

## TÜRKİYE'DE HUKUKİ VE İDARİ AÇIDAN DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN BAĞIMSIZLIĞINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Demet AKDENİZ<sup>1</sup>

### Öz

Hassas ve teknik boyutları olan alanlarda regülasyon işlevini üstlenen düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli özelliği bağımsız olmalarıdır. Bağımsızlık bu kurumlar için, hiçbir otorite ve grubun baskısı altında kalmadan düzenleme ve denetleme yapmaları anlamına gelmektedir.

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren yerleşmeye başlayan ve diğer kamu kurumlarından farklı nitelikte olan bu kurumların bağımsızlıkları tam olarak sağlanabilmiş değildir. Siyasi organların dışında ve onlardan bağımsız olması gereken bu kurumların bağımsızlığını etkileyen birçok faktör söz konusudur. Çalışmada, bu faktörler hukuki ve idari açıdan incelenerek bağımsızlığa yönelik çözüm önerilere sunulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kavramlar:** Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Bağımsız İdari Otorite, Hukuki Bağımsızlık, İdari Bağımsızlık

**Jel Kodları:** G18, G28, H11, K23

## LEGAL AND ADMINISTRATIVE PERSPECTIVES IN TURKEY ASSESSMENT OF INDEPENDENCE OF REGULATORY AND SUPERVISORY AGENCIES

### Abstract

The most important feature of regulatory and supervisory agencies that undertake regulatory functions in the areas of sensitive and technical dimensions is to be independent. Independence means for these agencies making regulation and supervision without being under the pressure of any authority or group.

In Turkey independence of these agencies which has begun to settle since 2000s and have different characteristics from other public institutions has not been fully achieved. There are many factors that affect the independence of these agencies which must be independent and out of political organs. In study, these factors were examined from legal and administrative perspectives and tried to be presented solution proposals for the independence.

**Key Words:** Regulatory and Supervisory Agencies, Independent Administrative Agency, Legal Independence, Administrative Independence.

**Jel Codes:** G18, G28, H11, K23

---

<sup>1</sup> Arş. Gör, Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Maliye Bölümü Mali Hukuk ABD, demet.akdeniz@adu.edu.tr.

## Giriş

Küreselleşme ve özelleştirmeye başlayan değişim hareketleri, devletin piyasa ekonomisi içerisindeki yerini ve müdahalelerini de kısıtlamıştır. Özellikle ekonominin hassas sektörleri olarak kabul edilen finans, enerji, iletişim gibi alanlardaki düzenleme ve denetim görevi bağımsız kurumlara devredilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici olarak adlandırdığımız bu kurumlar ilk önce Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkmış, daha sonra Avrupa’da yaygınlaşmıştır. Türkiye’de ise, 1990’larda başlanan çalışmalar 2000’li yıllarda yasal zemine oturtulabilmiştir.

Ülkemizde anayasal dayanağı bulunan bu kurumlardan her birinin, kendi özel kuruluş kanunları ve kamu tüzel kişilikleri mevcuttur. Yerine getirdikleri fonksiyonların gereği olarak, sahip oldukları en önemli ve ayırt edici özellikleri bağımsızlıklarıdır. Bunun anlamı, düzenleme ve denetleme işlevlerini gerçekleştirirken hiçbir siyasi otorite ve çıkar grubunun etkisi altında kalmamalarıdır. Bu nedenle, üzerlerinde hiyerarşi ve idari vesayet denetimi söz konusu değildir. Ancak günümüzde bu kurumların bağımsızlıklarına yönelik belirsizlikler ve tartışmalar hala devam etmektedir. Bu tartışmalar, özellikle idari yapılanma içindeki konumları, organlarının seçimi ve çalışma usulü konusunda yoğunlaşmıştır. Esasında bu kurumların bağımsızlığını etkileyen birçok unsur söz konusudur. Her ne kadar “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak adlandırılırsalar da ülkemizde bu kurumların yapısı ve işleyişi incelendiğinde bağımsız olmadıkları görülmektedir. Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının değerlendirildiği bu çalışmada konu, hukuki ve idari açıdan ele alınarak bağımsızlığa yönelik çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

## 1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa’ya kıyasla çok daha yeni oluşumlardır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, siyasi otoriteden bağımsız, ekonomik duyarlılığa sahip alanlarda düzenleme ve denetleme görevi yapan, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri. Devletin piyasa ekonomisine müdahalesi niteliğindeki bu kurumların, ekonomide hassas olarak bilinen alanlarda düzenleme yapmak, piyasa aktörlerinin koyulan kurallara riayetini sağlamak, gerektiğinde yaptırımlar uygulamak, uyumsuzluk çözümünde arabuluculuk, hakemlik ve danışmanlık yapmak gibi fonksiyonları bulunmaktadır (Erkan, 2011: 167-168).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar “devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşündükten sonra kararlar alıp uygulamaya aktaran organlar” şeklinde tanımlanıp, bu kurumların devlet müdahalesinin keyfilik riskine karşı bir koruma gerçekleştirdikleri kabul edilebilir (Atay, 2006: 270). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ülkemizde devlet adına faaliyet göstermekle birlikte, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip özerk kurumlardır. Her biri, yetki ve sorumluluklarının belirtildiği kendi özel kanunlarıyla kurulmuşlardır. Üstlendikleri fonksiyonları gereği gibi yerine getirmek adına siyasi baskı altında kalmamaları için bağımsızlığa sahiptirler. Bu sebeple hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olmayan bu kurumlar idare içinde ayrıcalıklı bir konuma sahiptirler.

Ülkemizde bu kurumları ifade etmek için kullanılan kabul görmüş bir ifade yoktur. “Düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “bağımsız idari otoriteler”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar” ifadeleri bu kurumlar için kullanılan kavramlar arasındadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ekli III sayılı cetveli ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun

Tasarısı<sup>2</sup> dikkate alındığında, ülkemizde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Telekomünikasyon Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak kabul edilmiştir. Son olarak 660 sayılı KHK ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK) eklenmiştir.

Bu kurumları nitelik açısından iki ana grupta toplayabiliriz. Bunlardan birincisi, ekonomik hayatın hassas sektörlerinde düzenleme ve denetim işlevini gerçekleştiren RTÜK, SPK, Rekabet Kurumu gibi kurumlardır. İkincisi ise, daha önceleri tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılmasıyla hem kamusal hem de özel girişimcilere faaliyet olanağı tanıyan alanlarda düzenleme işlevini gerçekleştiren kurumlardır. Çünkü bir alanda hem kamusal hem de özel bir işletici yer alıyorsa, o alanın kamusal otoriteler değil de bağımsız otoriteler tarafından düzenlenmesi daha etkin olur. Bunların en tipik örnekleri telekomünikasyon ve elektrik alanlarında görülür (Tan, 2000: 4).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara kavramsal açıdan baktıktan sonra, bu kurumlara neden ihtiyaç duyulduğu, hangi sebeplerle kuruldukları hususlarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları Ortaya Çıkaran Sebepler**

Devletin ekonomik düzen içerisindeki yeri tarih boyunca farklı düzeylerde olmuştur. İlk önce sadece klasik anlamdaki koruma, adalet, asayiş görevlerini icra etmiş daha sonraları ise devlet müdahalesi piyasalar için olmazsa olmaz olarak görülmüştür. Ancak günümüzde liberal akımların etkisinde kalarak devletin ekonomideki işlevleri tekrar küçültülmeye başlanmıştır. Özellikle özelleştirme süreciyle birlikte ekonomik faaliyetler piyasaya bırakılmıştır. Fakat zamanla, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle birlikte özellikle bazı sektörlerin organize edilmesi ve denetimlerinin yapılması zorunluluğu doğmuştur. Ayrıca, serbest rekabetin sağlanabilmesi de ekonomik alanda birtakım düzenlemeler gerektirmiştir. Tüm bunların gerçekleşebilmesi ise siyasetten, dolayısıyla baskılardan arındırılmış bağımsız kurumların yapacakları faaliyetlerle mümkün olmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici olarak adlandırdığımız kurumların ortaya çıkmasındaki en büyük nedenler bunlar olmasına karşın başka sebepler de mevcuttur.

Teknolojik gelişmelere ayak uyduramayan idare, özellikle sermaye piyasası ve iletişim sektörlerinde yeterince hızlı ve etkili olamamıştır. Ayrıca, teknolojinin gelişimiyle beraber temel hak ve özgürlüklere olan müdahaleler artmış ve ihlaller ortaya çıkmıştır. Bu nedenle bazı alanlarda yapılması gereken düzenleme ve denetlenme fonksiyonunun idare tarafından gerçekleştirilmesi bazı riskleri beraberinde getireceği gerekçesiyle bağımsız kurumlara ihtiyaç duyulmuştur (Tiryaki, 2002: 172).

