

Avrupa Birliği Yapay Zekâ Düzenlemelerinde Kamu Otoritelerinin Rollerini

Aysu Müge Yeşil Yılmaz¹

Gönderilme Tarihi: 30 Kasım 2025

Kabul Tarihi: 22 Nisan 2026

Atıf | Citation: Yeşil Yılmaz, A. M. (2026). Avrupa Birliği yapay zekâ düzenlemelerinde kamu otoritelerinin rolleri. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Dergisi, 4 (1). 33-66 <https://doi.org/10.66643/btk.dergi.1832991>

Review Article / İnceleme Makalesi

ÖZET

Bu makale, Avrupa Birliği (AB) Yapay Zekâ Yasası (AI Act, 2024), Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı (AI Continent Action Plan, 2025) ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi (Apply AI Strategy, 2025) üzerinden AB'nin güncel yapay zekâ politikasının nasıl biçimlendiğini ve bu çerçevede kamu otoritelerine yüklenen rolleri analiz etmektedir.

Bu kapsamda çalışmada, üç aşamalı bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme sürecinde, Yapay Zekâ Yasası'nın düzenleme rolüyle, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nın "dijital egemenlik" ve "küresel liderlik" vizyonunu yansıtan stratejik rolüyle, Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi'nin ise somut eylemler tanımlayan uygulama rolüyle öne çıktığı görülmektedir. Üç aşamalı bu analiz, AB yapay zekâ politikasının hukuki, stratejik ve uygulama düzeylerindeki mimarisini oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında bu düzenlemeler esas alınarak kamu otoritelerine yüklenen roller anlamında bir rol sınıflandırması yapılmıştır. Bu rol sınıflandırması, yapay zekâ alanında kamu otoritelerine yüklenen somut yönetim rollerini ortaya çıkarmaktadır.

Söz konusu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, AB'nin bağlayıcı, stratejik ve uygulamaya dönük bütüncül bir yapay zekâ politikası tasarladığı görülmektedir. Öte yandan bu düzenlemeler, AB üye devletlerindeki kamu otoritelerine AB düzeyinde, ulusal düzeyde ve sektörel düzeylerde yeni yetki ve sorumluluklar tanımlayarak kamu otoritelerinin rollerini çok katmanlı bir yönetim yapısı içinde yeniden tanımlamakta ve genişletmektedir.

Anahtar kelimeler: *Yapay zekâ, AB Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi, kamu otoriteleri.*

¹ Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Ankara, yesilaysu@gmail.com, ORCID: 0009-0002-1472-5574

Roles of Public Authorities in the European Union's Artificial Intelligence Regulations

ABSTRACT

This article analyzes how the European Union's contemporary artificial intelligence policy is shaped through three key instruments: the Artificial Intelligence Act (AI Act, 2024), the AI Continent Action Plan (2025), and the Apply AI Strategy (2025), with a particular focus on the roles assigned to public authorities within this regulatory framework.

The study adopts a three-tiered analytical approach. In this framework, the AI Act is examined as the core legal-regulatory instrument, the AI Continent Action Plan as reflecting a strategic vision centered on "digital sovereignty" and "global leadership," and the Apply AI Strategy as an implementation-oriented instrument defining concrete actions. Together, these three pillars constitute the legal, strategic, and operational architecture of the EU's AI policy. Building on this framework, the article develops a role classification that identifies and systematizes the governance functions assigned to public authorities in the field of artificial intelligence.

The findings suggest that the EU has designed a comprehensive AI policy that integrates binding legal provisions, strategic orientation, and practical implementation mechanisms. At the same time, these instruments redefine and expand the roles of public authorities across EU, national, and sectoral levels, embedding them within a multi-layered governance structure characterized by increased responsibilities and competencies in the regulation and deployment of AI technologies.

Keywords: *Artificial Intelligence, AI Act, AI Continent Action Plan, Apply AI Strategy, public authorities.*

GİRİŞ

Yapay zekâ, 21. yüzyılın en dönüştürücü güçlerinden biri olarak endüstrileri, ekonomileri, devletleri ve toplumları görülmemiş bir hızda yeniden şekillendirmektedir (OECD, 2025, s.19). Mevcut üretim biçimlerini kökten dönüştürecek kadar yıkıcı ve küresel rekabet anlamında dengeleri değiştirebilecek kadar etkili bir teknoloji olan yapay zekâ son yıllarda siyaset ve iş dünyasının gündeminin en üst sırasına yükselmiştir. Bir zamanlar büyük ölçüde akademik bir uğraş olan yapay zekâ, bugün trilyonlarca dolarlık bir çıkarın söz konusu olduğu bir endüstriye dönüşmüş durumdadır (IEA, 2025, s.3).

Yapay zekânın ekonomik büyümeyi destekleme, kamu hizmetlerini iyileştirme ve bilimsel araştırmaları ilerletme potansiyelini fark eden birçok gelişmiş ülke, yapay zekâ teknolojilerinin geliştirilmesini ve uygulanmasını sorumlu, etik ve topluma faydalı bir şekilde desteklemek için ulusal stratejiler geliştirmişlerdir. 2017 yılında yapay zekâ stratejisini yayınlayan ilk ülke olan Kanada'yı takiben beş yıl içinde altmıştan fazla ülke, yapay zekâ ulusal stratejilerini yayınlamıştır. Öte yandan strateji geliştiren ülkelerin yüzde yetmişinden fazlası gelişmiş ülkelerdir (Demaidi, 2023, s.423-424).

Bugün tüm dünyada yapay zekâ teknolojilerini düzenlemeye yönelik çabalar teknolojinin kendi hızına yetişmeye çalışmaktadır. Avrupa Birliği, 2018 yılında başladığı yapay zekâ düzenleme sürecinde, 2024 yılında yayımladığı Yapay Zekâ Yasası ile bağlayıcı bir çerçeve çizmiş, 2025 yılı Nisan ayında yayımladığı Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve yine 2025 yılı Ekim ayında yayımladığı Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi ile stratejik ve uygulamaya dönük düzenlemelerini tamamlayarak bütüncül bir politika belirlemiştir.

Son zamanlarda artan bir şekilde yapay zekâ hakkında araştırmalar yapılmakla birlikte, yapay zekâ politikalarının ve yayımlanan düzenleme belgelerinin kamunun klasik rollerini ne yönde değiştirip dönüştüreceğine dair ilgi sınırlı düzeydedir. Bu bağlamda makalede, AB yapay zekâ düzenlemelerinin kamu otoritelerine hangi rolleri yüklediği, kamu otoritelerinin rollerinde nasıl bir değişim ve dönüşüm oluşturduğu analiz edilmektedir.

Bu makale, AB yapay zekâ politikalarının kamu otoritelerine klasik düzenleme ve piyasa şekillendirme rollerinin ötesinde birtakım roller de yükleyerek faaliyet alanlarını genişlettiğini, bunun da çok katmanlı bir yönetim mimarisi ürettiğini ileri sürmektedir.

Bu anlamda çalışmanın özgün katkısı iki yönlüdür. İlk olarak çalışma, AB'nin yapay zekâ düzenlemelerini kamu otoritelerinin rollerini yeniden tanımlayan bir yönetim tasarımı olarak okumaktadır. İkinci olarak çalışma, Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisini birlikte ele alarak yapay zekâ alanında AB kamu otoritelerinin rollerini sınıflandırmakta ve bu rolleri farklı düzeylerde görünür kılmaktadır.

Makalede, öncelikle yapay zekâ kavramı ve düzenleme ihtiyacına yönelik kısa bir değerlendirme yapılacak, ardından sırasıyla AB Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi analiz edilerek kamu otoritelerine atfedilen roller irdelenecektir.

Bu çalışmada “kamu otoriteleri” kavramı, yapay zekâ alanında düzenleyici, denetleyici, uygulayıcı, yatırımcı ve piyasa aktörü olarak konumlanan tüm AB ve üye devlet kamu kurumlarını kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

Makale, Avrupa Birliği'nin güncel yapay zekâ düzenleme belgelerini, kamu otoritelerinin rolleri üzerinden analitik bir çerçeveye incelemektedir. Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi'nde kamu otoritelerine atfedilen görev, yetki ve sorumlulukların sistematik taranması sonucunda, bu rollerin sekiz ana başlık altında sınıflandırılabilceği ileri sürülmektedir. Buna göre, kamu otoriteleri yapay zekâ yönetiminde; (i) düzenleyici rol (ii) denetim ve piyasa gözetimi, (iii) uygunluk değerlendirme ve sertifikasyon, (iv) AB düzeyinde koordinasyon ve ağ yönetimi, (v) temel hakların gözetimi, (vi) stratejik yatırımcı ve altyapı kurucu rol, (vii) piyasa şekillendirici ve kamu alıcısı rolü, (viii) kamu hizmetlerinde yapay zekâ kullanımını dönüştürücü ve uygulayıcı rol üstlenmektedir. Makalenin devamında bu roller söz konusu üç belge çerçevesinde analiz edilerek, AB yapay zekâ politikasının kamu otoritelerinin kurumsal konumlarını ve işlevlerini dönüştüren bütüncül ve çok katmanlı bir yönetim tasarımı olarak inşa edildiği gösterilmektedir.

Çalışmada, nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde belge analizi yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın ampirik zemini, Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi'nden oluşmaktadır. Bu belgeler, AB'nin yapay zekâ politikasını hukuki, stratejik ve uygulamaya dönük düzeylerde yapılandırmaları nedeniyle çalışmanın analitik kapsamı için bilinçli olarak seçilmiştir.

İncelenen her düzenleme belgesinde kamu otoritelerine atfedilen görev, yetki ve sorumluluklar sistematik olarak taranarak rol göstergeleri olarak işaretlenmiştir. Belgelerde işaretlenen alanlar “düzenleme”, “denetim”, “uygunluk”, “koordinasyon”, “temel haklar”, “altyapı”, “kamu alımları” ve “uygulama” gibi kamu faaliyet alanlarını işaret eden anahtar kavramlar esas alınarak tematik olarak sınıflandırılmıştır. Bu yaklaşım sayesinde, kamu otoritelerinin söz konusu düzenlemeler aracılığıyla hangi roller üzerinden ve hangi mekanizmalarla dönüşüme uğradığı analitik olarak ortaya konulmaktadır.

1.YAPAY ZEKÂ VE DÜZENLEME İHTİYACI

1.1.Yapay Zekâ Kavramı

Alan Turing, yetmiş beş yıl önce yayımladığı ünlü makalesinde yapay zekâyı ilgili şunları söylemektedir: “Zekânın ne olduğunu tanımlamaya çalışmak son derece güç bir iş olduğundan, süreçten ziyade sürecin sonucuna odaklanmak daha uygundur. Bir süreç, bir insan tarafından gerçekleştirildiğinde zeki olarak sınıflandırılıyorsa, aynı sürecin bir makine tarafından gerçekleştirildiğinde de zeki olarak sınıflandırılması gerekir”. Dolayısıyla, Turing’e göre yapay zekâ geniş anlamıyla, insanlar tarafından yapıldığında zekâ gerektiren şeyleri bilgisayarların yapmasını sağlamaya yönelik bir bilim dalı olarak tanımlanabilir (Finocchiaro, 2023, s.1961).

