

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ELİYLE İDARENİN DENETİMİ

Selçuk SOYBAY*

§ 1- BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI VE GELİŞİMİ

I- GELİŞİMİ:

"Bağımsız idari otorite" (Autorité Administrative Indépendante) ya da amerikan hukukundaki deyişimiyle "Bağımsız Birim" (Independent Agency) klasik anayasa ve idare hukuku kavram ve kurumları ile açıklanabilir ve hatta bağdaştırılabilir yönetim biçimleri olduğu söylenemez. Yürütme organına organik anlamda, yasamaya ise tâbi-bağımlı organ ve yargının denetimi altında bulunan idarenin "bağımsız" nitelemesi ile birlikte anılması yadırgatıcıdır.

Fakat burada ele alınacak olan, 1880'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde, 1970'lerin başında Fransa'da yasakoyucu tarafından kullanılmaya başlanılan özel ve ayırık bir nitelemeyi ifade eden, "Bağımsız İdari Otorite", genel anlamda idare işlevine dönük faaliyet göstermeyen; gerek düzenleme, gerekse denetim yetkileri ile donatılmış, genel idari usullerin dışında, yarı-yargısal nitelikli özel usuller izleyen, yasamaya değil ama özellikle yürütmeye karşı belli güvencelerle korunmuş yeni ve orjinal birimlerdir.

Türkiye'de henüz bu anlamda kurulmuş ve yetkilerle donatılmış "Bağımsız İdari Otorite" olmamakla birlikte, işleyişi ve yetkileri gözönünde tutulduğunda bunlara benzetilecek, yakınıştırılabilecek idare birimleri olduğu söylenebilir. Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu gibi teknik ve ekonomik uzmanlığı gerektiren alanlarda faaliyet gösteren kurullar sayılabilirse de bunlar, bir bağımsız idari otoritede bulunması gereken unsurların çoğuna sahip bulunmamaktadır¹.

"Bağımsız İdari Otorite" kavramında yer alan; Bağımsızlık, İdare ve Otorite sözcüklerinin bu kavramda yer aldığı şekli ve anlamı ile ele alınıp açıklanması zorunlu görünmektedir.

*) Dr. Selçuk SOYBAY, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

1) Türk hukukunda "bağımsız idari otorite" kavramına en yakın birim, Türkiye Futbol Federasyonu Tahkim Kuruludur. 3461 sayılı, 27 Mayıs 1988 tarihli (RG. 7.6.1988-19835), Türkiye Futbol Federasyonunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 13. maddesi ile kurulan "Tahkim Kurulu"; "... federasyon ve kulüpler veya kulüplerle oyuncular veya iki kulüp arasında çıkacak ihtilaflar ile ceza kurulu kararlarını ilgililerin itirazı üzerine inceleyerek kesin karara bağlar.." (md.14)

II- BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE

A- BAĞIMSIZLIK

Bu tür idare birimlerinin "bağımsız" olarak nitelendirilebilmelerinin anlamı; bunlar üzerinde hiçbir organın "idari denetim" yetkilerine ve ilişkilerine sahip olmamasıdır². Bilinen idari denetim araçları, hiyerarşi ve idari vesayet denetimi ve ilişkilerinin bu tür idare birimleri üzerinde kurulmamış oluşu, kimilerince bunların yargı organları gibi görülmeleri sonucunu doğurmuştur³. Fakat bunlar kesinlikle bir yargılama mercii olmadıkları gibi, bunları oluşturan kişiler de yargıç kimliğinde ve statüsünde değildir.

Bağımsız karar alma ve uygulama yetkileri nedeni ile, "bağımsız" olarak nitelendirilen, bu tür idari birimler; organik bakımdan idare teşkilatı içinde yer almakla birlikte hiçbir idari denetim ve gözetim altında olmayan özellik ve hukuksal nitelikleri özgün ve ayrıcalıklı kimliklerini ifade etmektedir⁴.

Bu birimlerin, "bağımsız" olmaları belkide en önemli ve en dikkat çekici özelliklerini oluşturur; diğer benzer kurumlardan ayrıldıkları en belirgin farkı ifade eder. Fransız kamu hukuku öğretisi ve özellikle Jacques CHEVALLIER, bu bağımsız kimliğin, idare edilenlere yönelik daha tarafsız, etkin ve kapsamlı bir faaliyet sunma sonucunu doğurduğunu, siyasi güçlerin yönlendirme ve etkileri altındaki diğer idari birimlerden farklı olarak bu birimlerin, siyasetçiye ve siyasi birimlere uzak kalmayı başararak kendilerinden beklenen işlevi daha iyi yerine getirebilmelerine yol açtığını savunmuşlardır⁵. Hatta, "Bağımsız İdari Otoriteler"in bireylere iki önemli tehlikeye karşı "çifte siper" (double rempart) niteliğinde bir olanak sağladığı; bu tehlikelerden birincisinin politik güçler, diğerinin çıkar grupları olduğu, bunların iki yönden idari birimlerin karar alma süreçleri üzerinde etkili oldukları ve bireylerin bu kurumlar karşısında ki konumunu olumsuz etkilediği, işte bağımsız nitelikli bu kurumların iki yönden gelen etkilere karşı bireylerin yararlanmasına sunulmuş iki cepheli bir siper olduğu ileri sürülmüştür⁶.