Avrupa Topluluğu Hukuku özellikle endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetleme ve işletme işlevlerinin birbirinden ayrılmasını öngörmektedir. Buna göre, devlet, hem oyuncu hem de hakem olamaz. Devlet sadece düzenleyici görevi görerek kuralları koymalı ve bu kurallara saygı gösterilmesini sağlamalıdır (Ulusoy, 1998: 32). Çünkü devletin kendi oynadığı oyunu kendisinin denetlemesinin adil ve etkin olmayacağı şüphe götürmemektedir. Avrupa Birliği gibi bölgesel bir kuruluşun yanı sıra OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da bu tipte kurumların kurulmasını teşvik etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, güven vermeyen politikaların etki alanlarını daraltma amacı, bu tür kurumların kurulmasını zorunlu kılmaktadır. IMF destekli birçok istikrar programında bu kurulların kurulması şartının aranması buna örnek olarak verilebilir (Karacan, 2001: 4).

<sup>2</sup> 12 Temmuz 2004 Tarih ve 1/866 Esas Numaralı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, ([https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun\\_tasarisi\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=28035](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=28035)).

Uzun ömürlü politika oluşturmak açısından siyasi etkilerden kurtarılmış kurumların varlığı, kriz dönemlerinde sorumluluğun kendilerine yükletilmesini istemeyen siyasiler için de tercih nedeni olmuştur (Tan, 2002: 14).

Çeşitli sebeplerle varlıklarına ihtiyaç duyulan bu kurumların ilk örnekleri Anglo Sakson ülkelerde (özellikle piyasa ekonomisi endeksli liberal bir ülke olan ABD’de “independent regulatory agency” ifadesiyle) ortaya çıkmış daha sonraları Kıta Avrupası ülkelerine yayılmıştır. Çözümü karmaşık olan ve teknik anlamda uzmanlık gerektiren bazı ekonomik alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisine sahip bu kurumlar, devletin piyasa sahnesinden çekilmesiyle ortaya çıkabilecek boşlukları doldurmayı, dolayısıyla liberal piyasanın işleyişine yönelik düzenlemeler yapmayı amaçlamaktadır (Aslan, 2010: 27).

Bu kurumların Türkiye’deki gelişimleri ise çok eskiye dayanmamaktadır. Üniter devlet anlayışıyla oluşturulan Anayasamızda, Türk idari yapısının bölünmez olduğu düzenlenmiştir. Bu sebeple bu kurumlar, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olma ve bağımsızlık özellikleri sebebiyle esasında Türk idari yapısı için oldukça yabancı oluşumlardır (Zenginobuz, 2007: 18). Ülkemizde bu kurumların geçmişi 1980’lere dayansa da o yıllarda yapısal çerçevesinin oturtulması için çok da çaba gösterilmemiştir. Daha sonraları devletin piyasaya en az müdahalesini savunan liberalleşme ve özelleştirme akımlarının etkisiyle önemleri artmış ve çoğunun yasal düzenlemeleri 1990’lar ve 2000’lerde yapılmıştır (Zenginobuz, 2007: 2). Ayrıca, ülkemizde bu kurumların altyapısının oluşturulmasında IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tavsiyeleriyle, Avrupa Birliği uyum sürecinin gereği olarak yapılan piyasa düzenlemeleri de etkili olmuştur (Sosay, 2009: 342).

Türkiye’de olduğu gibi 1980’lerden itibaren artık hemen her ülkede farklı biçimlerde de olsa bu kurumların düzenledikleri görülmektedir. Bu yayılda ülkelerin etkileşimi büyük önem taşımıştır. Gilardi, bu yaygınlaşmayı üç farklı yaklaşımla açıklamıştır. Benzer sorunlarla karşılaşan ülkelerin benzer çözüm yolları üretmesi (aşağıdan yukarıya), uluslararası kaynaklardan gelen baskılar (yukarıdan aşağıya) ve ülkeler arası etkileşimden (yatay) kaynaklanan durumlar bu kurumların yaygınlaşma sebepleridir (Gilardi, 2005: 87 vd.).

Ekonomide verimliliği ve büyüme hızını düzelterek reformlarla birlikte benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışında bağımsız düzenleyici kurumlar ön plana çıkmıştır. IMF’ye verilen niyet mektuplarında mali sektörün yeniden yapılandırılması ve ekonomide rekabet ve etkinliğin artırılması kapsamında bazı alanlarda bu kurumların kurulması taahhüt edilmiş, hukuki düzenlemeleri yapılarak hayata geçirilmiştir (Tutal, 2014: 28). Özellikle iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonomik açıdan hassas olan alanlarda kurulmaya başlayan bu kurumlar gerek idari örgütlenmedeki yerleri gerekse statüleri bakımından farklı yapıdadırlar. Anayasa’nın 167. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenen “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” ifadesiyle bu kurumların hukuki zeminleri hazırlanmıştır.

### **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar esasen regülasyon işlevi görmektedirler. Bu işlevin kapsamı, ilgili oldukları alanlarda kurallar koymak ve bu kurallara uyulmasını sağlamaktır. Yani regülasyon, hem düzenleme hem de denetleme işlevlerini içermektedir (Ulusoy, 1999: 4). Bu kurumların regülasyon fonksiyonlarının yanında en ayırt edici ortak özellikleri ise, çalışmamıza da konu olan bağımsızlıklarıdır.

Bu kurumlar için bağımsızlık, görevli oldukları alanlarda düzenleme ve denetleme gibi faaliyetlerini hiçbir idari birimin ve çıkar gruplarının etkisinde kalmadan gerçekleştirebilmeleridir. Bazı ülkelerde bağımsızlık yerine tarafsızlık terimi de kullanılabilir. Bağımsız olmaları, bu

kurumlar için öngörölmüş bir amaç değildir. Bağımsızlık, kamu yararının sağlanması amacıyla bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu özellikleriyle, bu kurumlar “siyaset üstü” olarak görülebilirler. Hatta Anglo Sakson kültürde bu kurumlara devletin klasik erklerine ilave olarak “devletin dördüncü erki” de denilmektedir. Fakat her ne kadar bağımsız da olsalar, hesap verme gibi sorumluluklarının olduğu da göz ardı edilmemelidir (Karakaş, 2008: 107).

Bu kurumların bağımsızlığı, sadece merkezi idareye karşı değil, düzenleme yaptıkları alanların aktörlerine karşı da gereklidir. Örneğin ABD’deki sistemde, kurul üyesi olarak sektör temsilcisi atanmaz. Kurula, sektörün temsilcisi veya önerdiği aday olarak katılma söz konusu değildir (Özay, 2004: 401).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığı organik ve işlevsel bağımsızlığı kapsamaktadır. Organik bağımsızlık, bu kurumların karar organlarının diğer kamu görevlilerine nazaran daha fazla güvence ile donatılmalarını ifade eder. İşlevsel bağımsızlık ise, bu kurumların işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi tutulmamış olması anlamına gelir (Günday, 2011: 569, 570).

Düzenleyici ve Denetleyici kurumların bağımsız olması özellikle ekonominin siyasi etkilerden uzak tutulması, etkinliğin ve istikrarın sağlanması açısından hayati bir işleve sahiptir. Çünkü bu kurumlar, bazı kesimlere güç ve rant yaratma olanağına sahiptir (Türkkan, 2005: 2).

Bağımsızlık özelliği bu kurumlar için olmazsa olmaz nitelikte olmasına karşın, mutlak anlamda bağımsız olmaları imkansız görölmektedir. Çünkü çıkar ve baskı grupları ile siyasiler bu kurumlar üzerinde çok etkilidir. Bu da regülasyonların başarısızlığına neden olmaktadır (Sarısöy, 2010: 296).

Anayasa’da Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlık özellikleri nedeniyle, geleneksel kamu yönetimi ve hiyerarşisi dışında konumlanmaları ve kararlarında yürütmeden bağımsız davranmaları meşruluk kazanmaktadır (TÜSİAD, 2002: 22). Fakat aynı zamanda bağımsızlık konusu bu kurumların en tartışmalı yönlerinden birisidir. Bu kurumların gerçekten bağımsız olup olmadığı veya hangi düzenlemelerle bağımsızlıklarını sağlayabilecekleri hususlarında görüş birliği de sağlanamamıştır. Fakat bu kurumların bağımsızlıklarının içeriği ve boyutları konusunda çözüm önerileri sunulup, düşünce birliğine varılması gerekmektedir. Çünkü politik ve özel çıkar gruplarının baskılarından kurtulmaları adına bağımsızlıklarının sağlanması zorunluluğu doğmaktadır (Erkan, 2011: 184). Bu kurumların bağımsızlığını değerlendirirken, hukuki ve idari açıdan olmak üzere ikili bir ayrıma gitmek daha yerinde olacaktır.

### **Hukuki Açıdan Bağımsızlık**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarını hukuki açıdan değerlendirirken, bu kurumların dayandığı yasal veya anayasal zemini incelemek gerekmektedir. Bu noktada, kurumların bağımsızlıklarını sağlamak adına hangi yasal düzenlemeleri yapabilecekleri de önem arz etmektedir. Ayrıca, oldukça geniş yaptırım gücüne sahip olan bu kurumların kullandıkları yaptırımlar ve bu yaptırımların bağımsızlığa etkileri de değerlendirilmelidir.

