

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YENİ FİNANSAL DENETİM AJANSLARI VE İDARİ USUL TEMİNATLARI\*

Ege OKAKIN ERBAŞ\*\*

### Öz

1990'lı yılların başından itibaren Avrupa Birliği'nde (AB) yeni bir düzenleyici mimari gelişmiş ve bu yeni mimari, klasik yürütme merci Avrupa Komisyonu'nun düzenleme kapasitesini genişleterek, kendini iki önemli teşkilat modeli çerçevesinde göstermiştir; ajanslar ve ağlar (networks). Ajanslar, özellikle son on yıldır ağların yerini alarak, sağlık, çevre, enerji, havacılık, finansal hizmetler gibi düzenleme faaliyeti gerektiren çok çeşitli politika alanlarında karşımıza çıkmaktadır. Birliğin gittikçe genişleyen faaliyet alanlarının yarattığı iş yükü karşısında, karmaşık yapıdaki azımsanmayacak miktarda işlemin yürütülmesi ajanslara bırakılmış, böylece belli ölçüde AB politikalarının uygulanması işlevini görmeye başlamışlar, yetkilerinin kapsamı genişlemiş, görevleri "hassas" konulara kayarak iyiden iyiye belirginleşmiştir. Bu çalışmada, AB kurumsal hukukunda yaşanan bu değişimin, Avrupa Ajansları ile ilgili bağımsızlık, denetim ve hesap verebilirlik tartışmalarına ilişkin bir Pandora kutusunu açmış olduğu ortaya konulmaktadır. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) 14 Mart 2012 tarihli ve 236/2012 sayılı Açığa Satış ve Kredi Temerrüt Takaslarının Bazı Görünümlerine İlişkin Tüzük'ün 28. maddesinin iptaline ilişkin 22.01.2014 tarihli C-270/12 sayılı kararı ile birlikte, Komisyon ile ajanslar arasındaki yetki devrinin sınırlarını belirlediği kabul edilen Meroni ilkesinin, Avrupa Ajanslarının lehine esnetildiği dikkate alınarak, Komisyon eksenli genişleyen ve meşruiyeti sorgulanan yeni bir "idari alanın" AB hukukunun temel ilkelerine ne ölçüde uyduğu tartışılmaktadır. Bu otoritelerin mevcut bağımsızlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarını nasıl işlettiği hususunun yeniden değerlendirilmesi

\* Bu makale, 7-8 Şubat 2020 tarihinde gerçekleştirilen "Avrupayı Tartışmak: Dünü, Bugünü ve Yarını" konulu Marmara Avrupa Çalışmaları Konferansı'nda (MCES-2020) tebliğ olarak sunulmuştur.

\*\* Doktora Adayı, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, e-posta: ege\_ok@yahoo.com.tr.

gerekliliğinin altı çizilerek idari usul teminatlarının (iyi idare ilkesinin geliştirilmesi veya savunma haklarının benimsenmesi gibi) güçlendirilmesinin, bu eksikliklerin giderilmesine hizmet edeceği sonucuna varılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Ajansları, Avrupa Denetleyici Otoriteleri, Avrupa Birliği İdare Hukuku, Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi.

## NEW FINANCIAL SUPERVISORY AGENCIES IN THE EUROPEAN UNION AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL SAFEGUARDS

### *Abstract*

*In the beginning of 1990s, a new regulatory architecture emerged in the European Union and this new architecture served to expand the classical executive capacity of the European Commission, giving rise to two important organisational models: networks and agencies. Within a more dominant model, European agencies are now fully operational in divergent sectors such as health, environment, financial services, aviation and energy. In relation to the workload caused by the extensive scope of EU activities, agencies are dealing with a good amount of complex issues and therefore they function to implement EU policies, to some extent, with gradually increased powers. The institutional change that the Union has undergone along with the agencies' extensive powers of rule-making and decision-making, has also opened Pandora's box, relating to independence, review and accountability. The Court of Justice decision of 22 January 2014, Case C-270/12, UK v. Parliament and Council (Grand Chamber) on legislative conferral of intervention powers to European Securities Markets Authority (ESMA) is widely accepted as a more flexible approach to the Meroni doctrine which lays out the limits of the delegation of powers to agencies. This study aims to clarify to what extent the new "European administrative space" is compatible with general EU principles, focusing on administrative procedural safeguards, such as openness, good administration, transparency and access to documents, within different stages of the procedures conducted by relatively newly established European Supervisory Authorities.*

**Keywords:** European Agencies, European Supervisory Authorities, European Union Administrative Law, European Securities and Markets Authority.

