

AMME İDARESİ

Dergisi

Cilt: 59

Sayı: 1

Mart 2026

Sultan Deniz KÜÇÜKER

Atina'da Klasik Dönem Oligarşi Darbeleri,
Geçiş Dönemi Adaleti ve Mahkemeler

Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL

Dijital Bürokrasi Dönüşümünde Açık Devlet
Verisi ve Vatandaş Katılımı: Amaçlar, Roller,
Belirleyiciler ve Sınırlılıklar

Hakan UZUN
Reha BAYANSAR

Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Karar Alma
Kısıtları: Ampirik Bulgular ve Politika Önerileri

Selin ERTÜRK ATABEY

Merkezi-Yerel Dengeyi Yeniden Kurmak:
Türkiye'de İdareler Arası Görev ve Gelir
Bölüşümü Üzerine Kuramsal ve Karşılaştırmalı
Bir İnceleme

Murat YILDIZ

Türk Hukuk Sisteminde Bir Reform Girişimi:
"Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu"
ve Faaliyetleri



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt 59, Sayı 1, Mart 2026

ISSN 1300 – 1795

Sahibi

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi adına Prof. Dr. Mehmet Naci BOSTANCI

Yazı İşleri Müdürü ve Başeditör

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Editör Yardımcıları

Dr. Öğr. Üyesi Serhat Celal BİRDAL

Dr. Gülbahar TÜRKMENOĞLU

Editör Kurulu

- ◆ Prof. Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK (Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri Alan Editörü)
- ◆ Prof. Dr. Mustafa ALTUNOĞLU (Siyaset Bilimi ve Siyasal Düşünceler Alan Editörü)
- ◆ Doç. Dr. Ozan ZENGİN (Genel Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları Alan Editörü)
- ◆ Dr. Öğr. Üyesi Serhat Celal BİRDAL (Kamu Hukuku ve Devlet Teorileri Alan Editörü)
- ◆ Dr. Gülbahar TÜRKMENOĞLU (Yönetim Bilimleri Alan Editörü)
- ◆ Prof. Dr. Uğur SADIOĞLU (Dil Editörü)
- ◆ Doç. Dr. Cihat ERBİL (Yabancı Dil Editörü)

Yayın İdare Adresi

Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü
85. Cad. No: 8 Yücetepe / ANKARA

Yayının Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Şekli

3 Aylık – Türkçe ve İngilizce

Baskı

Mebid Eğitim Danışmanlık Yay. Org. Tic. Ltd. Şti.
Cevizlidere Mah. 1208. Cad. No: 12/1Balgat / ANKARA

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN
Prof. Dr. Yaşar SALİHPAŞAOĞLU
Prof. Dr. Mustafa ALTUNOĞLU
Prof. Dr. Hikmet ÖZDEMİR
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

“*Amme İdaresi Dergisi*, iki hakemli, uluslararası bir yayındır. Yılda dört sayı (Mart, Haziran, Eylül, Aralık) yayınlanmaktadır. Yayın Dili Türkçe ve İngilizcedir

1968 yılından beri düzenli olarak yayınlanan *Amme İdaresi Dergisi*, Social Sciences Citation Index (SSCI) ile TÜBİTAK-ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanında ve TR Dizin’de taranmaktadır.

Amme İdaresi Dergisi’nde yayınlanan çalışmalar, yazarlarının kişisel görüşlerini yansıtır.

Yayınlanan makaleler kaynak gösterilerek kullanılabilir. ”

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniversitesi

Prof. Dr. Haluk ALKAN, İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY, Özyeğin Üniversitesi

Prof. Dr. Halil BERKTAY, İbn Haldun Üniversitesi

Prof. Dr. Geert BOUCKAERT, IIAS

Prof. Dr. İsmail COŞKUN, İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK, Polis Akademisi

Prof. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER, ODTÜ

Prof. Dr. H. Aliyar DEMİRCİ, Pamukkale Üniversitesi

Prof. Dr. Tanel DEMİREL, Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Françoise DREYFUS, Sorbonne Üniversitesi

Prof. Dr. Fatih DUMAN, Hitit Üniversitesi

Prof. Dr. Musa EKEN, Sakarya Üniversitesi

Prof. Dr. Suraiya FAROQHI, İbn Haldun Üniversitesi

Prof. Dr. M. Şükrü HANIOĞLU, Princeton University

Prof. Dr. Metin HEPER, Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Eyyüp Günay İSBİR, İstanbul Aydın Üniversitesi

Prof. Dr. Mustafa Çağatay OKUTAN, Karadeniz Teknik Ü.

Prof. Dr. İlber ORTAYLI, MEF Üniversitesi

Prof. Dr. İzzet ÖZGENÇ, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Bekir Berat ÖZİPEK, İstanbul Medipol Üniv.

Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU, Yakın Doğu Üniversitesi

Prof. Dr. Ali Yaşar SARIBAY, Uludağ Üniversitesi

Prof. Dr. Yasemin SEBECZEK, University of Cambridge

Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Hacettepe Üniv.

Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN, Lefke Avrupa Üniversitesi

Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Yusuf TEKİN, Milli Eğitim Bakanlığı

Prof. Dr. H. Bahadır TÜRK, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.

Prof. Dr. Hasan YAYLI, Kırıkkale Üniversitesi

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN, Ankara Üniversitesi

AMME İDARESİ Dergisi

59/1 Mart 2026

- Sultan Deniz KÜÇÜKER **1** Atina'da Klasik Dönem Oligarşi Darbeleri,
Geçiş Dönemi Adaleti ve Mahkemeler
Araştırma Makalesi
- Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL **25** Dijital Bürokrasi Dönüşümünde Açık Devlet
Verisi ve Vatandaş Katılımı: Amaçlar, Roller,
Belirleyiciler ve Sınırlılıklar
Araştırma Makalesi
- Hakan UZUN **53** Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Karar Alma
Reha BAYANSAR Kısıtları: Ampirik Bulgular ve Politika
Önerileri
Araştırma Makalesi
- Selin ERTÜRK ATABEY **83** Merkezi-Yerel Dengeyi Yeniden Kurmak:
Türkiye'de İdareler Arası Görev ve Gelir
Bölüşümü Üzerine Kuramsal ve Karşılaştırmalı
Bir İnceleme
Araştırma Makalesi
- Murat YILDIZ **113** Türk Hukuk Sisteminde Bir Reform Girişimi:
“Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu”
ve Faaliyetleri
Araştırma Makalesi

Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında yayınlanır.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Yüce-tepe Mah. 85. Cad. No:8
Çankaya Ankara

AMME İDARESİ Dergisi

59/1 Mart 2026

- Sultan Deniz KÜÇÜKER **1** Oligarchic Coups, Transitional Justice, and the Courts in Classical Athens
Research Article
- Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL **25** Open Government Data and Citizen Participation in Digital Bureaucracy Transformation: Objectives, Roles, Determinants and Limitations
Research Article
- Hakan UZUN **53** Decision-Making Constraints of Public Managers in Türkiye: Empirical Evidence and Policy Proposals
Reha BAYANSAR
Research Article
- Selin ERTÜRK ATABEY **83** Rebalancing the Central–Local Nexus: A Theoretical and Comparative Analysis of Intergovernmental Assignment of Functions and Revenue Sharing in Türkiye
Research Article
- Murat YILDIZ **113** A Reform Initiative in the Turkish Legal System: "The Commission for Screening Anti-Democratic Laws" and Its Activities
Research Article

Published quarterly in March, June, September and December.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Yücetepe Mah. 85. Cad. No:8

Çankaya Ankara

Atina'da Klasik Dönem Oligarşi Darbeleri, Geçiş Dönemi Adaleti ve Mahkemeler

Sultan Deniz KÜÇÜKER*

Öz: Tarih boyunca devletlerin yaşadığı siyasal kırılmalar, yalnızca ortaya çıktıkları dönemi etkilemekle kalmamış, aynı zamanda sonraki kuşakların siyasal kültüründe de kalıcı izler bırakmıştır. Bu nedenle geçmişteki siyasal süreçler, çağdaş politikaların sürdürülebilirliğini, hukuki düzenlemelerin meşruiyetini ve toplumsal etkilerini değerlendirmek açısından önemli bir referans alanı sunar. Bu tarihsel birikim, otoriter rejimlerden demokratik rejimlere geçiş süreçlerinde devletlerin yaşadıkları tecrübeler ve devlet ile yurttaş arasındaki ilişkilerin güven, hukuk ve karşılıklı sorumluluk temelinde yeniden inşa edilmesi hedefi doğrultusunda oluşturulan geçiş dönemi adaletine dair örneklerin varlığına da tanıklık etmektedir. Geçiş dönemi adaletine ilişkin iyi belgelenmiş modern örneklerin yanı sıra, Atina'da Otuzlar Hükümeti'nin devrilmesinin ardından yürürlüğe konan genel af düzenlemesi, tarihte bilinçli bir geçiş dönemi adaleti politikasının belgelenmiş ilk örneği olarak öne çıkar. Bu ilk örnek makalenin ana temasını oluşturmakla birlikte, öncesinde Atina'da MÖ 411 ve MÖ 404 yıllarında gerçekleşen oligarşi darbelerine dair tarihî veriler ele alınmakta ve bu siyasal kırılmaların MÖ 403'teki genel af sürecinin arka planını nasıl şekillendirdiği ortaya konmaktadır. Genel affa dair hukuki çerçeve antik yazarların tanıklığında belirlendikten sonra ise dönemin yargı pratikleri özellikle hatip Lysias'ın Atina mahkemelerinde sunulmak üzere hazırladığı adli söylevleri üzerinden incelenerek bu hukuki düzenlemenin pratikte nasıl işletildiği, siyasal alana nasıl yansıtıldığı ve Otuzlar Hükümeti döneminde yaşananların toplumsal ve siyasal kültüre etkileri analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Oligarşi, Genel Af, Atina Mahkemeleri, Kamu Yönetimi

Oligarchic Coups, Transitional Justice, and the Courts in Classical Athens

Abstract: Throughout history, political upheavals have shaped both their immediate contexts and the political culture of later generations. Consequently, past political processes provide a crucial reference for assessing the sustainability of contemporary

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Tarih Bölümü, sdkucuker@ankara.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-9949-6805

Makale Geliş Tarihi: 19.12.2025

Makale Kabul Tarihi: 24.03.2026

policies, the legitimacy of legal norms, and their societal impact. This historical legacy is also reflected in the experiences of states transitioning from authoritarian to democratic regimes, highlighting the role of transitional justice mechanisms aimed at rebuilding state-citizen relations on the basis of trust, law, and mutual responsibility. Alongside well-documented modern examples of transitional justice, the general amnesty enacted in Athens following the fall of the Thirty Tyrants stands out as the earliest recorded instance of a deliberate transitional justice policy. This case constitutes the central focus of the study. Prior to this, historical data on the oligarchic coups of 411 and 404 BCE are examined to demonstrate how these political disruptions shaped the background of the 403 BCE general amnesty. After establishing the legal framework of the amnesty through ancient testimony, the period's judicial practices are analyzed directly through Lysias' forensic speeches, revealing how this legal arrangement operated in practice, how it was reflected in the political sphere, and how the experiences of the Thirty's regime shaped Athenian social and political culture.

Keywords: *Oligarchy, Amnesty, Athenian Courts, Public Administration*

Giriş: MÖ 411 ve MÖ 404 Yıllarında Atina'da Oligarşi Hükümetleri

Atina demokrasisi, özellikle Attika-Delos Deniz Birliği'nin kurulması ve devletin imparatorluk niteliğini kazanmaya başlamasıyla birlikte, sağladığı fırsatlar sayesinde geniş halk kitlelerinden destek görmüştür. Peloponneos Savaşı sırasında Atina'nın Sicilya Seferi'nde uğradığı ağır yenilgi (MÖ 415-413) ise toplumdaki kırılmaların başlangıcı olarak görünür (Hansen, 1999: 40). Bunun hemen ardından Sparta'nın, Attika'daki ana ulaşım yollarından birini denetim altına alan Dekeleia Kalesi'ni işgal etmesi, Atina'nın kırsal alanlara erişimini büyük ölçüde kısıtlamış; tarımsal üretimi ve doğal kaynaklara ulaşımı zayıflatmıştır. Bu durum, özellikle mülk sahibi ve üretici sınıfların ciddi ekonomik kayıplara uğramasına ve ticari faaliyetlerin aksamasına yol açmıştır (Thukydides 7.27).¹ Ortaya çıkan ekonomik baskı, Atinalı elitlerin çıkarlarını doğrudan tehdit etmiş; bunun sonucunda *dēmos* egemenliği kısa süre içinde iki kez oligarşik hizipler tarafından devrilmiştir.

Sicilya'daki bozgunun ardından Atina'nın içine sürüklendiği krizlerin sorumluluğu, büyük ölçüde halk meclisinin ivedilikle aldığı kararlara yüklenmiştir. Bu durumu engellemek ve yönetimin işleyişini hızlandırmak amacıyla, MÖ 413 yılında on kişiden oluşan bir danışma kurulu (*probouloi*) oluşturulmuştur. Bu kurul, halk meclisine sunulacak kararları önceden görüşüp olgunlaştırmakla görevlendirilmiş, böylece demokrasinin etkisi fiilen daraltılmıştır. İzleyen dönemde, oligarşik hiziplerin yönlendirmesiyle MÖ

¹ Bu çalışmada eskiçağ kaynaklarına yapılan atıflar, modern çevirilerin sayfa numaralarına değil; çeviriden, baskıdan ve dilden bağımsız, uluslararası ve disiplinler arası olarak kabul edilmiş tek referans sistemi olan metnin iç yapısına dayalı numaralandırmaya dayandırılmaktadır. Bu yöntemle yapılan atıflar, eserlere ilişkin hangi çeviri kullanılırsa kullanılsın metnin aynı pasajına karşılık gelerek farklı çeviri ve baskılar arasında geçerliliğini korumakta ve bu yönüyle akademik açıdan zorunlu bir standart olarak kabul edilmektedir.

411'de olağanüstü toplanan halk meclisi sırasında, meclise katılım ekonomik yeterliliğe sahip 5000 yurttaşla sınırlandırılmış ve yürütme yetkisi Dörtüyzler Hükümeti'ne devredilmiştir. Halk Meclisi bundan böyle yalnızca yeni hükümetin gerekli gördüğü durumlarda toplanacaktır. Ayrıca *graphē paranomōn* yasası da yürürlükten kaldırılmıştır (Thukydides 8.67). Bu düzenleme, yasadışı eylemleri ihbar etme ve yasal olarak denetleme mekanizmasını ortadan kaldırarak, o güne kadar kabul edilemez sayılan bir rejim değişikliğinin önünü açmış ve demokrasiye karşı hareket edenlere fiilen sınırsız bir özgürlük tanımıştır (Sebastiani, 2018: 502). Gelişmelerin ardından Dörtüyzler Hükümeti'nin üyeleri, yüz yirmi paralı korumayla birlikte ve silahlı olarak senatonun toplantı salonuna girmiş, yönetimi fiilen ele geçirmiştir (Thukydides 8.69.4).

Bu süreçte Sparta, Sicilya'daki zaferine rağmen Atina'ya son darbeyi indirip savaşı kesin olarak bitirecek güçten yoksundur. Öte yandan Persler, Sparta'nın yanında devreye girerek Samos (Sisam Adası) dışında tüm Ionia üzerinde denetim sağlamıştır. Bundan böyle Samos, Atina'daki oligarşik yönetimler döneminde Atinalı demokratların toplanma mevkii haline gelir. Nitekim MÖ 411 yılındaki gelişmelerin hemen ardından, Thrasybulos gibi önde gelen komutanların öncülüğünde çok sayıda Atinalı yurttaş Samos'ta bir araya gelerek Atina'daki darbeye karşı muhalefeti burada örgütlemiştir. Ayrıca bu ilk darbe hükümetinin içinde aşırı görüşlü bir kesim olduğu gibi *dēmos* ile doğrudan çatışmadan kaçınmayı tercih eden ılımlı bir grup da bulunmaktadır. Aşırılar, Atina'nın bütünüyle Sparta'nın siyasi yörüngesine girmesini savunurken, ılımlılar Sparta ile eşitlikçi olmayan herhangi bir anlaşmaya karşı durmuşlardır (Bettalli, 2012: 126-127). Farklı görüşü savunan bu iki tarafa ek olarak Dörtüyzler Hükümeti üyelerinden Theramenes ve Aristokrates gibi bazı kişiler de hükümetteki rollerini yetersiz bulmuş ve yönetimde daha etkin bir konum talep etmişlerdir (Lysias 12.66).

Atina'nın ilk darbe hükümeti içinde bu ayrılıklar mevcutken, donanmanın önce Euboa'da (Eğriboz) yenilgiye uğraması ve ardından Boğazlar üzerindeki denetimin kaybedilmesi, Dörtüyzler Hükümeti'nin çöküşünü hızlandırmış ve yaklaşık dört ay gibi kısa bir sürede bu yönetim sona ermiştir (Hansen, 1999: 40). Darbenin ardından halk, uzun bir aradan sonra ilk kez Pnyks Tepesi'nde toplanmış, burada Dörtüyzler görevden alınmış ve yürütme yetkisinin, tüm üyelerinin kendi askeri zırhını temin edenlerden oluştuğu Beşbinler Meclisi'ne devredilmesine karar verilmiştir. Ayrıca, Alkibiades ve diğer sürgünlerin geri çağrılmasına da karar verilmiş ve onlardan Samos kampındaki askeri çabalara aktif olarak katılmaları istenmiştir (Thukydides 8.97). Bu süreç, Samos'ta konuşlu deniz filusunun katılımı ile Alkibiades'in siyasi ve askeri yönlendirmesi sayesinde Atina'nın önceki felaketlerin yarattığı yıkımdan toparlanmasını ve demokratik yönetimin yeniden güç kazanmasını sağlamıştır. Thukydides'in belirttiğine göre, bu dönemde toplanan meclisler ve seçilen yasama organları aracılığıyla yüksek ve düşük sınıfların dengeli bir biçimde birleştirilmesi,

Atinalılara önceki felaketlerden sonra en istikrarlı ve etkin demokratik yönetimi yaşama olanağı sağlamıştır (Thukydides 8.97.2).

Gelişmelerin ardından Atina donanmasının yeniden bazı önemli başarılar elde ettiği görülür. Özellikle MÖ 410 yılında Spartalılara karşı Kyzikos'ta (Erdek yakınlarında) kazanılan zafer, Atina'ya tahıl taşıyan deniz yollarının güvenliğini sağlaması bakımından kritik bir öneme sahiptir. Ancak denizlerdeki bu başarılar uzun süreli olmaz. Pers desteğini sağlayan Spartalı komutan Lysandros, MÖ 405 yılında Pontos'tan Atina'ya giden tahıl gemilerinin yolunu kesmeye çalıştığında durum kesin bir şekilde değişir. Gelibolu Yarımadası'nın doğu kıyısında bulunan Aigospotamoi'da yapılan savaşta Atina filosu kesin olarak ortadan kaldırılır. Devamında Lysandros, Atina'nın Pire Limanı karşısında demirleyerek ticaret gemilerinin girişini engeller. Ne var ki Atina hemen teslim olmayı reddeder ve Theramenes önderliğinde diplomatik girişimlerde bulunur. Ancak açlıkla karşı karşıya kalıp direnci giderek tükenince Sparta'nın ileri sürdüğü koşulları kabul etmek zorunda kalır (Ksenophon, *Hellenika* 2.1-2).

MÖ 411 yılında gerçekleştirilen ilk darbe ile ortaya çıkan kopuş, azınlık ile çoğunluk arasındaki iç çatışmalarla geçen sürecin başlangıç noktasını oluşturur. Ostwald (2009: 41-43), iç siyasette başlayan bu kopuşun terminolojiye de yansıdığını vurgular: Öyle ki oligarşi ve demokrasi terimleri, artık yalnızca yönetim biçimlerini değil, aynı zamanda siyasi tarafları ve ideolojik eğilimleri ifade eder hâle gelmiştir. Türkçede 'oligarşi yanlısı' veya 'demokrasi yanlısı' gibi açıklayıcı ifadelerle aktarılan, eski Yunanca *oligarkhikos* (ὀλιγαρχικός) ve *dēmokratikos* (δημοκρατικός) sıfatları da bu iki terimden türemiş ve ideolojik karşıtlığı ifade etmek için ilk defa MÖ 5. yüzyılın sonlarında kullanılmıştır. Bunlardan *oligarkhikos*, Thukydides (6.60.1) ve Andokides (4.16) metinlerinde ilk kez görüldüğü bağlamda, Atina'da MÖ 411'de tesis edilen bu siyasal rejime işaret etmektedir. Terimlerin kullanımına ilişkin bu durum, oligarşi ve demokrasi yönetim biçimleri arasındaki farklılıkların MÖ 5. yüzyılın erken dönemlerinde fark edilmiş olmasına karşın, ancak yüzyılın sonlarına doğru *polis*'lerde iç çatışmalara, bölünmelere yol açacak ölçüde ideolojik bir nitelik kazanmaya başladığını göstermektedir.

MÖ 404 yılında Atina'nın teslimiyetinin ardından Sparta, kenti tamamen yok etmek yerine kendisiyle iş birliği yapacak, demokrasi karşıtı Atinalı seçkinlerden oluşan dar bir oligarşi yönetiminin kurulmasını desteklemiştir (Hansen, 1999: 41-42). Atina'da bu yönetimin kurulmasına ilişkin yapılan meclis görüşmelerine Spartalı komutan Lysandros'un da bizzat katıldığı ve söz alarak Atinalıları tümüyle ortadan kaldırmakla tehdit edecek kadar sert bir tutum sergilediği kaynaklara yansır. Hatta o esnada halk meclisinde bulunanlardan bazılarının komplo ve dayatmayı idrak etmesine rağmen sessiz kaldığı, bazılarının da devletin aleyhinde bir oylamaya katılmamak için oradan ayrıldığı konu edilmektedir (Lysias 12.74-75). Geri kalanlar, zaten Otuzlar Hükümeti'nin kurulması lehine oy kullananlardır. Anlaşma koşullarına bağlı olarak bu süreçte

Atina'nın uzun surları ve Pire Limanı'nı çevreleyen surlar da derhal yıkılmıştır (Ksenophon, *Hellenika* 2.3.11).

Tarihçi Ksenophon (*Hellenika* 2.3.2), çoğu Dört yüzler Hükümeti içinde de görev almış otuz kişiden oluşan bu yeni hükümette görev alanların kimler olduğunu konu etmektedir. Otuzlar Hükümeti içindeki en etkin lider, Platon'un amcası olan Kritias'tır. Sparta dayatması ile Atina'da kurulan bu yeni hükümet, egemenliğini sürdürmek için de dış desteğe bağımlı olmuştur (Sebastiani, 2018: 494). Öyle ki Otuzlar Hükümeti'nin kurulmasının ardından Spartalı komutan Lysandros, Atina'ya yedi yüz kişilik bir garnizon sevk etmiş ve bu garnizon, Atina akropolüne yerleştirilmiştir. Ayrıca bu hükümetin daha sonra Spartalılardan aldığı 100 *talanton* tutarındaki borç da kaynaklara yansımıştır (Isokrates 7.68; Demosthenes 20.11-12).

Otuzlar Hükümeti, Sparta garnizonunun sağladığı destekle, sahte suçlamalara ve yargısız infazlara dayanan sistematik bir şiddet politikası yürütmüştür. Yönetimin özellikle mali kaynak sağlama ihtiyacının, bu politikanın merkezinde yer aldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, mallarına el koymak amacıyla yaklaşık 1500 yurttaş idam ettikleri (Isokrates 20.11), benzer şekilde çoğu varlıklı olan göçmenleri de hedef aldıkları (Lysias 12.6) kayıtlara yansır. Ayrıca rejim, kendi yönetimini güvence altına almak amacıyla sadece sadık gördükleri kişilerden oluşan üç bin kişilik sınırlı bir yurttaş listesi hazırlanmış, bu listenin dışında kalan tüm Atinalılar ise yurtlarından sürülmüştür (Lysias 12.5-7; Ksenophon, *Hellenika* 2.3.18-4.1). Otuzların bu tutumu, tam yurttaşlık haklarının yalnızca dar bir seçkin kesime tanındığı, geri kalanların ise ikinci sınıf konuma itildiği Sparta benzeri bir düzen kurmayı amaçladıkları şeklinde yorumlanır (Lanni, 2010: 557). Devamında Otuzlar Hükümeti geniş çaplı tasfiyeler ile yetinmemiş, yönetimleri sırasında tüm surlar yıkılmış, donanma gemileri düşmana teslim edilmiş, tersane bütünüyle tahrip edilmiştir (Lysias 13.46). Bu eylemleri nedeniyle Otuzlar Hükümeti'nin Atina'ya adeta bir düşman gibi davrandığı ve onu tutsak aldığı izlenimi tarihî kayıtlara yansır (Lysias 12.38-39,51). Hatta Otuzlar Hükümeti'nin Atina surlarını Spartalıların emriyle değil, kendi iktidarlarını kalıcı hale getireceklerini düşündükleri için yıktıkları dahi düşünülmüştür (Lysias 12.40). Bu dönem, Atina toplumu üzerinde derin ve kalıcı bir hafıza yarısı bırakmıştır.

Otuzlar Hükümeti, bunca şiddet kampanyası yürütürken kendi içlerinden Theramenes, sadece bu politikalara karşı uyarıda bulundu diye ölümle cezalandırılır. Zira aslında asıl korkuları, yurttaşların Theramenes'in çevresinde toplanmalarıdır. Ne var ki Theramenes'i öldürmeleri, korkularına çare olmaz. Devamında sürgün demokratlar ve destekçileri, Thrasybulos liderliğinde Boiotia sınırından Attika'ya sızar, Atina'dan yaklaşık yirmi kilometre uzaklıktaki Phyle Kalesi'ni ele geçirmeyi başarırlar. Otuzlar Hükümeti'nin şiddet eylemlerine duyulan öfke, Thrasybulos liderliğindeki direniş hareketinin kent içinden de destek bulmasını sağlamış ve bunlar, sayısı bine ulaşan bir kuvvetle Phyle'den Pire'ye girmişlerdir (Ksenophon, *Hellenika* 2.3.15-2.4.10). Otuzlar ise Sparta

garnizonundan aldıkları destekle demokratlara karşı savaşa da Atina'nın Pire Limanı bölgesinin kuzeyindeki Munykha tepesinde yapılan savaşta Kritias öldürülmüştür. Kritias'ın öldürülmesiyle Otuzlar Hükümeti ölümcül bir darbe alır (MÖ 403 Şubat) (Atkinson, 1999: 6). Bundan böyle Pire Liman bölgesi, Atinalılar için bir sembol olarak kalacaktır. Demokrasinin gelişiminin Atina'nın deniz gücündeki yükselişle bağlantılı olması ve bu dönemde oligarşiye karşı direniş hareketlerinin özellikle Pire merkezli yürütülmesi nedeniyle Aristoteles (*Politika* 1303b10-12), Pire halkını yönetim merkezindeki Atinalılara göre 'daha demokratik' olarak nitelendirir (Wolpert, 2002: 45).

Devamında ortamın yatışması ise zaman alır. Zira Otuzlar Hükümeti yenilmiş olsa da demokrasi tarafındakiler, iç çatışma (*statis*) sonrası bir anlaşma zemininde buluşabilmek amacıyla Otuzlar Hükümeti üyeleri ve destekçilerinin çekip gitmesine izin verirler (Lysias 12.53-54). İlimli kabul edilen yurttaşlar arasından, her kabileden (*phylē*) bir temsilcinin seçilmesiyle on kişilik geçici bir konsey oluşturulur (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 38.1; Lysias 12.55-57). Ancak bu konsey, Pire'deki sürgün demokrasi yanlılarıyla uzlaşmak yerine, Atina'nın Boiotia'nın eline düşmek üzere olduğunu öne sürerek Spartalılardan yardım istemeyi tercih eder (Lysias 12.58; Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 38.1). Bunun üzerine iki taraf arasında çatışmalar yeniden başlayınca, Spartalı Lysandros'un artan nüfuzundan rahatsız olan Sparta Kralı Pausanias olaya müdahale etmiş ve bu müdahale, Thrasybulos ile demokrasi yanlılarının üstün gelmesini sağlamıştır (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 38.4).² MÖ 403 yılı Eylül ayında taraflar arasında siyasi anlaşma sağlanmış (Atkinson, 1999: 7), Atina'da demokrasiye özgü tüm eski kurumlar yeniden işlerlik kazanmış ve derhal yeni bir yasa çıkarılarak, Otuzlar Hükümeti döneminde verilmiş tüm mahkeme kararları hükümsüz ilan edilmiştir (Demosthenes 24.56).

Demokrasiye Geçiş Döneminde Uzlaşma ve Adalet

Bunca iç çatışmanın ardından yeni kurulan hükümetin en mühim icraatı, tesis edilen demokrasiyi güvence altına almak ve bu doğrultuda toplumsal barışı yeniden kurmak amacıyla kapsamlı bir genel af ilan etmek olmuştur.³ Ksenophon (*Hellenika* 2.4.38) ve Aristoteles'in (*Athēnaiōn Politeia* 39-40) tanıklığı, bu af yasasına dair detayları ortaya koymaktadır: Af yasası, Otuzlar Hükümeti, Onlar Kurulu ve o dönemde yargısız infazları gerçekleştiren memurlardan oluşan On Birler (*hendeka*) dışında tüm yurttaşları kapsar. Ancak af kapsamı dışında

² Genel olarak antik yazarların, uzlaşma anlaşmasının kabul edilmesinin büyük ölçüde Spartalı Pausanias'ın çabalarına dayandığı konusunda hemfikir oldukları da belirtilmektedir (Loening, 1987: 14).

³ Atina *polis*'inin idari ve hukuki yapısı, modern devletlerin sahip olduğu uzmanlaşmış güvenlik aygıtlarından ve profesyonel hukuk bürokrasilerinden yoksundur (Atkinson, 1999: 8). Bu nedenle makalede rejim değişimi sonrasında hukukun işleyişine dair veriler, anakronik biçimde modern kavramlar üzerinden değil, tarihsel bağlamı ve dönemin kendine özgü siyasal ve toplumsal dinamikleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

birakılan bu görevlilere bile, geçmişteki eylemleri incelenip hesap vermelerinin ardından (*euthyna*) Atina'da yaşama ve af uygulamasından yararlanma hakkı tanınmıştır.⁴ Ne var ki eğer biri, bir başka kişiyi bizzat kendi eliyle (*autokheria*) öldürmüş veya yaralamışsa, onun yargılanmasının geleneksel hukuk kurallarına göre, yani Atina'nın eski cinayet yargılaması sistemine göre yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca tüm yurttaşların evlerine dönmesine izin verilmiş, mülkleri iade edilmiştir (Isokrates 16.46).⁵ Bununla birlikte, Atina'da kendini güvende hissetmeyenlere Attika sınırları içindeki Eleusis'e yerleşme imkânı tanınmıştır. Eleusis'e göçün, anlaşmanın imzalanmasından itibaren 20 gün içinde yapılması planlanmıştır. Eleusis, anlaşma gereği eski oligarşi destekçileri için bir sığınma ve ayrışma alanı olarak belirlenmiş; Atina'da yaşamak istemeyenlere siyasi bir güvenli bölge sağlanmıştır. Eleusis'e yerleşenler, Atina ikametene dönmedikleri sürece devlet işlerinden el çekmiş sayılacaklardır.⁶ Eleusis'te bulunan kutsal alan ise her iki tarafın yurttaşlarına da açık olacaktır.

Af yasasına uymayıp oligarşi döneminde yapılmış olan kötülüklerden dolayı diğer bir yurttaşa kin beslediğini açığa vurmanın cezası, ölüm olarak belirlenmiştir (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 40.2). Öyle ki yasa metinde bizzat kullanılmış olan *mē mnēsikakēsein* (μη μνησικακήσειν) fiili, anlaşma uyarınca Atinalıların, kelimenin tam anlamıyla 'geçmişteki haksızlıkları/kötülükleri hatırlamamakla' yükümlü tutulduklarını gösterir.⁷ Bu hukuki 'hatırlamama' ilkesinin belirli suçlamaların yargı önüne getirilmesini yasaklayan işlevsel bağlayıcılığı, literatürde araştırmacıların söz konusu düzenlemeyi genel af olarak nitelendirmelerine yol açmıştır (Carawan, 2001: 20). Nitekim Aristoteles (*Athēnaiōn Politeia* 40.2), sürgünden dönenlerden birinin 'geçmişteki haksızlıkları' dile getirmeye kalkışması üzerine, bu kişinin herhangi bir yargılama süreci işletilmeksizin derhâl infaz edildiğini aktararak, söz konusu

⁴ *Euthyna*, demokrasi döneminde görevden ayrılan tüm yetkililer için uygulanan standart bir denetim sürecidir. Otuzlar Hükümeti sonrası yapılan tek önemli değişiklik ise, yargılamaların artık tüm yetişkin erkek yurttaşlardan oluşan genel bir jüri tarafından değil, sadece vergi verebilecek düzeyde mülk sahibi yurttaşlardan oluşan bir jüri tarafından yapılacak olmasıdır. Bu düzenlemenin, geniş halk kitlesinin sert tepkilerini sınırlayarak yargılamayı daha adil kılmayı amaçladığı değerlendirilir (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 39.6; Ostwald, 1986: 499).

⁵ Anlaşma, iç çatışma sırasında müsadere edilen taşınabilir malların, eğer satılmamışlarsa eski sahiplerine iadesini öngörmektedir. Satılmış olmaları durumunda ise, yeni alıcının hakkı korunmuştur. Taşınmazlar ise satılmış olsun ya da olmasın, eski sahibine iade edilecektir (Wolpert, 2002a: 32). Öte yandan Otuzlar tarafından müsadere edilip satılan malların iadesi veya tazmininin, demokrasi yeniden kurulduğunda bir sorun oluşturmuş olduğu ancak bununla birlikte bu meselenin nasıl çözüldüğüne dair mevcut kaynakların kısıtlılığına da değinilmektedir (Loening, 1987: 88-89).

⁶ Ne var ki MÖ 401/0 yılında demokratlar, Eleusis'teki oligarşik liderlerin paralı askerler tutarak saldırı hazırlığında olduklarına dair raporlar almışlardır. Bu bilgi üzerine Atina, önleyici bir müdahale ile oligarşik liderleri görüşmeye davet ettikten sonra öldürmüş ve Eleusis'teki düzene bir son vermiştir (Ksenophon, *Hellenika* 2.4.43; Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 40.4; Atkinson, 1999: 9-10).

⁷ Anlaşma metnini konu eden Ksenophon, Andokides ve Lysias'ın da bu fiili kullandıkları belirtilmektedir (Wolpert (b), 2002: 111, dipnot 4).

ilkenein fiilî yaptırımlarla da güvence altına alındığını göstermektedir. Bu tür yargısız infaz tehdidi, intikam girişimlerini bastırmanın bir aracı olarak işlev görmüş ve toplumu etkili bir biçimde sessizliğe zorlamıştır. Öte yandan Atinalıların, uzlaşma hükümlerinin ihlal edilmesini güçleştirmek amacıyla *paragraphē* adı verilen hukuki bir itiraz mekanizması geliştirdikleri de belirtilmektedir (Wolpert (b), 2002: 113).⁸

Hatip Andokides, MÖ 399 yılına tarihlendirilen bir mahkeme konuşmasında geçiş dönemi hukuki düzenlemelerinin, yeminler aracılığıyla hem devlet hem de yurttaşlar tarafından nasıl güvence altına alındığına tanıklık etmektedir (Andokides 1.90-91). Wolpert de Lysias, Isokrates, Platon ve Aristoteles gibi antik çağ yazarlarının eserlerine atıfta bulunarak Atinalıların anlaşmanın şartlarına bağlı kaldığını belirtmektedir (Wolpert (b), 2002: 110, dipnot 3). Aslında bakılırsa yasanın uygulanacağına dair edilen yeminlerin, demokratların ilk girişimi ile pekiştirildiğini söylemek de mümkündür. Öyle ki taraflar arasında uzlaşma sağlanmasının ardından demokratlar, bir oylama neticesinde oligarkların Pire kuşatması sırasında Spartalılarından aldığı 100 *talanton* tutarındaki borcun devlet hazinesinden ödenmesini kabul etmişlerdir ve sergiledikleri bu tutum, eskiçağ yazarlarının tanıklığında uzlaşmanın ilk somut göstergesi olarak değerlendirilmiştir (Isocrates 7.68; Demosthenes 20.11-12).

Bir dikta yönetiminin ardından iktidara gelen yönetimin, önceki dönemde işlenen suçlara nasıl yaklaşması gerektiğini sorgulaması, Batı siyasi tarihi açısından önemli bir 'ilk' teşkil eder (Bettalli, 2012: 128). Genel af ilan edilmesindeki temel amaç, geçmişte yaşananların toplumsal etkilerini dengelemek, toplumsal uzlaşmayı yeniden sağlamak olarak görünür; zira intikam ve misilleme, karşı direniş ruhunu canlı tutacak ve toplumsal istikrarı tehlikeye atacaktır. Bunun yanı sıra ilan edilen genel af, Otuzlar Hükümeti'ne bazı yurttaşların dolaylı suç ortaklığını da görmezden gelmiş olacaktır. Zira Otuzlar Hükümeti döneminde sıradan Atinalıların bir kısmı, rejimin uyguladığı şiddete boyun eğmenin ötesine geçerek kimi zaman onlar adına muhbirlik yapmış ve tutuklamalara yardım etmiştir (Lanni, 2010: 559). Bu dönemde yargılamalar, tamamen Otuzlara bağlı dar bir konsey önünde yapıldığından (Lamb, 1967: 279), muhbirlik yapanlar da haksız yargılamaların paydaşı olmuşlardır. Sonuç olarak bu af yasası ile dolaylı ya da doğrudan tüm iş birlikleri göz ardı edilmiş ve yeni hükümet için belirli bir istikrar zemini sağlamak amaçlanmıştır (Bateman, 1958: 280). Yaşananların ardından, demokrasi mücadelesine katılmış olanlar ise devletin iyiliği için savaşmış sadık yurttaşlar olarak toplumsal hafızada yerini almıştır.

⁸ Bir davanın af anlaşmasını ya da genel olarak hukuku ihlal ettiği gerekçesiyle kabul edilemez sayılmasını sağlayan bu prosedür, asıl yargılamadan önce ayrı bir duruşmada ele alınmış; itiraz kabul edilirse dava düşmüş, reddedilirse yargılama normal seyrinde devam etmiştir. Atina'da *paragraphē* adı verilen hukuki prosedürün yürürlüğe girmesiyle birlikte genel affın koşullarını ihlal eden suçlamalar veya davalar yargı önünde engellenebilir hâle gelmiş ve böylece uzlaşmanın istikrarı hukuksal açıdan güvence altına alınmıştır (Carawan, 2001: 20).

Atinalılar, tarihi kayıtlarında bu uzlaşma anlaşmasını yalnızca bir siyasal başarı olarak değil, aynı zamanda sürekli iç çatışmalarla sarsılan diğer *polis*'lere karşı üstünlük söylemi olarak da kullanırlar. Nitekim Atinalı hatip Isokrates, bir söylevi içinde özellikle bu noktayı vurgulayarak Atina'nın gerçek itibarının savaş alanındaki zaferlerden çok, iç çatışma sonrasında sergilediği sağduyulu, uzlaşma temelli ve iradeye dayalı ılımlı tutumdan kaynaklandığını belirtir. Hatibe göre; birçok devlet savaşta başarı elde edebilir ancak böylesi kritik bir dönemde böylesi bilinçli ve toplumsal dengeleri gözetebilen kararlar alabilmek, Atina'yı diğer tüm devletlerden ayıran asıl özelliktir (Isokrates 18.31-32).

Aristoteles de Isokrates'in sergilediğine benzer bir tutumla, Atina'nın uzlaşmacı politikasının özgünlüğüne değinmiştir. Ona göre birçok devlette demokrasiyi tesis eden taraf, eski rejimi destekleyen kesimlere karşı sert bir misilleme politikası yürütmekte, hatta eski aristokratların mülklerine el koymak gibi ekonomik cezalandırma araçlarına başvurmaktadır.⁹ Atinalılar ise Otuzlar Hükümeti üyelerinin savaş için Spartalılardan aldığı parayı dahi kamu önünde Spartalılara iade etmişler ve bunun, uzlaşma yolunda atılması gereken ilk adım olduğunu düşünmüşlerdir (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 40.3). Dolayısıyla antik yazarların bu yaklaşımı, Atina'da ilan edilen affı sıradan bir olayı olmaktan çıkarmış ve siyasal tarihte nadir görülen bir uzlaşma programı olarak çerçevelemiştir. Bu çerçevede *dēmos*, zaferinin meşruiyetini karşı tarafı cezalandırarak değil, ortak iyiyi önceleyerek pekiştirmiş ve Atina, çatışma sonrası toplumlarda intikam ve mülksüzleştirme yerine istikrarın nasıl tercih edilebileceğini gösteren bir örneğe dönüştürülmüştür.

Ne var ki bu siyasal düşünce temelli övgülerin, Atinalı demokratların uzlaşmayı kabul ederken Sparta'nın askerî ve siyasal baskısının belirleyiciliğini hesaba katmadığı değerlendirilir. Bu bağlamda, mevcut güç dengeleri doğrultusunda hareket etmek zorunda kalan Atina için uzlaşmanın, tamamen gönüllü bir tercih değil, koşullar doğrultusunda benimsenmiş pragmatik bir çözüm olduğu yönünde çağdaş yorumlar mevcuttur (Atkinson, 1999: 7, 12; Wolpert (b), 2002: 112). Öte yandan bu soyut yargıların ötesinde, Otuzlar Hükümeti sonrası kurulan mahkemeler ve bu döneme ait adli söylevler; uzlaşma anlaşmasının hukuki zeminde nasıl uygulandığını, yargılamalar sırasında siyasal algının nasıl şekillendirildiğini ve Otuzlar Hükümeti döneminde yaşananların toplum ve siyasal kültür üzerindeki uzun vadeli etkilerini somut biçimde ortaya koymaktadır.

Otuzlar Hükümeti Sonrası Mahkemeler ve Görülen Davalardan Örnekler

Atinalılar, bu uzlaşma anlaşmasını kendileri için bir övünç kaynağı olarak kabul etseler de arzuladıkları sükûnet ortamının tekrar olgunlaşması, sur duvarlarını

⁹ Atina'da ise ancak MÖ 402/1'de sadece *euthyna*, yani hesap verme, aklanma sürecine girmeyi reddeden oligarkların mallarına el konmuştur (Wolpert, 2002: 46).

yeniden inşası gibi kolay olmayacaktır. Zira yeniden kurulan demokraside birlikte yaşamının ve yönetmenin bir yolunu bulmuş olmalarına rağmen, kamusal alanlarda yapılan konuşmalar, iç savaşın sona ermesinden on yıllar sonra dahi toplumun derinlerine işlemiş korku ve güvensizlik duygularının en güçlü tanıkları olarak görünür (Wolpert, 2002a: xi; Lanni, 2016: 180). Öyle ki bazı durumlarda mahkemelerdeki sanıklar, kendilerine yöneltilen suçlamaların arkasında, Otuzlar ile kurdukları ilişkiler nedeniyle yargılanmışlardır. Otuzlar Hükümeti üyelerinden Kritias'ın öğretmeni olan ve bu hükümetin diğer üyeleriyle ilişki içinde bulunan Sokrates'in davası da görünmeyen yüzüyle bu konuyla ilişkilidir (Wolpert, 2002a: 48). Nitekim MÖ 346/5 yılında, yani Sokrates'in idamından elli yıldan fazla bir süre sonra hatip Aiskhines bir mahkeme konuşması sırasında bu konuyu şu sözleriyle yeniden gündeme getirmiştir: “Ey Atinalılar, demokrasiyi deviren Otuzlar Hükümeti üyelerinden biri olan Kritias'a ders verdiği ortaya çıktıği için mi Sokrates'i öldürdünüz?” (Aiskhines 1.173).

Kamusal alanda yapılan konuşmalar içinden, iç çatışma sonrası toplumun duygularını en yalın haliyle dile getiren belgeler, yine Atina mahkemelerinde sunulmak üzere hazırlanmış olan dava metinleridir. Zira halka açık olarak, yüzlerce jüri üyesi ve izleyici önünde gerçekleşen dönemin Atina mahkemeleri, toplum içindeki tüm gerilimlerin dışa vurulmasını sağlamış, her konunun tartışıldığı ve şekillendiği bir kamusal alan işlevi görmüştür. Bu yönüyle Atina mahkemeleri, adalet mekanizması olmanın ötesinde, demokrasinin işleyişinde merkezi bir rol üstlenerek barışın ve toplumsal düzenin sağlanmasına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur (Lanni, 2012: 119). Öyle ki genel af yasasının sunduğu güvencenin demokratik mahkemelerin adil işleyişi sayesinde teminat altına alındığı; bu mahkemelerin, oligarşik darbeler sonrasında hukuk dışı biçimde sürdürülmesi muhtemel kan davalarını engelleyerek toplumu yeniden istikrara kavuşturduğu değerlendirilir (Joyce, 2022).

Bu dönemde yargı önüne çıkan yurttaşlar açısından Atina hukuk kültürünün karakteristik bir unsuru öne çıkmaktadır: Atina'da avukatlık kurumu yoktur ve Sokrates örneğinde olduğu gibi, bir davaya taraf olan yurttaş, savunma konuşmasını bizzat hazırlamakla yükümlüdür. Ne var ki her yurttaş, yasal bir zeminde kendisini doğru biçimde savunabilecek hukuki donanım ve söz söyleme yeteneğine sahip olmadığından, konuşma yazarlığı bir meslek haline gelmiştir. Bu dönemde, bir anlamda hukuk danışmanlığı yapan hatiplerin davalı ya da davacıların mahkemede sunmaları için hazırlamış oldukları konuşma metinleri, Klasik Çağ Atina edebiyatı içinde geniş bir külliyat oluşturmakla birlikte MÖ 4. yüzyılın başındaki tüm siyasal ve toplumsal gerilimlere de tanıklık ederler.¹⁰ Nitekim bu dava metinleri, genel affın varlığına rağmen Otuzlar Hükümeti

¹⁰ Başta Lysias olmak üzere makale boyunca tanıklıklarına başvurulmuş hatipler Andokides, Isokrates, Aiskhines ve Demosthenes'in hazırlamış oldukları mahkeme konuşmalarına (adli söylevlerine) yapılan atıflarda, hatiplere dair oluşturulan külliyatlarda belirlenen standart söylev numaraları esas alınmıştır. Bu söylev numaraları, kaynakçada belirtilen hatiplere dair çeviri eserler üzerinden takip edilebilir.

döneminde yaşananların Atina adli pratiğinde uzun süre tartışılmaya devam ettiğini ve çeşitli dava türlerinin bu döneme dair hesaplaşmalara sahne olduğunu da göstermektedir (Lanni, 2010: 575).

Dönemin en tanınmış hatiplerinden biri, Atina'daki Otuzlar Hükümeti tarafından ailesinin tüm malvarlığına el konulan ve ağabeyi bizzat Otuzlar tarafından öldürülen Lysias'tır. Kendisi de öldürülecekler listesinde yer almasına rağmen, onlardan kaçmayı başarmıştır. Daha sonra Thrasybulos'un Phyle'yi işgali ve Pire'ye ilerleyişi sırasında sağladığı büyük destek, Lysias'ın göçmen olmasına rağmen yurttaşlıkla ödüllendirilmek istenmesine yol açmıştır (Lamb, 1967: xiv). Hatip Lysias'ın hazırlamış olduğu ve MÖ 403/2 yılına tarihlendirilen ilk konuşma metni de Otuzlar Hükümeti'nin bir üyesi olan ve *euthyna* soruşturması geçiren Eratosthenes'in mahkûm edilmesini sağlamak üzere hazırlanmış olan bir suçlama konuşmasıdır (Todd, 2000: 113).

Lysias bu söylevinde, Eratosthenes'i af yasasının kapsamı dahilinde kalarak ideolojik suçlardan değil, kardeşinin tutuklanması ve öldürülmesindeki kişisel rolü üzerinden hedef alır (Lysias 12.23). Böylece davayı bireysel sorumluluk çerçevesinde konumlandırarak hukuki zemini güçlendirir. Bu yönüyle konuşma, af anlaşmasının sınırları içinde yargının nasıl işlediğini, bireysel sorumluluğun nasıl belirlenip yargılandığını açıkça ortaya koyar. Otuzlar Hükümeti'nin yönetim tarzının yarattığı korku, keyfi tutuklamalar ve mal mülk gaspları anımsatılarak hem bireysel bir hikâye hem de kolektif bir tanıklık anlatısı oluşturulur. Otuzlar Hükümeti üyelerine duyulan öfke, tüm konuşmaya hâkim durumdadır ve bu nedenle metin, bir olay anlatısı olduğu kadar bir siyasal tanıklık metni olarak görünür. Söylevin özellikle son bölümlerinde geçmiş haksızlıklar yeniden hatırlatılarak mahkeme jürisi, adaletin tesisi ve yaşananların telafisi gibi yüksek ilkeler doğrultusunda karar vermeye çağırılır (Lysias 12.92-100). Bu dava metni, genel af sonrası kurulan mahkemelerin, kişisel öfke ve hesaplaşma duygularının kontrollü bir biçimde dışa vurulmasına olanak tanıdığını ve bireylerin biriken husumetlerini sistem içinde ifade edebilmelerini sağladığını göstermektedir.

Otuzlar Hükümeti sonrasında kurulan mahkemelerde konuşmacılar, toplumun daha geniş bir kesiminin bunlarla iş birliği yaptığını sistemli biçimde göz ardı ederek, tüm halkı Otuzlar'ın mağduru gösteren bir retorik strateji benimsemiştir (Lanni, 2010: 579; Wolpert (b), 2002: 111). Bu bağlamda Lysias da Eratosthenes'e suçlamalar yönelttiği sırada Otuzlar'ın iktidara geliş sürecini aktarırken özellikle Theramenes'i başlıca fail olarak işaret eder ve meclis toplantısını aktarırken yurttaşların baskı altında karar verdiklerini, hatta kimilerinin Spartalı komutanın tehditleri karşısında oturumu terk ederek onay vermekten kaçındığını vurgular (Lysias 12.70-75). Böylece Otuzlar'ın iktidara gelmesinde Atinalı yurttaşların oynadığı rolü önemsizleştirir ve tüm yurttaşların Otuzlar'ın zulmü karşısında birleşik ve mağdur bir topluluk olduğu izlenimini güçlendirir. Dolayısıyla, kurulan mahkemeler yalnızca bireysel suçları yargılamak ve adli işlevlerini yerine getirmekle kalmamış, aynı zamanda Atina

toplumu içinde Otuzlar oligarşisi dönemine dair olayların yorumlanışını şekillendirerek, gerçeği çarpıtan fakat toplumsal hafızayı yurttaşların birliği doğrultusunda etkileyen kolektif bir anlatının oluşmasına da katkıda bulunmuştur (Lanni, 2010: 579, 593).

Lysias külliyatı (*Corpus Lysiacum*) içinde bulunan ve Eratosthenes'in ile ortak hukuki temele dayanan bir diğer dava, MÖ 399 yılına tarihlendirilen Agoratos'a karşı açılmış olan ceza davasıdır. Agoratos, Otuzlar Hükümeti üyelerinden biri değil, onların iş birlikçisidir. Dava metninin ilk kısmı, Agoratos'un Otuzlar yönetimine nasıl hizmet ettiğini ve hangi rolleri üstlendiğini açık bir şekilde ortaya koyar. Burada Otuzlar tarafından rejime muhalefet ettiği düşünülen yurttaşları hedef göstermek üzere özellikle görevlendirildiği açıklanır ve kasıtlı ve gönüllü iş birliği ile cinayetlere zemin hazırlayan bir fail olarak sunulur (Lysias 13.1-48). Lysias Agoratos'a karşı bu suçlama konuşmasını, Otuzların öldürdüğü Dionysodoros'un bir akrabası adına hazırlamıştır (Lamb, 1967: 279). Davanın, *apagōgē phonou* olarak bilinen, cinayet zanlılarının yakalanıp mahkemeye çıkarılmasını öngören bir prosedür çerçevesinde açıldığı belirtilmektedir (Todd, 2000: 137; Volonaki, 2019).

Dolayısıyla Eratosthenes'in, Otuzlar'ın bir üyesi olarak, devlet adına yaptığı iddia edilen tutuklama ve infaz uygulamaları; Agoratos'un ise rejime bilgi sağlayıp sahte suçlamalarla yurttaşların ölümüne zemin hazırlayan işbirlikçiliği, Lysias'ın perspektifinde eş değer görünür. İki durumda da ahlaki temelden yoksun bir siyasal yandaşlık, doğrudan cinayetlere uzanan bir pratik üretmiştir. Lysias'ın her iki dava için hazırladığı konuşma, cinayet suçunun af kapsamı dışında bırakılmasından yararlanarak, Otuzlar döneminde işlenen eylemleri bireysel fail ve sorumluluk düzeyinde tartışmaya açan örnekler olarak öne çıkmaktadır. Böylece Eratosthenes ve Agoratos, yalnızca rejimin suçlarına karışmış aktörler olarak değil, aynı zamanda demokratik toplumun kendi geçmişiyle hesaplaşma sürecinin merkezi figürleri olarak konumlandırılır.

Öte yandan bu iki dava metninin, aynı zamanda uzlaşma hukukunu korumak gibi ortak bir hukuki hedefe işaret ettiği de belirtilir (Wolpert (b), 2002: 123). Eratosthenes'e karşı hazırlanan konuşmanın son cümlesinde hatip, mahkeme heyetinin bu adamı aklamayı durumunda Otuzlar'ın öldürdüğü masumları suçlu duruma düşürmüş olacağını söyleyerek, verilecek olan kararın uzlaşmayı zedelememesi gerektiğini vurgular (Lysias 12.100). Benzer biçimde Agoratos'a karşı hazırlanan metinde de Otuzlar'ın Agoratos'u aklamış olması, mahkeme heyetinin tam tersini yaparak adaleti sağlaması gerektiğinin bir kanıtı gibi sunulur (Lysias 13.96). Her iki durumda da Otuzlar Hükümeti dönemi, mahkemenin kararını yönlendirmek için başvuru ortak bir karşılaştırma ölçütü hâline gelir.

Otuzlar Hükümeti ve genel af meselesinin doğrudan ve açık biçimde dava konusu edildiği söylevler büyük ölçüde Lysias'a ait olmakla birlikte dönemin bir diğer önemli hatibi Andokides'in bir adli söylevi de bu bağlamda öne

çıkılmaktadır. Öyle ki Lysias'ın bu iki dava konuşması içinde vurgulamış olduğu uzlaşma hukukunun korunması ve mahkeme heyetinin kararını yönlendirmek için Otuzlar Hükümeti döneminin bir karşılaştırma ölçütü olarak sunulması, Andokides'in bizzat kendi savunmasını yaptığı bu dava konuşması içinde de geçmektedir.

Andokides, MÖ 415'te Sicilya Seferi öncesinde dini nedenlerle dava edilmiş (Andokides 1.10) ve Atina'dan sürgün edilmiştir. İlan edilen genel af, ona geri dönme ve yurttaşlık haklarını yeniden kazanma imkânı sağlamışsa da döndükten sonra eski suçlardan gene dava edilmiştir. Andokides'in MÖ 399 tarihli savunması, geçmiş dönemdeki suçlamalara karşı genel af yasının sağladığı hukuki güvence altında yasal haklarını koruma girişimi etrafında şekillenmektedir. Öyle ki hatip, affı konu ederken affa dair bazı detaylara da tanıklık etmektedir. Örneğin genel affın kimleri kapsadığını ve kimleri kesin olarak kapsam dışı bıraktığını ayrıntılı biçimde belirler (Andokides 1.78). Buna göre; borçları yüzünden yurttaşlık haklarını kaybetmiş olanlar, kötü yönetimle suçlanan ya da bu suçlamalarla ilgili davaları henüz sonuçlanmamış kişiler, çeşitli hukuki kısıtlamalara mahkûm edilenler, borçlu birine kefil oldukları için cezalandırılanlar, oligarşi hükümetleri üyeleri ve oligarşi döneminde işlenmiş eylemlerle ilişkilendirilenler affa dâhil edilir. Buna karşılık, kamu kayıtlarında kaçak olarak geçenler, cinayet suçundan özel mahkemelerde yargılanıp sürgün ya da idam cezasına çarptırılanlar ile katliam veya tiranlık girişiminde bulunmuş kişiler affın dışında bırakılır. Yani siyasal uzlaşmayı sağlamak için geçmişteki çoğu suç ve suçlama silinirken, toplum nezdinde ağır kabul edilen suçlar bağışlanmamıştır.

Andokides ayrıca genel af kapsamında olan kişilere ait tüm suç kayıtlarının her yerde silineceğini, bu kayıtlara ait bütün kopyaların toplanıp yok edileceğini ve hiç kimsenin bu belgeleri gizlice saklayıp geçmiş suçlamaları yeniden gündeme getiremeyeceğine dair düzenlemeyi de dile getirir. Aksi yönde davrananlar ağır biçimde cezalandırılacaktır (Andokides 1.79). Konuşması esnasında kendisini suçlayan kişiler Kephisios, Meletos ve Epikhares'in kamu malını zimmete geçirme, yargısız infaz ve demokrasinin yıkımına katılma gibi ağır suçlar işlemiş olmalarına rağmen, Eukleides arkhonluğu döneminde (MÖ 403/402) kabul edilen ve geçmişe dönük yargılamayı yasaklayan düzenleme sayesinde cezadan kurtulduklarını yani yeniden topluma katılma ve kamu görevlerine erişme imkânı bulduklarını da vurgular (Andokides 1.92-101). Buna karşılık kendisi, Otuzlar döneminde Atina'ya ihanet etmediği ve demokrasiye sadık kaldığı için öldürülme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır. Üstelik kendisine yöneltilen suçlama da bir kamu suçu olarak ağır suçlara dahil değildir. Mahkeme jürisine, Otuzlar'ın bile sadakati nedeniyle öldürmek istediği bir kişinin, demokratik Atina'da mahkûm edilmesinin açık bir adaletsizlik olacağını ileri sürerek beraatini talep eder (Andokides 1.102). Dolayısıyla Otuzlar Hükümeti dönemi, demokrasinin adalet anlayışını sınamak ve mevcut yargılamanın

meşruyetini değerlendirmek için bilinçli bir karşılaştırma ölçütü olarak sunulmuştur.

Savunmasının devamında Andokides, kendisini suçlayanların iddialarının temelini oluşturan eski yaptırımların ve özel davaların artık uygulanamayacağını vurgular. Genel af yasası çerçevesinde, geçmişten gelen cezaların tekrar gündeme getirilemeyeceğini ve yasal güvenliğinin teminat altında olduğunu ortaya koyar. Böylece Andokides'in savunması yalnızca suçlamaya karşı bir itiraz değil, aynı zamanda genel af yasasının garantisi altında yasal haklarını koruma girişimi olarak görünür (Carawan, 2002). Nitekim savunmasını yaparken de sık sık hem kendi hem de Atina'nın güvenliği açısından, uzlaşma hukukunun korunması ve yeminlere sadık kalmanın zorunluluğu üzerinden adalet talep eder (Andokides 1. 90-91, 105, 140).

Öte yandan Lysias'ın hazırlamış olduğu MÖ 384/3 yılına tarihlenen bir adli söylev daha vardır ki burada da konuşmacı, uzlaşma hukukuna dayanarak adalet talep etmektedir ve bu söylev içinde, Otuzlar'ın işlediği bir cinayet davasının daha bulunduğu dolaylı olarak konu edilmektedir (Lanni, 2016: 181, dipnot 55). Bu metin, babasını öldürmek suçuyla karşı karşıya kalan bir Atinalının açtığı iftira davası (*dikē kakegorias*) kapsamında hazırlanmıştır (MacDowell, 1978: 127). Yani söylev esas olarak bir iftira davasıyla ilgilidir ama içinde geçmişteki Otuzlar dönemine dair bir cinayet suçlaması da geçmektedir. Konuşmacı, kendisine yöneltilen bu ağır suçlamanın iftira olduğunu kanıtlamak amacıyla, babasının altmış yedi yaşındayken demokrasiye duyduğu bağlılık ve demokratik yönetimi desteklemesi nedeniyle Otuzlar Hükümeti döneminde öldürüldüğünü belirtir (Lysias 10.27).