### **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların ve Bağımsızlıklarının Hukuki Dayanağı**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların hukuki açıdan bağımsızlıklarını değerlendirirken, işe bu kurumların yasal düzenlemeleri ve hukuki dayanakları ile başlamak faydalı olacaktır. Ülkemizde uzun yıllar düzenleyici ve denetleyici kurumların hangileri olduğunu belirten genel bir düzenleme yoktu. Ancak 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (III) sayılı ekli cetvelinde sayılan kurumlar düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak belirtilmiştir (Perçin, 2011: 340). Ayrıca, 2004 yılında hazırlanan “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” ile faaliyet gösterdikleri alanlarda fonksiyonel olarak amaçları aynı olan bu kurumların mevzuatlarındaki ortak konulara ilişkin farklı düzenlemeler

önlenmek istenmiştir. Böylece ortak konularda uygulama birliği sağlanabilecektir (Yücel, 2005: 126). Bu kapsamda tasarı, Türkiye’deki bütün düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin olarak ortak esas ve usuller belirlemektedir. Ancak bu tasarı o yasama dönemi içinde yasalaşmayarak hükümsüz hale gelmiştir (Gözler ve Kaplan, 2015: 244). Tasarı 2004 yılından beri Adalet Komisyonu ve Plan Bütçe Komisyonunda beklemektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların hepsi kurucu yasalarda düzenlenmişken anayasada bu kurumlardan bahsedilmemiştir. Sadece Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Anayasa’nın 132. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa’da düzenleyici ve denetleyici kurumların hangileri olduğunu belirten bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum zaman zaman bu kurumların anayasal altyapıları olmadığı eleştirilerine neden olmaktadır. Erkut’a (2001: 83) göre, bu kurumların anayasal temeli mevcut değildir. Azrak’ a (2001: 23) göre ise, bu kurumların Anayasa’da açıkça öngörülmesi zorunlu değildir. Aksine böyle bir yaklaşım, bu kurumların yenilerinin kurulmasını oldukça zorlaştırır. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, aslında Anayasa’nın 167. maddesi ile devlete piyasaların sağlıklı işleyişini sağlayacak tedbirleri alma, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme ve Anayasa’nın 172. maddesinde belirtilen tüketicileri koruma görevi verilmiştir. Ekonomideki rekabetin ekonomik aktörler tarafından sağlıklı bir şekilde sağlanabilmesi ve bunu yaparken de tüketici haklarının gözetilmesi için, devlete verilen bu görevin yerine getirilmesinde devletin izleyeceği yol belirtilmemiştir. Hangi idari organizasyonla bunu gerçekleştireceği konusunda yasa koyucu ve yürütmeye takdir yetkisi tanınmış olmaktadır. Yani devlet bunu kendi tüzel kişiliği altında sağlayabileceği gibi mevcut durumda olduğu gibi bağımsız bir kurum aracılığıyla da gerçekleştirebilir (Ulusoy, 1999: 10).

Ayrıca Anayasa’nın 6. maddesinde yer alan “... Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa’dan almayan Devlet yetkisi kullanamaz” ifadesi ve yine Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan “... Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur” ifadelerinde aranan anayasal zemin, 167. ve 172. madde ile sağlanmış bulunmaktadır. Devlete yüklenen anayasal görevlerin yerine getirilmesi için Anayasa’da yer almayan bağımsız bir tüzel kişilik kurulması Anayasa’ya aykırılık teşkil etmemektedir. Zaten, bu kurumların Anayasa’da düzenlenme zorunluluğu yoktur, anayasal dayanağının oluşturulması yeterlidir. Hatta bunları Anayasa’da düzenlenme zorunluluğuna bağlamak, bu kurumlara bir takım anayasal güvence sağlasa da; aslında bazı zorlukları da beraberinde getirir. Çünkü yeni bir düzenleyici ve denetleyici kurum kurmak için anayasada değişiklik yapmak gerekecektir ki; bu da yasalara göre daha ağır prosedürler gerektirmektedir (Azzrak, 2001: 23-24).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara her ne kadar “bağımsız idari otoriteler” dense de onların bağımsız olduklarına dair yasal düzenlemeler yeterli değildir. Sadece 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 82. maddesinde BDDK için “Kurum, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.” hükmü yer almaktadır. Bağımsızlıklarına dair böyle bir hüküm kendi kuruluş kanunlarında tüm düzenleyici ve denetleyici kurumlar için getirilmeli veya böyle bir düzenleme yargı bağımsızlığı örneğinde olduğu gibi Anayasa’da yer almalıdır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı’nın 9. maddesinde “Kurul görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.” hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme, kurumların bağımsızlığına ilişkin olumlu bir düzenlemedir.

## Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yasal Yetkileri

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi görev alanlarına ilişkin yapılan yasama faaliyetlerinde politik ve teknik aktörlere nazaran daha etkin oldukları tespit edilmiştir (Maggetti, 2009: 465). Böylesine nüfuz sahibi kurumlara kendi görev alanlarına ilişkin geniş bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Kuruluşlarındaki esas amaç olan bazı alanlarda düzenleme yapma işlevlerini bu yetkilerle, bu yetkileri de farklı araçlarla kullanmaktadırlar. Türkiye’de, düzenleyici ve denetleyici kurumlara ayrı tüzel kişilik verildiği için bu kurumlar Anayasa’nın 124. maddesi gereği kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Ancak tüzük çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kurulu’na verildiği için bu kurumların tüzük çıkarma yetkileri bulunmamaktadır.

Uygulamada, karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemlerle de kurallar koyup düzenleme yapmaktadırlar. Danıştay, TAPDK özelinde verdiği bir kararda kurum tarafından yapılan düzenlemenin idarenin takdirinde olduğunu belirterek, kurumun tebliğ düzenleme yetkisinin bulunduğunu belirtmiştir<sup>3</sup>. Tebliğ çıkarma işleminin düzenleme ve denetleme işlevlerinin bir parçası olarak değerlendirilerek Danıştay’ın bu kararının tüm düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsadığı kabul edilmelidir. Zaten, bu kurumların var olma sebeplerinden biri, faaliyette buldukları alanlara ilişkin tali mevzuatı düzenlemektir. Fakat idarenin bu düzenleme yetkisi yasayla yapılan düzenleme sınırları içerisinde kalır, onu daraltıp genişletemez (Dönmez, 2003: 71). Bu konuyla ilgili Danıştay’ın Sermaye Piyasası Kurulu’nun yaptığı bir düzenlemeye ilişkin verdiği bir kararda, Kurul tarafından yapılan işlemin Kanun’a aykırı olamayacağı belirtilmiştir<sup>4</sup>. Anayasa Mahkemesi de bu konuya ilişkin verdiği bir kararda kanunlarla yürütme organına verilen düzenleme yetkisinin sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olduğunu ifade ederek bu kurumların düzenleme işlevinin sınırlarını belirtmiştir<sup>5</sup>.

### 2.1.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hukuki Cebir Gücü

Düzenli ve denetleyici kurumların düzenleme işlevi gereği kural koymaları ve bu kurallara uyulmasını sağlamaları gerekmektedir. Uyulmadığı takdirde ise bir takım yaptırımlar söz konusu olmalıdır ki yapılan düzenlemeler tam anlamıyla yerini bulsun. Bu sebeple bu kurumlara görevli oldukları alanlarda idari yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkiler tanınmıştır. Düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kullandıkları yaptırım uygulama yetkilerini de yine her bir kurum kendi kanunlarından almıştır (Tan, 2002: 29). Her ne kadar bu kurumlar düzenleme işlevlerini kendi takdirlerine göre yönetmelik, tebliğ gibi çeşitli araçlarla yapsalar da yaptırım uygulama işlevi bakımından bu geçerli olmaz. Çünkü yaptırım yetkisinin bir yasal dayanağı

<sup>3</sup>“... piyasayı düzenlemek, denetlemek ve kural koymakla görevlendirilen idarenin, toplumu bütün mamulleri ile alkollü içkilerin zararlı etkilerinden koruyabilme hedefi, her aşamada denetimin gerçekleştirilmesini zorunlu kıldığından, bütün mamulleri ve alkollü içkilerin satış yönteminin belirlenmesi hususundaki düzenlemenin takdirinin idareye tanınmasında ve bu doğrultuda, her türlü bütün mamulü ve alkollü içkinin perakende satışının, Kurumdan satış belgesi almış olanlar tarafından, satış belgelerinde yazılı işyerlerinde doğrudan tüketicilere yapılması, bu işyerlerinden veya sanal bir işyerinden internet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticari araçlar kullanılarak, her türlü bütün mamulü ve alkollü içki satışı ile satılan ürünün kapıda teslim edilmesi şeklindeki uygulamaların mümkün bulunmadığının tebliğle öngörülmesinde, dayanağı mevzuata aykırılık görülmemektedir.” Danıştay 13. Dairesi, 27.12.2005 Tarih, E. 2005/5715, K. 2005/6198 sayılı kararı.

<sup>4</sup>“...Belirtilen bu duruma göre bankaların sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunabilmeleri için Yasada öngörülen esas ve koşullar dışında yeni zorunluluklar getiren, bu zorunluluğa uymayan bankaların söz konusu faaliyetlerde bulunmalarını engelleyen dava konusu işlem 2499 sayılı Yasaya aykırı bulunmaktadır.” Danıştay 10. Dairesi, 15.08.1998 Tarih, E. 1996/9498, K. 1998/5507 sayılı karar.