### **Giriş**

Avrupa Birliği'nde siyasi yetkiler her ne kadar Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey ve Avrupa Komisyonu olmak üzere dört ana kurumca paylaşılsa da Avrupa idaresi geniş anlamda başka bir dizi aktörü

barındırır. Bunlardan gerek denetim gerek danışma amaçlı gerekse belirli bir alanda uzmanlık sunan yapılardan Avrupa Merkez Bankası ve ajanslar kategorisi ise özel faaliyet alanlarından sorumlu birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzmanlıkları gereği bağımsız (veya otonom) otoritelerin bazı alanlarda daha etkili bir idare biçimi sunacağı mantığına dayanan Avrupa Ajansları genellikle ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir ve Avrupa inşasının özellikli alanlarında söz sahibi olmuşlardır. Bu çalışma, giderek genişleyen yetkileri karşısında yeni bir Avrupa idari alanının yaratıldığından bahisle tartışılan bu ajansların AB hukukunun yaratılması sürecindeki yeni rolüne odaklanmaktadır. Bu bağlamda, ajanslar içerisinde gerek bankacılık ve sermaye piyasaları düzenlemeleri alanında özel bir norm yaratma şemasından yararlanmaları bakımından gerek Avrupa Finansal Denetim Sistemi olarak adlandırılan yeni bir kurumsal yapıyı temsil etmeleri bakımından öne çıkan, Avrupa Denetleyici Otoriteleri örneği ele alınmaktadır. Avrupa Denetleyici Otoriteleri içerisinde ise en güçlü ajans olarak nitelendirilen Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesinin (ESMA) doğrudan denetim yetkilerine dikkat çekilerek, ajansların AB kurumsal yapısı içerisindeki konumlarına, bağımsızlık ve hesap verebilirlik tartışmalarına değinilmektedir. Bu tartışmalar, Avrupa Ajanslarının tümüne uygulanabilecek bir usul yükümlülükleri çerçevesinin önerilmesi ile sonuçlandırılmaktadır.

### Genel Olarak Avrupa Ajansları

Avrupa Birliği'nde ajansların kuruluşu, yetkilerin merkezi kurumlar dışında ademi merkeziyetçi bir anlayışla paylaştırılmasına yönelik güçlü isteği yansıtmaktadır. Ajanslar, kendilerine devredilen idari nitelikli spesifik ve teknik görevleri üstlenerek Komisyon'a belirli bir mesafede faaliyet göstermesi ve böylece Komisyon'un çekirdek görevlerine ve politika önceliklerine odaklanabilmesi bakımından özellikle çekicidir. Fakat bunlar aynı zamanda çoğunlukçu olmayan yapılardır ve faaliyetleri siyasi yasama sürecinden yalıtılmıştır. Kaldı ki ajanslara başvurulmasının ana gerekçesi de bu argümandır. Örneğin ilaç güvenliği veya finansal hizmetler gibi karmaşık ve teknik konularda, kural koyma veya karar alma fonksiyonlarıyla birleştirilmiş ancak siyasi etkilerden uzak bir uzmanlığa duyulan ihtiyaç sonucu ortaya çıkmışlardır (Vos, 2016: 206). Bugün Avrupa Birliği'nde çok çeşitli teknik alanlarda ve bir tür yetki devri aracılığıyla faaliyet gösteren, dört ana gruba ayrılabilir<sup>1</sup> kırktan fazla ajans bulunmaktadır (Terpan, 2018: 93). Son on