2) CHEVALLIER, J., "Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, La semaine juridique, Doct. 3254, (1986); SABOURIN, P., "Les autorités administratives indépendantes: une catégorie nouvelle?", A.J.D.A., (1983), s. 275 vd.

3) GUEDON, M.J., "Les autorités administratives indépendantes", LGDJ., 1991, s.36.

4) "Conseil Supérieur de l'audiovisuel" kararı, Conseil Constitutionnel, 17 Ocak 1989 (248 DC), in., "Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel", Sirey, 1989, s.723; aynı yönde, 28 temmuz 1989 tarihli, "Commission des Opérations de Bourse" kararı, (260 DC), s.744

5) CHEVALLIER, "Réflexions", s.3254; GUEDON, op.cit., s.62; "Les autorités administratives indépendantes", (Publié sous la direction de Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT), PUF. Paris, 1989, bu eser, Paris I Üniversitesi, Kamu İdaresi İnceleme ve Araştırma Merkezi tarafından 11-12 haziran 1987 tarihinde Sorbonne'da, Bağımsız İdari Otoriteler üzerine düzenlenen kollokyuma sunulan bildirilerin derlemesidir.

6) CHEVALLIER, "Réflexions", s. 3254-4.

B- İDARİ OTORİTE:

İdari otorite kavramı, herşeyden önce "icrai karar alma" ve "yerine getirme" yetkilerini ifade eden⁷ bir kavramdır.

Bağımsız İdari otoriteler, idare teşkilatı içinde yer alır. Bu anlamda "aktif idare"nin bir parçasıdır. Fransız Anayasa Konseyi'nin deyişi ile; "İdari Organ"dır.⁸ Bu nedenle bu kuruluşlar özel değil, kamusal nitelikte, ayrıca yargı yeri ya da yasama organı olmayan niteliktedir.

Görev alanına giren bir konuda idari-icrai karar alma ve başka bir organın onayına gerek duymadan uygulayabilme yetkisini ifade eden "idari otorite" kavramı⁹nın, organik ve fonksiyonel bakımdan nitelendirilmesi mümkündür¹⁰. Bu birimlerin, devlet kurumları içinde belli bir hukuksal yapı içinde, belirlenmiş yetki ve görevlerle donatılmış oldukları görülür. Bu yetkiler, karar alma, soruşturma yapma, harcamada bulunma gibi yetkileri yerine getirmek için gerekli personel, bütçe ve organizasyonu gerektirir.

§ 2- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE: "AGENCY"

Amerikan idare hukukunun sınırlarının nerede başlayıp bittiği üzerine yapılan tartışmanın odağında "agency" kavramı yatmaktadır. Kaynakları ve amaçları, kıta avrupası kamu hukuku anlayışından oldukça farklı olan ameriken idare hukuku her yazar tarafından farklı tanımlanabilmektedir¹¹. Kamu hukuku ve

7) DUPUIS, in. "Les autorités", s. 15; CHEVALLIER, J., "réflexions", s. 3254

8) Bağımsız İdari Otoriteleri, "idari organ" olarak nitelendiren, Conseil Constitutionnel'in "Conseil de la Concurrence" kararı. (Décision n.86-224 DC du 23 janvier 1987)

9) SABOURIN, P., "La notion d'autorité administrative en droit administratif française", LGDJ. (doktora tezi), Paris, 1966, passim., yazar, üstün ve ayrıcalıklı kamu gücü kullanma yetkilerini de otorite kavramının unsurları arasında saymaktadır.

10) VEDEL-DELVOLLE, "droit administratif", s.447.