<sup>5</sup>“Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.” Anayasa Mahkemesi, 20.11.2003 Tarih, E. 2002/32, K. 2003/100 sayılı karar.

olmalıdır. Kanunlarla öngörülmeleyen bir yaptırımın, yönetmelikle getirilmesi hukuka aykırılık teşkil eder.

Bu kurumların kullandıkları yaptırım yetkisi, onları diğer kurumlardan ayıran en önemli özelliklerden biridir. Ancak yapılacak denetim ve uygulanacak yaptırımlar amaç olarak değil, düzenlenecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasına yönelik bir araç olarak görülmelidir (Karakaş, 2008: 102). Bu sebeple yaptırım uygulamadan önce hukuki düzenlemeye aykırı davranışta bulunan ilgilinin uyarılması, savunma olanağı tanınması, yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, kararın gerekçeli olması ve kararın dava konusu yapılabilmesi gibi güvencelerin sağlanması gerekir (Tan, 2002: 30).

Yaptırım uygulama gücü, bir yandan bu kurumların bağımsızlıklarını da kuvvetlendirmektedir. Bu tür yetkiler verilmesi, esasında hem piyasa aktörlerine hem de siyasi otoritelere karşı güç göstergesi olup bağımsızlığı temin etmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara yaptırım uygulama yetkisi tanınması bu kurumlara, yargısal kuruluş olma özelliği verdiği yönünde eleştirilere sebep olmaktadır. Ancak bu kurumlar yürütme organına bağlı olmadıkları gibi yasama ve yargı organlarının da uzantısı değildirler (Atay, 2006: 265). Zaten, Anayasa’da da belirtildiği üzere, yargı yetkisi bağımsız mahkemelere verilmiştir. Anayasal çerçevede yargısal faaliyet, bir uyumsuzluğun, bağımsız mahkemeler tarafından yargısal usuller kullanılarak kesin hükümle sonuçlandırılmasıdır. Bu kurumların kararları ise, usul ve kaynağı ne olursa olsun yargısal denetime tabi idari işlem niteliğindedir (Tekinsoy, 2007: 122).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların uyguladığı yaptırımlar idari niteliktedir. Faaliyeti geçici veya sürekli durdurma, iflasını isteme, kuruluş iznini geri alma, zarar doğuran faaliyetleri sınırlandırma, ruhsatın iptali, para cezası, ekran karartma bu yaptırımlardan bazılarıdır (Gözler ve Kaplan, 2015: 249). Kurumlar ele alınarak örnekler verilecek olursa RTÜK’ün yayın kuruluşuna para cezası kesme, yayını durdurma, yayın lisansını iptal etme; EPDK’nın faaliyeti durdurma, lisans iptal etme, gibi yaptırımları mevcuttur. Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların, hukuka aykırılık tespit ettikleri faaliyete ilişkin uyguladıkları yaptırımlar ve bu yaptırımların uygulanış şekli farklı farklı düzenlenmiştir. Bu kurumların her birinin farklı uzmanlık alanlarında görevli olmaları sebebiyle uygulanacak yaptırımlar da farklılaşabilmektedir. Ama en azından aynı düzeydeki aykırılıklara eşit sayılabilecek yaptırımların uygulanması sağlanmalıdır. Ayrıca yaptırımları uygulama prosedürleri de neredeyse aynı olmalıdır. Örneğin bir kurumun alanına giren düzenlemede ilgilinin savunması aranırken, diğerinde aranmaması hakkaniyetsizlik teşkil eder. Çünkü nitelik yönünden aynı kategoride değerlendirilen kurumlara farklı prosedürler uygulanması yatay eşitlik prensibini zedeler, bu da hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.

Bu kurumlar, hukuka aykırı durumların tespiti halinde doğrudan doğruya yaptırım uygulama yetkisine sahip oldukları gibi, bazı yaptırımların uygulanması için adli mercileri harekete geçirme yetkisi ile de donatılmışlardır (Günday, 2011: 571).

### **İdari Açından Bağımsızlık**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların idari açıdan bağımsızlıkları; organları, işlevleri ve bütçeleri üzerinde siyasi iktidar ve diğer idari birimlerin etkisinin söz konusu olmaması anlamına gelmektedir (Dönmez, 2003: 60). İdari bağımsızlıktaki temel amaç; bu kurumların, bağlı oldukları bakanlıkların bir genel müdürlüğü gibi çalışmalarını, talimat almalarını önlemektir. (Oğuz, 2011: 61). İdari açıdan bağımsızlık irdelenirken, bu kurumların Türk idare sistemi içerisindeki yerlerini ve idari yapılarını değerlendirmek gerekmektedir.



### 2.2.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İdare İçindeki Yeri

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahip şekilde örgütlenmişlerdir. Kamu tüzel kişiliğinin yüklediği anlam, bu kurumların kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatıldığı ve özel kişilerle ilişkilerinde daha üstün konumda olduklarıdır. Çünkü kamu tüzel kişileri kamu gücünü temsil etmektedir. Bunlara kamu tüzel kişiliği verilmesi anayasal bir zorunluluktan kaynaklanmamaktadır. Tamamen, yasama organının faaliyeti sonucu çıkarılan kurucu kanunlarında belirtilmiştir. Fransa’da bu tür kurumlara kamu tüzel kişiliği verilmemiştir. Bu kurumların devlete verilmiş bir görevi yine devlet adına yerine getirdikleri nedeniyle onlara devletten ayrı tüzel kişilik verilmesinin gerekli olmadığı düşünülmüştür (Tan, 2000: 17). Ancak Fransa’da bu kurumların bağımsızlığı kamuoyu ve yargı organları önünde benimsenip kanıtlanmış, dolayısıyla gerçek kimlikleri sağlanabilmiştir (Tan, 2000: 25). Esasında ülkemizde bu kurumların kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları yerinde bir düzenleme olmuştur. Çünkü tüzel kişilik zırhı arkasında bu kurumların mali ve idari özerklikleri garanti edilmiş olmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, Türk idare sistemi içerisindeki yerleri konusunda ise tartışmalar söz konusudur. Bu kurumların hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olamamaları idari teşkilat içerisinde bir “ada”ya benzetilmelerine neden olmakta, bu da Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip ülkelerde söz konusu kurumların idari teşkilattaki yerlerinin belirlenmesinde sorun yaratmaktadır (Sobacı, 2006: 167).

Türk idare sisteminde, ülke yönetimi için merkezden ve yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. Merkezden yönetim, devlet tüzel kişiliği içerisinde başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak iki ana bölüme ayrılmıştır. Yerinden yönetim ise, devlet kamu tüzel kişiliğinin dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülür. Bunlar da yer yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ayrılmaktadırlar. Her ne kadar 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre bu kurumların bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alsada, düzenleyici ve denetleyici kurumlar devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu için, bunları merkezden yönetime dahil edemeyiz.

Mahalli idareler olarak adlandırılan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise, Anayasa’nın 127. maddesinde belediye, il özel idaresi ve köy olarak sınırlayıcı biçimde sayılmış, bunların karar organlarının da seçmenler tarafından seçileceği belirtilmiştir. Kuruluş amaçları da düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oldukça farklıdır. Ayrıca, yer yerinden yönetimler merkezi yönetimin idari vesayeti altındadırlar. Bu sebeplerle düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu gruba girmez. Bu konudaki tartışma da bu kurumların hizmet yönünden yerinden yönetim olarak sayılıp sayılmayacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Günday’a (2001: 76) göre, bu kurumların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile aynı kategoride bulunmaları olanaklı değildir. Gözler ve Kaplan’a (2015: 247) göre ise, bu kurumlar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarındandır.

Anayasa, sadece belli bazı hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliklerini anayasal güvenceye almak için ayrı ayrı düzenlemiştir. Anayasa’da diğer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından bahsedilmemekte, bu kuruluşların dayanağının, 123. maddeyle verilen yetkiden kaynaklandığı kabul edilmektedir (Günday, 2001: 76). Hizmet yönünden yerinden yönetim, teknik ve uzmanlık niteliklerinden dolayı, bazı kamu hizmetlerinin merkezi teşkilattan ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar tarafından görülmesidir. Bir görüşe göre, düzenleyici ve denetleyici kurumların belli bir kamu hizmeti görmedikleri, sadece belirli alanların etkinliklerini düzenleyen, izleyen, denetleyip yaptırım uygulayan kuruluşlar oldukları dile getirilmiştir (Günday, 2001: 76). Yine öğretilerdeki bazı görüşler, bu kurumlar belli bir kamu hizmeti icra etmek için kurulmadıklarını, sadece kolluk yetkisini kullanarak özel kolluk faaliyetini gerçekleştirdiklerini savunmaktadırlar (Tan, 2000: 15). Bu kurumların hizmet yönünden yerinden yönetim sayılmamalarının sebebini bu şekilde açıklamak doğru olmaz. Çünkü kamu hizmeti için

yapılan faaliyetin kamuya yararlı bir hizmet olmasını yeterli görmek gerekir. Bu kurumların da yerine getirdikleri fonksiyonlar esasında kamu yararı taşımaktadır. Dolayısıyla, kamu hizmeti icra etmektedirler. Devlete verilen hizmet yükümlülüğünü devlet adına yerine getirmektedirler.

