

TÜRK YE'DEK DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULU LARIN DAR YAPISINDAKİ ROLÜ

Geliş Tarihi: 21.08.2017

Arş. Gör. Gülcan AZİZLİNGİR¹

Kabul Tarihi: 09.02.2018

Makale Türü: Derleme Çalışması

Özet

İktisadi hukuk literatüründe “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak da adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurulların, ilk olarak ABD’de 1880’li yıllarda; Kıta Avrupası ülkelerine bakıldığında ise, 2.inci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıktığı; ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin gündemlerine yoğun olarak 1980’li yıllardan itibaren girmeye başladığı görülmektedir.

Devletin uzun yıllar devam eden müdahaleci ve korumacı politikaları; özellikle de ekonomik hayata müdahalesi, İkinci Dünya Savaşı sonrası meydana gelen teknolojik gelişmeler ve değişimler, kriterlerin ya da standartlarının yükselmesi, kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışının değişimine paralel olarak evrensel hizmet (minimum hizmet veya etkin hizmet) gibi kavramların önem kazanmaya başlaması ve 1980’li yıllardan itibaren küreselleşmenin de etkisiyle devletin ekonomik hayattan çekilmeye başlamasıyla beraber düzenleme konusunda meydana gelen baskı; daha sonraları temel hak ve özgürlükler, enerji, çevre, sağlık, iletişim gibi alanlarda da faaliyet gösteren, uzman kişilerden oluşan özerk nitelikteki bu kurullarla doldurulmaya başlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nce kamu kurumu niteliğinde olduğu kabul edilen, anayasal sistem açısından ise yerinden yönetim kurulları arasında yer alan, “hizmet bakımından yerinden yönetim kurulları” olduğu kabul edilen düzenleyici ve denetleyici kurulların merkezi idare ile olan ilişkileri, idarenin bütünlüğü ilkesinin ne şekilde gerçekleştirileceği ve idari vesayet yetkisi tartışılmaya devam etmektedir.

Bu çalışmada, söz konusu kurulların idari yapısı içerisindeki yerleri, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, doktrindeki görüşler de ele alınarak ortaya konulmaya çalışılacak ve düzenleyici ve denetleyici kurulların merkezi idare ile olan ilişkileri, idarenin bütünlüğü ilkesi ve idari vesayet yetkisi bakımından ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: İktisadi İdari Yapı, Düzenleme ve Denetleme, İdari Vesayet.

Jel Kodları: K, K2, K23.

THE ROLE OF REGULATORY AND SUPERVISORY INSTITUTIONS IN THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF TURKEY

Abstract

It is seen that regulatory and supervisory agencies, also referred to as "Independent Administrative Authorities" in the administrative law literature, were first established in the US in 1880; when looking at the countries of the Continental Europe, they emerge after the Second World War, however they have intensively started to enter the agendas of the emerging countries like Turkey beginning from 1980s.

¹ Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimleri ABD, gulcanazimli@gmail.com, 0533 4223944.

* 25-26 Mart 2017 tarihlerinde İstanbul Hilton Kozyatağı Otel’de gerçekleştirilen International Congress of Energy, Economy and Security (ENSCON’17) konferansında sözlü olarak sunulmuştur.

That the conceptions begun to gain importance such as interventionist and protectionist policies of the state for many years, especially its intervention of economic life, the development of technological development and changes after the second world war, the rise of living standards of people and the universal service in parallel with the change of public service and public administration and the gap occurred together with the withdrawal of the state from economic life with the influence of globalization beginning from 1980s, later was tried to be filled with these autonomous organizations that were composed of experts who are active in areas such as fundamental rights and freedoms, energy, environment, health and communication.

The relationships between the central administration and the regulatory and supervisory institutions which are accepted to be in the status of public institution by Constitutional Court and taken part among the local administrative institutions in terms of constitutional system, how the principle of integrity of administration will be realized and the power of administrative tutelage continue to be debated.

In this study, the positions of the relevant institutions in the administrative structure will be tried to be discussed in light of the decisions of the Constitutional Court by means of handling the wives in doctrine and relationships between the regulatory and supervisory institutions and the central administration will be dealt within the context of the principle of integrity of administration and the power of administrative tutelage.

Keywords: Administration, Administrative Structure, Regulation and Supervision, Administrative Tutelage.

Jel Codes: K, K2, K23.