11) Örneğin, SCHWARTZ, idare hukukunu; Hükümet idaresinin faaliyetlerini denetleyen bir hukuk dalı olarak tanımlamakta ve idari birimlerin (administratives agencies) uygulama ve aktivitelerinden memnun olmayan idare edilenlerin, bunlara karşı başvuru yollarının ve ilkelerinden bu branşta ele alındığını vurgulamaktadır, in., "Administrative Law", Boston, 1984, s.2; DAVIS'e göre ise; İdare hukuku, 'administrative agency'lerin yetki ve usullerine ilişkin bir hukuktur. Bir agency, ne bir idare birimidir, ne bir mahkeme, ne de parlamento (yasama)ya ilişkin bir organdır; "rule making" (düzenlemeye ilişkin kural koyma) ve "adjudication" (karar alma) yetkilerini kullanarak bireysel haklarla ilgili tasarruflarda bulunan bir birimdir. Bu anlamda idare hukuku, "agency"lerin karar alma ve düzenleme gücü ile bunu kullanma usulleri ile sınırlı bir hukuktur denilebilir. in., "Administrative Law", St. Paul, 1951, s.1-3; KOCH, İdare hukukunun, idare organlarının (service administrative) faaliyetlerinden doğduğunu belirtmektedir. in., "Administrative Law and practice", I, St. Paul, 1985, s.3-5.

özel hukuk arasındaki ayrımların da çok net olmadığı¹² amerikan hukuku, özellikle kamu hukuku eksenli tartışmalara konu olduğunda ele alınması gereken ilk kurum ve kavram "agency" olmaktadır.

Amerikan İdare Hukuku'nun, yasakoyucunun kimi yetkilerini agency'lere devretmesi ile ortaya çıkan faaliyet alanının ortaya çıkardığı bir hukuk dalı olduğu, bu yetkilerden kiminin kural koymaya (rule making), kiminin ise, yargısal denetime (judicial review) ilişkin bulunduğu söylenebilir. Ayrıca, önemle vurgulanması gereken nokta, tüm bu faaliyetlerin amerikan idari usul kanunları ile öngörülen mecrada yürütüldüğüdür¹³.

II- ADMINISTRATIVE AGENCIES-INDEPENDENT AGENCIES

A- Tanım

Amerikan idare teşkilatının birçok "administrative agency" den oluştuğu saptaması yapılabilir. Amerikan İdari Usul Kanununun 551. maddesine göre¹⁴: *Bir "administrative agency", ne bir mahkeme, ne de bir yasama organıdır; bir hükümet organı olarak genel düzenleyici işlemlerin yapılması, kuralların oluşturulması, kararların alınması ve uygulanması ile yükümlü idari bir birimdir.* Bu tanımdan yola çıkarak kıta avrupası idare hukuk bakımından, "administrative agency"lerin, "İdare"-nin kendisi olarak nitelendirilmeleri mümkündür.

Genç amerikan kolonilerinde, üç kanatlı kuvvetler ayrılığı prensibinin son derece geniş yorumlandığı ve tüm güçlerin hükümette ve onun başındaki "başkan"da toplandığı görülür. "Sınırlı Monarşi" olarak nitelendirilebilecek, başkanlık rejimindeki Amerika Birleşik Devletleri Başkanı, bir pramidal yapı içinde, piramidin en üstünde, devletin ve hükümetin şefidir. O dönemde idarenin rolü daha çok o dönemin ekonomik ve sosyal problemleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Amerikan idaresinin bu tarihsel özelliği bugünkü karakteristik özelliklerinin kaynağını oluşturur. Devleti kamusal nitelikli arazilerinin çiftçilere ve kooperatiflere dağıtılması, kızılderililerle ilişkilerin normalleştirilmesi gibi bugün anlamını tamamen kaybetmiş fonksiyonlarının yanısıra; fikri ve sınai buluşların korunması, göçün ve göçmenlerin kontrol altında tutulması, deniz ulaşımının ve ticaretin yürütülmesi ve posta idaresinin kurulması ve işletilmesi gibi bugün da önemini ve anlamını sürdüren işlevleri belirtilebilir.¹⁵

12) "Bu ülkede kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki sınır çok açık olarak belirlenebilmiş değildir; aynı mahkemeler her ikisi ile de meşgul olur, buna karşın kamu hukuku ve özel hukuk sorunlarına ilişkin mahkemeden mahkemeye farklı kararlar verilmiş olabilir." in., GARNER v. TEAMSTERS, Chauffeurs and Helpers Local Union No. 776, 346 U.S., 485, 495

13) CAPT, G., "Les Procédures Administratives En Droit Américain", Genève, 1989, s.12

14) Administrative Procedure Act (APA), 5, U.S.C., (551-1)

15) CAPT, op. cit., s.14

B- NİTELİKLERİ

İşte, tarihsel gelişim içinde bugünkü idarenin faaliyet konularınının başlıcalarını oluşturan "ekonomik ve sosyal" konularda idarenin kural koyma, karar alma ve uygulama yetkilerini kullanarak bu alanı düzenleme işlevini üstlenmeleri ve bunları karşılayacak nitelikte idarelerin kurulmasını gerekli kıldı. "Commission", "Administration", "Board", "Service", "Foundation", "Corporation", "System", "Authority", vb. gibi isimlerle de anılan, "Bağımsız İdareler" (Independent agencies) bu gereksinimleri karşılamaya yönelik kendine özgü hukuki bir varlık olarak ortaya çıktı.¹⁶

İlk "Independent agency" 4 Şubat 1887'de kurulan, "Interstate Commerce Commission" (ICC)'dur.¹⁷ 1929'da 35, 1940'da 51, 1941'de 28, 1944'de 19, 1946'da 20 tane Independent Agency kurulmuştur.