Hizmet yönünden yerinden yönetimler üzerinde de idari vesayet denetimi bulunmaktadır. Oysa düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde böyle bir denetim mekanizması olmadığı gibi, yaptırım uygulayabilen ve bağımsızlık gibi kendilerine has özellikleri olan kurumlardır (Aslan, 2010: 41). Ayrıca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının Yürütme Organı tarafından işbaşına getirilip, aynı yöntemle görevden alınabilmeleri sebebiyle bağımsız olmamalarına karşılık; düzenleyici ve denetleyici kurumların üyeleri genelde görev süreleri dolmadan Yürütme Organı tarafından görevden alınmazlar (Günday, 2011: 575). Bu sebeplerle hizmet yönünden yerinden yönetimlere dahil edemediğimiz bu kurumları bunlardan ayrı bağımsız idari kurumlar sınıflandırmasına tabi tutmak daha yerinde olacaktır (Ulusoy, 1999: 9). Zaten bu kurumların özerk değil de bağımsız idari otorite olarak adlandırılmasının nedeni buradan kaynaklanmaktadır. Özerk olanlar, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Buradaki özerklik sadece idari açıdan anlam ifade etmekte olup ayrı bir tüzel kişilik ve ayrı bir bütçeyle karar alabilmeyi içerir. Oysa bağımsızlık daha geniştir. Merkezi idareyi, siyaseti ve bürokrasinin tamamını dışlar (Kavruk, 2009: 132-133). Bağımsızlıkta kurumla merkezi idare arasında bir bağ söz konusu değilken özerklikte, özerk kurum ile merkezi idare arasında bir vesayet ilişkisi mevcuttur (Yiğit, 2012). Örneğin Anayasa’nın 138. maddesiyle anayasal güvence altına alınmış olan yargı bağımsızlığı, bağımsızlık kavramının tanımına uygun düşmektedir. Çünkü hiçbir organ, mercii ve kişinin mahkemelere emir ve talimat veremeyeceği; tavsiye ve telkinde bulunamayacağı açıkça belirtilmiştir.

### **2.2.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Denetimi**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli özelliklerinden birisi, bu kurumların gerek idari vesayet gerekse hiyerarşik denetime tabi olmamasıdır. Bilindiği gibi idari vesayet, devletten ayrı tüzel kişiliklere sahip yönetim birimlerinin merkezi idare tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. İdari vesayet denetimi istisnai bir yetki olduğu için, kanunda açıkça gösterilmeyen bir alanda idari vesayet denetimi yapılmaz. Hiyerarşi ise, aynı tüzel kişilik içerisindeki ast-üst ilişkisinden kaynaklanan bir denetimidir (Yıldırım, 2012: 28-30). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu için, bunlara merkezi yönetim tarafından hiyerarşik denetim uygulanamaz.

Hem idari vesayet hem de hiyerarşi aslında Anayasa’nın 123. maddesinde belirtilen “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması” ilkesinin sağlanması için kullanılan araçlardır. İdari yapının başındaki birimlerin, bu kurumlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimini kullanamadıkları için bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesini zedelediğini ve bunun da yürütmenin içinde siyasi otorite tarafından denetlenemeyen bir grup yaratması sebebiyle meşruluk sorununu gündeme getirdiği savunulmaktadır. Çünkü atanmış memurların seçilmişler tarafından denetlenmesi parlamenter sistemin vazgeçilmezidir. (Ulusoy, 2004: 141).

Bu kurumlar, kuruluş kanunlarında belirtildiği üzere bazı bakanlıklarla ilgili veya ilişkili kuruluş olarak ilişkilendirilmişlerdir. Esasında, hukukumuzda ilgili ve bağlı kuruluş kavramları tanımlanmış olmakla beraber, ilişkili kuruluş kavramının tanımı yoktur. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı’nın 3. maddesinde de ilişkili bakanlığın “düzenleyici ve denetleyici kurumların Bakanlar Kurulu ile ilişkilerine aracılık etmek ve bu Kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlığı” ifade ettiği belirtilmiştir. Ulusoy’a (1999: 11) göre, kurumların kuruluş kanunlarındaki ilişkili bakanlık düzenlemesinin; idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması nedeniyle getirildiği, bu kurumlar üzerinde bir çeşit denetim mekanizması olduğu ve hukuka aykırı işlemleri nedeniyle ilişkili bakanlık tarafından yargı mercilerine götürülme yetkisi tanıdığı iddia edilebilir. Günday’a

(2001: 73) göre, ilişkili deyimi bu kurumların görev alanları sebebiyle ilişkide buldukları bakanlığı ifade etmek için kullanılmıştır ve bu bakanlıklara da bu kurumları denetleme yetkisi verilmemiştir. Karacan'a (2001: 38) göre ise bu ilişkilendirmenin, kurumlar üzerinde idari vesayet denetimini çağrıştırdığını, bu bağlantının yasalardan çıkarılması gerektiğini ve bu kurumların, en yüksek icra makamı olan Başbakanlık ile temas içinde olmalarının yeterli olacağını savunmaktadırlar. Bu kurumların kanunlarında kullanılan "ilişkili bakanlık" ifadesinden, bu kurumların o bakanlıklara bağımlı olduğu sonucuna varılmaması gerekir. Bu ifade, daha çok bu kurumların faaliyet alanlarıyla ilgili olan bakanlıkları belirtmek için kullanılmıştır. Zaten ilişkili bakanlıkların bu kurumlar üzerinde hiç bir denetim yetkisi yoktur (Günday, 2001: 75). Anayasa Mahkemesi TAPDK ile ilgili verdiği bir kararda, "*kurumun, Devlet Bakanlığı ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi idareden tamamen bağımsız olmadığı, idarenin bütünlüğüne dahil edildiği*" sonucuna varmıştır<sup>6</sup>. Yine Anayasa Mahkemesi RTÜK ile ilgili bir kararda, "*Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği olmasına karşın, tümüyle idareden ayrı düşülmesinin de olanaklı olmadığına*" karar vermiştir<sup>7</sup>. Görüldüğü gibi Yüksek Mahkeme, bu kurumların, idarenin dışında düşünülmemeyeceği ve idarenin bütünlüğü ilkesini bozmadığı düşüncesindedir.

İdari vesayet ve hiyerarşinin idarenin bütünlüğünün sağlanması için kullanılan tek araç olduğu söylenemez. Çünkü bu husus Anayasa'da açıkça belirtilmemiş, öğretiden kabul edilmiştir. Bu nedenle; söz konusu kurumların kararlarının denetimi konusunda, ilişkili bakanlığın bu işlemlere karşı hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davası açarak da idarenin bütünlüğünün sağlanabileceği iddia edilmektedir (Günday, 2001: 77; Ulusoy, 1999: 11). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nın 9. maddesinde belirtilen "kurulun düzenleme ve denetleme mahiyetindeki kararları, tekemmül etmesinden itibaren en geç üç iş günü içinde ilişkili bakanlığa gönderilir. İlişkili bakanlık kurul kararlarına karşı süresi içinde iptal davası açabilir" ifadesi de bu görüşü destekler niteliktedir. Yani, idari vesayet her ne kadar merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araç olsa da, idarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç olduğu söylenemez. Yargısal denetim gereğince bu kurumların ilişkili buldukları bakanlıklar tarafından, iddia edilen hukuka aykırılıklar ileri sürülerek iptal davası açılabilir (Günday, 2011: 576).

Bu kurumların bağımsızlığını sağlamaya yönelik alınan idari vesayete tabi olamayacakları gibi düzenlemeler, bu kurumların denetlenmesine engel değildir. Her ne kadar bağımsız da olsalar bir takım denetimlere tabi olmaları gerekir. Bu kurumların merkezi teşkilatın hiyerarşik yapısından ayrılmış olmaları onların hiç bir gözetim ve denetim altında olmayacakları anlamına gelmez. Bağımsızlıktan anlaşılması gereken, kurumun siyasi erke karşı bağımsızlığından ziyade, personelin siyasi erke karşı bağımsızlığıdır (Erkut, 2001: 84). "İdari" nitelikteki bu kurumlarından da tüm eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olduğundan şüphe yoktur. Çünkü bu kurumların organlarının yaptıkları işlemler "idari işlem niteliğindedir". Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ifadesi gereği, merkezi yönetim bu kurumların eylem ve işlemlerini yargıya götürme yetkisine sahiptir. Örneğin Fransa'da bu yetki, sınırlı biçimde kullanılmaktadır. Sadece bariz bir değerlendirme veya takdir hatası olması halinde işlem ve kararları iptal etmektedir. Bunun da temel nedeni olarak bu kurumların bağımsız olmaları ve yaptıkları faaliyetlerin teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi sebebiyle yaşanan zorluktur. Ancak bu kurumların üzerinde herhangi bir idari denetim bulunmadığı için tek denetim yargısal denetimdir, bunun da sınırlanmaması gerekir. Ayrıca idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından da bu denetim önemlidir (Günday, 2001: 78-79). Bu

<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesi, 20.11.2003 Tarih, E. 2002/32, K. 2003/100 sayılı karar.