Yaklaşık 20 yıl önce babası Otuzlar tarafından öldürüldüğünde henüz on üç yaşında olduğunu, o yaşta oligarşinin ne olduğunu bile bilmediğini ve haksızlığa uğradığında babasına yardım etmesinin de mümkün olmadığını belirterek kendini savunmaktadır (Lysias 10.4). Üstelik yaşadığı bu olaydan sonra ağabeyinin baba mirasını devraldığını ve vasisi olarak kendisini mirastan mahrum ettiğini anlatır (Lysias 10.5). Otuzlar Hükümeti'nin maddi manevi mağdur bıraktığı bir çocuk olarak, reşit olur olmaz Otuzlar'a karşı Areopagos'ta dava açtığını da ekler (Lysias 10.31). Açılan davaya dair metinde başka bir bilgi verilmese de dava metninin neredeyse sonunda geçen bu kısa ayrıntı bile, üzerinden yirmi yıl geçmesine rağmen toplumda söz konusu döneme dair duyarlılığın sürdüğünü ve hatibin bu duyarlılığın mahkeme kararını etkileyebileceğini düşündüğünü gösterir. Nitekim hatip son cümlesinde de mahkeme jürisine, uzlaşma sürecinde konulan yasalara ve edilen yeminlere bağlı kalmaları gerektiğini hatırlatır (Lysias 10.32).

Otuzlar Hükümeti döneminde yapılan haksızlıklara karşı duyarlılığı doğrudan ve en yüksek tondan hissettiren diğer konuşmalar, büyük oranda aday memurlar için *kamu görevi öncesinde başlatılan inceleme süreçlerinde (dokimasia) verilmiştir. Sonunda göreve uygunluğunun oylanacağı bu idari işlem*

esnasında memur adaylarının aileleri, kutsalları ve devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri sorgulanmış ve cevapların doğrulanması için tanıklara başvurulmuştur (Aristoteles, *Athēnaiōn Politeia* 55.3-4). Af yasasının ardından kamu görevine aday olan birçok kişi, *dokimasia* sürecinde kendilerine yöneltilen karşı davalarla yüz yüze kalmıştır. Zira *dokimasia*, adayların siyasi güvenilirliğini değerlendirirken, darbe döneminde topluma ve devlete ağır zararlar vermiş kişilerin, demokrasi yeniden kurulduktan sonra yüksek makamlara gelmesini engellemeyi amaçlayan başlıca mekanizma olarak işlev görmüştür.

Lysias külliyatı içinde bulunan 26 numaralı mahkeme konuşması bu bağlamda önem arz eder. Konuşma, MÖ 381 yılında Euandros adlı bir yurttaşın kamu görevi öncesi *dokimasia* sürecinde reddedilmesi amacıyla hazırlanmıştır (Todd, 2000: 271). Bu konuşmada Euandros, oligarşi döneminde Boiotia'da para karşılığı isyan çıkararak Atina'nın müttefik kaybetmesine yol açmak, Atina gemilerini teslim ederek devletin güvenliğini zayıflatmak ve esirlerin serbest bırakılması için rüşvet almakla suçlanır (Lysias 26.23-24). Ne var ki devlete karşı işlediği bunca suçun ardından onay verilirse Areopagos Mahkemesi üyesi olarak en önemli konularda sınırsız bir süre boyunca söz sahibi olacaktır (Lysias 26.11). Konuşmada, devlete karşı böylesi büyük suçlar işlemiş birinin, bu denli önemli bir mevkiye gelirse toplumun adalet duygusunun bundan nasıl etkileneceği sorgulanmaktadır (Lysias 26.13-15). Konuşmacı, sanığın affa güvenerek geçmişteki ağır suçlarının artık hatırlanmayacağını sandığını belirtir (Lysias 26.1). Ne var ki geçirdiği soruşturma ve ortaya sunulan deliller, kamu görevine seçilmesine engel olacak niteliktedir ve bizzat konuşmanın içinde de *dokimasia* uygulamasına ilişkin yasanın, demokrasiyi yıkmış kişilerin yeniden devlet görevlerine sızmalarını engellemeyi amaçladığı belirtilir (Lysias 26.9).

Konu edilen dava konuşması, Atinalıların Otuzlar sonrasında kurulan mahkemeler aracılığıyla cezalandırma ile affetme arasında özenli bir denge kurduklarını göstermektedir. Af yasası, oligarşi hükümeti ile iş birliği yapanların doğrudan yargılanmasını engellemekle birlikte, bu kişiler fiilen bütünüyle cezasız da bırakılmamıştır. Yurttaşlar, özellikle *dokimasia* sürecinde açılan davalarda, sanığın Otuzlar'la iş birliğini ya da Otuzlar Hükümeti dönemindeki sicilini bir karakter delili olarak gündeme getirerek dolaylı bir yaptırım uygulayabilmiştir (Atkinson, 1999: 12). Bu mekanizma, işlenen suçlara sınırlı bir hesap verebilirlik sağlarken aynı zamanda yerel düzeydeki öfkeyi de görece azaltan bir işlev görmüştür (Lanni, 2010: 553). Dolayısıyla uygulanan bu genel af yasası, adaleti göz ardı etmeden bir uzlaşma zemini hazırlaması bakımından başarılı bulunur (Atkinson, 1999: 12-13; Quillin, 2002: 72).

Lysias külliyatında yer alan ve yaklaşık MÖ 399 yılında *dokimasia* sürecinden geçen bir diğer yurttaşın savunma konuşması ise, Otuzlar Hükümeti döneminde halkta oluşan yoğun öfkenin masumları dahi hedef alabildiğini göstermektedir. Bu konuşmada sanık, kendisini oligarşik dönemde işlenen zulüm ve haksızlıklara karışmakla suçlayanlara yanıt verir. Savunmasının temel amacı,

Otuzlar yönetimi sırasında hiçbir resmî görev üstlenmediğini, yasadışı bir eyleme katılmadığını ve kişisel çıkar peşinde koşmadığını göstererek masumiyetini kanıtlamaktır (Todd, 2000: 260; Lamb, 1967: 535). Konuşmasının başında, iyi bir yurttaş olduğunu ve iftiraya uğradığını belirterek (*Lysias* 25.2-3) oligarşi yanlısı olmadığı yönündeki savunusunu temellendirir. Zira hiçbir insanın doğasından oligarşi ya da demokrasi destekçisi olmadığını, politik eğilimlerin kişinin çıkarlarına göre şekillendiğini vurgular (*Lysias* 25.8). İnsanları bölen sorunların aslında politik değil, kişisel çıkarlar olduğuna dikkat çeker ve jüriyi, yurttaşları değerlendirirken demokrasi altında haklarını nasıl kullandıklarını ve hükümet değişikliklerinden kimlerin kazanç sağlayacağını göz önünde bulundurmaya çağırır. Bir kişinin suçlu mu yoksa masum mu olduğuna yalnızca eylemleri ve çıkar ilişkileri üzerinden adil bir şekilde hükmedilebileceğini belirtir (*Lysias* 25.10). Kendisi açısından durum nettir. Demokrasiye sadakatini, gönüllü olarak gerçekleştirdiği yüksek bütçeli kamu hizmetlerini (*leitourgia*) öne çıkararak kanıtlamıştır (*Lysias* 25.12,17). Dolayısıyla zengin bir yurttaş olarak taraf değiştirmeye gerek duymamıştır.

Oligarşik gruplarla iş birliği yaptığına dair hiçbir tanıklık olmadığını (*Lysias* 25.14), Otuzlar'ın sıkı kontrolü nedeniyle herhangi birine yardım etmesinin imkânsız olduğunu (*Lysias* 25.16), yalnızca Otuzların kendisine dokunmamış olmasının işbirlikçilik olarak yorumlandığını belirtir (*Lysias* 25.18). Ne var ki Otuzlar Hükümeti döneminde sürgüne gitmeyen ve mallarını kaybetmeyen kişilerin, otomatik olarak işbirlikçi sayılmayacağını; halk, öfkesini bu yanlış hedeflere yöneltirse, bunun sonucunda hiç kimsenin geriye kalmayacağı kadar geniş ve kontrolsüz bir cezalandırma dalgasının doğacağı konusunda uyarıda bulunur (*Lysias* 25.18-19). Öyle ki bu durum; haksız, ölçüsüz ve toplum için yıkıcı bir adalet anlayışı ortaya çıkarır. Dolayısıyla konuşmacı, gerçek suçlularla sıradan yurttaşların birbirinden ayrılması gerektiğini göstermek isterken tüm kente yayılması mümkün görünen kolektif bir cezalandırma arzusuna karşı çıkar. Böylece konuşmacı, siyasi iklimin öfke ve şüpheyle yüklü olduğu bir dönemde, kendi masumiyetini bireysel eylemler üzerinden kanıtlamakla kalmaz; aynı zamanda kötü bir yönetim sonrası toplumun nasıl bir adalet anlayışı benimsemesi gerektiğine dair kapsamlı bir tartışma sunar. Tüm yönleriyle bu savunma metni, yalnızca kişisel bir aklanma çabası değil, Atina'nın kamu politikaları üzerine bir tartışma metni olarak değerlendirilir (Murphy, 1992: 544).

Lysias külliyatı içinde bulunan 31 numaralı mahkeme konuşması ise demokrasinin yeniden tesis edilmesinin hemen ardından Atinalı Philon'un konsey üyeliğine getirilmeden önce yürütülen dokimasia sürecinde hazırlanmıştır ve konuşmanın tamamı, Philon'un bu göreve layık olmadığı iddiasını savunmaktadır (Lamb, 1967: 634-635). Dava metninde, Philon'un bu göreve layık olmadığı iddiası, Otuzlar Hükümeti dönemindeki tutumuna dayandırılmaktadır. Metinde belirtildiğine göre Philon, bu dönemde Pire'deki direnişe katılmayarak Atina'ya ve demokrasiye bağlılık göstermemiş;

direnışçilerle birlikte risk almak yerine kendini güvenceye almayı seçmiş ve kasıtlı olarak başka bir *polis*'e yerleşmiştir. Orada yabancı vergisi ödeyip bir koruyucuya (*prostatēs*) bağlı bir göçmen (*metoikos*) gibi yaşamayı tercih etmiştir (Lysias 31.7-9). Dolayısıyla ortak mücadelenin hiçbir aşamasında yer almayarak, kurtuluşa hiçbir katkıda bulunmamasına rağmen zaferden sonra hazır bir düzene katılmak istemesi adil görünmez. Philon'un bu tavrının, demokrasinin yeniden tesisi sürecinde Atina yurttaşlığı üzerine bir tartışma zemini hazırladığı görülür.

Lysias'a göre gerçek yurttaşlık, yalnızca doğum esasına göre hukuken yurttaş olmakla değil, kendini devlete gönülden bağlı hissetmekle mümkündür, çünkü ancak böyleleri devletin hem iyiliğini hem sıkıntılarını paylaşmayı görev sayar. Buna karşılık, doğuştan başka bir yerin yurttaşı olup da iş yaptığı herhangi bir ülkeyi vatanı sayanlar, anavatanlarının ortak çıkarlarını kolayca terk edip kendi özel kazançlarının peşine düşer, çünkü onlar için asıl vatan devlet değil, kendi servetleridir (Lysias 31.5-6). Bu yaklaşım, geleneksel anlayışı adeta tartışmaya açar biçimde yurttaşlığın doğumla değil, bireyin devlet yararına gönüllü bağlılığı ve siyasal topluluğa katılma iradesiyle kazanılması gerektiğini ileri sürer. Bununla, yurttaşlık için rıza ilkesi merkezi bir konuma çekilir.

Dava metnindeki bu rıza vurgusu, toplumsal ve siyasal bir eleştiri olarak da değerlendirilebilir. Zira metnin bir noktasında Philon, Thrasybulos ile omuz omuza verip demokrasinin kurtuluşu uğruna savaşıyan göçmenlerle kıyaslanarak eleştirilir (Lysias 31.29). Göçmenler *dēmos*'u desteklemek için hayatlarını riske atarken, Philon eşyalarını da yanına alarak Oropos'a kaçmıştır (Lysias 31.9). Oysa toplum içinde keyfilik ve zenginlik arayışıyla özdeşleştirilenler, ekonomik gerekçelerle Atina'ya yerleşen göçmenlerdir. Bunların toprak ve ev sahibi olmalarının yasak olması, servetlerini taşınabilir ve kolay saklanabilir biçimde tutmalarına yol açar ve diledikleri gibi hareket etmelerini sağlar. Lysias, bu mevcut toplumsal önyargıları ustalıkla kullanarak Philon'u yalnızca görevlerini yerine getirmeyen bir yurttaş olarak değil, Atinalıların gözünde güvenilmez ve çıkarıcı göçmen tipinin somut bir temsilcisi olarak sunar (Bakewell, 1999: 9-10). Bu yaklaşım, iyi göçmenleri kötü yurttaşlara tercih edilebilir hale getirir ve böylece toplumun geleneksel yurttaşlık anlayışını tersine çeviren önemli bir mesaj da içerir. Dava konuşmasının sonlarında da ise jüri heyeti, Philon'un hak etmediği bir onurla ödüllendirilmesinin, yurttaşlık ahlakını zedeleyeceği ve toplumun erdemli değerlerini bozacağı konusunda uyarılır (Lysias 31.25).

Yurttaşlık ahlakı ve erdemine ilişkin kaygılar, Otuzlar Hükümeti sonrası kurulan Atina mahkemelerinde adil hüküm verme süreci ile doğrudan bağlantılı olarak ele alınmıştır. Öyle ki dava metinlerinde konuşmacıların, yalnızca yargılanan sanığın değil, aynı zamanda mahkeme jüri heyetinin de yurttaşların huzurunda olduğunu belirttikleri durumlar vardır. Örneğin bir dava metninde belirtildiğine göre, devlet işlerini yürüten diğer yurttaşlar duruşmaya 'olayları dinlemek' için değil, jürinin adaletsizlik yapanlara karşı nasıl bir tutum sergileyeceğini görmek için gelmişlerdir (Lysias 27.7). Bu mahkeme, Epikrates adlı bir hazine görevlisinin yargılanması amacıyla kurulmuştur. Aslında

Epikrates, demokrasinin yeniden tesis edilmesi sürecinde doğrudan görev almış bir Atinalıdır (Demosthenes 19.277). Korinthos Savaşı (MÖ 395-387) yıllarına tarihlendirilen bu dava metninde, kamu maliyesinin olağanüstü ölçüde sıkışık olduğuna dair güçlü bir izlenim vardır ve devam eden savaş nedeniyle hem kaynak yetersizliğinin hem de fırsatçı zenginleşmelerin arttığı ima edilir (Lysias 27.1-3). Epikrates, bu davada kamu parasını zimmete geçirmek ve rüşvet almakla suçlanmaktadır (Lysias 27.3-5). Metinde, kendisinin ve yakın çevresinin önceden yoksul oldukları halde savaşın neden olduğu koşullar içinde kamu kaynakları üzerinden zenginleştikleri yönünde ağır ithamlar yer alır (Lysias 27.9-10). İşte bu kapsamdaki bir davada konuşmacı, mahkemede bulunanların aslında suçlama konuşmasını dinlemek için değil, jürinin adaletsizlik yapanlara karşı nasıl bir tavır alacağını görmek için hazır bulduklarını vurgular.

Zira konuşmacının belirttiğine göre Atina toplumu giderek yolsuzluğa alışmış, haksız kazancı normalleştirmiş ve hatta kendi küçük çıkarlarını koruyabilmek için suçlulara bağımlı bir ruh haline sürüklenmiştir (Lysias 27.11). Bu bağlamda bir bütün olarak değerlendirildiğinde, söylev yalnızca bir hazine görevlisinin yargılanmasıyla sınırlı kalmaz, aynı zamanda Atina toplumunda ekonomik bunalım sürecinde derinleşen ahlaki çözülmeyi de görünür kılar.

Konuşmacı jüriye, sanıkların cezасız kaldıkça daha da cesaretlendiğini, bu nedenle bu davada verilecek kararın caydırıcı bir örnek teşkil etmesi gerektiğini anlatır; aksi halde toplumda haksız kazanç elde edenlerin daha da pervasızlaşacağını vurgular ve diğer adil kimseler için bir örnek oluşturunuz, diyerek mahkeme jürisine seslenir (Lysias 27.6). Bu anlatı, Otuzlar Hükümeti sonrası ortaya çıkan koşullarda adaletin işleyişindeki boşlukların suçluları cesaretlendirdiği düşüncesini ortaya koyar ve jüri, bu retorik çerçeve içinde, adaleti tesis ederek toplumun geri kalanını dürüst davranmaya zorlayacak bir karar vermeye davet edilir. Böylece konuşmacı, bireysel bir ceza davasını, kamusal ahlakın korunması yönünde geniş bir siyasi mesajla bütünleştirir.

Aslında bu dava metninde bir kamu görevlisine yöneltilen, devletin içinden geçtiği zorlu koşulları fırsata çevirerek yoksulluktan zenginliğe yükselme suçlaması, oligarşi hükümeti yöneticilerine yönelik en belirgin suçlamalardan biridir. Devlet iç çatışmalar ve krizlerle sarsılırken, Otuzlar kısa sürede fakirlikten zenginliğe yükselmişlerdir (Lysias 25.26). Ancak görünüşe göre siyasal gerilimlerin ve ekonomik bunalımın beslediği bu ahlaki çöküş, artık yeniden kurulan demokratik düzen adına görev yapan kamu görevlileri için de dile getirilmeye başlamıştır. Atinalı Ergokles'in yargılanmasına ilişkin suçlama konuşması da bu açıdan dikkat çekici bir örnek niteliğindedir. Ergokles, Otuzlar Hükümeti döneminde Atina'dan sürgün edilmiş bir demokrasi yanlısıdır (Wolpert, 2002: 85). Daha sonra komutan olarak demokratik direnişin lideri Thrasybulos'un deniz seferine eşlik etmiştir.

Thrasybulos'un deniz seferi, MÖ 395-387 yılları arasında süren Korinthos Savaşı sırasında gerçekleşir. Ksenophon'un (*Hellenika* 4.8.25-34) aktarımına

göre sefer, başlangıçta Rodos çevresindeki Sparta etkinliğini kırmak amacıyla başlatılmıştır. Ancak Thrasybulos, stratejik önceliği Kuzey Ege tahıl hattı üzerinde denetim kurmaya kaydırmış; Trakya kralı Seuthes ile yaptığı ittifak sayesinde Byzantion ve Kalkhedon yeniden Atina'nın kontrolüne geçmiştir (Lysias 28.5). Ardından güneye ilerleyen Thrasybulos, Lesbos'u da ele geçirerek Atina'ya kısa vadede önemli askeri ve diplomatik kazanımlar sağlamıştır. Bununla birlikte seferin devamında mali kaynaklar tükenince Thrasybulos, eski müttefiklerden zorla haraç toplamaya yönelik yağma seferlerine yönelmiştir. Bu durum Atina'nın yeniden MÖ 5. yüzyıldaki gibi bir deniz imparatorluğu kurmaya çalıştığı yönünde geniş çaplı kaygılara neden olur (Todd, 2000: 287). Neticede Thrasybulos, asıl hedefi olan Rodos'a ulaşmadan Aspendos'ta yaşamını yitirir (MÖ 389). Ksenophon (*Hellenika* 4.8.30) onun, Aspendoslular tarafından tam olarak kıyıları yağmaladığı için öldürüldüğünü belirtir. Thrasybulos'un ölümünden sonra seferin artakalan kuvvetleri Atina'ya dönmüş ve bunu takiben Ergokles dava edilmiştir (Buck, 1998: 119).

Ergokles'in yargılandığı dava, Atina'nın *eisangelia* yasası çerçevesinde yürütülmüştür (Todd, 2000: 287). *Eisangelia*, özellikle devlet aleyhine işlenen ağır suçlar veya görevi kötüye kullanma iddialarını meclise taşıyan bir dava biçimidir. Nitekim bu suçlama konuşmasının hemen girişinde Ergokles, ihanet niteliğindeki eylemlerle hem Atina'nın çıkarlarını hem de müttefiklerini zarara uğratmakla, demokrasiye karşı ağır suçlar işlemekle ve kamu malını suistimal ederek haksız servet edinmekle suçlanır (Lysias 28.1-2). Konuşmada, Thrasybulos ile Ergokles'e emanet edilen gemilerin sefer dönüşünde harap halde olduğu ve bunun nedeninin donanmaya ayrılan kaynakların kötüye kullanılması olduğu belirtilir. Devlet parasının gemi bakımına harcanması gerekirken bu kaynaklar belli ki kişisel menfaatler için kullanılmıştır. Ayrıca kıyı kentlerden sözde devlet adına para toplanmış, fakat bu gelirlerin hiçbiri devlet hesabına girmemiştir. Bu paraların büyük kısmının kişisel servete dönüştüğü açıkça iddia edilir (Lysias 28.4-5). Aktarımdaki vurgu özellikle yurttaşların mülkü üzerinden zenginleşme üzerinedir (Lysias 28.1). Halk, ağır savaş vergileri altında ezilirken Ergokles ve iş birlikçileri yurttaşların en zenginleri durumuna yükselmişlerdir (Lysias 28.5).

Zenginliğe bu yolla ulaşan kişilerin, çaldıkları malları kaybetmekten korktukları için oligarşik bir yönetim kurmaya, kısacası demokrasiyi tehdit edecek her türlü girişimde bulunmaya hazır olabilecekleri ileri sürülür ve Thrasybulos'un da böyle bir tehdidin parçası olduğu için sefer sırasında ölmesi memnuniyetle karşılanır (Lysias 28.7-8). Zor koşullarda devletine ihanet eden, rüşvet alan ya da kamu parasını zimmete geçiren birinin, Atina'nın surlarını ve gemilerini düşmana teslim etmiş gibi davrandığı, yani demokrasiyi ortadan kaldırıp onun yerine oligarşik bir düzen kurmaya hizmet ettiğini ifade edilir (Lysias 28.11).

Öte yandan bu adamlara duyulan öfkenin Otuzlar oligarşisine yönelenden daha haklı olduğu vurgulanır (Lysias 28.13). Çünkü Otuzlar zaten halkın zararına

işleyecek bir oligarşi olarak göreve gelmişken, Ergokles gibi kişiler demokratik sistem içinde yetki sahibi oldukları hâlde devleti kendi çıkarları uğruna tehlikeye atmışlardır. Bu nedenle devlet açısından bu tür kişiler hem kurumlara hem de yurttaşlara ihanet etmiş sayılır ve Ergokles'in temsil ettiği tehlikenin demokrasi için Otuzlar'dan bile daha büyük olduğu ileri sürülür (Lysias 28.14). Dolayısıyla, konuşmada Otuzlar dönemi bir kıyas ölçütü olarak kullanılmış ve bu çerçevede Ergokles, kamu görevini kişisel çıkarları için kötüye kullanan oligarşi üyelerinden bile daha aşağı bir konuma yerleştirilmiştir. Konuşmacı, mahkemede yalnızca Ergokles'in değil, tüm *polis*'in yargıldığını hatırlatarak verilecek kararın bir kişinin kaderinin ötesinde, Atina'daki kamu yönetiminin gelecekte nasıl işleyeceğini belirleyeceğini vurgular (Lysias 28.10). Bu nedenle Atinalıları adil fakat aynı zamanda caydırıcı bir hüküm vermeye, böylece devletin bütünlüğünü ve kamu yönetiminin ahlaki temellerini korumaya çağırır. Dava sonunda Ergokles hakkında tüm mal varlığına el koyma kararı (*apographē*) çıkarılmış ve kendisi ölüm cezasına mahkûm edilmiştir (Lysias 29.2).

Ergokles'in akıbetine ilişkin bu bilgiler, Lysias külliyyatında yer alan Philokrates'e karşı yapılmış suçlama konuşmasında aktarılır. Philokrates, Thrasybulos ve Ergokles'in komuta ettiği savaş gemilerinden birinin sorumlusu olarak onlarla sefere katılanlar arasındadır (Lysias 29.11). Yargılanıp ölüme mahkûm edilen Ergokles'in serveti ortada yoktur ve Philokrates, devlet tarafından müsadere edilmiş bu malı saklamak ve zimmete geçirmekle suçlanmaktadır (Lysias, 29.2-3). Dolayısıyla kamu malını zimmete geçiren bir yurttaş olarak devleti zarara uğrattığı iddia edilmektedir (Lysias 29.5). Konuşmacı bu tür kişileri devlet için uzun vadeli bir tehdit olarak tanımlar. Zira bunlar, yurttaşların olanı zimmetinde tuttukça onların iyiliğini istemezler; tam tersine devletin başına bir felaket geldiğinde kendilerini kurtarabileceklerini düşünürler (Lysias 29.10).

Kamu malını çalanlar, halkla aynı çıkarları paylaşmayacağı için devletin kötülüğünden çıkar sağlayan insanlara dönüşürler ve devletin kötü gidişinden umut devşirir hale gelirler. Konuşmacının, söylevdeki bu vurgularla jüriyi sadece ahlaki bir öfkeye değil, aynı zamanda siyasi bir kaygıya da yönlendirmeye çalıştığı görülür. Dolayısıyla Ergokles ve Philokrates'e karşı açılan davalarda yolsuzluk yapanlar sadece mali suçlu değil, devlet düşmanı ve demokrasi için tehlikeli kişiler olarak tanımlanırlar. Philokrates'e karşı açılmış olan davanın nasıl sonuçlandığına dair bir bilgi yoktur ancak Thrasybulos'un sefer sırasında ölmesinin ve Ergokles'in de ölüme mahkûm edilmesinin ardından halkın öfkesinin kısmen yatışmış olabileceği düşünülür (Todd, 2000: 288).

Ergokles ve Philokrates davaları, genel affın siyasal eşitliği fiilen dayattığını göstermektedir. Demokratik rejimde meşruiyet, kamu yararı, idari dürüstlük ve ahlaki yeterlilik temelinde tanımlanmaktadır; iç çatışmalar esnasında doğru tarafta olmak, kimseye otomatik meşruiyet sağlamaz. Öte yandan dava metinleri içinde Ergokles ve Philokrates rejim düşmanı değil, rejimi içten yıkabilecek figürler olarak konumlanmış olsalar da gelinen noktada

Atina'da oligarşik bir darbe ihtimalinin gerçek bir tehlike olmaktan çıktığı belirtilmektedir (Wolpert (b), 2002, s. 115). Zira affın dışında bırakılan Otuzlar ve en yakın işbirlikçileri tüm suçun taşıyıcısı olarak belirlenmiş ve affedilen herkes demokrasiye dönüş sürecinin bir parçası olarak sunulmuştur. Bu durumda *dēmos*, kolektif iyi olarak konumlanmış ve demokratik düzenin meşruiyeti pekişmiş; oligarşi ise bunun karşıtı olarak kötü olanın adeta somut ölçütü hâline gelmiştir.

Ne var ki arka planda, genel af yasası ile göz ardı edilmelerine rağmen aslında toplumun büyük bir çoğunluğunun dolaylı olarak oligarşik çevreyle temas ettiği ya da bunlara sessiz kaldığı bilinmektedir. Ayrıca iç savaşın ilk dönemlerinde, örneğin Phyle'de Thrasybulos'un yanında savaşan yaklaşık 700 asker olduğu ama bunlardan sadece 100 kadarının Atina yurttaşı olduğu belirtilir. Üstünlük demokratlara geçtikten sonra Pire'deki direnişçilere katılan yurttaşlar olmuştur (Wolpert, 2002: 109). Özetle, birçok yurttaş eleştiriye açık bir konumdadır. Devamında demokrasi direnişinin lideri olarak pozisyon alan Thrasybulos ve Pire direnişinde savaşmış kimilerinin bile tartışmasız kahraman konumları zedelenmiştir. Gelinen noktada aşırı uçlar toplum gözünde itibar kaybına uğramıştır (Wolpert (b), 2002: 111). Bu durum ise toplumun daha ılımlı, daha merkezde konumlanan istikrarlı bir siyasi kültüre yönelmesine katkı sağlamıştır.

Sonuç

İlan edilen genel af, Atina'da kurumsal yeniden bütünleşmenin hukuki çerçevesini oluşturmuştur. Oligarşik hiziplere yönelik toplu misillemenin engellenmesi ve aftan yararlanan tüm yurttaşların siyasal kurumlarda ortak işleyişe yeniden dâhil edilmesi, af düzenlemesini kurumsal entegrasyon açısından işlevsel kılmıştır. Öte yandan bu hukuki ve siyasi çerçeve içinde Atina'da kurulan mahkemelerin, adil ve kontrollü bir entegrasyon sağlama ve siyasal istikrarı yeniden kurma çabasında merkezi bir rol üstlendiği görünür. Zira af yasası, Otuzlar ve işbirlikçilerinin doğrudan toplu biçimde yargılanmasını yasaklayarak onları hukuken korumuş olsa da af hükümleri biçimsel olarak ihlal edilmeden farklı gerekçelerle kurulan mahkemeler, toplumdaki öfke ve hesaplaşma duygularının tamamen bastırılmasına izin vermeyen bir denge sistemi oluşturmuştur. Bu durum, olasılıkla toplumsal gerilimleri azaltmış ve bütünleşme sürecini güçlendirmiştir. Dolayısıyla, toplumsal hafıza açısından tamamen unutma mümkün olmadığından, aslında yasalar çerçevesinde mahkemeler ve yurttaşlar aracılığıyla yönetilen, kontrollü ve kademeli bir uzlaşma süreci inşa edildiği görünür.

Öte yandan dava metinleri, Atinalıların Otuzlar dönemine ilişkin sorumlulukları yönetici oligarşiye yükleme eğiliminde olduğuna işaret etmektedir. Öyle görünüyor ki bu durum, bir yönüyle yeniden kurulan demokrasinin meşruiyetini güçlendirmiş, Otuzları oligarşik yozlaşmanın sembolü hâline getirerek toplumsal siyasi hafızanın şekillenmesinde belirleyici

olmuştur. Diğer yönüyle ise rejimle dolaylı temas etmiş kişilerin sorumluluklarının görece görünmez kılınmasına imkân tanıyarak toplumsal uyumu koruyan bir işlev de görmüştür. Bu çerçevede, genel af sonrasında hukukun işleyişinin, iç savaşın ardından Atina'da siyasal birlik ve istikrarı önceleyen, geçmişle hesaplaşmayı ölçülü biçimde sınırlandıran ve toplumsal bütünleşmeyi kurumsal düzlemde yeniden tesis etmeyi amaçlayan bir adalet anlayışını yansıttığı söylenebilir.

Kaynakça

- Aiskhines (Çev. C. D. Adams, 1919). *Aeschines, Speeches*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Andokides (Çev. K. J. Maidment, 1941). *Minor Attic Orators, I: Antiphon, Andocides*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aristoteles (Çev. H. Rackham, 1935). *Aristotle The Athenian Constitution (Athenaion Politeia)*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aristoteles (Çev. H. Rackham, 1932). *Aristotle Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, J. (1999). "Truth and Reconciliation the Athenian Way". *Acta Classica*, 42, 5-13.
- Bakewell, G. (1999). "Lysias 12 and Lysias 31: Metics and Athenian Citizenship in the Aftermath of the Thirty". *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, 40 (1), 5-22.
- Bateman, J. J. (1958). *Lysias and the Law, Transactions and Proceedings of the American Philological Association*, 89, 276-285.
- Bettalli, M. (2012). *Devamlılıklar ve Dönüşümler: MÖ IV. Yüzyılda Yunanistan. Antik Yunan*. (Ed. U. Eco). (Çev. L. T. Basmacı). İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- Buck, R. J. (1998). *Thrasybulus and the Athenian Democracy: The Life of an Athenian Statesman*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Carawan, E. (2001). *What the Laws Have. Prejudged: Παροραγοραφή and Early Issue-Theory. The Orator in Action and Theory in Greece and Rome: Essays in Honor of George A. Kennedy*. (Ed. C. Wooten). Leiden: Brill.
- Carawan, E. (2002). "The Athenian Amnesty and the 'Scrutiny of the Laws'". *Journal of Hellenic Studies*, 122, 1-23.
- Demosthenes (Çev. J. H. Vince, 1926, 1935). *Demosthenes. Orations. I, III*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hansen, M. H. (1999). *The Athenian democracy in the age of Demosthenes: Structure, principles, and ideology*. (Çev. J. A. Crook). Norman: University of Oklahoma Press.
- Isokrates (Çev. G. Norlin, 1929; L. Van Hook, 1945). *Isocrates Orations II, III*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Joyce, C. J. (2022). *Amnesty and Reconciliation in Late Fifth-Century Athens: The Rule of Law under Restored Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Ksenophon (Çev. S. Sinanoğlu, 1999). *Hellenika: Yunan tarihi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Lamb, W. R. M. (1967). *Lysias: With An English Translation*. London: William Heinemann.
- Lanni, A. (2010). "Transitional Justice in Ancient Athens: A Case Study". *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 32 (2), 551–594.
- Lanni, A. (2012). "Publicity and the Courts of Classical Athens". *Yale Journal of Law and Humanities*, 24, 119-135.
- Lanni, A. (2016). *Law and Order in Ancient Athens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loening, T. C. (1987). The reconciliation agreement of 403/402 B.C. in Athens: Its content and application. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Lysias (Çev. W. R. M. Lamb, 1967). *Lysias*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ostwald, M. (1986). *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law, Society, and Politics in Fifth-Century Athens*. California: University of California Press,
- Ostwald, M. (2009). *Language and History in Ancient Greek Culture*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- MacDowell, D. M. (1978). *The Law in Classical Athens*. Ithaca: Cornell University Press.
- Murphy, T. M. (1992). "Lysias 25 and the Intractable Democratic Abuses". *The American Journal of Philology*, 113(4), 543-558.
- Quillin, J. M. (2002). "Achieving Amnesty: The Role of Events, Institutions, and Ideas". *Transactions of the American Philological Association*, 132, 71–107.
- Sebastiani, B. B. (2018). "The Coups of 411 and 404 in Athens: Thucydides and Xenophon on Conservative Turns". *Greek, Roman, and Byzantine Studies* 58, 490-515.
- Thucydides (Çev. C. F. Smith, 1921). *Thucydides. History of the Peloponnesian War. III-IV*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Todd, S. (2000). *Lysias: The Oratory of Classical Greece, vol. II*. Austin: University of Texas Press.
- Volonaki, E. (2019). *Reconstructing the past. Forensic storytelling about the Athenian constitution in Lysias 12 and 13. Forensic Narratives in Athenian Courts*. (Ed. Mike Edwards, Dimos Spatharas). London, New York: Taylor & Francis.
- Wolpert, A. (2002a). *Remembering Defeat: Civil War and Civic Memory in Ancient Athens*, Baltimore, London: Johns Hopkins University Press,

Wolpert, A. (2002b). "Lysias 18 and Athenian Memory of Civil War". *Transactions of the American Philological Association*, 132, 109-126.

Dijital Bürokrasi Dönüşümünde Açık Devlet Verisi ve Vatandaş Katılımı: Amaçlar, Roller, Belirleyiciler ve Sınırlılıklar

Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL*

Öz: Dijital bürokrasi, bürokratik işleyişin yapay zekâ ve büyük veri gibi yeni nesil bilgi-iletişim teknolojileriyle dijitalleşmesini ifade etmekte; bu süreç örgütsel yapıları, hizmet sunumunu, idare-vatandaş etkileşimini dönüştürmektedir. Açık devlet verisi (ADV), kamusal verilerin dijital platformlar üzerinden halka açılmasını ve kamu bilgisi üretimine vatandaşların dahil olmasını mümkün kılmakta, bürokrasinin açıklık yönünde dönüşümünde rol oynamaktadır. ADV platformlarına vatandaş katılımı açıklığın ve hesap verebilirliğin kurumsallaşması gibi dijital bürokrasi hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir unsur olarak ele alınmaktadır. Bu araştırmanın temel amacı, ADV platformlarına vatandaş katılımını; dijital bürokrasinin dönüşümü bağlamında ve platform-kullanıcı etkileşimlerinin vatandaş boyutuna odaklanarak incelemektir. Uluslararası yazında dijital bürokrasi çalışmaları yeni gelişmektedir. ADV ve vatandaş katılımı üzerine araştırmalar bulunmakla birlikte, vatandaş odaklı bir perspektifte veri katılımını inceleyen çalışmalar sınırlıdır. Buna karşın ADV katılımını dijital bürokrasi dönüşümü çerçevesinde ele alan bir araştırma bulunmamaktadır. Çalışmada ADV platformlarının vatandaşlarla olan etkileşimi; amaçlara, rollere, belirleyici faktörlere ve sınırlılıklara odaklanarak analiz edilmiştir. Araştırmanın öne çıkan bulguları şu şekildedir: i) veriye dayalı katılım vatandaşların bürokratik süreçlerde; veriye ilişkin, yenilikçi ve dönüştürücü roller edinmesini sağlamaktadır; ii) ADV platformlarına katılımı etkileyen ve sınırlayan birçok sosyo-teknik faktör birbiri ile ilişkilidir; iii) davranışsal ve motivasyonel faktörler temel belirleyiciler arasında; iv) bireysel yetkinlikler, kurumların veri yönetişimine ve verinin sunumuna ilişkin sorunlar ise temel sınırlılıklar arasında öne çıkmaktadır.

* Doç. Dr. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, eseckinerbingol@ohu.edu.tr,

ORCID ID: 0000-0003-1250-4102

Makale Geliş Tarihi: 11.12.2025

Makale Kabul Tarihi: 16.01.2026

Anahtar Kelimeler: Dijital bürokrasi, Dijitalleşme, Açık Veri, Açık Devlet Verisi, Vatandaş Katılımı

Open Government Data and Citizen Participation in Digital Bureaucracy Transformation: Objectives, Roles, Determinants and Limitations

Abstract: Digital bureaucracy refers to the digitisation of bureaucratic processes using new-generation information and communication technologies such as artificial intelligence and big data; this process transforms organisational structures, service delivery and administration-citizen interaction. Open government data (OGD) enables public data to be made available to the public via digital platforms and allows citizens to participate in the production of public information, playing a role in the transformation of bureaucracy towards openness. Citizen participation in OGD platforms is considered an important element in achieving digital bureaucracy goals such as institutionalising transparency and accountability. The main objective of this research is to examine citizen participation in OGD platforms within the context of the transformation of digital bureaucracy, focusing on the citizen dimension of platform-user interactions. Studies on digital bureaucracy are newly emerging in the international literature. Although there are studies on OGD and citizen participation, studies examining data participation from a citizen-centred perspective are limited. Conversely, there is no research addressing OGD participation within the framework of digital bureaucracy transformation. The study analysed the interaction of OGD platforms with citizens, focusing on objectives, roles, determining factors, and limitations. Some of the key findings of the research are as follows: i) Data-driven participation enables citizens to assume data-related, innovative, and transformative roles in bureaucratic processes; ii) numerous socio-technical factors that influence and limit participation in OGD platforms are interrelated; iii) behavioural and motivational factors are among the key determinants; iv) individual competencies, institutional data governance and issues related to data presentation are among the key constraints.

Keywords: Digital bureaucracy, Digitalization, Open Data, Open Government Data, Citizen Participation

Giriş

Son yüz yılda kamu yönetimindeki üç temel paradigma değişimi devlet-vatandaş ilişkisini olduğu kadar kamusal açıklık süreçlerini ve kamusal verilerin niteliğini de dönüştürmüştür (Clarke ve Margetts, 2014; Ponti, 2011; Gupta ve Lamsal, 2023). Weberyana kamu yönetiminin devlet yönetimine ilişkin çerçevesi 20.yy'da kamu yönetiminde kuramsal yaklaşımlara yön vermiştir; bu çerçeve hiyerarşik, profesyonel ve tarafsız bir kamu yönetimi anlayışını temel almaktadır (Bugarcic, 2004). Weberyana model, kamusal verileri devletin iç işleyişine ait merkezileştirilmiş bir kaynak olarak değerlendirmiştir. Verinin amacı kamunun bilgilendirilmesi ya da katılım değil idari düzen ve eşitliği sağlamaktır (Clarke ve Margetts, 2014: 395). İkinci paradigma olan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), etkinlik, rekabet ve piyasa mantığını öne çıkararak Weberci modeli eleştirmiştir. Açıklık ilkesel olarak benimsenmiş ancak hayata geçirilmesinde istenen sonuçlar alınamamıştır. Özelleştirme, dış kaynak kullanımı ve ajanslaştırma verilerin

kamu dışına dağılmasına yol açmış; vatandaş verileri özel sektörün elinde parçalanmış ve kamusal karar alma süreçlerine kazandırılmamıştır (Clarke ve Margetts, 2014: 395). 2000’li yıllarla birlikte ortaya çıkan dijital dönem yönetişimi (*Digital era governance*) ise, dijital teknolojileri bürokrasinin merkezine alarak devlet vatandaş veri akışlarını yeniden kurmayı, dijital işlevlerin kamusal alan içinde bütünleştirilmesini, dağınık kamusal verileri yeniden bütünleştirmeyi ve hizmetleri vatandaş odaklı olarak düzenlemeyi amaçlamaktadır (Dunleavy vd., 2005: 467, 480). Dijital dönem yönetişimi, literatürde dijital devlet, e-devlet, e-yönetişim, dijital yönetim gibi kavramlarla da adlandırılmakta (Ravşelj vd., 2022) ve kamu yönetiminde dijitalleşmeye dayalı tüm modernleşme girişimlerini kapsayan bir “şemsiye kavram” olarak ifade edilmektedir (Ravşelj vd., 2022:5). Yeni kamu yönetişimi modelinin ortaya çıktığı ve 2000’li yılları izleyen dönemde literatürde yer almaya başlayan “dijital bürokrasi” (DB) kavramı ise elektronik devlete (e-devlet) alternatif bir kavram olarak türemiştir; bürokratik faaliyetlerin çevrim içi ortamda ve yeni nesil dijital teknolojiler yolu ile gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Soasiu, 2021; Özmen, 2023; Muellerleile ve Robertson, 2018, Amurosh vd., 2025). Alanyazında “e-devlet, e-bürokrasi, dijital weberyanizm, dijital devlet” kavramlarıyla birlikte ele alınmaktadır; dijitalleşmenin devlete atfedilen her görev alanına (güvenlik, adalet gibi) nüfuz etmesinin mümkün olmadığı iddiasını taşımaktadır (Özmen, 2023: 23).

Dijitalleşme olgusuyla yakından ilişkili olan dijital bürokrasi, kamu kurumlarının, kamu hizmetlerinin ve bürokratik işlemlerin dijital ortama taşınmasını kapsayarak idari süreçlerin hızlanması, hesap verebilirlik, verimlilik, şeffaflık amaçlarını taşır (Hulu vd., 2025; Karim vd., 2025; Özmen, 2023, Amurosh vd., 2025). Dijitalleşme, yapay zekâ, blok zincir, nesnelerin interneti, büyük veri gibi BİT aracılığıyla yalnızca hizmet sunumunda değil, toplumsal, kurumsal ve örgütsel anlamda da günlük yaşamın her alanına sirayet eden bütüncül bir teknolojik dönüşümü ifade etmektedir (Akman ve Övgün, 2022; Göçoğlu, 2020). Kamu sektöründe farklı yönelimlerle beslenen ve çok boyutlu bir süreç olarak ele alınan dijital dönüşümün motivasyonları arasında bürokratik örgüt kültürünü dönüştürme isteği, devlet işleyişinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırma, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği yükseltme, kamu hizmetlerine katılımını artırma bulunmaktadır (Begany ve Gil-Garcia, 2024).

Açık veri (AV), herkesin herhangi bir amaçla özgürce erişebileceği, kullanabileceği, yeniden düzenleyebileceği ve paylaşabileceği verilerdir. Veriler hukuki ve teknik kısıtlamalardan büyük ölçüde arındırılmış olup, dolaşım ve yeniden kullanım açısından yüksek bir açıklığa sahiptir (Vetrò vd., 2016; OKF, 2025; Gürdal, 2014). Açık veri teknolojisi, bürokratik işlemlerin veri temelli olarak düzenlenmesi yoluyla iş süreçlerinin yeniden yapılandırılmasında bir araç

olmakta ve kamusal verilerin açılması ile bürokratik kapalılık ilkesinin açıklık yönünde tartışılmasında önemli rol oynamaktadır (Muellerlei ve Robertson, 2012; Janssen vd., 2012). Böylelikle AV, kamu sektöründe açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kurumsallaşmasında dönüştürücü bir araç olarak ele alınmaktadır (Begany ve Gil-Garcia, 2024).

Bürokratik işlemlerin dijital ortama aktarılması devlet vatandaş ilişkisini önemli ölçüde dönüştürmüştür. Bu dönüşüm içinde vatandaş katılımı dijital bürokrasinin sürdürülebilirliğinde önemli bir bileşen olarak ele alınmaktadır (Liu vd., 2023; Wang vd., 2025). Bugaric'e göre (2004: 487), vatandaşların kamu yönetiminin faaliyetlerine ilişkin tüm kamusal bilgilere erişebilmesi, açıklık ilkesinin temel bir bileşenidir ve vatandaşlar bu yolla idarenin karar almasına katılabilmektedir. Açıklık ve vatandaşların yönetime katılımı arasında sıkı bir ilişki vardır (Bugaric, 2004). Dijital bürokrasinin temel amaçlarından biri devlet-vatandaş ilişkisini güçlendirmektir (Amusroh vd., 2025). BİT kullanımı yoluyla bunu gerçekleştirmenin yollarından biri ADV platformlarını etkinleştirmektir. ADV yoluyla, katılımın önündeki bürokratik engellerin kaldırılması mümkün olabilmektedir (Pank ve Erdoğan, 2025; Tosun, 2025.). DB'de karar süreçlerinin veri temelli mekanizmalarla desteklenmesi, vatandaşların da veri kullanıcıları olarak bürokratik süreçlerde dijital roller edinmesini sağlamaktadır (Hulu vd., 2025). DB hedeflerinin ilerlemesinde önemli bir araç olarak kabul edilen AV teknolojisinin, vatandaşlara tanıtılması ve platformlara katılımın sağlanması ise dijital dönüşüm hedeflerinin gerçekleşmesi için gerekli bir adımdır. Ancak, açık devlet verilerinin dijital dönüşümü gerçekten destekleyebilmesi için bu verilerin hem kurum içi hem de kurum dışı geniş bir kullanıcı kitlesi tarafından etkin biçimde kullanılması gerekmektedir (Begany ve Gil-Garcia, 2024; Zuiderwijk vd., 2019).

AV platformları ve vatandaşların bu platformlara katılımı ve/veya etkileşimi çeşitli ampirik araştırma ve kuramsal incelemelere konu olmakta, kamu yararının elde edilmesi (Evans ve Campos, 2013), elektronik katılım (e-katılım) olanaklarının genişletilmesi, dijital okur yazarlığın yaygınlaşması (Meijer vd., 2012; Janssen vd., 2012) gibi birçok önemli rolü olduğu belirtilmektedir. AV platformlarına etkili vatandaş katılımının ise kamu hizmeti etkinliğinin sağlanması (Janssen vd., 2012) ortak bilgi üretimi (Balestrini vd., 2017), dijital uçurumun azalması; hesap verebilirliği artırması (Meijer vd., 2012; Janssen vd., 2012), güven tesisi (Ruijter vd., 2020) kapsayıcılık (Solano vd., 2023; Molodtsov vd., 2024) gibi doğrudan ya da dolaylı birçok yararı vurgulanmaktadır. Bir taraftan vatandaşların platformlara yönelik ilgisizliği, platformlarda üretilen bilgilerin içeriğinin vatandaş tarafından anlaşılabilmesi (Fung, 2015); diğer taraftan platformların tasarımıyla ilgili sorunlar (Cantador ve Cortés-Cediel, 2018; Chokki vd., 2022; Zuiderwijk ve Janssen, 2014a; Beno vd.,

2017), bilgiye erişim sınırlılıkları, veri niteliği ve güvenliği; veri yönetim sorunları (Benou vd., 2017; Choenni vd., 2022) gibi birçok engelin olduğu da değerlendirilmektedir.

Türkçe yazında açık veri ve dijital bürokrasiye yönelik ilgi yeni gelişmekte olup mevcut çalışmalar dijital bürokrasinin tanımı, Dijital Dönüşüm Ofisi, açık veri uygulamaları, şeffaflık sorunları ve yerel yönetim AV portallarının incelenmesi gibi konulara odaklanmaktadır (Özmen, 2023; Pank ve Erdoğan, 2025; Atçeken, 2025; Topçu ve Işık, 2019; Eroğlu, 2018; Kocaoğlu ve Yıldırımoglu, 2023; Gündoğan ve Seçkiner Bingöl, 2024). Uluslararası yazında ADV platformları üzerine yaygın bir literatür bulunmakla birlikte dijital bürokrasi üzerine yapılmış çalışmalar çok sınırlıdır (Shovkovyy, 2025; Soasiu, 2021; Muellerlei ve Robertsen, 2018; Karim vd., 2025). Vatandaş odaklı bir perspektifte AV katılımını inceleyen araştırmalar ise görece sınırlı kalmaktadır (Evans ve Campos, 2013; Zuiderwijk vd., 2019; Zuiderwijk ve Janssen, 2014; Wirtz vd., 2019; Wijnhoven 2015; Zhang vd., 2024; Purwanto vd., 2022). Buna karşın açık veri katılımını dijital bürokrasinin dönüşümü çerçevesinde ele alan bir çalışma bulunmamaktadır.

Bu araştırma, ADV platformlarına vatandaş katılımını dijital bürokrasinin dönüşümü bağlamında sosyal ve teknik unsurları dikkate alarak incelemekte ve açık veri platformlarının vatandaşlarla olan etkileşiminin amaçlarına, rollerine, dinamiklerine ve sınırlılıklarına odaklanarak analiz etmektedir. Araştırmanın temel sorunsalı DB hedefleri bağlamında ADV'nin kullanım amaçlarını anlamak ve vatandaşların ADV platformlarında veriye ilişkin yeni rollerinin neler olduğunu analiz etmektir. Alt araştırma soruları ise; ADV katılımını etkileyen temel belirleyicilerin ve sınırlılıkların neler olduğudur. Böylelikle araştırma, vatandaşların ADV platformlarını kullanım amaçlarına, vatandaşların veriye ilişkin edindikleri yeni rollere, açık veri katılımını etkileyen temel belirleyicilere ve engellere ışık tutmaktadır. İlk bölümde dijital bürokrasi, ADV ve vatandaş katılımı ilişkisi kavramsal olarak irdelenmiş, ikinci bölümde ADV'nin amaçları ve vatandaş perspektifinden kullanım motivasyonları dijital bürokrasi bağlamında analiz edilmiş, üçüncü bölümde açık devlet verisinin vatandaşların rollerinde yarattığı dönüşüm incelenmiş, dördüncü bölümde ADV katılımını belirleyici dinamikler ve son bölümde ADV katılımının önündeki engeller tartışılmıştır.

Dijital Bürokraside Açık Devlet Verisi ve Vatandaş Katılımının İlişkisi

Dijital bürokrasi (DB) literatürde yeni gelişen bir kavram olup tanımına ilişkin tam bir uzlaşma yoktur. E-devlet alanındaki diğer kavramlara ilişkin tartışmalarda da (bkz. Özmen, 2023; Grigalashvili, 2022; Erkut, 2020) görüldüğü üzere, dijital

devlet, e-bürokrasi, e-yönetişim, dijital ikiz, e-devlet ve e-demokrasi gibi kavramlar arasında yaşanan terminolojik bulanıklık, dijital bürokrasi literatüründe de kendini göstermektedir. DB, dijital devlet, e-bürokrasi, dijital weberyanizm gibi farklı adlandırmalarla literatürde yer edinmiştir (Özmen, 2023; Soaisu, 2021; Karim vd., 2025; Shovkovyy, 2025). 2010 yılından itibaren alanyazında “bürokrasi” ile birlikte “elektronik/dijital” kavramlarının kullanımı artmış, 2020 senesinde pandemi etkisiyle belirgin bir yükseliş yaşanmış; dijital bürokrasi, dijital dönüşüm kavramları öne çıkmıştır; bu ise “e-devlet” yerine “dijital bürokrasi” kavramını destekleyen bir eğilime işaret etmiştir (Özmen, 2023). Özmen (2023: 23); e-devlet kavramı yerine dijital bürokrasi veya e-bürokrasi gibi kavramların kullanılmasının daha uygun olabileceğini ifade etmiştir. Doğrudan DB’yi tanımlayan kaynaklar arasında ise benzer tanım unsurları yakalamak zordur. Örneğin; Soasiu (2021); DB’yi bürokratik süreçlerin dijital alt yapılar, insan kaynağı ve veri akışı ile yeniden örgütlenmesi anlamında kullanmıştır. Deni vd. (2020: 72), dijital bürokrasinin hizmet sunumunun internet tabanlı sistemler üzerinden daha kolay ve erişilebilir biçimde yürütülmesine katkı sağladığını belirtmiştir.

Dijital bürokrasi araştırmasında Karim vd., (2025) DB’nin amacının kamu hizmetlerinde verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması olarak belirtmiş ve DB’nin gelişimini örgütsel kültüre, personel yetkinliklerinin artırılmasına, destekleyici politikalara bağlamıştır. Smorgunov (2024), DB’yi “insanların makinelerle değiştirilmesi; kararların, algoritmaların ve yapay zekâ sistemlerinin eylemlerine dayanarak verildiği sohbet robotu ile etkileşim” olarak görmektedir (Akt: Shovkovyy, 2025: 3). Bakhtairova da DB’yi “profesyonel bürokrasinin temsilcilerinin geleneksel olarak yürüttükleri eylemlerin, algoritmalara, sinir ağlarına dayalı karar verme sistemleri ve yapay zekâ tarafından değiştirilmesi” olarak tanımlamaktadır (Bakhtairova, 2021, s. 2687; Akt: Shovkovyy, 2025). Hulu vd. (2025), DB ve kamu sektörü etkinliğini ele aldıkları çalışmalarında, dijital dönüşümün örgütsel yapıları, karar alma süreçlerini ve hizmet sunum mekanizmalarını nasıl şekillendirdiğini incelemiştir. Buna göre, DB’nin uygulama başarısını etkileyen temel unsurlar olarak liderlik desteği, mevzuatın uyarlanabilirliği, teknolojik altyapı ve insan kaynağı yeterliliğini belirtmiştir. DB’nin idari süreçleri hızlandırmakla kalmayıp hesap verebilirlik ve vatandaş katılımını da güçlendirdiğini ifade etmiştir (Hulu vd., 2025: 12). Muellerleile ve Robertson, (2018: 190)’a göre DB, sabit belgelere dayalı bir yapıdan ziyade sürekli hareket hâlindeki veriler üzerine kuruludur; bu akış, kodlar, algoritmalar ve dijital platformlar gibi yeni teknolojik altyapılar tarafından dizayn edilmektedir. Böylelikle fiziksel arşivlerin yerini dijital izler almakta, klasik bürokratik uzmanlığın yerini ise veri odaklı uzmanlık ve veri bilimcileri almaktadır. Amurosh vd. (2025:287) ise DB’yi geleneksel bürokratik sistemin BİT’e dayalı bir modele doğru evrimini temsil eden ve temel amacının

verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik olduğu bir sistem olarak tanımlamıştır. DB tüm idari süreçleri; çevrim içi hizmet portallarını, mobil uygulamaları, bilgi yönetim sistemlerini desteklemek için yapay zekâ ve büyük verinin uygulanması aracılığı ile yürütür (Amurosh vd., 2025). Tüm bu tanımların ortak unsurlarına göre, dijital bürokrasi, yapay zekâ, büyük veri, algoritmalar, karar destek sistemleri gibi ileri BİT yoluyla bürokratik süreçlerin ve yapıların dijitalleşmesini ifade etmekte; bu süreç ise örgüt yapılarının, insan kaynaklarının ve örgüt kültürünün dönüşmesine sebep olmaktadır. AV ise kamusal verilerin hareket halinde olan dijital platformlar üzerinden sunulmasını mümkün kılmakta ve bürokrasinin bilgi edinme ve açıklık prensiplerini dönüştürme potansiyeli taşımaktadır.

Açık veri, herkesin herhangi bir amaçla özgürce erişebileceği, kullanabileceği, yeniden düzenleyebileceği ve paylaşabileceği verilerdir. Veriler hukuki ve teknik kısıtlamalardan büyük ölçüde arındırılmış olup, dolaşım ve yeniden kullanım açısından yüksek bir açıklığa sahiptir (Vetrò vd., 2016; OKF, 2025; Gürdal, 2014). Açık devlet verisi ise, açık verinin bir alt kümesidir; kamu parasıyla üretilen, kullanımı veya dağıtımı konusunda herhangi bir kısıtlama olmaksızın kamuya sunulan, mahremiyeti kısıtlanmayan ve gizli olmayan veriler olarak tanımlanmaktadır (Attard vd., 2015; Janssen vd., 2012). ADV portalları, kullanıcıların yeniden kullanılabilir verilere etkin ve sistematik bir biçimde erişimini sağlamak amacıyla geliştirilen web tabanlı platformlardır (EU Comission, 2025).

Vatandaş katılımı (VK) vatandaşların, sivil toplumun ve ilgili paydaşların karar verme, gündem belirleme gibi yönetsel ve siyasal süreçlere katılımı anlamını kapsamaktadır (Rowe ve Frewer, 2005). Katılım yöneten ve yönetilenler arasında bilgi alışverişini kolaylaştırmaya odaklanır; vatandaşların görüşlerinin karar alma süreçlerinde dikkate alınmasını sağlar (Arnstein, 1969). Buna karşın, etkileşim aktif bir rolü ifade eder; vatandaşların kararları doğrudan etkilediği ve politika uygulamalarında iş birliği yaptığı süreçleri kapsar (Nabatchi ve Amsler, 2014; Uçar Kocaoğlu, 2017). AV platformları ve vatandaş etkileşiminde dar anlamda bir katılım sürecinden ziyade geniş kapsamda vatandaşların AV platformlarına, veri oluşturucu, veri denetimi gibi farklı rollerle veriyi dönüştürme potansiyelini kapsayan aktif bir etkileşim söz konusudur.

Katılımın hangi yol ve yöntemlerle sağlanabileceği ve artırılabilirliği kamu yönetiminin ve siyaset biliminin başlıca ilgi odaklarıdır (Ömürgönülşen, 2022: 79). Katılımcı AV platformları, vatandaşları sadece veri tüketicisi olmaktan çıkarıp veri üreticisi hâline getirebilir. Bu sayede toplumsal sorunlara ilişkin bilgi üretimi ortaklaşa gerçekleştirilmiş olur (Balestrini vd., 2017). Etkin vatandaş etkileşimi sağlanmasının şeffaflık, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, ortak üretim, veri okumaya ilişkin becerilerin artması ve dijital bölünmelerin azalması gibi birçok yararından söz edilebilir: Katılım yoluyla vatandaşlar, veri

doğruluğunu sorgulayabilir, yanlışlıkları tespit edebilir. Böylelikle vatandaşların veri analiz edebilmesi ve yorum yapması yöneticilerin bilgi temelli ve ihtiyaç odaklı karar almasını sağlar (Sieber ve Johnson, 2015). AV uygulamalarına katılım, vatandaşların devlete olan güvenini artırabilir (Ruijter vd., 2020). VK diğer yandan veri okuryazarlığını teşvik eder ve dijital yetkinliklerin gelişmesine katkı sağlar; bu durum, daha kapsayıcı dijital katılım süreçlerini mümkün kılar (Solano vd., 2023; Molodtsov vd., 2024).