Kongre, gerek ve ihtiyaç duyuldukça yeni birimler kurmaya devam etti. "New Deal" döneminde (1930-1944) bazı büyük ve güçlü bağımsız idari otoriteler oluşturuldu. 1934'de "Securities and Exchange Commission (SEC)¹⁸ ve "Federal Communications Commission"(FCC)¹⁹, 1935'de kurulan, "National Labor Relations Board (NLRB)²⁰ bunlar arasında sayılabilir. Bankacılık, sigortacılık, taşımacılık ve iletişim gibi sosyal ve ekonomik alanlarda devlet kontrolünü gerçekleştirme aracı olarak görülen bu birimler kongre tarafından kurulur. Fakat üyeleri belirli bir süre için Başkan tarafından atanır. Agency, her iki otoriteye de karşı bağımsızdır. Bu görece bağımsız statüsü ve yüklenmiş olduğu önemli işlevler gözönünde tutularak, amerikan devlet hayatı içinde ki, "Dördüncü Güç" olarak nitelendirilen "agency"lerin kimileri, faaliyetleri sırasında izledikleri yarı-yargısal usuller ve üyelerinin sahip olduğu teminatlı statüden yola çıkılarak, organlar için "Yargı tipi otorite" (judicial-type authority); üyeleri için de, "Yargıç benzeri" (quasi judge) nitelmesi yapılmaktadır²¹.

16) COTTIER, "Les Independent Agencies Américaines: un modèle pour l'administration polycentrique de demain", RISA, n.2/85, Bruxelles, s.143 vd.

17) Kurulduğu tarihte demiryolu endüstrisine ilişkin ruhsatlama ve tarifeleri onaylama yetkisi olan komisyon, bugün tüm kara taşıma modelleri üzerinde denetim yetkisini kullanmaktadır. Tarihçe için bkz. MILLER, P., "Independent Agencies", in. The Supreme Court Revue, (1986), p.79.

18) Finans operasyonları ile Borsa alanında denetim ve ruhsatlama faaliyetleri gösterir.

19) Kitle iletişim sistemleri ve kanalları alanında işlev görür.

20) İşçi-işveren ilişkilerini düzenler.

21) "Adjudication" ve "Rulemaking" gibi bağımsız idari otoritelerin uyguladıkları yargısal usuller sonucu verilen kararlar üzerine kimi hallerde ilk derece mahkemesine değil, Appeled Court'a (istinaf) gidilmektedir. Bu ve bunun gibi özellikleri nedeniyle ki bu birimler "yargı tipi" olarak nitelendirilmektedir. in., SCHWARTZ, op.cit., s.12

Bu bağımsız otoriteler aracılığı ile, ekonomik ve sosyal hayatta ki kimi tröstleşme hareketleri önlenmekte ve İdari Karar Alma Usulü Kanununun öngördüğü karar alma usulleri, bilgi edinme olanakları, açık yönetim ve katılım ilkeleri ile ekonomik ve sinai faaliyetlerin "düzenlenmesi" gerçekleştirilmekte; su, elektrik, gaz, telefon, demir yolu, karayolu taşımacılığı, radyo-televizyon, doğal gaz, petrol, atom enerjisi, ticaret, gıda, ilaç, bankacılık, bankerlik alanlarında, çalışma hayatında, küçük yatırımcının, işçilerin korunması, bu alanlarda ki düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi, değiştirilmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılması sağlanmaktadır.²²

İdarenin içinde fakat idare ve yasamaya karşı bağımsız olan ve mahkeme niteliğinde olmayan "independent agency" türü idari birimler; idarenin yargısal olmayan biçimlerde denetiminde gelecekte tüm kıta avrucasının gündeminde yer alacak bir denetim biçimini ifade etmektedir.

§ 3- FRANSA'DA: "LES AUTORİTES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES"

I- GENEL OLARAK

Fransa gibi merkezi ve oldukça geleneksel idare yapılanmasına sahip²³ bir yönetim modelinde, idare hizmetlerinin gitgide daha teknik ve karmaşık bir hal alması, devletin ekonomik ve sosyal alanda ki gözetim ve denetim fonksiyonlarını yerine getirmede "klasik denetim usulleri"²⁴nin yetersiz ve etkisiz kalışı gibi nedenler, 1982-1983 yıllarında en üst düzeye çıkan décentralisation rüzgarlarını da arkasına alarak²⁵, Fransız idare ve anayasa düzenine oldukça yabancı²⁶ "Bağımsız İdari Otorite"lerin doğuşuna yol açtığı belirtilmektedir²⁷.