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi, 21.09.2004 Tarih, E. 2002/100, K. 2004/109 sayılı karar.

kurumlar üzerindeki etkili bir yargısal denetimle, kurumların denetimine ilişkin birçok sakınca giderilmiş olur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından denetlenebileceği kabul edilmektedir. Bilindiği gibi; Anayasa’nın 108. maddesindeki düzenlemeye göre, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır...” Esasında bu denetim, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ters düşmektedir. Çünkü bu kurul, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak görev yapmakta, Cumhurbaşkanı’nın isteğiyle harekete geçmekte ve üyeleri de Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yürütmeye bu denli bağımlı olan DDK’nın denetiminden düzenleyici ve denetleyici kurumların çıkarılması daha yerinde olur. Nitekim Karacan’a (2001: 56) göre, Anayasa’nın yürürlüğe girdiği tarihlerde bu bağımsız kurumlar geleneği oluşmadığı için bu kurumlar denetim dışında bırakılmamışlardır. Ancak yeni bir düzenlemeyle silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi, bu kurumlar da denetim dışında bırakılmalıdır.

### **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Bağımsızlığı**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların mali yönden de bağımsızlıkları bulunmaktadır. Bu kurumlar, kendi özel bütçelerine sahip olup elde ettikleri gelirleri, giderleri için kullanmaktadırlar. Bu sebeple kendi işlem ve eylemlerinden doğacak zararları da kendileri tazmin etmek zorundadırlar (Kestane, 2002: 42). Ayrıca, kendilerine ait bütçeleri olması, bu bütçeleri keyfi ve sınırsız bir özgürlükle hazırlayıp kullanma yetkisi vermez. Bu kurumlar da bir takım esas ve kriterlerle bağlıdır (Erkan, 2011: 171).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu bu kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar adı altında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak kabul etmiştir. Ayrıca bunların bütçelerini merkezi yönetim bütçesinin bir türü olarak “düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi” olarak adlandırarak, kendi kuruluş kanunlarında ifade edilen mali özerkliklerini sınırlandırmıştır (Günday, 2011: 576).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı’nın kurumun bütçesini düzenleyen 23. maddesine göre, “Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanır ve kabul edilir. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta toplanır. Kurumun gelirleri ile giderleri arasındaki olumlu fark, kurum bütçesinde öngörülen harcamalar dikkate alınarak, her üç ayda bir en geç izleyen ayın on beşine kadar hazineye aktarılır. Ancak, gereken durumlarda genel bütçeden kuruma aktarma yapılabilir.” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeyle kurumun mali açıdan baskı altında tutulmak istendiği söylenebilir (Türkkan, 2005: 2).

Bu kurumlar için mali denetim mekanizmaları da öngörülmüştür. Rekabet kurumu ve telekomünikasyon kurumu Sayıştay denetimine, enerji piyasası kurumu ve şeker kurumu başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine, Sermaye Piyasası kurulu ise bağlı olduğu Bakanlığın denetimine tabi tutulmuştur. Kendilerine ait kaynaklar ve bütçe ödenekleriyle beslenen bu kurumların harcamalarını açıklamak kendilerini temize çıkarmaları gerekmektedir (Atay, 2006: 269). Ancak, denetime ilişkin düzenlemelerde de ortak düzenleme olmalıdır. Aynı statüde bulunan kurumların farklı farklı birimler yerine ortak belli bir birim tarafından denetlenmesi ve bu

kurumlara kuralların homojen şekilde uygulanması zorunluluktur. Ayrıca aynı amaca hizmet eden kurumlara bazı konularda ortak hükümler uygulamak gerekir (DDK, 2010: 382; Tan, 2000: 25). Bu amaçla hazırlanan söz konusu Tasarı'nın denetim başlıklı 24. maddesine göre kurumların iç denetimi başkan; dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır.

Anayasa'nın 160. maddesi ve Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi gereği, merkezi yönetim bütçesi içindeki kamu kurumları Sayıştay denetimine tabidir. Yani bu durumda aslında tüm düzenleyici ve denetleyici kurumlar kanunlarında belirtsin veya belirtmesin Sayıştay tarafından denetlenebilir. Ancak kurumların kendi kanunlarında başka denetim mekanizmalarına da yer verilebilir. Örneğin EPDK'nın ilgili Kanunun 8/d maddesinde denetim konusunda Başbakanlık Denetleme Kurulu'na da yetki verildiği görülmektedir. Yani bu durumda Sayıştay denetiminin yanında bu kurulun da denetim yapması mümkün kılınmıştır (Sever, 2015: 232).

#### **2.2.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yönetiminin Seçimi ve Çalışma Usulü**

Düzenleyici ve denetleyici kurumların idari açıdan bağımsızlığı için esas önemli olan organlarının bağımsızlığıdır. Çünkü bu kurumların bağımsızlığını sağlayacak olan, bu kurumların organlarını oluşturan kurul üyeleridir. Bu kapsamda, kurul üyelerinin seçiminin politik esaslara göre belirlenmesi, üyelerin görev süreleri dolmadan görevden ayrılmaları (istifa, emeklilik gibi), üyelerin görev süresi, bu kurumların finansal ve personel kaynakları gibi konular organlarının bağımsızlığı açısından büyük önem arz etmektedir (Thatcher, 2002: 959, Gilardi ve Maggetti, 2010: 4).

Kurul üyelerinin atanması usulünde ülkemizde olduğu gibi diğer ülkelerde de bir standart oluşturulmuş değildir (Erkan, 2011: 184). ABD, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde bizdeki RTÜK örneğinde olduğu gibi siyasi partiler arasında dengeli temsile olanak verecek şekilde usuller geliştirilmiştir. Avrupa'nın çoğu ülkesinde ve Japonya'da ise atama hükümet tarafından veya ilgili Bakan tarafından yapılmaktadır (Karacan, 2001: 18; Tan, 2002: 24).

Ülkemizde de bu kurumların karar organları olan kurulların oluşturulması konusundaki yetkinin genelde Bakanlar Kurulu'na tanındığı görülmektedir. Bu durum, siyasi etkiye çok açık olduğu ve bağımsızlıklarına gölge düşürdüğü sebebiyle oldukça eleştirilmektedir. Bakanlar kurulu tarafından yapılan atamalarda, bu atama, doğrudan Bakanlar Kurulu'nca yapıldığı gibi (EPDK), ilgili Bakanlığın teklif edeceği kişiler arasından da yapılabilir (BDDK). Ayrıca, siyasi olmayan kurumların gösterecekleri adaylar arasından da seçim yapılmaktadır (SPK). Ancak bu yöntemlerin hiçbirisi esasında, bu kurumların organlarının bağımsızlığını tam olarak sağlamamaktadır. Bu kurullara üye seçmede, mesleki ve teknik bilgiye ağırlık vermek daha yerinde olacaktır. Çünkü bu kurumlar uzmanlık gerektiren alanlarda düzenleme ve denetleme yapma amaçlı kurulmuşlardır. Kurumun faaliyet gösterdiği alanda yeterli donanma sahip olmak, seçilebilmek için bir şart olmalıdır. Eğer bu sağlanırsa, üyeler politikacıya göre teknik anlamda daha bilgili ve tecrübeli olacakları için aralarındaki bilgi asimetrisinden faydalanıp bağımsız hareket etme olanağı bulabilir (Karacan, 2001: 17). Ayrıca, gerekli donanma sahip ve tarafsızlıkları kabul görmüş hakim, öğretim üyesi gibi meslek gruplarından da üye veya başkan seçmek bu kurumların bağımsızlıklarını sağlayabilir (Tan, 2002: 24).

Tasarı'nın 5. maddesinde de Kurul üyelerinin gerekli şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu'nca atanacağı belirtilmiştir. Bu durumun, siyasi etkiye açık olacağı ortadadır. Ancak yine aynı maddede Kurul üyelerinden lisans düzeyinde en az bir kişinin hukuk, bir kişinin iktisat mezunu olması ve bir kişinin de kurumun meslek personeli veya ana hizmet birimi amiri yahut başkan yardımcısı olarak çalışmış olmasının zorunlu olması uzmanlaşma ve teknik donanma sahip olma konusunda olumlu bir düzenlemedir.

Anayasa'nın 133. maddesinde RTÜK üyelerinin seçimi ile ilgili düzenleme yer almaktadır. Buna göre, kurul üyeleri siyasi parti üyeleri oranında TBMM tarafından seçilmektedir. Bu uygulama

bağımsızlığı sağlamak adına Bakanlar Kurulu seçimine nazaran daha uygundur. Ancak, her bir siyasi partinin üye sayısına bakılmaksızın hepsinin eşit sayıda aday göstermesi daha yerinde olur.

Yine bağımsızlıklarıyla bilinen Anayasa Mahkemesi ve HSYK üyelerinin seçiminde olduğu gibi karma bir seçim usulü bu kurumlar için de benimsenebilir. Bu kapsamda üyelerin bir kısmı TBMM, bir kısmı meslek odaları tarafından seçilebilir.