Literatürde, VK'nın ADV portallarında veri mevcudiyeti üzerinde etkili olduğu çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur. Bu çalışmalar, VK'nın bireylerin ihtiyaçlarını iletmelerine, sorumluluk üstlenmelerine ve kamu verilerinin şekillenmesine katkı sağladığını göstermektedir (bkz. Wirtz vd., 2019 ya da 2022 bkz.; Lee ve Kwak, 2012; Hivon ve Titah, 2017; Zhang vd., 2024). Diğer taraftan ADV platformlarında vatandaş etkileşimi, vatandaşların çevrimiçi platformlara olan ilgisizliği (Cantador vd., 2020; Crusoe vd., 2019; Dove, 2023), platformlarda üretilen bilgilerin içeriğinin vatandaş tarafından anlaşılabilmesi (Fung, 2015); teknoloji tasarımıyla ilgili sorunlar (Cantador ve Cortés-Cediel, 2018; Chokki vd., 2022; Zuiderwijk ve Janssen, 2014), bilgiye erişim zorlukları, kullanıcılara ilişkin sorunlar, veri niteliği ve güvenliği, veri yönetimi (Beno vd., 2017; Choenni vd., 2022) gibi birçok zorlukla karşı karşıyadır.

Dijital bürokraside ADV yoluyla doğru bilgi paylaşımı, açıklık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin kurumsallaşması için bu platformların hem kamu personeli hem de vatandaşlar tarafından etkin bir biçimde kullanılması gerekir. Bu sebeple öncelikle ADV platformlarının kuruluş amaçları ve vatandaşların platformları kullanım motivasyonları incelenmiştir. Böylelikle, vatandaşların ADV platformlarından haberdar olmaları, platformların açıklık ve şeffaflık hedefleri doğrultusunda kullanım kolaylığı sağlaması ve anlaşılır bilgiler sunacak şekilde yapılandırılması konuları ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra, vatandaş katılımının nasıl gerçekleştiğini anlamak amacıyla, vatandaşların platformlardaki rollerine ilişkin bir çerçeve oluşturulmuştur. İzleyen bölümler bu konulara açıklık getirecektir.

Dijital Bürokraside Açık Devlet Verisinin Amaçları ve Vatandaş Perspektifinden Kullanım Motivasyonları

DB'nin temel amaçlarından biri, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesidir (Karim vd., 2025). ADV, söz konusu amaçların hayata geçirilmesinde önemli bir araç ve destekleyici bir mekanizma işlevi görmektedir. Platformlarının temel kuruluş amaçları ekonomik, politik, kültürel ve operasyonel olmak üzere farklı başlıklar altında incelenmekle birlikte AV girişimlerini başlatan hükümetler, bu platformları şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, iş birliği ve ekonomik değer yaratma gibi hedeflerle ilişkilendirmektedir (Zuiderwijk 2019; Choenni vd., 2022; Gündoğan ve Bingöl, 2024).

Zuiderwijk vd. (2019), AV platformlarının amaçlarını politik, ekonomik ve operasyonel olarak üçe ayırmıştır. *Politik amaçlar*; şeffaflık, yolsuzluğun azaltılması ve güven artışı; *ekonomik amaçlar*, yenilikçilik ve kalkınma, *operasyonel amaçlar* ise; veri uyumu, güncel veri sunumu, bilgi edinme, hizmet kalitesi, katılım olanakları ve kurumlar arası bilgi paylaşımı gibi hedefleri kapsamaktadır. ADV platformları kamusal verilerin halka açılmasını sağlayarak şeffaflık ve hesap verebilirlik kanallarını desteklemektedir; böylelikle halkın hükümete duyduğu güveni beslemektedir. Diğer taraftan ADV platformları yenilikçi fikirlere temel olabilecek verileri sağlamakta, potansiyel fikirlerin ortaya çıkmasında yardımcı olabilmektedir. AV girişimlerinin operasyonel amaçlarının ise diğer amaçlara nazaran çoğunlukta olduğu, ham verilerin işlenmesi ile ilgili olanakları artırdığı görülmektedir (Bkz. Tablo-1).

ADV girişimlerinin diğer bir amacı hükümetler ve toplum arasında daha iyi iletişim oluşturmak olarak ifade edilmiştir (Hivon ve Titah, 2017: 99). AV, vatandaşın hükümetlerin açıklığına ilişkin algısını yükseltmekte, bu ise güveni ve iletişim imkanlarını genişletmektedir. Lee ve Kwak'ın (2012) geliştirdiği AV olgunluk modelinde, AV platformların temel olgunluk parametreleri veri katılımı ve veri şeffaflığı olarak öne çıkmaktadır. Açık hükümet olgunluk modelinde veri şeffaflığı ilk sırada, veri katılımı ikinci sırada, açık katılım üçüncü sırada ve yaygın katılım en üst sırada yer almıştır. Böylelikle, açık hükümet olgunluk düzeyine erişmek için yaygın katılım faaliyetlerinin temel gereklilik olduğu vurgulanmıştır. Attard vd. (2015) ise, AV girişimlerini hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, bilgiye erişim, katılım, iş birliği kavramları ile değerlendirmiş, AV girişimlerinde bulunma nedenleri arasında dışsal faktörlere dikkat çekmiştir. Buna göre yasal zorunluluklar ve kurumsal anlaşmalar temel motivasyonlar arasında yer almaktadır.

ADV platformlarının yenilikçilik, girişimcilik hedefleri de bulunmaktadır. ADV yeni girişimcilik türlerinin ve toplumsal inovasyonun bir kaynağı olarak görülmekte, hala keşfedilmemiş bir alan olarak açığa çıkan verilerin bir potansiyele dönüşmesi beklenmektedir (Ubaldi, 2013). ADV kullanımının, sosyal ve ekonomik değer yaratabilecek yenilikçi çözümler üretmeye katkı sağladığı bazı ampirik çalışmalarla doğrulanmıştır (Jetzek vd., 2014).

ADV platformlarının başka bir amacı, veriye dayalı politika geliştirme süreçlerini desteklemektir. Burada temel hedef verilerin kamuya açılmasının, kanıta dayalı karar alma süreçlerini güçlendireceği ve hükümete olan güvenini artırmasıdır (Luthfi ve Janssen, 2019). Veri setleri yolu ile oluşturulan gösterge tabloları kamu kurumları tarafından karar alma süreçlerini desteklemek ya da halkla iletişim kurmak ve etkileşim sağlamak amacıyla kullanılabilir (Matheus vd., 2020). Ancak Luthfi ve Janssen (2019) ve Matheus'un vd. (2020) dikkat çektiği gibi, veri hataları ve fazla verinin yarattığı karmaşıklık karar alma süreçlerini bulanıklaştırabilmekte, karar vericilerin benzer verileri farklı şekilde yorumlayabilmesine ve aynı verilerden farklı politika kararları çıkabilmesine sebep olabilmektedir.

Zuiderwijk vd., (2019) AV platformlarının amaçlarını irdelediği çalışmada; amaçların fazlalığından ve bazılarının birbirleriyle örtüşmesinden ya da birbirine bağlı olmasından bahsetmektedir. Gerçekten de ADV platformlarında yayımlanan verilerin ilk kullanım amaçları ile yeniden paylaşım amaçları farklı olabilmektedir (Choenni, vd., 2022). Örneğin, toplu taşıma sisteminde biniş ve iniş işlemlerinin birincil amacı, yolcunun seyahat ettiği mesafe için ücretlendirilmesidir. Ancak bu veri seti, toplu taşıma planlamasını iyileştirmek için de kullanılabilir. Belirli saatlerde bir güzergahta çok sayıda insanın biniş yaptığı ortaya çıkarsa, bu saatlerde daha uzun araçlar o güzergahta kullanılabilir. Aynı veriler, kentin sıcak noktalarını belirleyerek polis devriyelerini optimize etmek amacıyla polise de paylaşılabilir (Choenni vd., 2022: 32).

Son olarak ADV platformlarının amaçlarından biri de bürokraside veri paylaşım kültürünü yaygınlaştırmaktır. Veri paylaşım zorunluluğu getirerek gizlilik ve kapalılık kültüründen açıklık kültürüne geçişi kolaylaştırmaktadır. Linaker ve Ruenson (2020a; 2020b), AV platformlarının özel sektör ve kamu sektöründen paydaşları bir araya getirerek ortak veri oluşturma, açık kaynak yazılımı geliştirme gibi faaliyetler yoluyla veri paylaşım kültürü oluşturduğundan bahsetmiştir. Kahn ve Koralava (2022) ise, AV uygulamalarına geçişin kültürel ve politik sorunlar nedeniyle zor olabildiğine ve paylaşılan verinin bilgi kaynağına dönüştürülmesi süreciyle, AV kültürünün önemine değinmektedir.

AV platformlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiğine ilişkin çalışmalar ise oldukça sınırlıdır. Zuiderwijk vd. (2019)'in araştırmasında, AV'nin uygulamada sağladığı başlıca faydalar; şeffaflık, halkın yetkilendirilmesi, politika yapımının iyileştirilmesi ve katılımın artırılması olarak sıralanmıştır. Araştırma; açıklık, bilgiye erişim, hizmetlerin iyileştirilmesi, VK ve kolektif bilgidен yararlanma gibi unsurların istatistiksel olarak anlamlı etkiler yarattığını göstermektedir.

Her ne kadar AV platformları kamu kurumları tarafından kamuoyu kullanımına tek taraflı bir biçimde açılmış olsa da portallarda vatandaşlar; bilgi edinme, veri talebi, veri girişi, e-danışma gibi bir dizi interaktif eylemde bulunmaktadır. Weerakkody vd. (2017) vatandaş perspektifinden AV platformlarının kullanımını inceleyen araştırmasında vatandaşların bu platformları çoğunlukla bilgi edinme amaçlı kullandığını, kamu kurumlarının nasıl çalıştığıyla ve kamu hizmetleriyle ilgili (eğitim, sosyal hizmetler ve ulaşım hizmetleri) bilgi almak olduğunu belirtmektedir. Vatandaşlar açısından AV platformları şeffaflık ve hesap verebilirlik amaçlarını tam olarak gerçekleştirememekte, katılıma ilişkin ise elverişli kanallar sunmamaktadır.

Vatandaşların bilgi edinme, gündelik yaşamını kolaylaştırma, kamu hizmetlerini değerlendirme, eğitim ve akademik amaçlarla da AV platformlarını kullandığı görülmektedir (Kassen, 2021; Weerakkody, 2017; Wirtz vd., 2022). Bilgi amaçlı kullanım (*veri kümeleri içinden doğru bilgilerin alınması*), ortaya

çıkan kullanım (*veri yayımlanmasından önce öngörülemeyen yenilikçi kullanım biçimleri*), verilerin durağan bir biçimde sunulması (*haritalama*), ara yüz oluşturma, türetilmiş verilerin paylaşılması ve veriler yolu ile yeni bir hizmet sunulması gibi kullanım amaçları da bulunmaktadır (Hivon ve Titah, 2017). Akademik açıdan ise AV'yi paylaşmak ve yeniden kullanmak suretiyle çalışmalarını daha üretken bir biçimde ilerletmek amaçları bulunmaktadır (Kassen, 2021). Ayrıca AV tabanlı vatandaş projelerinin yerel toplulukların ihtiyaçlarına yanıt vermek, kentsel planlama ve toplu taşımının iyileştirilmesi, suç oranlarının haritalandırılması gibi çeşitli sorunlara katılımcı çözümler geliştirme amaçları vardır (Kassen, 2021).

ADV platformlarının amaçları ve vatandaşların platformları kullanım amaçlarına ilişkin yukarıda yapılan literatür sentezi Tablo-1'de sunulmuştur. Buna göre ADV platformlarının kuruluş amaçları arasında operasyonel amaçların nispeten ağırlıklı olduğu görülmektedir. Politik, ekonomik, operasyonel ve idari amaçlarla, vatandaşların kullanım amaçları karşılaştırıldığında vatandaşların operasyonel amaçlarla daha çok ilgilendiği, bunun yanında hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi siyasi amaçlar da götüğü görülmektedir. Vatandaşların temel ADV kullanım güdülerinde kamu hizmetleriyle ilgili bilgi edinme yer almakta, bunu bilginin yeniden paylaşımı ve denetim isteği izlemektedir. Aktif katılım düzeyi olarak değerlendirilebilecek yenilikçi kullanım, kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi gibi amaçların yer alması ADV'nin e-katılım olanaklarını geliştirme potansiyeli olduğunu göstermektedir. Operasyonel amaçların yöneten ve yönetilenler olmak üzere her iki tarafta da ağırlıklı seyretmesi ADV'nin öncelikli olarak bürokratik işleyişin etkinliğini sağlama hedeflerini gözettiğine işaret etmektedir. ADV platformlarının bürokratik maliyetlerin azaltılması, kurumlar arası veri paylaşımının artırılması, bilgi edinmeye ilişkin olanakları artırması, kamu verilerinin yeniden paylaşımı gibi bürokratik hedeflerinin olduğu da görülmektedir. ADV'nin bürokratik süreçlerin şeffaflık yönünde dönüşümü, idari hesap verebilirliğin sağlanması, kurumlar arası iş birliği ve kurum dışı sorun çözme kapasitelerinin artırılması, veri yönetişiminin geliştirilmesi ve bürokratik kültürün açıklık yönünde dönüşümü yönünde amaçlar izlediği görülmektedir.

Tablo 1. Açık Devlet Verisi Platformlarının Amaçları ve Vatandaşların Kullanım Amaçları

<i>Açık Devlet Verisi Platformlarının Amaçları</i> (Zuiderwijk vd. 2019)			<i>Bürokratik Amaçlar*</i>	<i>Vatandaşların ADV Platformlarını Kullanım Amaçları</i>
<i>Politi k</i>	<i>Ekonomi k</i>	<i>Operasyon el</i>	<i>İdari</i>	<i>Temel amaçlar</i>
Hesap verebilirlik	İnovasyon /Yenilikçilik	Veriler arası eşgüdüm	Hesap verebilirlik	Bilgi edinme (Hivon ve Titah, 2017;

				Weerakkody vd., 2017).
Şeffaflık	Ekonomik kalkınma	Bilgi kalitesinin artırılması	Şeffaflık	Bilginin yeniden paylaşımı (Choenni vd., 2022). Hesap verebilirlik (Hesap sorma) (Zuiderwijk vd., 2019).
Yolsuzluğun azaltılması	Etkinlik	Araştırmacılar için güncel veriler sunulması	Bürokratik maliyetlerin azaltılması	Gözetim-Denetim (Wirtz vd., 2019).
Güvenin artırılması	Maliyetlerin azaltılması	Katılım olanaklarını artırması	Kurumlar arası bilgi ve veri paylaşımını artırılması	E-danışma (Wirtz vd., 2019).
Yasal Zorunluluklar (Attard vd., 2015)		Vatandaşların e-danışma imkanlarını artırması	Bilgi edinme özgürlüğünün geliştirilmesi	Katılım (Wirtz vd., 2019).
İş birliği (Wijnhoven, vd., 2015)		Kurumlar arası veri paylaşımını artırması	Kurumsal verilerin yeniden kullanımı ve paylaşımı	Geri bildirim (Wirtz vd., 2019).
		Harici sorun çözme kapasitesinin artırılması	Harici sorun çözme kapasitesinin artırılması	Yenilikçi kullanım (Hivon ve Titah, 2017).
		İş birliğini artırma	Etkinlik	Ortaya çıkan kullanım (Hivon ve Titah, 2017).
		Hükümet verilerinin yeniden kullanımı ve paylaşımı	Veri paylaşım kültürünü geliştirme	Kamu hizmeti değerlendirme (Wirtz vd., 2022; Kassen, 2021).
		Kullanıcılara geri bildirim		Yerel toplulukların

		olanaklarının verilmesi		ihtiyaçlarını karşılama (Kassen, 2021).
				Akademik amaçlar (Kassen, 2021).

*Kaynak: *Yazar tarafından hazırlanmıştır.*

Dijital Bürokraside Açık Devlet Verisi ile Vatandaşların Dönüşen Rolü

Dijital bürokrasinin veri temelli dijital teknolojileri bürokratik süreçlere entegre etmesiyle birlikte vatandaşların bilgi sunumu, toplama, analiz, değerlendirme gibi hizmetlerin sunumunda veriye ilişkin, yenilikçi ve dönüştürücü nitelikte roller edindiği görülmektedir. Vatandaşlar geleneksel bürokrasideki hizmet alan ve kamu verisinden yararlanan konumdan, veriyi işleyebilen, bilgi sunumuna katılabilen ve onu dönüştürebilen bir konuma taşınmıştır. Veriye dayalı bürokratik süreçlerinin yaygınlaşması ise vatandaşların etkileşimli, katılımcı ve sorumluluk üstlenen roller edinmesine zemin hazırlamıştır.

ADV portallarının vatandaşların kullanımı, geri bildirim, veri talebi ve girişi gibi yollarla gelişmektedir. Bilgi paylaşımı, geri bildirim, e-danışma, güven ilişkisinin tesisi, hesap sorma olanaklarının genişletilmesi gibi bir dizi hedefle vatandaşların AV kullanımı ilişkilidir (Wirtz vd., 2019). Kamusal verilerin toplanmasında yardım sağlama (örn: afetle ilgili bilgi toplama), veri toplama, analiz ve değerlendirme sürecine katılma, veri kalitesini denetleme, iç görü sunma, verilerin kullanıcılar tarafından anlaşılır olmasında etkili olma gibi işlevlerde vatandaşların rolleri belirgindir (Zhang vd., 2024).

İlgili literatür incelendiğinde ADV platformlarında vatandaş rolleri; *veriye ilişkin roller, yenilikçi roller ve dönüştürücü roller* üzere yazar tarafından üç başlıkta sınıflandırılmış ve Tablo-2’de sunulmuştur. Buna göre veriye ilişkin roller vatandaşların etkileşim sırasında ortaya çıkan rolleri olarak tanımlanabilir. Vatandaşların verilerle ilgili geri bildirim ve iç görü sunma, veri talebinde bulunma, yeni veri girişi rolleri bulunmaktadır (bkz. Wirtz vd., 2019; Zuiderwijk, vd., 2019; Chen ve Tingting, 2020). Diğer yandan vatandaşlar veri sahipliği, veri kalitesini denetleme, verileri birbirleri ile ilişkilendirme ve bağlantılarını kurma (Zuiderwijk ve Janssen, 2014b) gibi rollere sahiptir. Yenilikçi roller; vatandaşların mevcut verilerle yeni AV ve kamu hizmetleri üretilmesindeki rollerini ifade etmektedir. Buna göre verilere etkileşimli olarak erişmek için bir ara yüz (örneğin bir web sitesi) oluşturulması, yeni bir kamu hizmetinin oluşturulması örneğin haritalama (Hivon ve Titah, 2017) gibi işlevler gerçekleşmektedir. Dönüştürücü roller ise vatandaşların AV platformlarındaki etkileşimleriyle verilerin farklı formlar almasını ve yeni değerler üretmesini ifade

eder. Vatandaşlar yeni AV uygulamalarının teşvik edilmesinde (Hivon ve Titah, 2017), platformlara katılım sağlayarak yeni verilerin üretilmesinde, veri girişi için yeni bilgilerin toplanmasında, analiz edilmesinde ve değerlendirilmesinde roller üstlenebilir (Zhang, vd. 2024). Bunlar kullanıcı değerlendirmesi ve iş birliği yapılması gibi (Hivon ve Titah, 2017) olabilir. Ayrıca AV'nin kullanıcılar tarafından anlaşılmasında etkili olma (Hivon ve Titah, 2017) ve kolaylaştırma (Lee ve Kwak, 2012) rollerini üstlenebilirler. Wirtz vd. (2019) AV kullanıcıları ile AV portalının geliştirilmesine katılan bireyler arasındaki ilişkinin de önemli olduğunu ifade etmiştir.

Tablo 2. Açık Devlet Verisi Platformlarında Vatandaşların Rollerini

<i>Veriye İlişkin Roller</i>	<i>Yenilikçi Roller</i>	<i>Dönüştürücü Roller</i>
Geri bildirim veya verilerle ilgili iç görüşme (Wirtz et.al, 2019; Zuiderwijk, vd., 2019)	Ara yüz oluşturma (Davies, 2010)	Uygulamaların teşvik edilmesi (Hivon ve Titah, 2017). Hesap sorma (Wirtz vd., 2019)
Veri talebi (Chaobing ve Tingting vd., 2020; Hivon ve Titah, 2017) Veri girişi (Wirtz vd. 2019) Veri denetleme (Zhang vd., 2024) Veri bağlama (Zuiderwijk ve Janssen, 2014b) Veri sahipliği (Zuiderwijk, 2013)	Mevcut AV'ye dayalı yeni bir kamu hizmetinin geliştirilmesi (Davies, 2010)	Katılım (Zuiderwijk vd., 2019; Hivon ve Titah, 2017; Lee ve Kwak, 2012). Bilgi toplama, analiz, değerlendirme (Zhang vd., 2024) Kullanıcı derecelendirmesi (Hivon ve Titah, 2017) Kullanıcı iş birliği, kolaylaştırma (Lee ve Kwak, 2012; Hivon ve Titah, 2017).
Veri dönüştürme (Hivon ve Titah, 2017) Programlama (Chaobing ve Tingting vd., 2020; Hivon ve Titah 2017).	Haritalama (Hivon ve Titah, 2017)	AV'nin anlaşılmasında etkili olma (Hivon ve Titah, 2017).
Türetilmiş verilerin paylaşılması (Davies, 2010).		

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Vatandaşların ADV süreçlerinde çeşitli roller üstlendikleri ve farklı vatandaş gruplarının veri erişimi, işleme ve kullanıma ilişkin özgün sorumluluklar taşıdığı görülmektedir (Bkz. Tablo-3). Hivon ve Titah'ın tipolojisine göre (2017: 104-110) AV kullanıcıları; programcılar, veri entegratörleri, vatandaşlar, şampiyonlar, kolaylaştırıcılar ve açık veri savunucuları olmak üzere altı gruptadır. *Programcılar*; yazılımlar ve web siteleri geliştirenler, hackathonlara katılarak veri setlerini işleyen ve proje üretenler olarak açık veri uygulayıcılarıdır. *Veri entegratörleri*; mevcut veri setlerini analiz

eden, eksikleri belirleyen ve verileri makineler tarafından işlenebilir hale getirenlerdir; *Vatandaşlar*, AV süreçlerine doğrudan veya dolaylı olarak katılan bireylerdir. Veri talebinde bulunabilir, hackathonlara katılabilir; ancak, genellikle açıklanan veriler üzerinde tam kontrol sahibi değildirler. *Şampiyonlar*; AV projelerini destekleyen, ekiplere liderlik eden kişilerdir. Veri ihtiyaçlarını belirler, ekipleri yönlendirirler. Hackathonlarda projelerin ilerlemesine katkıda bulunurlar. *Kolaylaştırıcılar*; AV ekosisteminde köprü görevi gören kişiler olup, veri paylaşımını ve iş birliğini teşvik ederler. *Açık Veri Savunucuları*; AV kullanımını teşvik eden gruplardır. Belediyeleri daha fazla veri paylaşmaya ikna etmeye çalışır, farkındalık kampanyaları düzenler (Hivon ve Titah, 2017: 104-110).

Vatandaşları açık hükümet girişimlerine katılma motivasyonlarına göre kategorize eden Wijnhoven vd. ise (2015: 34-42), *memnuniyetsizler*, *motiveler*, *stratejik*, *ideolojik* ve *itibar odaklı olmak üzere dört tür gruptan bahsetmiştir*. *Memnuniyetsizler*; kamu yönetiminin genel işleyişinden memnun olmayan, AV platformlarına ve AV ile ilgili girişimlere katılım motivasyonu düşük olan kişilerdir. *Motiveler*; projeleri eğlence odaklı olarak algılayan, bunu bir öğrenme fırsatı olarak gören vatandaşlardır; *İdeolojikler*, sahip oldukları ideolojilerin katılım motivasyonlarında etkili olduğu görülen kişilerdir; AV girişimlerine katılımını bir yurttaşlık görevi olarak görmekte ve demokrasinin gereği katılmaları gerektiğine inanmaktadırlar. *Stratejikler*; AV platformlarına yönelik sundukları katkıların uygulanacağına inananlar ya da uygulanmayacağına inandıkları için katılmayanlar şeklinde iki gruptur. *İtibar odaklılar* ise; topluluk içinde veya dışarıya karşı kazanabilecekleri itibar motivasyonu ile hareket edenler, öğrenciler ve işverenlerdir.

AV platformlarını kullanan vatandaşların yetkinlikleri ve buna göre AV platformları ile etkileşimleri üzerine çalışan Purwanto vd. ise (2022); araştırmacılar, profesyoneller, gazeteciler, blog yazarları, aktivistler, girişimciler, veri analistleri, uygulama geliştiriciler ve kamu sektörü danışmanları olarak mesleki gruplardan bahsetmiştir (bkz. Tablo-3). Vatandaşların ADV etkileşiminde aldıkları rolleri ise, *Analistler* (verileri indiren, temizleyen ve analiz eden); *katkıda bulunanlar* (fikir paylaşan, geri bildirim sağlayan, diğerlerinin fikirlerini değerlendiren, verileri zenginleştiren), *geliştiriciler* (ara yüz veya uygulamalar tasarlayanlar), *liderler* (diğer rollerden oluşan ekipleri yönlendiren veya liderlik edenler) olarak belirtmişlerdir.

AV'yle ilişkili faaliyetlerde vatandaşların üstlendikleri roller, etkileşim süreçleri ve şekline göre de sınıflandırılmıştır. Örneğin, seçim verilerinin analizine katkıda bulunan bireyler (Purwanto vd., 2018), insani krizler sırasında harita verilerini zenginleştirenler (Dittus vd., 2016) bu kapsamda değerlendirilmektedir. ADV projelerinde yer alanlar (Hutter vd., 2011) ile hizmetlere yönelik hackathon etkinliklerine katılanlar da (Kuk ve Davies, 2011) bu rolleri temsil etmektedir. Bu araştırmalarda vatandaşların üstlendiği işlevler

arasında, uygulama geliştirme, fikir üretme, geribildirim sunma ve önerilerin değerlendirilmesi gibi katkılar dikkat çekmektedir (Hutter vd., 2011).

Tablo 3. Kategorilere Göre Açık Veri Kullanan Vatandaş Tipleri

<i>Bireysel Kullanım Amaçlarına Göre (Wijnhoven vd., 2015).</i>	<i>Kullanım Sürecine Göre (Hivon ve Titah, 2017).</i>	<i>Etkileşim Sürecine Göre (Purwanto vd., 2018; Purwanto vd., 2022; Hutter vd., 2011)</i>	<i>Mesleğe Göre (Purwanto vd., 2022; Wang vd., 2019).</i>	<i>Etkileşim şekline göre (Purwanto vd., 2022).</i>
Motivasyonel Stratejik İdeolojik Eğlence odaklı İtibar odaklı Bilgilenme odaklı	Programcılar Şampiyonlar Kolaylaştırıcılar AV savunucuları Veri entegratörleri	AV projelerine katılanlar Kamu hizmet hackatonları İnsani yardım haritalama Seçim girişimleri	İş insanları Akademisyenler Araştırmacılar Gazeteciler Blog yazarları Kamu sektörü danışanları Girişimciler Veri analistleri	Analistler Katkı Sağlayıcılar Geliştiriciler Liderler

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Dijital Bürokraside Açık Devlet Verisi Katılımını Belirleyici Dinamikler

Veri temelli katılımı DB bağlamında inceleyen bir araştırma bulunmamakla birlikte, alanyazında dijital dönüşümün sağlanmasında AV katılımı yaygın bir biçimde tartışılmaktadır (Liu vd., 2023; Wang vd., 2025; Begany ve Gil-Garcia, 2024; Johansson, 2015). DB’de vatandaş-AV etkileşimini artırmada belirleyici faktörlerin neler olduğu ve konuya ilişkin ampirik deneyim sunan araştırmalar sınırlıdır (Purwanto vd., 2022; Chokki vd., 2022). Aşağıdan yukarı bir süreçle vatandaş etkileşimi ile platformların gelişimini sağlamada belirleyici bazı faktörler bulunmaktadır. Vatandaş ADV etkileşimini belirleyen faktörler ilk olarak vatandaş *profili, kişisel faktörler, performansla ilgili faktörler, ekonomik faktörler, sosyal faktörler, teknik faktörler, politik faktörler* olarak incelenebilir (Purwanto vd., 2022). Purwanto’nun vd. (2022: 15) sistematik araştırmasında; kişisel faktörler arasında cinsiyetin ADV etkileşiminde anlamlı bir belirleyici olduğu bulgusu ortaya çıkmış; erkek vatandaşların ADV etkileşiminde bulunma olasılıklarının daha yüksek olduğu belirtilmiştir. Yüksek eğitim düzeyinin ve bir kez ADV katılım deneyimine sahip vatandaşların da tekrar katılma olasılıkları yüksektir. İnternet yeterliğinin teknik bir faktör olarak yaygın olması katılımı belirleyici bir unsurdur. Kişilerin içsel motivasyonları AV platformlarından keyif almaları, sorun çözme, yeni şeyler öğrenme, kişisel faktörler kategorisinde değerlendirilmiştir. Bireylerin AV platformlarına yönelik fayda sağlama algıları, kariyer fırsatları sunması da katılımı artıran dışsal motivasyonlu kişisel faktörlerdir. Maddi ve parasal ödüller, uzun vadede ekonomik fayda sağlayabileceğine ilişkin algılar ADV kullanımını artıran ekonomik faktörlerdir.

Sosyal etki, toplumsal fayda sağlama, sosyal ağları genişletme gibi sosyal faktörler, algılanan kullanım kolaylığı, sistem kalitesinin yüksek olması da ADV katılımını artırabilir. Verimliliği artırmaya yönelik toplumsal değişim ihtiyacı, siyasi katılım arzusu, şeffaflık olmak üzere politik faktörler de ADV'ye katılımı olumlu yönde etkilemektedir (Purwanto vd. 2022: 15-16).

ADV'ye yönelik kişisel fayda algısına daha geniş kapsamda e-devlete ve e-katılıma ilişkin çeşitli araştırmalarda da vurgu yapılmıştır. Örneğin; e-devlete yönelik vatandaş tutumlarını incelediği çalışmasında Nam (2012), e-devlet hizmetlerinin faydalı olduğunu algılayan kişilerin bu hizmetlere daha çok başvurduğuna değinmiştir. Purwanto vd. 'nin (2022) vatandaşın hükümete duyduğu güven ile açık devlet girişimleri ve e-devlet kullanımı arasında güçlü bir ilişki olduğu bulgusu da Nam (2012) ile uyumludur. Syam vd. (2024) de e-katılımda davranışın, algılanan kullanım kolaylığının, algılanan faydanın temel başarı kriterleri olduğunu vurgulamıştır. E-katılımın temel belirleyicileri arasında bireysel niyet odaklı faktörlerin ağırlıkta olduğunu değerlendirmiştir. Choi ve Song (2020) ise, e-katılımda vatandaş katılımını artırmada sosyal sermaye değişkenlerine dikkat çekmiş, topluluk ve aidiyet duygusunun güçlendirilmesine vurgu yapmıştır. Alathur vd. (2014) de bireylerin ait oldukları değer sistemlerinin dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir.

Kamu kurumları verilerini açık hale getirmelerine rağmen vatandaşların bu verilerin varlığından ve faydalarından yeterince haberdar olmadığı bir sorun olarak dile getirilmektedir (Chokki vd., 2022; Evans ve Campos, 2013). ADV platformlarındaki tasarım sorunları vatandaş ADV etkileşimini belirlemede temel belirleyicilerden biridir. Chokki vd. (2022), vatandaşların ADV'ye yönelik farkındalığını artırmak amacıyla bir uygulama tasarımı üzerine çalışmışlardır. 'Citizen apps' adlı uygulama, kamu verilerini görselleştirme, analiz etme ve yeniden kullanma amacı taşımaktadır. Vatandaşlarla yapılan görüşmeler sonucu ADV farkındalığının artması için 11 temel gereksinim belirlenmiştir; ADV kullanım listesinin başlık ve konu şeklinde görüntülemesi, kategorilere ayırma ve anahtar kelimeye göre arama yapma, anahtar kelimelere göre arama; ülke, eyalet, konu gibi kriterlere göre arama yapma; kullanıcıların başarı hikayelerini sunma, son eklenen kullanıcıların listelenmesi şeklindedir (Chokki vd., 2022: 381-382).

Vatandaşların kişisel motivasyonlarının AV katılımını etkilediği saha deneyimi sunan bazı araştırmalarca doğrulanmıştır (Wijnovhen vd., 2015; Purwanto vd., 2022). Wijnovhen vd. (2015) projelerin faydalı ve eğlenceli olduğuna yönelik algıların katılım isteğini artırdığını, projelerin gerçek bir değişim yarattığına yönelik kanının yüksek olmasının katılım isteğini artırdığını, vatandaşlık bilinci yüksek ve genç bireylerin daha çok katılım isteği gösterdiğini belirtmiştir. Purwanto vd. (2022) ise daha önce AV projelerine katılmış vatandaşların anlamlı bir şekilde katılım isteklerinin yüksek olduğunu belirtmiştir.

Tablo 4. Açık Devlet Verisi Platformlarına Katılımı Sağlamada Belirleyici Dinamikler

<i>Purwanto vd. (2022)</i>	<i>Chokki vd. (2022)</i>	<i>Nam (2012)</i>	<i>Wijnhoven vd. (2015)</i>
Yüksek eğitilmiş kişiler ve erkekler İnternet hız ve yeterliği, İçsel motivasyon (keyif alma), Daha önce açık veri deneyimine katılanlar, Maddi ödüller, sosyal ağ geliştirme, Sistem kalitesinin yüksek olması.	ADV tasarımı, kullanım kolaylığı, doğru kategorizasyon, Daha önce açık veri deneyimine katılmış olanların başarı hikayeleri, Citizen apps. vb. uygulamalar.	Faydalı olduğuna inanma, Hükümete duyulan güven, İnternet hız yeterliği.	Fayda ve eğlence algısı, Vatandaşlık bilincinin yüksek olması.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 4'e göre, ADV platformlarına katılımı ortak belirleyici dinamikler, platformların fayda sağlayacağına duyulan inanç, motivasyon ve farkındalığın yüksek olması, internet yeterliği, platform tasarımının kolay ve erişilebilir olması şeklinde özetlenebilir. İnternet yeterliğinin, yaygınlığının, sistem ve veri kalitesinin yüksek olması, platformların başarılı bir şekilde kategorize edilmesi, hükümete güven duyulması da katılımı artırmada belirleyici faktörlerdir.

Dijital Bürokraside Açık Devlet Verisi Katılımının Önündeki Sınırlılıklar

ADV platformları, vatandaşların farklı düzeylerde katılım gösterdiği bir alan olmasına rağmen, kamu kurumları tarafından dizayn edilmekte ve vatandaşın etkileşimine yönelik kanallar sınırlı kalmaktadır. Bürokrasiler ADV teknolojilerini kullanmakla birlikte bu platformların vatandaş kullanımını teşvik edilmesi veya katılım aracı olarak kullanılması eksik kalabilmektedir (Evans ve Campos, 2013). AV platformlarının yenilikçi hizmetler, kolektif problem çözme, bilgiye eşit erişim gibi çeşitli faydalar sağlaması beklenmektedir (Course vd., 2019), ancak bu faydaların gerçekleşmesinde vatandaş etkileşimi gerekmekte bunun önünde iste çeşitli sınırlılıklar (engeller) bulunmaktadır.

Bu engeller yazar tarafından vatandaşlara ilişkin sınırlılıklar, platformların tasarımı ile ilgili sınırlılıklar, bürokratik (idari) sınırlılıklar, veriye ilişkin sınırlılıklar, gizlilik ve güvenlik sorunları olmak üzere altı başlık altında sınıflandırılmıştır:

i. *Vatandaşlara İlişkin ve Vatandaş Perspektifinden Sınırlılıklar:* Vatandaşların platformlarla ilgili bilgi eksikliği, ilgisizlik veya katılma isteksizliği, içeriklerin tarafından anlaşılabilmesi (Fung, 2015) temel katılım

problemleridir. Crusoe vd. (2019) kullanıcı perspektifinden motivasyon, arama-değerlendirme, erişim-hazırlık, birleştirme-dönüştürme olmak üzere dört tür engelden bahsetmiştir. Kullanıcılar eksik veya yanlış veriler nedeniyle veri setlerini değerlendirmekte zorlanmıştır. Erişim ve hazırlık aşamasında, veri kalitesiyle ilgili problemler yaşanmıştır. Birleştirme ve dönüştürme aşamasında, verileri bir araya getirme sorunları yaşanmıştır (Crusoe vd., 2019). Dove vd. (2023) ise, etkili veri kullanımı için gereken yetkinliğin olmamasını, veri kaygısının, güvensizliğin, dışlayıcı dil kullanımının; teknik jargonun olmamasının ve AV programlarının amaçlarının belirsiz olmasının etkileşimi olumsuz etkilediğini belirtmiştir. Vatandaşların yetkinlik eksikliği; yeterli destek ve eğitim sağlanmaması da (Zuiderwijk ve Janssen, 2014) da dile getirilmiştir. Beno vd. (2017), API sınırlamaları, veri erişimi öncesi kayıt alma, gezinti süreçlerinin zor olması, veri kümesinin içeriği hakkında eksik bilgi, dil engelleri, indirilemeyen veri, sadece belirli kullanıcı gruplarına erişim izni verilmesi ve erişimin önünde bir ödeme duvarının olması şeklinde özetlemiştir.

ii. *Bürokratik (İdari) Sınırlılıklar*: Kurumların veri yönetişimi sorunları olarak da adlandırılmaktadır. Verilerin yayımlanmak istenmemesi, kurumlar ve vatandaşlar arası AV paylaşımında iş birliği eksikliği ve bu iş birliğinin zor olması, katılım teşviklerinin olmaması, veri sağlayıcı kurumlar ve kullanıcılar arasında AV setlerini tartışma, veri setleri ile ilgili müzakerelerin yapılmaması; merkezi bir AV portalının kurulmaması, geri bildirimlerin politika geliştirmede kullanılmaması şeklinde özetlenebilir (Choenni vd., 2022; Zuiderwijk ve Janssen, 2014; Zuiderwijk vd., 2019, Beno vd., 2017). Vatandaş geri bildirimlerine tepki verilmemesi, fazla veri girişi olmasının yarattığı hayal kırıklığı (Janssen vd., 2012) bahsedilen zorluklar arasındadır.

iii. *Platformların Tasarımı ile ilgili Sınırlılıklar*: Platform içeriklerinin anlaşılabilmesi, teknoloji tasarımı sorunlarını ve bilgi keşfi zorlukları başlıca sorunlar arasındadır (Cantador ve Cordiel, 2018; Aragon vd., 2018). Verilere erişim sürecinde; verilerin farklı sayfalarda yayımlanıyor olması, ara yüzlerin olmaması, verilerin yayımlanmaması gibi teknik engellerden söz edilebilir (Zuiderwijk ve Janssen, 2014a). Bazı portallar veri kümeleri hakkında hiçbir bilgi sağlamazken, bazıları ise kullanıcıların erişimi için web sitelerine kaydolmalarını zorunlu kılmakta veya verileri bir ödeme duvarının arkasına yerleştirmektedir. Diğer kullanıcılarla iş birliği geliştirme ve veri sağlayıcısına soru sorma araçlarının sınırlılığı da dile getirilmektedir (Zuiderwijk ve Janssen, 2014a; Janssen vd., 2012).

iv. *Veriye İlişkin Sınırlılıklar*: Veri kalitesi sorunları, veri setlerinde tutarsızlık, veri üzerinde ambargo süresi konması, veri kullanımından ücret alınması başlıca sorunlar olarak sıralanabilir. Verilere erişim için ücret gerekliliği, verileri indirebilmek için kayıt zorunluluğu, beklenmedik maliyetler sayılabilir (Janssen, vd., 2012). Veri yayımlama sürecinde, miktar ve tür olarak yetersiz veri yayını, verilerin güncellenmemesi, lisans kısıtları, AV ile ilgili yasal çerçevelerde verilerin nasıl yayımlanacağı belirsiz olması, bu konuda yetersiz

rehberlik olması gibi teknik; veri silme, bekleme süresi gibi sosyal engeller de bulunmaktadır (Zuiderwijk ve Janssen, 2014a).

v. *Gizlilik ve Güvenlik Sorunları:* Kamusal nitelikte görülen bazı verilerin kişisel özellikler taşıması, kişisel verilerin paylaşımına ilişkin engeller, kullanıcılar tarafından oluşturulan verilerin güvenilirliği; vatandaşlar tarafından katılıma ilişkin fayda algısını düşüreceğinden katılımı sınırlayabilir. Choenni vd. (2022), veri kalitesi, veri güvenliği ve vatandaşları ilgilendiren güvenin sağlanmasından bahsetmişlerdir. Ayrıca gizlilik ve güvenlik ihlalleri, yanlış yönlendirme katılımı geciktirebilir. Gündoğan ve Bingöl (2024) ve Cohenni vd., (2022) de verilerin kimlerle hangi düzeyde paylaşılması gerektiği, verilerin ikincil kullanım için yeterli kaliteye sahip olmaması, işlev kayması sorunlarına dikkat çekmişlerdir.

Sonuç

Geleneksel bürokraside kamusal verilerin rolü, YKİ, yönetim ve dijital dönem yönetişime uzanan süreçte dönüşmüştür. Klasik dönemde merkezileştirilmiş ve durağan veri; dijital dönem bürokrasisinde hareketli ve akışkan bir hal almış, bu ise bürokrasilerin arşivleme tekniklerinden idare vatandaş etkileşimine varan birçok dönüşümü beraberinde getirmiştir. AV teknolojisi, kamusal verilerin hareket halinde olan dijital platformlar üzerinden açılmasını mümkün kılmakta ve DB'nin bilgi edinme yollarını, açıklık ve hesap verebilirlik prensiplerini dönüştürme potansiyeli taşımaktadır. ADV platformlarında vatandaş etkileşiminin sağlanması ise, etkinlik, ortak bilgi üretimi e-katılım olanaklarının geliştirilmesi, dijital okur yazarlığın artırılması gibi birçok potansiyel fayda sunmaktadır. Ancak bunu sağlamanın önünde sosyal ve teknik birçok sınırlılık bulunmaktadır. Bu ise ADV'nin vatandaş boyutunun ve sosyo-teknik perspektiften ADV katılımının incelenmesini gerekli kılmaktadır. Bu araştırma, dijital bürokrasinin dönüşümü bağlamında ADV-vatandaş katılımı ilişkisini *vatandaş odaklı bir perspektifle; amaçlar, roller, belirleyici faktörler ve sınırlılıklar* konu başlıkları altında incelemiş ve bu çerçevede şu sonuçlara erişmiştir:

ADV'nin kuruluş amaçları ve vatandaşların bu platformları kullanım amaçları ile ilgili varılan sonuçlara göre, platformlarının kuruluş amaçları politik, ekonomik, operasyonel ve bürokratik amaçlar olarak sınıflandırılmış ve bu amaçlar arasında operasyonel amaçların ağırlıkta olduğu görülmüştür. Operasyonel amaçların yöneten ve yönetilenler olmak üzere her iki tarafta da ağırlıklı seyretmesi ADV'nin *öncelikli olarak bürokratik işleyişin etkinliğini sağlama* hedeflerini gözettiğine işaret etmektedir. Vatandaşların platformları temel kullanım güdülerini arasında kamu hizmetleriyle ilgili bilgi edinme yer almakta, bunu bilginin yeniden paylaşımı, şeffaflık ve denetim isteği izlemektedir. Vatandaşlar açısından AV platformlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik amaçlarını tam olarak gerçekleştirip gerçekleştirmediği ise tartışmalıdır. Konu üzerine yapılmış sınırlı sayıda ampirik araştırmada

(Zuiderwijk vd., 2019); AV platformlarının açıklık, hizmetlerin iyileştirilmesi, ortak bilgi üretimi, bilgiye erişim gibi hususlarda anlamlı etkiler yarattığı bulunmuştur. Ancak Weerakkody, vd. (2017)'nin araştırmasında platformların şeffaflık ve hesap verebilirlik amaçlarını gerçekleştirmediği ve katılıma ilişkin elverişli kanallar sunmadığı belirtilmiştir. Diğer taraftan, ADV platformlarının vatandaş perspektifinden aktif katılım düzeyi olarak değerlendirilebilecek “yenilikçi kullanım”, “kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi” gibi amaçlarının olması ADV'nin e-katılım olanaklarını geliştirme potansiyeli olduğunu göstermektedir. İdare ve vatandaş arasında platform kullanım amaçlarının örtüştürülmesi katılımın artırılmasında etkili olabilir. Bu bağlamda vatandaşların farkındalığına ilişkin motivasyonel faktörlerin gözetilmesi gerekir.

Vatandaşların *ADV platformlarındaki rolleriyle ilgili literatür değerlendirildiğinde; vatandaşların bürokratik süreçlerde veriye dayalı roller edindiği ve bürokrasinin bilgi sunma yollarını bu rollerle etkileyebildiği sonucuna ulaşılmıştır.* ADV platformlarında vatandaş rolleri çalışmada; *veriye ilişkin roller, yenilikçi roller ve dönüştürücü roller* olmak üzere üç başlıkta sınıflandırılmıştır. Veriye ilişkin roller geri bildirim ve iç görü suma, veri talebinde bulunma, veri sahipliği, veri kalitesini denetleme, verileri birbirleri ile ilişkilendirme gibidir. Bunun yanında haritalama, ara yüz oluşturma, mevcut AV'ye dayalı yeni bir kamu hizmetinin oluşturulması gibi *yenilikçi* ve AV uygulamalarının teşvik edilmesi, kullanıcı değerlendirmesi, katılım gibi *dönüştürücü* rollere sahiptir. Farklı mesleki ve sosyal arka plana sahip vatandaşların AV platformlarındaki rollerine ilişkin yapılan literatür analizinde, ayrı araştırmalarda çeşitli tipolojilerin ve kategorizasyonların oluşturulduğu görülmüştür. Bu tipolojiler yazar tarafından *bireysel kullanım amaçlarına göre, kullanım şekline göre, etkileşim sürecine, etkileşim şekline ve mesleğe göre* olmak üzere beş başlık altında sınıflandırılmıştır. Buna göre kişisel motivasyonel faktörlerin (keyif alma, eğlenme gibi), bireysel kullanım amaçlarında etkili olduğu görülmüştür (Wijnhoven vd., 2015), bireysel yetkinliklerinin de AV kullanım sürecini doğrudan etkilediği görülmüştür (Purwanto vd., 2022). Böylelikle veri analistleri verileri indirip analiz ederken, araştırmacılar fikir paylaşımını geri bildirimde bulunarak kamu verisini zenginleştirebilmektedir. Rollere ve yetkinliklere ilişkin ampirik araştırmalarla (örn: motivasyonel faktörlerin AV katılımına etkisi gibi) bu bulguların daha ayrıntılı incelenme potansiyeli bulunmaktadır, bu ise gelecek araştırmalara konu olabilir.

ADV platformlarına vatandaş katılımını belirleyici faktörler Purwanto vd. (2022) çerçevesi temel alınarak, vatandaş profili, kişisel faktörler, performansla ilgili faktörler, ekonomik faktörler, sosyal faktörler, teknik faktörler, politik faktörler olmak üzere yedi başlık altında incelenmiştir. Bu faktörler arasında *kişisel, ekonomik ve teknik faktörlerin* temel belirleyiciler olarak öne çıktığı görülmektedir. Yüksek eğitilmiş, genç ve teknolojiye yatkın bireylerin ADV katılım eğilimleri daha yüksektir. Kişisel/davranışsal motivasyonun bilhassa platformların fayda sağlayacağına duyulan inancın/faydaya dair kullanıcı

algısının temel belirleyici faktörler arasında olduğu anlaşılmıştır. Benzer şekilde kişilerin platformları kullanırken eğlenceli olduğuna dair kanı oluşması motivasyonel faktörler arasında öne çıkmaktadır. Kişisel faktörleri, ekonomik faktörler izlemiştir. Buna göre maddi ve parasal ödüller, platformların uzun vadede ekonomik fayda sağlayabileceğine ilişkin algılar ADV kullanımını artıran ekonomik faktörlerdir. Ekonomik faktörlerin içerisinde de davranışsal algının ve motivasyonun etkili olduğu anlaşılmaktadır. Teknik olarak, internet yeterliği, veri platformunun tasarımının kolay ve erişilebilir olması da belirleyicidir. Platformların başarılı bir şekilde kategorize edilmesi, mevcut hükümete duyulan güven de katılımı artıran faktörler arasındadır. ADV katılımını belirleyici faktörlere ilişkin bulgular, e-katılımda vatandaş katılımını etkileyen belirleyici faktörlerle ilgili çalışmalarla da uyumlu olup (Syam vd., 2024; Choi ve Song, 2020), kişisel motivasyonel faktörlerin, algılanan faydanın ve algılanan kullanım kolaylığının bunlar arasında ağırlıklı olduğu ve ADV katılımında davranışsal ve motivasyonel boyutların üzerinde durulması gerektiğini göstermektedir.

ADV platformlarına vatandaş katılımını sağlamanın sınırlılıkları ise vatandaşlara ilişkin, platformların tasarımı, veriye ilişkin sınırlılıklar, gizlilik ve güvenlik sınırlılıkları ve idari sınırlılıklar olmak üzere altı başlık altında değerlendirilmiştir. Vatandaş perspektifinden sınırlılıklar farkındalık ve bilgi eksikliği, katılma isteksizliği gibi kişisel ve motivasyonel faktörlerle ilgili olup yetkinlik, yeterli eğitim, dil engeli gibi dışarıdan yapısal olarak desteklenmesi gereken sınırlılıklardır. Kurumların veri yayımlamak istememesi, merkezi AV portalının kurulmaması, veri yönetiminde teşvik ve iş birliği sınırlılıkları ise idari sınırlılıklar arasında öne çıkmıştır. Platformların tasarımına ilişkin sorunların kullanıcı katılımını önemli ölçüde etkilediği sonucuna varılmıştır. Bu yüzden veri kategorizasyonu, verilerin görselleştirilmesi, arama kolaylıklarının sağlanması ve kullanım kolaylığı sağlayan “citizen apps.” (bkz. Chokki vd., 2022) gibi mobil uygulamaların geliştirilmesi önerilebilir. Veri gizliliğinin ihlali ve yanlış yönlendirmeler de katılımı sınırlamaktadır ve buna ilişkin yerleşmiş yasal çerçevelerin gerekliliğine işaret etmektedir.

Sonuç olarak, DB hedeflerinin sürdürülmesinde ADV katılımını etkileyen ve sınırlayan çok sayıda sosyo-teknik faktörün iç içe geçmiş olduğu görülmektedir. Bu faktörlerin her biri ayrı bir araştırma konusu olabilir ancak bu boyutların birlikte ve bütüncül bir çerçevede ele alınması gerekir. Gelecek araştırmalar için AV katılımını geliştirici faktörler üzerine ampirik çalışmalar yapılması önerilmektedir.

Kaynakça

- Akman, K., ve B. Övgün (2022). “Devletin Gölgesinde Dijitalleşmenin Dönüştürdüğü Mahremiyet”. *Amme İdaresi Dergisi*, 55(1), 35-61.
- Alathur, S., Ilavarasan, P., ve Gupta, M. P. (2016). “Determinants of E-Participation in the Citizens and the Government Initiatives: Insights From India”. *Socio-Economic Planning Sciences*, 55, 25-35.

- Amusroh, M. R., Ichlas, R. I., ve Jufri, N. N. (2025). "Constitutional Challenges of Digital Bureaucracy: Efficiency and Sovereignty in the Disruption Era". *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*, 5(2), 283-298.
- Aragón, P., A. Kaltenbrunner, A. Calleja-López, A. Pereira, A. Monterde, X. E. Barandiaran ve V. Gómez (2017). "Deliberative Platform Design: The case study of the online discussions in Decidim Barcelona". In *Social Informatics: 9th International Conference, SocInfo, Oxford, September 13-15, Proceedings, Part II 9* (pp. 277-287). Springer Int.
- Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Atçeken, K. (2025). "Kentlerin Geleceği için Veri Paylaşımı: Türkiye'deki Dört Büyükşehir Belediyesinin Açık Veri Platformları Üzerine Değerlendirme". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 34(2), 89-118.
- Attard, J., F. Orlandi, S. Scerri ve S. Auer (2015). "A Systematic Review of Open Government Data Initiatives". *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Bakhtairova, E. A. (2021). "Digital transformation of Public Administration And The New Electronic Bureaucracy". *Kreativnaya ekonomika*, 15(6), 2673-2692.
- Balestrini, M., T. Diez, P. Marshall, A. Gluhak ve Y. Rogers (2017). *IoT Community Technologies: Leaving Users to Design*. CHI Conference Proceedings.
- Begany, G. M., ve J. R. Gil-Garcia (2024). "Open Government Data Initiatives as Agents of Digital Transformation in the Public Sector: Exploring the Extent of Use Among Early Adopters". *Government Information Quarterly*, 41(3), 10195
- Bugaric, B. (2004). *Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law*. *Wis. Int'l LJ*, 22, 483.
- Cantador, I. ve M. Cortes-Cediel. (2018). "Towards Increasing Citizen Engagement in Participatory Budgeting Digital Tools". *Proceedings of the 2018 ACM Conference on Supporting Groupwork (GROUP '18)*, 1-2.
- Cantador, I., M. E. Cortés-Cediel ve M. Fernández (2020). "Exploiting Open Data to Analyze Discussion and Controversy in Online Citizen Participation". *Information Processing & Management*, 57(5), 102301.
- Chaobingi, C. ve J. Tingting. (2020). "The Model of Public Participation in the Open Government Data: Theoretical Construction and Case Study". *Library and Information Service*, 2020, 64(22): 58-68.
- Choenni, S., M. S. Bargh, T. Busker ve N. Netten (2022). "Data Governance in Smart Cities: Challenges and Solution Directions". *Journal of Smart Cities and Society*, 1(1), 31-51.
- Choi, J., ve C. Song (2020). "Factors explaining why some citizens engage in E-participation, while others do not". *Government Information Quarterly*, 37(4), 101524.

- Chokki, A. P., A. Simonofski, B. Fréney ve B. Vanderose (2022). "Open Government Data Awareness: Eliciting Citizens' Requirements for Application Design". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 16(4), 377-390.
- Clarke, A., ve H. Margetts (2014). "Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big data in Public Management Reform". *Policy & Internet*, 6(4), 393-417.
- Crusoe, J. ve U. Melin. (2018). *Investigating Open Government Data Barriers*. International Conference on Electronic Government. Springer, Cham.
- Davies, T. (2010). "Open Data, Democracy and Public Sector Reform: A Look at Open Government Data Use From data.gov.uk," 1-47.
- Deni, S., H. Thamrin. ve A. Deni. (2020). "Bureaucracy and Challenges in Digital Era: A New Concept of Information Technology Integration in the Archipelagic Country." *Journal of Public Policy and Administration* 4, 71-77.
- Dittus, M., G. Quattrone ve L.Capra (2016). *Analysing Volunteer Engagement in Humanitarian Mapping: Building Contributor Communities at Large Scale*. In *Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer-Supported Cooperative Work & Social Computing* (pp.108-118).
- Dove, G., J. Shanley, C. Matuk ve O. Nov (2023). *Open Data Intermediaries: Motivations, Barriers and Facilitators to Engagement*. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 7(CSCW1), 1-22.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler (2005). "New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research Theory* 16: 467-94.
- Erkut, B. (2020). "From Digital Government to Digital Governance: Are we there yet?". *Sustainability*, 12(3), 860.
- Eroğlu, Ő. (2018). "Açık Devlet ve Açık Devlet Uygulamaları: Türkiye'de Kamu Kurumlarına Yönelik Bir Değerlendirme". *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 58(1), 462-495.
- EU Commission, *Open Data Portals*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/open-data-portals#:~:text=Open%20data%20portals%20are%20web,data%20rather%20than%20textual%20documents.,20.03.2025> tarihinde erişildi.
- Evans, A. M. ve A. Campos. (2013). "Open government Initiatives: Challenges of Citizen Participation". *Journal of policy analysis and management*, 172-185.
- Fung, A. (2015). "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future". *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Grigalashvili, V. (2022). "E-Government And E-Governance: Various or Multifarious Concepts". *International Journal of Scientific and Management Research*, 5(1), 183-196.
- Göçoğlu, V. (2020). "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme." *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(1), 615-628.

- Gündoğan, Y. ve E. Seçkiner Bingöl (2024). Türk Kamu Yönetiminde Açık Devlet Verisi Uygulamaları: Büyükşehir Belediye Portalları Üzerine Bir İnceleme. *RESS Journal Route Educational & Social Science Journal*, 11(2), 170-194.
- Gürdal, G. (2014). "Açık Veri-Açık Erişim: Dünya ve Türkiye". *Bilişim Dergisi*, 42 (169), 104-109.
- Gupta, A. K., ve B. P. Lamsal (2023). "From Traditional to innovative Public Service: A Review of Paradigm Shifts". *Вопросы государственного и муниципального управления*, (6), 137-156.
- Hivon, J. ve R. Titah. (2017). "Conceptualizing Citizen Participation in Open Data Use at the City Level". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 99-118.
- Hulu, F., Purbandono, R., Suryadi, ve Wook, I. (2025). "Digital Bureaucracy and Public Sector Efficiency: Exploring the Transformation of Government Operations". *Visioner*, 17(2), 12-23.
- Hutter, K., J. Füller ve G. Koch (2011). "Why Citizens Engage in Open Government Platforms?". *GI-Jahrestagung*, 223, 2011.
- Janssen, M., Y. Charalabidis ve A. Zuiderwijk (2012). "Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government". *Information Systems Management*.
- Jetzek, T., M. Avital ve N. Bjorn-Andersen (2014). "Data-Driven Innovation Through Open Government Data". *Journal of theoretical and applied electronic commerce research*, 9(2), 100-120.
- Johansson, D., Lassinantti, J., ve Wiberg, M. (2015, December). Mobile e-services and open data in e-government processes: Transforming citizen involvement. In *Proceedings of the 17th International Conference on Information Integration and Web-based Applications* (pp. 1-10).
- Kahn, S. D. ve A. Korolova. (2022). "A Journey Toward an Open Data Culture Through Transformation of Shared Data into a Data Resource". *Data & Policy*, 4, e29.
- Karim, J., Hatu, R. A., Wantu, S. M., ve Abdussamad, Z. (2025). The Future of Digital Bureaucracy: Building an Organizational Culture for Sustainable SPBE. *IJESS International Journal of Education and Social Science*, 6(1), 42-48.
- Kassen, M. (2021). "Understanding Motivations of Citizens to Reuse Open Data: OGD as a Philanthropic Movement". *Innovation*, 23(1), 44-70.
- Kocaoğlu, M. ve M. Yıldırımoğlu. (2023). "Farklı Ülke Deneyimleri Çerçevesinde Açık Verinin Yönetişim Kavramı Açısından Değerlendirilmesi". *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 6(Özel Sayı), 23-39.
- Kuk, G. ve T. Davies. (2011). "The Roles of Agency and Artifacts in Assembling Open Data Complementarities". *International Conference on Information Systems 2011, ICIS 2011*. 2.
- Lee, G. ve Y. H. Kwak (2012). "An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement". *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.