<sup>1</sup> Bu dört ana kategori şunlardır: Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesinden, Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansına, finansal denetim otoritelerinden Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesinden Avrupa Demiryolu Ajansına kadar bir dizi alanda faaliyet gösteren *decentralised agencies*, Avrupa Komisyonu tarafından belirli bir dönem için kurulan *executive agencies*, *Euratom* ajansları ve Avrupa İnovasyon ve Teknoloji Enstitüsü gibi bağımsız organlar.

yıllık süre içerisinde bunlar, sağlık, çevre, enerji, havacılık, finansal hizmetler vb. düzenleme faaliyeti gerektiren çok çeşitli politika alanlarında karşımıza çıkmaktadır. Birliğin günlük işleyişinin önemli bir kısmını, çoğunlukla kendilerine meşakkatli ve teknik işlerin yüklendiği Ajanslar yürütmektedir (Lazowski ve Blockmans, 2016: 13). Böylece zamanla Avrupa Ajansları, Avrupa kurumsal mimarisinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (Everson ve Vos, 2016: 139). Sayılarındaki artış, bu oluşumların Avrupa Birliği idari sisteminde önemli bir araç olarak tercih edildiğini gösterdiği gibi (Levi-Faur, 2011: 812), sayılarıyla birlikte ajans yetkilerinin kapsamı da genişlemiş, görevleri “hassas” konulara kayarak iyiden iyiye belirginleşmiştir (Busuioac, 2013: 7). Başka bir deyişle *ajanslaşma* kendini hem niceliksel hem de niteliksel olarak göstermiştir.

Genel bir tanımdan yola çıkmak gerekirse, ajans, usulüne uygun bir şekilde kurulmuş, biçimsel bir kişiliğe ve iç hiyerarşiye sahip, özellikle belirli bir alanda işlevsel yetkilerden yararlanan bir idare türüdür (Levi-Faur, 2011: 813). Komisyon ise Avrupa Ajansını, “açıkça belirlenmiş bazı görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş, belirli bir teşkilat bağımsızlığından ve mali bağımsızlıktan yararlanan, tüzel kişilikle donatılmış Birlik düzeyinde bir kamu otoritesi” olarak tanımlamaktadır (Commission of the European Communities, 2002: 3). Her ne kadar kurucu antlaşmalar uyarınca bir Avrupa kurumu<sup>2</sup> olarak öngörülmemişlerse de, ikincil tasarruflar aracılığıyla kurulduklarından, Birlik hukuk çerçevesinin daha geniş bir parçasında kendilerine yer buldukları söylenebilir (Mathieu, 2016: 10). Ajans tanımında en çok, merkezi AB idaresi dışında özel bir teşkilat öngörülmesi ayırt edici unsur olarak göze çarpmaktadır. Tüzel kişiliği haiz, Avrupa kamu hukuku ilkelerine tabi kuruluşlardır. İlgili ajansın kuruluşuna ilişkin tasarruf amaçlarını, görev ve yetkilerini açıkça düzenler. Yönetimde ve kullandığı araçlar bakımından, örneğin sözleşmeli personel istihdam edebilme gibi imkânlar tanıyan bir otonomiden yararlanır (Mehdi, 2015, s. 695). Komisyon’un, Avrupa Düzenleyici Ajansları için Faaliyet Çerçevesi başlıklı bildirimine (Commission of the European Communities, 2002: 7) göre Avrupa Ajanslarının temel unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Özel bir yasama tasarrufu aracılığıyla kurulurlar.
- Hukuki dayanak, söz konusu ajanstan uygulaması beklenen politikayı özel olarak düzenleyen ilgili AT Antlaşması maddesi olmalıdır.

<sup>2</sup> Lizbon Antlaşması ile değişik Avrupa Birliği Antlaşması’nın (ABA) 13. maddesi uyarınca Birlik; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Sayıştayını olmak üzere yedi kurumdan oluşmaktadır.

