “*özelleştirme*” ve aynı zamanda “*millileştirme*” ve “*devletleştirme*” kavramlarına karşı çıkarak bunun yerine “*belediyeleştirme*” (municipalization) adını verdiği bir modeli önerir. Bookchin belediyeler içinde doğrudan demokratik sistemler kurulmasını savunur.

² Yeni belediyeçilik konusunda yayınlanan başlıca kayda değer çalışmalar için bkz. Russell, 2019; Russell et.al. 2022; Blanco and Goma, 2020; Joy and Vogel, 2021, 2022; Thompson, 2020; Thompson et.al. 2020; Agustin, 2020; Bianchi, 2025; Sareen and Waagsaether, 2023; Janoschka and Fabiola, 2021; Leopold and McDonald, 2021; Roth et.al. 2023.

Bookchin yerel toplulukları doğrudan sosyal ve ekonomik işleri aktif olarak yönetmesi gereken ekolojik bir toplumun temeli olarak görür. Bookchin belediyeleri daha büyük bölgesel sorunları kolektif olarak ele almak için konfederasyonlara katılmaya teşvik ederek, iş birliği ve karşılıklı yardıma odaklanmış birbirine bağlı topluluklardan oluşan bir ağ olarak düşünür. Doğrudan demokrasi, ademi merkeziyetçilik ve komünalizm ilkelerine dayanan bu sistemin merkezi ulus devletlere ve kapitalizme bir alternatif olarak hizmet etmesi gerektiği savunulur.³

Sol ideolojiler açısından yeni belediyeçilik konusundaki literatür incelendiğinde yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması ve yeniden yapılandırılması konusunda iki unsur dikkat çekmektedir: (1) sosyal adalet ve eşitlikçilik, (2) katılımcılık.

Sosyal adaletsizlik, gelir eşitsizliği, fırsat eşitsizliği gibi sorunlar yeni belediyeçilik anlayışının ortaya çıkmasının belki de en önemli nedeni olarak ifade edilebilir. Köyden kente doğru göçlerin artması, hayat pahalılığı, aile birliğindeki zayıflama dolayısıyla ayrı evlerde bağımsız ve özgür yaşama isteği, işsizlik, yetersiz gelir dolayısıyla temel bazı maddi ihtiyaçların karşılanamaması, bir kesimin kentten ve kentin sunduğu olanaklardan izole bir hayat sürmesi gibi türlü sebeplerle ortaya çıkan “*kent yoksulluğu*” belediyelerin sosyal hizmetler sunması ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik tedbirler alması talebini artırmıştır.

Yeni belediyeçilik adı verilen anlayışın ortaya çıkmasında ikinci etken yerel yönetimlerde “*katılımcı demokrasi*”, “*istişari demokrasi*”, “*müzakereci demokrasi*” ve benzeri kavramlarla ifade edilen demokratikleşme talebidir. Demokrasinin yerelden başlayarak genişlemesi gerektiği ifade edilerek yerel idare birimlerinde yaşayan insanların doğrudan belediye yönetimlerinin karar alma süreçlerine bir yönüyle dâhil edilmesi gerektiği görüşü savunulmaya başlanmıştır.

Özetle bu iki talep (sosyal adaletin ve katılımcılığın sağlanması) “*yeni belediyeçilik*” adı verilen yerel yönetim anlayışının doğması ve gelişmesine yol açmıştır.

³ Bkz. Bookchin, 1987; 2015. Bookchin’in Türkçe’ye tercüme edilen şu iki kitabına da müracaat edilebilir. Bkz. Bookchin, 1999 a,b. Bookchin’in yeni belediyeçilik felsefesi konusunda özet bir çalışma için bkz. Shelley, 2022.