Bugün, herkesin üstünde anlaştığı bir tanıımı olmamasına karşın en genel anlamıyla yapay zekâ, makinelere zekâ kazandırmaya adanmış etkinlik (Nilsson, 2010, s.13) olarak, daha detaylı bir anlatımla ise, yüz algılama, ses tanıma, karar verme ve diller arasında çeviri yapma gibi normal olarak algılanan, insan zekâsı gerektiren işler yapabilen bilgisayar sistemlerinin geliştirilmesi ve teorisi olarak (Barrat, 2020, s.15) tanımlanmaktadır.

Yapay zekânın kavramsallaştırma çabalarına çok uluslu organizasyonlar da katkı sunmuşlardır. Uluslararası Standartlar Teşkilatı’na göre yapay zekâ, insan zekâsına özgü olan algılama, öğrenme, çoğul kavramları bağlama, düşünme, fikir yürütme, sorun çözme, iletişim kurma, çıkarım yapma ve karar verme gibi yüksek bilişsel fonksiyonları veya otonom davranışları sergilemesi beklenen yapay bir işletim sistemidir (ISO Digital, 2019). AB’ye göre yapay zekâ, insanlar tarafından tasarlanan yazılım ve muhtemelen donanım sistemleridir. Bu sistemler,

karmaşık bir hedef verildiğinde, fiziksel veya dijital boyutta, veri toplama yoluyla çevrelerini algılayarak, toplanan yapılandırılmış veya yapılandırılmamış veriyi yorumlayarak, bu veriden türetilen bilgi üzerinde akıl yürüterek ya da bilgiyi işleyerek ve verilen hedefe ulaşmak için alınacak en uygun eylemlere karar vererek hareket etmektedir (EC, 2019, s.6). Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü ise yapay zekâ sistemlerini, açık veya örtük hedefler doğrultusunda aldığı girdilerden yola çıkarak tahminler, içerikler, öneriler veya fiziksel ya da sanal ortamları etkileyebilecek kararlar gibi çıktılar üretmeyi öğrenen, makine tabanlı sistemler olarak tanımlamaktadır (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2019).

Tüm bu kavramlaştırma çabalarını göz önünde bulundurduğumuzda, yapay zekânın betimlenmesinde iki ortak özellik karşımıza çıkmaktadır: Bunlardan ilki, insan benzeri bilişsel süreçler yürütebilmesi, ikincisi de karar alabilmesidir. İşte bu iki özellik yapay zekâyı diğer teknolojilerden daha farklı, stratejik ve güçlü bir konuma yerleştirmektedir.

1.2.Yapay Zekâda Düzenleme İhtiyacı

Günümüzde birçok ülke, küresel rekabette yapay zekâ gücünden kaynaklanan inovasyon avantajını elde etmek için yarış halindedir. Yapay zekâ ülkelerin rekabet gücünü artırabilecek farklı verimlilik, üretkenlik ve ulusal güvenlik mekanizmaları sunmaktadır. Bu anlamda, yapay zekânın ekonomik kalkınma için önemli bir itici güç teşkil etmesi beklenmektedir. Uluslararası ticaretin en önemli aktörleri olan Amerika Birleşik Devletleri, Çin ve Avrupa Birliği arasında halen süregelen bir küresel yapay zekâ rekabeti söz konusudur. Güncel verilere bakıldığında Amerika Birleşik Devletleri lider konumunu sürdürmekte ancak Çin hızla bu açığı kapatarak 2030 yılına kadar liderliği hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin bu rekabette önemli derecede geri kaldığı görülmektedir. Yapay zekâ alanında devletler arasındaki bu rekabet, ulusal yapay zekâ stratejileri kapsamında teknolojinin daha aktif kullanımını, geliştirilmesini ve gerektiğinde kontrolünü sağlayabilecek hazırlık çalışmalarına da yansımaktadır (Yılmaz vd. 2021, s. 448).

Yapay zekânın, tüm ekonomik üretim süreçleri dönüştürme potansiyeliyle küresel rekabette oyun değiştirici bir güç olarak kabul görmesi (Samsun, 2021, s.27), bu rekabette yer edinmek isteyen aktörler tarafından belirli düzenlemelerin geliştirilmesini zaruri hale getirmektedir.

Öte yandan yapay zekâ teknolojisinin ardında çalışan sistemlerin hangi veri setini kullanarak, hangi algoritmalarla karar verdiğinin belirsiz olması durumu da önemli riskler ortaya çıkarmaktadır. Hatalı bir karar sonucunda sorumluluğun kimde olacağının belirsizliği, karar süreçlerinde tarafsızlık ilkesinin gözetilip gözetilmemesi gibi hususlar konunun hukuki ve etik boyutunun tartışma zeminini oluşturmaktadır (Öztürk, 2019, s.51-53).

Sonuç olarak bir yandan küresel rekabet yarışında yer edinme isteği, diğer yandan hukuk ve etiği gözetme gereksinimi yapay zekâda düzenleme yapma ihtiyacını kaçınılmaz hale getirmektedir.

Dünya Bankası, “Yapay Zekâ Yönetişiminde Küresel Trendler” raporunda yapay zekâya yönelik düzenleme çabalarını dört kategori altında incelemektedir (World Bank (WB), 2024, s.8):

Bunlardan ilki Sektörel Öz Düzenleme olup iş modellerine ve şirket kültürüne entegre edildiği takdirde doğrudan yapay zekâ uygulamalarını etkileyebilmesi, bu düzenleme türünün güçlü tarafı olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan, bağlayıcı olmaması, özellikle sağlık ve finans gibi yüksek riskli sektörlerde kullanımının uygun olmaması ve etik yıkama riski bu düzenleme türünün kısıtlayıcı unsurları olarak belirtilmektedir.

İkinci düzenleme türü olarak Yumuşak Hukuk tanımlanmıştır. Bağlayıcı olmayan uluslararası anlaşmaları, ulusal yapay zekâ ilkelerini ve teknik standartları içeren bu düzenleme türü hak ve sorumluluklardan ziyade üst düzey ilkelere odaklanmaktadır.

Üçüncü düzenleme türü Sert Hukuk ile yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler ile yasal bağlayıcılığı olan standartlar ve düzenlemeler tanımlanmaktadır. Ancak yapay zekânın hızla gelişen bir alan olmasından dolayı kısa sürede güncelliğini yitirme riski ile karşı karşıya olması ve kaynak yoğun (insan kaynağı, finansal kaynak vb) bir süreç gerektirmesi bu düzenleme türünün kısıtlayıcıları olarak tanımlanmaktadır.

Yapay Zekâ yönetiminde sayılan dördüncü düzenleme türü ise Düzenleyici Kum Havuzları’dır. Bu düzenleme ile kontrollü ortamlar yapay zekâ teknolojilerinin gerçek dünya koşullarında test edilmesine imkân tanıyarak kamuya kontrolsüz riskler yüklenmesini engellemektedir. Düzenleyici Kum Havuzları’nın büyük kaynak gereksinimleri ve ölçeklenebilirlikleri sınırlı olup farklı sektörlerle yapılan

geniş kapsamlı yönetim modelleri için her zaman uygulanabilir bir yöntem değildir.

AB'nin hem düzenleme alanındaki öncülüğü hem ulus üstü bir yapı olarak çok sayıda karar verici aktörün katılım ve onay süreçlerinde rol alması, hem de “Brüksel Etkisi”, AB'nin yapay zekâ alanındaki hayata geçirdiği düzenlemelerin daha yakından incelenmesini gerektirmektedir.

1.3. AB Yapay Zekâ Düzenlemelerinin Tarihsel Seyri

Avrupa Birliği'nin yapay zekâ düzenlemeleri, 2010'ların sonunda ABD'nin büyük teknoloji firmalarının hakimiyeti ve Çin'in devlet destekli dev yapay zekâ yatırımlarıyla domine olan küresel rekabet ortamında şekillenmiştir. Avrupa Birliği ise bu süreçte, kendi stratejisini temkinli, etik, insan merkezli ve güvenilir yapay zekâ yaklaşımı doğrultusunda çizmiştir.

Bu kapsamda Avrupa Birliği'nin yapay zekâya ilişkin ilk kapsamlı strateji belgesi Avrupa İçin Yapay Zekâ Belgesi (*Communication on Artificial Intelligence for Europe*), Avrupa Komisyonu tarafından Nisan 2018'de yayımlanmıştır. ABD ve Çin'in hızla artan yatırımları ve özel sektör öncülüğünde şekillenen teknolojik üstünlüğü karşısında Avrupa'nın bilimsel, endüstriyel ve normatif gücünü seferber etme ihtiyacının vurgulandığı belgede üç ana hedef belirlenmiştir: 1. Araştırma, inovasyon ve yatırım kapasitesini arttırmak, 2.Eğitim sistemlerini, işgücü politikalarını ve beceri geliştirme politikalarını modernize etmek 3.Yapay zekânın geliştirilmesi ve kullanımında etik, hukuki ve insan haklarına dayalı bir yönetim çerçevesi oluşturmak (European Commission (EC), 2018).

2018 yılında yayımlanan Güvenilir Yapay Zekâ İçin Etik İlkeler (*Ethics Guidelines for Trustworthy AI*) ise güvenilir yapay zekâyı yasallık, etiklik ve sağlamlık ilkelerine dayalı bir kavram olarak tanımlamıştır (EC, 2019a).

Avrupa Komisyonu tarafından 2020 yılında yayımlanan “Yapay Zekâya İlişkin Beyaz Kitap: Mükemmeliyet ve Güvene Yönelik Avrupa Yaklaşımı” (White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust) ile Komisyon, yapay zekânın yaygın biçimde benimsenmesini teşvik etmek ve bu yeni teknolojinin belirli kullanım alanlarıyla ilişkili riskleri ele almak şeklindeki iki hedefine nasıl ulaşılabilceğine ilişkin politika seçeneklerinin ortaya konulması amaçlanmıştır (EC, 2020a, s.1). Bilimsel atılımları mümkün kılmak, yeni tekno-

lojilerin tüm Avrupalıların hizmetinde olmasını sağlamak amacıyla yayımlanan bu rapor ile birlikte Komisyon, yapay zekânın insani ve etik sonuçlarına ilişkin koordineli bir Avrupa yaklaşımının yanı sıra, inovasyon için büyük verilerin daha iyi kullanımını hedeflediğini duyurmuştur (Samsun, 2021, s.25).

Avrupa Veri Stratejisi (A European strategy for data) ve Dijital Avrupa Programı (Digital Europe Programme) ile özellikle veri paylaşımı, bulut sistemleri ve yüksek performanslı bilişim, yapay zekânın teknik altyapısını destekleyen mekanizmalar olarak devreye alınmıştır (EC, 2020b).