- Her bir ajansın tüzel kişiliği bulunmalıdır.
- Her bir ajansın yönetim usulü kuruluş düzenlemesinde belirtilmelidir.
- Otonom yapıları sebebiyle her bir ajansın, genel politikasını belirleyecek, işleyişini sağlayacak ve gerekli idari tedbirleri alacak bir organı bulunur. Bu genellikle Kuruldur.

Neredeyse yirmi yıllık Avrupa Ajansları deneyimi göstermiştir ki bunlar, güçlü ABD muadillerinin tersine, ulusal otoriteler ve çıkar gruplarıyla birlikte ağ temelli bir model üzerine inşa edilmiştir. Ulusal otoritelerle arasındaki işte bu güçlü etkileşim Avrupa Ajanslarının belirgin bir özelliğidir ve her ne kadar bazı ajanslar uygulamada diğerlerine göre öne çıksa da hiyerarşik olarak ulusal otoritelerden daha üstte değildirler ve bir çeşit *primus inter pares* biçiminde faaliyet gösterirler (Vos, 2014: 23).

Ajansların faaliyet alanları ve yararlandıkları yetkilerin sınırları önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Örneğin tüm Avrupa Ajansları idari kural koyma faaliyetine katılmaz (Chiti, 2013: 93) veya bazıları tamamen bilgi toplama ve yayımlama ile meşgul iken, bazıları bunlara ek olarak esnek (*soft*) veya dolaylı hukuk araçları veya tavsiye yoluyla hukuk yaratabilir (Shapiro, 2011: 111). Standart koyma veya ürün lisansı verme gibi işlevleri bulunan bazı ajansların yanı sıra Avrupa Denetleyici Otoriteleri ise hukuken bağlayıcı bireysel idari kararlar alabilmektedir.

### **Avrupa Denetleyici Otoritelerinin Kural Koyma ve Karar Alma Yetkileri**

Birlik tasarruflarının uygulanması, yani yürütme fonksiyonu, üye devletlerin olduğu kadar Komisyon'un, Konsey'in ve ajansların da sorumluluğundadır. Bu sorumluluğun paylaşımı zaman içerisinde Konsey ve Komisyon arasında çekişmelere yol açmış ve Lizbon Antlaşması ile yetki devrine dayanan tasarruflar (*delegated acts*) (ABİHA md. 290) ve uygulama tasarrufları (*implementing acts*) (ABİHA md. 291) ayrımını getirmiştir. ABİHA md. 290 uyarınca yetki devrine dayanan tasarruflar, "Komisyon'a, yasama tasarrufunun asli olmayan bazı unsurlarının tamamlanması veya değiştirilmesi için, genel uygulama kabiliyeti olan yasama dışı tasarruflar kabul etme yetkisi devredilebilir" ifadesiyle tanımlanmıştır. Yasama tasarrufu, yetki devrinin amaçlarını, içeriğini, kapsamını, süresini ve yetki devrinin tabi olduğu koşulları açıkça belirtmelidir. Uygulama tasarrufları ise, "hukuken bağlayıcı Birlik tasarruflarının uygulanması için yeknesak koşulların gerekli olması hâlinde" ve bu Birlik tasarrufları, "Komisyon'a veya uygun şekilde gerekçelendirilmiş belirli durumlarda [...] Konseye uygulama yetkileri" verilmiş ise çıkarılabilir (Baykal ve Göçmen, 2013: 330). O hâlde, uygulama tasarrufları, bir yasama

tasarrufu veya yetki devrine dayalı tasarruf gereğince çıkartılabilecektir ve normlar hiyerarşisinde bu tasarrufların altına yerleşecektir (Baykal ve Göçmen, 2013: 330).