Anayasa'nın "Piyasaların Denetimi ve Dı Ticaretin Düzenlenmesi" ba lıklı 167. Maddesinin ilk fıkrası;

"Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sa lıklı ve düzenli i lemelerini sa layıcı ve geli tirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anla ma sonucu do acak tekelle me ve kartelle meyi önler" eklindedir. Bu madde ile, devlete verilen görevler arasında, maddede sayılan piyasa alanlarında hem kamunun hem de özel sektörün etkinliklerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranı lar yapılması halinde bu davranı ları müeyyideler yoluyla önlemek bulunmaktadır. Bu ba lamda devlet, özel sektöre verilen hizmet alanlarında olu abilecek tekelleri önlemek amacıyla, uluslararası kurulu ların ve ekonomide ya anan dalgalanmaların da etkisiyle; devlet ekonomideki düzenleyici ve denetleyici rolünü kendi bünyesi dı nda olu turmu oldu u *"Düzenleyici ve Denetleyici Kurulu lar"* tarafından gerçekleştirilmeye ba lamı tır (Iliman ve Tekeli, 2008, s.110).

te bu sebeplerle ortaya çıkmı olan, belirli sektörlerde düzeni ve hukuka uygunlu u sa lama, uyarı cezası verme, müdahalede bulunma, denetim, danı ma, izin verme veya atama yapmaya ili kin bireysel i lem yapmak yetkileri ve yargısal benzeri karar alma, yargı merciini harekete geçirme gibi yetkilere sahip olan çalı ma konusu kurulu lar; mali özerkli e haiz ve özerk bütçelidirler. Bu ba lamda, Türkiye'de aktif rol üstlenen on adet kurulu bulunmaktadır. Bunlar; Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve leti im Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, eker Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu hale Kurumu ve Kamu Gözetimi Kurumudur. Ancak bu kurulu ların sayıları siyasal, sosyal, ekonomik ve teknolojik geli meler çerçevesinde gün geçtikçe artmaktadır.

3. DÜZENLEY C VE DENETLEY C KURULU LARIN TEMEL ÖZELL KLER

Ağından da anla ılaca ı üzere düzenleme ve denetleme yetkileriyle donatılmı olan bu kurulu ların klasik idari kurumlardan ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri; ba ımsızlık ve özerklidir.

3.1. Ba ımsızlık

Ba ımsızlık, genel olarak, davranı larını, tutumunu, giri imlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilmek olarak tanımlanabilir (Atay,2006:269).²Karar verme, yargılama, danı ma, bilgi verme, soru turma yapma gibi çe itli faaliyetlerin yerine getirilmesinde herhangi bir ki i ya da kurumun söz konusu kurulu ları manipüle etmesine ve etkilemesine kar ı ba ımlı olmama durumu anlamına gelen, düzenleyici ve denetleyici kurulu lar açısından geçerli olan ba ımsızlık, idari niteliktedir. dari ba ımsızlık, bu kurumların organları ve i levleri üzerinde siyasal iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin bulunmaması ve bu kurumlara ba ka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir. dari ba ımsızlık; organik ba ımsızlık ve i levsel ba ımsızlık olmak üzere ikiye ayrılabilir. Organik ba ımsızlık, bu kurulu larda çalı an personelin, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılmalarında, di er kurumlarda çalı an kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmalarıdır. levsel ba ımsızlık ise, bu kurumların i lem ve eylemlerine kar ı siyasal açıdan herhangi bir müdahalenin olmamasıdır (Sarısöy, 2010, s.131; Kavruk, 2010, s.131).

²<http://www.nedirnedemek.com/ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k-nedir-ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k-ne-demek>, Eri im Tarihi: 09.03.2017.

Ancak söz konusu kurulların organik ve i levsel açıdan ba ımsız olmaları, bu kurulların hiçbir denetime tabi olmadıkları anlamına gelmemektedir. Darenin bütünlü ü ilkesi gere ince, bu kurullar, hem yargısal denetime, hem de yasama denetimine tabidirler. Ayrıca, asgari düzeyde bazı idari denetimlere de tabi tutulabilmektedirler. Bu kurulların alını u kararlar yargı organınca iptal edilebildi i gibi, bütçeleri de yasama organı tarafından onaylanmayabilir. Buna ek olarak, bu kurullara atanacak üyelerinin seçimi de siyasi iktidarın, yani hükümetin yetkisi içerisindedir. Genel olarak anayasal bir güvenceleri de söz konusu olmadı ı için, yasama organı bu kurulların statülerini ve yetkilerini de i tirebilme yetkisine de sahiptir (Dönmez, 1999, s.5-6).

“Ba ımsızlık” ve “özerklik” de i ik anlamları içeren kavramlardır. Ba ımsızlık özerkli in daha ileri bir uygulamasıdır. Kapsamı itibarıyla ba ımsızlık; yasama, yürütme, yargı erkine ve medyaya kar ı ba ımsız olmayı ifade eder (Sancakdar, 2001, s.45). Ayrıca ba ımsızlık; söz konusu kurulların devlete, medyaya, di er kamu idarelerine, gerçek ve tüzelki ilere kar ı özerkli inin yanı sıra, kurulların üyelerinin dü ünçe ve kanaatlerini serbestçe dile getirip oylarını özgürce kullanabilmeleri anlamına da gelmekte ve kendilerine verilen görevleri yerine getirirken ba ımsız oldukları hususu da kurulların kanunlarında açıkça yer almaktadır. Söz konusu kurullara ba ımsızlık özelli inin verilmesinin amacı ise, etkinliklerini yerine getirirken, siyasal güçlerin ve karar alma süreçleri üzerinde etkili olan farklı çıkar gruplarının müdahale ve baskılarından korumaktır (Erdo an, 2006, s.106).