Organların bağımsızlığını sağlama yönünden, atanmalarındaki usulden daha çok görevlerinde kalma ve görevlerinden alınma şartları önemlidir. Bunu sağlamanın yollarından biri kurul üyelerinin, görev sürelerinin dolmadan görevden alınmamasıdır. Ülkemizde genelde bu kurumların üyelerinin suç işleme, üyeliğe atanma koşullarını yitirme ve görevle bağdaşmayan işlerle uğraşma gibi sebeplerle görev süreleri dolmadan görevden uzaklaştırılabileceği düzenlenmiştir. Bu durum objektif ölçütlere bağlandığı için yerinde olabilir. Ancak, Sermaye Piyasası Kurulu üyelerinin görevlerini yerine getirmede kusur ve ihmalleri görülmesi durumunda, Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabileceklerini öngören düzenleme mevcuttu. Daha sonra yapılan bir değişiklikle bu yetki yasadan çıkarılmıştır (Azrak, 2001: 25). Yani sakıncalı olan durum, kurum üyelerinin takdir yetkisine varacak sebeplerle görevden alınmasıdır. Çünkü bu durum üyeleri görevden alınma tehdidi altında bırakarak bağımsızlıklarına gölge düşürebilir. Bu sebeple, kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilmesi sıkı koşullara bağlanmalı, bu konuda takdir yetkisi tanınmamalıdır. Ülkemizdeki uygulamada genel olarak bu sağlanmış gözükmektedir.

Kurul üyelerinin maaş durumlarını iyileştirmek gibi mali güvence yöntemleri de bu kurumların bağımsızlığını sağlamada yeterli olmasa da olumlu etki sağlayabilir. Böylece, herhangi bir menfaat beklentisi içine girip görevlerini kötüye kullanmaları engellenmiş olur.

Kurul üyelerinin bağımsızlığı açısından önemli olan diğer bir konu da görev sürelerinin uzun tutulması ve yeniden seçilememe ilkesidir. Buna göre, görev süresi dolan üyenin yeniden seçilebilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır. Çünkü üyeler yeni dönemde tekrar seçilebilmek için bağımsızlıklarına gölge düşürebilecek davranışlarda bulunabilirler (Gönen, 2003). Ülkemizdeki uygulamada görev süresi bakımından genelde 6 yıl gibi bir süre öngörülmüştür. Ancak üyelerin yeniden seçilme olanakları da bulunmaktadır (Tan, 2002: 25) Tasarı’nın 6. maddesinde yer alan “Kurul başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar” düzenlemesi yerinde olmuştur. Üyelikle bağdaşmayacak iş ve yasakların da açıkça düzenlenmesi; üstelik görevleri sona erdikten sonra yapamayacakları işler konusunda onlara birtakım yasaklar getirilmiş olması da bağımsızlıklarını sağlamaya yönelik alınması gereken önlemlerdendir (Tan, 2002: 25). Ayrıca böyle bir önlemlerle, o faaliyete ilişkin haksız rekabete de fırsat verilmemiş olur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin uygulamalar hakkında diğer ülke örneklerini de incelemek gerekir. Bu kurumların oldukça bağımsız olduğu bilinen ABD’de bu kurumların başkan ve üyelerinin seçim süreci öncelikle Başkan’ın aday göstermesi ile başlar. Daha sonra Kongre tarafından onaylanma aşamasına geçilir. Kurul üyelerinin en fazla yarısı aynı siyasi partiye mensup olabilir. Böylelikle dengeli bir siyasi temsil sağlanmış olacaktır (Zenginobuz, 2002: 91). Kurul başkan ve üyelerinin görevden alınması ise son derece açık ve ağır durumların gerçekleşmesine bağlanmıştır. Yani gerekçe gösterilmeden göreve son vermek mümkün değildir (Zenginobuz, 2002: 92). ABD’de bu kurumların bağımsızlığının yargı bağımsızlığı kadar güçlü olduğu söylenebilir. Çünkü Devlet Başkanı’nın, kurul başkan ve üyelerini görevden alma yetkisi yoktur (Azrak, 2001: 24-25).

İngiltere’de bu kurumların başkan ve üyeleri ilgili bakan tarafından atanır ve bunlar kendi eylemlerinden parlamentoya karşı sorumludurlar. Bu kurumların yıllık raporlar ve hesaplar hazırlamaları gerekmekte ve zaman zaman yaptıkları işlemleri parlamentonun ilgili komisyonu

önünde savunmak durumunda kalabilmektedirler. Parlatentonun bu kurumların kararlarını değiştirme yetkileri bulunmamaktadır. Bakanların belli konularda bu kurumlara yön verecek yetkilere sahip olmalarına rağmen bugüne kadar böyle bir müdahale kaydedilmemiştir. Bu sebeple, İngiltere'deki düzenleyici ve denetleyici kurumların büyük ölçüde siyasi müdahaleden bağmsız olduğu söylenebilir (Parker, 1999: 118). Kurul üye sayıları, görevde kalma süreleri, görevden alınmaları gibi hususların sektörden sektöre değişmesi sebebiyle bağmsızlık dereceleri de farklılık göstermektedir (Eşki, 2009: 82).

Fransa'da bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için bütçeleri yönünden ya Başbakan'a ya da bir bakanlığa bağlıdır. Fakat onların hizmetinde olmalarını engelleyici katı düzenlemeler mevcuttur (Atay, 2000: 68). Kurumların bağmsızlıkları ise, yeniden seçilemezlik, kamuda görev alma yasağı, görevlerinin yenilenmesinin mümkün olmaması gibi önlemlerle sağlanmaya çalışılmıştır (Atay, 2000: 69). Fransa'da düzenleyici ve denetleyici kurumlar her ne kadar tüzel kişiliğe sahip olmasa da yürütme ve yasama ile hiyerarşik bir ilişki içinde değildir. Bu bağmsızlık onları diğer idari birimlerden ayırmaktadır (Zenginobuz, 2002: 120).

Almanya'da özellikle rekabet ihlallerinin engellenmesinde görevli olan Federal Kartel Dairesi (Bundeskartellamt), bağmsızlık özelliği kuvvetli bir kurumdur (Zenginobuz, 2002: 115). Başkan ve üyeleri mesleki güvenceye sahip olan bu kuruma ilgili bakanlık tarafından emir ve talimat verilemez (Azrak, 2002: 25).

İtalya'da bu kurumların idari ve mali açıdan bağmsız oldukları kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Kurul üyelerinin atanması Cumhurbaşkanı ve parlamento tarafından yapılmaktadır. Görevden alınmaları ise çok zor şartlara bağlanmıştır (Zenginobuz, 2002: 120).

## **Sonuç**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de serbestleşme süreci ve özelleştirme uygulamaları ile rekabetin korunması için bazı alanlarda düzenleme yapma amacıyla kurulmuştur. Söz konusu kurumlar özellikle ekonominin hassas ve uzmanlık isteyen sektörlerinde faaliyet göstermektedirler.

En büyük özellikleri bağmsızlık olan bu kurumların, bağmsızlığını temin etmeye yönelik uygulamalar da ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bağmsızlık konusunda üzerinde anlaşılmış ortak kriterler de mevcut değildir. Çünkü her ülkenin siyasi yapısı, bürokratik geleneği, bağmsızlık anlayışı ve hukuk ilkelerine verdiği değerler farklıdır. Ancak en azından bir ülke içinde yer alan tüm düzenleyici ve denetleyici kurumlar için ortak uygulamalar getirilmesi ve bunların yasal çerçeveye oturtulması gerekmektedir. Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların tümünü kapsayan yasal bir düzenleme söz konusu olmadığı için öncelikle yapılması gereken bu yasal zeminin oluşturulmasıdır. Bu kapsamda, daha önce hazırlanmış ancak kanunlaşmamış söz konusu tasarının incelenerek bağmsızlığa ilişkin hususlarının tekrar değerlendirilmesi ve düzenlenmesi sağlanmalıdır. Oluşturulacak bu yasal düzenlemede, bu kurumların bağmsız oldukları ve bunlara hiçbir müdahalede bulunulamayacağı açıkça yer almalıdır. Hatta böyle bir hükme anayasada da yer verip, bağmsızlıklarını anayasal güvenceye almak bu kurumların bağmsızlığının daha da güçlendirir.

Ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların bağmsızlığına idari açıdan bakıldığında önemli olan hususun, bu kurumların Türk idare teşkilatı içindeki yerleri ve kendi idari yapıları olduğu görülmektedir. İdare içindeki yerleri konusunda birçok görüş bulunmasına karşın, bu kurumların hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olmadığı göz önüne alındığında diğer idarelerden ayrıldığı görülmektedir. Bu sebeple anayasaya yapılan bir düzenlemeyle bu kurumların, merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarının yanında üçüncü bir idari oluşum olarak yer alması bu tartışmalara son verecektir. Hiyerarşi ve idari vesayet denetiminden muaf olmaları sebebiyle idarenin bütünlüğü ilkesini bozdukları da ileri sürülen eleştiriler arasındadır. Ancak, bu

kurumlar bir bakanlıkla ilgili veya ilişkili olarak kuruldukları için bu ilkenin bozulduğu düşünülmemelidir. Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere bu ilişkilendirme esasında idarenin bütünlüğünü sağlamaya yöneliktir. Bu ifadeyle ilişkili Bakanlığa, yapılan işlemlere karşı dava açma hakkı verildiği kabul edilmelidir. Ancak “ilişkili”, “ilgili” gibi farklı kavramlar kullanılmasında kanun koyucunun amacının aynı olduğunu düşünerek, yeni bir düzenlemeyle ortak bir kavram tercih edilmesi yerinde olacaktır.