Bugün dahi hala, belirsiz (floue), tartışmalı ve yabancı²⁸ bulunan bu kurumlar, gelecekte idarenin; gerek idarenin düzenleme, kural koyma gerekse denetleme fonksiyonlarını yerine getirmede ayakta kalabilecek yegane teşkilat türü olduğu savunulmaktadır.

1958 Fransız anayasasının "idare" başlığını taşıyan 20. maddesi ve devamı aslında, devletin hiyerarşik ve idari vesayet denetimi altında bulunmayan idare birimlerini öngörmüş değildir. Fakat bu idarelere verilen "özerklik" (l'autonomisation),

22) GÜRAN, S., "A.B.D.'de Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi", İHİD., Y.6, S.1-2, (1985), s.132.

23) QUERMONNE, J-L., "L'appareil administratif de l'Etat", Paris, 1991, s.9, 224 vd.

24) Hiyerarşi ve idari vesayet denetimi gibi.

25) GENTOT, M., "Les autorités administratives indépendantes", Clefs Politique, Paris, 1991, s.7.

26) TEITGEN-COLLY, C., "Les instances de régulation et la Constitution", R.D.P. 1 (1990), s.154

27) COLLIARD-TIMSIT, "les autorités administratives indépendantes", PUF., Paris, 1988, passim.

28) GENTOT, op.cit., s.7

hiyerarşize olmayan, vesayet dışında bir hukuksal statü altında bunların, yönetilenlerin idareye karşı korunmasında ne denli önemli bir rol oynadığının ve beklentilerin bir ifadesidir.²⁹ Ayrıca, Fransız hukukunda, "Bağımsız İdari Otoriteler" (BİO.)'e duyulan gereksinimin bir diğer önemli nedeni, "hukuka uygunluk" (légalité) denetimi yapmakla sınırlı idari yargı yerlerinin idareye bıraktıkları "yerindelik" (opportunité) alanını hukuksal çerçeve içinde tutma arzu ve çabalarıdır.³⁰ Bilindiği gibi Türk ve Fransız hukuklarında, idare yargıcı hukuka uygunluk denetimini yaparken, ne idarenin yerine geçerek işlem yapabilir ve idari işlem niteliğinde yargı kararı verebilir ne de idareye emir verebilir. Bunun ve diğerlerinin ortaya çıkardığı hukuksal korunma (protection juridique) ihtiyaçlarını karşılamaya dönük çözüm ve yöntem arayışlarında çeşitli hukuk sistemleri; yargı yeri niteliğinde olmayan, yürütmeye karşı bağımsız fakat yasama organı ile ilgilendirilmiş³¹; çeşitli isim ve statüde organlar önerilmiştir.³² Fransa'da da 1970'li yılların başından itibaren aktif idarenin dışında ve bağımsız (indépendant) olarak nitelenen birimler oluşturularak; iletişim, sermaye piyasaları, banka ve sigortacılık, yönetilenlerin bilgi edinme ve katılım gibi "yeni" haklarının düzenlenmesi ve bu özgürlüklerin idareye veya diğerlerine karşı korunmasında faaliyette bulunmaları öngörülmektedir. Her ne kadar bu formulün tümüyle Fransa'ya özgü olduğu ileri sürülüyorsa da³³, bu teşkilat türlerinin esin kaynağının 1800'ler de Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanmaya başlanılan "Agency" türü yönetim birimi türünün değişik bir görüntüsünden ibaret olduğunun altı çizilmelidir.

BİO kavramı Fransa'da ilk kez kanunkoyucu tarafından, 8 Ocak 1978 tarihli, "Bilgi edinme, Bilgi ve Kayıtlara Ulaşma ve Özgürlüklere Dair Kanun" (Relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)'un 8. maddesinin birinci paragrafında kullanılmış ve "Ulusal Özgürlükler ve Bilgi Edinme Komisyonu bir 'bağımsız idari otorite'dir" şeklinde bir hükme yer vermiştir. Aynı hüküm, 30 Eylül 1986 tarihli, 1978 tarihli kanunla kurulan komisyonun yerine geçen kanunun 4. maddesinde de korunmuş ve bu madde de, yeni kurulun adı da ufak bir değişiklik geçirerek, daha geniş kapsamlı bir ifadeyle, "Ulusal Özgürlükler ve İletişim Komisyonu"na dönüşmüş ve bu komisyonun bir, "Bağımsız İdari Otorite" olduğu belirtilmiştir. Bu terminoloji, bu organların karakteristik özelliklerini yansıtan üç temel elemanı içermektedir³⁴; bunlar, bağımsızlık, idare ve otoritedir.