Avrupa Yapay Zekâ Yasası (AI Act) ise 21 Nisan 2021 tarihinde tasarı olarak yayınlanmış, 2024 yılında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Yasanın getirdiği en önemli yenilik, yapay zekâ uygulamalarını risk temelli bir sınıflandırmaya tabi tutmasıdır.

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı (AI Continent Action Plan), Nisan 2025 tarihinde yayımlanmıştır. Belge, AB'nin yasa ile çizdiği çerçeve içinde stratejik bir vizyon ortaya koymaktadır. Yapay Zekâ alanında küresel liderlik yarışının henüz bitmediğini ve AB'nin bu alandaki iddiasını ortaya koyan planın temel amacı, Avrupa'yı yapay zekâ alanında öncü bir kıta haline getirmektir. Belgede, veri altyapısının geliştirilmesi suretiyle dijital egemenliğin sağlanması konusuna özel bir vurgu yapılmaktadır (EC, 2025a).

Ekim 2025'de yayımlanan Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi (Apply AI Strategy) ise Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nın tamamlayıcısı niteliğinde bir düzenlemedir. Belirlenen stratejik sektörlerde atılacak somut adımları gösteren bir rehber niteliğindedir. Öte yandan Eylem Planı'nın merkezinde yer alan AI-first yaklaşımı ve kamu satın alımlarında tavsiye edilen "Avrupa'dan satın al" yaklaşımı Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nda sözü edilen dijital egemenliği hedefleyen temel yaklaşımlar olarak göze çarpmaktadır (EC, 2025b).

AB, yapay zekâ konusunda 2018 yılından başlayarak 2025 yılı Ekim ayına kadar uzanan bir süreçte devam eden bu aktif düzenleme rolüyle etik ilkelerden beyaz Kitaba, yasadan uygulama belgesine kadar çok sayıda düzenleme belgesini art arda yayımlamıştır.

1.4. AB Yapay Zekâ Düzenlemelerinin Motivasyonu

AB'nin yapay zekâ alanındaki düzenleme telaşının ardında yatan sebepleri tam olarak anlamlandırabilmek için 2024 yılında yayımlanan Draghi Raporu'nun kısa bir değerlendirmesini yapmak gerekli görülmektedir. Draghi Raporu'nda Avrupa'nın sürdürülebilir büyümesini destekleyecek en önemli üç adımdan ilk ve en önemlisinin "özellikle ileri teknolojilerde ABD ve Çin ile arasındaki inovasyon açığını kapatmaya yönelik çabalara odaklanmak" olduğu ifade edilmektedir (EU, 2024, s.6).

Avrupa'nın önceki yüzyılın orta ölçekli teknolojileri ve sanayilerine sıkıştığı tezi ile şekillenen raporda, dünyanın bir yapay zekâ devriminin eşliğinde olduğu bu dönemde, Avrupa'nın yenilikçi potansiyelini açığa çıkarmanın gerektiği, bunun sadece yeni teknolojilerde liderlik için değil, aynı zamanda yapay zekâyı mevcut sanayilere entegre ederek onların da ön saflarda kalmasını sağlamak için kritik önem taşıdığı belirtilmektedir (EU, 2024, s.6). Yani yapay zekâ sadece yenilikçi bir teknoloji olarak değil mevcut sanayilere entegre edilerek onların dönüşümünü gerçekleştirecek ve Avrupa'da sürdürülebilir büyümeye destek verecek en güçlü bileşenin lokomotif olarak görülmektedir.

Sonuç olarak AB yapay zekâ düzenlemelerinin, sadece hak ve etik temelli bir kaygı olarak değil, inovasyon açığını kapatma, ABD-Çin yarışında geri kalmama ve ileri teknoloji sektörlerinde liderlik arayışının bir parçası olarak da okunması gereklidir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ YAPAY ZEKÂ YASASI

Yapay zekâ teknolojisinin hızlı gelişimi sürecinde yayımlanan AB Yapay Zekâ Yasası, önemli bir yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu düzenlemenin başlıca özelliklerinden biri kapsamının genişliğidir. AB Komisyonu, AB Parlamentosu ve Konsey belli bir anlaşma çerçevesinde Yapay Zekâ Yasası'nın çıkması için mutabakata varmışlardır (Benzer, 2025, s.196).

Avrupa Komisyonu tarafından 21 Nisan 2021'de teklif olarak sunulan Yasa, 13 Mart 2024 tarihinde Parlamento oylaması ile kabul edilmiş, 21 Mayıs 2024 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından nihai kabulü gerçekleştirilmiştir. 12 Temmuz 2024 tarihinde Avrupa Birliği Resmî Gazetesi'nde yayımlanan Yasa, 1 Ağustos 2024 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yasanın amacı “Avrupa Birliği içinde yapay zekâ sistemlerinin geliştirilmesi, piyasaya arzı, hizmete sunulması ve kullanımı için özellikle tek tip bir yasal çerçeve oluşturarak iç pazarın işleyişini iyileştirmek” olarak belirtilmektedir (EU, 2024a, Recital 1).

2.1. Risk Temelli Yaklaşım

Yasanın en önemli özelliği risk temelli bir sınıflandırma yapmasıdır. Yapay zekânın adaptasyonunda risksiz yapay zekâ diye bir şey olamayacağından (OECD, 2025, s.9) AB Yapay Zekâ Yasası da risk temelli bir yaklaşımla tasarlanmıştır.

Risk temelli yaklaşımın temel kuralı, risk ne kadar yüksekse, kuralların da o kadar katı olmasıdır. AB, yapay zekâ uygulamalarını kabul edilemez riskteki uygulamalar, yüksek riskli uygulamalar, sınırlı riskteki uygulamalar ve minimum riskli uygulamalar olarak sınıflandırmıştır.

İnsan onuru, temel haklar ve kamu güvenliğini korumak amacıyla kabul edilemez riskteki uygulamalar tamamen yasaklanmaktadır. Vatandaşların karar verme yetisini zayıflatan manipülatif veya aldatıcı sistemler, yaş, engellilik ya da sosyoekonomik durum gibi durumları istismar eden uygulamalar ve bireyleri sosyal davranışlarına göre değerlendiren sosyal puanlama sistemleri yasaklanan uygulamalardır. Sadece profil bilgilerine dayanarak suç işleme olasılığını tahmin eden sistemler, internetten rastgele yüz verisi toplayarak biyometrik veri tabanları oluşturan uygulamalar, iş yeri ve eğitim ortamlarında duygu tanıma sistemleri ile biyometrik verilerden ırk, dini inanç veya cinsel yönelim gibi hassas bilgileri çıkaran teknolojiler de yasak kapsamındadır (EU, 2024a, Art. 5).

Yapay Zekâ Yasası’nda, sağlık, güvenlik ve temel haklar üzerinde ciddi etki yaratma potansiyeli taşıyan yapay zekâ kullanım alanları yüksek riskli olarak tanımlanmıştır. Bu alanlar kritik altyapı güvenliği, eğitimde fırsat eşitliğini etkileyen sistemler, sağlık ve ürün güvenliğine ilişkin teknolojiler, istihdam ve çalışan yönetimi süreçleri, temel kamusal ve özel hizmetlere erişimi belirleyen algoritmalar, biyometrik tanıma ve duygu analizi uygulamaları, kolluk faaliyetlerinde kullanılan delil değerlendirme sistemleri, göç ve sınır yönetimi otomasyonları ile yargı ve adli süreçlerde karar destek amacıyla kullanılan yapay zekâ sistemlerini kapsamaktadır (EU, 2024a, Art. 6).

Sınırlı risk düzeyindeki yapay zekâ sistemleri, kullanımı esnasında şeffaflık

yükümlülüğünün gerekli görüldüğü sistemleri kapsamaktadır. Yapay Zekâ Yasası, bu sistemlerde kullanıcıların yapay zekâ ile etkileşimde bulunduklarının açık biçimde bilgilendirilmesini hukuki bir zorunluluk haline getirmiştir (EU, 2024A, Art. 50).

Yapay Zekâ Yasası, asgari ya da hiç risk taşımadığı değerlendirilen yapay zekâ sistemleri için yeni bir kural getirmemektedir. AB’de şu anda kullanılan yapay zekâ sistemlerinin büyük çoğunluğu bu kategoriye girmektedir. Bu kapsam, yapay zekâ destekli video oyunları veya spam filtreleri gibi uygulamaları içermektedir. Komisyon, bunların esas olarak gönüllü davranış kurallarıyla düzenlenmesini önermektedir (Edwards, 2022, s.15).

Yasanın beşinci bölümünde genel amaçlı yapay zekâ modelleri (GPAI) ve “sistemik risk taşıyan” modeller düzenlenmektedir. Buna göre üretken yapay zekâ sistemlerinin sağlayıcılarının, sistem tarafından oluşturulan içeriklerin tanımlanabilir olmasını ve insan üretimi içerikten ayırt edilebilir şekilde sunulmasını temin etmesi gerekmektedir. Özellikle kamu yararına bilgi sunan veya manipülasyon riski taşıyan deepfake nitelikli içeriklerin açık biçimde etiketlenmesi de bu kapsamda düzenlenmiştir (EU, 2024a, Art. 50-52).

Yapay Zekâ Yasası, risk temelli tasarımından dolayı esnek olmayan bir düzenleme olduğu şeklinde eleştirilere konu olmuştur. Risk yönetimine dayalı modelin, özellikle küçük işletmeler üzerinde ağır bir uyum yükü oluşturduğu, kapsamlı belge, sertifika ve işaretleme yükümlülüklerinin küçük şirketlerde inovasyonu engelleme riski taşıdığı ve bu bağlamda teşvik edilen inovatif süreçle bir gerilim oluşturduğu da bir başka eleştiri konusudur (Finocchiaro, 2024, s. 1966).

2.2. Yönetişim ve Uygulama

Yapay Zekâ Yasası’nın yönetim başlıklı yedinci bölümü, AB yapay zekâ düzenleme mimarisinin kurumsal omurgasını oluşturarak AB düzeyinde koordinasyon, uzmanlık ve gözetim ihtiyacının nasıl örgütleneceğini ayrıntılı biçimde ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda, Komisyon bünyesinde bir Yapay Zekâ Ofisi kurulmakta, AB çapında teknik uzmanlık, denetim desteği, rehberlik ve koordinasyon görevleri bu ofise verilmekte, üye devletler de bu ofisin çalışmalarını kolaylaştırmakla yükümlü tutulmaktadır.

Yasanın tutarlı ve etkili uygulanmasını sağlamak üzere danışma, yönlendirme ve uyumlaştırmayla görevli bir Avrupa Yapay Zekâ Kurulu oluşturulmaktadır. Bu Kurulda, her üye devletten bir temsilci bulunmaktadır. Kurul, piyasa gözetimi, bildirim süreçleri, kum havuzu uygulamaları, uyumlaştırılmış standartlar, genel amaçlı modellerin denetlenmesi, ciddi olay raporlarının değerlendirilmesi ve AB genelindeki uygulama farklılıklarının giderilmesi gibi kritik alanlarda Komisyon'a ve ulusal otoritelere tavsiye ve ortak uygulama ilkeleri sağlamakla görevlendirilmiştir.