Uygulama tasarrufları, Komisyon tarafından kabul edilmeden önce, üye devletlerin uzmanlarından oluşan komitelerce görüş verilmesi usulüne, yani yeni komitoloji prosedürüne tabidir. Üye devletlerin Komisyon'un uygulama yetkilerini icrası üzerindeki kontrolüne yönelik mekanizmalara ilişkin kuralları ve genel ilkeleri belirleyen 182/2011 sayılı Tüzük'ün 5(3) ve 7. maddesi uyarınca bazı kısıtlı hallerde komite Komisyonu taslak kararını geri çekmeye veya tekrar değerlendirmeye zorlayabilir. Yasama tasarruflarını “değiştiren” veya “tamamlayan” yetki devrine dayalı tasarruflar halinde ise Komisyon, üzerindeki potansiyel denetim daha sıkı olmakla birlikte nispeten daha serbest hareket edebilmektedir. Bu tasarruflar, Komisyon metninin uygun bulunmaması halinde, ulusal temsilcilerin değil fakat yetki devrini iptal etme veya yetki devrine dayanan tasarrufun yürürlüğüne itiraz etme hakkına sahip Parlamento'nun ve Konsey'in denetimine tabidir. Bu çift yönlü uygulama göstermiştir ki yetki devrine dayanan tasarruflar, uygulama tasarruflarına göre daha az sayıdadır ve Parlamento ve Konsey, Komisyon tasarruflarına nadiren itiraz etmektedir (de Witte, 2016: 103). Böylece Parlamento'nun gün geçtikçe genişleyen yetkileri karşısında Komisyon'a, Parlamento'yu önemli ölçüde devre dışı bırakacak yasama ile yürütme arası genel bir yetki verilmesi suretiyle denge sağlanması amaçlanmaktadır. Ancak yetki devrine dayanan tasarruflara başvurulmasını, yetki devrinin kapsamını ve yetki devrine dayanan tasarruflar ile uygulama tasarrufları arasındaki ayrımı çevreleyen belirsizlikler eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Buradaki temel sorunlardan biri, yetki devrine dayanan tasarruflara ilişkin prosedür boyunca Komisyon'un, esasen Avrupa yasa koyucusunun tekelinde olması gereken bir yetkiyi kullanıp kullanmadığına ilişkindir (Terpan, 2018: 112, 113).

ABIHA çerçevesinde tasarruflar arasındaki bu ayrım AB yürütmesinde yeni bir dönem başlatarak, Avrupa Denetleyici Otoriteleri olarak adlandırılan 2011 yılında kurulmuş finansal denetim ajansları örneğinde, ajans yetkilerinin Komisyon aracılığıyla icra edilmesine imkan sağlamıştır. Burada Avrupa Denetleyici Otoriteleri, aynı sistematığe sahip kurucu tüzüklerinin<sup>3</sup> 10. maddesi uyarınca “düzenleyici teknik standartlar” (*regulatory technical standards* -

<sup>3</sup> Avrupa Denetleyici Otoriteleri ile Sistemik Risk Kuruluna ilişkin tüzükler aynı günde kabul edilmiş ve 1 Ocak 2011 itibariyle yürürlüğe girmiştir. Bunlar, Avrupa Sistemik Risk Kurulunun kuruluşuna ilişkin 1092/2010 sayılı Tüzük, Avrupa Bankacılık Otoritesinin kurulmasına ilişkin 1093/2010 sayılı Tüzük, Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesinin kurulmasına ilişkin 1094/2010 sayılı Tüzük ve Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesinin kurulmasına ilişkin 1095/2010 sayılı Tüzük'tür. 1095/2010 sayılı Tüzük çalışma boyunca “Kurucu Tüzük” olarak anılacaktır.