29) CHEVALLIER, "Réflexions", s.3254

30) COLLIARD, "préface" in. "colloque", op.cit., s.9

31) Yasamayla ilgileri, hazırladıkları yıllık faaliyet raporlarını sunma ve kimilerinde bütçe bağımlılığından ibarettir.

32) Ombudsman, médiateur vb. kurumlar ve A.B.D.'ndeki, agency modeli örnek olarak gösterilebilir.

33) COLLIARD, op.cit., s.10

34) CHEVALLIER, "réflexions", s.3254.

II- AMAÇLARI:

Amerika Birleşik Devletlerinden farklı olarak Fransa'da ki "bağımsız idari otorite"ler daha etkin ve doğrudan "idare edilenlerin korunması" amacına dönüktür. Fransız Bağımsız İdari Otoritelerinin üç temel kuruluş nedeni ve amacı olduğu belirtilmektedir³⁵.

1- Vatandaşların korunması anlam ve amacında, bürokratik engellerle mücadele, idare cihazının bölüm ve birimleri arasında ki ilişkileri ve uyumu kısa ve hızlı bir biçimde gerçekleştirmek,

2- Vatandaşların korunması yönünden pazar ekonomisinin düzenlenmesi; "Vahşi kapitalizm" (capitalisme sauvage) tehdit ve güçlerine karşı, küçük girişimci ve tüketicilerin rollerini ayakta tutmak",

3- Bilgi edinme ve iletişim (information et communication) haklarının, devlet ya da başka güç odaklarının yönlendirme veya karartma girişimlerine karşı korunması ve gözetilmesi.

Belirtilen bu amaçlar gözönünde tutulduğunda dikkati çeken en önemli nokta, gelişen ve daha teknik hale gelen idari faaliyetlerin uzman birimler tarafından organize edilmesi ve bu faaliyetler karşısında bireylerin konumlarını güçlendirici düzenleme ve denetlemelerin yapılması ihtiyaçlarının bu birimler tarafından karşılanmasının hedeflendiğidir.

Ayrıca Fransız öğretisi, bağımsız idari otoriteleri, idare ile yönetilenler arasında ki ilişkileri düzenlemede ve iyileştirmede önemli bir araç³⁶; ayrıca, kamu özgürlüklerinin, İdare'ye karşı korunmasında da yarı-yargısal (para-jurisdictionnel) bir himaye kurumu³⁷ olarak görmektedir.

III- FRANSIZ HUKUKUNDA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE TÜRLERİ:

1) Ulusal Özgürlükler ve İletişim Komisyonu:

(La Commission national de l'informatique et des libertés)

6 Ocak 1978 tarihli kanun ile kurulan komisyon, 5 yıl için seçilen 17 üyeden oluşur. Bu üyelerin ve geldikleri kurumların nitelikleri:

35) GUEDON, M.J., "Les autorités administratives indépendantes", LGDJ., paris, 1991, s.10 vd.

36) "Eski Weberci yönetim anlayışındaki buyurgan ve mesafeli tutum, yerini, yeni tip yaklaşım biçimlerine bırakmaktadır. Özellikle politik gücün idare üzerindeki etkilerini azaltmak buna önemli katkılarda bulunacaktır. Bağımsız İdari Otoriteler, vatandaşların temel haklarının korunmasında ve idare ile yönetilenler arasındaki ilişkilerde bir garanti kurumu olarak görülebilir. "TIMSIT, G., "Théorie de l'administration", paris, 1986, s.286

37) HEYMANN-DOAT, A., "Libertés Publiques et Droits de l'Homme", LGDJ., Paris, 1990, s.216

- Parlamento tarafından seçilen iki milletvekili ve iki senatör,
- Fransız Devlet Şurası (Conseil d'Etat) Genel Kurulu tarafından seçilen eski ya da şu anda görev yapan iki üye,
- Yargıtay (Cour de Cassation) Genel Kurulu tarafından seçilen eski ya da görevde olan iki üye,
- Sayıştay (Cour des Comptes) Genel Kurulu tarafından seçilen eski ya da görevde olan iki üye,
- Millet Meclisi ve Senato başkanlarının önerisi üzerine kararname ile atanan; iletişim konusundaki uzmanlığı ve bilgisini göstermiş kişiler arasından seçilen iki kişi,
- Bakanlar Kurulu tarafından bu konulardaki otorite ve bilgisine güvenilen kişiler arasından kararname ile atanacak üç kişi.