3.2. Özerklik

Düzenleyici ve denetleyici kurulları devletin klasik idari örgütlenmesinden ayıran, onlara hukuk düzeni içinde özgün bir yer veren ve kurumsal ba ımsızlı ını sa layan ey sahip oldu u özerklidir. Özerklik, bir toplulu un, bir kurulların ayrı bir yasaya ba ılı olarak kendi kendini yönetme hakkı ekinde tanımlanabilir(Güner:182)³. Kanun koyucunun özerk kabul etti i ve geni yetkilerle donattı ı düzenleyici ve denetleyici kurulların, yönetimleri de özerktir. Özerklik, personel atamada, görev yürütümünde ve denetimde yürütme organından ba ımsız olmayı zorunlu kılar. Ancak özerk olan bu kurulların, ne ülkemizde ne de geli mi ülkelerde, siyasetten mutlak anlamda ba ımsız olduklarını söylemek yanlış olur.

dare hukukunda katı merkezîyetçi yönetim anlayı ını yumu atmak ve hatta a mak amacıyla geli tirilmi olan yöntemlerden biri olan özerklik, idarenin bütünlü ü ilkesini inkar eden, yok sayan mutlak anlamda bir ba ımsızlık olarak kabul edilemez. Özerklik kavramı, bir i in yapılmasındaki kamu yararını, siyasal iktidar ve özel çıkarlar ile bunların iktisadi iktidarı kar ısında koruyan bir vasıta dır. Ayrıca, özerklik, merkezi bir gücün idare etti i daha geni bir kurulların içerisinde, kendini hiçbir ko ula ve sınırlamaya ba ılı olmadan idare etme yetkisine sahip olan ve kanunun çizdi i sınırlar içinde az veya çok hareket özgürlü üne sahip olmak anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, çalı ma konusu kurulların devletin gücünü kullanan ba ımsız bir organ olmadı ı, aksine idarenin bütünlü ü ilkesi çerçevesinde hareket eden ve yürütme organı ile ba lantılı olarak idari fonksiyonu yerine getiren birimler oldu u ortadadır (Güner:183).

Özerk olan bu kurulların,

- Görev ve yetkilerini temel alarak bunlar açısından özerkliklerini ele almak

³http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58c1556e6711c6.86209763, Eri im Tarihi: 10.03.2017.

- Farklı kurum ve kuruluşlarla ilişkilerindeki özerklik ile bunun kapsam, muhteva ve sınırlarını ele almak üzere iki ayrı grupta ele alınması mümkündür.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde düzenleyici ve denetleyici kuruluşların yetkileri ayrıntılı bir şekilde ele alınacağından, bu başlık altında özerklik meselesi ikinci grup esas alınarak incelenecektir.

Özerklik, özerk olan kuruluşların farklı kurum ve kuruluşlarla ilişkileri açısından ele alındığında; siyasetten ve siyasetçilerden, piyasadan, diğer bürokratik kurumlardan, uluslararası kurum ve kuruluşlardan, son olarak da radyo, televizyon, gazete ve dergiler gibi basın yayın organlarından bağımsızlığı başlıkları altında incelenebilir. Söz konusu kuruluşların bu başlıklar altında yer alan kurum ve kuruluşları temsil eden kişilerden mutlak anlamda bağımsız olduklarını söylemek ise yanlış olur. Zira, bu kuruluşların özerkliği nispi anlamda bir özerkliktir. Bunun aksini düşünmek, bizi, bu kuruluşların ortaya çıkış nedenlerinin, felsefelerinin ve dünya genelindeki işleyişlerinin yeteri kadar bilinmediği eklemlerinde bir sonuca götürür (Karacan,2001:12).

Hukukumuzda, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak düzenlenen kuruluşlar merkezi idarenin dışında, idari ve mali açıdan özerk kuruluşlardır (Özdağ,2002:21). Bunların bu şekilde düzenlenmelerindeki amaç ise, işlem ve kararlarının siyasetten ve siyasetçilerin etkisinden korunmak istenmesidir. Buna rağmen aslında seçimle gelmiş siyasetçilerin bu kuruluşlar üzerinde gündelik ya da antıda denetleme amaçlı kullandıkları çeşitli araçlar vardır. Bu araçları şu şekilde sıralayabiliriz;