RTS) ve 15. maddesi uyarınca “uygulayıcı teknik standartlar” (*implementing technical standards – ITS*) hazırlarlar ve bunlar Komisyon tarafından ABİHA 290 veya 291. madde uyarınca tüzük veya karar olarak kabul edilebilir ve böylece doğrudan uygulanabilir hale gelirler. Avrupa Denetleyici Otoritelerinin yetkileri bununla da sınırlı değildir. Kurucu tüzüklerinin 17, 18 ve 19. maddeleri uyarınca, sırasıyla, Birlik hukukunun ihlali, acil durumlar ile yetkili ulusal otoriteler arasındaki uyumsuzlukların çözümü hallerinde, kısıtlı koşullara tabi olarak yetki devrine ilişkin Birlik kuralları belirli ölçüde yok sayılmaktadır çünkü doğrudan piyasa katılımcısına yönelik bireysel karar yöneltebilmektedirler. Kurucu tüzüklerin 9. maddesi ise, Avrupa Denetleyici Otoritelerine, yine kısıtlı koşullar altında, bazı tehlikeli finansal araçlara veya faaliyetlere karşı harekete geçme, bunları geçici olarak yasaklama veya kullanımlarını veya dağıtımlarını kısıtlama yetkisi tanımaktadır. Bu bağlamda örneğin 236/2012 sayılı Kredi Temerrüt Takaslarına ve Açığa Satışın Bazı Türlerine İlişkin Tüzük’ün 28. maddesi, ESMA’nın “istisnai hallerde müdahale yetkileri”ne ilişkindir. Buna göre ESMA belirli bir finansal araç ile ilgili net kısa pozisyon bulunduran özel veya tüzel kişilerin, yetkili otoriteye bildirimde bulunmasını veya bu pozisyonların detaylarını kamuya paylaşmasını zorunlu kılabilir veya özel veya tüzel kişilerin açığa satışa girmelerini yasaklayabilir veya buna ilişkin kısıtlamalar öngörebilir. Öte yandan bu ortak denetim yetkilerine ek olarak yalnızca ESMA, kredi derecelendirme kuruluşları ve veri depolama kuruluşlarının Avrupa düzeyindeki tek denetleyicisidir. ESMA bu kuruluşların günlük faaliyetlerini, ulusal otoritelerin yetkisini atlayarak doğrudan denetleyen tek organdır ve bunlara idari yaptırımlar uygulayabilir. Bu sistem bazı fonksiyonların ESMA nezdinde merkezileştirilmesini sağlayarak finansal piyasalarda, Avrupa Denetleyici Otoritelerinin tamamlayıcı genel denetimine eklenerek ESMA’yı kritik bir konuma yerleştirmektedir (Simoncini, 2015: 325). O halde Avrupa Denetleyici Otoritelerinin, diğer ajansların sahip olmadığı bir dizi düzenleme, danışma ve denetim aracından yararlanarak, bunlara uygun davranmayan yetkili ulusal otoritelerin işlemleri ya da hareketsizliği yerine geçen bağlayıcı kararlarını özel tüzel kişilere yönelte gücünden yararlandığı görülmektedir (Mehdi, 2015: 698). ESMA’nın ek denetim yetkileri ise onu Avrupa idaresindeki en güçlü ajansa dönüştürmüştür. ABD ajanslarında olduğu gibi doğrudan hukuk yaratma ve hüküm kurma gücünden söz edilemese dahi ekonomik kriz sonrası kurulan Avrupa finansal denetim rejiminin, diğer Avrupa Ajanslarına göre, bu modele oldukça yaklaştığı gözlemlenebilir (Craig ve de Búrca, 2015: 69).

### **Avrupa Denetleyici Otoritelerinin Yetkilerinin Kaynağı**

Finansal hizmetler alanındaki Avrupa düzenlemelerinin oluşturulmasına verilen ayrı önem, Birlik düzeyinde özel olarak öngörölmüş düzenleme

usulünden anlaşılabilir. Dört aşamalı *Lamfalussy* süreci<sup>4</sup> 2008 küresel krizini takiben 2011 yılında Avrupa Denetleyici Otoritelerinin kuruluşu sonrası dönüşüm geçirmiştir. ESMA işlemleri örneği üzerinden açıklanacak yeni *Lamfalussy* veya *Lamfalussy* II mekanizmasına göre;

1. aşama, Avrupa Birliği sermaye piyasalarına ilişkin düzenlemelerin genel çerçevesini oluşturan Avrupa Parlamentosu ve Konseyin yasama tasarruflarıdır. Komisyon'un önerisi üzerine Parlamento ve Konsey tarafından ABİHA md. 294 uyarınca olağan yasama usulü çerçevesinde temel yasama tasarrufları (direktif veya tüzük) yaratılarak genel çerçeve belirlenir. Bu usul karmaşık ve zaman alıcı olduğundan *Lamfalussy* raporuna göre ancak genel ilkelerin belirlenmesi için kullanılmalıdır.