Akademi, sivil toplum, KOBİ'ler ve sanayi temsilcilerinden oluşan geniş bir paydaş grubunun uzmanlığının sürece dâhil edilmesi için de bir Danışma Forumu tasarlanmıştır.

Bağımsız bilim insanlarından oluşan Bilimsel Panel ise, özellikle genel amaçlı modellerin risk değerlendirmesi, sınıflandırılması ve teknik analizlerinde Yapay Zekâ Ofisi'ne bilimsel destek sunmakla görevlendirilmektedir.

Üye Devletlerde gerekli yetkilerle donatılmış ulusal yetkili otoritelerin, bildirim ve piyasa gözetimi görevlerini bağımsızlık, tarafsızlık, yeterli kaynak ve uzmanlık esaslarına göre yerine getirmesi zorunlu kılınmakta ve bu otoriteler arasında AB düzeyindeki koordinasyon mekanizmaları da tanımlanmaktadır (EU, 2024a, Art. 64-70).

Yasanın uygulanması için öngörülen yönetim yapısı da bazı yönlerden eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin en önemlisi, öngörülen yönetim mekanizmalarında eşit temsil sağlanmadığı takdirde güçlü paydaşların süreci ele geçirme riskinin bulunmasıdır. Bu eşitsizlik riskinin pratikte büyük şirketlere alan açarak öz düzenleme benzeri bir etki üretebileceği, normatif katılım iddiasının ise kamu denetimini zayıflatabileceği hususu bu eleştirilerin en başta gelenidir (Cancela-Outeda, 2024, s.9).

2.3. Yapay Zekâ Yasası'nda Kamu Otoritelerine Atanan Roller

Düzenleme Rolü: Yapay Zekâ Yasası'nın, üye devlet kamu otoritelerine atadığı en önemli rol düzenleme rolüdür. Yasanın kapsamı, kamu otoritelerini yapay zekâ sistemleri geliştirmeleri veya kamu hizmeti sunarken kullanmaları halinde doğrudan yasa yükümlülüklerine tabi kılmakta, böylece kamu otoriteleri düzenlemenin bağlayıcı tarafı olmaktadır (EU, 2024a, Art. 2).

Üye devletler, düzenlemenin ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak üzere gerekli idari ve hukuki düzenlemeleri gerçekleştirmekle yükümlü tutulmaktadır. Bu kapsamda her üye devlet, ulusal düzeyde yetkili otorite olarak tanımlanan piyasa gözetim otoritesi ve bildirim otoritesini belirlemekle sorumlu tutulmaktadır (EU, 2024a, Art.70).

Yasada, kamu otoritelerinin yüksek riskli sistemlerin tasarımı, kullanımı ve gözetimi konusunda ayrıntılı kurallar öngörülmekte, düzenleme yapmaları gerekli kılınmaktadır (EU, 2024a, Art. 6-Art. 22, Art. 24).

Yasanın uygulanması sürecinde, üye devletlerin ve düzenleyici kurumların, yenilik ve güvenlik arasında denge kurmak, uluslararası iş birliği sağlamak, farklı toplumsal riskleri ele almak gibi ağır bir düzenleme yüküyle karşı karşıya kalması hususu eleştirilmektedir (Butt, 2024, s.7358).

Standartlar konusu da düzenleme anlamında yasaya yönelik eleştiri alanlarından birini oluşturmaktadır. Yasanın coğrafi kapsamı, Genel Veri Koruma Yönetmeliği'ne benzer şekilde geniş bir etki alanı ile kurgulanmıştır. Yapay zekâ sistem sağlayıcısı ya da kullanıcısı AB dışında bulunsa bile AB'deki kullanıcıya yönelik tüm sistemler düzenleme kapsamına alınmıştır (Finocchiaro, 2024, s. 1964).

Bu durum, AB'nin kendi iç standartlarını küresel ölçekte fiili norm hâline getirmekle birlikte, Avrupa'dan taşan bir düzenleyici etki yaratması bakımından eleştirilmektedir. Hazırlanmasında AB dışındaki ülkelerin söz söyleme hakkı bulunmamasına karşın standartlar AB'ye ihracat yapan tüm ülkeler için geçerli olmaktadır (Edwards, 2022, s. 21).

Denetim ve Piyasa Gözetimi Rolü: Üye devletler, yüksek riskli sistemleri değerlendirmek, uygunluk süreçlerini doğrulamak, uygunsuzluk tespitinde sistemi durdurmak, geri çağırmak veya yasaklamak gibi geniş ve bağlayıcı yetkilere sahip piyasa gözetim otoriteleri kurmak zorundadır (EU, 2024a, Art. 74).

Piyasa gözetim otoriteleri, ciddi olayların bildirilmesi ve soruşturulması (EU, 2024a, Art.73), eksiklik tespiti halinde sağlayıcılara veya kullanıcılara karşı düzeltici tedbir uygulanması (EU, 2024a, Art. 79), yüksek riskli olmayan bir sistemin yanlış sınıflandırılması halinde yeniden değerlendirme yapılması (EU, 2024a, Art.80) gibi bir dizi denetim fonksiyonu ile görevlendirilmektedir.

AB düzeyinde ise, Avrupa Komisyonu ve Yapay Zekâ Ofisi, özellikle birden fazla üye devleti ilgilendiren uygunsuzluklarda veya AB çapında risk teşkil eden

uygulamalarda ortak soruşturma, koordinasyon ve rehberlik işlevlerini yürütmektedir (EU, 2024a, Art.74, Art. 85).

Yasa ile uygulama sonrası denetimin büyük ölçüde ulusal piyasa gözetim otoritelerine bırakılması, bu otoritelerin kaynak ve uzmanlık yetersizliği durumunda nasıl bir yöntem izleneceği bakımından eleştirilmektedir (Edwards, 2022, s. 22).

Uygunluk Değerlendirme ve Sertifikasyon Rolü: Yasada her üye devlet, yapay zekâ sistemlerinin uygunluk değerlendirmesini yapacak kuruluşları değerlendirmek, atamak, bildirmek ve izlemekle sorumlu bir bildirim otoritesi oluşturmak veya mevcut bir kurumu görevlendirmekle yükümlü tutulmaktadır. Bu bildirim otoritesi, teknik ve etik yeterliliğin denetiminden sorumlu tutulmaktadır (EU, 2024a, Art. 28).

Uygunluk değerlendirme kuruluşlarının yetkilendirilmesi ise hem güvenlik hem temel haklar hem de AB ürün güvenliği mevzuatıyla uyum açısından kritik bir kamu gücü işlevi haline gelmektedir.

Yapay Zekâ Sistem Sağlayıcısı Olarak Kamu Otoritesinin Yükümlülükleri:

Yapay Zekâ Yasası, en fazla düzenlemeyi yüksek riskli yapay zekâ uygulamalarının sağlayıcılarına yönelik getirmektedir (EU, 2024a, Art.16-22). Kamu otoriteleri yüksek riskli bir sistemde esaslı değişiklik yaparak sistemin yüksek riskli olmasını sağladıkları, başlangıçta yüksek riskli olmayan bir sistemin kullanım amacını değiştirerek yüksek riskli hale getirdikleri ve yüksek riskli bir sisteme kendi adı veya markasını koydukları takdirde (örneğin bir yerel yönetimin, kendi adıyla entegre ettiği bir yüksek riskli yapay zekâ sistemini hizmetlerinde kullanması; sözleşmesel düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla) “sağlayıcı” olarak sınıflandırılmaktadır(<https://ai4gov-project.eu/2024/11/18/public-authorities-what-role-in-the-ai-act-auth/#:~:text=In%20fact%2C%20they%20are%20subject,of%20obligations%20under%20the%20Act>).

Bu durumda kamu otoritelerinin, kalite yönetim sistemi kurmak (EU, 2024a, Art.17), uygunluk değerlendirmesine girmek (EU, 2024a, Art.43), piyasa sonrası izleme faaliyetlerini yürütmek (EU, 2024a, Art.72) gibi birtakım görevlerle yükümlü kılındığı görülmektedir.

Söz konusu düzenleme ile kamu otoriteleri piyasa aktörü olarak özel sektörle eşdeğer bir konumda değerlendirilmekte, kamuya ait sistemler de aynı risk yönetimi ve hesap verebilirlik standardının parçası haline gelmektedir. Ancak bu

durum, pratikte uygunluk değerlendirme ve piyasa gözetimi rollerini üstlenen kamunun şeffaflık ve hesap verebilirlik boyutunda bir gerilim oluşturma riski taşımaktadır.

Yapay Zekâ Sistem Kullanıcısı Olarak Kamu Otoritesinin Yükümlülükleri:

Yasada yüksek riskli yapay zekâ uygulamaları kullananlara yönelik yükümlülükler de düzenleme altına alınmaktadır (EU, 2024a, Art.26-27). Fakat yapay zekâ kullanan kamu otoritelerine ek olarak özel bir sorumluluk rejimi atfedilmektedir. Kamu kurumları yüksek riskli sistemleri kullandığı takdirde şeffaflık yükümlülüğü (EU, 2024a, Art.50), AB veri tabanına kayıt yükümlülüğü (EU, 2024a, Art. 71), ciddi olay bildiriminde bulunma zorunluluğu (EU, 2024a, Art.73), temel hak otoriteleri ile iş birliği yürütme (EU, 2024a, Art. 77) gibi ek kamu sorumluluklarına tabi tutulmaktadır.

Temel Hak Gözetimi Rolü: Üye devletlerde, ayrımcılık, veri koruma, adil yargılanma, ifade özgürlüğü gibi temel hak alanlarında yetkili olan kamu kurumlarının yüksek riskli sistemlerde kullanılan belgelere erişme ve inceleme talep etme yetkisine sahip olma durumu da yasada düzenlenmektedir. Bu kurumlar, gerekli görüldüğü takdirde piyasa gözetim otoritesinden teknik test yapılmasını da talep edebilmektedir (EU, 2024a, Art.77).

Bahsi geçen düzenlemeye karşın yasa, temel hakların korunması bakımından yetersiz bulunmuş ve geniş çaplı bir eleştiriye maruz kalmıştır. Düzenlemenin temel hakları korumada büyük ölçüde soyut ve idari bir çerçeve sunduğu, bireylerin ayrımcılık ve hak ihlallerine karşı hızlı başvuru mekanizmalarının eksik olduğu ifade edilmektedir. Genel Veri Koruma Yönetmeliği'ndeki mevcut hakların tekrarlanması, yasanın birey odaklı bir koruma modeli geliştirmediği yönündeki eleştirileri güçlendirmektedir. Yasa hazırlıkları kapsamında tartışılan “yapay zekâ için özel hukuk kişiliği” önerisinin rafa kalkması, sorumluluk modelinin hâlen eksik olduğunu düşündürmektedir. Ayrıca, yüksek riskli sistemler için uygunluk değerlendirmesinin çoğunlukla teknik standartlara dayanması, bu standartların ise CEN/CENELEC gibi teknik komiteler tarafından hazırlanması, temel hakların gözetiminin belirsizleşmesi eleştirilerine sebep olmaktadır (Edwards, 2022, s. 21). Yasanın ilk taslaklarında güçlü olan açıklanabilirlik vurgusunun nihai metinde önemli ölçüde zayıflaması, mevcut yaklaşımın, açıklanabilirliği bir kullanıcı hakkı yerine inovasyonun risklerini yönetmek için bir araç olarak gördüğü, bu durumun sağlayıcılara geniş bir takdir alanı bıraktığı iddia edilmektedir.