İlk olarak, siyasetle bağlantılı olarak yapılan atamalar ne kadar güçlü olursa, bu kuruluşların da bağımsız olma ihtimali o derece az olur. İşte bu nedenle seçimle gelmiş siyasetçilerin bu kuruluşlar üzerindeki denetimi de o kadar fazla olur. Bu kuruluşlarda görevli olanların görev sürelerinden önce kendi istekleriyle ya da zorla görevlerinden ayrılmaları veya alınmaları zaman açısından ne kadar geç olursa düzenleyici ve denetleyici kuruluşların da bağımsız olmaları daha mümkün hale gelir. Bu kuruluşların üyelerinin görev süreleri ne kadar uzun olursa seçimle gelmiş siyasetçilerin bağımsız olma olasılığı da o derece artar. Burada asıl önemli olan görev süresinin uzunluğudur, yoksa kurul üyelerinin bakan gibi tek bir kişi tarafından atanması veya herkesi kapsayan bir usulle belirlenmesi, görevden alınıp alınamamaları, atamaların yenilenip yenilenmemesi, diğer kamu daireleri ile uyum içinde olup olmaması ve sonuçta bağımsız olan bu görevliler için belirlenmiş artların bulunup bulunmaması önem arz etmez. Diğer bir araç da düzenleyici ve denetleyici kuruluşların mali ve insan kaynağıdır. Son olarak, seçimle gelmiş siyasetçilerin, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kararlarının bozulması konusunda sahip oldukları kuvvet de araçlar arasında sayılabilir (Erdoğan,2006:585).

4. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULU LARIN YETKİLERİ

4.1. Düzenleme Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, yalnızca bireysel kararlar alma, müeyyideler uygulama yetkisine değil aynı zamanda görev alanlarında düzenleme yapma yetkisine de sahiptirler. Bunu yönetmelik çıkarmak, karar, tebliğ ve bakanlık isimleri taşıyan işlemlerle yapmaktadırlar (Gözübüyük,2010:308).

Yürürlükteki makamların düzenleme yapma yetkisi bir yandan Anayasa'ya aykırı olmamak, diğer yandan kanuna dayanmak zorundadır. Yürürlükteki bir makam olarak kabul edilen bu kuruluşların da bu iki kurala uymak zorluğuyla düzenleyici işlem yapmasında Anayasa'ya aykırılık yoktur. Zaten düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kanunları, kendilerine çeşitli konularda

düzenleme yapma yetkisi ve görevini vermektedir. Dolayısıyla ortada kanuna dayanma artı bakımından bir problem yoktur. Kaldı ki, ba ımsız düzenleyici ve denetleyici kurulu ların genel bir düzenleme yetkisine sahip oldu u da söylenebilir⁴. Ancak bu kurulu ların düzenleme yetkileri, kendileri için verilen özerkli in yasal sınırları içerisinde olmak zorundadır.

4.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurulu lar yasalarla ve kendi kurulu kanunlarında yer alan kurallara, uyulup uyulmadı nı izlemek ve kollamak zorundadır. Bu nedenle lüzumlu gördü ü bilgi ve belgeleri ilgililerden talep etmek, onların bilgilerine ba vurmak ve gerekirse yerinde inceleme ve ara tırmalar yapmak yetkileri söz konusu kurulu lara verilmi tir. Denetim yetkisi verilen uzmanların istemi oldukları belgelerin kendilerine verilmemesi veya gösterilmemesi durumunda ne yapılaca ı, kurulu ların kendi kanunlarında yer almaktadır. Örne in, idari para cezasının uygulanması ya da kurulun gerekçeli yazısıyla istemde bulunması neticesinde sulh ceza hakiminin, istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi sonucunda, arama yapılması öngörülebilir (Tan,2002:29).

4.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Yaptırım uygulama yetkisi düzenleyici ve denetleyici kurulu ların bir di er özelli i olarak kar ımıza çıkmaktadır.

Danı tay'a göre;

*“Mahkemelerce uygulanan yaptırımlar kamu düzeni ve güvenli ini sa lamak amacına yönelik oldu u halde, düzenleme ve denetleme yetkisi olan üst kurullara tanınan **yaptırım uygulama** yetkisiyle, idarelerin kamu hizmetlerini gere i gibi, etkin ve ivedilikle yürütebilmesi amacı gözetilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 23.10.1996 tarihli ve E:1996/48, K:1996/41 sayılı kararında tanımlandı ı üzere "idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdi i yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, do rudan do ruya bir i lem ile uyguladı ı yaptırımlarla verdi i cezalara" idari yaptırım denilmekte olup; ki ilere, bu kurullar tarafından idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranı ları nedeniyle verilen idari cezalar, idari yaptırımların en önemlilerinden biridir. dari para cezalarını di er cezalardan ayıran en belirgin nitelik, idari makamlar tarafından verilmesidir. dari bir makam tarafından tek taraflı olarak idare hukuku alanında kamu gücünün kullanılması suretiyle tesis edilmeleri nedeniyle idari bir i lem oldukları tartı masızdır...”⁵*

dari yaptırımlar, idarenin idari düzeni korumaya yönelik, ki ilerinin idari düzene aykırı davranı ları sonucunda idarece düzenlenen, ilgililerin idareye kar ı olan borç ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve idarece konulmu bulunan yasaklara uymalarını sa lamayı amaçlayan kararlarından olu maktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurulu lar, görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geni yetkilerle donatıldıklarından, bu kurulu ların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartı ma konularından birini olu turmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteli i görev alanlarının özelli ine göre de i ebilmektedir. Söz konusu kurulu ların yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette buldukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir. Kimi