2. aşama, hacmi gittikçe büyüyen ve 3. aşama işlemleriyle birlikte düzenleme havuzunda en fazla yer kaplayan tasarruflardan oluşmaktadır. Bunlar ABİHA 290 ve 291. maddelere göre çıkarılan yetki devrine dayanan tasarruflar ile uygulama tasarruflarıdır. Bu iki tür tasarruf ya doğrudan Komisyon tarafından çıkarılır –ki bu Komisyon'un zaten klasik yetkisidir ya da ESMA, Kurucu Tüzük'ün 10. maddesine göre “düzenleyici teknik standartlar” (*regulatory technical standards - RTS*) veya 15. maddesine göre “uygulayıcı teknik standartlar” (*implementing technical standards – ITS*) taslağı hazırlar ve bunları Komisyon'a onay için sunar. Komisyon, ESMA'nın sunduğu bir standart taslağını kabul etmemekte tamamen serbest de sayılmaz. Bunun için ESMA'ya gerekçelerini bildirmeli, önüne onay için gelen işlemlerin içeriğini ESMA'nın onayı olmaksızın değiştirmemelidir. Bu durum aslında ESMA'yı özellikle elverişli bir konuma yerleştirmektedir çünkü Komisyonerler Koleji son sözü söyleyeceği için karara ilişkin bilgilendirme yapan organ aynı zamanda hukuki ve siyasi sorumluluğu üstlenen taraf olmayacaktır (Mehdi, 2015: 704). İşte bu ikinci usul ESMA'nın tartışılan, Komisyon'unkine benzer kural koyma yetkisini açıklamaktadır ve kurumsal denge ilkesiyle uyum tartışmalarında başı çekmektedir. Bu yetkiyle ilgili başka bir tartışma da, RTS ile ITS işlemleri ayırımının niteliğine ilişkindir. Öncelikle bunların

<sup>4</sup> 2000 yılında Komisyon tarafından Baron *Alexander Lamfalussy* başkanlığında kurulan Akil Adamlar Komitesi 2001 yılında AB Tüzükleri yoluyla sermaye piyasalarının daha etkili ve daha dinamik işleyişinin nasıl sağlanabileceğine yönelik bir rapor yayımlamıştır (Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, 2001). Bu raporu takiben çıkarılan Çerçeve Direktifler (2003/6/EC sayılı Piyasa Bozucu Eylemler Direktifi, 2003/71/EC sayılı İzahname Direktifi, 2004/39/EC sayılı Finansal Araç Piyasaları Direktifi ve 2004/109/EC sayılı Şeffaflık Direktifi) ile birlikte Avrupa Menkul Kıymetler Komitesi ve Avrupa Menkul Kıymetler Düzenleyicileri Komitesi olmak üzere iki komite kurulmuş ancak finansal kriz sonrası bu çerçeve büyük ölçüde yenilenmiştir. Yetki devri ile uygulama tasarruflarına ilişkin ABİHA 290. ve 291. maddeler ile Avrupa Denetleyici Otoritelerinin kuruluşu sonrası *Lamfalussy* düzenleyici işlem yaratma yaklaşımı da değişim geçirmiş, hatta *Lamfalussy* II olarak anan yazarlar olmuştur (Deipenbrock, 2016: 13-41).



düzenledikleri madde lafızlarında bazı farklılıklar bulunmasına rağmen kabul edilmiş usulleri benzerdir. Esas sorun hangilerinin “düzenleyici” hangilerinin “uygulamaya ilişkin” olduklarının belirlenmesi noktasındadır<sup>5</sup>. Her ne kadar ABİHA ve Kurucu Tüzük bu işlemler arasında net bir ayrımı hedeflemişse de uygulamada bunun kolay olmadığına dikkat çekilmiştir (Deipenbrock, 2016: 21).