Sektörel Kamu Otoritelerinin Mevzuata Uyum Rolü: Yapay Zekâ Yasası, yata-ay bir düzenleme yaklaşımı benimseyerek yapay zekâ kullanan her sektörü veya her sistemi bağlayıcı hükümler getirmiştir. Dolayısıyla yasa kapsamında farklı sektörlerle yönelik düzenleme yapma gereksinimi de doğmuştur. Yasa, ulaştırma, otomotiv, havacılık, denizcilik ve demiryolu gibi yüksek güvenlikli sektörlerde faaliyet gösteren kamu otoritelerinin kendi mevzuatlarını yasanın gereklilikleriyle uyumlu hale getirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu değişikliklerle, sektörel otoriteler sistemlerini yapay zekâ odaklı bir bakış açısıyla yeniden gözden geçirmek durumunda bırakılmıştır. Sektörel otoritelerin bu bağlamda yükümlülükleri yapay zekâ sistemlerini güvenlik bileşeni olarak yeniden sınıflandırmak, teknik standart ve test kurallarını güncellemek, uygunluk ve sertifikasyon süreçlerine yapay zekâ risklerini entegre etmek olarak belirtilmektedir (EU, 2024a, Art.102–110).

Raporlama, Koordinasyon ve AB Yönetişimi Rolü: Yapay Zekâ Yasası, ulusal kamu otoritelerine AB yapay zekâ yönetişiminin parçası olarak da çeşitli görevler yüklemektedir.

Üye Devletler düzeyinde bu görevler tek irtibat noktası oluşturmak (EU, 2024a, Art.70/2), piyasa gözetimi sonuçlarını Komisyona raporlamak (EU, 2024a, Art.74/2), idari para cezalarını yıllık olarak Komisyona bildirmek (EU, 2024a, Art.99/11), ulusal kapasiteyi düzenli olarak AB düzeyinde değerlendirmek (EU, 2024a, Art.112/4) olarak sıralanabilir.

Yasanın uygulamaya geçişi için, kamu otoritelerine, sistemlerini belirli tarihlere kadar yasaya uyumlaştırma yükümlülüğü verilmektedir. Büyük ölçekli kamu bilişim teknolojileri sistemlerinin ve kamu tarafından kullanılan yüksek riskli sistemlerin 2030'a kadar uyumlu hale getirilmesi beklenmektedir (EU, 2024a, Art. 111/1-2).

Sonuç olarak Yapay Zekâ Yasası, AB üye ülkelerinde kamu otoritelerini düzenleyici, denetleyici ve piyasa gözetleyici, uygunluk değerlendirici, yapay zekâ sistem sağlayıcısı, yapay zekâ sistem kullanıcısı, temel hak koruyucusu, teknik standart uygulayıcı, AB yönetişim mekanizmasının parçası rollerine yerleştirmektedir.

AB Yapay Zekâ Yasası hakkındaki eleştiriler yayımlandığı günden bu yana devam etmektedir. Özellikle son zamanlarda, bilinmeyen risklerden dolayı yasanın uygulanması için iki yıl ara verilmesi gündeme gelmiş, ancak Avrupa Komisyonu

böyle bir gündemleri olmadığını, kuralların uygulamada etkili olmasına odaklandıklarını ifade etmiştir. Şirketler, bu sürenin hem kuralların makul şekilde uygulanması hem de düzenlemelerin basitleştirilmesi için gerekli olduğunu savunmaktadır (Kroet, 2025).

AB, yapay zekânın hukuki ve etik sorunlarını, yasa seviyesinde bir düzenleme yaparak belirli bir çerçevede çözmeye çalışmıştır. Ancak yasaya yöneltilen eleştirilerin büyük bölümü de yine bu hukuki ve etik sorunların tam anlamıyla çözülmediği yönünde yoğunlaşmaktadır.

Yasa, her ne kadar risk temelli kapsamlı bir düzenleme yaparak küresel ölçekte öncü bir rol üstlense de yapay zekâ teknolojisine yetiyecek dinamizmde görülmemesi, düzenleme yükünün ağırlığı, standartların AB dışı ülkeler için de zorunlu olarak bağlayıcı olması, risk yönetim sisteminin özellikle küçük işletmeler için inovasyonla gerilim oluşturma ihtimali, temel haklar anlamında Kişisel Veri Koruma Yönetmeliği'ne ek bir katma değer yaratmaması, sorumluluk ve açıklanabilirlik ilkeleriyle ilgili beklentinin karşılıksız kalması, işbirlikçi yönetişimin pratikte temsil eşitsizliği üretme ihtimali ortaya çıkarması gibi boyutlarıyla eleştirilmektedir. Dolayısıyla Yasa, Avrupa'nın normatif güç iddiasını desteklese de farklı boyutlarda tamamlayıcı düzenlemelere ihtiyaç duyan bir yapı olarak değerlendirilmektedir.

Yasa ile getirilen hukuki ve etik bağlayıcılığın inovasyonla bir gerilim oluşturduğu iddiasına karşılık AB, yapay zekâ alanındaki küresel rekabet yarışında yer edinmek ve Avrupa'nın sürdürülebilir büyümesini sağlamaya yönelik birbiri ardına "rekabet" odaklı birtakım düzenlemeler hayata geçirmiştir. Fakat bu düzenlemeleri de yine kapsamlı bir ön çalışma sonucunda hazırlamıştır. Bu ön çalışmalar Draghi Raporu, Rekabetçilik Pusulası ve Yapay Zekâ İnovasyon Paketi'dir. Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi'ni incelemenden önce bu ön çalışmalar hakkında genel bir bilgi verilmesinin AB'nin yapay zekâ stratejisinin nasıl şekillendiğini anlamak açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.4. Draghi Raporu-Rekabetçilik Pusulası-Yapay Zekâ İnovasyon Paketi

Yapay zekâda rekabetçilik amacına yönelik düzenlemelerin arka planı Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen'in 2023 Avrupa Birliği'nin Durumu konuşmasında eski İtalya Başbakanı Mario Draghi'den Avrupa rekabetçiliğinin

geleceğine ilişkin bir rapor hazırlamasını istemesiyle başlamıştır.

Draghi Raporu'nda, AB'nin sürdürülebilir büyümesi için üç temel koşul belirtilmektedir. Bunlardan en öncelikli ve acil koşul, yapay zekâ teknolojilerinin geliştirilmesi ve diğer sektörleri dönüştürücü potansiyelinden faydalanılmasıdır (EU, 2024b, s.6).

Draghi Raporu'na cevaben 28 Ocak 2025'te Rekabetçilik Pusulası yayımlanmıştır. Pusulada, Draghi Raporu'nun rekabetçiliği artırmak için belirlediği üç dönüştürücü zorunluluğun hayata geçirilmesi için gerekli tedbirler ortaya konmaktadır. Bunlardan ilki yapay zekâyla ilgili tedbirlerin de bulunduğu yenilik açığını kapatmak maddesidir. Genç ve yenilikçi start-up'lar için elverişli bir ekosistem yaratmak, derin teknolojiye dayalı yüksek büyüme sektörlerinde sanayi liderliğini desteklemek, teknolojilerin büyük şirketler ve KOBİ'ler arasında daha hızlı yayılmasını sağlamak, yenilik açığını kapatmak için gerekli önlemler olarak sıralanmaktadır. Yapay zekâya yönelik somut adımlar ise yapay zekâ giga fabrikalarının ve Yapay Zekâ Stratejisinin uygulanması girişimlerinin başlatılarak yapay zekânın stratejik sektörlerde geliştirilmesini ve sanayiye entegrasyonunu hızlandırmaktır (EC, 2025c).

Öte yandan Ocak 2024'te Avrupa'daki girişim ve KOBİ ekosisteminin, AB değerleriyle uyumlu ve güvenilir yapay zekâ çözümleri geliştirmesini desteklemeyi amaçlayan bütüncül bir politika seti olarak bir Yapay Zekâ İnovasyon Paketi tasarlanmıştır. Paket, yapay zekâ inovasyonunu hızlandırmak üzere süper bilgisayarlar imtiyazlı erişim sağlanması, farklı sektörleri kapsayan uygulama alanlarının teşvik edilmesi gibi tedbirler içermektedir (EC, 2024c).

Pakette, Horizon Europe ve Dijital Avrupa Programı aracılığıyla üretken yapay zekâya yönelik özel mali destekler sağlanacağı belirtilmekte, 2027'ye kadar kamu ve özel sektör tarafından toplamda yaklaşık 4 milyar avroluk yatırım yapılması öngörülmektedir. Bunun yanı sıra, üretken yapay zekâ alanındaki yetenek kapasitesinin güçlendirilmesi, startup ve scale-up'lara yönelik risk sermayesi ve öz kaynak desteklerinin artırılması ve Ortak Avrupa Veri Alanlarının geliştirilmesinin hızlandırılması hedeflenmektedir (EC, 2024c).

3. YAPAY ZEKÂ KITASI EYLEM PLANI

3.1. Stratejik Vizyon

Yapay Zekâ Kitası Eylem Planı, Yapay Zekâ Yenilik Paketi'ne, Avrupa'nın gelecekteki rekabetçiliğine ilişkin Draghi raporuna ve Rekabetçilik Pusulası'na dayanarak hazırlanmıştır. Amaç, yapay zekânın dönüştürücü gücünden faydalanarak AB içinde ekonomik büyümeyi ve toplumsal refahı artırmaktır. Bu amaca yönelik beş stratejik alan ve tek bir hedef ortaya koymaktadır: Avrupa'yı "yapay zekâda lider bir kıta" haline getirmek (Torchio, 2025).

3.2. Stratejik Alanlar

Planda, Avrupa Birliği'nin yapay zekâ kitası olma vizyonuna ulaşmak için beş temel alanda çalışmaların hızlandırılması öngörülmektedir. Bu beş temel alan: 1.Bilişim altyapısı 2.Yüksek kaliteli veri 3.Stratejik sektörlerde yapay zekâ kullanımı ve adaptasyonu, 4.Yapay zekâ alanında yetenekli insan gücü 5.Düzenleyici çerçeveye uyum olarak sıralanmaktadır (EC, 2025a, s.2-3).

Komisyon, bu beş stratejik alanı Avrupa'nın küresel yapay zekâ liderliğinin temel dayanakları olarak tanımlamakta ve bu doğrultuda 2025 yılında InvestAI girişimiyle 200 milyar avroluk yatırımın harekete geçirileceğini ilan etmektedir (EC, 2025a, 2025, s.2-3).