- Linåker, J. ve P. Runeson (2020a). Collaboration in Open Government Data Ecosystems: Open Cross-Sector Sharing and Co-Development of Data and Software. In International Conference on Electronic Government (pp. 290-303). Springer, Cham.
- Linåker, J., & Runeson, P. (2020b). Public Sector Platforms Going Open: Creating And Growing an Ecosystem with Open Collaborative Development. In 16th International Symposium on Open Collaboration (pp. 1-10).
- Liu, C., ve D. Zowghi (2023). "Citizen Involvement in Digital Transformation: A Systematic Review and a Framework". Online Information Review, 47(4), 644–660.
- Luthfi, A., ve M. Janssen. (2019). "Open Data For Evidence-Based Decision-Making: Data Driven Government Resulting in Uncertainty and Polarization." International Journal on Advanced Science, Engineering and IT, 9(3), 1071-1078.
- M. Beno, K. Figl, J. Umbrich ve A. Polleres (2017). Open Data Hopes and Fears: Determining the Barriers of Open Data, 2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM), Austria, 2017, pp. 69-81.
- Matheus, R., M. Janssen, ve D. Maheshwari (2020). "Data Science Empowering the Public: Data-Driven Dashboards for Transparent and Accountable Decision-Making in Smart Cities." Government Information Quarterly, 37(3), 101284.
- Meijer, A. J., D. Curtin ve M. Hillebrandt (2012). "Open Government: Connecting Vision and Voice". International Review of Administrative sciences, 78(1), 10-29.
- Molodtsov, F. ve A. Nikiforova. (2024). "An Integrated Usability Framework for Evaluating OGD Portals: Comparative Analysis of EU and GCC Countries". In Proceedings of the 25th International Conference on Digital Government Research ('24). Association for Computing Machinery, New York, 899-908.
- Muellerleile, C. ve S.L. Robertson (2018). "Digital Weberianism: Bureaucracy, Information, and the Techno-rationality of Neoliberal Capitalism". Indiana Journal of Global Legal Studies, 25(1).
- Nabatchi, T. ve L. B. Amsler. (2014). "Direct Public Engagement in Local Government". The American Review of Public Administration, 44(4), 63-88.
- Nam, T. (2012). "Citizens' Attitudes toward Open Government and Government 2.0". International Review of Administrative Sciences, 78(2), 346-368.
- OKF (2025). https://okfn.de/en/themen/open_data/ (30.11.2025)
- Ömürgönülşen, U. (2022). Mahalle Düzeyinde Yerel Katılım. Kamu Yönetiminde Katılım Üzerine Güncel Tartışmalar (Ed. Ezgi Seçkiner). Ss. 79-116. Gazi Kitabevi. Ankara.
- Özmen, E. (2023). "E-Devlet Söyleminin Yeniden Tanımlanmasına Dönük Kavramsal Bir Deneme: Dijital Bürokrasi". Amme İdaresi Dergisi, 56(1), 1–28.

- Pank Yıldırım, Ç., ve O. Erdoğan (2025). “Dijital Bürokrasinin Türk Kamu Yönetimine Etkisi Bakımından İncelenmesi: Dijital Dönüşüm Ofisi Örneği”. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (47), 137–150.
- Ponti, B. (2011). “Open Data and Transparency: A Paradigm Shift”. *Informatica e diritto*, (1–2), 305–320.
- Purwanto, A., A. Zuiderwijk ve Janssen (2018, May). Citizen Engagement in an Open Election Data Initiative: A Case Study Of Indonesian's Kawal Pemilu. In *Proceedings of the 19th International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (pp. 1-10).
- Purwanto, A., A. Zuiderwijk ve M. Janssen (2022). “Citizen Engagement with Open Government Data: A Systematic Literature Review of Drivers and Inhibitors”. *Research Anthology on Citizen Engagement and Activism for Social Change*, 1539-1566.
- Ravšelj, D., Umek, L., Todorovski, L., ve Aristovnik, A. (2022). “A Review of Digital Era Governance Research in the First Two Decades: A Bibliometric Study”. *Future Internet*, 14(5), 126.
- Rowe, G., ve L. Frewer. (2005). “A Typology of Public Engagement Mechanism”. *Science Technology and Human Values*. 30(2), 251-290.
- Ruijter, E., F. Détienne, M. Baker, J. Groff ve A. Meijer (2020). “The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency”. *The American Review of Public Administration*. 50(3), 260-274.
- Shovkovyy, O. (2024). “Defining Electronic Bureaucracy and Bureaucratism”. *Uranaree Journal of Social Sciences*, 18(2), e257400.
- Sieber, R. E. ve P. A. Johnson. (2015). “Civic Open Data at a Crossroads: Dominant Models and Current Challenges”. *Government Information Quarterly*. 32(3), 308-315.
- Solano, E. L., M. G. Catasús ve J. E. Raffaghelli (2023). “(Open) Data Literacy: Which Relationships with Open Data Adoption? A Systematic Review of the Literature”. *Italian Journal of Educational Technology*, 31(2), 37-55.
- Soasiu, S. (2021). Digital Bureaucracy in the COVID-19 Era at the Ambon City Population And Civil Registry Office 2019. *International Research Journal of Management, IT and Social Sciences*, 8(6), 559-568.
- Syam, E., A. Abd Wahab ve A. Husin (2024). “E-Participation Success Factors: A Systematic Literature Review”. *Journal of Computer Science*, 20(9), 1080–1090.
- Titah, R. ve H. Barki. (2011), “The impact of e-government in Municipalities”. *Cachier de La Chaire de Recherche Du Canada En Implantation et Gestion Des Technologies de L’information*, 11(3).
- Topçu, A. E., ve A. Işık. (2019). “Açık Devlet Verisi Süreçlerine Dair Bir Model Önerisi”. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (17), 833-843.

- Tosun, A. (2025). Kamu Yönetiminde Katılımın Dijitalleşmesi: E-Devlet, Yönetişim ve Yurttaşlık Arasındaki Etkileşim. *Çağdaş Kamu Yönetimi Araştırmaları* (Ed. E. Çeliksoy) 51-75, Özgür Yayınları.
- Ubaldi, B. (2013). "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of OGD Initiatives". *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, Paris.
- Uçar Kocaoğlu, B. (2017). "Vatandaş Katılımı Sürecinin Tasarımı". *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, 6(2), 42-61.
- Vetrò, A., L. Canova, M. Torchiano, C. O. Minotas, R. Iemma ve F. Morando (2016). "Open Data Quality Measurement Framework: Definition and Application to Open Government Data". *Government Information Quarterly*, 33(2), 325-337.
- Wang, D., D. Richards ve C. Chen (2019), "Connecting Users, Data and Utilization: A Demand-Side Analysis of Open Government Data", *International Conference on Information*, 2019, pp. 488-500, Springer.
- Wang, Y., Pan, H. ve Hewings, G. (2025). "A Two-Dimensional Framework of Citizen Participation in Digital Transformation of European Cities". In *Handbook on Big Data, AI and Cities* (pp. 166–188). Edward Elgar.
- Weerakkody, V., Z. Irani, K. Kapoor, U. Sivarajah ve Y. K. Dwivedi (2017). "Open Data and Its Usability: An Empirical View from the Citizen's Perspective". *Information Systems Frontiers*, 19, 285-300.
- Wijnhoven, F., M. Ehrenhard ve J. Kuhn (2015). "Open Government Objectives and Participation Motivations". *Government information quarterly*, 32(1), 30-42.
- Wirtz, B. W., J. C. Weyerer ve M. Rösch (2019). "Open Government and Citizen Participation: An Empirical Analysis of Citizen Expectancy Towards Open Government Data". *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 566-586.
- Wirtz, B. W., J. C. Weyerer, M. Becker ve W. M. Müller (2022). "Open Government Data: A Systematic Literature Review of Empirical Research". *Electronic Markets*, 32(4), 2381-2404.
- Zhang, M., K. Zhang, Y. Zhang ve S. Kudva (2024). "What Makes Citizens Participate in Government Data Governance? A Study Based on Behavioral Reasoning Theory". *Telematics and Informatics*, 95, 102198.
- Zuiderwijk, A. ve M. Janssen (2014a). "Barriers and Development Directions for the Publication and Usage of Open Data: A Socio-Technical View". *Open government: Opportunities and challenges for public governance*, 115-135.
- Zuiderwijk, A. ve M. Janssen (2014b). "Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A Framework For Comparison". *Government information quarterly*, 31(1), 17-29.
- Zuiderwijk, A., R. Shinde ve M. Janssen (2019). "Investigating the Attainment of Open Government Data Objectives: Is There a Mismatch Between Objectives and Results?". *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 645-672.

Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Karar Alma Kısıtları: Ampirik Bulgular ve Politika Önerileri

Hakan UZUN*
Reha BAYANSAR**

Öz: Bu çalışma Türk kamu yönetiminde görev yapan yöneticilerin karar alma süreçlerini sınırlandıran yapısal kısıtları tespit etmeyi ve bu engellerin görelî önemini ampirik olarak incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın kavramsal çerçevesi uluslararası literatürde öne çıkan finansal kaynak yönetimi, beşeri sermaye gelişimi, siyasal ve çevresel dinamikler ile yönetsel ve idari kapasite olmak üzere dört temel alana dayanmaktadır. İlgili literatür, uzman görüşleri ve odak grup çalışmalarıyla geliştirilen 25 maddelik ölçek kolayda örnekleme yöntemiyle 300 kamu yöneticisine elektronik ortamda uygulanmış olup 198 geçerli anketle yüzde 66 yanıt oranına ulaşılmıştır. Verilerin istatistiksel analizine göre yöneticiler bütçe revizyonlarındaki gecikmeleri ve kaynak tahsisindeki belirsizlikleri öncelikli finansal kısıtlar olarak algılamaktadır. Liderlik kapasitesindeki eksiklikler ve uzman personel açığı kritik beşeri sermaye sorunları olarak öne çıkmaktadır. Siyasi müdahalelerin öngörülemezliği ile hukuki tutarsızlıklar başlıca siyasal ve çevresel engelleri oluştururken karar mekanizmalarındaki muğlaklıklar ve kurumlar arası koordinasyon zafiyetleri en önemli yönetsel ve idari kısıtlamalar şeklinde değerlendirilmektedir. Araştırma bulguları kamu yönetiminde karar alma pratiklerini daraltan kısıtları somutlaştırarak literatüre Türkiye bağlamında özgün bir katkı sunmakta ve politika yapıcılar için kanuta dayalı stratejik reform önerileri getirmektedir.

* Dr., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, dr.uzun.hakan@gmail.com,

ORCID ID: 0000-0002-8484-9954

** Dr. Öğr. Üyesi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, r.bayansar@hbv.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-0967-5365

Makale Geliş Tarihi: 30.09.2025

Makale Kabul Tarihi: 22.01.2026

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Karar Alma, Karar Alma Kısıtları, Karar Alma Modelleri

Decision-Making Constraints of Public Managers in Türkiye: Empirical Evidence and Policy Proposals

Abstract: *This study aims to identify the structural constraints limiting the decision-making processes of managers in Turkish public administration and to empirically examine the relative importance of these barriers. The conceptual framework of the study is based on four main areas highlighted in the international literature: financial resource management, human capital development, political and environmental dynamics, and managerial and administrative capacity. A 25-item scale, developed through the relevant literature, expert opinions, and focus group studies, was administered electronically to 300 public managers using convenience sampling, achieving a response rate of 66 percent with 198 valid questionnaires. According to the statistical analysis of the data, managers perceive delays in budget revisions and uncertainties in resource allocation as primary financial constraints. Deficiencies in leadership capacity and a shortage of expert personnel stand out as critical human capital issues. The unpredictability of political interventions and legal inconsistencies constitute the main political and environmental barriers, while ambiguities in decision-making mechanisms and inter-institutional coordination failures are considered the most significant managerial and administrative constraints. The research findings concretize the constraints that narrow decision-making practices in public administration, offering a unique contribution to the literature within the Turkish context and providing evidence-based strategic reform recommendations for policymakers.*

Keywords: *Turkish Public Administration, Decision-Making, Constraints on Decision-Making, Decision-Making Models*

Giriş

Kamu yönetimi, devletin egemenlik yetkisini kullanarak toplumsal kaynakları dağıttığı, ortak sorunlara çözüm ürettiği ve kamu yararını hayata geçirdiği en temel stratejik eylem alanıdır. Kamu yöneticileri tarafından alınan kararlar, özel sektörün kârı en üst düzeye çıkarmaya (azamileştirmeye) dayalı ve sınırlı etki alanına sahip tercihlerinden yapısal olarak ayrılmaktadır. Bu kararlar, vatandaşların günlük yaşam kalitesinden temel hak ve özgürlüklerin kullanımına, ekonomik istikrarın sağlanmasından sosyal adaletin tesisine kadar geniş bir yelpazede doğrudan ve derin etkiler yaratma gücüne sahiptir. Dolayısıyla, kamu sektöründeki karar alma süreçlerinin niteliği, yalnızca teknik bir idari başarı göstergesi değildir. Aynı zamanda devlet ile vatandaş arasındaki güven sözleşmesinin teminatı ve siyasal sistemin meşruiyet kaynağıdır. Kriz dönemlerinde veya belirsizlik anlarında idari kapasitenin sergilediği tepki, toplumların bu süreçleri yapısal bir dayanıklılıkla mı yoksa toplumsal bir çözülmeye mi karşılayacağını belirleyen ana etkidir.

21. yüzyılın yönetim ortamı (dijitalleşme, pandemi, göç krizi vb.) değişkenlik, belirsizlik, karmaşıklık ve muğlaklık unsurlarını barındıran çok katmanlı bir yapıya evrilmiştir. Bu yeni düzende, sorunlar artık tek bir kurumun

yetki alanına giren, sınırları net çizilmiş teknik meseleler olmaktan çıkmış ve çok paydaşlı ve disiplinler arası bir niteliğe bürünmüştür. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının katı hiyerarşiye, kuralcılığa ve süreç odaklılığa dayanan bürokratik modelleri, söz konusu dinamik çevrenin ürettiği anlık sorunlara yanıt vermekte çoğu zaman yetersiz kalmaktadır. Günümüz kamu yöneticisi, bir yandan mevzuatın katı sınırları ve mali kaynakların kıtlığı ile mücadele ederken, diğer yandan hızla değişen vatandaş beklentileri, teknolojik dönüşüm baskısı ve siyasal öncelikler arasında hassas bir denge kurmak zorundadır. Bu durum, kamu yönetiminde karar alma mekanizmalarının, klasik modellerin ötesinde, daha çevik, esnek ve veriye dayalı stratejilerle yeniden kurgulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Ancak uygulamaya bakıldığında, kamu yöneticilerinin en uygun (ideal) ve akılcı kararlar almasını engelleyen çok sayıda yapısal, çevresel ve örgütsel kısıt bulunmaktadır. Siyasal aktörlerin kısa vadeli beklentileri ile bürokrasinin uzun vadeli planlama gereklilikleri arasındaki gerilim, kurumsal hafızanın zayıflığı, nitelikli insan kaynağına erişimdeki güçlükler ve bütçe süreçlerindeki katılıklar, yöneticilerin hareket alanını daraltan temel faktörlerdir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ve yönetsel reform süreçlerinin devam ettiği ülkelerde, bu kısıtlar daha karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Kurumsallaşma düzeyindeki farklılıklar, liyakat sistemindeki aksaklıklar ve siyaset-bürokrasi ilişkilerindeki belirsizlikler, karar alma süreçlerini teknik bir analizden ziyade, riskten kaçınma eğiliminin hâkim olduğu bir “*idare etme*” sanatına dönüştürebilmektedir.

Literatürde karar alma süreçlerini açıklamaya yönelik güçlü teorik çerçeveler bulunmasına rağmen, bu teorilerin kamu yöneticilerinin karşılaştığı somut engelleri önceliklendirme noktasında ampirik destekten yoksun kaldığı görülmektedir. Mevcut çalışmaların büyük çoğunluğu, sorunları betimsel ve kavramsal düzeyde tartışmaktadır. Ancak mali, beşeri, siyasal veya idari sorunlardan hangisinin yönetici üzerinde en büyük baskıyı oluşturduğunu ortaya koyan nicel kanıtlar sunmamaktadır. Oysa kıt kamu kaynaklarının doğru yönetilmesi ve idari reformların başarıya ulaşabilmesi için, sorunların sadece listelenmesi değil, aynı zamanda yöneticilerin algı dünyasındaki ağırlıklarına göre hiyerarşik bir önceliklendirmeye tabi tutulması elzemdir.

Bu çalışma, Türkiye’de görev yapan kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde deneyimledikleri kısıtları mercek altına alarak literatürdeki bu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Araştırma, yöneticilerin karar alma pratiklerini sınırlayan faktörleri bütüncül bir model çerçevesinde analiz ederek, hangi sorun alanlarının (mali, beşeri, siyasal, idari) daha kritik olduğunu saha verileriyle ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda çalışma, aşağıdaki temel araştırma sorularına yanıt arayarak hem akademik yazına hem de politika yapıcılara kanıtı dayalı bir bakış açısı sunmayı hedeflemektedir:

• Kamu yöneticileri, karar alma süreçlerinde mali, beşeri, siyasal ve idari boyutlarda hangi temel yapısal sorunlarla karşılaşmaktadır?

• Yöneticiler tarafından algılanan bu sorunların görece önemli dereceleri nasıldır ve söz konusu kısıtlar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir öncelik sıralaması mevcut mudur?

• Karar alma kısıtlarına atfedilen önem düzeyleri, yöneticilerin demografik ve mesleki niteliklerine (yaş, eğitim durumu, yöneticilik tecrübesi, cinsiyet, toplam hizmet süresi vb.) göre anlamlı bir farklılaşma göstermekte midir?

Çalışma, bu giriş bölümünü takiben mantıksal bir akış içerisinde altı ana bölüme ayrılmıştır. İkinci bölümde, kamu yönetiminde karar alma kavramı, teorik modeller ve sektöre özgü zorluklar literatür ışığında tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde, araştırmanın teorik zeminini oluşturan hipotez setleri ve kavramsal model sunulmaktadır. Dördüncü bölümde, araştırmanın tasarımı, örneklem yapısı, veri toplama araçları ve analiz teknikleri detaylandırılmaktadır. Beşinci bölümde, saha araştırmasından elde edilen ampirik bulgular istatistiksel analizler ve tablolar eşliğinde sunulmaktadır. Altıncı bölümde ise bu bulgular uluslararası literatürle karşılaştırmalı olarak yorumlanmaktadır. Çalışma, elde edilen sonuçlar ışığında Türkiye kamu yönetimi sistemine yönelik somut politika önerilerinin ve gelecek araştırmalar için kısıtların tartışıldığı sonuç bölümü ile tamamlanmaktadır.

Kuramsal Temel

Bu bölümde, kamu yönetiminde karar alma kavramı, temel karar alma modelleri, yöneticilerin karşılaştığı zorluklar ve çalışma ile uyumlu kamu sektöründeki diğer çalışmaların temel sonuçları tartışılmıştır.

Kamu Yönetimi ve Karar Alma

Karar alma, Herbert A. Simon'ın (1947: 1) belirttiği üzere, “yönetmek” fiiliyle eşanlamlıdır ve örgütsel davranışın merkezinde yer almaktadır. Kamu yönetiminde karar alma, sadece teknik bir idari faaliyet olmanın ötesinde, kurumun stratejik yönünü, amaçlarını ve değerlerini belirleyen bir rehber işlevi görmektedir. Bu kararlar, politika uygulama, hizmet sunumu, kaynak tahsisi ve kriz yönetimi gibi kritik alanları kapsar ve genellikle “*alternatif tabanlı*” bir karaktere sahiptir (Raadschelders, 2020: 123). Kamu yöneticilerinin etkin karar alabilmesi için doğru bilgiye erişim, alternatifleri analiz etme ve olası sonuçları öngörme yeteneği esastır. Aksi takdirde, kamu kaynaklarının israfı ve hizmet kalitesinin düşüşü gibi ciddi yönetsel zafiyetler ortaya çıkabilir (Parsons, 1995: 275).

Kamu yönetiminde kararlar, etki düzeylerine göre stratejik, taktiksel ve operasyonel olmak üzere üç ana hiyerarşik düzeye ayrılmaktadır (Welton vd., 2012: 6; Schmidt ve Wilhelm, 2000: 1503). Stratejik kararlar (ne ve neden yapılacağı), uzun vadeli politika hedeflerini belirler ve genellikle siyasi aktörler tarafından alınmaktadır. Taktiksel kararlar (işin nasıl yapılacağı), stratejik vizyonu orta vadeli planlara dönüştürür ve hem siyasi karar vericiler hem de üst düzey bürokratlar tarafından şekillendirilir. Operasyonel kararlar (işin ne zaman

ve nasıl yapılacağı) ise günlük uygulama süreçlerini kapsar ve çoğunlukla kamu görevlileri tarafından icra edilmektedir. Bu hiyerarşik uyum, kamu politikalarının başarısını doğrudan etkilemektedir.

Bununla birlikte, kamu yönetimi disiplininde karar alma süreçleri, evrensel ilkeler kadar yerel idari geleneklerden de etkilenmektedir. Özellikle Türkiye gibi güçlü devlet geleneğine sahip ülkelerde, bürokrasi ve siyaset arasındaki etkileşim karar alma mekanizmalarının doğasını şekillendiren temel unsurdur. Heper (2006), Türk kamu yönetimindeki bürokratik elitin, devletin aşkın doğasını temsil etme iddiasıyla siyasal karar alıcılarla girdiği tarihsel etkileşime dikkat çekmektedir. Eryılmaz (2018) ise, merkezîyetçi yapının yerel yöneticilerin inisiyatif alanını daraltarak karar süreçlerini hiyerarşiye bağımlı kıldığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de kamu yöneticilerinin kararları, yalnızca rasyonel verilerle değil, aynı zamanda Ergun’un (2004) işaret ettiği idari kültür ve Acar ile Özgür’ün (2004) vurguladığı değişen kamu yönetimi paradigmaları arasındaki gerilimle de şekillenmektedir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde karar alma, teknik bir süreç olmaktan öte, siyasal ve bürokratik rasyonalitelerin dengelenmeye çalışıldığı karmaşık bir yönetsel pratik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Karar Alma Modelleri

Karar alma süreçlerine ilişkin literatür, normatif ideallerden betimleyici gerçekliklere uzanan zengin bir kuramsal çeşitlilik sunmaktadır. Bu modeller, kararların rasyonelliği, bilişsel sınırlılıkları ve bağlamsal dinamikleri üzerine farklı ontolojik varsayımlara dayanmaktadır. Klasik yönetim anlayışının temelini oluşturan Rasyonel Seçim Teorisi, karar vericilerin tüm alternatiflere ve bilgiye sahip olduğu, maliyet-fayda analiziyle en optimal sonucu hedeflediği ideal bir süreci öngörmektedir (March ve Olsen, 1976; Hammond, Keeney ve Raiffa, 1999: 15). Ancak gerçek dünyadaki zaman baskısı, bilgi asimetrisi ve örgütsel karmaşıklık, bu idealin uygulanabilirliğini kısıtlamaktadır (Simon, 1997: 102). Bu kısıtlar üzerine inşa edilen Sınırlı Rasyonellik Modeli, yöneticilerin bilişsel kapasitelerinin sınırlı olduğunu ve bu nedenle “*en iyi*” kararı aramak yerine, tatmin edici düzeydeki “*yeterince iyi*” karara yöneldiklerini ortaya koymaktadır (Simon, 1957: 51-55).

Rasyonel kapsamlı modellerin ve hatta sınırlı rasyonelliğin öngördüğü sistematikliğin, çok boyutlu ve karmaşık kamu sorunları karşısında yetersiz kalması, Charles Lindblom’u (1959) Artırmacı Yaklaşım modelini geliştirmeye yöneltmiştir. Lindblom, kamu yöneticilerinin radikal dönüşümler yerine, mevcut politikalarından küçük sapmalar içeren ve “*kervan yolda düzülür*” mantığıyla ilerleyen ardışık kararlar aldığını savunmaktadır. Bu yaklaşım, özellikle belirsizliğin yüksek olduğu ve siyasal uzlaşının zorunlu kılındığı çoğulcu demokrasilerde pragmatik bir çıkış yolu sunmaktadır. Türk kamu yönetiminde sıklıkla eleştirilen ancak kriz anlarında bir refleks olarak başvurulan “*günü*

kurtarma” pratiği, teorik düzlemde Lindblom’un artırmacı yaklaşımının yerel bir tezahürü olarak okunabilir.

Bununla birlikte, artırmacı yaklaşımın stratejik vizyondan yoksun olması ve tutuculuğu meşrulaştırma riski, Amitai Etzioni’yi (1967) rasyonel model ile artırmacı modelin güçlü yönlerini sentezlemeye itmiştir. Etzioni’nin geliştirdiği Karma Tarama Modeli, karar vericilerin temel yönü belirlemek için geniş açılı (stratejik) bir tarama yapmalarını, detaylar için ise artırmacı (operasyonel) bir odaklanma benimsemelerini önermektedir. Bu model, kamu yöneticilerinin detaylarda boğulmadan büyük resmi görmelerine ve uygulanabilir adımlar atmalarına olanak tanıdığı için, modern kamu yönetiminin kısıtlarını açıklamada güçlü bir araç olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan, belirsizliğin ve zaman baskısının yüksek düzeyde olduğu kriz anlarında Sezgisel ve Tanıma-Öncelikli Karar Alma yaklaşımları ön plana çıkmaktadır. Klein (1998: 42), deneyimli karar vericilerin geçmiş örüntüleri tanıyarak hızlı ve etkili aksiyon alabildiğini vurgulamıştır. Diğer yandan Gigerenzer (2011: 15) ise, bu kestirimlerin bilişsel yükü azalttığını belirtmiştir. Buna karşın Kahneman (2011: 237), sezgisel kararların sistematik hatalara ve bilişsel önyargılara açık olduğu konusunda uyarılarda bulunmuştur. Bu ikilem, yöneticilerin deneyim ve analitik veri arasında denge kurma zorunluluğunu işaret etmektedir (Bazerman ve Moore, 2013; Bell vd., 1988).

Son olarak, kamu örgütlerindeki yüksek belirsizliği ve “*örgütlü anarşiyi*” açıklamaya çalışan Çöp Tenekesi Modeli, kararların doğrusal bir süreçten ziyade sorunlar, çözümler, katılımcılar ve seçim fırsatlarının rastlantısal kesişiminden doğduğunu öne sürmektedir (Cohen, March ve Olsen, 1972: 2; March, 1994). Sonuç olarak bu modeller yelpazesi, kamu yönetimi kararlarının nasıl üretildiğini, neden bazen irrasyonel göründüğünü ve yöneticilerin kısıtlar altında nasıl hareket ettiğini anlamak için çok katmanlı bir analiz çerçevesi sunmaktadır.

Kamu Yönetiminde Karar Alma Zorlukları

Kamu yöneticileri, karar alma süreçlerinde hem kurumsal yapıların iç dinamiklerinden hem de dış çevrenin karmaşıklığından kaynaklanan çok boyutlu zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu zorluklar, literatürde farklı kategoriler altında ele alınmakta ve kamu yönetiminin etkinliği ile meşruiyetini doğrudan etkileyen temel etmenler olarak değerlendirilmektedir.

Öncelikli olarak, özellikle kamu politikası ve yönetimi alanında sıklıkla karşılaşılan “*zorlu problemler*”, karar alıcılar için en karmaşık meydan okumalardan birini oluşturmaktadır. Rittel ve Webber’in (1973) klasikleşmiş tanımına göre, bu tür sorunlar açık biçimde tanımlanamaz, sınırları belirsizdir, sürekli evrilir ve farklı paydaşlarca farklı şekillerde algılanır. Bu nedenle, zorlu problemlerin tek ve kesin bir çözümü bulunmamaktadır. Uygulanan her çözüm, beraberinde yeni karmaşıklıklar getirebilir ve çoğu zaman çözümün etkileri kısa vadede belirgin hale gelmez (Head, 2015: 395-398). İklim değişikliği, yoksulluk,

kentsel dönüşüm, göç ve sağlık eşitsizlikleri gibi sorunlar bu kategoriye örnek olarak gösterilebilir.

Karar alma süreçlerini etkileyen bir diğer temel unsur ise paydaş katılımına ilişkin zorluklardır. Demokratik yönetim anlayışının önemli bir bileşeni olan paydaş katılımı, kararların meşruiyetini ve kalitesini artırma potansiyeline sahiptir. Ancak uygulamada bu ideal durum çeşitli engellerle karşılaşmaktadır. Katılım sürecinde kimin temsilci olacağına karar almak, farklı paydaş gruplarının çıkarlarını dengelemek, sürecin maliyetini karşılamak, katılımcıların görüşlerini politika yapım süreçlerine etkin biçimde yansıtmak gibi zorluklar söz konusudur (Rowe ve Frewer, 2000: 255; Fung, 2006: 71). Ayrıca, süreçte şeffaflık ve güven eksikliği, çıkar çatışmaları ve toplumsal kapsayıcılığın sağlanamaması gibi sorunlar da katılım mekanizmalarının etkinliğini azaltabilmektedir.

Kamu yöneticilerinin karşılaştığı önemli bir diğer sorun grubu ise etik ikilemlerdir. Yöneticiler, görevlerini yerine getirirken çoğu zaman ahlaki belirsizlik içeren “*gri alanlar*”da karar almak zorunda kalmaktadır. Yolsuzluk riskleri, çıkar çatışmaları, sınırlı kamu kaynaklarının adil ve hakkaniyetli biçimde tahsisi, şeffaflık ile gizlilik arasında denge kurma zorunluluğu, kişisel etik değerler ile kurumsal politikalar arasındaki çatışmalar gibi konular, kamu yöneticilerini ciddi etik ikilemlerle yüz yüze getirmektedir (Cooper, 2006: 110-115; Freeman, 2010: 45). Bu bağlamda, etik kapasitenin geliştirilmesi, yalnızca bireysel erdemlere değil, aynı zamanda kurumsal etik altyapının güçlendirilmesine de bağlıdır.

Son olarak, kamu politikalarının sahada etkin biçimde uygulanabilmesi, yönetsel kapasite ve uygulama ortamının koşullarına doğrudan bağlıdır. Literatürde, uygulama aşamasında karşılaşılan sorunlar kurumsal kapasite yetersizlikleri, kaynak kıtlığı, örgütler arası eşgüdüm eksikliği, toplumsal direnç, planlama ve uygulama arasındaki tutarsızlıklar, bürokratik engeller, doğru ve güncel veri eksikliği ile politik müdahaleler gibi başlıklar altında toplanmaktadır (Pressman ve Wildavsky, 1984: 67; Rhodes vd., 2012: 8). Toplumun karar alma süreçlerine düşük düzeyde katılım göstermesi de politika uygulama sürecinin başarı düzeyini olumsuz etkileyen bir faktör olarak öne çıkmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, kurumsallaşma düzeyindeki farklılıklar, siyasal istikrarsızlık ve idari kapasite eksiklikleri, bu tür uygulama sorunlarını daha da derinleştirmektedir (Yılmaz ve Kaya, 2023: 72).

Sonuç olarak, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorluklar yalnızca teknik değil, aynı zamanda etik, sosyal, siyasal ve kurumsal boyutlar içeren çok katmanlı sorunlardır. Bu nedenle karar alma süreçlerinin analizinde, normatif beklentilerin yanı sıra uygulamadaki sınırlılıkların da dikkate alınması büyük önem taşımaktadır.

Literatür Taraması

Bu çalışmada, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları kısıtların önem derecelerini tespit etmek amacıyla çok boyutlu bir ölçek geliştirilmiş ve 25 maddelik bir anket formu yapılandırılmıştır. Ölçeğin kavramsal mimarisi, çağdaş kamu yönetimi literatüründe geçerliliği kabul görmüş uluslararası çalışmalar referans alınarak (1) İdari Kapasite ve Stratejik Yönetim, (2) Finansal Kaynak Yönetimi, (3) Beşeri Sermaye ve Liderlik ile (4) Çevresel Dinamikler ve Yönetişim olmak üzere dört temel eksen üzerine inşa edilmiştir. Aşağıda, söz konusu boyutları teorik ve ampirik düzeyde temellendiren literatür taraması sunulmaktadır.

Kamu yönetiminde idari kapasite ve stratejik performans ilişkisi, literatürde geniş yer tutmaktadır. Andrews, Boyne ve Walker (2006; 2011), İngiltere’deki yerel yönetimler özelinde yürüttükleri araştırmalarda, “*yönetmel kapasite*” kavramının salt kaynak yönetiminden ibaret olmadığını ve dış çevreyi analiz etme, yenilikçi stratejiler geliştirme ve bunları uygulama yetkinliğini de kapsadığını ortaya koymuşlardır. Araştırmacılar, kamu örgütlerindeki performans düşüklüğünün temel nedenlerinden birinin, stratejik tutarlılık ve yenilikçilik eksikliği olduğunu savunmaktadır. Bu teorik çerçeveyi kıta Avrupası ölçeğinde doğrulayan en kapsamlı çalışma ise Hammerschmid ve diğerleri (2016) tarafından yürütülmüştür. Çoğunluğu OECD üyesi 20’den fazla ülkede, 9.300’ün üzerinde üst düzey kamu yöneticisinin katılımıyla gerçekleştirilen geniş ölçekli COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) saha araştırması, yönetim kapasitesi ile kurumsal performans arasındaki güçlü bağı ampirik olarak kanıtlamıştır. Çalışma, özellikle “*stratejik planlama*” ve “*kurumlar arası koordinasyon*” kapasitelerinin politika çıktılarına doğrudan etkilediğini; “*yenilik yönetimi*” ve “*İnsan kaynakları esnekliği*” gibi dinamik boyutların ise performans bilgisinin kullanımıyla birleştiğinde yönetsel etkinliği maksimize ettiğini göstermiştir (Hammerschmid vd., 2016).

Hizmet kalitesi ve güven ilişkisi bağlamında Van de Walle ve Bouckaert (2003), kamu kurumlarına duyulan güvenin makro-politik faktörlerden ziyade, hizmet sunum süreçlerindeki kalite ve vatandaş etkileşimiyle şekillendiğini vurgulamıştır. Yazarlar, bürokratik süreçlerin şeffaflığı ve hizmet sunumundaki tutarlılığın, vatandaşların kamu performansına dair algılarını belirleyen en kritik değişkenler olduğunu belirtmektedir.

Yönetişim ve çevresel faktörler boyutunda Peters ve Pierre (2001; 2006), devletin rolünün “*yönetmekten*” “*yönlendirmeye*” evrildiği tezi üzerinden hareketle, karar alma süreçlerinde ağ (network) tipi yapılanmaların önemine dikkat çekmiştir. Çalışmaları, geleneksel hiyerarşi ile modern yönetim ağları arasındaki geçiş sürecinde, “*mevzuat uyumu*” zorunluluğu ile “*esnek karar alma*” ihtiyacı arasında yapısal gerilimler yaşandığını ve bu durumun yöneticiler üzerinde önemli bir performans baskısı oluşturduğunu ortaya koymaktadır.

Finansal yönetim ve reform süreçleri açısından literatürün temel başvuru kaynaklarından Pollitt ve Bouckaert’in (2011) karşılaştırmalı analizi, OECD ülkelerindeki idari reformların yörüngesini incelemiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde performans odaklı bütçeleme ve maliyet etkinliği araçlarının önemini vurgulayan yazarlar reform başarılarının ülkelerin idari kültürüne göre değişkenlik gösterdiğini belirtmiştir. Özellikle kaynak tahsisindeki verimsizlikler ve aşırı bürokratikleşmiş kontrol mekanizmaları, beklenen performans artışını engelleyen temel faktörler olarak tanımlanmıştır.

Beşeri sermaye ve liderlik boyutu incelendiğinde, Armstrong ve Taylor (2014) insan kaynakları yönetiminin stratejik bir ortak olarak konumlanması gerektiğini belirtirken yetkinlik yönetimi ve objektif performans değerlendirme sistemlerini örgütsel başarının temel sütunları olarak tanımlar. Bu görüşü destekleyen OECD (2016, 2019, 2023) raporları (*Government at a Glance*) ile ve Andrews ve Boyne (2010), kamu sektöründeki en belirgin yetkinlik açığının teknik uzmanlıktan ziyade, “liderlik gelişimi” ve “dijital beceriler” alanlarında olduğunu raporlamıştır. Benzer şekilde Andrews vd. (2006), “örgütsel sosyal sermaye” üzerine yaptığı çalışmalarda, kurum içi güven ve iletişim ağlarının (koordinasyon) karar alma kalitesini doğrudan etkilediğini saptamıştır.

Sonuç olarak, uluslararası literatür bütüncül bir şekilde değerlendirildiğinde; kamu yöneticilerinin karşılaştığı temel sorunların sadece teknik veya finansal kısıtlardan kaynaklanmadığı görülmektedir. Sorunun kökeninde stratejik planlama, kurumlar arası koordinasyon, yenilik yönetimi ve liderlik gibi çok boyutlu yönetsel yetkinlik alanlarındaki boşluklar yatmaktadır. Bu çalışmada kurgulanan dört boyutlu ölçek yapısı, Hammerschmid vd. (2016) ve Pollitt ve Bouckaert (2011) gibi temel eserlerin işaret ettiği bu kritik alanlarla örtüşmekte ve söz konusu yönetsel sorunları bütüncül bir yaklaşımla ölçmeyi hedeflemektedir.

Araştırmanın Metodolojisi

Bu bölümde, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştığı sorunları analiz etmek üzere geliştirilen kavramsal model sunulmakta ve araştırmanın temel ve demografik değişkenlere göre farklılık hipotezleri detaylandırılmaktadır.

Kavramsal Model

Bu çalışmada, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştığı sorunların dört temel faktör altında yapılandırılabilceği varsayılmıştır. Bu model, literatürdeki kamu yönetimi ve karar alma teorileri ile yöneticilerin karşılaştığı zorluklara ilişkin önceki çalışmaların (Simon, 1997: 88; Lindblom, 1959: 81; Peters, 2010: 57; vb.) ve uzman görüşleri ile odak grup çalışmalarının sentezlenmesiyle oluşturulmuştur. Kavramsal model, Şekil 1’de şematik olarak gösterilmiştir.

Şekil 1. Araştırmanın Kavramsal Modeli

Kaynak: İlgili literatürden (Simon, 1997; Lindblom, 1959; Peters, 2010; vb.) ve uzman görüşleri ile odak grup çalışmalarından hareketle yazarlar tarafından geliştirilmiştir.

Bu modelde, karar alma süreçlerini etkileyen sorunlar dört ana boyutta gruplandırılmıştır. Bunlar, (1) Finansal Kaynak Sorunları, (2) Beşeri Sermaye Sorunları, (3) Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar ve (4) Yönetimsel ve İdari Sorunlar şeklindedir. Her bir boyut, ilgili literatürden türetilen ve anket maddelerine dönüştürülen spesifik sorun ifadelerini içermektedir. Bu faktörlerin, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini belirlemede anlamlı bir etkiye sahip olduğu varsayılmaktadır.

Araştırmanın Hipotezleri

Bu çalışmada, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları sorunların görece önem derecelerini belirlemek amacıyla geliştirilen ölçek temelinde on adet hipotez test edilecektir. Hipotezler, hem dört ana sorun kategorisinin (finansal, beşeri sermaye, siyasal/çevresel, yönetimsel/idari) etkisini hem de katılımcıların demografik özelliklerine göre algı farklılıklarını inceleyecek şekilde yapılandırılmıştır. Bu sayede, hem kuramsal beklentiler hem de ampirik veriler ışığında kamu yönetiminde öncelikli müdahale alanları netleştirilecektir.

• **H1:** Finansal kaynak sorunları, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırmaktadır.

• **H2:** Beşeri sermaye eksiklikleri, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırmaktadır.

• **H3:** Siyasal ve çevresel etkiler, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırmaktadır.

• **H4:** Yönetimsel ve idari sorunlar, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırmaktadır.

• **H5:** Karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece önemi, katılımcıların yaş gruplarına göre anlamlı farklılık göstermektedir.

• **H6:** Karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece önemi, katılımcıların eğitim düzeyine göre anlamlı farklılık göstermektedir.

• **H7:** Karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece önemi, yöneticilik tecrübesine göre anlamlı farklılık göstermektedir.

• **H8:** Karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece önemi, katılımcıların cinsiyetine göre anlamlı farklılık göstermektedir.

• **H9:** Karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görelî önemi ile toplam hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Sonuç olarak, söz konusu hipotezlerin test edilmesi, kamu yöneticilerinin karşılaştıkları zorlukların hangi alanlarda daha derinlemesine ele alınması gerektiğine dair somut veriler sağlayacaktır. Ampirik analizler, hem kuramsal modellerin uygulamadaki geçerliliğini sınavacak hem de politika yapıcılar için önceliklendirilmiş stratejik önerilerin geliştirilmesine imkân tanıyacaktır. Elde edilecek bulgular, kamu yönetimi literatürüne özgün katkı sunarak, karar alma süreçlerinin etkinliğinin artırılmasına yönelik yol haritasını netleştirecektir.

Araştırma Yapılandırılması

Araştırma, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görelî önem derecelerini ölçmeyi amaçlayan nicel, kesitsel ve anket tabanlı bir çalışmadır. Kesitsel tasarım, tek bir zaman noktasında geniş bir örneklemeden veri toplanmasına imkân tanıyarak (Hair vd., 2017: 2), değişkenler arasındaki korelasyonel ilişkileri belirlemeyi mümkün kılmaktadır. Daha önce açıklanan uluslararası çalışmalara benzer şekilde, Türkiye’de görev yapan yöneticilerin algılarına odaklanılmıştır.

Ölçek Geliştirme Süreci

Araştırma ölçek maddeleri, kamu yönetimi literatüründe sıkça atıf yapılan dört ana sorun kategorisinden (finansal kaynak yönetimi, beşeri sermaye gelişimi, siyasal/çevresel dinamikler, yönetsel/idari kapasite) türetilmiştir. Literatürde açıklanan çalışmalarda kullanılan alt boyutlar örnek alınarak her kategori için belirlenen sayıda madde (5, 6, 6, 8) oluşturulmuştur. Ön test aşamasında 5 yöneticiyle yapılan pilot uygulamada maddelerin iç tutarlılığı Cronbach’s $\alpha = .82-.91$ olarak bulunmuş, maddelerin anlaşılabilirliği ve içerik geçerliliği uzman paneli tarafından da onaylanmıştır.

Örneklem ve Veri Toplama Yöntemi

Çalışmanın evrenini, Türkiye’deki bakanlıklar, bağlı genel müdürlükler ve yerel yönetim birimlerinde görev yapan üst-orta ve alt kademe yöneticiler oluşturmuştur. Kolayda örnekleme yöntemiyle e-posta yoluyla 300 davet gönderilmiş ve çevrimiçi anket platformundan 198 geçerli yanıt alınarak %66’lık geri dönüş sağlanmıştır. Katılımcı profili daire başkanı, şube müdürü ve uzman düzeyindeki pozisyonları kapsamaktadır.

Ölçüm Değişkenleri

Katılımcılar, “1 = Hiç Katılmıyorum” ile “5 = Tamamen Katılıyorum” arasında beşli Likert ölçeğinde her maddeyi değerlendirerek, ilgili sorunun kendi karar alma süreçlerindeki ağırlığını puanlamıştır. Ölçek boyutlarının temel içerikleri ve uluslararası muadilleri şu şekildedir:

• **Finansal Kaynak Yönetimi:** Bütçe netliği, kaynak tahsisi tutarlılığı, harcama kontrolü (Pollitt ve Bouckaert, 2011).

• **Beşeri Sermaye Gelişimi:** Eğitim etkinliği, yetkinlik envanteri, performans değerlendirme (Armstrong ve Taylor, 2014).

• **Siyasal/ Çevresel Dinamikler:** Mevzuat uyumu, paydaş katılımı, sürdürülebilirlik entegrasyonu (Peters ve Pierre, 2006).

• **Yönetmelik/ İdari Kapasite:** Karar süreçleri, koordinasyon, yenilik yönetimi (Andrews, vd., 2006; 2011).

Bu dört boyut, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları temel zorluk alanlarını bütüncül bir çerçevede ele almaktadır. Her bir alt boyut, uluslararası düzeyde test edilmiş ölçüm yapılarına dayanarak kuramsal geçerlilik ve uygulama uyumluluğu gözetilerek geliştirilmiştir. Bu sayede toplanan veriler, hem karşılaştırmalı analizlere imkân tanımakta hem de Türkiye bağlamındaki özgün yönetsel önceliklerin bilimsel olarak belirlenmesine zemin hazırlamaktadır.

Veri Analiz Teknikleri

Toplanan nicel veriler, SPSS paket programı kullanılarak çok aşamalı istatistiksel işlemlerden geçirilmiştir. Analiz süreci, uluslararası ampirik araştırmalarda yaygın olarak uygulanan yöntemlere dayanmakta ve her aşamada ilgili hipotezlerin sınanmasına özen gösterilmektedir:

• **Güvenirlilik Analizi:** Her bir alt boyutun iç tutarlılığını değerlendirmek için Cronbach’s α katsayıları hesaplanmıştır. $\alpha \geq .70$ eşiği, Nunnally (1978) ve Hair vd. (2017) tarafından önerilen kabul kriteri olarak benimsenmiştir. Alt boyutlara ilişkin madde toplam korelasyonları incelenerek, gerekirse özgül maddelerin ölçekten çıkarılmasına veya revize edilmesine karar verilmiştir.

• **Geçerlilik Analizi:** Keşifsel Faktör Analizi (KFA): Ölçeğin yapısal geçerliliği Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) örneklem yeterliliği testi ($KMO > .70$) ve Bartlett’in Küresellik Testi ($p < .001$) sonuçlarıyla doğrulanarak, Temel Bileşenler Analizi ve Varimax rotasyonu kullanılmıştır (Field, 2013). Doğrulayıcı Faktör Analizi (CFA): Ölçek modellerinin veriyle uyumunu test etmek için CFA uygulanmıştır. İyi uyum göstergeleri olarak Karşılaştırmalı Uyum İndeksi ($CFI > .90$), Tucker-Lewis İndeksi ($TLI > .90$) ve Kök Ortalama Kare Hata Yaklaşımı ($RMSEA < .08$) kriterlerine dikkat edilmiştir (Brown, 2015).

• **Tanımlayıcı İstatistikler ve Assumption Check:** Boyutların ortalama (M), standart sapma (SD) ve dağılımın çarpıklık/kurtosis değerleri incelenmiş, verilerin normal dağılım varsayımına uygunluğu Shapiro–Wilk testi ($p > .05$) ve görsel olarak Q-Q plot’larla teyit edilmiştir. Korelasyon matrisinde multicollinearity riskini değerlendirmek için Varyans Enflasyon Faktörü ($VIF < 5$) analizi yapılmıştır.

• **Hipotez Testleri ve Temel Faktör Etkileri:** Her bir ana faktörün (finansal, beşeri sermaye, siyasal/çevresel, yönetsel/idari) karar alma sürecindeki zorluklar üzerindeki bağımsız etkileri, çoklu regresyon analizi yoluyla incelenmiştir. Regresyon modellerinde standardize edilmiş beta katsayıları (β) ve açıklanan varyans (R^2) değerleri raporlanmış, model uyumuna Durbin–Watson istatistiği ile otokorelasyon testi uygulanmış, değişen varyans (heteroskedastisite) alt için White testi uygulanmıştır. Cinsiyet gibi iki kategorili demografik değişkenlerde bağımsız örneklem t-testi yaş, eğitim düzeyi, kamu hizmet süresi ve yöneticilik tecrübesi gibi ikiden fazla kategorili değişkenlerde Tek Yönlü Varyans Analizi (ANOVA) yapılmıştır (Tabachnick ve Fidell, 2013). ANOVA’da anlamlı farklılık tespit edilen durumlarda, gruplar arası karşılaştırmalar için Tukey HSD post-hoc testleri uygulanmış ve etki büyüklüğü olarak η^2 (eta kare) değerleri raporlanmıştır. Katılım düzeyi gibi karışık kategori sayısına sahip değişkenlerde, ilgili test yöntemi (t-testi veya ANOVA) otomatik olarak seçilerek aynı post-hoc prosedürleri izlenmiştir.

Tüm analizlerde istatistiksel anlamlılık düzeyi $p < .05$ olarak kabul edilmiştir. Sonuçlar, Andrews vd., (2006; 2011), Van de Walle ve Bouckaert (2003) ve Armstrong ve Taylor (2014) gibi uluslararası ampirik eğitimlerde kullanılan metodolojik standartlarla karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Bu araştırmanın temel sınırlılıkları arasında kolayda örnekleme yönteminin kullanılması, örneklemin ağırlıklı olarak merkezi yönetim kurumlarından oluşması ve kesitsel araştırma tasarımının nedensel ilişkilerin belirlenmesini kısıtlaması yer almaktadır. Ayrıca, öz bildirime dayalı veri toplama yaklaşımı sosyal istenirlik yanlılığı gibi önyargılara açık olup ölçek uyarlamasının farklı kurumsal ve kültürel bağlamlarda geçerliliği tam olarak sınanmamıştır. Çalışmanın yalnızca Türkiye bağlamında yürütülmüş olması ise bulguların uluslararası genellenebilirliğini sınırlandırmaktadır.

Bulgular

Aşağıda sunulan bulgular, çalışmanın betimsel istatistikleri, güvenilirlik ve geçerlik analizleri ile hipotez testlerinin sonuçlarını kapsamlı biçimde ortaya koymaktadır. Öncelikle katılımcıların demografik profili ve ölçeğin güvenilirlik göstergeleri sunulacak, ardından dört temel sorun faktörüne ilişkin ortalama değerler ve istatistiksel analiz sonuçları sistematik bir biçimde aktarılacaktır.

Betimsel İstatistikler

Aşağıdaki tabloda çalışmaya katılan 198 yöneticinin demografik profiline ilişkin dağılımlar sunulmaktadır. Örneklem yaş olarak büyük ölçüde 26–45 yaş aralığında yoğunlaşmakta (%35,4 ve %37,9), cinsiyet dağılımı erkek ağırlıklı (%82,8 erkek, %17,2 kadın) ve eğitim düzeyi ağırlıklı olarak lisans ve lisansüstü düzeylerde (%71,2 lisans, %23,2 yüksek lisans, %5,6 doktora)

gerçekleşmektedir. Mezuniyet alanları içinde İİBF öne çıkarken (%48,5), mühendislik, hukuk, eğitim bilimleri ve diğer alanlar görece daha küçük paylar almaktadır. Gelir dağılımı üst aralıklara kaymış görünmekte (%46,0 “120.001 ve üzeri”), katılımcıların önemli bir kısmı merkezi yönetim kapsamındaki kurumlarda çalıştıklarını belirtmiş (%74,2) ve kurum içi hizmet süresi genellikle 1–15 yıl aralığında yoğunlaşmaktadır. Pozisyon düzeyinde uzmanlar ve üst düzey yöneticiler hakim (%52,5 ve %23,2), yöneticilik tecrübesi ise büyük oranda 1–5 yıl bandında toplanmıştır (%60,6).

Tablo 1. Katılımcıların Demografik Özellikleri

Değişken	Kategori	Frekans (n)	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Yaşınız	26-35	70	35,4	35,4
	36-45	75	37,9	73,2
	46-55	31	15,7	88,9
	56-65	22	11,1	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Cinsiyetiniz	Kadın	34	17,2	17,2
	Erkek	164	82,8	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Eğitim durumunuz	Lisans	141	71,2	71,2
	Yüksek Lisans	46	23,2	94,4
	Doktora	11	5,6	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Mezuniyetiniz	İİBF	96	48,5	48,5
	Mühendislik	19	9,6	58,1
	Hukuk	37	18,7	76,8
	Eğitim Bilimleri	17	8,6	85,4
	Diğer	29	14,6	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Gelir düzeyiniz	50.001-80.000	33	16,7	16,7
	80.001-120.000	74	37,4	54,0
	120.001 ve üzeri	91	46,0	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlarda çalışıyorum/çalıştım.	Evet	147	74,2	74,2
	Hayır	51	25,8	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0
Kurumunuzda toplam hizmet süreniz	1–5 yıl	59	29,8	29,8
	6–10 yıl	42	21,2	51,0
	11–15 yıl	62	31,3	82,3
	16 yıl ve üzeri	35	17,7	100,0

	Toplam	198	100,0	100,0
Mevcut pozisyonunuz	Daire Başkanı	39	19,7	19,7
	Memur	9	4,5	24,2
	Uzman	104	52,5	76,8
	Üst Düzey Yönetici	46	23,2	100,0
Yöneticilik tecrübeniz	Toplam	198	100,0	100,0
	1-5	120	60,6	60,6
	6-10	35	17,7	78,3
	11-20	28	14,1	92,4
	21 ve üstü	15	7,6	100,0
	Toplam	198	100,0	100,0

Dört ana sorun faktörüne ilişkin ortalama puanlar ve standart sapmalar Tablo 2’de gösterilmiştir. Ortalama puanlar incelendiğinde, en yüksek ortalamaya sahip sorun alanı “*Beşeri Sermaye Sorunları*” olurken, en düşük ortalamaya sahip sorun alanı “*Finansal Kaynak Sorunları*” olmuştur. Bu durum, kamu yöneticileri için en önemli sorunun olduğunu göstermektedir.

Tablo 2. Sorun Alanlarına İlişkin Ortalama Puanlar ve Sıralama

Sorun Alanı	Ortalama (X̄)	Standart Sapma (SD)	Sıralama
Finansal Kaynak Sorunları	3,1889	0,54566	4
Beşeri Sermaye Sorunları	3,8039	0,65588	1
Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar	3,7988	0,50386	2
Yönetimsel ve İdari Sorunlar	3,4402	0,61007	3

Tablo 2’de sunulan ortalama puanlar, araştırmanın odaklandığı dört temel sorun alanına ilişkin katılımcı algılarındaki öncelik sırasını ortaya koymaktadır. Bu bulgular, ölçek maddelerinin her bir faktörü ölçmedeki tutarlılığı ve ayırt ediciliğinin istatistiksel olarak sınanmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, çalışmanın bir sonraki aşamasında güvenilirlik ve geçerlik analizleri gerçekleştirilerek elde edilen ölçümlerin bilimsel sağlamlığı değerlendirilecektir.

Güvenilirlik ve Geçerlik Analizi

Dört sorun faktörünün her biri için Cronbach’s Alpha değerleri Tablo 3’te sunulmuştur. Tüm faktörlerin Cronbach’s Alpha değerleri 0.70 eşliğinin üzerinde olup, anketin iç tutarlılığının kabul edilebilir düzeyde olduğunu göstermektedir (Hair vd., 2017: 125). Bu sonuçlar, anket maddelerinin ilgili faktörleri güvenilir bir şekilde ölçtüğünü teyit etmektedir.

Tablo 3. Faktörlerin Güvenilirlik Katsayıları

Faktör	Madde Sayısı	Cronbach’s Alpha (α)
Finansal Kaynak Sorunları	5	0,807
Beşeri Sermaye Sorunları	6	0,804
Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar	6	0,805
Yönetmel ve İdari Sorunlar	6	0,806

Anketin yapısal geçerliliğini değerlendirmek amacıyla gerçekleştirilen Keşifsel Faktör Analizi (KFA) sonuçları aşağıdaki Tablo 4’te sunulmuştur. KMO örneklem yeterliliği değerleri 0,742 ve üstünde değişmekte olup, bu değerler faktör analizinin yapılabirliğini göstermektedir (KMO > 0,60; Hair, Black, Babin, ve Anderson, 2017). Bartlett Küresellik Testi tüm analizlerde anlamlı çıkmış ($p < 0,001$) ve değişkenler arasında faktör analizine uygun korelasyonların varlığını ortaya koymuştur.

Tablo 4. Keşifsel Faktör Analizi Sonuçları

İstatistiksel Değerler	Sonuçlar
KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) Örneklem Yeterliliği	0,742
Bartlett Küresellik Testi	$\chi^2(253) = 1396,94, p < 0,001$
Açıklanan Toplam Varyans	48,34%
Faktör Sayısı	4
Faktör Yüğü Değer Aralığı	0,176 – 0,802

KFA sonuçlarına göre, kavramsal modele uygun şekilde dört faktör belirlenmiş ve bu faktörler toplam varyansın %48,34’ünü açıklamıştır (Faktör 1 = 20,79%, Faktör 2 = 10,62%, Faktör 3 = 9,46%, Faktör 4 = 7,49%). Ortaklık (communality) değerleri 0,54 ile 0,74 arasında değişmiş, bu da anket maddelerinin ilgili faktörler tarafından yeterince temsil edildiğini göstermektedir. Faktör yükleri kabul edilebilir düzeyde olup, ölçeğin geçerli bir yapısal temele sahip olduğunu ve kavramsal boyutları tutarlı şekilde ölçtüğünü desteklemektedir (Hair vd., 2017).

Tablo 5. Doğrulayıcı Faktör Analizi Sonuçları

Model İstatistikleri	Uyum	Değer	Kabul Kriteri	Değerlendirme	
χ^2/sd (CMIN/DF)		2.87	< 3	Kabul Edilebilir	
CFI		.93	> .90	İyi	
TLI		.91	> .90	İyi	
RMSEA [%90 GA]		.07 [.065-.075]	< .08	Kabul Edilebilir	
SRMR		.05	< .08	İyi	
Faktörler ve Güvenilirlik	ve	Madde Sayısı	Faktör Yükleri (Aralık)	AVE	CR
1. Yönetmel/İdari Sorunlar		6	.65 - .81	.52	.86

2. Beşeri Sermaye Sorunları	6	.66 - .82	.51	.85
3. Siyasal/Çevresel Sorunlar	6	.64 - .78	.49	.84
4. Finansal Kaynak Sorunları	5	.65 - .85	.53	.87

Not: Tüm faktör yükleri $p < .001$ düzeyinde anlamlıdır. AVE = Ortalama Açıklanan Varyans, CR = Bileşik Güvenilirlik.

Ölçeğin yapı geçerliliğini daha kesin bir şekilde test etmek için Doğrulayıcı Faktör Analizi (CFA) gerçekleştirilmiştir. Elde edilen değerler ($\chi^2/df = 2.87$; CFI = .93; TLI = .91; RMSEA = .07; SRMR = .05), modelin veri ile kabul edilebilir düzeyde uyum gösterdiğine işaret etmektedir. Tüm maddelerin standartlaştırılmış faktör yükleri .65 ile .85 arasında değişmekte ve .001 düzeyinde anlamlıdır. Ayrıca, her bir faktör için hesaplanan Ortalama Açıklanan Varyans (AVE) değerlerinin .49 ile .53 arasında (yakınsak geçerlilik için .50 eşiğine çok yakın), Bileşik Güvenilirlik (CR) değerlerinin ise .84 ile .87 arasında olduğu görülmüştür. Bu sonuçlar, ölçüm modelinin güvenilir ve geçerli olduğunu desteklemektedir.

Hipotez Testleri

Bu bölümde, karar alma süreçlerinde karşılaşılan dört temel sorun faktörünün görece önemlerine yönelik ilişkiler Pearson korelasyon analizi ile değerlendirilmiştir. Analizler, faktör skorları (regression scores) üzerinden gerçekleştirilmiş olup, iki yönlü test yöntemi ve $\alpha = .05$ anlamlılık düzeyi kullanılmıştır. Aşağıda, karar alma süreçlerinde karşılaşılan dört temel sorun faktörünün birbirleriyle olan ilişkilerini ve bu faktörlerin görece önemini ortaya koyan Pearson korelasyon analizine ait bulgular, detaylı şekilde Tablo 6’te özetlenmiştir.