⁴Kar ı oy gerekçesi : Esas Sayısı: 2012/66 Karar Sayısı: 2013/85 Karar Günü: 10.7.2013 4734 Sayılı Kamu hale Kanunu'nun 56. maddesinde De i iklik Yapılması Hakkında Karar ,Resmi Gazete Tarihi: 10 Aralık 2013, Resmi Gazete Sayısı: 28847 .

⁵ Danı tay 13.Daire, E. 2006/1511 , K. 2007/1189 , T. 9.3.2007.

kurulu ların uyguladıkları yüksek para cezaları dikkat çekerken, kimilerinde ise iznin iptali gibi idari yaptırımlar ön plana çıkmaktadır (Uysal,2007:55).

4.4. Uyu mazlık Çözme Yetkisi

Düzenleyici ve denetleyici kurulu ların kimi uyu mazlıkları kendi aralarında çözme yetkisine sahip olması, bu kurulu ların yargısal kurum ve kurulu lara benzetilmesi sonucunu doğurmu tur. Faaliyette buldukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna gidildi inde çözümün uzun zaman alması gibi sebepler bu kurulu lara uyu mazlık çözme yetkisi tanınmasına sebep olmu tur. Burada üzerinde durulması gereken husus, bir anlaşmazlık söz konusu oldu unda taraflar, yargıya gitmek ya da kurula başvurarak onun vereceği karara uymak arasında bir seçme şansına sahiptirler. Gerçekten de son yıllarda, düzenleyici ve denetleyici kurulu lar, uyu mazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümünde örnek olarak gösterilmektedir (Uysal,2007:56; Tan,2002:31).

4.5. İdari Vesayet Yetkisi

Anayasa Mahkemesi kararlarında⁶ ve doktrinde kabul edildiği üzere, "merkezi yönetimin vesayet yetkisine bağlı diğer kamu tüzel kişilerinin yürütülebilir (icrai) kararlarını onaylama, geri çevirme, kimi ayrık durumlarda da denetleyerek onaylama yetkisi" olarak tanımlanan idari vesayet yetkisi düzenleyici ve denetleyici kurulu ların sahip olduğu yetkilerden biridir (Yıldırım vd.,2015:39). Özerk kurulu ların "idarenin bütünlüğü ilkesi" bağlamında devlet tüzel kişiliğine olan bağlılığı, vesayet ilkesi çerçevesinde sağlamaktadır.

Ayrıca Anayasa'nın 127. maddesinin 5'inci fıkrasına göre,

"Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir."

Görüldüğü üzere, idari vesayet anayasal bir ilkedir ve bu ilke merkezi idareye, tüzel kişiliğe sahip bir yerinden yönetim idaresinin özerkliğini zedeleyecek yetkiler vermediği gibi, merkezi idarenin yerinden yönetim idaresinin yönetimi ve işlemlerine karışmasını da haklı göstermez⁷. Düzenleyici ve denetleyici kurulu lar tarafından vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanabilmektedir⁸.

5. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULU LARIN İDARİ YAPILARININ ÇERÇİVESEL ROLÜ

Düzenleyici ve denetleyici kurulu lar, merkezi idare içerisinde yer almakla birlikte, herhangi bir siyasi ve idari makama bağlı değildir. Genelde bir bakanlıkla ilişkilendirilmektedir. Bu kurulu lar ile ilişkilendirilen bakanlıkların, genel olarak bunların bütçelerinin hazırlanması görevini üstlendikleri görülmektedir. Ancak bir bakanlıkla ilişkilendirilmeleri, bu kurulu ların

⁶ 5393 Sayılı "Belediye Kanunu'nun 12. maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, Esas Sayısı: 2007/39, Karar Sayısı: 2007/53, Karar Günü: 19.4.2007, Resmi Gazete Tarihi: 29 Aralık 2007, Resmi Gazete Sayısı: 26741; Esas Sayısı: 1984/12, Karar Sayısı: 1985/6, Karar Günü: 1.3.1985, Resmi Gazete Tarihi: 17 Mayıs 1985, Resmi Gazete Sayısı: 18737.

⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1987/22, K. 1988/19, K.T. 13.06.1988.

⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin Beinci Fıkrası Hakkında Karar, Esas Sayısı: 2008/27, Karar Sayısı: 2010/29, Karar Günü: 4.2.2010, Resmi Gazete Tarihi: 22 Haziran 2010, Resmi Gazete Sayısı: 27619

ilemleri üzerinde ilgili bakanlık veya bakanlığın etkili olmayacağı sonucunu da doğurmamaktadır. Bu durum yalnızca merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmadığı şeklinde bir etki doğurur. Öyle ki, ilgili bakanlıkların bütçeyle ilgili yetkileri dışında, kurulların üzerinde herhangi bir denetim yetkisine sahip oldukları şeklinde bir yasal düzenleme mevcut değildir ve bu kurullar merkezi idarenin dışında yer alan, kamu tüzel kişiliğine sahip olan, idari ve mali açıdan özerk kurullardır (Güner:192-193).

T.C. Anayasasının 123'üncü maddesine göre "dare, kurulu ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. darenin kurulu ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." Bu maddeden ülkemizdeki idari birimlerin merkezi idare, yerel yönetimler ve kamu kurumları olarak üç şekilde örgütlenebilecekleri gibi bir sonuç çıkmaktadır. Anayasa'da yer alan bu maddeyle, anayasa koyucunun anayasada sayılanlar dışında bir örgütlenmeye izin vermediği ve bunların sınırlı sayıda olduğu sonucu çıkmaktadır (Sarısü,2011:268).

Bu kurulların idari yapı içerisindeki rolünü göstermede, üç farklı görüş bulunmaktadır. Konuyla ilgili görüşlerden ilki, Türk idare hukukunda, idari sistemin genel ilkeleri kapsamında, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların varlığından söz edilemeyeceğini ileri sürerken (Duran,1997:8), diğer iki görüş, bu kurulların yerel yönetimler içerisinde ele alınması gerektiği konusunda anlaşmaktadır; ancak bu görüşlerden biri bunları hizmet yerinden yönetim kurulu olarak kabul ederken (Yıldırım,1998:291) diğeri, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kurulu yanında yeni bir yerinden yönetim kurulu olarak kabul edilmesi gerektiğini söylemektedir⁹(Günday,1996:496-497).

Danıştay'ın bağımsız idari otorite olarak da isimlendirilen düzenleyici ve denetleyici kurulların Anayasal konumunu belirlediği kararları;

"T.C. Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin kurulu ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra ikinci fıkrasında idarenin kurulu ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı hükmüne yer verilmiş, son fıkrasında da kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı öngörülmüştür. Anayasa'nın 126. maddesinde merkezi idare, 127. maddesinde ise mahalli idareler düzenlenmiştir. Dolayısıyla Anayasada merkezi idare dışında yerel yönetim idaresi olarak il, belediye ve köyden oluşan mahalli idareler düzenlenmiştir. Ancak kanunla pek çok hizmet yerinden yönetim kurullarının da (kamu kurumları) kurulduğu, bunların bir kısmının da ayrıca Anayasada düzenlendiği bilinmektedir.

Ülkemizde son yıllarda merkezi idare yapılanmasının dışında üst kurullar kurulmaya başlanmıştır. Öncelikle bu kurullar özerk olup Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak kurulmuşlardır. Ayrıca, bağımsız kurullar olduklarından tesis ettikleri idari işlemler merkezi idare makamlarının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmamıştır. Üst kurulların bağımsız yapılarına uygun olarak kurulu yasalarında bunların Bakanlık ya da diğer bakanlıklarla "ili kılendirdikleri" görülmektedir. Yasa koyucu tarafından yapılan bu nitelendirme idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına da uygun düzenlenmektedir.

Üst kurulların "ili kili kurulu" olarak nitelendirilmeleri, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğüne ilkesini zedelememelidir. Diğer taraftan idarenin bütünlüğüne ilkesini gerçekleştirme adına merkezi idarenin sahip olduğu ve kullandığı yetkiler de, üst kurulların

⁹ Aynı görüşte: Ulusoy,1999:11 ve Ardiyok,2000:84.

özerk ve bağımsız yapılarına ters düşmemelidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki merkezi idarenin üst kurulların kural olarak karar organları (organik) ile ilişkileri üzerinde (i) levsel denetim yetkisi bulunmamalıdır. Diğer bir anlatımla, üst kurulların "regülasyona" ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Bunun dışındaki konularda ise merkezi idarenin yapacak olduğu denetimin her somut olayda yargı organınca ayrıca de erlendirilmesi gerekmektedir..." eklindedir¹⁰.

Bu kararlar doğrudan doğruya, Danıştay'ın da isabetli bir şekilde belirttiği üzere, bu kurulların idari yapı içerisindeki rolü, bağımsız ve özerk, devlet tüzelki ilişkisi dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak kurulmuş, klasik idari yapının dışında yer alan ve kamu kaynaklarını kullanan, hizmet bakımından yerinden kurullardır. Yukarıda da belirtilen şekilde, Anayasa'nın 123. maddesinde de ülkemizdeki idari birimlerin merkezi idare, yerel yönetimler ve kamu kurumları olarak üç şekilde örgütlenebilecekleri, anayasa koyucunun Anayasa'da sayılanlar dışında bir örgütlenmeye izin vermediği ve bunların sınırlı sayıda olduğu eklinde çıkan sonuç da bu görüşü kuvvetlendirmektedir.

6. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLARIN İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ ÜZERİNDE KAPSAMINDA DE ERLENDİRİLMESİ

Düzenleyici ve denetleyici kurulların, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik hukuki araçlardan "vesayet" ve "hiyerarşik" denetimi yetkilerinin dışında kalmalarından dolayı "idarenin bütünlüğüne aykırılık" sorunu ile karşılaşmaktadır. Bu kurulların, kurulu yasalarında kendileri ile "ilişkili/ilgili" bir bakanlığın öngörülmesi olması, mali açıdan denetlenebilmeleri, kararları ve ilişkilerine karşı merkezi idare birimlerinin yargıya başvurabilmeleri; Anayasa'nın 123. maddesinde ifadesini bulan "dare, kurulu ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" eklindeki "idarenin bütünlüğüne" ilkesinin bir gereğidir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğüne ilkesi anayasal bir ilkedir (Gözler,2010:106).

Faaliyet alanlarına göre bir bakanlıkla ilişkilendirilmelidir. Bu ilişkilendirmeyi idarenin bütünlüğüne ilkesinin bir gereği olarak de erlendirmek doğrudur. İlişkili bakanlık üst kurum veya kurulun hiyerarşik amiri, ya da üstü de değildir. İlişkili bakanlığın üst kurullar üzerinde vesayet yetkisi de bulunmamaktadır. Aynı şekilde ilişkili bakanlığın üst kurul veya kurumun kararlarını iptal ve de iştirme yetkisi mevcut değildir, ancak bunları hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yargıya taşıyabilir (Atay,2006:282).

Danıştay' göre;

"Üst kurulların "ilişkili kurulu" olarak nitelendirilmeleri, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğüne ilkesini zedelememelidir. Diğer taraftan idarenin bütünlüğüne ilkesini gerçeğe tirmek adına merkezi idarenin sahip olduğu ve kullandığı yetkiler de, üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına ters düşmemelidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki merkezi idarenin üst kurulların kural olarak karar organları (organik) ile ilişkileri üzerinde (i) levsel denetim yetkisi bulunmamalıdır. Diğer bir anlatımla, üst kurulların "regülasyona" ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Bunun dışındaki konularda ise merkezi idarenin

¹⁰ Danıştay 5. Daire, E. 2005/1846, K. 2006/746, T. 15.6.2006.; Danıştay 5. Daire, E. 2006/6386, K. 2009/1211, T. 11.03.2009;

yapacak oldu u denetimin her somut olayda yargı organınca ayrıca de erlendirilmesi gerekmektedir...”¹¹

7. SONUÇ

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulu ların ekonomi içerisinde aktif hale gelmesi ile birlikte ekonomide ba rol oynayan devletin yetki ve görev alanı daraltılmış tır. Dolayısıyla, devletin ekonomi politikaları üzerindeki etkinli i, söz sahibi olma durumu piyasaya bırakılarak devletin ekonomideki rolü oldukça kısıtlanmış tır.

Kurumsal anlamda özerk ve karar organlarının merkezi idareden ba ımsız hareket edebilmesi gibi özellikleriyle tanımlanan düzenleyici ve denetleyici kurulu lar, dünyadaki ba ka örneklere göre düzenleme yetkilerinde bir farklıla ma bulunmayan örneklerdir ve ekonomik kamu düzenini korumak üzere kurulan özel kolluk makamları görünümündedir. Danı tay’ın da isabetli bir ekilde belirtti i üzere, bu kurulu ların idari yapı içerisindeki rolü, ba ımsız ve özerk, devlet tüzelki ili i dı nda ayrı birer kamu tüzel ki isi olarak kurulmu , klasik idari yapının dı nda yer alan ve kamu kaynaklarını kullanan, hizmet bakımından yerinden kurulu larıdır. Ancak zaman içinde özerklik ve ba ımsızlık düzeylerinde azalma ya anmı ve merkezi idarenin daha etkin oldu u kurumlar haline gelmi lerdir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulu lar, kendi sektörlerindeki görevlerini yerine getirme a amasında “düzenleme, denetleme, kural koyma ve gerekti inde hukuki yaptırımlara” ba vurabilmektedirler. Bu görevlerini de T.C. 1982 Anayasası ve kendilerine ait kanunlarına ba lı kalmak kaydıyla yerine getirmektedirler.