IV. SOSYAL BELEDİYECİLİK

Yeni belediyeçilik Türkçe literatürde yaygın olarak “*sosyal belediyeçilik*” ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Bazı yazarlar ise yeni belediyeçilik anlayışına sosyal belediyeçilik anlayışının daha ötesinde bir anlam yükleyerek “*toplumcu belediyeçilik*”, “*halkçı belediyeçilik*”, “*belediye sosyalizmi*”, “*beledi sosyalizm*”, “*sosyalist belediyeçilik*”, “*kamucu belediyeçilik*” ve benzeri terimleri kullanmaktadırlar.⁴ Bunların dışında literatürde kullanılan “*aktivist belediyeçilik*” daha farklı bir anlama sahiptir.⁵

İngilizce literatürde Türkçe literatürde olduğu gibi “*sosyal belediyeçilik*” adı verilen bir kavramın kullanılmadığını bunun yerine Refah İktisadı ve Refah Devleti terminolojisi çerçevesinde “*yerel refah devleti*” (local welfare state), “*refah belediyeçiliği*” (welfare municipality) ve benzeri kavramların tercih edildiğini söyleyebiliriz.⁶

Sosyal belediyeçilik geniş anlamda sosyal refah devleti amaçlarına odaklanmış yerel yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir. Daha açık ve genel ifadeyle söylemek gerekirse sosyal belediyeçilik en geniş anlamda “tüm vatandaşların yaşam koşullarının iyileştirilmesi”, “vatandaşlara minimum bir gelir düzeyinin garanti edilmesi”, “yoksullukla mücadele”, “adil gelir dağılımının iyileştirilmesi”, “sosyal adaletin tesis edilmesi” “sosyal korumanın sağlanması”, “herkesin sosyal güvenlik şemsiyesine dâhil edilmesi”, “işsiz vatandaşlarına iş ve/veya işsizlik yardımı sağlanması” gibi fonksiyonları üstlenen yerel yönetim anlayışının adıdır.⁷

Bu oldukça geniş tanım dâhilinde sosyal belediyeçiliğin dört ana boyutunun olduğunu söyleyebiliriz. (1) sosyal katılım belediyeçiliği, (2) sosyal hizmetler

⁴ Toplumcu belediyeçilik konusunda bkz. Kamalak ve Gül, 2009; Sezgin ve Canbulut, 2021; Yıldırım, 2013a,b; Batuman, 2010; YAYED, 2014; Kılavuz ve Yüksel, 2017; Güler, 2004; Bayramoğlu, 2015.

⁵ Aktivist belediyeçilik özellikle termik santraller, maden ve enerji yatırımları, rantı yönelik imara açma, inşaat ve yapılaşma dolayısıyla ortaya çıkan ekolojik tahribatı engellemeye çalışan mücadeleleri ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Baykan, 2023.

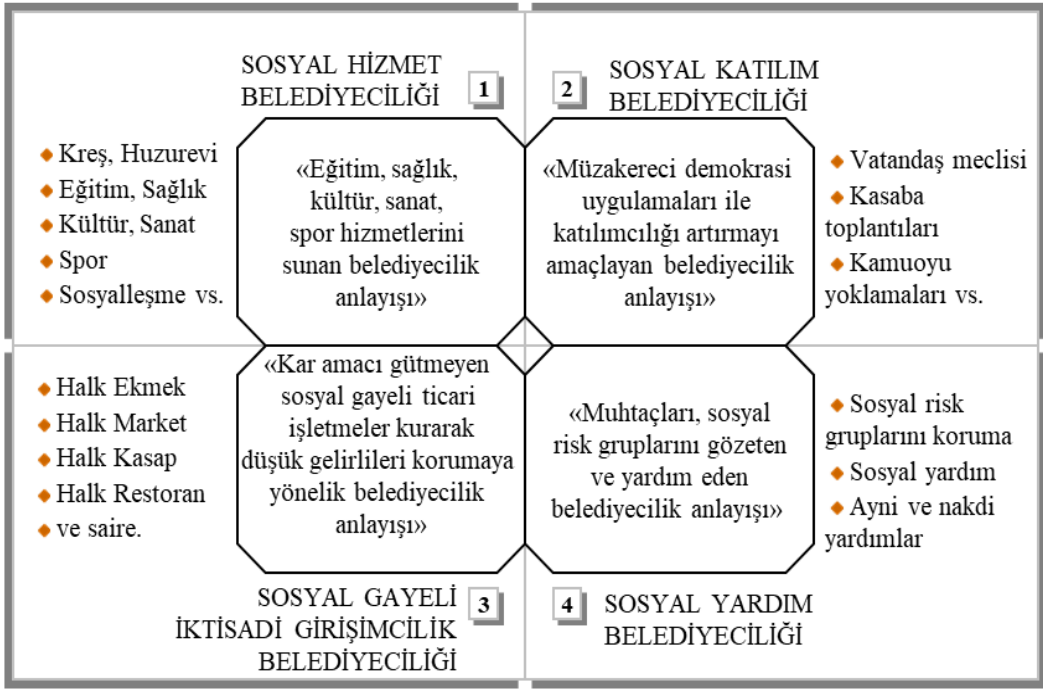
⁶ Bkz. Steinmetz, 1990; Kelly and Lobao, 2021; Kelly, 2024; Munger, 2004; Cochrane, 2004; Trydegård and Thorslund, 2010.