Tablo 6. Faktörlerinin Karar Alma Zorlukları Üzerindeki Regresyon Analizi Sonuçları

Faktör	β	t	p	R ²	F	p (ANOVA)
Finansal Kaynak Sorunları	0,63	11,28	< .001	0,39	127,20	< .001
Beşeri Sermaye Sorunları	0,64	11,65	< .001	0,41	135,66	< .001
Siyasal ve Çevresel Sorunlar	0,60	10,52	< .001	0,36	110,76	< .001
Yönetmel ve İdari Sorunlar	0,57	9,68	< .001	0,32	93,68	< .001

Çalışmada, finansal kaynak sorunları, beşeri sermaye eksiklikleri, siyasal ve çevresel etkiler ile yönetmel ve idari sorunların kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırıp artırmadığı incelenmiştir. Her bir faktör için ayrı ayrı gerçekleştirilen basit doğrusal regresyon analizleri, tüm faktörlerin karar alma sürecindeki zorlukların

algılanan önemini pozitif ve anlamlı şekilde etkilediğini göstermiştir. Finansal kaynak sorunları, karar alma sürecinde karşılaşılan zorlukların görece önemini anlamlı derecede artırmaktadır ($\beta = .627$, $t(196) = 11.28$, $p < .001$). Modelin açıklayıcılık gücü (R^2) %39,4 olarak bulunmuştur. Bu da finansal kaynak sorunlarının karar alma süreci zorluklarının yaklaşık %39’unu açıkladığını göstermektedir. Beşeri sermaye sorunlarının karar alma süreçlerindeki zorlukların görece önemini anlamlı ve güçlü biçimde artırdığı gözlenmiştir ($\beta = .640$, $t(196) = 11.65$, $p < .001$). Bu model %40,9’luk bir varyans açıklaması sağlamaktadır. Siyasal ve çevresel sorunlar, karar alma süreçlerinde zorlukların algılanan önemini anlamlı biçimde artırmaktadır ($\beta = .601$, $t(196) = 10.52$, $p < .001$) ve %36,1’lik varyans açıklaması ile etkili bir öngörücü olarak öne çıkmaktadır. Yönetimsel ve idari sorunların karar alma süreçlerindeki zorlukların görece önemini anlamlı düzeyde artırdığını ortaya koymaktadır ($\beta = .569$, $t(196) = 9.68$, $p < .001$) ve %32,3’lük bir açıklayıcı güç göstermektedir. Tüm modellerin ANOVA sonuçları ($p < .001$) regresyon modellerinin genel olarak anlamlı olduğunu desteklemektedir. Bu bulgular, **H1, H2, H3 ve H4 hipotezlerini** tam olarak doğrulamaktadır. Dolayısıyla, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları finansal, beşeri sermaye, siyasal-çevresel ve yönetimsel/idari sorunların, bu süreçlerdeki zorlukların algılanan önemini artırdığı güvenilir biçimde söylenebilir.

H5 hipotezi kapsamında yapılan Tek Yönlü ANOVA analizleri, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin katılımcıların yaş gruplarına göre anlamlı farklılıklar gösterdiğini ortaya koymuştur. Finansal Kaynak Sorunları ($F(3,194) = 4,567$, $p = 0,004$), Beşeri Sermaye Sorunları ($F(3,194) = 8,546$, $p < 0,001$) ve Yönetimsel ve İdari Sorunlar ($F(3,194) = 7,913$, $p < 0,001$) faktörlerinde yaş grupları arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar gözlenmiştir. Post-hoc Tukey testi sonuçlarına göre, 36-45 yaş grubundaki yöneticilerin bu faktörlere ilişkin algıları diğer yaş gruplarına kıyasla anlamlı derecede daha yüksek bulunmuştur ($p < 0,05$). Buna karşılık, Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar faktöründe yaş grupları arasında anlamlı bir fark tespit edilmemiştir ($F(3,194) = 0,900$, $p = 0,442$). Bu bulgular, karar alma sürecinde karşılaşılan bazı sorunların görece öneminin yaş gruplarına bağlı olarak farklılık gösterdiğini ortaya koymakta olup, H5 hipotezini kısmen desteklemektedir.

H6 hipotezi kapsamında gerçekleştirilen Tek Yönlü ANOVA analizleri, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin katılımcıların eğitim düzeyine göre farklılaştığını göstermektedir. Eğitim düzeyine göre yapılan analizlerde, Beşeri Sermaye Sorunları ($F(2,195) = 15,327$, $p < 0,001$) ve Yönetimsel ve İdari Sorunlar ($F(2,195) = 3,980$, $p = 0,020$) faktörlerinde eğitim grupları arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar gözlenmiştir. Buna karşın, Finansal Kaynak Sorunları faktöründe anlamlılık düzeyine yaklaşan ancak anlamlı kabul edilmeyen bir fark ($F(2,195) = 2,812$, $p = 0,063$) ve Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar faktöründe ise anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir ($F(2,195) = 0,257$, $p = 0,774$). Post-hoc analizlerle, özellikle Beşeri Sermaye

Sorunları ve Yönetmel ve İdari Sorunlar açısından belirli eğitim gruplarının diğerlerine göre bu sorunlara daha yüksek önem verdiği görülmüştür ($p < 0,05$). Bu sonuçlar, karar alma sürecinde karşılaşılan bazı sorunların görece öneminin eğitim düzeyine bağlı olarak farklılık gösterdiğini ortaya koymakta olup, H6 hipotezini kısmen desteklemektedir.

H7 hipotezi kapsamında yapılan Tek Yönlü ANOVA analizinin ardından gerçekleştirilen Tukey HSD post-hoc testleri, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin yöneticilik tecrübesine bağlı olarak farklılaştığını göstermiştir. Finansal Kaynak Sorunları (Faktör 1) açısından, 1-5 yıl tecrübesi olan yöneticilerin, 6-10 yıl tecrübesine sahip yöneticilere kıyasla bu sorunlara anlamlı derecede daha düşük önem verdikleri tespit edilmiştir ($p = 0,024$). Benzer şekilde, Beşeri Sermaye Sorunları (Faktör 2) için de 1-5 yıl deneyimli grup ile 6-10 yıl deneyimli grup arasında anlamlı farklılık bulunmuş ($p = 0,031$), 6-10 yıl tecrübeli yöneticilerin bu faktöre daha yüksek önem verdikleri görülmüştür. Yönetmel ve İdari Sorunlar (Faktör 4) kapsamında ise, 1-5 yıl deneyimli yöneticilerle 6-10 yıl deneyimli yöneticiler arasında ($p = 0,041$), ayrıca 6-10 yıl ile 21 yıl ve üzeri deneyimli yöneticiler arasında ($p = 0,010$) anlamlı farklar bulunmuştur. 6-10 yıl deneyimli grup, bu sorunlara diğer gruplardan daha fazla önem atfetmiştir. Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar (Faktör 3) açısından ise gruplar arası anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($p > 0,05$). Bu sonuçlar, karar alma sürecindeki sorunların görece öneminin yöneticilik tecrübesine bağlı olarak değiştiğini göstermekte olup, H6 hipotezini kısmen desteklemektedir.

H8 hipotezi kapsamında gerçekleştirilen bağımsız örneklem t-testi analizleri, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin cinsiyete göre farklılık göstermediğini ortaya koymuştur. Analiz sonuçları, Finansal Kaynak Sorunları ($t(196) = 0,705$, $p = 0,481$), Beşeri Sermaye Sorunları ($t(196) = 0,699$, $p = 0,491$), Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar ($t(196) = 1,375$, $p = 0,171$) ve Yönetmel ve İdari Sorunlar ($t(196) = 1,000$, $p = 0,303$) faktörleri bakımından erkek ve kadın yöneticiler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmadığını göstermiştir. Bu bulgular, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin cinsiyete bağlı olarak değişmediğini destekleyerek, H8 hipotezini reddetmektedir.

H9 hipotezi kapsamında yapılan çoklu karşılaştırma analizleri, karar alma sürecinde karşılaşılan sorunların görece öneminin toplam hizmet süresi ile anlamlı düzeyde ilişki gösterdiğini ortaya koymuştur. Finansal Kaynak Sorunları bakımından, 1-5 yıl ve 6-10 yıl ile 11-15 yıl hizmet süresi grupları arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar gözlenmiş ($p < 0,01$), ayrıca 6-10 yıl ile 16 yıl ve üzeri grup arasında da belirgin farklılıklar saptanmıştır ($p < 0,01$). Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar açısından ise 1-5 yıl ile 6-10 yıl arasında anlamlı bir fark bulunmuş ($p = 0,041$). Diğer faktörlerde ise toplam hizmet süresi ile anlamlı bir fark veya ilişki tespit edilmemiştir ($p > 0,05$). Bu sonuçlar, hizmet süresinin Finansal Kaynak Sorunları ve Siyasal Etki ve Çevresel Sorunlar faktörlerine

atfedilen önem üzerinde belirleyici olduğunu göstermekte olup, H9 hipotezini kısmen desteklemektedir.

Tartışma ve Değerlendirme

Bu çalışmanın Türkiye kamu yönetimi bağlamına ilişkin temel bulgusu, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştığı kısıtların çok boyutlu ve etkileşimli bir yapıda olduğunu ortaya koymaktadır. Analiz, yöneticilerin karar alma süreçlerinde öncelikli olarak beşeri sermaye eksikliğini temel bir sorun olarak algıladığını göstermektedir. Bu bulgu, beşeri sermaye göstergelerinin ortalama puanının ($\bar{X} = 3,8039$), finansal kaynak göstergelerinin ortalamasından ($\bar{X} = 3,1889$) anlamlı derecede yüksek olmasıyla ampirik olarak desteklenmektedir. Bu durum, kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan zorlukların, yalnızca niceliksel personel açığından ziyade, kurum içi uzmanlaşma, kurumsal hafıza, bilgi yönetimi ve yöneticilerin mesleki sürekliliği gibi niteliksel unsurlardan kaynaklandığını göstermektedir. Türkiye’nin idari sistemine ait literatür, geleneksel olarak merkeziyetçi bir yapıyı ve sık tekrarlanan kurumsal yeniden düzenlemeleri vurgulamaktadır ki, bu dinamikler uzmanlaşmanın ve kurum içi bilgi birikiminin sürdürülmesini zorlaştırmaktadır. Bu yapısal zayıflık, yöneticilerin teknik kapasiteye dayalı, rasyonel karar alma süreçlerini ciddi şekilde zayıflatmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 121; Hood, 1991: 5). Özellikle Türkiye’ye özgü olarak, bu merkeziyetçi eğilim ile personel politikalarındaki siyasi etkilerin (kadrolaşma pratikleri gibi) birleşimi, beşeri sermaye sorunlarını daha da belirgin hale getirmektedir (Karahan ve Yılmaz, 2014: 129).

Siyasal etki ve liyakat uygulamalarındaki istikrarsızlıklar, Türkiye’de kamu yönetiminin kurumsal kapasitesini sınırlayan kritik belirleyiciler arasında yer almaktadır. Siyaset-bürokrasi ilişkilerinde yaşanan belirsizlikler, sık atama-döndürme uygulamaları ve görev güvencesindeki azalma, yöneticilerin teknik özerkliğini ve uzun vadeli stratejik planlama kapasitesini kısıtlamakta; bu bağlamda karar vericiler, olası siyasi maliyetlerden kaçınma eğilimiyle riskli veya uzun soluklu tercihleri ertelemektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, ideal rasyonel kararlar yerine Herbert A. Simon’ın sınırlı rasyonellik kuramıyla açıklanan “*tatmin edici*” kararların öne çıktığı görülmektedir (Simon, 1997: 118). Türkiye bağlamında siyasal müdahale dinamikleri, bu rasyonellik sınırlarının daha keskin hale gelmesine yol açmakta, liyakat esaslı uygulamalardaki istikrarsızlıkların ise kurumsal öğrenme ve yenilenme süreçlerini sekteye uğrattığı gözlemlenmektedir (Öztürk, 2019: 72). Bu dinamik aynı zamanda, örgütsel karar alma süreçlerinin sorun, çözüm ve katılımçıların rastlantısal bir biçimde kesiştiği “*Çöp Tenekesi Modeli*” ile de örtüşmektedir. Dolayısıyla siyasal müdahaleler ile liyakat sorunlarının karşılıklı pekiştirici etkisi yalnızca kısa vadeli stratejik kararların ertelenmesine değil, aynı zamanda kamu yönetiminde teknik yeterliliklerin zayıflaması ve performans düşüklüğü gibi daha geniş kapsamlı kurumsal sorunlara da yol açmaktadır. Bu nedenle siyaset-bürokrasi

ilişkilerinin dengelenmesi, Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının öncelikli alanlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütçe yönetimi pratikleri, kamu kurumlarında karar alma mekanizmalarını doğrudan şekillendiren kritik bir alan olup merkezi bütçe disiplinleri, ödeneklerin serbest bırakılmasındaki gecikmeler, iskonto/prorata yöntemleri ve mali yıl sonuna sıkışan harcama dinamikleri kurumların finansal esnekliğini ciddi biçimde azaltmaktadır. Bu yapısal kısıtlar, yöneticileri kısa vadeli hedeflere odaklanmaya ve riskten kaçınmaya yönelterek yenilikçi veya stratejik yatırım kararlarının ertelenmesine neden olmaktadır. Wildavsky’nin bütçe süreçlerinin politik niteliğini vurgulayan klasik çalışmaları, teknik rasyonel bütçeleme ile politik gereklilikler arasındaki çatışmayı bu bağlamda desteklemektedir (Wildavsky, 1964: 11). Türkiye örneğinde ise bu çatışma, performansa dayalı ve çok yıllık bütçeleme modellerinin sınırlı uygulanabilirliği ile paralellik göstermekte; merkezîyetçi bütçe uygulamaları yapısal sorunları derinleştirmektedir. Özellikle COVID-19 salgını gibi kriz dönemlerinde finansal esneklik eksikliği daha belirgin hale gelmiş, kamu hizmetlerinin sürekliliğini olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla uluslararası örneklerle karşılaştırıldığında Türkiye’de bütçe yönetimi pratiklerinde reformların hızlandırılması, mali disiplini koruyarak kaynakların etkin dağılımını sağlamak için öncelikli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Kurumsal kapasite ve bilgi yönetimi eksiklikleri ise beşeri sermaye sorunlarıyla iç içe geçmiş bir diğer kritik faktördür. Yetersiz veri altyapıları, performans izleme mekanizmalarındaki boşluklar ve kurumlar arası bilgi paylaşımındaki engeller, yöneticilerin güncel ve güvenilir bilgiye erişimini kısıtlamaktadır. Bu koşullar altında, kararlar çoğunlukla geçmiş uygulamalara, kişisel sezgilere veya sınırlı uzman görüşlerine dayanma eğilimi göstermektedir. Modern kamu yönetimi reform literatürü, bilgi temelli karar almanın entegre veri platformları ve şeffaf performans göstergeleri ile güçlendirilebileceğini savunmaktadır (Hood, 1991: 8; Pollitt ve Bouckaert, 2011: 153; Hatry, 2010; Abdel-Maksoud, vd., 2015). Türkiye’de bu alandaki kurumsal açıkların giderilmesi, beşeri sermaye yatırımlarının etkin kullanımını da mümkün kılacaktır (Önaçan, 2022: 135).

Günümüzde dijitalleşme ve entegre veri yönetim sistemleri, bilgi eksikliklerini gidermede anahtar rol oynamaktadır. Türkiye’de bu alanda yapılacak yatırımlar, yalnızca veri kalitesini artırmakla kalmayıp, karar alma süreçlerinde şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirecektir. Ancak dijital dönüşüm sürecinde karşılaşılabilecek bürokratik dirençler ve teknik altyapı eksiklikleri de dikkatle yönetilmelidir. Uluslararası uygulamalardan edinilen dersler, bu sürecin kapsamlı bir stratejik planlama ve paydaş katılımı ile desteklenmesini önermektedir.

Demografik değişkenlere ilişkin bulgular, sorun algılarının farklılaşmasını ortaya koymaktadır. 36-45 yaş grubu yöneticilerin bazı faktörlere daha yüksek

önem atfetmesi ve 6-10 yıl deneyime sahip yöneticilerin siyasal etkilere daha duyarlı olması, orta kuşak yöneticilerin hem operasyonel hem de stratejik düzeyde sorunları daha yoğun deneyimlediğini göstermektedir. Yüksek eğitim düzeyine sahip yöneticilerin yönetsel ve idari sorunlara daha eleştirel bakması ise, eğitim seviyesi arttıkça kurumsal süreçlerin inceliklerinin daha iyi anlaşıldığını ve sorunların daha net fark edildiğini ortaya koymaktadır. Cinsiyetin anlamlı bir fark yaratmaması ise, Türkiye’de karar alma süreçlerindeki zorlukların bireysel özelliklerden ziyade daha çok yapısal ve kurumsal kaynaklı olduğunu işaret etmektedir.

Bulgular ışığında, demografik farklılıkların kamu kurumlarının insan kaynakları yönetimi stratejilerine yansıtılması gerekmektedir. Örneğin, 36-45 yaş grubundaki yöneticilerin daha yüksek öncelik verdikleri sorun alanlarına yönelik özel eğitim ve destek programlarının geliştirilmesi, kurum içi yetkinliklerin artırılması açısından kritik öneme sahiptir. Aynı şekilde, deneyim ve eğitim seviyesi farklılıklarının karar alma süreçlerine etkisi göz önünde bulundurularak, daha hedefe dönük ve esnek insan kaynakları politikalarının tasarlanması, Türkiye’nin kamu yönetiminde verimliliği artıracak önemli bir adım olacaktır.

Bu bulguların teorik yansımaları, sınırlı rasyonellik çerçevesinin Türkiye’deki siyasal-kurumsal kısıtların pratik etkilerini açıklamada güçlü bir teorik temel sunduğunu göstermektedir. Ancak, Türkiye gibi siyasal müdahalenin yoğun olduğu ortamlarda, kurumsal normlar, liyakat mekanizmaları ve finansal yapı gibi faktörlerin birlikte ele alındığı çok değişkenli modellerin geliştirilmesi gereklidir. Bu bağlamda, mevcut ampirik bulgular, uluslararası literatüre Türkiye örneği üzerinden bağlamsal katkılar sunmaktadır. Özellikle siyasal etki ve beşeri sermaye eksenli kısıtların etkileşimsel dinamikleri, karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları için zengin bir araştırma alanı açmaktadır (Christensen ve Lægveid, 2006). Türkiye’de kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerindeki performansı artırmak için atama ve terfi sistemlerinin liyakat temelli olarak yeniden tasarlanması, kurumsal sürekliliği ve teknik kapasiteyi güçlendiren reformların hayata geçirilmesi kritik önem taşımaktadır.

Çalışma, Türkiye’ye özgü merkezîyetçi yapının ve siyasal müdahalelerin karar alma süreçleri üzerindeki etkilerini detaylandırarak, uluslararası literatürde yaygın olarak tartışılan sınırlı rasyonellik ve çöp tenekesi modellerinin Türkiye bağlamında somutlaşan versiyonlarını ortaya koymaktadır. Özellikle Türkiye’deki siyasal-kurumsal kısıtların karar vericilerin stratejik tercihlerinde yarattığı karmaşık etkileşimler, bu teorik modellerin yerel uyarlamalarının gerekliliğini göstermektedir. Bu bağlamda, Türkiye örneği uluslararası karar alma kuramlarına yeni boyutlar kazandırmakta ve karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarına önemli bir zenginlik sağlamaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada, Türk kamu yönetiminde uzun süredir normatif düzlemde tartışılan merkezîyetçilik, liyakat sistematığı ve kurumsal kapasite sorunsallarını ampirik

bir zemine taşıyarak, kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde karşılaştıkları çok boyutlu kısıtları analiz edilmiştir. Araştırma, karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkların münferit yönetsel yetersizliklerden ziyade finansal, beşeri, siyasal ve idari dinamiklerin iç içe geçtiği yapısal bir “*kısıtlar ekosistemi*”nden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Elde edilen bulgular, Türkiye’de kamu yöneticilerinin ideal rasyonel tercihlerden ziyade, yapısal belirsizliklerin dayattığı bir “*sınırlı rasyonellik*” ve “*günü kurtarma*” pratiği içinde hareket etmek zorunda kaldıklarını doğrulamaktadır.

Araştırmanın ortaya koyduğu ampirik panorama, kısıtların hiyerarşik yapısına dair çarpıcı veriler sunmaktadır. Yöneticiler tarafından en kritik darboğaz olarak işaret edilen beşeri sermaye yetersizliği salt personel eksikliği sorunu değil, daha derin bir “*entelektüel sermaye erozyonu*” ve “*kurumsal hafıza kaybı*” olarak tezahür etmektedir. İkinci kritik boyut olan finansal kaynak yönetimi bağlamında bütçe takvimindeki öngörülemezlikler ve tahsis süreçlerindeki katılıkların, kurumların stratejik çevikliğini zayıflattığı ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliğini risk altına aldığı tespit edilmiştir. Siyasal ve çevresel dinamikler açısından ise siyasa yapıcılar ile uygulayıcı bürokrasi arasındaki gri alanların netleşmemesi, hukuki mevzuattaki volatilité ve yoğun paydaş baskısının, yöneticilerde “*karar felci*”ne veya riskten kaçınma davranışına yol açtığı gözlemlenmiştir.

Bu tespitler ışığında, Türk kamu yönetiminin karar alma kapasitesini 21. yüzyılın karmaşık yönetim ihtiyaçlarına cevap verecek düzeye taşımak için, palyatif çözümler yerine paradigma değişimi öngören bütünleşik bir reform ajandasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu doğrultuda geliştirilen stratejik politika önerileri aşağıda sunulmuştur:

• **Beşeri Sermayenin Stratejik Dönüşümü ve Kurumsal Belleğin İnşası:** Kamu yönetiminde karar kalitesini artırmanın ön koşulu, insan kaynağını operasyonel bir unsur olmaktan çıkarıp stratejik bir varlığa dönüştürmektir. Bu kapsamda kurum içi yükselme ve atama mekanizmaları kıdem veya sadakat yerine liyakat, teknik uzmanlık ve performans göstergelerine dayalı “*yetkinlik setleri*” üzerinden yeniden kurgulanmalıdır. Ayrıca sık personel rotasyonlarının yarattığı bilgi kaybını önlemek adına dijital bilgi yönetim sistemleri ve mentorluk programları ile kurumsal hafıza kişilerden bağımsızlaştırılarak kurumsallaştırılmalı ve mevzuat, veri analitiği gibi alanlar statik eğitimlerden çıkarılarak sürekli profesyonel gelişim modülleriyle dinamik hale getirilmelidir.

• **Finansal Yönetimde Esneklik ve Tahsis Etkinliği:** Yöneticilerin finansal belirsizlikler kışkacından kurtularak stratejik önceliklere odaklanabilmesi için mali yönetim anlayışında esneklik sağlanmalıdır. Bu çerçevede; girdi odaklı bütçeleme anlayışından çıktı ve etki odaklı “*Performans Esaslı Bütçeleme*” sistemine geçiş gerçek anlamda tamamlanmalıdır. Mali

disiplinden taviz vermeden kaynakların toplumsal katma değeri en yüksek alanlara yönlendirilmesini sağlayacak tahsis etkinliği artırılmalı ve merkezi idarenin stratejik denetim rolü korunarak harcama yetkilerinin yerel birimlere devredilmesi yoluyla bürokratik işlem maliyetleri düşürülmelidir.

• **Siyaset-Bürokrasi İlişkilerinde Kurumsal Denge ve Özerklik:** Karar alma süreçlerindeki öngörülebilirliği sağlamak adına, siyasetin meşru yönlendiriciliği ile bürokrasinin teknik özerkliği arasında kurumsal bir denge tesis edilmelidir. Bu amaçla üst düzey yönetici atamaları ve görevden almalarının siyasi konjonktürden bağımsız, şeffaf ve hukuki denetime açık kriterlere bağlanması sağlanarak bürokrasideki “*gelecek kaygısı*” minimize edilmeli ve siyaset kurumunun stratejiyi, bürokrasinin ise teknik uygulamayı üstlendiği, sınırları yasal güvencelerle netleştirilmiş bir rol ayrışması hayata geçirilmelidir.

• **Veriye Dayalı Yönetişim ve Dijital Karar Destek Sistemleri:** Sezgisel ve reaktif yönetim tarzından, kanıta dayalı ve proaktif yönetim tarzına geçiş için teknolojik dönüşüm tamamlanmalıdır. Bu doğrultuda parçalı veri setlerinin birleştirildiği ulusal veri portalları ve yapay zekâ destekli karar destek sistemleri kurularak yöneticilere gerçek zamanlı analiz ve senaryo planlama imkânı sunulmalıdır. Bunun yanı sıra politika etki analizlerinin düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılması yoluyla yönetimde şeffaflık artırılmalı ve vatandaş güveni pekiştirilmelidir.

• **Aşamalı ve Bağlamsal Uygulama Stratejisi:** Önerilen bu yapısal dönüşümlerin başarısı, “*tek tip*” bir dayatmadan kaçınılmasına ve reformların yerel kapasiteye duyarlı bir şekilde hayata geçirilmesine bağlıdır. Bu bağlamda kısa vadede pilot kurumlarda “*inovasyon laboratuvarları*” kurularak beşeri ve dijital modellerin test edilmesi, orta vadede başarılı uygulamaların yasal ve mali altyapısının oluşturulması, uzun vadede ise liyakat ve yetki devri mekanizmalarının tüm kamu yönetimine yaygınlaştırılarak kurumsallaştırılması önerilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’nin idari potansiyelini somut bir kamu değeri performansına dönüştürecek olan bu reform ajandası beşeri sermayeye yapılan stratejik yatırım, mali yönetimde sağlanacak esneklik, kurumsal liyakatin inşası ve dijitalleşmenin eşgüdümlü yönetimiyle mümkündür. Bu unsurlar birbirinden bağımsız değişkenler değil, birbirini tamamlayan ve dönüştüren sinerjik bir bütünün parçalarıdır. Önerilen bu dönüşüm, Türk kamu yönetimini yalnızca bugünün kronikleşmiş sorunlarını çözen reaktif bir yapıdan kurtarmayacak aynı zamanda küresel belirsizlikler, ekonomik dalgalanmalar ve toplumsal krizler karşısında dirençli, şokları soğurabilen ve hızla uyum sağlayabilen çevik bir yönetişim mimarisine kavuşturacaktır. Nihai hedef, bürokratik rasyonalite ile

demokratik meşruiyetin harmanlandığı, vatandaş odaklı ve yüksek performanslı bir devlet kapasitesinin inşasıdır.

Bu çalışmanın ampirik bulguları ve metodolojik sınırları, karar alma literatürü için çok katmanlı bir araştırma gündemi sunmaktadır. Mevcut çalışmanın sağladığı makro düzeydeki nicel panoramayı derinleştirmek adına, gelecek araştırmalarda karma yöntemler tasarımlarının benimsenmesi önerilmektedir. Özellikle yöneticilerin karar alma süreçlerindeki bilişsel ve davranışsal mekanizmaları çözümlmek için derinlemesine mülakatlar ve odak grup görüşmeleri gibi nitel desenlerin kullanılması, nedensellik bağlarının daha net anlaşılmasını sağlayacaktır. Buna ek olarak, analizin kapsamını genişletmek amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetim dinamikleri arasındaki yapısal farklılıkları irdeleyen karşılaştırmalı çalışmaların veya Türkiye ile benzer idari geleneklere sahip gelişmekte olan ülkeleri kapsayan kültürlerarası analizlerin yapılması, literatüre özgün ve genellenebilir katkılar sunacaktır.

Kaynakça

- Abdel-Maksoud, A., S. Elbanna, H. Mahama ve R. Pollanen (2015). "The Use of Performance Information in Strategic Decision Making in Public Organizations". *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 417-436.
- Acar, M. ve H. Özgür (2004). *Çağdaş Kamu Yönetimi: Makaleler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Andrews, R. ve G. A. Boyne (2010). "Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management". *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
- Andrews, R., G. A. Boyne ve R. M. Walker (2006). "Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis". *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Andrews, R., G. A. Boyne ve R. M. Walker (2011). "The Impact of Management on Administrative and Survey Measures of Organizational Performance". *Public Management Review*, 13(2), 227-245.
- Armstrong, M. ve S. Taylor (2014). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* (13. Baskı). London: Kogan Page.
- Bazerman, M. H. ve D. A. Moore (2013). *Judgment in Managerial Decision Making* (8. Baskı). New York: John Wiley & Sons.
- Bell, D. E., H. Raiffa ve A. Tversky (Ed.) (1988). *Decision Making: Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, T. A. (2015). *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research* (2. Baskı). New York: Guilford Press.

- Christensen, T. ve P. Lægreid (2006). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cohen, M. D., J. G. March ve J. P. Olsen (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cooper, T. L. (Ed.) (2006). *Handbook of Administrative Ethics* (2. Baskı). New York: Marcel Dekker.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Etzioni, A. (1967). “Mixed-Scanning: A ‘Third’ Approach to Decision-Making”. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Field, A. (2013). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (4. Baskı). London: SAGE Publications.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. (2006). “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.
- Gigerenzer, G. (2011). “Heuristic Decision Making”. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482.
- Hair, J. F., W. C. Black, B. J. Babin ve R. E. Anderson (2017). *Multivariate Data Analysis* (8. Baskı). Boston: Cengage Learning.
- Hammerschmid, G., S. Van de Walle, R. Andrews ve P. Bezes (Ed.) (2016). *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hammond, J. S., R. L. Keeney ve H. Raiffa (1999). *Smart Choices: A Practical Guide to Making Better Decisions*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hatry, H. P. (2010). *Public and Private Agencies Need to Manage for Results, Not Just Measure Them*. Washington, DC: Urban Institute.
- Head, B. W. (2015). *Wicked Problems in Public Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (Çev. N. Soyarık). Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Karahan, A. ve H. Yılmaz (2014). “Nepotizm ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin İncelenmesi ve Bir Uygulama”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 14(27), 123-148.

- Klein, G. (1998). *Sources of Power: How People Make Decisions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, J. G. ve J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations* (2. Baskı). Bergen: Universitetsforlaget.
- Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory* (2. Baskı). New York: McGraw-Hill.
- OECD (2015). *Public Sector Human Resources Survey 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing.
- Önaçan, M. B. K. (2022). "Türkiye'de Kamu Kurumlarında Bilgi Yönetimi Unsurları ve Teknoloji İlişkisi Üzerine Nitel Bir Araştırma: Bilgi İşlem Yöneticileri Gözünden". *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (58), 134-155.
- Öztürk, N. K. (2019). "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri". *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(3), 65-82.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy* (6. Baskı). London: Routledge.
- Peters, B. G. ve J. Pierre (2001). *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. ve J. Pierre (Ed.) (2006). *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications.
- Pollitt, C. ve G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3. Baskı). Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J. L. ve A. Wildavsky (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland* (3. Baskı). Berkeley: University of California Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2020). "The Study of Public Administration in the United States". *Public Administration Review*, 80(1), 120-135.
- Rhodes, M. L., J. Murphy, J. Muir ve J. A. Murray (2012). *Public Management and Complexity Theory: Richer Decision-Making in Public Services*. London: Routledge.

- Rittel, H. W. J. ve M. M. Webber (1973). “Dilemmas in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rowe, G. ve L. Frewer (2000). “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Schmidt, G. ve W. E. Wilhelm (2000). “Strategic, Tactical and Operational Decisions in Multi-National Logistics Networks”. *Computers & Industrial Engineering*, 39(1-2), 71-103.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York: Wiley.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (4. Baskı). New York: Free Press.
- Tabachnick, B. G. ve L. S. Fidell (2013). *Using Multivariate Statistics* (6. Baskı). Boston: Pearson.
- Van de Walle, S. ve G. Bouckaert (2003). “Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 891–913.
- Welton, N. J., A. J. Sutton, N. Cooper ve K. R. Abrams (2012). “Introduction to Decision Models”. *Evidence Synthesis for Decision Making in Healthcare* içinde (s. 43–75). (Ed. N. J. Welton). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Yılmaz, B. ve M. Kaya (2023). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetimi ve Uygulama Zorlukları*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Merkezi-Yerel Dengeyi Yeniden Kurmak: Türkiye’de İdareler Arası Görev ve Gelir Bölüşümü Üzerine Kuramsal ve Karşılaştırmalı Bir İnceleme

Selin ERTÜRK ATABEY*

Öz: Bu çalışma, mali federalizm ve fayda-vergileme ilkeleri çerçevesinde Türkiye’de idareler arası görev ve gelir bölüşümünü incelemektedir. Anayasal ve yasal düzenlemeler OECD ve Dünya Bankası modelleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiş; dikey ve yatay mali dengesizlikler ile transfer tasarımının teşvik etkileri analiz edilmiştir. Bulgular, sistemin merkezi paylara yüksek bağımlılık taşıdığını, yerel mali kapasite farklılıklarının belirgin olduğunu ve transfer yapısının yerel mali davranışlar üzerinde belirleyici olabildiğini göstermektedir. Çalışma, görev-gelir uyumunun güçlendirilmesi, teşvik uyumlu ve formül-temelli eşitleme mekanizmalarının geliştirilmesi ile mali disiplinle uyumlu borçlanma çerçevesinin tasarlanması yönünde öneriler sunmaktadır. Türkiye’de sürdürülebilir bir mali denge için şeffaflık ve hesap verebilirliğe dayalı dengeli bir idareler arası mali mimarinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali federalizm, Görev Bölüşümü, Gelir Bölüşümü, Mali Eşitleme, Türkiye

Rebalancing the Central–Local Nexus: A Theoretical and Comparative Analysis of Intergovernmental Assignment of Functions and Revenue Sharing in Türkiye

Abstract: This study examines the division of functions and revenues among levels of government in Türkiye within the framework of fiscal federalism and the benefit principle. Constitutional and legal arrangements are evaluated comparatively against OECD and World Bank models, with a focus on vertical and horizontal fiscal imbalances and the

* Prof. Dr. Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, selin.erturk@hbv.edu.tr,

ORCID: 0000-0001-8778-6437

Makale Geliş Tarihi: 14.10.2025

Makale Kabul Tarihi: 02.03.2026

incentive effects of transfer design. The findings indicate a high dependence on central transfers, significant disparities in local fiscal capacity, and the influence of transfer structures on local fiscal behavior. The study proposes strengthening the alignment between functions and revenues, developing formula-based and incentive-compatible equalization mechanisms, and designing borrowing rules consistent with fiscal discipline. It concludes that a balanced intergovernmental fiscal architecture grounded in transparency and accountability is essential for sustainable fiscal stability in Türkiye.

Keywords: *Fiscal Federalism, Expenditure Assignment, Revenue Sharing, Fiscal Equalization, Türkiye*

Giriş

Kamu maliyesinde yapısal dönüşüm, yalnızca gelir–harcama dengesinin sağlanmasıyla değil; idareler arası mali ilişkilerin etkinlik, eşitlik ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda tasarlanmasıyla mümkündür. Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir bölüşümü, son yirmi yılda hızlanan kentleşme, idari ölçek değişiklikleri, mali disiplin uygulamaları ve artan iklim riskleri bağlamında yeniden değerlendirilmesi gereken bir kurumsal alan haline gelmiştir. Bu bağlam, mali federalizmin klasik ilkeleri olan yakınlık, mali eşdeğerlik ve etkin ölçek yaklaşımının; çok düzeyli yönetim, performans esaslı bütçeleme ve mali dayanıklılık kavramlarıyla birlikte ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları genişlerken gelir tabanlarının sınırlı kalması, dikey mali dengesizliği; bölgeler arası mali kapasite farklılıkları ise yatay dengesizliği derinleştirmektedir. Transfer sisteminin merkezi bütçeye yüksek bağımlılığı, yerel mali özerklik ile mali sorumluluk arasındaki bağın zayıflamasına yol açmakta; bu durum mali federalizmin öngördüğü fayda–sorumluluk eşleşmesinin kurumsal düzeyde tam olarak gerçekleşmediğini düşündürmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de mevcut görev ve gelir bölüşümünün kurumsal ilkelerle ne ölçüde uyumlu olduğu, gelir–harcama uyumsuzluğunun hangi kurumsal mekanizmalardan kaynaklandığı ve karşılaştırmalı deneyimler ışığında nasıl bir tasarımın daha sürdürülebilir olabileceği soruları önem kazanmaktadır.

Bu çalışma, söz konusu soruları analitik ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele almaktadır. Anayasal ve yasal düzenlemeler ile bütçe verileri, mali federalizm literatürü ve OECD ile Dünya Bankası değerlendirmeleri ışığında incelenmekte; görev–gelir uyumu, eşitleme tasarımı ve teşvik yapısı eksenlerinde bütüncül bir çözümleme yapılmaktadır. Amaç, uluslararası modelleri doğrudan aktarmak değil; Türkiye’nin anayasal ve kurumsal özgünlüklerini dikkate alan, mali sorumluluk ile yerel özerklik arasındaki dengeyi kurumsal tasarım düzeyinde değerlendiren bir çerçeve ortaya koymaktır. Çalışma ayrıca transfer tasarımının yerel harcama davranışı üzerindeki etkilerini (sinek kağıdı etkisi) ve borçlanma kurallarının stok–akım uyumu bağlamındaki kurumsal sonuçlarını da incelemektedir. Böylece yalnızca görev ve gelir paylaşımı değil, mali teşvik

yapısı ve borçlanma disiplininin tasarımı da değerlendirme kapsamına alınmaktadır.

Kuramsal Çerçeve ve İlkeler

İdareler arası mali ilişkiler, kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyinde yürütüleceği ve hangi gelir kaynaklarıyla finanse edileceği sorularına kurumsal ve ekonomik ilkeler temelinde yanıt arar. Bu alanın teorik dayanağı mali federalizm yaklaşımıdır. Musgrave (1959), kamu maliyesinin tahsis, dağıtım ve istikrar işlevlerinin farklı yönetim kademelerinde en uygun biçimde yerine getirilmesi gerektiğini ileri sürerek çok düzeyli mali yapının analitik çerçevesini ortaya koymuştur. Gelir dağılımı ve makroekonomik istikrarın ulusal düzeyde; yerel tercih farklılıklarının belirgin olduğu tahsis işlevinin ise alt yönetim kademelerinde yürütülmesi, mali yetki ve sorumlulukların işlevsel bir denge içinde paylaşılmasını gerektirir.

Oates (1972; 1999), bu yaklaşımı desantralizasyon teoremi ile sistematikleştirmiştir. Yerel tercih farklılıklarının yüksek, dışsallıkların sınırlı olduğu hizmetlerde kararların yerel düzeye devri refah artışı sağlayabilir; ölçek ekonomileri veya yayılma etkilerinin belirgin olduğu alanlarda ise merkezi koordinasyon daha uygun sonuçlar doğurabilir. Bu çerçevede mali federalizm, yalnızca görev paylaşımını değil; yetki, gelir kapasitesi ve hesap verebilirlik arasında tutarlı bir kurumsal mimari kurulmasını hedefler (Shah, 2007).

Mali eşdeğerlik ilkesi, bir hizmetten yararlanan nüfus ile maliyetine katlanan nüfusun mümkün olduğunca örtüşmesini öngörür (Olson, 1969). Fayda-vergileme yaklaşımı ile birlikte değerlendirildiğinde, yerel nitelikli hizmetlerin kullanıcıya yakın düzeyde finanse edilmesi hem etkinliği hem de mali sorumluluğu güçlendirebilir (Bird & Vaillancourt, 2006). Böylece gelir ve harcama yetkisi arasında doğrudan bir bağ kurulması amaçlanır.

İdareler arası mali yapı, transfer mekanizmaları aracılığıyla dengelenir. Ekonomik kapasite ve hizmet maliyetlerindeki farklılıklar dikey ve yatay mali dengesizlikler doğurur (Oates, 1999). Bu farklılıkların giderilmesi, transfer sisteminin tasarımına bağlıdır. Eşitlik ve sorumluluk ilkelerini birlikte gözeten, kurallara dayalı ve öngörülebilir transfer mekanizmaları, mali istikrarı destekleyen bir çerçeve sunar (Boadway & Shah, 2009; OECD, 2022). Bu çerçeve, görev paylaşımı, gelir yetkisi ve transfer tasarımı arasındaki uyumun yalnızca mali teknik bir düzenleme olmadığını; aynı zamanda yönetim kalitesi ve hesap verebilirliğin belirleyici unsuru olduğunu göstermektedir.

Oates’in Desantralizasyon Teoremi ve Yakınlık İlkesi

Oates’in desantralizasyon teoremi, kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyinde sunulmasının toplumsal refah açısından daha uygun olacağını açıklayan temel kuramsal çerçeveyi sunar. Yerel tercih farklılıklarının yüksek ve dışsallıkların sınırlı olduğu hizmetlerde kararların yerel düzeye devri refah artışı sağlayabilir;

ölçek ekonomileri veya yayılma etkilerinin belirgin olduğu alanlarda ise merkezi koordinasyon daha etkin sonuçlar doğurabilir (Oates, 1972; 1999). Bu yaklaşım, Musgrave'in kamu maliyesinin fonksiyonel ayırımına dayanır ve tahsis işlevinin yerel, dağıtım ve istikrar işlevlerinin ise ulusal düzeyde yürütülmesini öngörür (Musgrave, 1959).

Federalizm literatüründe görev paylaşımı, klasik olarak “katlı kek” modeli ile açıklanırken; günümüz çok düzeyli yönetim yapıları daha çok yetki ve sorumlulukların iç içe geçtiği “mermer kek” modeline yaklaşmaktadır (Grodzins, 1966; Wright, 1988). Bu dönüşüm, karar alma süreçlerinde koordinasyon ile yerel özerklik arasında yeni bir denge arayışını gündeme getirmiştir.

Desantralizasyon teoreminin yönetim boyutu, yakınlık (subsidiarity) ilkesiyle tamamlanır. İlke, kamu hizmetlerinin alt düzeyde etkin biçimde yürütülebilmesi halinde daha üst düzeye taşınmaması gerektiğini ifade eder ve Avrupa Birliği hukukunda kurumsal karşılık bulmuştur (Treaty on European Union, 1992). Ancak ölçek ekonomileri ve dışsallıkların yoğunlaştığı alanlarda merkezi düzeyin rolü güçlenebilir (Boadway & Shah, 2009).

Tiebout (1956) modeli, bireylerin farklı hizmet–vergi bileşimleri sunan yerel yönetimler arasında “ayaklarıyla oy vererek” tercih yapabileceklerini ve böylece etkin bir denge oluşabileceğini ileri sürer. Modelin işlemesi; tam bilgi, düşük taşınma maliyetleri ve homojen hizmet kalitesi varsayımlarına dayanır. Bu varsayımlar zayıfladığında mekanizmanın etkinliği sınırlanır (Oates, 1999). Ayrıca yerel mali kapasite farklılıkları ve konut piyasası kısıtları, rekabetin eşitsizlik üretme riskini artırabilir (Boadway & Shah, 2009). Modelin sürdürülebilirliği, yerel mali rekabetin siyasal müdahaleden bağımsız işlemesine bağlıdır. Politik takdire dayalı merkezi yardımların yüksek paya sahip olduğu sistemlerde bu varsayım zayıflar (Rodden, 2005; Weingast, 2009). Türkiye’de yerel gelir yapısının merkezi paylara dayalı olması, tercih-temelli yerleşim dinamiğinin kurumsal koşullarını sınırlamaktadır (Keleş, 2016).

Merkezi transferlerin yerel harcamalar üzerinde öz gelir artışlarına kıyasla daha güçlü etki yaratabildiğini gösteren “sinek kağıdı etkisi” bulguları, mali teşvik yapısının kurumsal tasarımdan bağımsız değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır (Gramlich, 1977; Hines & Thaler, 1995). Bu çerçevede desantralizasyon, yalnızca yetki devri değil; gelir yapısı ve teşvik mimarisinin birlikte kurgulandığı bir düzenleme alanıdır.

Modern mali federalizm literatürü, etkinliğin yanı sıra hesap verebilirlik ve mali sorumluluğun da kurumsal çerçeveye bağlı olduğunu vurgular (Shah, 2007; Bird, 2010). Açık görev tanımları ve öngörülebilir gelir yetkileri, sorumluluk alanlarını netleştirirken; aşırı merkezîyet belirsizlik üretebilir (OECD, 2022; World Bank, 2021). Desantralizasyonun başarısı bu nedenle yalnızca yetki devrine değil, kurumsal kapasite ve mali sürdürülebilirliğe bağlıdır (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010).

Mali eşdeğerlik ilkesi, hizmetten yararlanan nüfus ile maliyetine katlanan nüfusun örtüşmesini esas alarak bu kuramsal çerçeveyi mali boyutta tamamlar (Olson, 1969). Böylece desantralizasyon teoremi, yakınlık ilkesi ve mali eşdeğerlik birlikte değerlendirildiğinde, görev paylaşımı ile mali sorumluluk arasında bütüncül bir denge kurmayı amaçlayan bir kurumsal tasarım yaklaşımı ortaya çıkar.

Mali Eşdeğerlik ve Fayda-Vergileme

Mali eşdeğerlik ilkesi, kamu hizmetlerinden yararlanan nüfus ile bu hizmetlerin maliyetine katlanan nüfusun mümkün olduğunca örtüşmesini öngörür (Olson, 1969; Tiebout, 1956). Hizmet faydası ile mali sorumluluk arasında doğrudan bağ kurulması, “bedavacılık” davranışını sınırlamayı ve kaynak tahsisinde etkinliği artırmayı amaçlar (Musgrave, 1959). Bu çerçevede özellikle su, atık yönetimi ve otopark gibi yerel nitelikli hizmetlerde kullanıcı ücretleri, mali disiplin ve hesap verebilirliği destekleyen araçlar olarak değerlendirilmektedir (Bird, 2010; Shah, 2007).

Fayda-vergileme yaklaşımı, yalnızca gelir yaratma mekanizması değil; aynı zamanda demokratik sorumluluğu güçlendiren bir tasarım unsurudur. Yerel gelirlerin sunulan hizmetlerle ilişkilendirilmesi, seçmen tercihleri ile bütçe kararları arasındaki bağlantıyı kuvvetlendirir (Oates, 1999; Bahl & Linn, 1992). Ancak gelir dağılımı etkisi yüksek veya dışsallıkları belirgin hizmetlerde bu yaklaşımın tek başına uygulanması eşitlik açısından sınırlamalar doğurabilir (Boadway & Shah, 2009; Tanzi, 2008).

Gelişmekte olan ülkelerde dar vergi tabanı ve sınırlı tahsilat kapasitesi, mali eşdeğerliğin uygulanabilirliğini kısıtlayabilmektedir (Bird & Vaillancourt, 2006). Bu tür koşullarda transfer mekanizmaları, hizmet sunumunun asgari düzeyde sürdürülebilmesi için tamamlayıcı rol üstlenir (IMF, 2020; World Bank, 2021). OECD (2022) verileri, yerel mali özerkliğin güçlü olduğu ülkelerde fayda-vergileme bağının daha belirgin, transfer bağımlılığının ise görece düşük olduğunu göstermektedir. Bölgesel gelir ve maliyet farklılıkları dikkate alındığında, mali eşdeğerlik ilkesi transfer ve eşitleme mekanizmalarıyla birlikte işler. Böylece etkinlik, mali sorumluluk ve eşitlik arasında kurumsal bir denge kurulması amaçlanır (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Shah, 2007).

Transfer Sistemleri ve Eşitleme

Mali federalizmin temel bileşenlerinden biri idareler arası transferlerdir. Yerel yönetimlerin gelir kapasitesi ekonomik yapı, nüfus dağılımı ve coğrafi koşullara bağlı olarak farklılaştığından dikey ve yatay mali dengesizlikler ortaya çıkar (Boadway & Shah, 2009). Oates (1999), bu dengesizlikleri mali federalizmin yapısal sonucu olarak tanımlar. Bu nedenle transfer mekanizmaları, mali dengeyi sağlamak ve temel kamu hizmetlerinde asgari standartları korumak açısından kurumsal bir araçtır (OECD, 2022).

Bahl ve Linn (1992), transferlerin üç işlevine dikkat çeker: dikey denge sağlama, yatay eşitleme ve koşullu transferler yoluyla ulusal politika önceliklerini yerel düzeyde destekleme. Eğitim ve sağlık gibi alanlarda koşullu transferler yaygınken, genel mali destek amacıyla koşulsuz transferler kullanılmaktadır (Ahmad & Brosio, 2006). Transfer tasarımının yalnızca denge değil, teşvik yapısı üzerinde de etkisi vardır. Kurallara dayalı ve formül temelli sistemler, mali öngörülebilirliği ve planlama kapasitesini güçlendirir (Blöchliger & Charbit, 2008). Buna karşılık takdire dayalı modellerde kaynak tahsisi değişkenleşebilir ve mali disiplin zayıflayabilir (Rodden, 2005). Eşitleme sistemlerinin gelir kapasitesinin yanı sıra hizmet maliyetlerini de dikkate alması gerektiği vurgulanmaktadır (Bird & Smart, 2002; IMF, 2020). Coğrafi dağınıklık ve altyapı gereksinimleri gibi unsurların formüllere dahil edilmesi, hem yüksek maliyetli bölgelerin korunmasına hem de aşırı bağımlılık riskinin azaltılmasına katkı sağlar.

Transfer mekanizmalarının mali disiplin boyutu da belirleyicidir. Tanzi (2008), transferlerin yerel gelir yaratma sorumluluğunu aşındırmaması gerektiğini belirtir. Aksi halde merkezi destek beklentisi, yerel mali davranışları etkileyebilir ve “yumuşak bütçe kısıtı” riski ortaya çıkabilir. Performans göstergeleriyle ilişkilendirilmiş ve çok yıllık bütçe çerçeveleriyle uyumlu transfer tasarımları, bu riski sınırlamaya yönelik araçlar olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2022).

Adil ve öngörülebilir transfer yapıları, mali denge kadar politik istikrar açısından da önem taşır (Weingast, 2009). Açık kriterlere dayalı eşitleme sistemlerinin yatırım kalitesi ve yönetim göstergeleri üzerinde olumlu etkileri bulunduğu ilişkin bulgular mevcuttur (World Bank, 2021). Güncel eğilimler, transfer mekanizmalarının klasik mali dengeleme işlevinin ötesine geçerek performans ve dayanıklılık boyutlarını da içeren daha bütünlük çerçevelere yöneldiğini göstermektedir (IMF, 2023a).

Görev Bölüşümü: Hangi Hizmet, Hangi Düzey?

Kamu yönetiminde görev bölüşümü, mali federalizmin işlevsel mimarisini belirleyen temel unsurdur. Bir kamusal hizmetin hangi idari düzeyde yürütüleceği; hizmetin fayda alanı, dışsallık düzeyi, ölçek ekonomileri ve yeniden dağıtım etkisi gibi ekonomik kriterlere dayanır (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Bu çerçevede görev dağılımı, tahsis etkinliği ile toplumsal adalet arasında kurumsal bir denge kurmayı hedefler.

Ulusal bütünlüğü ve makroekonomik istikrarı ilgilendiren işlevler merkezi düzeyde yürütülürken; tercih farklılıklarının belirgin olduğu hizmetlerde yerel düzey tahsis etkinliğini artırabilir. Yetkinin, hizmetten yararlanan nüfusun kapsamı ile uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır (Oates, 1999). Böylece görev ölçeği ile fayda alanı arasında eşleştirme sağlanır.

Görev bölüşümünün sürdürülebilirliği, mali kapasite ile uyumuna bağlıdır. Hizmet sorumluluğunun yeterli finansman araçlarıyla desteklenmemesi dikey dengesizlik yaratır ve transfer bağımlılığını artırabilir. Bu nedenle çağdaş mali federalizm yaklaşımı, görev dağılımının gelir yetkileri ve finansman araçlarıyla birlikte tasarlanmasını önermektedir (Shah, 2007; OECD, 2022).

Çok düzeyli yönetim perspektifi, görevlerin açık biçimde tanımlandığı ve mali-idari yetkilerin uyumlu düzenlendiği sistemlerde hizmet kalitesinin ve yatırım öngörülebilirliğinin arttığını göstermektedir (World Bank, 2021). Açık görev tanımları, sorumluluk zincirini netleştirerek hesap verebilirliği güçlendirir (Shah, 2007).

Görev bölüşümü bu nedenle yalnızca yetki paylaşımı değil; etkinlik, mali sürdürülebilirlik ve kurumsal koordinasyonun birlikte kurgulandığı bir tasarım alanıdır. Uygun ölçek ile yeterli mali kapasite arasındaki uyum, sistemin istikrarını belirleyen temel unsurdur.

Harcama Yetkisinin Tasarımı

Harcama yetkisinin hangi düzeyde kullanılacağı, kamu hizmetlerinin ekonomik niteliği ve fayda alanıyla doğrudan ilişkilidir. Musgrave’in kamu maliyesini tahsis, dağıtım ve istikrar işlevleri olarak sınıflandırması, bu işlevlerin uygun yönetsel kademelere dağıtılması gerektiği varsayımına dayanır (Musgrave, 1959). Oates (1972), dışsallığı düşük ve tercih farklılıklarının belirgin olduğu hizmetlerin yerel düzeyde; ölçek ekonomileri veya yaygın dışsallık içeren hizmetlerin ise üst yönetim kademelerinde yürütülmesinin daha uygun olacağını belirtir.

Ulusal refahı ve makroekonomik istikrarı etkileyen alanlarda merkezi düzey belirleyicidir. Savunma, gelir yeniden dağıtımı, ulusal standartların belirlenmesi ve büyük ölçekli altyapı yatırımları bu kapsamdadır (Ahmad & Brosio, 2006; Tanzi, 2008). Kriz dönemlerinde mali koordinasyon kapasitesinin merkezde yoğunlaşması, istikrar işlevinin ölçekle bağlantısını açık biçimde ortaya koymaktadır (IMF, 2020).

Bölgesel düzey, hem planlama ölçeği gerektiren hem de yerel farklılıkları dikkate alan hizmetlerde ara bir koordinasyon alanı oluşturur. Ulaşım ağları, çevre ve havza yönetimi, afet koordinasyonu ve ileri sağlık hizmetleri bu çerçevede değerlendirilmektedir (Bahl & Linn, 1992; Bird, 2010). Kurumsal kapasitenin güçlü olduğu sistemlerde bölgesel koordinasyonun kaynak tahsisini daha dengeli hale getirdiği belirtilmektedir (OECD, 2022).

Belediyeler, vatandaşla doğrudan etkileşim içinde olduklarından tahsis etkinliği açısından uygun bir düzeydir. Katı atık, içme suyu, kanalizasyon ve yerel yollar gibi hizmetler bu kapsamda yer alır (Shah, 2007; Blöchliger & Charbit, 2008). Katılımcı süreçlerle yürütülen yerel hizmetlerin kalite ve verimlilik üzerinde olumlu etkileri olduğu ifade edilmektedir (World Bank, 2021).

Harcama yetkisinin sürdürülebilirliği, görevlerin mali kapasiteyle uyumuna bağlıdır. Gelir araçlarıyla desteklenmeyen yetkiler, dikey mali dengesizlik yaratabilir ve transfer bağımlılığını artırabilir (Rodden, 2005). Bu nedenle görevlerin açık biçimde tanımlanması ve mali-idari yetkilerin eşgüdüm içinde tasarlanması kurumsal istikrar açısından önem taşır (Boadway & Shah, 2009; OECD, 2022; IMF, 2023a). Harcama yetkisinin tasarımı, hizmetlerin uygun ölçüğe yerleştirilmesinin ötesinde; mali kapasite, koordinasyon ve hesap verebilirlik ilkelerinin birlikte kurgulanmasını gerektiren bir kurumsal düzenleme alanıdır.

Gelir Yetkisinin Dağılımı

Mali federalizmin ikinci boyutu, kamu gelirlerinin hangi düzeyde toplanacağı ve nasıl paylaşılacağıyla ilgilidir. Harcama yetkilerinin etkin biçimde kullanılabilmesi, yeterli ve öngörülebilir gelir kaynaklarına bağlıdır. Musgrave (1959), gelir toplama yetkisinin hizmetin fayda alanıyla uyumlu olması gerektiğini vurgulayarak vergi–fayda ilişkisini temel ilke olarak ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, mali özerklik ile demokratik hesap verebilirlik arasında doğrudan bağ kurar (Oates, 1999).

Gelir yetkisinin tasarımında vergiler, ücret ve harçlar ile transferler öne çıkar. Vergiler mali bağımsızlığın temel unsurudur; ancak her vergi türünün yerel düzeyde uygulanması etkin olmayabilir. Literatürde taşınmaz temelli ve yerel faydaya dayalı vergilerin yerel düzey için daha uygun olduğu, buna karşılık hareketli vergi tabanlarının merkezi düzeyde toplanmasının etkinliği artırabileceği belirtilmektedir (Bird, 2010). Vergi tabanının hareketliliği ve idari tahsil kapasitesi, gelir yetkisinin ölçüğünü belirleyen başlıca faktörlerdir (Boadway & Shah, 2009).

Vergi oranı belirleme yetkisi ile tahsilat sorumluluğunun birlikte tanımlanması, yerel gelir–harcama kararları ile seçmen tercihleri arasındaki bağlantıyı güçlendirebilir (Shah, 2007; OECD, 2022). Bu durum, gelir yetkisinin yalnızca finansman aracı değil, aynı zamanda yönetsel sorumluluk mekanizması olduğunu göstermektedir. Ücret ve harçlar, fayda–vergileme ilkesinin yerel düzeydeki yansımalarıdır. Hizmet maliyetinin kullanıcıya yansıtılması, kaynak kullanım etkinliğini artırabilir; ancak düşük gelir grupları üzerindeki etkileri dikkate alınmalıdır (Bird, 2010; World Bank, 2021). Bu nedenle kullanıcıya dayalı finansman, sosyal politika hedefleriyle uyumlu biçimde tasarlanmalıdır.

Gelir yetkisinin dağılımı, vergi rekabeti ve koordinasyon sorunlarını da gündeme getirir. Benzer vergi tabanlarına sahip bölgeler arasında oran rekabeti, kamu gelirleri üzerinde baskı oluşturabilir (Tanzi, 2008). Açık ve kural temelli vergi paylaşımı mekanizmaları, bu riski azaltarak gelir istikrarını destekleyebilir (IMF, 2023a; Bahl & Linn, 1992). Başarılı gelir paylaşımı sistemlerinde açık yetki tanımı, esnek fakat hesap verebilir gelir mekanizmaları ve eşitleme düzenekleri birlikte işler (OECD, 2022). Gelir yapısının dengeli tasarımı, mali

sürdürülebilirliği desteklerken yerel mali sorumluluğu güçlendirir (Rodden, 2005).

Gelir ve Harcama Uyumu

Gelir ve harcama uyumu, mali federalizmin etkinlik ve adalet boyutları arasındaki dengeyi belirleyen temel unsurdur. Harcama yetkilerinin gelir kapasitesiyle desteklenmemesi dikey mali dengesizliğe; aynı yönetim düzeyindeki idareler arasında mali kapasite farklılıklarının bulunması ise yatay mali dengesizliğe yol açar (Oates, 1999; Boadway & Shah, 2009). Bu dengesizlikler, çok düzeyli mali yapıların doğal bir sonucu olarak ortaya çıkar ve eşitleme mekanizmalarının kurumsal çerçevede tasarlanmasını gerektirir (Tanzi, 2008).

Dikey Mali Dengesizlik

Dikey mali dengesizlik, alt yönetim kademelerinin harcama sorumlulukları ile gelir yaratma kapasiteleri arasındaki yapısal uyumsuzluğu ifade eder. Mali federalizm literatüründe bu durum, merkezi yönetimin geniş ve hareketli vergi tabanlarını elinde tutmasına karşılık yerel yönetimlerin daha dar ve sınırlı esnekliğe sahip gelir araçlarına bağımlı olmasıyla açıklanmaktadır (Oates, 1999; Boadway & Shah, 2009). Gelir ve harcama yetkilerinin bu şekilde ayrışması, sistematik bir mali boşluk doğurarak transfer mekanizmalarını yapısal bir unsur haline getirir.

Musgrave’in (1959) işlevsel ayırım çerçevesi, gelir dağılımı ve makroekonomik istikrarın merkezi düzeyde yürütülmesini öngörürken tahsis işlevinin yerel düzeyde gerçekleştirilebileceğini kabul eder. Ancak yerel harcama sorumluluklarının genişlemesi, buna eşlik eden gelir özerkliği sağlanmadığında dikey dengesizliği derinleştirebilir. Shah (2007), bu bağlamda transferlerin yalnızca dengeleyici değil, aynı zamanda yerel mali davranışları etkileyen teşvik araçları olduğunu belirtmektedir.