Bu kaynaklardan gelen ve belirtilen nitelikleri taşıyan komisyon üyeleri kendi aralarından beş yıl için bir başkan seçerler.

2- İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu:

(La Commission d'accès aux documents administratifs)

6 aralık 1978 tarihli komisyonun oluşumuna ve işlevine ilişkin kararname ile kurulan bu heyet, ilk sekiz tanesi üç yıl görev yapmak üzere on üyeden oluşur.

Üyelerin geldikleri kurumlar:

- 1 üye Conseil d'Etat'dan,
- 1 üye Cour de Cassation'dan,
- 1 üye Cour des Comptes'dan,
- Millet Meclisi ve Senato başkanı tarafından belirlenen 1 milletvekili ve 1 senatör,
- Başbakan'ın bir temsilcisi,
- Millet Meclisi ve Senato başkanı tarafından ortaklaşa bir kararla belirleyecekleri; İl Genel Meclisi veya Belediye Meclisinden bir üye,
- Kararname ile atanan, görevde ya da emekli olan bir yükseköğretim profesörü,
- Fransız Devlet Arşivleri Genel Müdürü,

Conseil d' tat üyesi aynı zamanda bu komisyonun da başkanlığını yürütür.

3- Görsel-İşitsel Faaliyetler Yüksek Konseyi:
(Le Conseil supérieur de l'audiovisuel)

17 Ocak 1989 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Konsey, 6 yıl için Devlet Başkanı Kararnamesi ile atanan 9 üyeden oluşur.

- 3 üye doğrudan doğruya Devlet Başkanı tarafından belirlenir,
- 3 üye Millet Meclisi Başkanı tarafından,
- 3 üye de Senato Başkanı tarafından belirlenir.

Belirlenen üyeler Devlet Başkanlığı Kararnamesi ile tayin olunur ve Devlet Başkanı üyeler arasından birini görev süresi boyunca olmak kaydı ile Konsey Başkanı olarak atanır.

4- Borsa Faaliyetleri Komisyonu:
(Commission des opérations de bourse)

2 ağustos 1989 tarihli kanunla kurulan Borsa Komisyonu, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile 6 yıl için atanan bir başkan ve 4 yıl için tayin olunan 8 üyeden oluşur.

- Fransız Devlet Şurası üyeleri arasından, Devlet Şurası Başkanı tarafından seçilen bir üye,
- Yargıtay başkanı tarafından, kendi üyeleri arasından seçilen bir üye,
- Sayıştay Başkanı tarafından, kendi üyeleri arasından seçilen bir üye,
- 1 üye Menkul Değerler Borsası Konseyi (le Conseil des bourses de valeurs)'nden bu konsey tarafından seçilen bir kişi.
- 1 üye Vadeli İşlemler Konseyi (Le Conseil du marché à terme)'nden bu konsey tarafından seçilen bir üye,
- Merkez Bankasını (Banque de France) temsilen, gouverneur tarafından belirlenen bir kişi,
- 2 üye de, geriye kalan altı üye ve başkan tarafından, bu alandaki uzmanlığı ve güvenilirliği gözönünde tutularak belirlenen iki kişiden oluşur.

5- Rekabet Konseyi:

Le Conseil de la Concurrence (ordonnance du 1er décembre 1986), Eko-

nomik İşler Bakanının önerisi üzerine kararname ile 6 yıl için atanan, 16 üyeden meydana gelir.

Bu belli başlı heyet, kurul, konsey adıyla anılan idari birimlerin yanısıra aşağıda yer alan birçok alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler Fransa'da hali hazırda kurulmuş ve işler haldedir. Bunlar:

6- **La Commission des Clauses Abusives** (La loi du 10 janvier 1978 ve 25 février 1981 relatif à la commission)

7- **La Commission de la sécurité des consommateurs** (loi du 21 juillet 1983 et décret du 11 avril 1989)

8- **Le comité de la réglementation bancaire** (loi du 24 janvier 1984)

9- **Le comité des établissements de crédit** (loi du 24 janvier 1984)

10- **La commission bancaire** (loi du 24 janvier 1984)

11- **La commission de controle des assurances** (loi du 31 décembre 1989)

12- **Commission des infractions fiscales** (loi du 20 décembre 1977 et décret du 12 juin 1978)

13- **La Commission des sondages** (loi du 19 juillet 1977 et décret du 25 janvier 1978)

14- **La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** (loi du 15 janvier 1990)

15- **La Commission pour la transparence financière de la vie politique** (loi du 11 mars 1988)

16- **La commission nationale de controle de la campagne électorale pour l'élection présidentielle** (décret du 14 mars 1964)

17- **Le Comité national d'évaluation des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel** (decret du 21 février 1985, modifié 7 décembre 1988) gibi örnekler burada zikredilebilir.