⁷ Sosyal refah devletinin amaçları ve araçları konusunda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Aktan ve Özkıvrak, 2008:30 vd.

belediyeciliği, (3) sosyal gayeli iktisadi girişimcilik belediyeciliği, (4) sosyal yardım belediyeciliği.

Geleneksel belediyecilik anlayışında hâkim olan “*altyapı hizmetleri*”nin yeni sosyal belediyecilik anlayışında “*sosyal hizmetler*”, “*sosyal gayeli iktisadi girişimcilik faaliyetleri*” ve “*sosyal yardımlar*” ile kabuk değiştirdiğini söyleyebiliriz. İlave olarak “*sosyal katılımcılık*” sosyal belediyecilik anlayışının temel direklerinden birisi olarak ele alınmaktadır. Bu dört ayrı türde ortaya çıkan yeni belediyecilik anlayışı “*sosyal belediyecilik*” olarak adlandırılabilir (Şekil-2).

Şekil-2: Geleneksel Belediyecilik Anlayışından Yeni Belediyeciliğe:
Sosyal Belediyecilik



Kaynak: Tarafımızca geliştirilmiştir.

Şekilden anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik anlayışında “*müzakereli demokrasi*” uygulamaları ile yerel halkın belediyecilik faaliyetlerine aktif olarak katılması görüşü hâkimdir. Yeni belediyecilik anlayışına “sosyal belediyecilik” adı verilmesinin asıl nedeni “sosyallik” boyutudur. Burada üç farklı türde “sosyallik” karşımıza çıkmaktadır. İlk önemli konu “sosyal hizmetlerin yerelleşmesi”dir. Bir

başka ifadeyle eğitim, sağlık, kültür, sanat ve spor alanlarında belediyelerin daha aktif bir görev üstlenerek bu türde sosyal hizmetleri sunmalarıdır. İkincisi sosyal yardım belediyeçiliğidir. Belediyelerin yoksulluk ve gelir eşitsizliği sorunlarının çözümüne yönelik olarak sosyal koruma, sosyal destek ve sosyal yardım faaliyetlerine ağırlık vermeleri gerektiği savunulmaktadır. Sosyal gayeli iktisadi girişimcilik ise yeni belediyeçilik anlayışının üçüncü kolunu ya da kolonunu oluşturmaktadır.

Tüm bu açıklamalarımızdan sonra asıl sorulması gereken soruyu şu şekilde soralım: Acaba yerel yönetimlerin geleneksel “altyapı hizmetleri” olarak tanımlanan klasik görev ve hizmet tanımından uzaklaşmaları ve “sosyallık” ilkesini temel olarak yukarıda belirtilen çerçevede geniş anlamda sosyal belediyeçilik yapmaları doğru mudur? Belediyeçilik nereye gitmektedir? Sosyal belediyeçiliğin doğru tanımı nedir? Sosyal belediyeçilik olarak ifade edilen fonksiyonların, görev ve yetki alanının kapsamı ve sınırları ne olmalıdır?

V. YERELLEŞTİRME ve YEREL ÖZERKLİĞİN TEHLİKELERİ ÜZERİNE

Muhtelif “*piyasa başarısızlığı*” nedenleri dolayısıyla özel kesim tarafından sunul(a)mayan ve/veya yeterince arz edilemeyen mal ve hizmetler kamu kesimi tarafından sunulur. Kamu ekonomisinde bazı mal ve hizmetler doğrudan merkezi idarenin sunması gereken türde mal ve hizmetlerdir. Dış güvenlik (savunma) hizmetleri, diplomasi hizmetleri, iç güvenlik (emniyet ve asayiş) hizmetleri, adalet ve yargı hizmetleri ve saire bu türden hizmetlerdir. İyi bir devlet yönetiminde piyasa ekonomisi tarafından daha etkin bir şekilde sunulabilecek olan özel mal ve hizmetlerin özel sektöre bırakılması ve devletin bu alanlarda müdahaleci değil, sadece düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi beklenir. Yine iyi bir devlet yönetiminde özellikleri gereği merkezi idare tarafından yürütülmesi gereken görev ve fonksiyonların dışında kalan hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde yerel idarelere aktarılması arzu edilir.