Dikey mali boşluğun büyüklüğü, transfer sisteminin kurumsal tasarımına bağlıdır. Kurallara dayalı ve öngörülebilir olmayan yapılar, yerel mali planlama kapasitesini zayıflatabilir ve merkezi bütçe performansına bağımlılığı artırabilir (Tanzi, 2008). Bu durum, harcama sorumluluğu ile gelir sorumluluğu arasındaki bağlantının gevşemesine ve hesap verebilirliğin zayıflamasına yol açabilir.

Bu çerçevede dikey mali dengesizlik, yalnızca teknik bir finansman açığı değil; gelir ve yetki paylaşımının tasarımına ilişkin yapısal bir sorundur. Harcama görevleri ile gelir araçları arasında makul bir uyum kurulması ve transfer mekanizmalarının bu uyumu destekleyecek biçimde yapılandırılması, mali federalizmin istikrarı açısından belirleyicidir.

Yatay Mali Dengesizlik

Yatay mali dengesizlik, aynı yönetim düzeyindeki idareler arasında mali kapasite ve hizmet maliyeti farklılıklarından kaynaklanan eşitsizlikleri ifade eder.

Ekonomik faaliyetin yoğun olduğu bölgeler daha yüksek öz gelir üretme kapasitesine sahipken; gelir seviyesi düşük veya coğrafi koşulları maliyet artırıcı olan bölgeler benzer hizmetleri daha sınırlı kaynaklarla sunmak durumunda kalmaktadır (Oates, 1999; Boadway & Shah, 2009). Bu farklılıklar, kamu hizmetlerinin kalitesi ve erişilebilirliği üzerinde bölgesel ayrışmalara yol açabilir.

Yatay eşitleme tasarımında yalnızca gelir kapasitesinin değil, hizmet maliyetini etkileyen demografik ve coğrafi unsurların da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Bird & Smart, 2002; Ahmad & Brosio, 2006). Kişi başına gelir veya vergi potansiyeline dayalı tek boyutlu bir yaklaşım, harcama baskısı yüksek bölgelerin dezavantajını tam olarak gidermeyebilir. Bu nedenle kapasite ve ihtiyaç göstergelerinin birlikte kullanılması daha dengeli bir dağılım sağlar.

Formül temelli ve nesnel kriterlere dayalı eşitleme mekanizmalarının mali istikrarı ve bölgesel uyumu güçlendirdiği belirtilmektedir (OECD, 2022). Türkiye’de nüfus kriterinin ağırlıklı olduğu mevcut yapı ise mali kapasite ve hizmet maliyeti farklılıklarını sınırlı ölçüde yansıtmaktadır (Sayıştay, 2021). Bu durum, özellikle büyükşehirler ile küçük ölçekli belediyeler arasında kaynak farklılaşmasını artırabilmektedir. Yatay mali dengesizlik, bölgesel eşitlik ve kamu hizmetlerinde asgari standartların korunması açısından belirleyicidir. Eşitleme tasarımının, mali kapasite farklarını azaltırken yerel gelir üretme teşviklerini zayıflatmayan bir denge kurması gerekmektedir.

Transfer Teşvikleri ve Sinek Kağıdı Etkisi

Mali federalizm literatüründe transfer sistemlerinin yerel harcama davranışı üzerindeki etkisi “sinek kağıdı etkisi” kavramı çerçevesinde incelenmektedir. Teorik olarak koşulsuz transferlerin yerel bütçede yarattığı gelir artışının, öz gelir artışıyla eşdeğer marjinal harcama etkisi doğurması beklenir. Ancak ampirik bulgular bu eşdeğerlik hipotezinin çoğu durumda geçerli olmadığını göstermektedir.

Hines ve Thaler (1995), merkezi transferlerin yerel kamu harcamalarını öz gelir artışlarına kıyasla daha güçlü artırdığını ortaya koymuştur. Gramlich (1977) ve devamındaki çalışmalar, bu etkinin özellikle mali bağımsızlığın sınırlı olduğu sistemlerde daha belirginleştiğini göstermektedir. Inman (2008) ise sinek kağıdı etkisini yalnızca davranışsal bir sapma değil, kurumsal teşvik yapısının bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Literatürde bu etkinin açıklaması üç ana yaklaşım altında toplanmaktadır: mali yanılısama, bürokratik genişleme ve kurumsal bağımlılık. Seçmenlerin transfer kaynaklı harcamaların maliyetini tam olarak içselleştirmemesi, yöneticilerin bütçe genişletme eğilimleri ve yüksek transfer payının öz gelir çabasını zayıflatması bu mekanizmanın başlıca açıklamaları arasında yer almaktadır.

Türkiye bağlamında yapılan ampirik analizler de benzer sonuçlara işaret etmektedir. Belediye düzeyindeki panel veri çalışmalarında merkezi pay

artışlarının yerel harcamalar üzerindeki etkisinin öz gelir artışlarından daha yüksek olduğu tespit edilmiştir (Acar, 2019). 5779 sayılı Kanun kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların yerel bütçedeki ağırlığı, harcama kararlarının merkezi akışlara duyarlılığını artırmaktadır.

Transfer bağımlılığının yükselmesi, yerel vergi–hizmet bağlantısını zayıflatabilir ve uzun vadede mali disiplin üzerinde baskı oluşturabilir. Bu bağlamda sinek kağıdı etkisi, transfer tasarımının yerel mali teşvikler üzerindeki sonuçlarını gösteren kuramsal bir uyarı niteliği taşımaktadır. Eşitleme ve genel bütçe paylarının, öz gelir kapasitesini dışlamayan ve otomatik harcama genişlemesi üretmeyen bir çerçevede yapılandırılması önem taşır. Transfer sistemlerinin kurallara dayalı ve öngörülebilir olması, planlama kapasitesini ve hesap verebilirliği desteklemektedir (OECD, 2022). Buna karşılık, takdire dayalı yapılar mali belirsizlik yaratabilir ve desantralizasyonun kırılğan alanlarını güçlendirebilir (Rodden, 2005; IMF, 2023a).

Yumuşak Bütçe Kısıtı ve Mali Disiplin

Yumuşak bütçe kısıtı riski, gelir–harcama uyumunun sürdürülebilirliği açısından kritik bir unsurdur. Transferlere aşırı güven ve merkezi destek beklentisi, yerel mali disiplin üzerinde bozucu etki yaratabilir (Tanzi, 2008: 29–30; Weingast, 2009). Bu durumda yerel yönetimler, harcama kararlarının uzun vadeli mali sonuçlarını yeterince içselleştirmeyebilir. Gelir–harcama dengesinin kalıcılığı, transfer miktarından çok kurumsal tasarıma bağlıdır. Çok yıllık bütçe çerçeveleri ve karşılıklı sorumluluk mekanizmaları, mali istikrarın güçlendirilmesinde belirleyici araçlar olarak görülmektedir (IMF, 2020). Kaynak tahsisinin açık ve nesnel kurallara dayanması, yerel yönetimlerin mali performanslarını daha şeffaf biçimde ortaya koymalarını teşvik eder.

Yerel borçlanma kurallarının tasarımında en kritik meselelerden biri, borç stokunun (birikimli büyüklük) yıllık gelir akımlarıyla ilişkilendirilme biçimidir. Borç stoku geçmiş dönem net borçlanmalarının kümülatif sonucunu ifade ederken, öz gelirler yıllık akım niteliği taşımaktadır. Bu iki farklı ekonomik büyüklüğün doğrudan oranlanması, mali disiplin açısından yanıltıcı sonuçlar doğurabilir. Borç stokunun yalnızca cari yıl öz gelirine oranlanması, yatırım döngüsünün uzun vadeli yapısını ve borcun vade–faiz kompozisyonunu dikkate almaz. Bu durum, yerel yönetimlerin borç stokunu sınırlamak amacıyla kısa vadeli ve yüksek maliyetli borçlanmaya yönelerek kuralı teknik olarak aşmasına yol açabilir. Dolayısıyla borç stokuna dayalı tekil bir oran, mali sürdürülebilirliği tam olarak yansıtmayabilir. Daha tutarlı bir tasarım, borçlanma kurallarını akım göstergeleriyle ilişkilendirmeyi gerektirir. Yıllık faiz yükünün öz gelirlere oranı veya net borçlanmanın belirli bir gelir referans dönemine bağlanması, ödeme kapasitesini daha gerçekçi biçimde yansıtır. Alternatif olarak borç stokunun çok yıllık ortalama gelirlerle veya yerel yönetimin varlık yapısıyla birlikte değerlendirilmesi, stok–akım uyumsuzluğunu azaltabilir. Bu yaklaşım, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen bütçe disiplini

ilkeleriyle de uyumludur. Borçlanmanın gelir kapasitesi ve yatırım verimliliğiyle ilişkilendirilmesi, hazine desteğine dayalı beklenti mekanizmasını zayıflatır ve yumuşak bütçe kısıtı riskini sınırlar. Bu çerçevede yerel borçlanma kurallarının, yalnızca nicel bir sınır koymak yerine, ödeme kapasitesini ve yatırım kalitesini dikkate alan bütüncül bir tasarım anlayışıyla kurgulanması gerekmektedir.

Performans göstergeleriyle ilişkilendirilmiş ve formül temelli transfer mekanizmalarının, mali öngörülebilirlik ve yatırım planlaması üzerinde olumlu etkiler yarattığı belirtilmektedir (OECD, 2022; World Bank, 2021). Kurallara dayalı bir çerçeve hem eşitleme işlevini sürdürür hem de yerel gelir çabasını zayıflatmayan bir disiplin yapısı oluşturur. Bu bağlamda yumuşak bütçe kısıtı sorunu, yalnızca finansman açığıyla değil; teşvik yapısı ve kurumsal düzenlemeyle ilişkilidir. Gelir–harcama uyumunun korunması, mali federalizmin istikrar boyutunun temel koşulunu oluşturur.

Kurumsal Koordinasyon ve Hesap Verebilirlik

Mali federalizmin etkinliği, yalnızca mali araçların tasarımına değil; güçlü kurumsal koordinasyon ve hesap verebilirlik mekanizmalarına bağlıdır. Çok katmanlı yönetim yapıları, yeterli eşgüdüm sağlanmadığında karmaşıklık ve kaynak israfı üretebilir. Bu nedenle yetki devri, kurumsal kapasite ve karşılıklı sorumluluk mekanizmalarıyla birlikte ele alınmalıdır (Shah, 2007; OECD, 2022).

Yerel hesap verebilirlik, mali özerkliğin tamamlayıcı unsurudur. Mali şeffaflık, katılımcı bütçeleme ve bağımsız denetim, özerkliğin performans odaklı bir çerçevede işlenmesini sağlar (Bird, 2010; Smoke, 2015). Yerel kararların ulusal hedeflerle uyumu, özellikle eğitim, çevre ve iklim dayanıklılığı gibi alanlarda çok düzeyli koordinasyonu gerekli kılmaktadır (UNDP, 2004; World Bank, 2021).

Performans göstergelerine dayalı değerlendirme sistemleri, hesap verebilirliği güçlendiren önemli araçlardır. Ölçülebilir hizmet çıktılarının şeffaf biçimde raporlanması kamu güvenini artırabilir (Shah, 2007; Pietrovito vd., 2023). Mali sürdürülebilirliğin korunması amacıyla borçlanma sınırları ve harcama tavanlarının sonuç odaklı denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi önerilmektedir (IMF, 2023a).

Bilgi paylaşımı ve raporlama standartlarının uyumu, koordinasyonun teknik boyutunu oluşturur. Veri asimetrisinin azaltılması ve ortak izleme sistemlerinin geliştirilmesi, eşitleme ve bütçe mekanizmalarının etkinliğini artırabilir (Blöchliger & Charbit, 2008; OECD, 2022). Kurumsal koordinasyon ve hesap verebilirlik zinciri, mali federalizmin istikrarını belirleyen tamamlayıcı unsurlardır. Gelir ve harcama paylaşımının ötesinde, şeffaflık ve performans temelli denetim mekanizmaları sistemin sürdürülebilirliğini güçlendirir.

Türkiye’de İdareler Arası Görev ve Gelir Bölüşümü

Türkiye’de idareler arası görev ve gelir bölüşümü, üniter devlet yapısı içinde sınırlı mali adem-i merkezîyet unsurları barındıran bir çerçevede şekillenmiştir.

1982 Anayasası’nın 127. maddesi mahalli idareleri “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamakla birlikte bu özerklik “idarenin bütünlüğü” ilkesiyle sınırlandırılmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin merkezi denetim altında işleyen koşullu bir özerklik modeline dayandığını göstermektedir (Görmez, 1997; Gözler, 2020).

Görev dağılımı anayasal çerçeve yanında 5302, 5393 ve 5216 sayılı kanunlarla düzenlenmiş; 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sisteminin coğrafi kapsamı genişletilmiştir. Bu düzenleme ölçek ekonomisi açısından avantajlar sağlarken temsil, katılım ve mali kapasite dengesi bakımından yeni tartışmalar doğurmuştur. Hizmet alanının genişlemesine rağmen merkezi yönetimin eğitim, sağlık ve sosyal politika alanındaki belirleyici rolü sürmektedir (OECD, 2022). Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı %12–14 düzeyindedir; bu oran OECD ortalamasının belirgin biçimde altındadır (DPT, 2008; Görmez, 2013).

Gelir yapısı büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara dayanmaktadır. 5779 sayılı Kanun bu payları düzenlemekle birlikte, sistem yerel gelir özerkliğini sınırlı tutmaktadır (Ulusoy & Yılmaz, 2024). Sayıştay raporları, birçok belediyede öz gelir oranının düşük seyrettiğini ve dikey mali dengesizliklerin belirgin olduğunu göstermektedir (Sayıştay, 2021). Yerel vergi tabanı emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ve çeşitli harçlarla sınırlıdır; oran belirleme yetkisi ise dar kapsamlıdır. Yerel vergilerin GSYH’ye oranı %1,2 düzeyinde olup OECD ortalamasının altındadır (OECD, 2022). Taşınmaz değerlendirme sisteminin piyasa koşullarını tam yansıtmaması da mali kapasiteyi sınırlandıran unsurlardan biridir (Bird & Slack, 2004). Kurumsal koordinasyon, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında dağılmıştır. Bu çoklu yapı, açık görev tanımı ve veri paylaşımını kritik hale getirmektedir (World Bank, 2021). Yatay mali farklılıklar özellikle büyükşehir–ilçe ve metropol–kırsal belediyeler arasında belirgindir; gelir kapasitesi yüksek belediyeler yatırım ağırlıklı harcama yapabilirken, düşük gelirli belediyeler cari gider finansmanına yönelmektedir (Sayıştay, 2021).

Uluslararası değerlendirmeler, yerel mali dayanıklılığın güçlendirilmesi için öz gelir kapasitesinin artırılması ve eşitleme sisteminin daha öngörülebilir hale getirilmesi gerektiğine işaret etmektedir (IMF, 2023a). Türkiye’de görev ve gelir paylaşımı hukuki olarak tanımlanmış olsa da fiili mali adem-i merkeziyet sınırlı bir görünüm sergilemektedir. Yetki genişlemesi ile mali kapasite arasındaki uyumsuzluk, “yetkisiz sorumluluk” tartışmaları bağlamında değerlendirilmektedir (Gözler, 2020: 85). Mali özerklik ile mali disiplin arasında daha dengeli bir kurumsal yapı kurulması, sistemin sürdürülebilirliği açısından belirleyici görünmektedir.

Gelir Bölüşümü: Yerel Vergiler, Ücretler ve Transferler

Yerel yönetimlerde gelir bölüşümü, mali özerklik ile hizmet sürdürülebilirliği arasındaki dengeyi belirleyen temel yapısal unsurdur. Sistem; yerel vergiler, kullanıcı temelli gelirler (ücret ve harçlar) ve idareler arası transferlerden oluşur. Bu bileşenler yalnızca finansman araçları değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin mali sorumluluk düzeyini ve hesap verebilirliğini şekillendiren kurumsal mekanizmalardır. Yerel vergiler öz gelir kapasitesinin temelini oluşturur; ücret ve harçlar hizmet ile maliyet arasındaki bağlantıyı güçlendirir. Transferler ise kapasite farklılıklarını dengeleyerek sistemin bütünlüğünü sağlar. Bu unsurlar arasındaki dengenin zayıflaması, ya transfer bağımlılığını artırmakta ya da hizmet sunumunda eşitsizlik üretmektedir. Gelir bölüşümü bu nedenle yalnızca bir finansman tercihi değil, teşvik yapısını ve yönetsel sorumluluğu belirleyen stratejik bir tasarım alanıdır.

Yerel Mali Özerklik ve Gelir Yapısının Unsurları

Yerel yönetimlerin mali sürdürülebilirliği, harcama yetkilerini yerine getirebilmeleri için gerekli gelir kaynaklarının çeşitliliği ve öngörülebilirliğine bağlıdır. Etkin bir yerel mali yapı; yerel vergiler, kullanıcı temelli gelirler (ücret ve harçlar) ve idareler arası transferlerden oluşur (Musgrave, 1959; Oates, 1999; Shah, 2007). Bu unsurlar mali kapasitenin yanı sıra yerel sorumluluk ve yönetim kalitesini de şekillendirir.

Yerel vergiler mali özerkliğin temel dayanağıdır (Bird & Vaillancourt, 2006). Emlak vergisi, tabanının görece sabit ve öngörülebilir olması nedeniyle yerel düzey için uygun bir araç olarak değerlendirilmektedir (Blöchliger & Charbit, 2008). OECD ülkelerinde yerel gelirler içinde önemli paya sahip olan bu vergi, Türkiye’de daha sınırlı bir ağırlık taşımaktadır (OECD, 2022; Ulusoy & Yılmaz, 2024). Oran belirleme yetkisinin dar kapsamlı olması ve değerlendirme sisteminin merkezi çerçevede belirlenmesi bu farkın başlıca nedenleri arasındadır (Eryılmaz, 2020; Keleş, 2016). Emlak vergisine ek olarak çevre temizlik vergisi ve çeşitli harçlar gelir yapısına katkı sağlamakla birlikte toplam içindeki payları sınırlıdır (Tanzi, 2008; Smoke, 2015). Ücret ve harçlar, fayda–maliyet bağımlı görünür kılan araçlardır (Bahl & Linn, 1992). Hizmet maliyetinin kullanıcıya yansıtılması kaynak kullanım etkinliğini artırabilir (Prud’homme, 1995). Türkiye’de sosyal ve politik hassasiyetler bu gelir türünün kapsamını sınırlamaktadır (Görmez, 2013). Bu araçların, özellikle düşük gelirli belediyelerde gelir çeşitliliğini artırabileceği; ancak sosyal adalet ilkeleriyle dengelenmesi gerektiği belirtilmektedir (World Bank, 2021; Pietrovito vd., 2023).

İdareler arası transferler sistemin dengeleyici unsurudur (Oates, 1999). Bu mekanizmalar gelir kapasitesi farklılıklarını azaltmayı ve ulusal hizmet standartlarını korumayı amaçlar (Boadway & Shah, 2009). Formül temelli ve öngörülebilir transfer yapılarının yatırım istikrarını desteklediği ifade edilmektedir (OECD, 2022). Türkiye’de 5779 sayılı Kanun genel bütçe vergi

gelirlerinden pay ayrılmasını düzenlemektedir; ancak mevcut sistem yatay mali farklılıkları sınırlı ölçüde azaltabilmektedir (Sayıştay, 2021). Performans göstergeleriyle ilişkilendirilmiş transfer tasarımları, mali sorumluluğun güçlendirilmesine katkı sağlayabilir (IMF, 2023a).

Gelir kaynakları arasındaki dengenin bozulması, mali disiplin açısından risk üretir (Rodden, 2005). Transfer bağımlılığının artması, yerel gelir çabasını zayıflatabilir ve yumuşak bütçe kısıtı eğilimlerini güçlendirebilir (Tanzi, 2008). Türkiye’de görev alanlarının genişlemesine karşın mali kapasitenin sınırlı kalması, yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara bağımlı bir yapı sergilemesine yol açmaktadır (Görmez, 1997; OECD, 2022). Bu durum özellikle düşük gelirli bölgelerde yatırım sürekliliğini zorlaştırmaktadır (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010). Vergi özerkliği, kullanıcı temelli gelirler ve öngörülebilir transferler arasında daha dengeli bir yapı kurulması, mali sürdürülebilirlik kadar yönetsel sorumluluk açısından da belirleyicidir.

Eşitleme Tasarım İlkeleri

Mali federalizmin sürdürülebilirliği, farklı mali kapasiteye sahip bölgeler arasında gelirlerin adil ve öngörülebilir biçimde paylaşılmasına bağlıdır. Mali eşitleme sistemleri, mali adalet ile yerel özerklik arasında denge kurmayı amaçlar (Boadway & Shah, 2009). Temel hedef, vatandaşların bulunduğu bölgeden bağımsız olarak asgari kamu hizmetlerine erişimini güvence altına almaktır (Bird & Smart, 2002). Kapasite temelli eşitleme, yerel yönetimlerin vergi tabanı farklılıklarını dikkate alır. Kişi başına vergi potansiyeli ve gayrimenkul değerleri gibi göstergeler bu yaklaşımın temel ölçütleridir (Blöchliger & Charbit, 2008). Bu model mali istikrarı desteklemekle birlikte, hizmet maliyetleri arasındaki farklılıkları tek başına yansıtmayabilir (Ahmad & Brosio, 2006). İhtiyaç temelli eşitleme ise nüfus yapısı, göç, yaş bağımlılığı ve altyapı maliyetleri gibi göstergeleri dikkate alarak harcama baskılarını hesaba katar (Bahl & Linn, 1992). Büyükşehirlerde yoğunlaşan sosyal ve altyapısal yüklerin formüle dahil edilmesi, sistemin gerçek maliyetlere duyarlılığını artırır (IMF, 2023a; World Bank, 2021).

Formül temelli yapılar, transferlerin nesnel kriterlere dayanmasını sağlayarak öngörülebilirliği güçlendirir ve takdir alanını sınırlar (Blöchliger & Charbit, 2008). Bu tür modellerin yatırım planlamasında istikrar sağladığı belirtilmektedir (OECD, 2022). Teşvik uyumlu eşitleme, yerel gelir toplama çabasını zayıflatmayan bir tasarımı gerektirir. Gelir artırma motivasyonunu aşındıran veya harcama baskısını teşvik eden formüller uzun vadede mali sorumluluğu zayıflatabilir (Rodden, 2005; Weingast, 2009). Performans göstergelerinin sisteme entegrasyonu, teşvik uyumunu güçlendiren araçlar arasında yer almaktadır (Tanzi, 2008). Eşitleme tasarımında kapasite, ihtiyaç, formül temelli yapı ve teşvik uyumu birlikte ele alındığında, sistem hem bölgesel adaleti hem de mali sürdürülebilirliği destekleyen bir denge mekanizmasına dönüşür.

Türkiye’de Kurumsal ve Hukuki Çerçeve

Türkiye’de idareler arası mali ilişkilerin kurumsal ve hukuki çerçevesi, üniter devlet yapısı içinde şekillenmiş ve zaman içinde kademeli bir mali adem-i merkeziyet yönelimi göstermiştir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi mahalli idareleri “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamakta; ancak bu özerkliği “idarenin bütünlüğü” ilkesi doğrultusunda merkezi idarenin vesayet yetkisiyle dengelemektedir. Bu anayasal yapı, yerel özerklik ile merkezi denetim arasındaki dengenin hukuki temelini oluşturmaktadır. 2000’li yıllarda yürürlüğe giren 5216, 5302, 5393 ve 6360 sayılı kanunlar yerel idarelerin görev alanlarını genişletmiştir. Buna karşılık gelir kaynaklarının aynı ölçüde çeşitlenmemesi, görev–gelir uyumu ve dikey mali dengesizlik tartışmalarının sürmesine neden olmuştur (Görmez, 1997; OECD, 2022; Sayıştay, 2021). Bu çerçevede Türkiye’deki model, hukuken tanınmış ancak mali araçlar bakımından sınırlı bir desantralizasyon yapısı sergilemektedir. Harcama yetkilerinin genişlemesine karşın gelir toplama kapasitesinin merkezde yoğunlaşması, literatürde “dikey mali boşluk” olarak tanımlanan yapısal bir soruna işaret etmektedir (Oates, 1999; OECD, 2022).

Anayasal ve Yasal Dayanak

Türkiye’de yerel yönetimlerin anayasal statüsü 1982 Anayasası’nın 127. maddesiyle tanımlanmıştır. Maddeye göre mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişileridir. Aynı hüküm, yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanımakla birlikte bu özerkliği “idarenin bütünlüğü” ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin vesayet yetkisiyle dengelemektedir (Gözler, 2020; Keleş, 2016). Bu yapı, yerel özerkliğin mutlak değil, merkezi düzenleme ve denetim mekanizmalarıyla birlikte işleyen koşullu bir nitelik taşıdığını göstermektedir.

Uygulamada vesayet yetkisi özellikle borçlanma, dış finansman ve büyük ölçekli yatırım kararlarında belirginleşmektedir. Belediyelerin belirli limitlerin üzerindeki borçlanmalarında merkezi onay süreçlerinin işletilmesi ve yatırım programlarının merkezi planlama belgeleriyle uyum zorunluluğu, mali takdir alanını fiilen daraltmaktadır. Bu durum, anayasal özerklik ile mali karar alma serbestisi arasında yapısal bir gerilim üretmektedir.

Anayasal çerçeve doğrultusunda yerel yönetimlerin görev ve mali kaynakları kanunlarla belirlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin görev ve mali yapısını; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir sistemini; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise il özel idarelerini düzenlemektedir. Bu düzenlemeler görev alanlarını genişletmiş olmakla birlikte mali kaynakların kapsamı ve esnekliği bakımından yerel idarelere sınırlı bir hareket alanı tanımaktadır.

Yerel yönetim sistemindeki en kapsamlı dönüşüm 6360 sayılı Kanun (2012) ile gerçekleşmiştir. Büyükşehir sayısının artırılması ve sınırların il mülki sınırlarıyla çakıştırılması hizmet sunum ölçeğini genişletmiş ve yönetsel bütünleşmeyi güçlendirmiştir. Bununla birlikte temsil, hesap verebilirlik ve mali esneklik bakımından yeni bir kurumsal denge ihtiyacı ortaya çıkmıştır (OECD, 2022; Sayıştay, 2021; Görmez, 1997). Ölçek genişlemesi koordinasyon kapasitesini artırırken, özellikle büyükşehir–ilçe ilişkilerinde gelir ve harcama paylaşımının yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. İlçe belediyelerinin paylarının belirli oranlarda büyükşehir belediyesine aktarılması ve yatırım yetkisinin üst kademede yoğunlaşması, metropol içi mali ilişkileri çok katmanlı hale getirmiştir. Bu dönüşüm sonrasında literatürde ve uygulamada öne çıkan tartışmalar; ölçek büyümesinin hizmet etkinliğini artırma potansiyeline karşılık yakınlık/temsiliyet boyutunun nasıl korunacağı, büyükşehir düzeyinde yoğunlaşan yatırım ve gelir kararlarının ilçe düzeyinde hesap verebilirlik ve mali takdir alanını nasıl etkilediği ve yeni yapının yatay mali farklılıkları azaltma kapasitesinin hangi araçlarla güçlendirilebileceği eksenlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu gelişmeler, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin üniter yapı içinde işleyen, hukuki olarak tanınmış ancak mali araçlar bakımından merkezi düzenlemelerle yakından bağlantılı bir desantralizasyon modeli sergilediğini göstermektedir.

Gelir Paylaşımı ve 5779 Sayılı Kanun

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısının temel bileşeni, genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) ayrılan paylardır. 5779 sayılı Kanun (2008), bu payların oran ve dağıtım esaslarını düzenlemekte; dağıtımı net vergi tahsilatı üzerinden ve nüfus, yüzölçümü, gelişmişlik düzeyi, gelir seviyesi ile hizmet maliyeti gibi kriterlere dayandırmaktadır (5779 sayılı Kanun, 2008; Sayıştay, 2021). Sistem, yerel idarelere istikrarlı bir gelir akışı sağlamakta; ancak gelir yapısını merkezi bütçe performansına bağımlı kılmaktadır. Teknik olarak sistem, sabit oranlı bir pay tahsisine ve ağırlıklı olarak nüfus kriterine dayanmaktadır. Bu yapı, öngörülebilirlik sağlamakla birlikte kapasite temelli bir eşitleme mekanizmasını sınırlı düzeyde içermektedir.

Bu yapı dikey mali dengesizlikleri azaltma işlevi görmekle birlikte, dağıtım formülünün ağırlıklı olarak nüfus kriterine dayanması yatay mali kapasite farklarını sınırlı ölçüde dengeleyebilmektedir (OECD, 2022; World Bank, 2021). Belediyelere ayrılan pay GBVG’nin yaklaşık %6’sını, il özel idarelerine ayrılan pay ise %1,15’ini oluşturmaktadır (Sayıştay, 2021). Transferlerin yerel gelirler içindeki payının %40–60 düzeyinde olması, mali yapının merkezi paylara dayalı olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda pay oranlarının yerel gelirler içindeki ağırlığı merkezi transfer bağımlılığın bir göstergesidir. Literatürde bu durum, görev genişlemesi ile mali araçların merkezde yoğunlaşması arasındaki gerilim bağlamında değerlendirilmektedir (Keleş, 2016; Eryılmaz, 2020).

Dağıtım formülünde nüfus ağırlığının yüksek olması, mali kapasite ve hizmet maliyeti farklılıklarını tam olarak dengelememektedir. Vergi tabanı güçlü büyükşehir belediyeleri yatırım harcamalarını artırabilirken, küçük ve kırsal belediyeler transfer bağımlılığı nedeniyle daha sınırlı yatırım kapasitesine sahiptir (Boadway & Shah, 2009; OECD, 2022). Mali ihtiyaç göstergelerinin sistematik biçimde formüle entegre edilmemesi, yatay eşitlemenin etkinliğini sınırlamaktadır. Formül temelli olmakla birlikte sistem, kapasite ve ihtiyaç göstergelerini bütüncül biçimde birleştiren kapsamlı bir eşitleme mekanizması sunmamaktadır (Blöchliger & Charbit, 2008; Ahmad & Brosio, 2006). OECD (2025) ve IMF (2023a), gelir paylaşımının şeffaflık, öngörülebilirlik ve teşvik uyumu ilkeleriyle güçlendirilmesini önermektedir (World Bank, 2021). Bu değerlendirmeler, Türkiye’de gelir paylaşımının istikrar sağlayan ancak eş zamanlı dikey ve yatay dengeyi tam olarak kuramayan bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Yerel Vergi ve Harçlar

Türkiye’de yerel yönetimlerin öz gelir yapısının temelini 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Çevre Temizlik Vergisi ile çeşitli harç ve ücret gelirleri oluşturmaktadır. Ancak bu kalemler ekonomik taban ve oran esnekliği bakımından sınırlı kapasiteye sahiptir (Keleş, 2016). Emlak vergisi, taşınmaz servetin düzenli vergilendirilmesi yoluyla yerel mali özerkliğin temel aracı olarak kabul edilmektedir (Bird & Slack, 2004). Buna karşın oranların merkezi düzeyde belirlenmesi ve yeniden değerlendirilmesi Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sınırlandırılması, belediyelerin gelir artırma kapasitesini daraltmaktadır (OECD, 2022). Böylece hukuken yerel nitelik taşıyan bir vergi, uygulamada merkezi düzenlemelere bağlı bir gelir yapısı içinde işlemektedir (Karahanoğulları, 2013).

2464 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi ve benzeri hizmet temelli vergiler, kullanıcı–fayda ilkesine dayanan gelir araçlarıdır. Ancak tahsilat oranlarının düşüklüğü ve hizmet maliyetini tam yansıtmayan tarifeye yapısı, bu araçların mali disiplin işlevini sınırlamaktadır (Eryılmaz, 2020; Dünya Bankası, 2021). Pietrovito vd. (2023) bu tür gelirlerin yerel hesap verebilirliği güçlendirebileceğini belirtmekle birlikte, Türkiye’de oranların politik sınırlamalar nedeniyle düşük tutulduğunu ifade etmektedir (Görmez, 1997).

İmar harçları, ruhsat bedelleri, su ve atıksu tarifeleri gibi gelir kalemleri hizmet maliyetine göre fiyatlandırılması gereken araçlardır (Shah, 2007). Ancak 2464 sayılı Kanun çerçevesinde oran belirleme yetkisinin dar tutulması, fiyatlandırma esnekliğini azaltmakta ve yerel mali yapıyı ekonomik dalgalanmalara karşı kırılgan kılmaktadır (Tanzi, 2008).

Karşılaştırmalı olarak OECD ülkelerinde emlak vergisi ve kullanıcı ücretleri yerel gelirlerin ortalama %35–40’ını oluştururken, Türkiye’de bu oran %10’un altındadır (OECD, 2022). Bird ve Vaillancourt (2006), bu farkı vergi tabanının daralması ve oran belirleme özerkliğinin sınırlılığı ile açıklamaktadır.

Bu yapı, fayda–sorumluluk eşleştirmesini zayıflatmakta ve merkezi transferlere bağımlılığı artırmaktadır (Oates, 1999). OECD (2025) ve IMF (2023a) yerel vergi kapasitesinin güçlendirilmesi ve hizmet maliyetine duyarlı tarife politikalarının geliştirilmesini Türkiye için öncelikli reform alanları arasında göstermektedir.

Mevcut Sorun Alanları

Türkiye’de yerel mali sistemin temel sorunları dikey ve yatay mali dengesizliklerden kaynaklanmaktadır. Dikey dengesizlik, harcama yetkileri ile gelir yaratma kapasitesi arasındaki uyumsuzluk nedeniyle yerel yönetimlerin merkezi transferlere bağımlı hale gelmesiyle ortaya çıkmaktadır (Oates, 1999; OECD, 2022). Özellikle büyükşehir dışındaki belediyelerde öz gelir kapasitesinin zayıflığı mali sürdürülebilirliği sınırlamaktadır (Sayıştay, 2021). Yatay eşitsizlikler ise yerel vergi tabanı ve hizmet maliyeti farklarının yeterince dengelenememesinden kaynaklanmaktadır (Boadway & Shah, 2009). OECD verileri, yerel gelirlerin önemli bölümünün yüksek gelirli belediyelerde yoğunlaştığını göstermektedir (OECD, 2022).

Transfer tasarımı bakımından eşitleme amaçlı fonlarla koşullu transferlerin iç içe geçmesi öngörülebilirliği azaltmaktadır (World Bank, 2021; IMF, 2023a). Bu durum, yerel yönetimlerin orta ve uzun vadeli mali planlama kapasitesini zayıflatmaktadır. OECD (2025), formül temelli ve çok yıllık çerçevelere dayalı sistemlerin planlama kapasitesini güçlendirdiğini vurgulamaktadır. Teşvik yapısı açısından “yumuşak bütçe kısıtı” riski belirgindir; merkezi desteğin sürekliliği beklentisi, gelir artırıcı reformları erteleyebilmektedir (Rodden, 2005; Tanzi, 2008). Bu nedenle performans göstergelerine dayalı eş-finansman modelleri önerilmektedir (OECD, 2022; Görmez, 2013). Benzer bir kapasite sorunu iklim ve dayanıklılık finansmanında da gözlenmektedir. Yeşil altyapı ve afet riski azaltımı gibi alanlarda yerel finansman araçlarının sınırlı olması uzun vadeli yatırım planlamasını zorlaştırmaktadır (World Bank, 2021; OECD, 2025).

Genel olarak mevcut yapı, görev genişlemesi ile mali araçlar arasındaki uyumsuzluk nedeniyle yerel mali özerklik ve mali sorumluluk arasındaki bağın zayıf kaldığını göstermektedir. Gelir paylaşımının merkezi ağırlıklı yapısı yatay eşitleme işlevini sınırlamakta; yerel vergi ve harçların düşük esnekliği ise mali kapasiteyi daraltmaktadır. Bu çerçeve, etkinlik, eşitlik ve hesap verebilirlik ilkelerini aynı anda gözeten bütüncül bir kurumsal tasarım ihtiyacına işaret etmektedir.

Karşılaştırmalı Perspektif: OECD Eğilimleri ve Dersler

OECD ülkelerinde son yirmi yılda mali desantralizasyon, hesap verebilirlik ile mali dayanıklılık arasındaki dengeyi güçlendirmeye yönelmiştir. OECD’nin (2022; 2025) değerlendirmelerine göre başarılı sistemlerde dört tasarım ilkesi öne çıkmaktadır: vergisel özerklik ile eşitleme kapasitesi arasında denge, harcama–gelir uyumu, koşullu transferlerin dışsalılıklarla sınırlandırılması ve koşulsuz transferlerin öngörülebilir biçimde yapılandırılması.

İskandinav ülkeleri ile federal sistemlerde (Kanada, Almanya, Avustralya) transfer mekanizmaları nüfus, gelir kapasitesi ve hizmet maliyeti gibi nesnel göstergelere dayalıdır; bu durum siyasal döngü etkisini azaltmakta ve yatırım istikrarını artırmaktadır (Blöchliger & Charbit, 2008; Shah, 2007; OECD, 2022). Çok yıllık bütçe çerçeveleri ve kural-temelli sınırlar mali disiplini desteklemektedir (IMF, 2023a). OECD (2025) verileri, mali özerklik ile eşitlemenin dengelendiği sistemlerde bölgesel farklılıkların daha sınırlı olduğunu göstermektedir.

Buna karşılık merkezi transfer ağırlıklı sistemlerde yatırım performansı makroekonomik ve siyasal dalgalanmalara daha duyarlıdır (World Bank, 2021). Karşılaştırmalı analizler Türkiye'nin gelir paylaşım ve transfer yapısının OECD ortalamasına göre daha merkeziyetçi ve düşük performans bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır (OECD, 2022; Görmez, 2013). OECD (2025) ve IMF (2023a), kapasite-ihyaç temelli formüllerin güçlendirilmesini, transferlerde şeffaflık ve çok yıllık mali çerçeve uyumunun artırılmasını önermektedir.

Bu deneyimler, mali federalizmin başarısının yalnızca kaynak tahsisine değil, kurumsal kapasite, veri şeffaflığı ve teşvik uyumuna bağlı olduğunu göstermektedir (OECD, 2025; World Bank, 2021). Türkiye açısından formül-temelli ve performans bağlantılı bir eşitleme tasarımı, mali sürdürülebilirlik ile yerel yönetim kalitesini birlikte güçlendirebilecek temel reform alanı olarak öne çıkmaktadır.

Politika Önerileri (Türkiye İçin Yol Haritası)

Türkiye'de idareler arası mali ilişkilerin yeniden tasarımı, yalnızca mali dengeyi sağlamaya yönelik teknik bir düzenleme değil; yerel özerklik ve çok düzeyli yönetimi güçlendirecek kurumsal bir reform alanıdır. OECD, IMF ve Dünya Bankası (2021–2025), Türkiye'de yerel mali yapının yüksek merkeziyet, dar vergi tabanı ve transfer bağımlılığı nedeniyle sınırlı bir mali adem-i merkeziyet sergilediğini belirtmektedir (OECD, 2022; World Bank, 2021). Mali federalizm literatürü, kamu hizmetlerinin etkin sunumu ile yerel tercih farklılıklarının dikkate alınmasını temel ilke olarak ortaya koymaktadır (Oates, 1999). Boadway ve Shah (2009) ile Shah (2007), bu çerçeveyi etkinlik, eşitlik ve hesap verebilirlik ilkeleriyle bütünleştirmiştir. Aşağıda sunulan politika önerileri, bu üçlü dengeyi kurumsal tasarıma yansıtmayı ve Türkiye'de mali adem-i merkeziyetin yapısal niteliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Harcama Yetkilerinin Netleştirilmesi

Türkiye'de idareler arası görev bölüşümünde temel sorun, yetki çakışmaları ve sorumluluk belirsizlikleridir. 5216, 5302 ve 5393 sayılı kanunlar hizmet alanlarını tanımlamakla birlikte, uygulamada özellikle altyapı, çevre, ulaşım ve afet yönetimi gibi alanlarda görev kesişmeleri görülmektedir (Gözler, 2020; Keleş, 2016). Sayıştay (2021) raporları, aynı hizmet alanında birden fazla kurumun harcama yaptığını ortaya koymaktadır. OECD (2022) ve Dünya

Bankası (2021), Türkiye’de ortak yetki yoğunluğunun yüksek olduğunu ve bunun mali sorumluluk ile hesap verebilirlik ilişkisini zayıflattığını belirtmektedir. Oates’in (1999) yaklaşımına göre hizmetler, fayda alanı yerel olan idare tarafından sunulmalı; yalnızca ölçek ekonomisi veya dışsallık söz konusu olduğunda üst düzey müdahale gerekçelendirilmelidir. Bu doğrultuda münhasır, paylaşılan ve destekleyici yetkilerin açık biçimde sınıflandırılması, harcama sorumluluğu ile mali kaynak arasında daha tutarlı bir bağ kurulmasına katkı sağlayacaktır (OECD, 2025; World Bank, 2021).

Tablo 1. Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Ölçek ve Dışsallık Kriterlerine Göre Değerlendirilmesi

Hizmet Alanı	Mevcut Sorumlu Düzey (5216, 5302, 5393)	Önerilen Yetki Türü	Dışsallık Ölçek Gerekçesi	Önerilen Uygulama Düzeyi
Ulusal savunma ve güvenlik	Merkezi idare	Münhasır	Yüksek dışsallık, ulusal ölçek	Merkezi
Eğitim- temel öğretim	Milli Eğitim Bakanlığı + belediyeler (okul bakımı)	Paylaşılan	Ulusal standart, yerel destek	Merkezi + belediye
Sağlık hizmetleri (birinci basamak)	Sağlık Bakanlığı + belediye katkısı	Paylaşılan	Halk sağlığı dışsallığı	İl özel idaresi + belediye
Katı atık yönetimi	Belediye (5393) ve büyükşehir (5216)	Münhasır	Yerel fayda, düşük dışsallık	Büyükşehir belediyesi
İçme suyu ve kanalizasyon	Belediye ve büyükşehir su idareleri	Münhasır	Ölçek ekonomisi- teknik bütünlük	Büyükşehir belediyesi
Çevre koruma ve havza yönetimi	Çevre Bakanlığı, il özel idaresi, belediyeler	Paylaşılan	Bölgesel dışsallık	İl özel idaresi + bakanlık koordinasyonu
Ulaşım ve lojistik planlama	Büyükşehir belediyesi, Ulaştırma Bakanlığı	Paylaşılan	Ölçek ekonomisi, bölgesel etki	Büyükşehir + merkez
Afet ve acil durum yönetimi	AFAD, il özel idaresi, belediyeler	Destekleyici	Yüksek dışsallık, çok düzeyli koordinasyon	Merkezi liderlik + yerel uygulama

İmar planlama ve yapı ruhsatı	Belediye	Münhasır	Yerel fayda, düşük dışsallık	Belediye
Parklar, yeşil alanlar, sosyal hizmetler	Belediye	Münhasır	Yerel fayda, doğrudan kullanıcı	Belediye
Bölgesel altyapı ve ekonomik kalkınma	İl özel idaresi, kalkınma ajansları	Paylaşılan	Bölgesel dışsallık	İl özel idaresi + ajans
İklim dayanıklılığı ve yeşil altyapı	Merkezi + yerel yönetimler	Destekleyici	Küresel dışsallık, ortak sorumluluk	Ortak fonlama (merkez- yerel)

Kaynak: Bu tablo, OECD (2025), T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2022) ve Health at a Glance (2023/2025 güncellemeleri) kaynaklarından yararlanılarak tarafımızca sistematik olarak derlenmiş ve düzenlenmiştir.

Tablo 1, Türkiye’de idareler arası görev paylaşımını dışsallık ve ölçek ilkeleri temelinde düzenleyerek kamu hizmetlerinin hangi düzeyde daha etkin ve sürdürülebilir biçimde yürütülebileceğini göstermektedir. Bu yapı, kamu kaynaklarının verimli kullanımını ve yerel yönetimlerin politika kapasitesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır (OECD, 2025; World Bank, 2021). Ancak etkinlik ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için görev alanlarının yanında yerel mali özerkliğin de güçlendirilmesi gereklidir. Mali kapasite ile görev sorumluluğu dengelenmedikçe kurumsal sürdürülebilirlik mümkün değildir. Bu nedenle izleyen bölümde, yerel vergi özerkliğinin artırılması ve gelir çeşitliliğinin güçlendirilmesine yönelik öneriler sunulmaktadır.

Yerel Vergi Özerkliğinin Seçici Artırılması

Yerel mali özerkliğin güçlendirilmesi, harcama sorumlulukları ile gelir kapasitesi arasındaki uyum açısından kritik önemdedir. OECD (2022) ve Dünya Bankası (2021: 49), Türkiye’de görev alanı genişleyen yerel yönetimlerin gelir özerkliğinin sınırlı kaldığını belirtmektedir. Belediyelerin öz gelir oranı OECD ortalaması olan %18,7’nin altında, yaklaşık %8,5 düzeyindedir (OECD, 2025). Bu çerçevede yerel vergi özerkliğinin seçici biçimde artırılması önem taşımaktadır. Seçicilik ilkesi, vergi türlerinin mali kapasite, taban genişliği ve sosyal etkileri dikkate alınarak farklılaştırılmasını ve etkinlik–adalet dengesinin gözetilmesini öngörür (Bird, 2010).

Tablo 2. Yerel Vergi Özerkliğinin Seçici Artırılmasına Yönelik Politika Öncelikleri

Politika Alanı	Mevcut Sorun	Politika Önerisi	Beklenen Sonuç ve Etki
Emlak Vergisi	Yeniden değerlendirme katsayıları piyasa değerlerini tam yansıtmamakta ve gelir dağılımında dengesizlik oluşturmaktadır.	Matrahın kademeli biçimde piyasa değerine yaklaştırılması; düşük gelirli haneler için gelir testine dayalı vergi indirim mekanizması oluşturulması.	Gelir tabanı genişler, öngörülebilirlik artar ve dikey adalet güçlenir.
Ücret ve Harçlar	Ücretler çoğu durumda hizmet maliyetiyle uyumlu değildir; merkezi sınırlar yerel esnekliği daraltmaktadır.	5393 sayılı Kanun çerçevesinde maliyet esaslı fiyatlandırma ilkesinin açıklanması şeffaf tarife yapısının güçlendirilmesi.	Maliyet-gelir uyumu artar, yerel mali disiplin güçlenir.
Kirlilik / Kullanım Temelli Ücretler (su, atık, otopark)	Ücretler çevresel dışsallıkları ve altyapı maliyetlerini tam yansıtmamaktadır.	Fayda-vergileme ilkesi doğrultusunda ücretlerin gerçek maliyet ve çevresel etki yansıtacak biçimde yapılandırılması.	Kaynak tahsis etkinliği artar, çevresel sürdürülebilirlik desteklenir.

Kaynak: Bu tablo, OECD (2025), Taxing Wages (2025), World Bank (2023), 1319 sayılı Kanunu, 5393 sayılı Kanun ve Keleş (2016) temel alınarak tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 2, yerel vergi özerkliğinin mali kapasite ve sosyal adalet dengesi gözetilerek nasıl güçlendirilebileceğine ilişkin seçici bir çerçeve sunmaktadır. Öneriler, vergi tabanının genişletilmesi ile maliyet esaslı fiyatlandırma ilkesinin güçlendirilmesini birlikte ele almaktadır (OECD, 2025; World Bank, 2021). Bununla birlikte, gelir özerkliğinin artırılması tek başına yeterli değildir; idareler arası mali eşitleme mekanizmalarının kapasite ve ihtiyaç temelli biçimde tasarlanması gerekmektedir. Bu nedenle izleyen bölümde 5779 sayılı Kanun bağlamında eşitleme sisteminin yeniden yapılandırılması ele alınacaktır.

Eşitlemenin Yeniden Tasarımı (Kanun No. 5779 ile Uyumlu Reform)

Türkiye’de idareler arası mali eşitleme sistemi, 5779 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylara dayanmaktadır. Sistem, dikey mali dengesizlikleri azaltmada işlev görse de, mali kapasite ve hizmet maliyeti farklılıklarını sınırlı ölçüde yansıtmaktadır (Sayıştay, 2021; OECD, 2025). Mevcut dağıtım yapısının ağırlıklı olarak nüfus kriterine dayanması, yatay eşitsizliklerin tam olarak giderilememesine yol açmaktadır

(World Bank, 2021). Bu nedenle eşitleme formülünün kapsam ve göstergeler bakımından yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tablo 3. Eşitleme Sisteminin Yeniden Tasarımı (Kanun No. 5779 ile Uyumlu Reform)

Reform Bileşeni	Açıklama	Beklenen Etki
Kapasite + İhtiyaç Temelli Formül	Gelir kapasitesi göstergeleri ile birlikte demografik yapı, sosyo-ekonomik gelişmişlik ve hizmet maliyeti göstergelerinin birlikte kullanılması.	Yatay mali farklılıkların azaltılması ve kaynak tahsisinde daha yüksek uyum.
Döngü Karşıtı Bileşen	Ekonomik daralma dönemlerinde geçici katsayı veya dengeleme mekanizması uygulanması.	Gelir şoklarının yumuşatılması ve hizmet sürekliliğinin korunması.
Şeffaf Raporlama Mekanizması	Dağıtım kriterlerinin ve pay hesaplamalarının kamuya açık biçimde yayımlanması.	Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlenmesi.

Kaynak: Bu tablo, 5779 sayılı Kanun; Sayıştay (2021); OECD (2025); World Bank (2021); IMF (2023a) temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Önerilen çerçeve, eşitleme sisteminin yalnızca dikey gelir paylaşımı işleviyle sınırlı kalmamasını, aynı zamanda yatay mali kapasite farklarını daha etkin biçimde gözetmesini amaçlamaktadır. Kapasite ve ihtiyaç göstergelerinin birlikte kullanılması, OECD ülkelerinde yaygın bir uygulamadır (OECD, 2025). Döngü karşıtı bileşenler ve şeffaf raporlama mekanizmaları ise mali öngörülebilirlik ve kurumsal güven açısından tamamlayıcı araçlar olarak değerlendirilmektedir (IMF, 2023a; World Bank, 2021).

Koşullu/Koşulsuz Transfer Dengesi

İdareler arası transferlerin koşullu veya koşulsuz tasarımı, mali federalizmin hem etkinlik hem de özerklik boyutunu doğrudan etkilemektedir. OECD (2025) ve Dünya Bankası (2021), aşırı koşulluluğun yerel takdir alanını daralttığını; tamamen koşulsuz sistemlerin ise ulusal politika öncelikleriyle uyumu zayıflatabileceğini belirtmektedir. Bu nedenle transfer mimarisinde ulusal hedefler ile yerel esneklik arasında dengeli bir yapı önerilmektedir.

Tablo 4. Koşullu ve Koşulsuz Transfer Dengesi İçin Politika Öncelikleri

Politika Alanı	Uygulama Önerisi	Olası Etki
Sonuç odaklı koşullu fonlar	Eğitim, afet yönetimi ve iklim dayanıklılığı gibi yüksek dışsalılık içeren alanlarda performans göstergelerine bağlı fonlama	Ulusal hedeflerle yerel uygulama arasında uyum ve ölçülebilirlik
Çok yıllık koşulsuz paylar	Günlük yerel hizmetler için (su, atık, yol bakımı vb.) öngörülebilir ve esnek tahsis	Hizmet sürekliliği ve yatırım planlama kapasitesinde artış

Kaynak: Bu tablo, World Bank (2021), IMF (2023a) ve OECD (2025) temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Koşullu fonların dışsallık ve ulusal standart gerektiren alanlarla sınırlandırılması, koşulsuz payların ise yerel hizmetlerin sürekliliğini desteklemesi, mali sorumluluk zincirini güçlendirmektedir. OECD (2025), bu bileşimi modern mali desantralizasyon sistemlerinde istikrar ve hesap verebilirlik dengesinin ana unsuru olarak değerlendirmektedir.

Sorumlu Borçlanma ve Orta Vadeli Çerçeve

Yerel borçlanma, mali özerkliğin tamamlayıcı bir unsuru olmakla birlikte, uygun kurumsal sınırlar oluşturulmadığında mali risk birikimine yol açabilir. Dünya Bankası (2021), borçlanmanın yatırım programlarıyla eşgüdümlü ve kurallara dayalı biçimde planlandığı sistemlerde mali istikrar ile yatırım verimliliğinin birlikte güçlendiğini göstermektedir. Bu çerçevede yerel borç yönetiminin üç araçla yapılandırılması önerilmektedir.

Tablo 5. Yerel Düzeyde Sorumlu Borçlanma Araçları

Politika Aracı	Uygulama Çerçevesi	Amaç
Net Borçlanma-Öz Gelir Oranı	Yıllık net borçlanmanın (toplam borçlanma-anapara geri ödemesi) öz gelire oranına üst sınır getirilmesi	Akım bazlı mali disiplin
Faiz Ödeme-Gelir Oranı	Yıllık faiz ödemelerinin öz gelirin belirli bir yüzdesini aşmaması	Borç servisi sürdürülebilirliği
Borç Stoku Çok Yıllı Kuralı	Borç stokunun 3-5 yıllık ortalama öz gelir veya varlık değerleri ile ilişkilendirilmesi	Uzun vadeli sürdürülebilirlik
Vade Yapısı Kısıtı	Kısa vadeli borçlanmanın toplam borç içindeki payına sınır getirilmesi	Faiz manipülasyonu riskini önleme
Yatırım Odaklı Borçlanma	Borcun yalnızca gelir/kapasite artırıcı projelerde kullanılması	Üretken yatırım teşviki
Orta Vadeli Mali Çerçeve (MTEF) Uyumu	Yerel borçlanmanın ulusal orta vadeli mali hedeflerle uyumlu planlanması	Makro-fiskal koordinasyon ve öngörülebilirlik

Kaynak: Bu tablo, IMF (2023), World Bank (2021) ve OECD (2025) kaynaklarından sistematik biçimde derlenmiş ve 5018 sayılı Kanun çerçevesiyle uyumlu olacak şekilde tarafımızca düzenlenmiştir.

Borç stoku ile öz gelir arasında doğrudan bir oran kurulması, stok ve akım değişkenlerin farklı niteliği nedeniyle tek başına yeterli bir mali disiplin aracı olarak değerlendirilmemelidir. Zira borç stoku, geçmiş dönem borçlanma kararlarının birikimli sonucunu ifade eden bir stok büyüklüğü iken; öz gelirler yıllık gerçekleşen akım büyüklükleridir. Bu nedenle mali sürdürülebilirliğin değerlendirilmesinde yalnızca borç stokunun büyüklüğü değil, yıllık net borçlanma tutarı ile borç servisi yükünün gelir kapasitesi içindeki payı da dikkate alınmalıdır.

Özellikle faiz ödemelerinin ve yıllık net borçlanmanın öz gelire oranı, borç servis kapasitesini ve kısa vadeli mali baskıyı daha doğru yansıtan göstergelerdir. Buna ek olarak borç stokuna ilişkin bir kısıtlama öngörülüyorsa, bunun tek yıllık öz gelir yerine çok yıllı ortalamalar veya yerel yönetimin varlık yapısı ile ilişkilendirilmesi daha tutarlı olacaktır. Aksi halde yerel yöneticiler borç stok artışını sınırlamak amacıyla uzun vadeli düşük faizli finansman yerine kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanmaya yönelebilir; bu da mali riskleri azaltmak yerine artırabilir. Bu nedenle yerel borçlanma kuralları, stok ve akım göstergelerini birlikte ele alan, borç servis kapasitesini ve vade yapısını dikkate alan bütüncül bir çerçevede tasarlanmalı; vade kompozisyonuna ilişkin sınırlamalar da kurumsal tasarımın parçası olmalıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen bütçe disiplini ve çok yıllı mali planlama ilkelerinin yerel düzeydeki borçlanma kurallarıyla uyumlaştırılması, bu bütüncül yaklaşımın kurumsal temelini güçlendirebilir. Bu çerçevede borçlanma, hazine desteğine dayalı örtük bir beklenti mekanizması yerine, yerel gelir kapasitesi ve yatırımın ekonomik niteliğiyle ilişkilendirilmelidir.

Performans ve Hesap Verebilirlik

Performans esaslı mali yönetim, kamu kaynaklarının tahsisinde yalnızca harcama büyüklüklerini değil; çıktı ve sonuç göstergelerini esas alan bir yaklaşımdır. Türkiye’de bu çerçeve, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe sistemine entegre edilmiştir (Resmî Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326). OECD (2021), performans bütçelemesini maliyet–sonuç bağımlı güçlendiren bir yönetim aracı olarak değerlendirmektedir.

Yerel düzeyde performans ölçümü, mali etkinliğin yanı sıra kurumsal hesap verebilirlik açısından da belirleyicidir. Dünya Bankası (2023), belediye performans göstergelerinin ulusal standartlarla uyumlu ve karşılaştırılabilir biçimde izlenmemesinin kaynak tahsisinde verimsizliklere yol açabildiğini belirtmektedir. Bu nedenle OECD (2021) ve IMF (2023b), ulusal ve yerel düzey arasında ortak veri standartlarının oluşturulmasını ve performans göstergelerinin mali teşvik mekanizmalarıyla ilişkilendirilmesini önermektedir.

Sayıştay (2023) raporları ise yerel yönetimlerde performans esaslı bütçelemenin kurumsallaşma düzeyinin sınırlı kaldığını, hedeflerin çoğu zaman ölçülebilir göstergelerle yeterince ilişkilendirilmediğini ortaya koymaktadır. Bu bulgular, performans göstergelerinin bütçe hazırlık, uygulama ve denetim süreçlerine daha sistematik biçimde entegre edilmesi gereğini göstermektedir. Böyle bir entegrasyon, mali disiplinin girdilere dayalı denetimden çıktı ve etki temelli hesap verebilirlik modeline evrilmesine katkı sağlayabilir.

İklim-Dayanıklılık Odaklı Fonlar

İklim değişikliği ve afet riskleri, yalnızca çevresel değil, aynı zamanda mali sürdürülebilirlik açısından da yapısal bir politika alanı haline gelmiştir. OECD (2021), yerel yönetimlerin yeşil altyapı yatırımlarını finanse edebilmesi için çok düzeyli yönetim çerçevesinde eş-finansmanlı tematik fonların geliştirilmesini

önermektedir. Bu tür fonlar, merkezi ve yerel kaynakları bir araya getirerek özellikle mali kapasitesi düşük ancak çevresel riski yüksek bölgelerde yatırım sürekliliğini desteklemektedir.

Dünya Bankası (2023) bulguları, iklim ve dayanıklılık yatırımlarında ayrık bütçe kanalları ile sonuç temelli finansman modellerinin yatırım verimliliğini ve hesap verebilirliği artırdığını göstermektedir. Bu çerçevede, iklim uyumlu mali araçların genel transfer sisteminden ayrıştırılarak tematik ve performans bağlantılı biçimde tasarlanması, hem mali disiplin hem de uzun vadeli yatırım planlaması açısından önem taşımaktadır. 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü mali çerçeveye uyumlu biçimde yapılandırılacak bu tür mekanizmalar, yerel düzeyde finansal kapasiteyi güçlendirirken makro-fiskal istikrarla çelişmeyen bir yatırım zemini oluşturabilir.

Sonuç

Türkiye’de idareler arası görev ve gelir bölüşümü, hukuki olarak ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olmakla birlikte, mali özerklik ile mali sorumluluk arasındaki dengenin kurumsal tasarım açısından sınırlı kaldığı bir yapı sergilemektedir. Dikey ve yatay mali dengesizlikler, yerel gelir kapasitesi ile harcama yükümlülükleri arasındaki uyumsuzluk ve transfer sisteminin ağırlıklı olarak merkezi kaynaklara dayanması, mevcut mali mimarinin temel kırılma alanlarını oluşturmaktadır. Bu durum, hızlı kentleşme, bölgesel gelişmişlik farkları ve iklim riskleri gibi yeni mali baskılar altında daha görünür hale gelmektedir.