IV- BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAM VE KURUMUNUN AKTÜEL SORUNLARI:

Fransız kamu hukuku onbeşyılı aşkın uygulamasına karşın hala bu yeni kurum ve kavramı tam anlamıyla hukuk düzen ile bağdaştırıp tutarlı hali getirebilmiş değildir. V. Cumhuriyet Anayasasının öngördüğü klasik idari yapılanma ve

getirdiği politik dengelerle bu yeni idari birimlerin ne şekilde bağdaşabileceği tartışılmaktadır.³⁸

Her şeyden önce hem düzenleyici, hem de birel nitelikli işlem yapma gücü ve bunun beraberinde yarı-yargısal usuller izleyerek kimi uyuşmazlıkları çözme yetkisi, yasama ve yargı erki içinde yer almamakla birlikte, içinde gibi görüldüğü yürütme organizasyonunda ne idari vesayat ne de hiyerarşik bir bağ içinde oluşu önce anayasal düzen içindeki klasik kuvvetler ayrılığı prensibi sonra da idari yapılanma ilkeleri ile bağdaşmaz şekilde nitelendirilmektedir.³⁹

Fransız Anayasa Konseyi (Conseil Constitutionnel), önüne gelen iki uyuşmazlık nedeni ile Bağımsız İdari Otoritelerin hukuksal statüsü ve rejim içindeki yeri üzerine önemli açıklama ve aydınlatmalarda bulunmuştur. Bunlardan birincisi, Pierre Joxe ve 62 milletvekilinin 24 Aralık 1986 tarihli başvurularına konu olan 23 Ocak 1987 tarihli, ünlü, "Conseil la Concurrence" kararı⁴⁰, diğeri de 17 Ocak 1989 tarihli, "Conseil Supérieur de l'Audiovisuel" (248 DC) kararıdır.⁴¹ 1987 tarihli kararında, Anayasa Konseyi, Rekabet Konseyi'nin Bağımsız İdari Otorite olduğunu hiç telaffuz etmeden, bu tür idari birimlerin tarifini yapmış ve hukuksal statüsünün çerçevesini çizmiştir. Özellikle, kuvvetler ayırımının Fransız yorumu, idari yargının münhasır yetkisinin sınırları ve idare makamları ile olan ilişkisi ile, yürütmenin durdurulması isteminin savunma hakları içindeki yeri ve önemine ilişkin çok temel açıklamalara yer vermiştir.⁴²

1989 tarihli, Görsel-İşitsel Faaliyetler Yüksek Konseyi kararında, ise, Anayasa Konseyi, bu kurulun bir "Bağımsız İdari Otorite" olduğunu, anayasa düzeni içinde bu birimlerin, yasama ve yargı yerleri karşısındaki özel konumunun son derece "özel" ve "ayrık" olduğunu, daha önemlisi bu kurul nedeniyle "iletişim", diğer bağımsız otoriteler eliyle diğer temel hak ve özgürlüklerin teminat altında tutulduğunu, kısaca, BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TEMEL HAKLARIN KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİNİN EN ÖNEMLİ GARANTİ KURUMLARINDAN BİRİ OLDUĞUNA kararında yer vermiştir⁴³.

38) TEITGEN-COLLY, C., "Les Instances de Régulation et la Constitution", in., R.D.P., 1-1990 (Janvier - Février), p.153; CHEVALLIER, J., "réflexions", 3254-5

39) TEITGEN-COLLY, C., op.cit., p.155 vd.

40) supra. dnt.5

41) "Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel", Sirey 1989, p. 723 (44)

42) Kararın ayrıntılı incelemesi için bkz. GENEVOIS, B., R.F.D.A., (1987), p. 287; CHEVALLIER, J., A.J.D.A., (1987), p. 315

43) Kararın tahlili için bkz., FAVOREAU, L., R.D.P., (1989), P.399

Fransız Devlet Şurası, 1981 tarihli **Retail kararı** ile, Bağımsız İdari Otoriteler'in Yasama ve Yargı yeri olmadıklarını, hiyerarşi ve idari vesayet ilişkisi ile hiçbir devlet organı ile ilişkili olmadıklarını ama sonuçta "kendine özgü" bir "idari birim" olduklarını ama sonuçta "kendine özgü" bir "idari birim" olduklarını ve sonuçta vermiş oldukları kararlar idari kesinliğe sahip olmakla birlikte "idare yargısının denetimi içinde" bulunduğu, Médiateur'ün bir kararı nedeniyle önüne gelen uyuşmazlık vesilesiyle kararlaştırmış ve bu yaklaşımını bugün de devam ettirmektedir.⁴⁴

44) Conseil d'Etat, "**Retail**", 10.juillet.1981, Réc.,p.303