Devletin (merkezi devlet + yerel devlet) görev ve fonksiyonlarının özel kesime devredilmesi “*özelleştirme*”; merkezi devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde yerel idarelere devredilmesi ise “*yerelleştirme*” olarak adlandırılır. Bu yük aktarım mekanizmaları doğru bir şekilde dizayn edilirse o takdirde kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi daha etkin hizmetler sunmuş olur. Başka bir ifadeyle devlet ve piyasa arasında ve aynı zamanda merkezi devlet ve yerel idareler

arasında hizmet bölüşümünün doğru bir şekilde dizayn edilmesi her organizasyon ve yönetimin daha etkin çalışmasına imkân sağlamış olur.

Özelleştirme ve yerelleştirme reformlarının önündeki en büyük engel merkezi idarenin güç temerküzünden vazgeçmek istememesi ve faaliyetlerini sürekli olarak genişletme eğiliminde olmasıdır.

İkinci büyük mesele merkezi idarenin hangi türde mal ve hizmetleri yerel yönetimlere devretmesi, yani “idareler-arası hizmet bölüşümü”dür. İdareler arasında hizmet paylaşımının ana ilkeleri konusunda uzlaşma sağlanmaması ve bu bölüşümün anayasal kurallarının güvence altına alınmaması “çok başlı Leviathan” sorununun ortaya çıkmasına neden olur. Büyük Leviathan ve onun dışında kendi başına buyruk hareket eden yerel Leviathan’lar⁸ kamu ekonomisinde hizmetlerin etkin sunulması imkânını ortadan kaldırır ve kamu maliyesinde israf, savurganlık, hırsızlık ve yolsuzluk sorunlarını gündeme getirir. İşte bu yüzden ki, merkezi devlet ve yerel idareler arasında hizmet bölüşümünün (ve aynı zamanda kaynak bölüşümünün) yapılması gerekir. Yerel yönetimlerin görev ve hizmet tanımının açık olarak yapılmaması ve bu konuda bağlayıcı anayasal kuralların bulunmaması bu idarelerin de tıpkı merkezi devlette olduğu gibi büyümesine, genişlemesine ve netice olarak başarısız olmalarına neden olur.

Özetle ve sonuç olarak merkezi devletin büyümesi ve genişlemesinin ortaya çıkardığı sorunlar yerel devlet (yerel yönetim birimleri) için de aynen geçerlidir. Geleneksel hizmetlerini bile doğru ve etkin biçimde sürdürmekte zorlanan belediyelerin kontrolsüz biçimde faaliyetlerini ve hizmet alanlarını genişletmelerinin görünen maliyetleri dışında görünmeyen, beklenmeyen ve öngörülme maliyetlerinin mutlaka ama mutlaka hesaba katılması gerekir.

“Yerel özerklik” önemlidir, fakat “yerel keyfîlik” fevkalade ciddi sorunlar ortaya çıkarır. Bu çerçevede Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip

⁸ Bilindiği üzere özellikle Kamu Tercihi literatüründe Leviathan genel olarak devletin güç ve yetkilerinde, görev ve fonksiyonlarında büyüme ve genişlemeyi ifade etmek üzere eleştirel manada kullanılan bir kavramdır. Yerel yönetimlerin de merkezi yönetime benzer bir şekilde büyümesi literatürde “yerel Leviathan” olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda bkz. Zax, 1989; Craw, 2008; Campbell, 2004.

olacaklardır.” ifadesinin keyfilığe izin verecek şekilde asla yanlış yorumlanmaması gerekir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. Maddesinin ilk fıkrasında “*Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir*”⁹ ifadesi yer alır. Bu genel ifade yerel yönetimlerin faaliyetlerini ve hizmetlerini sürekli genişletmeleri sınırlayıcı bir tavsiye ifadesi değildir. Çoğunlukçu demokrasilerde yerel yönetimleri de eline geçiren siyasi iktidarlar kendi siyasi partilerinin başkanları tarafından yönetilen belediyelerinin mali ve hizmet alanlarını genişletirken; muhalefet partilerinin kazanmış oldukları belediyelerin ise elini ve kolunu bağlamak konusunda oldukça ceberut ve cimri davranabilirler.