Bu kurumların bağımsız olmaları, onlar üzerinde hiçbir gözetim ve denetim olmayacağı anlamına gelmemektedir. Tüm idari eylem ve işlemler de olduğu gibi bu kurumların yaptığı eylem ve işlemler de yargısal denetime tabidir. Uygulamada, bu kurumların DDK tarafından da denetlenebileceği kabul edilmektedir. Üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilen DDK, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine harekete geçmektedir. Ancak, silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi düzenleyici ve denetleyici kurumların da DDK’nın denetiminden çıkarılması bu kurumların bağımsızlık özelliklerini daha da güçlendirecektir.

Türkiye gibi hukukun üstünlüğünü benimsemiş ülkelerde, özellikle ekonomi alanında önemli işlevler üstlenen bu kurumların vesayet baskısından kurtularak, bürokratik yapılarının siyasallaşmasının önüne geçilmelidir. Bunu sağlamak için de özellikle liyakat usulünün ön plana çıkarılması gerekir. Çünkü düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına yönelik en önemli unsur organlarını oluşturan kurul üyelerinin bağımsızlığıdır. En nihayetinde, bu kurumların bağımsızlığını sağlayacak olan kurul üyeleridir. Bu noktada üyelerin seçimi önem arz etmektedir. Ülkemizde bu kurumların karar organlarının oluşturulmasındaki yetkinin genelde Bakanlar Kurulu’na tanındığı görülmektedir. Bağımsızlık için en büyük tehditlerden birini oluşturan bu uygulamanın değiştirilmesi gerekmektedir. Bunun yerine, üyelerin bir kısmının TBMM ve/veya ilgili meslek odaları tarafından seçilmesi bağımsızlıkları için daha uygun olabilir. Ayrıca bu kurumlar, daha çok uzmanlık gerektiren alanlarda düzenleme ve denetleme yaptıkları için üye seçiminde mesleki ve teknik bilgiye ağırlık verilmelidir. Üyelerin bağımsızlığı için görevde kalma ve görevden alınma usulleri de önemlidir. Üyelerin, takdir yetkisi tanıyan nedenlerle görev süreleri dolmadan görevden alınmaması gerekmektedir. Üyelerin bağımsızlığı için ayrıca, görev sürelerinin uzun tutulması sağlanmalı ki ülkemizde genelde 6 yıllık bir uygulama söz konusudur ve yerindedir. Ancak, siyasiler gibi seçim kaygısıyla hareket etmemeleri için yeniden atanmalarını önlenmelidir.

Bu kurumların bağımsızlığının sağlanmasına yönelik alınacak her türlü tedbirin yanı sıra, öncelikle bu kurumların bağımsız olmaları gerektiği her kesim tarafından kanıksanmalıdır. Özellikle siyasiler, bürokratlar, sivil toplum örgütleri ve çıkar grupları tarafından bu kurumların bağımsızlığına saygı gösterilmelidir. Yapılan veya yapılacak olan tüm yasal düzenlemeler ancak bu anlayış benimsenirse anlam ifade eder ve etkili olur. Aksi halde çığnemek için sürekli fırsat kollanan, içi boş yazılı metinler olmaktan öteye gidemez.

### **Kaynakça**

Aslan, N. (2010/2), “Yönetimin Yeni Yapıtaşları Bağımsız İdari otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru”, Sosyal Siyaset Konferansları, S. 59, 25-49.

Atay, E., (2000) “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi” Perşembe Konferansları, *Rekabet Kurumu Yayını*, 51-107,

<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FPer%25c5%259fe%2BKonferans%25c4%25b1%2BYay%25c4%25b1n%2Fperskonfyyn71.pdf>(08.04.2016).

Atay, E. (2006), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. X, S. 1,2, 259-293.



- Azrak, A. Ü. (2001), "Bağımsız İdari otoriteler- Panel (5 Kasım 2001 Ankara)", Rekabet Kurumu Yayınları, 19-34.
- DDK (2010/11), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi.
- Dönmez, E. (2003/2), "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, 55-78.
- Erkan, A. (2011), "Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Türkiye Uygulaması", *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 35, 166-187.
- Erkut, C. (2001), "Bağımsız İdari otoriteler- Panel (5 Kasım 2001 Ankara)", Rekabet Kurumu Yayınları, 81-86.
- Eşki, H. (2009), "Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak", *Sayıştay Dergisi*, S. 72, 67-84.
- Gilardi, F. (2005), "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 84-101.
- Gilardi, F.; Maggetti, M. (2010), "The independence of regulatory authorities", [http://www.maggetti.org/Sito/Publications\\_files/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](http://www.maggetti.org/Sito/Publications_files/gilardi_maggetti_handbook.pdf)(28.11.2016).
- Gönen, K. E. (2003), "Bağımsız İdari Otorite Olarak Rekabet Kurumu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 1-2, [http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7\\_9.pdf](http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_9.pdf) (23.12.2016).
- Gözler, K.; Kaplan, G. (2015), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Günday, M. (2001), "Bağımsız İdari otoriteler- Panel (5 Kasım 2001 Ankara)", Rekabet Kurumu Yayınları, 73-79.
- Günday, M. (2011), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Karacan, A. İ. (2001) "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, S. 8, 3-59.
- Karakaş, M. (2008), "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, S. 154, 99-120.
- Kavruk, H. (2009), "Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar", VII. Kamu Yönetimi Forumu; Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Kahramanmaraş, Sütçü İmam Üniversitesi, [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10(2).PDF) (27.10.2014)
- Kestane, D. (2002), "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)" *Maliye Dergisi*, S. 139, 27-50.
- Maggetti, M. (2009), "The Role Of Independent Regulatory Agencies In Policy-Making: A Comparative Analysis", *Journal of European Public Policy*, 16:3, 450-470.
- Oğuz, F. (2011), *Devlet ve Piyasa*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özay, İ. (2004), *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi.
- Parker, D. (1999), "Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience", *International Review of Administrative Sciences*, 65(1), 117-131.
- Perçin, Ö. (2011), "Bağımsız İdari Otoriteler", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, 325-343.
- Sarısoy, S. (2010), "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", *Maliye Dergisi*, S. 159, 278-298.

- Sever, B. Ç. (2015), “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, *AÜHFD*, 64 (1), 195-236.
- Sobacı, M. Z. (2006), “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, C. 55, 157-180.
- Sosay, G. (2009), “Delegation and Accountability: Independent Regulatory Agencies in Turkey” *Turkish Studies*, 10 (3), 341-363.
- Tan, T. (2000), “Bağımsız İdari Otoriteler”, Perşembe Konferansları, *Rekabet Kurumu Yayını*, 3-32.  
<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fPer%25c5%259fembe%2bKonferans%25c4%25b1%2bYay%25c4%25b1n%2fperskonfyyn77.pdf>(29.12.2014).
- Tan, T. (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 2, 11-37.
- Thatcher, M. (2002), “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 954-972.
- Tekinsoy, M.A. (2007), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, 119-134.
- Tiryaki, R. (2002), “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.51, S. 4, 169-205.
- Tutal, E. (2014), “Bağımsız İdari Otoriteler Radyo Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun”, *Adalet Dergisi*, S. 48, 26-47.
- Türkkan, E. (20 Şubat 2005), “Düzenleyici kurumlar Yasa Tasarısı Uygulamada Yaşanan Ortak Sorunlara Çözüm Getiriyor mu?”, *Rekabet Haber Bülteni*, S. 8.
- TÜSİAD, (2002), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Tüsiad Yayınları, İstanbul.
- Ulusoy, A. (2004), “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *Günışığında Yönetim*.
- Ulusoy, A. (1999), “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu’nun Yeri”, Perşembe Konferansları, *Rekabet Kurumu Yayını*, 3-30.  
<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fPer%25c5%259fembe%2bKonferans%25c4%25b1%2bYay%25c4%25b1n%2fperskonfyyn85.pdf>(20.10.2014).
- Ulusoy, A. (1998), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa yapılanmasının Kamu Hizmet Teorisine Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 31/2, 21-40.
- Yıldırım, R. (2012), *İdare Hukuku Dersleri-1*, Seçkin Yayıncılık, Konya.
- Yiğit, U., “Mali Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi”,  
<http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilarlari/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Değerlendirilmesi.html> (08.04.2016).
- Yücel, B. (2005) “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Düşünceler”, *Maliye Dergisi*, S. 149, 124-138.
- Zenginobuz, Ü. (2002), “Uluslararası Karşılaştırmalar”, bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması içinde, Tüsiad Yayınları, 77-141.

Zenginobuz, Ü. (2007), “On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence” Research Papers, Boğaziçi Üniversitesi, [http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS\\_EC\\_07\\_16.pdf](http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_07_16.pdf) (25.10.2014).