dari te kilat içinde di er kurum ve kurulu lara göre daha yakın bir geçmi te ortaya çıkan ve ülkemizde 80’li yıllardan itibaren olu turulan bu düzenleyici ve denetleyici kurulu lar kamu sektörünün duyarlı alanlarında etkin bir rol oynamaktadır. Bu anlamda bir gereklili inin de kar ılı ı olmaktadır. Ancak bu kurulu ların idari te kilatlanmada merkezi idare ve yerinden yönetim kurulu ları içerisinde de erlendirilmesi söz konusu de ildir. Bu kurulu lara görevleri ve etkinlik alanları nedeniyle anayasal güvence sa lanması için Anayasanın 123. maddesinde de i iklik yapılmasının gereklili i ortadadır. Bu ekilde hem söz konusu kurulu ların varlık sebeplerine uygun güvencelere tâbi kılınması mümkün olacak; hem de bu kurulu ların olu turulmasında kanun koyucunun yetkisi belirlenmi olacaktır. Ayrıca bu kurulu ların tek bir modeli söz konusu de ildir, i te bu nedenle bunlara ili kin tek bir yasal düzenleme yapılması yerine her birinin özelliklerine ve faaliyet alanlarına uygun özel yasal düzenlemelerin yapılması, bu anlamdaki sorunların çözümünde faydalı bir yol olacaktır.

KAYNAKÇA

Ardıyok, ., (2000), *Do al Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, No:9, Ankara.

Atay, E. (2006), *Ba ımsız dari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. X, S.1,2.

Dönmez, E. (2003), Türkiye’de Ba ımsız dari Otoriteler, Ankara Barosu Dergisi, S.2, s.56-78.

Erdo an, G. (2016), *Ba ımsız dari Otoriteler*, TAAD, Yıl:7, Sayı:24, Ocak, s.565-598.

¹¹ Danı tay 5. Daire, E. 2006/532, K. 2008/5466, T. 7.11.2008.

- Gözübüyük . (2010), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Güncelle tirilmi 11. Bası, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Günday, M. (1996), *dare Hukuku*, Ankara, maj Yayınları.
- Güner, S., O, Ba ımsız Üst Kurullar, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları.
- İlman, T., Tekeli,R.(2016)Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurulu lar: dari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin De erlendirilmesi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 23-36.
- Karacan, A. . (2001), *Özerk Kurumların Özerkli i*, Rekabet Dergisi, S.8, s.1-63.
- Karaka , M.(2008)., Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Ba ımsız dari Otoriteler, Maliye Dergisi, Sayı:154, Ocak-Haziran ,s. 99-120.
- Kavruk H. (2010), Türk Kamu Yönetiminde Ba ımsız dari Otoriteler ve Ajanslar, Küreselle me Kar ısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde, (Ed. Ahmet Hamdi Aydın, . Ethem TA , Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmara Sütçü mam Üniversitesi.
- Leblebici, D., Kurban, A. (2012)., Sadio lu, U., Türk Yönetim Sisteminde Ba ımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartı malar, H.Ü İktisadi ve dari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 30, Sayı 2, s. 81-109.
- Mucuk, M., Uysal, D. (2010), Türkiye'de Ba ımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yöneti im, Konya, Çizgi Kitabevi.
- Özda M. S. (2002), *Özerk Kurullar*, Avrasya-Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara.
- Sancakdar, O. (2001), *dare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir De erlendirmesi*, Bankacılar Dergisi, S.37.
- Sarısoy, S. (2010)., Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinli i Üzerine Tartı malar, Maliye Dergisi, Sayı 159, Temmuz-Aralık, s. 278-298.
- Sarısu, A. (2011), *Özerk Kurullar, derenin Birli i ve 649 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, Yakla ım Dergisi, Yıl:19, Sayı:226, Ekim, s. 265-272.
- anlısoy, S., Özcan, A.(2006), Türkiye'de Ba ımsız Düzenleyici Kurumların Ba ımsızlı ı, ES AD, Yıl:2, Sayı:3-4, s. 99-132.
- T.C. Cumhurbaşkanlı ı Devlet Denetleme Kurulu Ara tırma ve nceleme Raporu, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Olu umu, Te kilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri le Çalışanların Statüsüne li kin Hususların rdelenmesi, 14.05.2010, S.2010/11.
- TÜS AD Basın Bülteni, Ba ımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, 25 Mart 2003, TS/BAS/03-032.
- Ulusoy, A. (1999), Ba ımsız dari Kurumlar, Danı tay Dergisi, Sayı: 100, s. 3-17.
- Yıldırım, T. (2000), Ba ımsız dari Otoritelerin Yargısal Denetimi, 2000 yılında dari Yargı Sempozyumu, Ankara, 11-12 Mayıs 2000.

nternet Kaynakları

<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>, Eri im Tarihi: 11.03.2017.

<http://www.nedirnedemek.com/ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k-nedir-ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k-ne-demek>, Eri ĩm Tarihi: 09.03.2017.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58c1556e6711c6.86209763, Eri ĩm Tarihi: 10.03.2017.