VI. SONUÇ ve ÖNERİLER

Bugün en azından kendi ülkemizde onlarca değil, yüzlerce garabet belediyeçilik uygulaması “*sosyal belediyeçilik*” adı altında yürürlükte bulunmaktadır. Belediyelerin bakkal, manav, mandıra, lokanta açması, çayhane/kafeterya işletmesi, hamile kadınlara mama, bez desteği, zıbın takımı; yeni evlenenlere çeyiz paketi dağıtması ve saire uygulamalar sadece sınırlı sayıda örneklerden bir kaçıdır. Sahi bunlar belediyenin işi midir? Bu yapılanlar doğru mudur? Meseleye bir de bu zaviyelerden böyle bakmak gerekir.

Naçizane tavsiyem ve uyarım şudur: *Tahrib-i Garabet* veya *Harabat-ı Garabet* içerisinde olan belediyelerin bu içine düştükleri kötü durumdan kurtulmaları için mutlaka görev ve fonksiyonlarının doğru tayin edilmesi (rightsizing) ve daraltılması (downsizing) gerekir. Özel sektör tarafından daha etkin yapılacak hizmetler var ise yerelleştirmeden özelleştirmeye geçilmesi doğru bir tercihtir. Özelleştirmenin felsefesi ve rasyonelini doğru anlamak gerekir. Burada fevkalade önemli olan husus özelleştirme uygulamalarının belirli kişi ve grupların haksız zenginleşmesine yol açmaması, hırsızlık ve yolsuzluklara yol açmasına izin verilmemesidir.

Toplumcu belediyeçilik ya da kamucu belediyeçilik anlayışını tek doğru olarak görev sosyalist ideoloji ne kadar yanlışsa her türlü yerel hizmetin kontrolsüz bir şekilde özelleştirmesini savunan vahşi kapitalist ideoloji de o kadar yanlıştır.

⁹ (“*the basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute.*”)

Toplumcu belediyeçilik ya da kamucu belediyeçilik anlayışında dile getirilen “yeniden belediyeleştirme”nin her yönüyle yanlış olduğunu söylemek doğru değildir. Belediyeleştirme özelleştirmenin bir talan ve soyguna dönüşmesine haklı bir itirazdır. Bu çerçevede doğayı ve çevreyi korumayı amaçlayan, metalaştırma ve ticarileştirmeyi kutsayarak her alanda özel kesimin hakimiyetini ve tekelleşmesine karşı çıkan “*aktivist belediyeçilik*” eylemlerini de kesinlikle anarşist eğilimler olarak değerlendirmenin yanlış olduğu kanaatindeyim.

Yaklaşık 40 yıldan bu yana “*Kamu Tercihi*” (Public Choice) ve “*Anayasal İktisat*” (*Constitutional Economics*) alanlarında çalışmalar yürüten bir araştırmacı olarak doğru bir yerel yönetim modeli ve belediyeçilik anlayışı için aşağıdaki reform önerilerinin hayata geçirilmesinin önemli olduğunu düşünüyorum:

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında *hizmet bölüşümünün* ana kuralları mutlaka “*anayasal çerçeve*” içinde güvence altına alınmalıdır. Belediyelerin hangi hizmetleri yapabilecekleri, hangi hizmetleri yapamayacaklarının ayrıntılı adresi elbette anayasa değildir. Bununla birlikte hizmet bölüşümün çerçeve kuralları mutlaka anayasa içerisinde belirlemelidir.
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında *mali bölüşümün* ana kuralları mutlaka anayasal çerçeve içinde ele alınmalıdır. Yerel yönetimlerin özgür ve özerk (bağımsız) faaliyetlerini sürdürebilmeleri için kendilerine ait gelir kaynaklarının olması ve/ya merkezi idare gelirlerinden transfer edilecek payın anayasal güvence altına alınması gerekir.
- Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisini belirleyecek ve sınırlandıracak bir genel kural anayasa içerisinde mutlaka yer almalıdır.
- Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin belirli kişi ve gruplara sosyal ve iktisadi transferler yapmalarının çerçeve kurallarının da yine anayasada güvence altına alınması gerekir. “*Genellik ilkesi*” (generality principle) ve “*ayrımcılık yapılmaması ilkesi*” (nondiscrimination principle) esas alınarak anayasal bir Evrensel Temel Gelir (Demogrant) uygulaması anayasa

içerisinde garanti altına alınabilir.¹⁰ Böylece merkezi yönetimin ve belediyelerin keyfi sosyal transferleri engellenmiş olur.