Bilişim altyapısının geliştirilmesi olan ilk stratejik alana yönelik, inovasyon aktörlerinin sınır teknoloji niteliğindeki modelleri eğitebilmesi için yüksek hesaplama gücüne sahip kamu yapay zekâ altyapısının kurulması, yapay zekâ fabrikaları ağının güçlendirilmesi ve CERN ölçeğinde bilimsel iş birliği yaratmayı amaçlayan giga fabrikalara geçilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra AB bulut ve veri merkezi kapasitesinin geliştirilmesine yönelik destekleyici bir çerçeve kurulması kararlaştırılmıştır (EC, 2025a, s.4-10).

İkinci stratejik alan; yapay zekâ geliştirme süreçlerinin temel girdisi olarak yüksek kaliteli veriye erişimi artırmaktır. Bu amaca yönelik bir Veri Birliği stratejisinin oluşturulması ve yapay zekâ fabrikaları bünyesinde güvenli veri paylaşımını sağlayacak Veri Laboratuvarları birimlerinin kurulması hedeflenmektedir (EC, 2025a, s.11-12).

Plandaki veri altyapısına yönelik yapılan düzenlemelerle ilgili bazı eleştiriler

de bulunmaktadır. Bu eleştirilere göre büyük teknoloji şirketleri tarafından yaygınlaştırılan yapay genel zekâ ve sınır modeli söylemini satın alan ve “daha fazla veri iyidir” ideolojisini yansıtan Komisyon tarafından kurulacak olan Veri Laboratuvarları, yapay zekâ geliştiricilerinin tüm AB çapında sağlık alanında büyük miktarda yüksek kaliteli veriye erişmesini olanaklı kılacak ve bu yapılar, bireylerin kontrolünü ve mahremiyetini ellerinden alan bir tür “felaket veri tabanına dönüşecektir (Shrishak, 2025).

Görüldüğü üzere Eylem Planı’nın ilk iki sütunu, Avrupa’nın teknolojik yenilik kapasitesini artırmayı amaçlamaktadır. Bunun için Avrup’da, ABD ve Çin’e alternatif oluşturabilecek yapay zekâ modellerinin geliştirilmesi ve inovatif kapasitenin nitelikli eğitim verilerine erişim sağlaması hedeflenmektedir. Ancak bu hedefleri karşılayacak kaynakların yeterli olup olmadığı belirsiz durumdadır. Çünkü 200 milyar avroluk InvestAI girişiminin yalnızca %10’u yapay zekâ giga fabrikaları için yeni fonlardan oluşmakta, kalan %90’ı ise mevcut dijital fonlar ile kamu-özel ortaklıklarına dayanmaktadır (Torchio, 2025).

Üçüncü ve dördüncü stratejik alanlar, Avrup’da yapay zekâ teknolojisinin yaygın olarak uygulanabilmesi ve benimsenebilmesi için gerekli önkoşullar olarak tanımlanmaktadır. Bu alanlardaki düzenlemeler kapsamında kamu, sağlık, enerji, savunma, kültür, bilim ve sanayinin de içinde olduğu toplam on bir stratejik sektörde yapay zekâ adaptasyonu hızlandırılmakta, Avrupa Dijital İnovasyon Merkezleri, Yapay Zekâ Deneyim Merkezleri olarak yeniden konumlandırılmakta, yeni Ar-Ge tesisleri kurulmaktadır (EC, 2025a, s. 13-17).

Ayrıca, yapay zekâda insan kaynağı kapasitesinin geliştirilmesine yönelik, AB Yetenek Havuzu girişiminin hızlı biçimde benimsenmesini teşvik etmekte, Beceriler Birliği (Union of Skills) çerçevesine açık referanslar yapmaktadır. Ancak öngörülen bu önlemlerin Avrup’daki beceri açığının kapsamını ve niteliğini tam olarak karşılamayabileceği de ifade edilmektedir (Torchio, 2025).

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı’nda belirlenen son stratejik öncelik, Yapay Zekâ Yasası bağlamında düzenleyici uyum ve sadeleştirmeyi teşvik etmektedir. AB’nin geniş tek pazarı ve Avrupa Yapay Zekâ Yasası tarafından sağlanan düzenleyici bütünlük, yapay zekâ teknolojilerinin güvenli kullanımını destekleyen temel bir avantaj olarak görülmekte, ancak özellikle küçük yenilikçiler için mevzuata uyumun kolaylaştırılmasına ihtiyaç duyulduğundan hareketle yasanın uygulanmasını destekleyecek mekanizmaların kurulması ve uygulamanın kolaylaştırıl-

ması hedeflenmektedir. Bu amaçla Komisyon, merkezi bir bilgi noktası olarak çalışacak Yapay Zekâ Hizmet Masası'nı oluşturmakta ve Yapay Zekâ Yasası'nın uygulanmasına ilişkin zorlukları ele almak için Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi kapsamında bir kamu istişaresi başlatmaktadır (Torchio, 2025).

3.3. Egemenlik Söylemi ve Veri Altyapısı

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nda özellikle veriyle ilgili kamu altyapısının geliştirilmesi konusunun birkaç farklı bölümde egemenlik söylemine bağlandığı görülmektedir. Bu durum AB'nin veri altyapısındaki dışa bağımlılığı, egemenliğine karşı en önemli tehdit olarak algıladığını düşündürmektedir. AB'nin dijital egemenlik yaklaşımını veri, altyapı ve karar alma süreçleri üzerinde stratejik kontrolün tesis edilmesini kapsayan çok katmanlı bir çerçeve olarak tanımlayan yaklaşım da (Floridi, 2020) bu tezle uyum göstermektedir. Eylem Planı'nda veri merkezleri ve bulut altyapısının güçlendirilmesi için “Bulut ve Yapay Zekâ Geliştirme Yasası” adıyla bir taslak hazırlanması hedefi de yine bu tezi destekleyen bir başka argümandır.

Dolayısıyla şunu söylemek yanlış olmayacaktır: Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, yapay zekâda öncü kıta yani küresel liderlik vizyonunun gerçekleşmesi için kamunun veri altyapısının geliştirilmesi suretiyle bu alanda dışa bağımlılıktan kurtulmayı bir egemenlik meselesi olarak görmektedir. Dolayısıyla bu amaca hizmet edecek yapay zekâ fabrikaları, giga fabrikaları, bulut çözümleri gibi eylemlerin gerçekleştirilmesine büyük önem vermektedir. Böylece Planda üye devlet kamu otoritelerine atanan en önemli ve stratejik rolün kamu veri altyapısının güçlendirilmesi rolü olduğu da söylenebilir.

Veri altyapısının güçlendirilmesi ve bu alanda dışa bağımlılığın azaltılması dijital egemenlik kavramlarıyla tutarlı bir görüntü çizmektedir. Dijital egemenlik, ulus devletlerin siber alanda veri, altyapı ve teknoloji üzerindeki kontrol yetkisini ifade eden, günümüz jeopolitik ve ekonomik düzeninde giderek artan bir öneme sahip olan kritik bir kavramdır (Kırıkaş, 2025, s. 123).

Öte yandan egemenlik kavramıyla ilgili bazı eleştirel yaklaşımlar da dikkat çekicidir. Bu eleştirilere göre, AB'nin yapay zekâ stratejisinde öne çıkan “yapay zekâ egemenliği” söylemi, ilk bakışta yalnızca teknolojik rekabeti güçlendirmeyi amaçlayan teknik bir hedef gibi görünse de aslında oldukça siyasal bir nitelik taşımaktadır. Bu egemenlik anlayışı hem belirsiz hem de farklı yorumlara açık

olduğu için, AB'nin yapay zekâ politikasının kaçınılmaz olarak gerektirdiği temel tercihler çoğu zaman görünmez hâle gelmektedir. Buradaki temel ikilem AB'nin yapay zekâ alanında küresel rekabet gücünü artırmak için özel sektörle daha yakın bir iş birliği mi hedeflemesi gerektiği, yoksa büyük şirketlerin ticari çıkarlarına karşı dahi olsa vatandaşlara teknolojinin yaşamlarındaki rolü üzerinde daha fazla kontrol sağlayan bir yönetim modelini mi benimsemesi gerektiğidir. Bu soruya verilecek yanıt, yapay zekâ yarışının kimin adına kazanılacağı, kime karşı savunulacağı ve rekabetten doğacak getirilerin toplumun tamamına mı yoksa belirli aktörlere mi yöneleceği gibi kritik meseleleri de içermektedir. Bu nedenle AB'nin yapay zekâ egemenliği yaklaşımı, herkesin “kazanan” olarak sunulduğu teknik bir vizyon değil, vatandaş–kamu otoriteleri–şirketler arasındaki güç ilişkilerini yeniden tanımlayan ve kaçınılmaz olarak kazananlar ile kaybedenler ortaya çıkaran siyasal bir tercih seti olarak görülmelidir. Bu siyasal karakteri görünür kılmak, AB'nin yapay zekâ rejiminin kamu otoritelerine yüklediği rollerin ve düzenleyici önceliklerinin hangi değerler ve hangi stratejik hedefler doğrultusunda şekillendiğini anlamak açısından kritik önemdedir (Mügge, 2024, s. 2219-2220).

3.4. Kamunun Stratejik Rolü

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, kritik sektör ve teknolojiler için kamu alımlarında “Avrupa Tercihi” ilkesini öne çıkarmaktadır. Plandaki yerli yapay zekâ ürünlerinin desteklenmesi kararı (EC, 2025a, s.9) kamu otoritelerine, stratejik yönlendirme yapan bir piyasa aktörü olarak yapay zekâ ekosisteminin gelişimini şekillendirme ve teknoloji üretiminde yön verici bir rol atfetmektedir.

Öte yandan, kamu sektörü stratejik sektörlerden biri olarak sayılmakta, kamu sektöründeki sağlık, eğitim ve benzeri stratejik hizmetlerde yapay zekâ kullanımına özel bir vurgu yapılmakta ve kamudaki yapay zekâ adaptasyonunun diğer sektörler için itici bir güç olacağı ifade edilmektedir. Bu yönüyle de kamuya, teknolojik dönüşümün yönünü belirleyen, ölçek yaratıcı ve yeniliği tetikleyen bir katalizör rolü yüklenmektedir (EC, 2025a, s.13).

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, Avrupa'nın teknolojik hedeflerini gerçekleştirme konusunda daha iddialı olması gerektiğini kabul etmesinden dolayı kimilerince genel olarak doğru yönde atılmış bir adım olarak değerlendirilmektedir (Torchio, 2025). Kimilerince de gerçekten ziyade kurguya daha yakın olduğu şeklinde eleştirilmektedir (Shrishak, 2025). Bu eleştirilere göre, yoğun bir abartı

söylemine bulanmış bu Plan, AB'nin liderlik iddiası uğruna daha fazla fosil yakıt tüketmesine ve geçmişi tekrar etmesine yol açacaktır.

4. YAPAY ZEKÂ UYGULAMA STRATEJİSİ

Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi, Avrupa Komisyonu'nun Ekim 2025'te yayımladığı en güncel düzenleme belgesidir. Belge, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nın politika ayağını tamamlayarak yapay zekâyı sektörel düzeyde uygulanabilir politikalara dönüştürmeyi amaçlamaktadır.