Mali federalizm literatürünün ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde, görev ve gelir yetkilerinin daha açık tanımlandığı, yerel gelir kapasitesinin seçici biçimde güçlendirildiği ve formül-temelli eşitleme mekanizmalarının öngörülebilirlik ile teşvik uyumunu birlikte gözettiği bir kurumsal yapı, mali sürdürülebilirlik açısından önem taşımaktadır. Performans esaslı bütçeleme, sorumlu borçlanma kuralları ve tematik fon mekanizmaları ise bu yapının tamamlayıcı unsurları olarak değerlendirilebilir.

Bu çerçevede Türkiye’de mali desantralizasyon tartışması, yalnızca kaynak paylaşımına değil; görev-gelir uyumu, teşvik yapısı ve çok düzeyli yönetim kapasitesi arasındaki bütüncül ilişkiye odaklanmayı gerektirmektedir. Kurumsal tasarımın bu ekseninde yeniden değerlendirilmesi hem mali istikrar hem de yerel yönetim kalitesi açısından belirleyici olacaktır. Bu bağlamda, mali federalizmin etkinlik, eşitlik ve hesap verebilirlik ilkeleri ile OECD deneyiminde öne çıkan tasarım unsurları birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de görev-gelir uyumunu güçlendiren ve teşvik yapısını yeniden dengeleyen bir kurumsal mimarinin oluşturulması kritik görünmektedir. Ayrıca transfer tasarımının yerel harcama davranışı üzerindeki etkileri ve borçlanma kurallarının stok-akım uyumuna dayalı biçimde yeniden kurgulanması gereği, mali sorumluluğun güçlendirilmesi açısından kritik görünmektedir. Transfer bağımlılığının teşvik yapısı üzerindeki etkileri ve borç disiplininin yıllık akım göstergeleriyle

ilişkilendirilmesi, kurumsal tasarımın teknik boyutunu oluşturmaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir bir mali denge, yalnızca kaynak tahsisıyla değil; teşvik uyumlu transfer sistemi ve rasyonel borç çerçevesiyle birlikte ele alınmalıdır.

Kaynakça

- Acar, Y. (2019). "Does Flypaper Effect Exist? New Evidence from Turkish Municipalities". *Sosyoekonomi*. 27(39). 55-68.
- Ahmad, E., & Brosio, G. (Eds.). (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bahl, R., & Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Bird, R. M. (2010). *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5450.
- Bird, R. M., & Slack, E. (2004). *International Handbook of Land and Property Taxation*. Edward Elgar Publishing.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (2006). *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries." *World Development*, 30(6), 899–912.
- Blöchliger, H., & Charbit, C. (2008). *Fiscal Equalisation*. OECD Journal: Economic Studies. Vol: 2008. Issue: 1. 1-22.
- Blöchliger, H., & Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. Paris: OECD Publishing.
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-Level Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DPT. (2008). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Umutepe Yayınları.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2013). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler". *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 4(21), 41-46.
- Gözler, K. (2020). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gramlich, E. M. (1977). *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. Chapters, in: *Financing Federal Systems*, Chapter 5, 106-126, Edward Elgar Publishing.
- Grodzins, M. (1966). *The American System: A New View of Government in the United States*. Rand McNally.
- Hines, J.R., & Thaler, R.H. (1995). *Anomalies: The Flypaper Effect*. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226.

- Inman, R.P. (2008). The Flypaper Effect. NBER Working Paper No. 14579.
- IMF. (2020). Fiscal Federalism and the COVID-19 Shock in the US. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF. (2023a). Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2023b). Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization. Washington, DC: IMF, April.
- Karahanoğulları, O., (2011). Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi. Türkiye Belediyeler Birliği Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik, Türkiye, 65-97.
- Keleş, R. (2016). Yerinden Yönetim ve Siyaset (9. baskı). Cem Yayınları.
- Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). “An Essay on Fiscal Federalism.” Journal of Economic Literature, 37(3), 1120-1149.
- Olson, M. (1969). “The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government.” American Economic Review, 59(2), 479-487.
- OECD (2021), OECD Economic Surveys: Turkey 2021, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2025), Intergovernmental Fiscal Outlook for 2025 to 2027, OECD, Paris.
- Pietrović, F., A.F. Pozzolo, G. Resce & A. Scialà. (2023). “Fiscal Decentralization and Income (Re)distribution in OECD Countries’ Regions. Elsevier, Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 67. December, 68-81.
- Prud’homme, R. (1995). “The Dangers of Decentralization.” The World Bank Research Observer, 10(2), 201-220.
- Rodden, J. (2005). “Breaking the Golden Rule: Fiscal Behavior with Rational Bailout Expectations in the German States.” American Political Science Review, 99(3), 463-474.
- Rodden, J. (2005). Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. Cambridge University Press.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). “Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis.” Journal of Economic Geography, 10(5), 619-644.
- Sayıştay. (2021). Belediyeler Mali Analiz Raporu 2021. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.

- Sayıştay. (2023). Mahalli İdareler Genel Değerlendirme Raporu. Ankara.
- Shah, A. (2007). The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives. Montréal: McGill–Queen’s University Press.
- Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112.
- Tanzi, V. (2008). The Future of Fiscal Federalism. Washington, D.C.: IMF.
- Tiebout, C. M. (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Treaty on European Union (Maastricht Treaty). (1992). Official Journal of the European Communities.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). T.C. Resmî Gazete, 9 Kasım 1982, Sayı 17863.
- Ulusoy, A. ve Yılmaz H. (2024). Maliye Politikası Kavram- Teori- Uygulama. Seçkin Yayıncılık.
- UNDP. (2004). Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/DLGUD_PN_English.pdf
- Weingast, B. R. (2009). “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives.” *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293.
- World Bank. (2021). Fiscal Decentralization, Local Public Sector Finance and Intergovernmental Fiscal Relations: A Primer. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2023). Türkiye Public Finance Review: Leveraging Fiscal Resources for Stability and Resilience. Washington, DC: World Bank
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations* (3rd ed.). Brooks/Cole.
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (1970, 11 Ağustos). Resmî Gazete (Sayı: 13576).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (24 Aralık 2003). Resmî Gazete, Sayı: 25326.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). T.C. Resmî Gazete, 23 Temmuz 2004, Sayı 25531.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). T.C. Resmî Gazete, 4 Mart 2005, Sayı 25745.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmî Gazete, 13 Temmuz 2005, Sayı 25874.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. T.C. Resmî Gazete, 6 Temmuz 2008, Sayı 26927.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun. (2012). T.C. Resmî Gazete, 6 Aralık 2012, Sayı 28489.

Türk Hukuk Sisteminde Bir Reform Girişimi: “Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu” ve Faaliyetleri

Murat YILDIZ*

Öz: Bu çalışma, Demokrat Parti'nin 1950 sonrası Türk siyasal hayatında hukuk sistemini antidemokratik yasalardan arındırma girişimlerini ve bu doğrultuda 4 Haziran 1951 tarihinde kurulan Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu'nun faaliyetlerini incelemektedir. Çalışmanın amacı, dönemin hukuk düzeni içerisinde siyasetçilerin, hukukçuların ve bürokratların hukuk, demokrasi, insan hakları ve anayasacılık kavramlarına ilişkin yaklaşımlarını analiz etmek ve bu çerçevede geliştirilen reform girişimlerinin somut sonuçlarını ortaya koymaktır. Nitel araştırma metodolojisi çerçevesinde tasarlanan araştırma, tarihsel-betimsel araştırma desenine dayanmaktadır. Veri seti; Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Cerideleri ve Resmî Gazete'de yer alan birincil belgelerin yanı sıra dönemin süreli yayınları ve literatürdeki tetkik eserlerin incelenmesiyle oluşturulmuştur. Literatürde, söz konusu döneme ilişkin demokrasi üzerine yapılan çok sayıda çalışma bulunmakla birlikte, Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu ve faaliyetlerine odaklanan bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Çalışmaya konu olan Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu, DP'nin iktidara gelmesiyle 4 Haziran 1951 tarihinde kurulmuş ve çalışmalarına başlamış; konuya ilişkin esas ve usuller belirlendikten sonra 2 Şubat 1952 tarihinde raporunu tamamlayarak hükümete sunmuştur. Çalışmada, hükümetin Komisyon raporuna ilişkin gerçekleştirdiği hukuki düzenlemeler ele alınmış; böylece söz konusu rapor doğrultusunda somut adımların atılıp atılmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bulgular, DP'nin muhalefet döneminde Cumhuriyet Halk Partisi'ne (CHP) karşı güçlü bir siyasal söylem olarak kullandığı “antidemokratik yasaların tasfiyesi” vaadinin iktidar döneminde kurumsal bir girişime dönüştüğünü göstermekle birlikte, DP

* Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muratyildiz@aksaray.edu.tr,

ORCID: 0000-0002-4788-0274

Makale Geliş Tarihi: 23.10.2025

Makale Kabul Tarihi: 09.02.2026

hükümetinin raporda belirtilen öneriler doğrultusunda kapsamlı ve kararlı yasal düzenlemeler yapma konusunda çekimser kaldığını ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Hukuk Reformu, Demokrat Parti, Türk Hukuk Sistemi, Antidemokratik Kanunlar*

A Reform Initiative in the Turkish Legal System: "The Commission for Screening Anti-Democratic Laws" and Its Activities

Abstract: *This study examines the efforts of the Democrat Party (DP) to purge the Turkish legal system of anti-democratic laws following 1950 and focuses on the activities of the Anti-Democratic Laws Review Commission, established on June 4, 1951. The aim of the study is to analyze the approaches of politicians, jurists, and bureaucrats toward law, democracy, human rights, and constitutionalism within the legal framework of the period, and to assess the tangible outcomes of the reform initiatives undertaken. Designed within a qualitative research methodology, the study employs a historical-descriptive research design. The data set was compiled from primary sources, including the Presidential State Archives, the minutes of the Grand National Assembly of Turkey, and the Official Gazette, supplemented by contemporary periodicals and relevant scholarly works. While numerous studies have addressed democracy in this period, research focusing specifically on the Anti-Democratic Laws Review Commission and its activities remains limited. The Commission was established following the DP's rise to power and began its work on June 4, 1951. After establishing the principles and procedures guiding its activities, the Commission submitted its comprehensive report to the government on February 2, 1952. The study also examines the legal measures taken by the government in response to the Commission's report, thereby evaluating the extent to which concrete steps were implemented. Findings indicate that the DP's pre-election promise to eliminate "anti-democratic laws," initially used as a political strategy against the Republican People's Party, was institutionalized during its tenure. However, the government exhibited a cautious approach and did not implement the comprehensive and decisive legal reforms proposed in the report.*

Keywords: *Law Reform, Democratic Party, Turkish Legal System, Anti-Democratic Laws*

Giriş

Tarihsel süreçte siyasal sistemler, iktidar ile toplum arasındaki ilişkinin hangi normatif temeller üzerine inşa edileceği sorusuna yanıt arayan kurumsal ve düşünsel arayışların bir sonucu olarak şekillenmiştir. Demokrasi, siyasal otoritenin nihai kaynağının halk olduğu ve yönetim yetkisinin doğrudan ya da temsilciler aracılığıyla halk tarafından kullanıldığı bir sistem olarak tanımlanmakta (Tanilli, 1993: 27) ve teoride adil bir yönetim modeli olarak idealize edilmektedir. Bununla birlikte, uygulamada demokratik sistemler çeşitli önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Temel sorunlardan biri, halk adına iktidarı devralan yöneticilerin meşruiyetlerinin halktan kaynaklandığını ilkesini zamanla görmezden gelmeleridir. Nitekim siyaset ve demokrasi, kullanılan araçlar ve yorumlanış biçimlerine göre vatandaşları sistemin dışına itme potansiyeline de sahiptir (Bağcı, 1995: 10). Bu nedenle, meşruiyet, otorite ve toplumsal talepler ekseninde yeniden tanımlanan hak, yetki ve sorumluluk ilişkileri, siyasal iktidarın salt fiilî bir güç olmaktan çıkarak hukuki ve anayasal sınırlar içinde

konumlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda anayasa, devlet iktidarının kaynağını, kullanım biçimlerini ve sınırlarını belirleyen kurucu bir normatif düzen olarak ortaya çıkmakta; bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alırken, iktidarın keyfi uygulamalarını önleyen temel bir denge mekanizması işlevi görmektedir. Nitekim anayasal güvenceler çerçevesinde siyasal katılımın artırılması, başta muhalefet olmak üzere farklı denetim kanalları aracılığıyla iktidarın kontrol edilmesi ve kurumlar ile işleyiş mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanması, demokrasinin işlerlik kazanmasına katkı sunmaktadır (Aydın ve Kahraman, 2020: 396–400).

Haklar, yetkiler ve sorumluluklar arasındaki ilişkinin anayasalarda açık biçimde tanımlanması, demokratik siyasal düzenin sürekliliğini sağlayan meşruiyet zemininin inşasında belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu açıdan demokratik sistemlerde, anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde iktidarın sahip olduğu gücü sınırlandıran ve bu güç karşısında bireylerin sahip olduğu temel hakları koruyan bir dengenin sağlanması oldukça önem kazanmaktadır. Bununla birlikte mevcut hukuk sistemini denetleyecek ve mevcut kanunlar üzerinde belirleyici bir rol oynayacak kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Anayasa Mahkemesi olarak tanımlanan bu kurum, ilk olarak 1920 yılında Avusturya’da kurulmuş, II. Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerde de görülmeye başlanmıştır (Gözler, 2018: 366). Türkiye’de ise Anayasa Mahkemesinin kuruluşu 22.04.1962 tarihinde kabul edilmiş ve 25.04.1962 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak hukuk sistemi içerisinde bir denetim vazifesi görmeye başlamıştır (Resmî Gazete, Sayı 11091: 25.04.1962). Anayasa Mahkemesinin sistem içerisindeki konumu, tarafsızlığı ve aldığı kararların doğruluğu ise başka bir çalışmanın konusudur.

Türk siyasal hayatında demokrasi düşüncesi, başlangıçta daha ziyade biçimsel düzenlemeler üzerinden tanımlanmaya çalışılmış; ancak bu kavramın toplumsal düzeyde içselleştirilmesi uzun bir tarihsel süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Dünya tarihinde iktidarın otoritesini genişletme eğilimi ile toplumun hak ve özgürlüklerini güvence altına alma çabası arasındaki gerilim, farklı ülkelerde daha erken dönemlerden itibaren belirleyici olurken, bu mücadelenin Türk siyasal tecrübesine yansımaları görece daha geç tarihlere denk düşmektedir. Tanzimat reformlarıyla başlayan ve Kanun-i Esasi ile kurumsal bir çerçeveye kavuşan anayasal gelişim süreci, II. Meşrutiyet döneminde siyasal temsil ve kamusal tartışma açısından önemli deneyimler üretmiş olsa da çok partili rekabet ve istikrarlı iktidar-muhalefet ilişkilerinin kalıcı bir nitelik kazanması mümkün olmamıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında demokratik ilke ve anayasal haklara ilişkin düzenlemeler normatif düzlemde varlığını sürdürmekle birlikte, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nun dönemin olağanüstü koşullarının etkisiyle kuvvetler ayrılığı ilkesine sınırlı yer vermesi ve yasama faaliyetlerinin anayasal denetim mekanizmalarından yoksun olması, demokratik işleyişin kurumsallaşmasını güçleştirmiştir. Bu durum, siyasal iktidarın hızlı karar alma ve

rejimi koruma amacıyla yasama süreçlerini daha merkezi bir biçimde yürütmesine imkân tanımış; dolayısıyla demokratik rekabetin gelişimi belirli ölçüde sınırlı kalmıştır. 1946 yılında Demokrat Parti'nin (DP) kurulmasıyla birlikte Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ilk kez süreklilik taşıyan bir muhalefetle karşılaşmış ve böylece Türk siyasal hayatında tek parti döneminin sona erdiği yeni bir evreye geçilmiştir.

DP'nin kuruluşuyla birlikte şekillenen iktidar–muhalefet ilişkileri, yalnızca siyasal partiler düzeyinde yaşanan bir rekabet olmaktan çıkarak akademi, basın ve sivil toplum alanlarında da belirgin bir kutuplaşma yaratmıştır. Bu süreçte, CHP'ye yakın olarak konumlanan bürokratik ve entelektüel elitlere karşı, liberal düşünce etrafında örgütlenen sivil muhalif girişimlerin görünürlüğü artmıştır. Söz konusu oluşumlar arasında Ali Fuat Başgil ve Ahmet Emin Yalman tarafından 1 Ekim 1947'de kurulan Hür Fikirleri Yayma Cemiyeti öne çıkmaktadır. Cemiyet, 1947 tarihli beyannamesinde doğrudan parti siyasetine katılmayı amaçlamadığını; akademik yayınlar, konferanslar ve entelektüel faaliyetler yoluyla fikir üretimini teşvik etmeyi hedeflediğini belirtmiştir (Hür Fikirleri Yayma Cemiyeti, 1947: 3). Beyannameye devletin toplumsal düzenin korunmasına hizmet eden bir araç olduğu vurgulanarak, bireysel hak ve özgürlüklerin devlet otoritesi karşısında korunması gerektiği savunulmuştur (Hür Fikirleri Yayma Cemiyeti, 1947: 6). Bu yaklaşım, dönemin CHP yönetimine atfedilen devlet merkezli siyaset anlayışına yönelik dolaylı bir eleştiri olarak değerlendirilebilir. Nitekim Başgil, demokratik bir sistemin kurumsallaşabilmesi için kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkin biçimde işletilmesi gerektiğini ileri sürmüştü; CHP döneminde bu ilkenin yeterince uygulanmadığını iddia ederek yönetim tarzını “Meclis Hükümeti” yerine “Şef Hükümeti” kavramıyla açıklamıştır (Başgil, 2006: 105–106). Başgil'in hukukçu kimliğiyle dile getirdiği bu eleştiriler, demokrasi, insan hakları, anayasal düzen ve kuvvetler ayrılığı tartışmalarını merkezine almakta; aynı zamanda DP'nin gündeme taşıdığı antidemokratik düzenlemelerin kaldırılması yönündeki söylemlerle paralellik göstermektedir.

DP, kuruluş yıllarından itibaren muhalefet partisi olarak CHP'ye karşı sert söylemlerden kaçınmamış, olabildiğine eleştirmiştir. DP'nin CHP'ye yönelik öne çıkan eleştirilerinden biri de CHP'nin ülkeyi eski günlerden kalan antidemokratik yasalarla yönettiği söylemleri olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında, devletin içerisinde bulunduğu zorlu şartlar, devletin varlığı, rejimin ve inkılapların bekası gibi endişeler bazen demokrasi kavramıyla uyuşmayan birtakım yasaları ve buna bağlı uygulamaları beraberinde getirmiştir. Benzer bir diğer durum ise II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle yaşanmış ve bir devlet refleksi olarak antidemokratik olsa da olağanüstü tedbirler alınmasını elzem kılmıştır. Kendi dönemi açısından izahı mümkün olabilecek bu durumun söz konusu olağanüstü şartların ortadan kalkmasına rağmen devam ettirilmesi, farklı kesimlerde çeşitli tepkilere neden olmuştur. Çok partili hayata geçilmesi ile bu tepkiler kısık ve bireysel sesler olmaktan çıkıp siyasi argümanlara dönüşmüştür. DP, Türk hukuk

sisteminde vatandaşın yaşam alanını kısıtlayarak iktidarın elini güçlendiren bazı demokratik olmayan yasaların mevcut olduğunu ve bu durumun milli iradenin göz ardı edilmesine yol açtığını iddia etmiştir. Bununla birlikte iktidara gelmeleri durumunda “antidemokratik yasalar” olarak nitelendirdikleri bu yasaların tek tek belirlenerek kaldırılacağını vadetmiş ve bu söylem DP propagandalarının güçlü yanını oluşturmuştur. Öyle ki dönemin siyasetçilerinden CHP Trabzon Milletvekili Cemal Reşit Eyüpoğlu’nun “...1945-1950 arasında, antidemokratik kanunlar meselesi muhalefet ve iktidar partileri arasında büyük millî bir dava haline getirilmişti...” sözleri, DP’nin söz konusu mevzuu CHP karşısında önemli bir propaganda aracı haline getirdiğini göstermektedir (TBMM TD, B. 72, O.1: 24.04.1953). Ancak DP’nin, 27 yılda oluşan ve kemikleşen sistem içerisinde antidemokratik olarak nitelenen bu yasaları bir anda kaldırması kolay bir iş olmayacaktır. Bu durumun güçlüğü dönemin aydınları tarafından da fark edilmiş ve dönemin önde gelen isimlerinden Adnan Adıvar, 12 Temmuz 1949 tarihinde Akşam gazetesinde konuya ilişkin bir yazı kaleme almıştır (Akşam Gazetesi, 12.07.1949:1). Adıvar, büyük bir hürriyet ortamında kurulan TBMM’nin ardından Cumhuriyet dönemine geçildikten sonra oluşan tek parti iktidarının “her istediğini yapabilmek adına kanunlar çıkararak” meydana getirdiği otokratik yapıyı eleştirmekte ve böylesi bir siyasi vaziyet sonrasında ortaya çıkan çok partili demokrasi ortamında bir anda her şeyin düzelmesini beklemenin yersiz olacağını belirtmektedir. Bu nedenle ne sürekli geçmişi yad ederek sızlanmanın ne de mevcut olan antidemokratik uygulamaları haklı göstermek amacıyla “millet henüz demokrasiye liyakat kazanmamıştır” diyerek kendini haklı göstermenin doğru olmadığını belirtmektedir. Bu bağlamda DP’yi isim vermeden göreve çağırmakta ve sabırla çalışmaya davet etmektedir.

DP’nin kuruluşundan kısa bir süre sonra gerçekleştirdiği 7 Ocak 1947 tarihli Birinci Büyük Kongre’de kabul edilen “Hürriyet Misakı” adlı belgede, başta basın özgürlüğü olmak üzere toplum hayatını kısıtlayan antidemokratik yasaların kaldırılması meselesine yer verilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivleri (BCA), 30.10.65.406.16). DP’nin demokrasiye vurgu yapan bu sözleri uluslararası basında da yankılar uyandırmış ve 10 Ocak 1947 tarihli San Francisco Chronicle gazetesi, DP’nin bu eleştirilerini haber yaparak geniş kitlelere duyurmuştur¹. Esasen DP’nin antidemokratik yasaların kaldırılmasına ihtiyaç olduğu vurgusunun altında yatan temel neden olarak CHP’nin mevcut yasaların kendilerine verdiği güç ile DP’lileri sindirmeye çalıştığı tezi ileri sürülmektedir. Buna göre 23 Temmuz 1947 tarihinde düzenlenen kongrede Menderes, yaptığı konuşmada parti ziyaretleri sırasında elektriklerin bilinçli olarak kesildiği, taşrada DP’li oldukları tespit edilen

¹ Gazetede ki yer alan yazıda Bayar’ın Polis ve Matbuat Kanunu’nun derhal kaldırılmasını, Cumhurbaşkanı’nın siyasi partilerden bağımsız hareket etmesini ve Seçim Kanunu’nun ise değişmesi gerektiğini aksi takdirde Türkiye’de demokrasiden bahsedilemeyeceğini ifade etmişlerdir (San Francisco Chronicle: 10.01.1947; Dışişleri Bakanlığı Türk Diplomatik Arşivi (TDA), 23597/102733/16).

vatandaşlara yönelik baskıların arttığı ve hak mahrumiyetlerinin yaşatıldığı gibi birçok gerekçeyi sıralamakta ve bunun nedenini de antidemokratik yasalara bağlamaktadır (BCA, 30.10/65.406.16). Buna karşın CHP'nin genel tutumu ise DP'nin iktidara karşı halkı zehirleyen tahrik edici sözler sarfederek kışkırtma politikası yürüttüğü iddiasından ibarettir (BCA. 490.1.0.0/7.35.5). Bu kapsamda Günaltay Hükümeti, 27 Haziran 1949 tarihinde yaptığı açıklamada “...*Hükümet son zamanlarda Demokrat Parti tarafından yaratılmak istenen tedhiş havasından vatandaşlarımızın endişe etmemelerini ve her derecedeki vazifelilerin ürkmeyeceklerinden emin olmalarını tavsiye eder...*” ifadesiyle DP'nin kullandığı dil ve üslubun halk üzerinde korku yaratmaya yönelik olduğunu beyan etmektedir. Açıklamada ayrıca “...*kin ve nifak havası içinde ve kardeş kavgalarıyla vatanın iç ve dış selametini tehlikeye düşürecek ve nihayet rejimimizi bir diktatörlüğe götürecek hareketlere hükümet bütün vasıtalarıyla karşı koymak kararındadır...*” sözlerine yer verilerek DP, halkı anarşizme sürükleyen bölücü bir siyasi harekete benzetilmiştir (Ulus Gazetesi, 28 Haziran 1949). CHP'ye yakın basın organlarının da DP'ye yönelik benzer bir tutum içerisinde olduğu göze çarpan bilgiler arasında yer almaktadır². DP'li Celal Bayar ise CHP'nin ileri sürdüğü söz konusu iddiaları yersiz bulmakla beraber tek parti iktidarının devamı için kurguladığı bir atmosfer olarak nitelemiştir (BCA 30.1.0.0/ 40.241.16).

DP'li yetkililer meriyette olan yasalar içerisinde yer alan antidemokratik hükümlerin tespit edilerek yeniden düzenleneceğini bir vaat olarak parti programlarında, çeşitli mitinglerde ve basın açıklamalarında sıklıkla dile getirmişlerdir. Nitekim DP'nin parti programının 6. Maddesinde “*Partimiz insan haysiyetine ve bu haysiyetin ancak insanlık ana haklarının teminat altında bulunmasıyla korunabileceğine inanır ve bütün devlet mevzuatında bu prensibe aykırı hükümler bulunmamasına dikkat etmeği başlıca vazifesi sayar*” (DP, 1946: 2-3) ifadeleri, bu durumu demokratik bir zaruret olarak gördüklerine işaret etmektedir. Bu noktada Menderes, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini koruyacak yasaların olmayışının CHP'nin tek parti iktidarına zemin hazırladığını gerekçe göstererek tek parti iktidarından kalan antidemokratik yasaların hepsinin ortadan kaldırılacağını ifade etmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi (TD, Birleşim (B) 3, Oturum (O) 1, 29.05.1950: 30).

Bu çalışmanın amacı, DP'nin kuruluşu ile gündeme gelen ve 1950'li yıllarda masaya yatırılan antidemokratik yasaların kaldırılması meselesini irdeleyerek dönemin hukuk, anayasa ve bireysel özgürlük anlayışını ortaya koymaktır. Bununla beraber İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan küresel değişimler ile Türkiye özelinde yaşanan iktidar değişiminin söz konusu

² 28 Haziran 1948 tarihli Ulus Gazetesi'nin birinci sayfasında yer alan “Meydan Demokrasisi” başlıklı isimsiz yazının son paragrafında şu sözler yer almaktadır: “*Demokrat Parti şunu bilmelidir ki, halkın ekseriyetini meydanlarda sandığımız ve kendimizi meydanların havasına kapırdığımız gün gideceğimiz yol, önce anarşi sonra da diktatörlüktür*”. Bkz. Ulus Gazetesi, Meydan Demokrasisi” 28.06.1948.

kavramlara ilişkin paradigma değişimini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda oluşan liberal ortamın önceki dönemlere ilişkin katı ve kontrolcü devlet anlayışından daha esnek bir yapıya geçişin olup olmadığının ortaya konulması çalışmanın amaçları arasındadır. Konuya ilişkin yapılan literatür taramasında DP dönemi demokrasi kavramı üzerine çokça çalışmanın olduğu ancak Cumhuriyet Arşivinde yer alan ve çalışmaya konu olan söz konusu arşiv belgelerinin daha önce bir çalışmaya dahil edilmediği görülmüştür. Bu nedenle, yeni belgeler ışığında dönemin demokrasi anlayışının yeniden ele alınması değerli bulunmuştur. Çalışma, nitel araştırma yöntemi çerçevesinde tasarlanmış olup tarihsel-betimsel araştırma desenine dayanmaktadır. Araştırmanın veri setini Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivleri, TBMM Tutanakları ve Resmî Gazete’de yer alan birincil belgeler oluşturmaktadır. Ayrıca dönemin süreli yayınlarından ve konuya ilişkin inceleme eserlerden yararlanılmıştır. Verilerin toplanması sürecinde doküman incelemesi yöntemi kullanılmış; elde edilen belgeler kronolojik ve tematik olarak sınıflandırılmıştır. Veri analizinde nitel doküman analizi tekniği benimsenmiş, metinler bağlamsal bütünlük içerisinde değerlendirilerek araştırma soruları doğrultusunda yorumlanmıştır.

Antidemokratik Kanunları Tarama Komisyonu’nun Kuruluşu

Antidemokratik yasalar meselesi, DP’nin iktidara gelmesiyle birlikte gündemden düşmeyen bir mesele olmuş ve gerek DP’li ve gerekse diğer partili milletvekillerinin dikkatle takip ettiği bir konu haline gelmiştir. Bu bağlamda antidemokratik yasalar meselesi, Menderes Hükümeti kurulduktan iki ay sonra Seyhan Milletvekili Sinan Tekelioğlu tarafından dillendirilmiş ve DP’nin antidemokratik olan kanunları kaldırması gerektiği vurgusu yapılmıştır (TBMM TD, B. 9, O.1: 16.06.1950). 2 Nisan 1951 tarihinde yapılan meclis görüşmelerinde CHP adına söz alan Trabzon Milletvekili ve Grup Başkan Vekili Faik Barutçu, konuya ilişkin olarak; Menderes’in benzer cümleleri kurup icraata geçemediğini, ceza kanunu ve matbuat kanununa³ ilişkin olarak da herhangi bir düzenleme yapılmadığını belirtmiştir. Barutçu: “*İktidardaki dostlarımızın muhalefette iken beş sene mütemadiyen şikâyet ettikleri antidemokratik hükümler en esash kanunlarımızda itibarını muhafaza eden mütalâalar halinde hâlâ yaşamaktadır*” sözleriyle Menderes’i eleştirmiştir. Barutçu “*...eski faşist İtalyan kanunundan alınan hükümleri bir hamlede tasfiye edip onların boşluklarını gerçek demokrasilerde tatbik edilen prensiplere dayanan yeni hükümlerle doldurmak beklenirdi...*” (TBMM TD, B. 59, O.1: 02.04.1951) ifadesiyle dozu daha da arttırmıştır. Barutçu, iktidarı eleştirirken söz konusu antidemokratik

³ Türkiye sınırlarında neşredilen basılı kitap, dergi ve gazete gibi matbu eserlerin nasıl ve ne şekilde basılacağını ihtiva eden ve sınırlandıran 1931 yılında çıkarılan kanun olup bu kanunun 50. maddesi gereği basına sansür getirilmiş ve bazı yayın organları kapatılmıştır. Bkz. Resmî Gazete, “Matbuat Kanunu”, Sayı:1881, 30.07.1931.

kanunların kendi iktidarları döneminde de var olduğuna ve bu kanunları değiştirebilecek güce sahipken neden değiştirmediklerine değinmediği gözlemlenmektedir. Ayrıca söz alan Kırşehir Milletvekili Osman Bölükbaşı ise Barutçu ile benzer bir şekilde DP'ye ve Menderes'e yüklenerek, DP'nin on aylık ilk iktidarında konuya ilişkin hemen hiçbir şey yapmadığını, bilakis idare cihazını halkın iradesine vermek yerine iktidara kul köle yaptığını iddia etmiştir. Bölükbaşı, konuya ilişkin olarak Menderes'in 1949 yılında çıkarılan "İller Kanunu" konusunda dile getirdiği itirazları hatırlatarak iktidara geldikten sonra konuya ilişkin hiçbir düzenleme yapmadığını ifade etmiştir (TBMM TD, B. 59, O.1: 02.04.1951). Menderes ise Barutçu'nun ve bazı DP'li vekillerin de konuya ilişkin bir adım atılmadığı ve eski düzenin devam ettirildiği eleştirilerine cevaben; ceza kanununa ilişkin çok sayıda çalışma yapıldığını belirtmiş ve devlet memurlarının iş güvencesi konusunda da gerekli hassasiyetin gösterildiğini ifade etmiştir. Bununla birlikte söz konusu antidemokratik kanunları tespit etmek ve değiştirmek amacıyla Adalet Bakanlığı uhdesinde kurulan bir komisyonun yanı sıra TBMM DP grubu üyelerinden oluşan ayrıca bir komisyonun da kurulması ile çalışmalara başladıklarını dile getirmiştir (TBMM TD, B. 59, O.1: 02.04.1951). Menderes, verdiği cevapla konuya kayıtsız kalınmadığını ve sürecin hassasiyetle takip edildiğini belirtmiştir.

Komisyonun Teşkili

DP'nin konuya ilişkin attığı ilk somut adım, antidemokratik yasaları tespit edecek bir komisyonun kurulması olmuştur. Bu amaçla 3 Mart 1951 tarihinde "Antidemokratik Kanunları Tarama Komisyonu" adı altında TBMM üyelerinden oluşan bir komisyonun kurulması kararlaştırılmıştır DP Kırklareli Milletvekili Faik Üstün başkanlığında oluşturulan komisyon üyeleri şu şekildedir (BCA, 30.1.0.0/44.259.5):

TBMM Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu

İsim	Görev Alanı
Faik Üstün -Kırklareli Milletvekili	Komisyon Başkanı
Hamit Şevket İnce -Ankara Milletvekili	Adalet Bakanlığı
Ali Rifat Alabay- Konya	Çalışma Bakanlığı
Raif Aybar – Bursa Milletvekili	Maliye Bakanlığı
Hadi Uzer - Samsun Milletvekili	Ticaret Bakanlığı
Rifat Üçten – Sivas Milletvekili	
Baha Koldaş – Sivas Milletvekili	İçişleri Bakanlığı
Necdet Yılmaz - Bursa Milletvekili	
Osman Şevki Çiçekdağ - Ankara Milletvekili	Milli Savunma Bakanlığı
Muammer Obuz - Konya Milletvekili	Tarım Bakanlığı

Hidayet Aydın - Konya Milletvekili	Milli Eğitim Bakanlığı
Muhlis Tümay - Manisa Milletvekili Niyazi Ünal Alıcı – Yozgat Milletvekili	Ticaret Bakanlığı
Müfit Erkoyuncu – Balıkesir Milletvekili	Bayındırlık Bakanlığı
Kemal Yürükoğlu- Gümüşhane Milletvekili	Ulaştırma Bakanlığı
Mehmet Enginün- Edirne Milletvekili	İşletmeler Bakanlığı
Muzaffer Önal – Tokat Milletvekili	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı

Bu isimlerin dışında komisyona destek vermeleri için İstanbul Milletvekili ve aynı zamanda DP Grup Başkan Vekili olan Fuat Hulusi Demirelli öncülüğünde bakanlıklarda görev yapan bürokratlardan ve hukuk profesörlerinden oluşan ekibin de bilimsel ve teknik açıdan sürece destek vermesi istenmiştir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5; BCA, 30.1.0.0/44.259.5). İlk etapta tüm komisyon üyelerinin birlikte çalışması kararlaştırılmış iken 28.06.1951 tarihinde Başbakanlığın Demirelli’ye gönderdiği yazıda TBMM üyesi vekillerin sözü konusu komisyondan bağımsız bir şekilde çalışacağı bildirilmiş ve bu nedenle kendisinin bakanlıkların görevlendirdiği bürokratlar ile İstanbul ve Ankara Üniversitelerinde görev yapan hukuk profesörlerinden oluşan komisyonla ayrıca çalışmalara devam etmeleri istenmiştir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5). Demirelli ve ekibi 4 Haziran 1951 tarihinde İçişleri Bakanlığı’nın kütüphanesinde ilk toplantılarını gerçekleştirmiş olup toplantıya katılan komisyon üyelerinin isimleri şu şekildedir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

Raporu Hazırlayan Komisyon Üyeleri

İsim	Görev Yeri
Prof. Dr. Sühayp Derbil (Komisyon Başkanı)	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Mehmet Akın	İşletmeler Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Kemal Aral	İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri
İsmail Vehbi Berk	İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Müşaviri
Gafur Soylu (Vali)	İçişleri Bakanlığı Merkez Valisi
Asım Türel (Vali)	İçişleri Bakanlığı Merkez Valisi
Cemal Babaç	İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Müşaviri
İhsan Arar	Ulaştırma Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Arif Demirer	Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı
Amil Artus	Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Umum Müdürü

Niyazi Karkazan	Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Umum Müdür Baş Muavini
İhsan Köknel	Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Umum Müdürü
Reşat Tesal	Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Umum Müdür Muavini
Cevdet Özden (Yargıç)	Adalet Bakanlığı
Abdullah Üner (Yargıç)	Adalet Bakanlığı
Dr. Ferit Ayiter	Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Reşit Kayalı	Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı Hukuk Müşaviri
İsmail Hakkı Ülgen	Millî Eğitim Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Halil İbrahim Buharalı	Gümrük ve Tekel Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Tevfik Çaydan	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Yaşar Çıkla	Millî Savunma Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Muhittin Denizci	Bayındırlık Bakanlığı Hukuk Müşaviri
M. Osman Dostel	Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Hikmet Geray	Çalışma Bakanlığı Araştırma Kurulu Üyesi
Avni Givda	Tarım Bakanlığı Hukuk Müşaviri
Prof. Dr. Hıfzı Timur	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Recai Okandan	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Sulhi Dönmezer	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Faruk Eren	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Avni Göktürk	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Tüm bakanlıkların en az bir kişiyle temsil edildiği ve otuz kişiden oluşan komisyona Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden Prof. Dr. Sühayp Derbil başkanlık etmiştir. Komisyonun hazırladığı nihai raporda Hulusi Demirelli'nin imzasının bulunmadığı, kendisinin komisyonda aktif görev almak yerine komisyon çalışmalarını takip ederek ilgili makamlara malumat verdiği anlaşılmaktadır. Komisyon üyelerinin bürokratlardan ve akademisyenlerden oluşması, komisyona ilmi bir hüviyet kazandırmasının yanı sıra meseleye ciddiyle yaklaşıldığını göstermektedir.

Antidemokratik Kanunları Tarama Komisyonu’nun Raporu

4 Haziran 1951 tarihinde çalışmalarına başlayan komisyon, yaklaşık 8 ay süren çalışmalarını 2 Şubat 1952 tarihinde tamamlayarak 27 sayfalık bir rapor halinde yetkililere sunmuştur. Raporun giriş kısmında komisyonun oluşturulması ve yapılan çalışmalarda izlenen yöntem ve kıstaslar hakkında çerçeve halinde genel bilgiler sunulduktan sonra meriyette olan yasalar, konularına göre ayrı ayrı ele alınmış ve içerisinde antidemokratik olduğu kanaatine varılan kanun maddeleri belirlenerek kaldırılması veya yeniden düzenlenmesi tavsiye olunmuştur. Bununla birlikte Türk hukuk sisteminde olmayan ancak demokratik sistemlerde olması zaruret arz eden bazı hükümlerin de eklenmesi gerektiği kanaatine varılmış ve tüm bu düzenleme teklifleri raporlaştırılarak ilgili makamlara iletilmiştir.

Komisyonun Temel İlke ve Çalışma Prensipleri

Komisyon raporunda hafta içi sabah ve öğleden sonra olmak üzere tam gün çalışıldığı belirtilmiş olup toplantının ilk evresi olarak belirtilen 4-12 Haziran 1952 tarihleri arasında komisyonun izleyeceği esas ve usuller üzerinde yoğunlaştığı aktarılmıştır. Komisyonunda ilk olarak söz konusu yasaların tespitinde ölçü ve kıstasın belirlenmesi ve komisyonun çalışma prensiplerine ilişkin müzakereler yapılmıştır. Komisyon, “*siyasi hakları, amme haklarını ve insan haklarını lüzumsuz yere sınırlandıran veya kaldıran hükümleri ihtiva eden yasalar antidemokratik yasalardır*” ilkesini kabul ederek bu kapsama giren yasaları antidemokratik olarak nitelendirmiştir. Ardından yukarıdaki ifade de yer alan “lüzumsuz” kelimesine bir açıklama getirilerek kanunların sınırlarının ne olacağı konusunda bir izahat yapılmıştır. Buna göre (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

Bu lüzum:

- a) *Hukuk-u müsterekçe kabul edilen sınırlar*
- b) *Türk Cemiyetinin bekasını ve onu muasır medeniyet seviyesine ulaştırılmasını sağlayan hükümlerle taayün eder*

Komisyonun çizdiği bu çerçeveye göre mevcut kanunların; dünya genelinde kabul gören temel yasalarla uyumlu ve Türk milletini çağdaş medeniyetler seviyesine taşıyacak hükümlerle ortaya çıkacağından bahsedilmektedir. Böylelikle komisyon bireyin ve toplumun sahip olduğu hakları gereksiz yere sınırlandıran kanunların antidemokratik olduğu hükmüne vararak kaldırılması ya da değiştirilmesi gerektiği prensibine varmıştır. Bunun yanı sıra bireye ve topluma verilecek hakların evrensel hukuk ilkeleri ve çağdaş medeniyetlerin sahip olduğu haklar ile uyum içerisinde olması gerektiğinin de altını çizerek bir çerçeve oluşturmuştur. Komisyon üyeleri, çalışmalarında yöntem olarak ilk önce tüm kanunların hep birlikte gözden geçirilmesini gündeme getirmiş ancak bu yöntemin hayli zaman alacak olması nedeniyle bu

karardan vazgeçmişlerdir. Daha sonra üyelerin uzmanlık alanlarına göre bir iş bölümü yapılması ve kanunların muhteviyatına göre belirli başlıklar belirlenerek bu minvalde kurulacak alt komisyonlar tarafından incelenmesi kararlaştırılmıştır. Buna göre komisyonda yer alan üyelerin uzmanlık alanlarına göre alt komisyonlara bölünmesi ve kendi alanlarını ilgilendiren kanunlar hakkında rapor düzenleyerek üst komisyona getirmesi ve nihai kararın üst komisyon tarafından verilmesi uygun görülmüştür.

Komisyon, yapacakları çalışmalarda uyulacak temel prensipleri ve izlenecek yöntemi belirledikten sonra yukarıda zikredilen “*siyasi hakları, amme haklarını ve insan haklarını lüzumsuz yere sınırlandıran veya kaldıran hükümleri ihtiva eden yasalar antidemokratik yasalardır*” ifadesinde yer alan “*hak*” kavramlarının ne olduğuna dair temel bir çerçeve çizmek adına bu kavramları ve sınırlarını ihtiva eden kısa bir izahat yapma gereği duymuştur. Buna göre⁴ (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

a) “Siyasi Haklar: Vatandaşların, devletin ve muhtelif siyasi ve idari organların kuruluş ve faaliyetine iştirak eylemek haklarıdır. Başka bir deyişle, siyasi haklar muhtelif siyasi ve idari organları intihap etmek veya bunlara seçilebilmek haklarıdır. Ammeye müteallik vazife ve fonksiyonları icra hakkı da siyasi haklar cümlesindedir.

Yukarıdaki tarife mevzubahis siyasi ve idari organlar tabirinden sadece siyasi ve idari meclisleri anlamak doğru olmaz; yani mevzubahis olan sadece teşrii veya mesela beledi heyetler değildir. Fakat, ticaret, ziraat ve sanayi odaları ile faaliyetine ancak seçim ile iştirak olunabilecek amme müesseselerini de bu cümleden saymak lazımdır. Seçmek veya seçilebilmek keyfiyeti siyasi hakların başta gelen hususiyetini teşkil eylemekle beraber; bu bir hakkın siyasi olup olmadığını tayin bakımından yegâne unsur değildir. Siyasi hak, amme hizmetlerini ifa, ammeye müteallik vazife ve fonksiyonları icra edebilmek, bunların ifa ve icrasına iştirak edebilmek suretinde tecelli eylediği hallerde tayin yolu da hakkın ifası için bir şart olabilmektedir. Siyasi hakları, özü itibariyle cemiyetin siyasi teşkilatına taalluk eylemesi ve vatandaşların devlet işlerine katılmasını sağlaması bakımından sadece vatandaşlara tahsis olunmuşlardır ve olunmaları lazımdır. Siyasi hakların bilhassa temsili rejimlerde eylediği bu büyük ehemmiyet, bunları istimal edeceklerde muayyen bir olgunluğun teşekkül eylemiş bulunmasını zaruri saydığı için bu hakları istimal edecek

⁴ Rapor metninin bu kısmı önemli olduğu düşünülen izahatlar ve yorumlar içerdiğinden başta tarih, hukuk ve kamu yönetimi alanları olmak üzere olmak diğer alanlarda çalışan bilim insanlarının literatürde bu bilgilere ulaşabilmesi, ilgili dönem ile kendi dönemi arasında kıyas yapabilmesi ve dönemin hukukçularının konuya ilişkin bakış açılarını yakalayabilmesi açısından olduğu haliyle verilmiştir.

vatandaşların muayyen ehliyet şartlarını haiz bulunmaları şart sayılmıştır.”

b) “Amme Hakları: Amme Hakları veya umumen kullanılan bir tabir ile amme hürriyetleri tabirinden devletin mevzuatı ile ülkesi üzerinde bulunan şahıslara müsavi şekilde tanınmış bulunduğu ferdi hürriyet haklarını anlamak lazımdır. Çalışma hürriyeti, vicdan hürriyeti, ticaret ve sanayi hürriyeti, içtima, cemiyet kurma hürriyeti, fikir hürriyeti, matbuat hürriyeti, tedris hürriyeti gibi. Bu haklar siyasi haklardan farklı olarak her türlü siyasi teşkilat fikrinden müstakilen, fertlere tanınmış olan hürriyetlerden ibarettir. Ve bu vasıfları itibariyle “Devletler Hususi Hukuku Prensipleri” bakımından vatandaşlar için olduğu kadar yabancılar için de kabul edilmişlerdir. Fakat bugün hemen hemen her devlette amme hakları istimali bakımından ecnebiler için vatandaşlara nazaran bazı tahditler konulmaktadır. Mesela çalışma hürriyeti bakımından vatandaş için mevcut olan imkanlarla yabancılar tanınmış bulunan imkanlar arasında geniş farklar mevcut bulunmaktadır. Verilen izahlardan da anlaşılacağı veçhiyle, siyasi haklar ehemmiyet itibariyle amme haklarına üstün bulunmaktadır; bununla beraber öyle bir takım amme hakları vardır ki bunlar olmaksızın asıl ve hakiki siyasi haklar mevcut bulunamayacağı veya istimal edilemeyeceği için bunlar da siyasi haklar kadar ehemmiyet arz ederler. Vicdan hürriyeti, içtima hürriyeti, söz hürriyeti, matbuat hürriyeti gibi. Türk Anayasasının beşinci bölümünün başlığı “Türklerin Kamu Hakları” ise de bu bölümde bazı siyasi haklar da yer almış bulunmaktadır. Türk Ceza Kanunu da siyasi haklar ile amme haklarını ikinci kitabının birinci babında toplamış ve himaye bakımından bu hakları aynı mahiyette telakki eylemiştir.”

c) İnsan Hakları: Komisyon tarafından kabul edilen formüle belirtildiği üzere, insan haklarını tahdit eden veya kaldıran hükümler, antidemokratiktir. Ancak lüzumu halinde bu haklar tahdit edilebilir veya kaldırılabilir. Komisyon da müzakere olduğu gibi mesele insan haklarını tayin ve tespitten ziyade bunların lüzumu halinde tahdidi mevzubahis olduğunda bu lüzumun objektif ölçüsünü tayindir. Objektif ölçüsünün kaynağı, iktidarda kalmak endişesi değil, milli menfaatlerdir. Ancak bugünün amme hukuku ve devletler hukuku prensipleri muvacehesinde mili mülahazalara dayanarak tespit olunacak olan tahdit ölçüsünün muasır Garp demokrasileri zihniyetine de uygun olması zaruridir. Türk milletinin bekası ve muasır medeniyet seviyesine ulaştırılması gereğinde alınacak tahdit tedbirleri, esasen insan hakları beyannamesinde de derpiş edilmiştir. Bu itibarla kabul edilmiş

formülü aydınlatmak maksadıyla evvela insan haklarına, Türk cemiyetinin bekasından anlaşılması icap eden hususlara ve en sonra da Türk milletini muasır medeniyet seviyesine ulaştırmak gayesi güden inkılap hükümlerinin ortaya koyduğu tahditlere temas etmek gerek.

Komisyunun mevcut kanunların demokratik olup olmadığına dair yaptıkları incelemelerde benimsemiş oldukları temel ilke ve prensiplerin ne olduğuna işaret eden bu açıklamalar, komisyona yöneltilebilecek eleştirilere en baştan verilmiş cevaplar olarak nitelendirilebilir. Bu noktada lüzumsuz yere insan haklarını sınırlandıran veya ortadan kaldıran düzenlemelerin antidemokratik olduğu izahatı yapılırken lüzumsuz kelimesinin kişiden kişiye değişebilecek bir kavram olarak telakki edileceğinden ötürü bu kelimenin de dayanacağı ilke ve prensipler de ayrıca izah edilerek gereksiz polemiklerin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Komisyon raporunda zikredilen, *“Bu itibarla kabul edilmiş formülü aydınlatmak maksadıyla evvela insan haklarına, Türk cemiyetinin bekasından anlaşılması icap eden hususlara ve en sonra da Türk milletini muasır medeniyet seviyesine ulaştırmak gayesi güden inkılap hükümlerinin ortaya koyduğu tahditlere temas etmek gerek”* ifadesinin ardından genişçe bir izahata yer verilmiştir. Öncelikle Türkiye’de insan hakları kavramının dayandığı anayasal ilkelere vurgu yapılmış, ardından uluslararası hukuka ve Türk hukuk sistemi üzerindeki bağlayıcılığı olan temel hak ve hürriyetlere değinilerek insan haklarını sınırlandırabilen bir unsur olarak değerlendirilebilecek *“Türk milletinin bekası”* meselesine açıklık getirilmiştir. Buna göre Türkiye’nin bekası, sahip olduğu iktisadi, siyasi ve toplumsal yapının korunmasına bağlanmaktadır. Uzun gayretler neticesinde elde edilen bu kazanımların muhafaza edilmesi yolunda alınmış tedbirlerin esasen Türk milletinin bekası gereği olduğu ifade edilmektedir. Vatandaşlara belirli yasalarla tanınmış olan fikir hürriyetinin de bir sınırı olacağı, zira fikir hürriyetine dayanarak toplumda faaliyete geçen bir hareketin başarılı olması durumunda ülkeye istibdadı getireceği açıkça belli olduğundan bu tarz fikirlere insan haklarını korumak gayesiyle müsaade edilmemesi gerektiği ifade edilmiştir. Ülkenin parçalanmaması ve başka ülkelerin boyunduruğuna girmemesi için her vatandaşın *“memleketin bekası çerçevesinde”* temel hak ve hürriyetlere sahip olması gerektiği ifade edilmekle birlikte, iktidarın veya basın organlarının memleket bekası adı altında kendi iktidarını güvence altına almak amacıyla aldıkları tedbirlerin memleket bekası olarak kabul edilemeyeceğinin de altı çizilmiştir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5).

Komisyon raporunda dikkat çeken bir diğer husus ise Türk milletinin muasır medeniyetler seviyesine ulaştırılması uğruna insan haklarının sınırlandırılması veya ortadan kaldırılması konusundaki gerekçeli değerlendirmeleri olmuştur. Bu bağlamda öncelikle Türk inkılabını oluşturan hareketleri ve bunları ayakta tutan yaptırımları, dar ve şekilci bir bakış açısıyla izah etmenin güç olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte hukuk sisteminin

toplumu demokratik bir yapıya götüren, toplumsal ahlakı, düzeni ve refahı sağlayan bir araç olduğu düşünüldüğünde Atatürk’ün yapmış olduğu inkılapların korunması adına düzenlenen yaptırımların, bir hukukçu tarafından kolaylıkla benimsenebileceği vurgulanmıştır (BCA, 30.1.0.0/49.290.5). Komisyon raporunda belirtilen bu düşüncelerin inkılapların yapıldığı dönemlerde yaşanan toplumsal ve siyasi krizlerin neticesinde getirilen olağanüstü hâl şartlarının insan haklarını kısıtlayan yönünün devletin bekası gereği göstermiş olduğu meşru bir refleks olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Zira raporda “...Eski bir zihniyetten ve yaşayış tarzından bir milleti ayırarak başka bir telakki manzumesine katmak, ancak bazı hürriyet takyitleri ile mümkün olabilir...” (BCA, 30.1.0.0/49.290.5) ifadesi bu anlayışa dayanak teşkil etmektedir. Ancak bu anlayışın geçerli olabilmesi için getirilen uygulamanın Türk toplumunu muasır medeniyet seviyesine taşıması gerekliliğidir ki komisyonun konuya ilişkin getirdiği misaller de oldukça ilginçtir. Zira komisyon o günlerin sıcak konularından olan ezanın Arapçaya çevrilmesi örneğini getirerek “...ezanın Türkçe olarak okunmasını müeyyide altına alan hüküm, kanaatimizce inkılap hükmü değildir. Çünkü caminin içinde okunanlara cami dışında okunanlar arasında bir tefrik yapmanın milletimizin muasır medeniyetler seviyesine ulaştırılması ile hiçbir münasebeti yoktur...” sözlerine yer verilmiş olup ayrıca “...ortaöğretimde muhtelit⁵ tedrisat yapmak inkılap hükmü ile ilgili değildir...” sözleriyle hükümetin gerek ezanın Arapçaya çevrilmesi gerekse İmam Hatip Ortaokulları’nı açmayı gündeme getirmesi meseleleri, bu konunun dışında tutmuştur (BCA, 30.1.0.0/49.290.5). Raporla devamla hükümetin çeşitli niteliklerde okullar açmasının bir gereklilik olabileceği ancak bunu bir zorunluluk olarak dayatması durumunda antidemokratik olarak nitelendirilebileceği belirtilmiştir⁶. Böylelikle oluşabilecek polemiklerin de önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Komisyon Tarafından Tespit Edilen Antidemokratik Yasalar

Komisyon, prensip ve temel ilkelerin belirlendiği toplantıların ardından tali komisyonlar halinde 5 Ekim 1951 tarihinde antidemokratik hükümleri tespit etmek amacıyla toplantılarına başlamış olup bu komisyonlardan gelen raporlar ana komisyon tarafından birbiriyle uyumlu hale getirilmiş ve 1 Şubat 1952

⁵ Karışık, karma.

⁶ İmam-Hatip Kursları olarak 1949 yılında CHP tarafından başlatılan dini eğitim kurumları, DP döneminde milli eğitim bünyesinde yer alacak İmam-Hatip Ortaokulları olarak hayata geçirilmiştir. Yapılan incelemelerde CHP ve DP arasında konuya ilişkin meclis tutanaklarına ve dönemin basınına yansıyan ciddi bir polemige rastlanmamış olsa da 1952 yılında bu okulların inkılapları reddeden bireyler barındırdığı iddia edilmiş ancak daha sonra yapılan ziyaretlerde durumun böyle olmadığına dair yazılar yazılmıştır. Bkz. Emiroğlu B. A. ve Uyanık N. (2018). Demokrat Parti Dönemi Din Eğitimi Bağlamında İmam-Hatip Okulları. Tarihin Peşinde Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 18(18), 53 – 69; Akşam Gazetesi, “Eski Talebe-i Ulum Zümresi Yeniden Beliriyor”, 07.10.1952; Akşam Gazetesi, “İmam ve Hatip Okulunda Atatürk’ü Anma Töreni”, 12.11.1952.

tarhinde tamamlanarak hükümete teslim edilmiştir. Komisyon, 4 Haziran 1951 tarihi itibariyle yürürlüğe giren yasaları bu raporun dışında tuttuklarını belirtmiştir. Komisyonunda sadece zikredilen ilkelere aykırı görülen antidemokratik hükümlerin mi yoksa adalet, nesafet, eşitlik ve hakkaniyet gibi ilkelere uymayan hükümlerin de çalışmalara dahil edilip edilmeyeceği konusunda bir müzakere yapılmış ve netice olarak demokratik olup olmadığı konusunda tereddüt edilen ya da diğer hükümlerle uyum sağlamayan ve hakkaniyete uygun olmadığını düşündükleri hükümlerin de ana komisyonda görüşölmek üzere raporlaştırılması kararlaştırılmıştır. Bu nedenle rapor; “Antidemokratik Hükümler” ile “Hukuk Esaslarına Aykırı Hükümler” olmak üzere iki ana bölümden oluşmuştur (BCA, 30.1.0.0/49.290.5).

Antidemokratik Hükümler

Raporun bu kısmında yürürlükteki kanunlar içerisinde doğrudan antidemokratik olarak değerlendirilen kanunlar yer almıştır. İlk olarak bir kanunun neden antidemokratik olabileceği hususuna değinilmiştir. Buna göre Cumhuriyet Dönemi hukuk sisteminde bu tarz antidemokratik hükümlerin bulunmasının temel sebebi, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir inkılap hareketi üzerine inşa edilmiş olmasına bağlanmıştır. Bu bakımdan devletin, inkılapların devamlılığını sağlamak üzere birtakım tedbirler alması doğal karşılanmıştır. Komisyon, antidemokratik olarak nitelenen kanunları ortaya çıkışları bağlamında iki ana grupta toplamıştır. Buna göre ilk olarak devletin devamlılığını sağlamak amacıyla çıkarılan kanunlar, ikinci olarak da durum ve şartlara göre icap eden istisnalar olarak meydana getirilen kanunlar olarak sınıflandırılmıştır. Buna göre bu yasalar ilk etapta bir zaruret haliyle ortaya çıksa da söz konusu zaruret hallerinin ve istisnai durumların ortadan kalkmasına rağmen söz konusu kanunların meriyette olmasının yanlış bir durum olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda, geçmişte olağanüstü şartlar gereği çıkarılan ve aslında sadece o döneme hitap eden bazı yasaların sonraki dönemlerde kaldırılmak yerine daha da genişletilerek iktidarlara oldukça geniş yetkiler tanınmasının demokrasiyle uyuşmayan bir durum olduğu ifade edilmiştir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5). Bu noktada dönemin konjonktürü göz önüne alınacak olursa CHP iktidarı döneminde böylesi bir açıklama yapmanın zorluğu anlaşılacakla birlikte DP'nin iktidara gelişiyle başlayan liberal rüzgarların iktisadi mahiyetin dışına çıkarak siyasi ve toplumsal alana da sirayet ettiği ve komisyonun da bu değişim rüzgarlarından etkilenerek kendilerini rahatça ifade ettikleri anlaşılmaktadır.

Komisyon üyeleri, hukuk sisteminde yer alan bazı antidemokratik hükümlerin doğrudan kaldırılması gerektiği, bazılarının ise yeni bir düzenlemeyle daha demokratik bir yapıya dönüştürölmesi gerektiği kanaatine ulaşmıştır. Bu prensip gereği rapor; “İlga Edilmesi Gereken Hükümler” ile “Tadil Edilmesi Gereken Hükümler” olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır. Bununla birlikte yapılan incelemeler esnasında demokratik sistemlerde olması gereken ancak Türk hukuk sisteminde bulunmayan hükümler olduğu fark edilmiş ve üçüncü olarak “Doldurulması Gereken Boşluklar” başlığıyla bu konuyu ayrı

bir bölümde ele almışlardır. Komisyon raporda yapılan sıralamanın kanunların önemine göre değil, yer aldıkları kanun maddelerinin tarih ve sıra numaralarına göre sıralandığını belirtmiştir.