Son söz: Devlet gerçek sahiplik (mülkiyet) kavramından uzak bir organizasyondur. Bu kilit kavram devletin etkin bir organizasyon olmamasının gerisinde yatan ana sebeptir. Devletin büyüğü (merkezi devlet) de küçüğü de (yerel yönetimler) kalite, verimlilik, etkinlik, düşük maliyet gibi temel performans göstergeleri açısından optimal hedeflerin çok gerisinde faaliyet gösterir. Merkezîyetçilik kötü bir yönetim modelidir, fakat bunun yerine ikame edilecek olan adem-i merkezîyetçilik eğer faaliyet alanları, sınırları ve denetim mekanizmaları iyi belirlenmediği takdirde en az merkezi yönetim kadar israf ve savurganlıklara, etkinsizliklere, hırsızlık ve yolsuzluklara eğilimlidir.

Belediyelerin görev ve faaliyet alanlarının, güç ve yetkilerinin mutlaka anayasada açık hükümlerle sınırlandırılması gerekir. Popülist, paternalist ve partizan “sosyal belediyecilik” anlayışının bizi götüreceği yer *Tahrib-i Garabet* veya *Harabat-ı Garabet*’ten başka bir şey olmayacaktır.

Kaynaklar

Agustin, O.G. (2020). “New Municipalism as Spacefor Solidarity”. Soundings 74, pp. 54–67

Aktan C.C. ve Ö. Özkıvrak, (2008). Sosyal Refah Devleti, Ankara: Okutan Yayınları.

Aktan, C. C., & Öksüz, M. (2025). “Optimal Demogrant: James M. Buchanan’ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal “Sosyal Transfer Harcaması Kuralı” Önerisi”. Biga İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(1), 1-13.

¹⁰ Altını çizerek şu önerimi burada tekrar not etmek isterim. Genellik ilkesini ihlal etmeden herkese Evrensel Temel Gelir ilkesi temelinde kişi başına parasal gelir sağlayacak bir optimal sosyal transfer kuralının anayasa içerisinde belirlenmesi gerektiğini savunuyorum. “Fakir-fukara-guraba”yı popülist sosyal yardımlara muhtaç etmek yerine herkesin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınması ve herkese asgari bir “demogrant” (yıllık kişi başına gelir) tahsis edilmesinin çok daha doğru bir yol olduğuna inanıyorum. Bu konuda bkz. Aktan ve Öksüz, 2025.

Batuman, B. (2010). “Toplumcu Bir Belediyecilik Modeli: “Yeni Belediyecilik Hareketi” 1973–1977”, Mülkiye Dergisi, 34 (266): 223-241.

Baykan, B. G. (2023). “Türkiye’de Aktivist Belediyecilik”. Alternatif Politika, 15(2), 240-263.

Bayramoğlu, S. (2015). Toplumcu Belediye Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi, İstanbul: Nota Bene Yayınları.

Bianchi, I. (2025). “The Democratising Capacity Of New Municipalism: Beyond Direct Democracy In Public–Common Partnerships”. Policy & Politics, 53(2), 403-422.

Bookchin M. (1987). The Rise of Urbanization and the Decline of Citizenship. San Francisco, CA: Sierra Club Books.

Bookchin M. (2015). The Next Revolution: Popular Assemblies and the Promise of Direct Democracy. London: Verso.

Bookchin, M. (1999a), Toplumu Yeniden Kurmak, (Çev. K. Şahin), İstanbul: Metis Yayınları.

Bookchin, M. (1999b), Kentsiz Kentleşme; Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü, (Çev. B. Özyalçın), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Campbell, R.J. (2004). “Leviathan And Fiscal Illusion in Local Government Overlapping Jurisdictions”. Public Choice 120:301-29.

Cochrane, A. (2004). “Modernisation, Managerialism and the Culture Wars: Reshaping the Local Welfare State in England”. Local Government Studies, 30(4), 481–496.