4.1. Stratejik Sektörlerde Yapay Zekâ Adaptasyonu ve Önce Yapay Zekâ (AI-first) Yaklaşımı

Belgede, sağlık ve ilaç, robotik, imalat, savunma-güvenlik-uzay, mobilite-ulaşım-otomotiv, elektronik haberleşme, enerji-iklim-çevre, tarım-gıda, kültürel ve üretici sektörler, medya ve son olarak da kamu sektörü olmak üzere toplam on bir stratejik sektör bağlamında yapay zekâ kullanımını ve "AI-first/önce yapay zekâ" yaklaşımını desteklemek, teşvik etmek için Komisyonun ne gibi somut eylemleri hayata geçireceği ortaya konulmaktadır (EC, 2025b, s. 12).

Belgede sektörlerle yönelik belirlenen temel amaçlarda önce yapay zekâ (AI first) yaklaşımının teşvik edildiği görülmektedir. Bu yaklaşım, yapay zekânın sunduğu avantajların insanların günlük yaşam ve çalışma pratiklerine doğrudan yansmasıyla ortaya çıkan yeni bir zihinsel çerçeve olarak tanımlanmakta, karar alma, iletişim, yaratıcılık, yenilikçilik ve problem çözme gibi süreçlerde yapay zekâyı birincil başvuru noktası olarak görmektedir (Schmelzer, 2024).

Dolayısıyla yapay zekâ stratejisinin uygulanması için benimsenen en somut ve pratik yaklaşım "önce yapay zekâ-AI first" olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum AB'nin iddialı vizyonuna ulaşmasının ancak tüm stratejik sektörlerde, iş yapış süreçlerinde kapsamlı bir paradigma değişimi yaşanarak hayata geçirilebileceğini düşündürmektedir.

4.2. Kamu Sektörünün Adaptasyonu İçin Uygulama Adımları

Yapay Zekâ Uygulama Stratejisinde, Avrupa Komisyonu, kamu sektöründe yapay zekâ çözümlerinin benimsenmesini teşvik etmek amacıyla üç somut uygulama adımı öngörmektedir (EC, 2025b, s. 11-13):

Bunlardan birincisi kamu idarelerine yönelik bir Yapay Zekâ Araç Kutusu (AI Tool Box) oluşturulmasıdır. Bu araç kutusu, yapay zekâ alanında birlikte çalışabilirliği desteklemek amacıyla pratik, açık kaynaklı ve yeniden kullanılabilir araç ve çözümlerden oluşan ortak bir havuz içerecektir. Buna ek olarak, kamu idarelerinin kendi ihtiyaçlarına uygun hizmetleri geliştirebilmelerine yardımcı olacak pratik örnekler sunan Kamu Sektörü Yapay Zekâ ve Birlikte Çalışabilirlik Uygulama Rehberliği (PAIR Pathway) başlatılacaktır (EC, 2025b, s.12).

İkinci olarak yapay zekânın olası riskleri de dikkate alınarak özellikle eğitim sektöründe kullanılmak üzere kamu idarelerinde ölçeklenebilir ve çoğaltılabilir üretken yapay zekâ çözümleri geliştirilecektir. Bu kapsamda, üretken ve otonom yapay zekâ çözümlerinin geliştirilmesini desteklemek üzere kapsamlı bir teknik ve politik araç seti oluşturulacaktır (EC, 2025b, s. 12).

Son olarak da Avrupa Birlikte Çalışabilirlik Çerçevesi, Avrupa kamu idarelerinde “önce yapay zekâ” politikalarını mümkün kılacak rehberliği içerecek şekilde güncellenecektir (EC, 2025b, s. 13).

Belgede ayrıca Yapay Zekâ İttifakı’nın sektörel topluluklarla politika yapımcılar arasında sürekli ve çok paydaşlı bir iletişim platformuna dönüştürülmesi öngörülmekte ve bu mekanizma aracılığıyla sektörel yapay zekâ çözümlerinin tartışılması, sağlayıcı ve kullanıcılar arasında bir network oluşturulması ve politika süreçlerine güçlü bir katılım sağlanması hedeflenmektedir. Yapay Zekâ İttifakı ile ortaya konulan çıktılar Yapay Zekâ Kurulu tarafından dikkate alınacak ve değerlendirilecektir (EC, 2025b, s. 17).

Yapay zekânın mevcut ve gelecekteki sektörel etkilerini izlemek, işgücü piyasasındaki dönüşümleri takip etmek ve politika yapımına bilgi sağlamak amacıyla da Yapay Zekâ Gözlemevi kurulacaktır (EC, 2025b, s. 18).

Kamu otoriteleri için öngörülen bu somut uygulama adımları, kamu otoritelerine düzenleme rolünün yanı sıra aktif bir uygulayıcı rolü de kazandırmaktadır.

4.3. Kamu Otoritelerinin Uygulayıcı Rolü

Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi, Avrupa Birliği’nin düzenleyici çerçevesini somut politika araçlarıyla tamamlamakta, kamu otoritelerinin yapay zekâ ekosistemindeki yerini belirginleştirmektedir. Belgede öngörülen önce yapay zekâ (AI-first) yaklaşımı kamu otoritelerinin karar alma ve hizmet sunum süreçlerini

yapay zekâ temelli bir mantığa göre yeniden kurgulamalarını gerektirmektedir.

Yapay Zekâ Araç Kutusu, PAIR Pathway rehberi, üretken yapay zekâ çözümlerinin ölçeklenmesi ve Avrupa Birlikte Çalışabilirlik Çerçevesi gibi somut mekanizmalar ise, kamu otoritelerini hizmet sunumunda yapay zekâyı aktif olarak kullanan aktörler olarak konumlandırmaya yöneliktir. Bunun yanı sıra Yapay Zekâ İttifakı'nın çok paydaşlı bir platforma dönüştürülmesi ve Yapay Zekâ Gözlemevi'nin kurulması, kamu otoritelerinin düzenleyici, koordinasyon sağlayıcı ve bilgi üreten rollerini de pekiştirmektedir. Böylece Belge ile kamu, stratejik yön veren, ölçek yaratan ve sektörler arası etkileşimi yöneten temel bir aktör olarak konumlanmaktadır.

5. BULGULAR

Avrupa Birliği'nin yapay zekâ alanında son iki yılda yayımladığı Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi bağlamında AB üye ülkelerinde kamu otoritelerine atanan rollerin analiz edilmesi sonucunda makalede ulaşılan bulgular şu şekilde sıralanabilir:

1. AB Yapay Zekâ Yasası, kamu otoritelerini ciddi bir düzenleme rolünün yanı sıra, denetim ve piyasa gözetimi, uygunluk bildirimi, yapay zekâ kullanıcısı, yapay zekâ sağlayıcısı, temel hak koruyucusu, AB ile koordinasyon gibi roller üzerinden yapay zekâ yürütme mekanizmasının temel unsuru haline getirmekte, kamu otoritelerinin rollerini genişletmektedir. Fakat bu rol genişlemesiyle birlikte önemli bir finansal kaynak, teknik uzmanlık, koordinasyon ve uyum ihtiyacı da görünür hale gelmektedir.
2. Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, kamu otoritelerini özellikle altyapı ve veri kapasitesi üzerinden dijital egemenlik hedefinin taşıyıcısı rolüne yerleştirmekte, kamu alımları ve yatırımlarını yönlendirme gibi işlevlerle stratejik piyasa şekillendirici rolünü belirginleştirmektedir.
3. Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi, önce yapay zekâ (AI-first) yaklaşımı, araç kutuları, uygulama rehberlikleri gibi mekanizmalar yoluyla yapay zekâ yönetişim mimarisinde kamu idarelerinin uygulayıcı ve uygulamayı hızlandırıcı rolünü kurumsallaştırmaktadır.

Bu bulgular birlikte değerlendirildiğinde, yapay zekâ alanında kamu otoritelerinin rolünün düzenleyici çerçeveye sınırlı kalmadığı, stratejik yönlendirme, alt-

yapı kurma ve uygulamayı da içeren daha geniş bir yönetim alanına doğru genişlediği görülmektedir. Bu durum, kamu otoritelerinin yapay zekâ ekosistemindeki konumunun pasif bir düzenleme rolünden aktif bir kurucu ve yönlendirici role doğru evrildiğine işaret etmektedir. Bu durum devlet kapasitesinin güçlenmesi ile demokratik hesap verebilirlik, şeffaflık ve temel hakların korunması arasında hassas bir denge kurulması ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Aksi takdirde, özellikle yüksek riskli yapay zekâ sistemlerinin yaygınlaşmasıyla birlikte olası teknik kapasite eksikliklerinin veya kurumsal koordinasyon yetersizliklerinin yönetim boşlukları ve eşitsizlikler üretme ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle, yapay zekâ yönetiminde kamu otoritelerinin rol genişlemesi, teknik ve idari kapasite artırımı, hukuki güvenceler, etik ilkeler ve çok katmanlı yönetim mekanizmalarıyla desteklenen bütüncül bir çerçeve içinde ele alınmalıdır.

SONUÇ

Bu makalede, Avrupa Birliği'nin yapay zekâ alanında son iki yılda yayımladığı Yapay Zekâ Yasası, Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ve Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi bağlamında AB üye ülkelerinde kamu otoritelerine atanan roller analiz edilmiştir.

AB, yapay zekâ anlamında düzenleme çabalarına 2018 yılında başlamış olmasına karşın, yasa seviyesinde bir düzenlemeyi hazırlaması ve kabul ederek yayımlaması 2024 yılını bulmuştur. Hukuki ve etik ilkeleri düzenleyen yasadan sonra ise 2025 yılında önce Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nı, daha sonra da Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi'ni yayımlayarak strateji ve uygulama düzeyinde düzenlemelerini tamamlamıştır.

AB Yapay Zekâ Yasası ile kamu otoritelerine atanan en baskın rol düzenleme rolüdür. Yasa, kamu otoritelerine çokça eleştiri konusu olan ağır bir düzenleme rolü vermektedir. AB üye ülkelerinde ulusal düzeyde çok sayıda mevzuatın uyumlaştırılması ve ikincil düzenlemeler çıkarılmasını gerektirecek bir düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır. Diğer taraftan, ulaştırma, otomotiv, havacılık, denizcilik ve demiryolu gibi yüksek güvenlikli sektörlerde faaliyet gösteren kamu otoritelerinin kendi mevzuatlarını yasanın gereklilikleriyle uyumlu hale getirmesini de zorunlu kılmaktadır.

Yapay Zekâ Yasası ile kamu otoritelerine atfedilen bir başka önemli rol ise piyasa gözetimi ve uygunluk bildirme rolüdür. AB'ye üye devletlerin her biri piyasa gözetiminden ve uygunluk bildirimi kuruluşlarından sorumlu birer ulusal otorite yapılandırmak veya mevcut kurumları bu rollerle görevlendirmek durumunda bırakılmıştır.