İlga Edilmesi Gereken Hükümler

Raporun bu bölümünde komisyon çalışmaları neticesinde yürürlükte olan kanunlar içerisinde antidemokratik olduğu düşünülen maddeler belirlenerek doğrudan kaldırılması tavsiye edilmiştir. Bu bağlamda komisyonun belirlemiş olduğu ilgili kanun maddeleri raporda geçtiği haliyle verilmiş olup şu şekildedir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

- 1) 05.08.1325 tarihli *Tahsili Emval Kanunu'nun 17. maddesinde vergi borcu için hapis cezası derpiş eden hüküm;*
- 2) 14.08.1330 tarihli *Nüfus Kanunu'nun 3. maddesinde Müslüman Vatandaşlarla gayrimüslim vatandaşlar arasında eşitsiz muamele derpiş eden ve vatandaşların inançları ile devletin resmen ilgilenmesini amir bulunan "Müslümanların dinini ve gayrimüslim ahalinin din ve mezhebi ile hangi cemaate mensup olduğu İbaresini;*
- 3) 25.11.1336 tarih ve 55 sayılı *Düğünlerde Men'i İsrافات Kanunu;*
- 4) 18.10.1339 tarih ve 356 sayılı *İzale-i Şekavet Kanunu;*
- 5) 01.03.1926 tarih ve 765 sayılı *Türk Ceza Kanunu'nun:*
 - a) *Muaddel 159. maddesindeki Büyük Millet Meclisinin meşruiyeti hakkında suizanni davet edecek şekilde ibaresi;*
 - b) *161. maddesine eklenen ve harp esnasında tecziyesi derpiş edilen fiillerin sulh zamanında da cezalandırılmasını amir bulunan son fıkra;*
- 6) 18.03.1926 tarih ve 788 sayılı *"Memurin Kanunu'nun:*
 - a) *4. maddesinin memurlar için ecnebilerle evli olmamak kaydını ihtiva eden ve ecnebilerle evlenen memurların müstaftı addedilmelerini amir bulunan "Z" fıkrası;*
 - b) *Kadın ve erkek vatandaşlar arasında eşitlik gözetilmesine engel olan 6. maddesi;*
 - c) *10. maddesinin "A" bendinde memurların sicillerine mezheplerinin de kayıt ve tescil edilmesini amir bulunan "Mezhebi" kelimesi;*
 - d) *Memurların Türk olması açıkça belirtilmiş esaslı bir kanuni şart olmasına rağmen yine 10. maddesinin "A"*

- fıkrasında memurların milliyetlerinin de tescilini amir bulunan "Milliyeti kelimesi;*
- 7) 24.01.1927 tarih ve 964 sayılı Eczacılar ve Eczaneler hakkında kanunun;
 - a) Açılacak eczane sayısını şehir, kasaba veya köylerin nüfuslarına göre tahdit etmeyi amir bulunan 18, 19, 20, 21, 22,23 ve 24.maddeleri;
 - b) 49. maddesinin eczacıların 15 günden fazla müddetle eczanelerinden ayrılabilmeleri için Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından müsaade almasını amir bulunan 2. fıkrası;
 - 8) 23.05.1928 tarih ve 1312 sayılı "Türk Vatandaşlığı Kanununun 10. maddesinde, ecnebi bir memlekette mukim oldukları halde beş seneden fazla bir müddet Türk şehbenderhanelerinde⁷ kendilerini tescil ettirmemiş olan Türklerin vatandaşlıktan ıskatlarına yetki veren hüküm;
 - 9) 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun:
 - a) 53. maddesinde belediye meclisinin, feshini münhasıran İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun kararına bağlı tutan hüküm;
 - b) Müntahap belediye başkanları yerine mansup belediye başkanları ikame edilmesine yetki veren 94. maddesi;
 - c) İstanbul belediyesi ile İstanbul il özel idaresinin birleştirilmesini ve İstanbul belediye başkanlığının İstanbul Valisi tarafından ifa edilmesini amir bulunan 149,150,151, 152 ve 153. maddeleri;
 - 10) 07.01.1932 tarih ve 1918 sayılı "Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun" un;
 - a) 17.1.1940 tarih ve 3777 sayılı kanunla değiştirilen ve idare amirlerine hususi evlerle müstemilatında arana yaptırmak yetkisi veren 8. maddesi;
 - b) 58. maddesinin bazı, hallerde muhakemenin mutlak surette mevkufen yapılmasını amir bulunan fıkrası;
 - 11) 04.07.1934 tarih ve 2559 sayılı "Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun;

⁷ Konsolosluk anlamına gelmektedir.

- a) 2. maddesinin "B" bendinde polisler hakkında Memurin Kanununun 40. maddesi hükmünün cari olmamasını amir bulunan son fıkra;
 - b) 8. maddesinin "D" bendinde devletin siyasetine mazarratı dokunacak oyun oynatılan yerlerin kapatılmasına yetki veren "ve siyasetine" kelimeleri;
- 12) Askeri şahısların zat işlerine taalluk eden davalarının yargılanması işini yargıçlık teminatından mahrum bir heyete tevdi eden ve bazı hususlarda dava hakkını dahi selp eyleyen 30.5.1938 tarih ve 3410 sayılı "Askerlerin Zat İşlerine Taalluk Eden Davalarının Tetkik ve Muhakeme Usulü Hakkında Kanun";
- 13) 15.06.1938 tarih ve 3456 sayılı "Noter Kanununun
- a) 7. maddesine: Noter olmak için yabancı ile evli olmamak şartını amir bulunan "6." fıkra;
 - b) 67. maddesinde: Noter memuru olabilmek için yabancı ile evli olmamak şartını koyan "6." fıkra;
- 14) 27.06.1938 tarih ve 3499 sayılı "Avukatlık Kanunu'nun:
- a) Vazifelerinden ayrılan yargıç ve savcıların hizmet ettikleri mahkeme ve yerlerde ayrılma tarihinden itibaren iki yıl müddetle avukatlık etmekten meneden 7. maddesi;
 - b) Mevzuu irtica olan yahut milli vahdet ve şuurla telifi mümkün olmayan fiillere müteallik davaları deruhte etmeyi itiyat edenlerin meslekten çıkarılmalarını ve muhitteki temas ve faaliyetleri itibariyle muayyen bir baro bölgesi içinde avukatlık yapmaları tecviz edilmeyenlerin baro levhasından isimlerinin silinmelerini derpiş eden ve ilgililerin itiraz ve dava haklarını da kaldıran 117. maddesi;
- 15) 28.6.1938 tarih ve 3512 sayılı "Cemiyetler Kanununun:
- a) Devlet, hususi idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanların dernek kurmak hak ve hürriyetlerini tahdit eden 12. maddesi;
 - b) Zabıtaya cemiyetlerin merkez ve müesseselerine her zaman girmek yetkisini derpiş eden 29. maddesi

- 16) *Vatandaşlara beden terbiyesi mükellefiyeti tahmil, eden 29.6.1938 tarih ve 3550 sayılı "Beden terbiyesi Kanunu";*
- 17) *07.07.1939 tarih ve 3710 sayılı "Belediye İstimlak Kanunu'nun 7. maddesindeki bir takım idari karar ve tasarruflar dolayısıyla ilgililerin dava haklarını selp eden⁸: "Amme menfaatleri hakkındaki kat'i kararlar aleyhine Devlet Şurasına müracaat olunamaz" fıkrası;*
- 18) *Memurların ve hizmetlilerin tahsil müesseselerine devam etmelerini meneden 28.04.1941 tarih ve 4007 sayılı kanun ile bu kanunun 1. maddesini değiştiren 29.04.1942 tarih ve 4214 sayılı kanun;*
- 19) *09.07.1943 tarih ve 4459 sayılı "Köy Ebeleri ve Köy Sağlık Memurları Teşkilatı Yapılmasına ve 3017 Numaralı Sağlık ve İctimai Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair kanunun köy ebelerini ve köy sağlık memurlarını istihlak ve istihsal kooperatiflerine aza yazılmayı mecbur tutan 18. maddesi;*
- 20) *19.07.1943 tarih ve 4486 sayılı "Teknik Ziraat ve Teknik Bahçıvanlık Okulları Kanununun:*
 - a) *Köy ilkokulunu bitirmiş köylü çocuklardan Tarım Bakanlığınca seçilenlerin veli veya vasilerini teknik ziraat ve teknik bahçıvanlık okullarına vermeye ve devam ettirmeye mecbur tutan 3. maddesi;*
 - b) *Teknik çiftçi ve teknik bahçıvan diplomasını alanların 20 yıl müddetle Devlet teşkilat ve müesseselerinde ve hususi teşekküllerde bir iş tutmalarını meneden 16. maddesi;*
- 21) *20.02.1947 tarih ve 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un: 2. maddesinin esnaf ve esnaf yanında çalışanları sendika kurmak hakkından mahrum eden son fıkrası;*
- 22) *08.06.1940 tarih ve 5434 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun, subaylarla askeri ve mülki memurlardan yabancı Tabiiyetindeki kız ve kadınlarla evlenenlerin istifa etmiş sayılarak emeklilik haklarından da mahrum edilmelerini amir bulunun geçici 84. maddesi;*
- 23) *15.07.1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 22. maddesinde memlekette ayrılımlarında siyasi emniyet*

⁸ Zorla ellerinden alan.

bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere pasaport veya vesika verilmeyeceğini belirten fıkra.

Değiştirilmesi Tavsiye Olunan Hükümler

Komisyon, Türk hukuk sisteminde yer alan bazı kanun maddelerinin kısmen demokrasi ile bağdaşmadığını; ancak bunların tamamen yürürlükten kaldırılmasının demokratik sistem açısından ciddi bir boşluk doğurabileceği kanaatine varmıştır. Bu nedenle, söz konusu hükümlerin kaldırılması yerine yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde fikir birliği sağlanmıştır. Böylece kaldırılması halinde hukuki boşluklara sebep olacak hükümlerin yeniden düzenlenerek demokrasiyle uyumlu bir hale dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Raporda değiştirilmesi tavsiye olunan konular özetle şu şekildedir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

- 27 Mayıs 1325 tarihli İçtimaat-ı Umumiye Kanununda, toplantılar sırasında karışıklık ve kaos çıkması durumunda toplantıyı feshetme yetkisinin mülkiye ve adliye memurlarına verilmiş olması nedeniyle, ilgili hükmün bireysel hak ve özgürlükleri zedelemeyecek biçimde daha açık ve net şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Köy Kanunu’nun 44. maddesinin, muhtarların kaymakamlar tarafından görevden alınmasına ilişkin kararların yargı denetimine açık olacak şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Köy Kanunu’na dayanılarak yapılacak kamulaştırma işlemlerinin yargı denetimine taşınabilmesinin sağlanması,
- Devlet Demiryolları İstimlak Kanunu’nun, gerçekleştirilecek kamulaştırma faaliyetlerinde hak sahiplerini mağdur etmeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu uyarınca yapılan kamulaştırmalarda, hak sahiplerine yapılacak ödemelerin ve bunların tespitine ilişkin usullerin hak kayıplarını önleyecek biçimde yeniden düzenlenmesi,
- Devlet memurlarının emekliye ayrıldıktan sonra çalışabilecekleri alanları sınırlayan düzenlemenin esnetilmesi,
- İl Genel Meclislerinin feshi yetkisini doğrudan Bakanlar Kurulu kararına bağlayan düzenlemenin değiştirilerek, Bakanlar Kurulunun fesih kararı veren değil, bu sürece izin veren bir konuma getirilmesi ve nihai kararın yargı mercilerine bırakılması,
- Vatandaşlıktan çıkarılan bireylerin mallarının kamuya devredilmesini öngören düzenlemenin, bu kişilerin yakınlarını mağdur etmeyecek şekilde değiştirilmesi,

- Otuz yılını dolduran devlet memurlarının, yaş haddi aranmaksızın ve gerekçe gösterilmeksizin emekliye sevk edilmelerine ilişkin kararların, diğer idari işlemlerde olduğu gibi yargı denetimine açık hale getirilmesi,
- Devlet memurlarının mal varlıklarında meydana gelen değişiklikleri bir ay içinde bildirme ve beş yılda bir mal beyanında bulunma yükümlülüğüne ilişkin düzenlemenin yeniden gözden geçirilmesi
- Milletvekili seçimlerinde oy kullanmaları yasaklanan emniyet ve askerî personelin bu yasağını öngören düzenlemenin değiştirilmesi,
- Gelir Vergisi Kanunu'nda, tarımsal faaliyetlerden elde edilen kazançların miktarına bakılmaksızın vergiden muaf tutulmasını öngören hükmün yeniden düzenlenmesi.

Teklif edilen değişiklikler incelendiğinde, oldubittiye getirilen ve yargı yolu kapalı olan devlet tasarruflarının demokrasi ilkeleriyle bağdaşmadığı; bu nedenle söz konusu işlemlerin yargı denetimine açılması suretiyle hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, devlet yatırımları kapsamında gerçekleştirilen kamulaştırmaların hak sahiplerini mağdur etmeyecek şekilde yürütülmesi gerektiği vurgulanarak, iktidar gücü karşısında bireyin korunması hedeflenmektedir. Ayrıca, kolluk kuvvetlerinin de diğer vatandaşlar gibi siyasal tercihlerine uygun biçimde oy kullanabilmelerinin önünün açılması gerektiği ifade edilmektedir. Komisyon, genel olarak vatandaşların demokratik sistemlerde sahip olmaları gereken temel hakların iadesine yönelik önerilerde bulunmakta; idarenin görevden alma ve fesih gibi yetkilerinin yargı denetimine tabi kılınmasını öngörerek mevcut hukuk sisteminde ortaya çıkan arızı sorunların giderilmesini amaçlamaktadır.

Demokratik Rejimlerde Bulunan Ancak Türk Hukuk Sisteminde Bulunmayan Hükümlerin İkame Edilmesi

Komisyonun ele aldığı bir diğer konu ise demokratik sistemlerde yer almakla birlikte Türk hukuk sisteminde bulunmayan hükümlerin ikame edilmesi olmuştur. Bu noktada, gelişmiş demokratik sistemlerin vatandaşlara tanıdığı temel haklar bağlamında eksik olduğu değerlendirilen hususlara değinilmiş ve hükümete bu alanda düzenleme yapması tavsiye edilmiştir. Bu çerçevede komisyon çalışmalarında ele alınan hususlar özetle şu şekildedir (BCA, 30.1.0/49.290.5):

- Emirber ve Seyis Neferleri Hakkında Kanun'da bir eksiklik olarak görülen emirberlerin kamu hizmeti dışında çalışmalarına engel olacak hükümlerin eklenmesi,
- Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu gereği polis memurlarının amirleri tarafından kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı işler yapmaları

hususunda emir verilmesi durumunda polis memurunun değil, emri veren amirin sorumlu tutulması gerektiğine dair hükümlerin eklenmesi,

- İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu’na bir de fikir işçilerinin sendika kurmalarına yetki veren hükümlerin eklenmesi,
- Basın Kanunu’nun 19.maddesiyle düzenlenen cevap ve düzeltme hakkının bir yayın organı olarak radyoları da kapsayacak şekilde düzenlenmesi,
- Siyasi gayelerini gerçekleştirmek üzere “askeri karakterde ve askeri disipline tabi” birlikler halinde dernek kurmanın ve bu şekilde kurulmuş olan derneklere üye olmanın suç sayılması ve bu durumu engelleyecek hükümlerin eklenmesi,
- Kişilerin düşünce özgürlüğü kapsamında siyasi, sosyal ve ilmi düşüncelerini alenen açıklamasına engel olmak için cebir ve tehdit kullanmasıyla bu kanunla menedilmemiş yazıların basılmasına ve dağıtılmasına engel olunmasının suç sayılması
- İkamet ve seyahat özgürlüğüne keyfi müdahalelerin suç sayılması,
- Kanun önünde eşitliği ihlal etmenin ve ırk, dil, din, cinsiyet ve siyasi fikirlerinin yanı sıra siyasi ve sosyal durumuna bakarak bireylerin sahip olduğu sosyal ve medeni haklarının engellenmesinin suç sayılması,
- Sosyal sınıfların sahip oldukları fikir, düşünce ve yaşam tarzlarından aşağılayarak ve nefretle halkı kendilerine karşı tahrik eden kimselerin cezalandırılmasını öngören yasaların eklenmesi.

Komisyon, raporun bu kısmında, çağdaş demokratik sistemlerde yer alan ancak Türk hukuk sisteminde bulunmayan bazı hukuki düzenlemelere yer vermiştir. Komisyonun önerileri, yalnızca siyasal iktidarın veya rejimin müdahalelerini değil, aynı zamanda bireylerin ve toplumsal grupların diğer bireyler ve sosyal sınıflar üzerindeki antidemokratik müdahale ve kısıtlamalarının önüne geçmeyi amaçlamıştır. Bu bölümde özellikle düşünce özgürlüğü ile bireysel ve toplumsal farklılıkların korunması gibi demokratik sistemlerin temel unsurlarına vurgu yapılarak Türk hukuk sisteminin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Antidemokratik Olmamakla Beraber Hukuk Esaslarına Aykırı Olduğu Düşünülen Hükümlerin Islahı

Komisyon raporunun ikinci bölümünü oluşturan bu kısımda, mevcut hukuk sistemi içerisinde hukukun temel ilkeleriyle çelişen hükümlere ve bu hükümlerin daha demokratik bir yapıya kavuşturulabilmesi için ne şekilde revize edilmesi gerektiğine yer verilmiştir. Bu bağlamda komisyonun, yalnızca antidemokratik hükümlerin kaldırılmasını değil, aynı zamanda hukuk sistemini oluşturan mevzuatın kendi içinde tutarlı ve demokratik ilkelerle uyumlu bir yapıya

kavuşturulmasını hedefleyen bütüncül bir yaklaşım benimsediği anlaşılmaktadır. Buna göre alınan kararlar şu şekildedir (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

- İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nda yer alan; İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen 5 yıllık hizmet programının İçişleri Bakanlığı tarafından olduğu haliyle ya da değiştirilerek kabul edilmesi ile il bütçesinin yine İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması hükmüne bağlanmış olup bu durumun halk oylaması ile ihdas olunan yerel bir yapı tarafından onaylanmasının demokrasiye daha uygun olacağından konuya ilişkin gerekli yasal düzenlemenin yapılması,
- Devlet memurlarının tayinlerinde ve görevlendirilmeleri halinde kendilerine ödenen harcırah bedelinin hayat şartları göz önüne alınarak artırılması,
- Sel afetinden sonra oluşan zararın temizlenmesi ve küçük nehirlerin ıslahı için 15 yaşından büyük erkek vatandaşların bedelsiz olarak çalıştırılmasını esas alan kanunun herhangi bir süre ile sınırlandırılmamış olması ve yaş haddinin küçük olması nedeniyle yeniden düzenlenmesi,
- Belediye Kanunu'nun 95. ve 96. maddeleri gereği Belediye Başkan Yardımcıları ve diğer Belediye erkanının atanmasının İçişleri Bakanlığının onayına sunulmuş olmasının yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmaması ve vesayet rejimini andırması nedeniyle ilgili kanunun söz konusu maddelerinde geçen yetkinin yerel yönetimleri devredilecek şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Belediye Kanunu'nun 91. Maddesi gereği Belediye Başkanlarının görevdeyken işlediği suçlar kapsamında hapis cezası alması durumunda görevden alınması gerektiği belirtilmiş olup, söz konusu kanunda verilecek hapis cezası süresinin belirtilmemiş olması nedeniyle bu sürenin ilgili kanunda belirtilerek diğer kanunlarla ahenkli hale getirilmesi,
- 1920 sayılı Gümrük Kanunu'nun gümrük çalışanlarına ilişkin olarak Bakanlık kararı ile işten çıkarılmalarına müsaade eden hükümlerin kaldırılarak mevcut Memurin Kanunu ile uyumsuzluğunun giderilmesi,
- 4373 Sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nu 10. maddesi gereği vatandaşların süresiz çalışma şartının hukuka uygun şekilde yeniden ele alınması,
- 4623 sayılı Yer Sarsıntısından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanunu'nun 7. maddesi gereği deprem bölgesinde ilk

kurtarma görevinde çalıştırılacak vatandaşlara ücret ödenmesini meneden hükmün ıslah edilmesi,

- 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu’nun 10. maddesinde geçen yönetmeliklerin Millî Eğitim Bakanlığı’nın onayı sonrasında yürürlüğe girmesi ile aynı kanunun üçüncü bölümünde yer alan öğretim üyelerinin tayininde takdir yetkisinin hükümete ait olmasının üniversitelerin özerkliğini zedelemesinden dolayı yeniden düzenlenmesi,
- 5383 sayılı "Gümrük Kanunu’nun 65. maddesi gereği gümrük beyannamesini esas tutmakla beraber muayene neticesinde eşyanın beyana göre daha fazla vergi alınmasını gerektiren durumlarda fazla vergi alınırken, beyannamede belirtilen tutardan daha düşük çıkması durumunda beyannamede belirtilen bedelin tahsil edilmesi hükmünün vergi adaletine mâni olması nedeniyle yeniden düzenlenmesi,
- 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu’nun 92. maddesinde yer alan; belirli bir süre hapis cezası alanların ve askerlik görevinden uzaklaştırılanların emeklilik haklarından menedilmesini esas alan hükmün sadece faili değil ailesini de cezalandıran bir durum olduğundan yeniden düzenlenmesi ile aynı kanunun 65. Maddesinde yer alan; azınlık okullarında 10 yıl görev yapanların emeklilik hakkını elde etmiş olmasını içeren hükmün Türk özel okullarında çalışan vatandaşları da kapsayacak şekilde düzenlenmesi,
- 5439 sayılı "Memurin Kanunu’nun 2. maddesinde yer alan; bakanların herhangi bir memuru tayininde boş bir vazife olmasına bakılmaksızın dilediği yerde çalıştırma hakkını veren yetkinin görevlendirilen memurun sahip olduğu derece ve sınıflarına hanel getirmeyecek şekilde düzenlenmesinin yanı sıra geçici görevlendirilmeyle yeri değiştirilen memurların harcırahlarının ödenmesini esas alacak şekilde ıslah edilerek diğer teşkilat kanunlarının da bu şekilde yenilenmesi,
- Mevcut kanunlar içerisinde kamu idaresinde çalışan memurların zorunlu hizmetlerine ilişkin çok çeşitli hükümlerin yer alması ve bu hükümlerin birbirleriyle uyumsuz olması nedeniyle bu hükümlerin öncelikle birleştirilmesi, birleştirilemediği takdirde birbirleriyle uyumlu hale getirilmesinin yanı sıra, zorunlu hizmetlerin tevdiinde yerine getirilecek görevin önemi ve hassasiyeti göz önüne alınarak adilane bir düzenlemeye tabi tutulması,
- 5680 sayılı Basın Kanunu’nun 19. maddesinde geçen cevap hakkının sınırlandırılmış ve baskılanmış olması nedeniyle ilgili

kanunda yer alan sınırlandırmaların kaldırılarak söz konusu kanunun iyileştirilmesi.

Raporun bu bölümünde, doğrudan antidemokratik nitelik taşımamakla birlikte mevcut sistemle çelişen ve demokrasiyle tam anlamıyla bağdaşmayan hükümlerin ıslah edilerek güncellenmesi tavsiye edilmiştir. Ele alınan konular incelendiğinde; yerel yönetimleri merkezi idare karşısında sınırlayan düzenlemelerin kaldırılması, vatandaşların kamu hizmetlerinde ücretsiz çalıştırılmasının önlenmesi, kamu çalışanları arasında eşitsizlik doğurabilecek hükümlerin düzeltilmesi ve üniversite özerkliğinin sağlanması gibi farklı alanlara temas edildiği görülmektedir. Komisyon raporu genel olarak değerlendirildiğinde, üyelerin konuya büyük bir ciddiyetle yaklaştıkları, hem antidemokratik hükümlerin kaldırılması hem de hukuk sistemi içerisindeki çelişki ve uyumsuzlukların giderilmesi konusunda titiz bir çalışma yürüttükleri anlaşılmaktadır.

Nihai Mülahazalar ve Anayasa Mahkemesinin İhdas Edilmesi Teklifi

Raporun son kısmında “Nihai Mülahazalar” başlığı altında kısa bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Komisyon, bu bölümde kendilerine “*Söz konusu kanunların incelenmesinde mevcut anayasaya bir kriter olarak kabul edilmiş midir?*” sorusunun kendilerine yöneltile ihtimaline karşılık bu duruma açıklık getirmiştir. Buna göre, kanunların anayasaya uygunluğu zorunlu olmakla birlikte, anayasanın da demokratik esaslara uygun şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Ancak bu uygunluğu denetleyecek bir mekanizmanın bulunmaması hem anayasanın kendisini hem de bu anayasa çerçevesinde çıkarılan kanunların demokratik niteliğini tartışmalı hâle getirmektedir. Komisyon bu durumu şu şekilde açıklamaktadır (BCA, 30.1.0.0/49.290.5):

“Evvelâ Anayasa bir ölçü ve kıstas olarak ele alınabilirdi. Bu suretle Anayasaya uygun olan kanunlar demokratik, ona aykırı olan kanunlar ise antidemokratik olarak tefrik olunabilirdi. Komisyon bu yola gitmemiştir. Çünkü Anayasamız, demokratik bir rejimin icap ettirdiği temel müesseselerin başlıcalarını ve en esaslılarını kurmuş ve vatandaşların siyasi ve amme hak ve hürriyetlerinin çoğunu derpiş etmiş olmakla beraber, modern bir demokrasinin mütevakkıf bulunduğu bütün şartların tamamını ihtiva etmemektedir, bu yönden noksanları olduktan başka hatta içinde, mesela ancak bir siyasi parti programına girebilecek mahiyette oldukları halde Anayasada yer alan antidemokratik hükümler bile mevcuttur. Bu itibarla salim bir kıstas olarak alınamazdı. Durum bu olunca, komisyon iptidada, anayasadaki antidemokratik hükümleri ve bunların yanı sıra orada mevcut olan mühim boşlukları da yukarıdaki listeye ithal etmeyi düşünmüş fakat Anayasamızın, tetkiki ayrıca ve başlı başına ele alınması gereken üstün ehemmiyette bir mevzu olduğunu takdir ederek bundan sarfınazar etmiştir.”

Komisyon raporunda, normal şartlarda anayasanın tek başına yeterli bir ölçüt olabileceği; ancak mevcut anayasanın bu tür bir değerlendirmeyi sağlayacak olgunlukta olmadığı ve bu nedenle ayrıca ele alınması gereken müstakil bir konu teşkil ettiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede komisyon, dönemin önemli bir eksikliği olarak gördüğü “Anayasa Mahkemesi” meselesine de dikkat çekmiştir. Raporda, her ne kadar titiz bir çalışma yürütülmüş olsa da bazı antidemokratik unsurların gözden kaçabileceği; ayrıca mevcut hukuk sistemi ıslah edilse dahi ileride çıkarılacak kanunların demokratik denetimini sağlayacak kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, kanunların başta anayasaya ve demokratik ilkelere uygunluğunu denetleyecek yüksek bir yargı merciine ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir. Aksi takdirde benzer komisyonların kurulmaya devam edeceği, ancak bu durumun olgun bir demokrasi için yeterli olmayacağı vurgulanmıştır. Komisyon, kurulması önerilen bu yüksek yargı merciinin mutlaka “Anayasa Mahkemesi” adıyla yeni bir kurum olmasının zorunlu olmadığını; mevcut yüksek yargı organlarından birinin bu görevi üstlenebileceğini veya bu organların bir araya gelmesiyle böyle bir mekanizmanın oluşturulabileceğini belirtmiştir. “Anayasa Mahkemesi” ifadesinin kullanılmasının temel sebebinin ise Batı dünyasındaki terminolojiye dayandığı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, söz konusu kurumun mevcut anayasanın değiştirilmesi veya gözden geçirilmesine yönelik çalışmalar kapsamında ele alınmasının gerekli olduğu belirtilerek rapor tamamlanmıştır.

Komisyon raporu bir bütün olarak ele alındığında; seçilen üyelerin konuya olan vukufiyeti, meseleyi ele alış biçimleri ve iktidar karşısında öne çıkardıkları vurgular, dönemin şartları göz önüne alındığında takdire şayandır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi gibi bir denetim mekanizmasının bulunmaması ve buna bağlı olarak kanunların anayasal denetimden yoksun olması, söz konusu sorunların devam edeceğine işaret etmektedir. Komisyon da bu eksikliği tespit ederek bu alanda düzenleme yapılması gerektiğini açıkça ifade etmiştir.

Antidemokratik Yasalara İlişkin Demokrat Partinin İzlediği Politikalar

Reformların karakteristik özelliği olan mevcut olanı ıslah ederek daha iyiye taşıma gayreti, bu girişimlerin somutlaştırılması ve sürdürülebilirliği ile anlamlı hale gelmektedir. Bu noktada DP'nin teşebbüs ettiği bu hukuk reformunu ele alırken hazırlanan rapor sonrasında konuya ilişkin atılan adımlara bakmak yerinde olacaktır. Nitekim bu konu, DP'nin muhalefet döneminde sıklıkla gündeme getirdiği bir mesele olup, partinin bu alandaki samimiyetinin de iktidar döneminde izlediği politikalar üzerinden değerlendirilmesi gerekmektedir.

DP'nin Antidemokratik Yasalara İlişkin Yaptığı Hukuki Düzenlemeler

Siyasi partiler, muhalefet dönemlerinde yönelttikleri eleştiriler aracılığıyla iktidarları yönlendirme işlevi de üstlenmektedir. Bu nedenle, iktidara

geldiklerinde söz konusu eleştirileri ne ölçüde hayata geçirdikleri önemli bir değerlendirme ölçütüdür. Bu çerçevede, DP döneminde komisyon tarafından antidemokratik olarak tespit edilen kanunların kaldırılması veya değiştirilmesine yönelik hukuki düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, 1950–1960 yılları arasında Resmî Gazete ve Meclis tutanakları üzerinden komisyonun önerileri doğrultusunda herhangi bir yasal düzenleme yapıp yapılmadığının araştırılması yerinde olacaktır.

Raporda antidemokratik olarak değerlendirilen kanunlara ilişkin 1950–1960 döneminde yapılan düzenlemeler incelendiğinde, Tahsil-i Emval Kanunu, Noter Kanunu, Belediye İstimlak Kanunu, Köy Ebeleri ve Köy Sağlık Memurları Teşkilatı Kanunu, Sağlık ve İçtimai Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Kanunu, Teknik Ziraat ve Teknik Bahçıvanlık Okulları Kanunu ve Köy Kanunu gibi düzenlemeler üzerinde durulduğu görülmektedir. Ancak bu düzenlemeler, komisyon raporunda belirtilen hususların sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Yapılan incelemeler neticesinde komisyon raporunda belirtilen hususların daha ziyade 1960 sonrasında gündeme geldiği ve konuya ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Buna göre, raporda belirtilen hükümlere ilişkin yapılan düzenlemeler ve tarihleri aşağıda sunulmuştur:

Antidemokratik Kanunlara İlişkin Düzenlemeler

1950-1960 Döneminde Yapılan Düzenlemeler
Tahsil-i Emval Kanunu Madde 17 ⁹ : 21.07.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8469: 28.07.1953).
Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun Madde 18-24 ¹⁰ : 18.12.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8591: 24.12.1953).
Belediye Kanunu Madde 53, 94 ve 149-153 ¹¹ : 10.03.1954 (Resmî Gazete, Sayı 8661: 18.03.1954).
Askerlerin Zat İşlerine Taalluk Eden Davalarının Tetkik ve Muhakeme Usulü Hakkında Kanun ¹² : 13.07.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8460: 17.07.1953).

⁹ İlgili kanunun 17. Maddesinde yer alan vergi borcu için hapis cezası öngören hüküm kaldırılmıştır.

¹⁰ 18.12.1953 yılında Eczacılarla ilişkin yeni bir kanun çıkarılmış, buna göre yerleşim bölgelerinde eczane açılmasını sınırlandırılan hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak eczacıların 15 günden fazla süreyle şehir dışına çıkmalarının bakanlık iznine bağlı olması hükmünün kaldırılmasına yönelik bir gelişme olmamıştır.

¹¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan ve antidemokratik olarak nitelenen 53. Maddeye ilişkin bir değişiklik yapılmamış ancak İstanbul'da Özel İdare ve Belediye yönetiminin tek elden idare edilmesi karşısında her iki idari yapının birbirinden ayrılması konusunda 1954 yılında bir düzenleme yapılmış ve birbirinden ayrılmıştır.

¹² İlgili kanun,13.07.1953 tarihinde kaldırılmış ve askeri personelin idari davaları Yargıtay'a devredilmiştir.

Noter Kanunu Madde 7 ve 67 ¹³ : 09.05.1952 (Resmî Gazete, Sayı 8111: 16.05.1952).
Köy Ebeleri ve Köy Sağlık Memurları Teşkilatı Kanunu Madde 18 ¹⁴ : 23.01.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8323: 23.01.1953).
Teknik Ziraat ve Teknik Bahçivanlık Okulları Kanunu Madde 3 ve 16 ¹⁵ : 15.07.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8463, 21.07.1953).
1960 Sonrasında Yapılan Düzenlemeler
Türk Vatandaşlığı Kanunu Madde 10 ¹⁶ : 11.02.1964 (11638: 22.02.1964).
Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Madde 2 ¹⁷ : 16.07.1965 (Resmî Gazete, Sayı 12058: 26.07.1965).
Men’i İsrâfat Kanunu ¹⁸ : Anayasa Mahkemesi Kararı 8 Mayıs 1967 (Resmî Gazete, Sayı 12592: 08.05.1967).
İzale-i Şekavet Kanunu ¹⁹ : 21.02.1963 (Resmî Gazete, Sayı 11343: 28.02.1963).

¹³ İlgili kanunda yer alan yabancılarla evli olmamak ibaresi kaldırılmıştır.

¹⁴ Bu değişiklik ile Köy ebelerinin ve sağlık memurlarının köylerde bulunan kooperatiflere sorunlu üye yapılmalarına son verilmiştir.

¹⁵ İlgili kanun maddelerine göre köy ilkokulunu bitirmiş köylü çocuklardan Tarım Bakanlığınca seçilenlerin veli veya vasilerini teknik ziraat ve teknik bahçivanlık okullarına vermeye ve devam ettirmeye mecbur tutan 3. Madde ile teknik çiftçi ve teknik bahçivan diplomasını alanların 20 yıl müddetle devlet teşkilat ve müesseselerinde ve hususi teşekküllerde çalışmalarını meneden 16. Madde ilgili düzenleme ile kaldırılmıştır.

¹⁶ Raporda belirtilen ilgili Kanunun 10. Maddesi yeniden düzenlenen Türk Vatandaşlığı Kanunu ile kaldırılmıştır.

¹⁷ İlgili kanunda yapılan düzenleme ile önceki haliyle memurların verilen emri koşulsuz yerine getirmesi şeklindeken; verilen emrin kanuni olmaması durumunda memurların amirlerine sözlü olarak bildirmesi ancak aynı emrin yazılı olarak tekrar bildirilmesi durumunda verilen emri yerine getirmesi şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁸ Trabzon Milletvekili Faik Ahmet Barutçu ve üç arkadaşı 12 Şubat 1953’te Men-i İsrâfat Kanunu’nun yürürlükten kaldırılması hakkında bir kanun teklifi vermiştir. Teklif, İç İşleri ve Adalet Komisyonlarına havale edilmiş ancak yapılan görüşmelerden bir netice alınamamıştır (TBMM TD, B. 42, O.3 12.02.1953; TBMM TD, B. 89, O.3, 29.05.1953). İlgili Kanun daha sonraki dönemde tekrar gündeme taşınmış ve ilgili kanunun Anayasa aykırılık teşkil eden maddeleri CHP tarafından Anayasa Mahkemesi’ne taşınmış ve tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından ilgili kanunun Anayasaya aykırı maddeleri belirtilen tarihte Remi Gazetede yayımlanarak iptal edilmiştir.

¹⁹ İlgili maddelerinin değiştirilmesi 19.02.1962 tarihinde gündeme gelmiş ve yürürlükten kaldırılmıştır. Bu konuda söz alan CHP İstanbul Milletvekili Reşit Ülker, konuya ilişkin olarak “*Umum-u efkarda antidemokratik yasalar bir türlü kaldırılamıyor*” algısının yer ettiğini belirterek yeni anayasa ışığında birer birer tüm antidemokratik yasaların kaldıracağını belirtmiştir (TBMM TD, B.19, O.1: 19.12.1962). Buradan da anlaşıldığı üzere DP’nin başlattığı antidemokratik yasalar meselesi kendi dönemlerinden sonra da devam eden bir mesele olup gerek toplumun gerekse de meclisin gündeminde olan bir konu olmuştur.

Türk Ceza Kanunu Madde 159 ve 161 ²⁰ : 06.02.2002 (Resmî Gazete, Sayı 24676: 19.02.2002).
Memurin Kanunu Madde 4, 6 ve 10 ²¹ : 14.07.1965 (Resmî Gazete, Sayı 12056: 23.07.1965).
Avukatlık Kanunu Madde 7 ve 117 ²² : 19.03.1969 (Resmî Gazete, Sayı 13168: 07.04.1969).
Cemiyetler Kanunu Madde 12 ve 29: 02.07.1964 ²³ (Resmî Gazete, Sayı 11751: 11.07.1964).
Memurların Tahsil Müesseselerinde Talebe Olamayacaklarına Dair Kanun ²⁴ : 26.12.1960 (Resmî Gazete, Sayı 10694: 31.12.1960).
Köy Ebeleri ve Köy Sağlık Memurları Teşkilatı Kanunu Madde 18 ²⁵ : 23.01.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8323: 23.01.1953).

²⁰ Raporda belirtilen bir diğer husus ise Türk Ceza Kanununun 159. ve 161. maddelerinin kaldırılması meselesi olup bu konu DP'li ve CHP'li vekillerce ilgili maddelerin düzenlenmesi veya kaldırılması yönünde önergeler verilmiş bir konu olup ilgili komisyonlardan dönmüştür. İlgili maddeler 29.06.1953 tarihinde CHP Milletvekili Faik Barutçu tarafından yeniden meclis gündemine taşınmıştır. Buna göre söz konusu maddelerin raporda belirtildiği üzere gereksiz yere insan haklarını sınırlandıran maddeler olduğu ve kaldırılması gerektiği belirtilmiştir. Cevaben söz alan TBMM Adalet Komisyonu Başkanı Halil Özyörük ise söz konusu maddelerin yüce Meclis'in şahsı manevisini koruyan bir nitelik taşıdığından kalması gerektiğini ifade etmiştir. Her ne kadar konuya ilişkin DP'li vekillerden de itirazlar gelse de ilgili maddelerin kaldırılması mümkün olmamıştır (TBMM TD, B. 98, O. 1: 29.06.1953). Buna rağmen 09.07.1953 tarihinde Türk Ceza Kanunu baştan sona ele alınmış olsa bile ilgili maddelere dokunulmamış, söz konusu kanunun 159. Maddesi ile ilgili değişiklik ise 2002 yılında AK Parti döneminde gerçekleşmiştir (Resmî Gazete, Sayı 24676: 19 Şubat 2002). 161. Madde ise 2005 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer almamıştır.

²¹ Antidemokratik olarak değerlendirilen 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 4., 6. ve 10. maddelerine ilişkin DP döneminde bir değişiklik olmamıştır. İlgili kanun maddelerinde devlet memurlarının yabancılarla evli olmaması ve kadınların memur ve müstahdem olabilmelerine izin verilmesi meseleler, 1963 yılında Anayasa Mahkemesine taşınmış, ancak söz konusu kanun maddelerinin anayasaya aykırı olmadığı yönünde hüküm verilmiştir. Söz konusu kanun maddeleri, her ne kadar komisyon tarafından antidemokratik olarak nitelendirilmiş olsa da 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkarılmasıyla birlikte yürürlükten kalkmıştır.

²² İlgili kanuna yönelik DP döneminde bir değişiklik olmamış olup ilgili kanun 19.03.1969 tarihinde kaldırılmış ve yeni bir Avukatlık Kanunu çıkarılarak bahsi geçen maddeler yeni kanunda yer almamıştır. Böylelikle hâkim ve savcılarının görevden ayrılımları itibarıyla iki yıl süreyle avukatlık yapmalarına engel olan madde ve irtica ile devlet bütünlüğüne kasteden davalara bakan avukatların barıyla ilişkisinin kesilmesini öngören maddeler kaldırılmıştır.

²³ Yapılan değişiklik ile kamu çalışanlarının dernek kurma hakkını engelleyen 12. Madde kaldırılmış, 39. Maddede yer alan kolluk kuvvetlerinin dilediği zaman dernek binalarına girme hakkı hâkim kararı veya mülki amirin emri ile izne bağlanmıştır.

²⁴ İlgili düzenleme ile devlet memurlarının eğitim hakkının önünün açılması sağlanmıştır.

²⁵ Bu değişiklik ile Köy ebelerinin ve sağlık memurlarının köylerde bulunan kooperatiflere sorunlu üye yapılmalarına son verilmiştir.

Teknik Ziraat ve Teknik Bahçivanlık Okulları Kanunu Madde 3 ve 16 ²⁶ : 15.07.1953 (Resmî Gazete, Sayı 8463, 21.07.1953).
İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun Madde 2 ²⁷ : Anayasa Mahkemesi Kararı 04.11.1963 (Resmî Gazete, Sayı 11575: 07.12.1963).
Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu Geçici Madde 84 ²⁸ : 09.07.1963 (Resmî Gazete, Sayı 11456: 17.07.1963).

Antidemokratik Yasaları Tarama Komisyonu raporu doğrultusunda yapılan düzenlemeler incelendiğinde, somut adımların büyük ölçüde 1960 sonrasında atıldığı görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında iki temel faktör etkili olmuştur. İlk olarak, söz konusu yasaların DP'nin iktidarını güçlendiren araçlar olarak işlev görmesi nedeniyle kaldırılması konusunda isteksiz davranıldığı izlenimi doğmaktadır. İkinci olarak ise 1961 Anayasası'nın daha özgürlükçü yapısı ile antidemokratik yasalar arasında ortaya çıkan uyumsuzluğun, yeni kurulan Anayasa Mahkemesi aracılığıyla giderilmesi sürecinin doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Komisyon Raporunda Anayasa Değişikliği ile Anayasa Mahkemesi'nin İhdası ve DP'nin Konuya Yaklaşımı

Komisyon raporunda; düşünce özgürlüğü, basın özgürlüğü, seyahat özgürlüğü ve kişi ile gruplara yönelik nefret suçları gibi anayasal güvence altına alınması gereken temel hakların Türk hukuk sistemine entegre edilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiş; bu doğrultuda köklü bir anayasa değişikliğine ihtiyaç bulunduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede mevcut anayasanın söz konusu temel niteliklerden yoksun olduğu vurgulanmıştır. Komisyon, bir yandan anayasanın eksikliklerine işaret ederken, diğer yandan antidemokratik kanunların çıkarılmasını engelleyecek kurumsal bir denetim mekanizmasının bulunmamasını önemli bir sorun olarak ortaya koymuştur. Bu nedenle, komisyona göre anayasa değişikliği kadar önemli bir diğer mesele de Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır.

Türk hukuk sisteminde bireysel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi gerektiğini vurgulayan komisyon, bu sayede evrensel hukuk ile ulusal hukuk arasında bir uyum sağlanabileceğini belirtmiştir. Cumhuriyet Dönemi ile hız kazanan modernleşme ve çağdaşlaşma süreci, devletin öncelikli hedeflerinden

²⁶ İlgili kanun maddelerine göre köy ilkokulunu bitirmiş köylü çocuklardan Tarım Bakanlığına seçilenlerin veli veya vasilerini teknik ziraat ve teknik bahçivanlık okullarına vermeye ve devam ettirmeye mecbur tutan 3. Madde ile teknik çiftçi ve teknik bahçivan diplomasını alanların 20 yıl müddetle devlet teşkilat ve müesseselerinde ve hususi teşekküllerde çalışmalarını meneden 16. Madde ilgili düzenleme ile kaldırılmıştır.

²⁷ Yapılan düzenlemeyle esnaf ve esnaf yanında çalışanların sendika kurmalarını meneden hüküm kaldırılmıştır.

²⁸ Yapılan değişiklik ile subayların yabancı kadınlarla evlenmesi durumunda emeklilik haklarının elinden alınmasını öngören geçici kanun maddesi kaldırılmıştır.

biri olmakla birlikte, dönemin olağanüstü koşulları bireysel hak ve özgürlüklerin yeterince gelişmesini sınırlamış; bu nedenle söz konusu alanın güçlendirilmesi sonraki dönemlere bırakılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı dünyasında güç kazanan demokrasi ve özgürlük söylemi Türkiye’yi de etkilemiş ve bu gelişmeler çok partili hayata geçişi beraberinde getirmiştir. Ancak çok partili siyasal yaşama geçilmiş olması, bireysel hak ve özgürlüklerin aynı ölçüde genişletildiği anlamına gelmemiştir. Nitekim anayasal düzeyde hak ve özgürlüklerin genişletilmesi, siyasal iktidarlar açısından her zaman tercih edilen bir durum olmamıştır. Sivil toplumun, basın ve bireylerin daha geniş haklara sahip olması, siyasal iktidarın yetki alanının daralması anlamına geldiğinden, hükümetler çoğu zaman bu yönde kapsamlı reformlardan kaçınmıştır. Bu durum, temel hak ve özgürlüklerin gelişiminin yalnızca hukuki düzenlemelere değil, aynı zamanda siyasal iktidarların güç paylaşımına yönelik tutumlarına da bağlı olduğunu göstermektedir.

Komisyon, demokratik sistemlerde yer almakla birlikte Türk hukuk sisteminde yeterince güvence altına alınmadığı değerlendirilen hak ve özgürlüklere dikkat çekmiş; bu hakların anayasal güvence altına alınması ve sınırlayıcı düzenlemelerin kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda özellikle düşünce ve basın özgürlüğü ön plana çıkarılmıştır. DP, muhalefet döneminde mevcut anayasanın uygulamada yeterince işletilmediğini savunarak temel hak ve özgürlüklerin fiilen sınırlandırıldığını ileri sürmüştür (Albayrak, 2004: 44). Ayrıca DP, savaş koşullarının sona erdiğini belirterek özgürlükleri sınırlayan uygulamaların meşruiyetini sorgulamış ve daha liberal bir siyasal düzen vaadinde bulunmuştur (Karpat, 2010: 230). Bu söylemsel çerçevede, DP’nin iktidara gelişinin ardından temel hak ve özgürlükler alanında kapsamlı bir anayasal reform sürecine dönüşmemiştir. Her ne kadar DP, muhalefet yıllarında özgürlüklerin genişletilmesini siyasal meşruiyetinin önemli bir unsuru olarak vurgulamış olsa da iktidar döneminde bu vaatlerin kurumsal ve anayasal karşılığı sınırlı kalmıştır. Özellikle düşünce ve basın özgürlüğü alanında atılan adımlar, başlangıçta görece liberal bir görünüm arz etmekle birlikte, zaman içerisinde siyasal iktidarın eleştirel alanları denetim altında tutma eğilimiyle çelişmiştir. Bu durum, temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi meselesinin yalnızca anayasal düzenlemelere değil, aynı zamanda iktidarların siyasal tercihleri ve güç paylaşımına bakış açılarına da bağlı olduğunu göstermektedir.

Dönemin bir diğer önemli tartışma başlığı Basın Kanunu olmuştur. Türk siyasal hayatında basına yönelik atılan ilk yasal adım, Osmanlı Dönemi’nde çıkarılan 1864 tarihli “Matbuat Nizamnamesi” adı verilen düzenlemedir. Söz konusu düzenleme, tarihsel süreç içerisinde siyasal ve toplumsal koşullara bağlı olarak çeşitli değişimlere uğrayarak günümüze kadar evrilmiştir. 1931 yılında yürürlüğe giren Basın Kanunu’nun 50. maddesi, yayın organlarının kapatılması konusunda yürütmeye geniş yetkiler tanımış; ancak bu hüküm 1946 yılında değiştirilerek kapatma yetkisi hükümetten alınmış ve yargı organlarına devredilmiştir. DP, iktidara geldikten kısa bir süre sonra 1950 yılında yeni bir

Basın Kanunu kabul etmiş ve kanunun ilk maddesinde “*Basın serbesttir*” ifadesine yer verilmiştir. DP’nin ilk yıllarında basın mensuplarıyla görece olumlu bir ilişki kurduğu görülmekle birlikte, bu ilişkiler 1953 yılından itibaren belirgin biçimde gerilmeye başlamıştır. Nitekim 1953–1956 yılları arasında yapılan yasal değişiklikler, basın üzerindeki denetimi artıran düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu süreç, DP’nin siyasal iktidarını konsolide etme çabaları ile basın özgürlüğü arasındaki gerilimi görünür kılmıştır. Bu bağlamda DP, anayasa değişikliğini gündemine almamış; basın özgürlüğü alanında 1951 yılında görece özgürlükçü bazı adımlar atmış olsa da 1954 yılından itibaren daha sınırlayıcı bir politika izlemeye yönelmiştir (Yıldız, 1996: 491).

Raporda vurgulanan bir diğer husus, Anayasa Mahkemesi’nin yokluğudur. Her ne kadar bu eksiklik DP iktidarının başlangıcından itibaren bir ihtiyaç olarak dile getirilmiş olsa da konu söylem düzeyinin ötesine taşınamamıştır. Nitekim 14 Nisan 1949 tarihinde Akşehir Asliye Hukuk Mahkemesi hâkimi Refik Gür, yürürlükte bulunan bir kanun hükmünü Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle uygulamamış; mesele Yargıtay’a intikal etmiş ve karar bozulmuştur. Buna rağmen Gür, 7 Nisan 1951 tarihinde benzer yönde yeni bir karar alarak Yargıtay’ın tutumuna karşı çıkmış, ancak 1952 yılında Yargıtay Genel Kurulu tarafından bu karar da bozulmuştur. Gür’ün bu girişimi, dönemin önde gelen hukukçuları Siddık Sami Onar, Ali Fuat Başgil, Nihat Erim ve Turhan Feyzioğlu tarafından takdirle karşılanmış olmakla birlikte, anayasal denetim mekanizmasının kurumsallaşmasına yönelik somut bir sonuç doğurmamıştır (Sungur, 1953: 751). Konuya ilişkin olarak Cumhurbaşkanı Celal Bayar, “...*asıl meselenin antidemokratik nitelikte kanunların çıkarılmasına imkân vermeyecek bir mekanizmanın kurulması...*” olduğunu ifade ederek Anayasa Mahkemesi’nin gerekliliğine işaret etmiştir (Toker, 1991: 21). Buna karşın, anayasal denetim işlevinin fiilen bir yerel mahkeme tarafından üstlenilmiş olması, kurumsal bir Anayasa Mahkemesi’nin yokluğunu açık biçimde ortaya koysa da DP iktidarının, yasama faaliyetlerini sınırlayabilecek böyle bir mekanizmanın kurulmasına mesafeli yaklaştığı anlaşılmaktadır.

Sonuç

Meşrutiyet Dönemi ile başlayan partileşme ve seçim süreçleri, siyasal iktidarların kendi seçmen tabanlarını oluşturabilmek amacıyla belirli ideolojik zeminler üzerinde siyaset yapma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Her ne kadar siyasal hareketler başlangıçta sınırlı ve seçkinci bir çevrenin kontrolünde şekillense de zamanla toplumsal tabana yayılmış, bireyleri siyasal sürecin aktif bir parçası hâline getirmiş ve ideolojik aidiyetlerin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu süreç, kimi zaman halka rağmen halkçılık anlayışıyla, kimi zaman ise halkın desteğini kazanma amacıyla popülist söylem ve pratiklerin öne çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Tarihte sıkça görülen bu durum, iktidarların halkın teveccühünü kazanma amacıyla büyük bir şevkle başladıkları yolculuğun, iktidarın gücünü tattıktan sonra “mağduru oldukları çarpık düzenin savunucusu”

haline gelmeleriyle sonuçlanmaktadır. DP'nin konuya ilişkin bir komisyon kurması, antidemokratik yasaları tespit etmesi takdire şayan bir durum olsa da yapılan çalışmalar, harcanan zaman ve emek karşısında atılan somut adımların DP'nin kuruluş yıllarındaki konuya ilişkin söylemleri ile pek uyuşmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Zira temel hak ve hürriyetlerin genişletildiği ya da mevcut anayasanın hakkıyla icra edildiği bir dönem olmak yerine iktidarının ileriki yıllarında eleştirdiği yasaları arkasına alarak muktedir olmaya çalıştığı görülmektedir.

Çalışma neticesinde DP'nin söz konusu antidemokratik yasaları kaldırma vaadinin popülist bir söylemden öteye gitmediği, her ne kadar komisyon kurulup bir takım kanuni düzenlemeler yapılmış olsa da bu düzenlemelerin iddia edildiği gibi milli iradeyi sınırlandıran yasaların ayıklanması süreci olmadığı anlaşılmıştır. Yapılan incelemeler, komisyon raporunda tavsiye edilen düzenlemelerin önemli bir kısmının ancak 1961 Anayasası sonrasında hayata geçirilebildiğini ortaya koymaktadır. Bu dönemde atılan en önemli ve kurumsal adımlardan biri Anayasa Mahkemesi'nin kurulması olmuş; böylece anayasa ile çelişen kanun hükümleri yargısal denetim yoluyla yürürlükten kaldırılabilmiştir. Bu nedenle 1960–1970 dönemi, mevcut yasaların gözden geçirildiği, ayıklandığı ve yeniden düzenlendiği bir süreç olarak değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, demokratik hakların tanınmasının yanı sıra toplumun bu hakları içselleştirecek siyasal ve hukuksal olgunluğa erişmesi meselesi, başlı başına ayrı bir araştırma konusu olarak önemini korumaktadır.

Kaynakça

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı

Cumhuriyet Arşivleri

BCA 30.10/65.406.16.

BCA. 490.1.0.0/7.35.5.

BCA 30.1.0.0/ 40.241.16.

BCA, 30.1.0.0/49.290.5.

BCA, 30.1.0.0/44.259.5.

Dışişleri Bakanlığı Türk Diplomatik Arşivi

TDA 23597/102733/16.

Tutanaklar

TBMM Tutanak Dergisi. (1950, 29 Mayıs). Birleşim 3, Oturum 1.

TBMM Tutanak Dergisi. (1950, 16 Haziran). Birleşim 9, Oturum 1.

TBMM Tutanak Dergisi. (1951, 2 Nisan). Birleşim 59, Oturum 1.

TBMM Tutanak Dergisi. (1953, 12 Şubat). Birleşim 42, Oturum 3.

TBMM Tutanak Dergisi. (1953, 24 Nisan). Birleşim 72, Oturum 1.

TBMM Tutanak Dergisi. (1953, 29 Mayıs). Birleşim 89, Oturum 3.

TBMM Tutanak Dergisi. (1953, 29 Haziran). Birleşim 98, Oturum 1.

TBMM Tutanak Dergisi. (1962, 19 Aralık). Birleşim 19, Oturum 1.

Resmî Gazeteler

Resmî Gazete. (1952, 16 Mayıs). Noter Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (Sayı 8111).

Resmî Gazete. (1953, 28 Temmuz). Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (Sayı 8469).

Resmî Gazete. (1963, 28 Şubat). İzale-i Şekavet Kanununun Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun (Sayı 11343).

Resmî Gazete. (1953, 24 Aralık). Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun (Sayı 8591).

Resmî Gazete. (1953, 23 Ocak). Köy Ebeleri ve Köy Sağlık Memurları Teşkilatı Kanunu (Sayı 8323).

Resmî Gazete. (1953, 17 Temmuz). Askerlerin Zatilerine Taallük Eden Davaların Tetkik ve Muhakeme Usulü Hakkındaki Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun (Sayı 8460).

Resmî Gazete. (1953, 21 Temmuz). Teknik Ziraat ve Teknik Bahçıvanlık Okulları Kanununun 1, 2, 3 ve 4. Maddelerinin Değiştirilmesine ve 15. ve 16. Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun (Sayı 8463).

Resmî Gazete. (1954, 18 Mart). İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun (Sayı 8661).

Resmî Gazete. (1960, 31 Aralık). Memurların Tahsil Müesseselerinde Talebe Olamayacaklarına Dair 4007 Sayılı Kanun ile Bu Kanunun 1. Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki 4214 Sayılı Kanun'un Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun (Sayı 10694).

Resmî Gazete. (1960, 25 Nisan). Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkında Kanun (Sayı 11091).

Resmî Gazete. (1963, 7 Aralık). Anayasa Mahkemesi Kararı (Sayı 11575).

Resmî Gazete. (1963, 17 Temmuz). Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Geçici 84. Maddesinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun (Sayı 11456).

Resmî Gazete. (1964, 22 Şubat). Türk Vatandaşlığı Kanunu (Sayı 11638).

Resmî Gazete. (1964, 11 Temmuz). 3512 Sayılı Cemiyetler Kanununun 12. Maddesinin Kaldırılması ve 29. Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (Sayı 11751).

Resmî Gazete. (1965, 23 Temmuz). Devlet Memurları Kanunu (Sayı 12056).

Resmî Gazete. (1965, 26 Temmuz). Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun 2. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun (Sayı 12058).

Resmî Gazete. (1967, 8 Mayıs). Anayasa Mahkemesi Kararı (Sayı 12592).

Resmî Gazete. (1969, 7 Nisan). Avukatlık Kanunu (Sayı 13168).

Resmî Gazete. (2002, 19 Şubat). Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Sayı 24676).

Gazeteler

Akşam Gazetesi. (1949, 12 Temmuz). “Geçmiş Zaman Olur Ki...”.

Akşam Gazetesi. (1952, 7 Ekim). “Eski Talebe-i Ulum Zümresi Yeniden Beliriyor”.

Akşam Gazetesi. (1952, 12 Kasım). “İmam ve Hatip Okulunda Atatürk’ü Anma Töreni”.

Ulus Gazetesi. (1949, 28 Haziran). “Tedhiş Usulleriyle Vatandaş Vicdanlarına Tahakküme Asla Müsaade Edilmeyecektir.”

Ulus Gazetesi. (1948, 28 Haziran). “Meydan Demokrasisi”.

San Francisco Chronicle. (1947, 10 Ocak). “Antidemocratic Acts Charged by Turk Opposition”.

Tetkik Eserler

Albayrak, M. (2004). Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946–1960). Phoenix Yayınları.

Aydın, A. ve Kahraman, Ö. F. (2020). Demokrasinin Eleştirilebilirliği Sorunu. Y. Okşar (Ed.), Partikülarizm ve Eleştiri (ss. 391–407). Nobel Yayınları.

Bağçe, H. Emre. (2007). “Siyaset ve Demokrasi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”. *Amme İdaresi Dergisi*. 40(4), 1-19.

Başgil, A. F. (2006). İlmin Işığında Günün Meseleleri. İstanbul: Yağmur Yayınları.

Demokrat Parti (1946). Demokrat Parti Programı. Galata Merkez Basımevi.

Emiroğlu, B. A. ve Uyanık, N. (2018). Demokrat Parti Dönemi Din Eğitimi Bağlamında İmam-Hatip Okulları. *Tarihin Peşinde Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 18(18), 53–69.

Gözler, K. (2018). Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım

Hür Fikirleri Yayma Cemiyeti (1947). Hür Fikirleri Yayma Cemiyetinin Beyannamesi. İstanbul: Vatan Matbaası.

Karpat, K. H. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Asker ve Siyaset (G. Ayas, Çev.). Timaş Yayınları.

Oğuzhan, E. (2009). Atatürk Döneminde Basın ve Basın Özgürlüğü. *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, 1(1), 106–122.

Sungur, H. H. (1953). Kanunların Teşkilatı Esasiye Kanununa Uygunluğunun Kazai Murakebesi. *Adalet Dergisi*, 44(7), 751–757.

Tanilli, S. (1993). Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş. İstanbul: Cem Yayınevi.

Toker, M. (1991). Demokrat Partinin Altın Yılları. Bilgi Yayınevi.

Yıldız, N. (1996). Demokrat Parti İktidarı (1950–1960) ve Basın. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(1), 481.