Craw, M. (2008). “Taming The Local Leviathan: Institutional And Economic Constraints On Municipal Budgets”. Urban Affairs Review, 43(5), 663-690.

Güler, M. (2004). Türkiye’de Toplumcu Belediyecilik Anlayışının Evrimi, AÜ SBE, Doktora Tezi.

Janoschka, M. & M. Fabiola (2021). “New Municipalism Action or Urban Neoliberalisation Reloaded? An Analysis of Governance Change, Stability and Path Dependence in Madrid (2015-2019)”, *Urban Studies*, 58 (13): 2814-2830.

Joy, M. and Vogel, R.K. (2021) “Beyond Neoliberalism: City”, *Urban Affairs Review*, 57(5): 1372–409.

Joy, M. and Vogel, R.K. (2022) “A Future Research Agenda For Transformational Urban Policy Studies”, *Policy & Politics*, 50(3): 384–402.

Kamalak, İ. ve Gül, H. (ed). (2009). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)*, İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Kelly, P. (2024). “The Local Welfare State and Differences in Racialized Poverty”. *The Sociological Quarterly*, 66(1), 77–100.

Kelly, P. and L. Lobao. (2021). “Whose Need Matters?: The Local Welfare State, Poverty, and Variation in US Counties’ Social Service Provisioning.” *Social Currents* 8(6): 556–905.;

Kılavuz, F. & Yüksel, C. (2017). “Yerel Yönetimler Maliyesi Çerçevesinde Toplumcu Belediyecilik: Fatsa ve Ovacık Örneği”, *Toplum ve Demokrasi*, 11 (23), Ocak-Haziran, s. 121-138.

Leopold, E. & D. A. McDonald (2021). “Municipal Socialism Then and Now”, *Third World Quarterly*. 33 (10): 1837-1853.

Munger, F.W. (2004). "Beyond Welfare Reform: Can We Reform: Can We Build A Local Welfare State? e State?", 44 *Santa Clara Law Review*. 999.

Roth, L., Russell, B., & Thompson, M. (2023). “Politicising Proximity: Radical Municipalism As A Strategy in Crisis”. *Urban Studies*, 60(11), 2009-2035.

Russell, B. (2019). “Beyond the Local Trap: New Municipalism And The Rise Of The Fearless Cities”, *Antipode*, 51(3): 989–1010.

Russell, B., Milburn, K. and Heron, K. (2022). “Strategies For A New Municipalism: Public–Common Partnerships Against The New Enclosures”, *Urban Studies*, 60(11): 2133–57. doi: 10.1177/00420980221094700

Sareen, S., & Waagsaether, K. L. (2023). “New Municipalism And The Governance Of Urban Transitions To Sustainability”. *Urban Studies*, 60(11), 2271–2289.

Sezgin, S. ve T. Canbulut (2021). *Toplumcu Belediyecilik: 1970’lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Shelley, C. (2022). “Murray Bookchin and The Value Of Democratic Municipalism”. *European Journal of Political Theory*, 23(2), 224-245.

Steinmetz, G. (1990). “The Local Welfare State: Two Strategies for Social Domination in Urban Imperial Germany.” *American Sociological Review* 55, no. 6 (1990): 891–911.

Thompson, M. (2020). “What’s So New About New Municipalism?”, *Progress in Human Geography*, 45(2), 317-342.

Thompson, M., Nowak, V., Southern, A., Davies, J., & Furnedge, P. (2020). “Re-Grounding The City With Polanyi: From Urban Entrepreneurialism To Entrepreneurial Municipalism”. *Environment and Planning A*, 52(6), 1171-1194.

Trydegard, G. and M. Thorslund (2010). "One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care", *Social Policy & Administration* 44(4):495 - 511.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) (2014) *Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye*, Ankara: Memleket Yayınları.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) (2013) *Piyasaya Toplumcu Belediyecilik Bildirgesi* (2013). Ankara: YAYED Yayını. <https://yayed.org.tr/>

Yıldırım, S. (2013a). *Yeni Toplumcu Belediyecilik Üstüne*, Ankara: Çankaya Belediyesi , Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yayını.

Yıldırım, S. (2013b). Türkiye’de Toplumcu Belediyecilik 1973-1980. Ankara: Çankaya Belediyesi , Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yayını.

Zax, J.S. (1989). “Is There A Leviathan İn Your Neighborhood?”, American Economic Review 79 (3): 560-67.