Yasanın uygulanması için öngörülen yönetim mekanizması ile de ulusal kamu otoritelerine AB düzeyinde tek irtibat noktası oluşturmak, piyasa gözetimi sonuçlarını Komisyona raporlamak, idari para cezalarını yıllık olarak Komisyona bildirmek ve ulusal kapasiteyi düzenli olarak AB düzeyinde değerlendirmek gibi çeşitli roller tanımlanmaktadır. AB düzeyinde rehberlik ve koordinasyon üretilirken, uygulama kapasitesinin ağırlığı ulusal otoritelere yüklenmektedir.

Yapay Zekâ Yasası'nın ardından yayımlanan Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı ise, stratejik bir vizyon geliştirmiştir. Eylem Planı, dijital egemenlik söylemine

hizmet edecek şekilde, kamuya özellikle veri altyapısının güçlendirilmesi, yenilikçiliğin teşviki, girişimciler için uygun ekosistem oluşturma ve benzeri roller yüklemiştir.

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı, veri altyapısı ve bilişim kapasitesi üzerinden dijital egemenliği stratejik bir hedef olarak konumlandırırken, kamu otoritelerine piyasa şekillendirici ve teknolojik dönüşümü yönlendirici bir rol atfetmektedir. Ancak bu genişleyen roller, beraberinde kaynak, koordinasyon ve demokratik meşruiyet açısından önemli gerilimleri de getirmektedir. Avrupa Birliği'nin yapay zekâ yönetim modeli, bir yandan küresel rekabet ve teknolojik liderliği hedeflerken, diğer yandan kamu otoriteleri, özel sektör ve vatandaşlar arasındaki güç ilişkilerini yeniden tanımlayan siyasal bir tercih alanı yaratmaktadır. Dolayısıyla yapay zekâ politikalarının başarısı, bu tercihin hangi değerler, hangi aktörler ve hangi toplumsal öncelikler doğrultusunda şekillendiğiyle yakından ilişkili olacaktır.

Yapay Zekâ Kıtası Eylem Planı'nın uygulama anlamında tamamlayıcısı olarak yayımlanan Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi ise önce yapay zekâ-AI-first yaklaşımının benimsenmesi ve yapay zekâ kullanımının geliştirilmesi hedefleriyle tüm sektörler için somut uygulama adımlarını ortaya koymaktadır.

Kamu sektöründe uygulanacak adımlar, açık kaynaklı ve yeniden kullanılabilir çözümler içeren Yapay Zekâ Araç Kutusu geliştirilmesi, kamu idarelerinin kendi hizmet alanlarına özel uygulamalar geliştirebilmesi için Birlikte Çalışabilirlik Rehberliğinin başlatılması, üretken ve otonom yapay zekâ çözümlerinin hayata geçirilmesi ve AB Birlikte Çalışılabilirlik Rehberi'nin güncellenmesidir. Uygulama Belgesi, önce yapay zekâ-AI-first yaklaşımının benimsenmesi anlamında kamuda uygulanacak pratik uygulama adımlarını tanımlamaktadır.

Yapay Zekâ Uygulama Stratejisi ile, düzenleyici çerçevenin somut politika araçları ve uygulama mekanizmaları aracılığıyla kamu idarelerinin işleyişine doğrudan entegre edildiği görülmektedir. Bu bağlamda kamu otoriteleri, yapay zekâ çözümlerini doğrudan uygulayan, ölçeklendiren ve sektörler arası etkileşimi yöneten merkezi aktörler haline gelmektedir. Ancak bu dönüşümün, kamu yönetiminde karar süreçlerinin algoritmikleşmesi, kurumsal kapasite farklılıkları ve teknolojik bağımlılık gibi yeni yönetim sorunlarını beraberinde getirme ihtimali de bulunmaktadır. Dolayısıyla yapay zekânın kamu sektörüne entegrasyonu, kurumsal dayanıklılık, insan denetimi ve demokratik hesap verebilirlik ilke-

leriyle birlikte ele alınması gereken çok boyutlu bir dönüşüm alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak bu çalışma, AB yapay zekâ politikasının, klasik düzenleyici devlet modelinden farklı olarak, kamu otoritelerini hem piyasa aktörü hem altyapı kurucusu hem de teknoloji uygulayıcısı olarak yeniden konumlandıran hibrit bir devlet modeli ürettiğini göstermektedir.

İncelenen düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin yapay zekâ düzenleme rejiminin, bu alanda çalışmalarını henüz tamamlamamış ülkeler ve Türkiye açısından zengin bir referans ve karşılaştırma imkânı sunduğu, öte yandan süre gelen karşı eleştirilerin de dikkatle ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

Özellikle yasa çalışmalarında, kamu kurumlarının düzenleme yüklerinin hesaba katılarak uygulama takviminin belirlenmesi, kamunun yapay zekâ uygulamaları sağlayan bir piyasa aktörü olması durumunda hesap verebilirlik mekanizmalarının titizlikle düzenlenmesi, finansal kaynak ve teknik uzmanlık kapasitesi için asgari standartların tanımlanması gibi hususlar yapay zekâ düzenlemelerinin meşruiyeti ve sürdürülebilirliği açısından kritik hususlar olarak değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Barrat, J. (2020). Artificial intelligence and the future of humans. Basic Books.
- Benzer, Ekrem. “Yapay Zekâ’nın Ab Hukuk Düzenindeki Görünümü: Ab Yapay Zekâ Tüzüğü”. Bilişim Hukuku Dergisi, 7, sy. 1 (Haziran 2025).187-221. <https://doi.org/10.55009/bilisimhukukudergisi.1585137>.
- Butt, J. S. (2024). Analytical study of the world’s first EU Artificial Intelligence (AI) Act. 7343-7364. <https://ijrpr.com/uploads/V5ISSUE3/IJRPR24381.pdf>
- Cancela-Outeda, C. (2024). The EU’s AI Act: A framework for collaborative governance. Internet of Things, 27, 101291. <https://doi.org/10.1016/j.iot.2024.101291>
- Demaidi, M. (2023). Artificial intelligence national strategy in a developing country, AI&Society, 40, 423-435.
- Ebers, M. (2024). Standardising AI: The case of the European Commission’s proposal for an Artificial Intelligence Act (EU Law Working Paper No. 101). <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/10/EU-Law-WP-101-Ebers.pdf>
- Edwards, L. (2022). The EU AI Act: A summary of its significance and scope. Ada Lovelace Institute. <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/Expert-explainer-The-EU-AI-Act-11-April-2022.pdf>
- Efe, A. (2022). Yapay Zekâ Ortamındaki Dijital Kamu Yönetiminin Yol Haritası. Kamu Yönetimi Ve Teknoloji Dergisi, 4(1), 99-130.
- European Commission. (2018). Artificial Intelligence for Europe (COM(2018) 237 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0237>
- European Commission. (2019a). Ethics Guidelines for Trustworthy AI. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- European Commission. (2019b). A Definition of AI: Main Capabilities and Disciplines. Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>

European Commission. (2020a). White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust. https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en

European Commission. (2020b). European Data Strategy (COM(2020) 66 final). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>

European Union (2024). The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe (2024). Publications Office of the European Union. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be-4c-f152a8232961_en

European Commission. (2025c). An EU Compass to regain competitiveness and secure sustainable prosperity. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339

European Commission. (2024c). AI innovation package. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/ai-innovation-package>

European Commission. (2025a). AI Continent Action plan (COM(2025) 165 final). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan>

European Commission. (2025b). Apply AI Strategy, <https://digitalstrategy.ec.europa.eu/en/policies/apply-ai>

European Union. (2021) Regulation (EU) 2021/694. Digital Europe Programme (2021-2027). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/digital-europe-programme-2021-2027.html>

European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>

Finocchiaro, G. (2024). The regulation of artificial intelligence. *AI & Society*, 39, 1961–1968. <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-023-01650-z>

Floridi, L. (2020). The fight for digital sovereignty: What it is, and why it matters, especially for the EU. *Philosophy & Technology*, 33, 369–378. <https://philarchive.org/archive/FLOTFF>

IEA. (2025). Energy and AI-World Energy Outlook Special Report. <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

ISO. (2019). ISO/IEC JTC 1/SC 42 Artificial Intelligence Standards. <https://www.iso.org/committee/6794475/x/catalogue/>

Karadeniz, S. (2025). Avrupa Birliği Yapay Zekâ Kanunu'nun Risk Grupları ve İlgililerin Yükümlülükleri Bağlamında İncelenmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(1), 307-366. <https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.1541455>

Kiriktaş, A. (2025). ABD'nin Küresel Teknoloji Politikası: Dijital Egemenlik ve Rekabet. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 11(1), 122-144. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kkujobpir/issue/92914/1635031>

Kroet, C. (2025, 22 Eylül) Komisyon, Yapay Zekâ Yasası'nın askıya alınması çağrılarını reddetti. *Euronews*. <https://tr.euronews.com/next/2025/09/22/komisyon-yapay-zekâ-yasasinin-askiya-alinmasi-cagrilarini-reddetti>

Mügge, D. (2024). Artificial intelligence sovereignty: The politics behind Europe's digital ambitions. *Journal of European Public Policy*, 31(12), 2215–2222. https://pure.uva.nl/ws/files/223732029/EU_AI_sovereignty_for_whom_to_what_end_and_to_whose_benefit_.pdf

Nilsson, N. J. (2010). Yapay Zekâ: Geçmiş ve Geleceği. Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

OECD. (2019). OECD Recommendation on Artificial Intelligence (OECD/LEGAL/0449). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>

OECD. (2025). Governing with Artificial Intelligence: The state of play and way forward in core government functions. https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en.html

Öztürk Dilek, G. (2019). Yapay zekânın etik gerçekliği. *Ankara Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4), 47–59. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/usdad/issue/51335/642184>

Samsun, A. T. (2021). Yapay zekâ yarışında Avrupa Birliği'nin konumu. *EURO Politika*, 8, 24–31. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/europ/issue/76164/1264771>

Schmelzer, R. (2024, August 25) What is an AI-First Mindset, Forbes. <https://www.forbes.com/sites/ronschmelzer/2024/08/25/what-is-an-ai-first-mindset/>

Shrishak, K. (2025, April 10) The EU AI Continent Action Plan: Hype, Burn, Rinse, and Repeat, TechPolicy. <https://www.techpolicy.press/the-eu-ai-continent-action-plan-hype-burn-rinse-and-repeat/>

Torchio, G. (2025, April 10) A first look at the EU's AI Continent Action Plan. European Policy Center. <https://www.epc.eu/publication/A-first-look-at-the-EUs-AI-Continent-Action-Plan-641900/>

World Bank. (2024). Global trends in AI governance: Evolving country approaches. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099120224205026271/pdf/P1786161ad76ca0ae1ba3b1558ca4ff88ba.pdf>

Yılmaz, İ., Sözer, C., & Elver, E. (2021). Yapay Zekâ ile İlgili Güncel Düzenlemeler: Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Alınan Aksiyonlar Işığında Bir Değerlendirme. Adalet Dergisi (66), 445-469.