3. aşama, ESMA'nın diğer düzenleyici işlemlerinden, bağlayıcı olmayan fakat “uy, uymuyorsan açıkla” mekanizması yoluyla fiili bir bağlayıcılıktan söz edilebilecek kılavuz ilkelere ve tavsiyelerden oluşmaktadır. Bağlayıcı olmadıklarından ABAD önünde ABİHA md. 263 uyarınca tek başlarına dava konusu edilemezler<sup>6</sup>. Kurucu Tüzük'ün 6. maddesine göre ulusal merciler ve piyasa katılımcıları bu kılavuz ilkelere ve tavsiyelere uymak amacıyla her türlü tedbiri almalı, uymadığı takdirde sebeplerini belirtmelidir. ESMA bu tasarrufların gereklerini yerine getirmeyen ulusal otoriteleri internet sayfasında ilan eder. O halde bu tasarrufların çok da “esnek” olmadığı söylenebilir (Deipenbrock, 2016: 23 ve Rijsbergen, 2014: 120)<sup>7</sup>. Bu aşamada ortaya çıkan tartışma ise genel olarak Birlik esnek hukukunun niteliğine ilişkindir. Avrupa Ajanslarının tümü esnek hukuk işlemleri yapmaktadır ancak bunlar tek bir hukuki çerçeveye oturtulmamıştır. Hukuki statülerinin belirsizliği ve bu sebeple üye devletlerde doğabilecek farklı uygulamaların yanında, mevcut Birlik hukuk düzeninde belirlenmiş ortak bir kabul edilmiş usulünün bulunmaması, bu tasarrufların kabul edilme sürecinde usul haklarının önemini arttırmaktadır<sup>8</sup>.

Özetle 2. ve 3. aşama işlemleri yasama ve politika tercihlerini somutlaştıran genel uygulama alanına sahip düzenleyici işlemlerdir. Pek çok muhatabı bulunan, sayısı bir hayli fazla bu düzenleyici işlemlerin ölçüğü de oldukça geniştir ve Parlamento bu konuda duyduğu rahatsızlığı dile getirmiştir (Centre for European Policy, 2016). 2011 yılında faaliyete geçtiğinden beri ESMA

<sup>5</sup> Konuyla ilgili, yetki devrine dayanan tasarruflarla uygulama tasarrufları arasındaki ayrımın netleştirilmesine ilişkin yakın tarihli iki ABAD kararı önemli addedilebilir; C-427/12 sayılı Avrupa Kimyasallar Ajansına yapılacak harç ödemelerine ilişkin Komisyon'un uygulama kararının niteliği hakkında kararın incelemesi için bkz., Chamon (2015a) ve C-88/14 sayılı vize mütekabiliyetine ilişkin karar incelemesi için bkz., Chamon (2015b).

<sup>6</sup> Ancak Grimaldi içtihadı çerçevesinde ABAD, bağlayıcılıktan yoksunluğun hukuki sonuç yaratmama anlamına gelmeyeceğini ifade etmiştir, bunlar ön karar prosedürü uyarınca ABAD tarafından yorumlanabilirler, Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles [1989], ABAD, 13 Aralık 1989, Case C-322/88, ECR 4407, para. 7-10.

<sup>7</sup> Deipenbrock “sıkılaştırılmış esnek hukuk” ifadesini kullanırken, Rijsbergen'e göre bu enstrümanlar ‘o kadar da esnek değil’dir.

<sup>8</sup> Avrupa Ajanslarının esnek hukuklarının üye devletlerde uygulanabilirliği sorunu hakkında bkz. Rijsbergen, 2014. Yazara göre “ajanslara daha fazla kural koyma yetkisi verildikçe daha sıkı usul gerekliliklerinin kabulü gerekecektir” (Rijsbergen, 2014: 124).

kendi girişimiyle pek çok standart kabul etmiş ve bu yönüyle geniş takdir yetkisini kullanma iştahını göstermiştir.

4. aşama ise, 2. aşamada yaratılan tasarruflara üye devletlerin uymaması veya tutarsız uygulamaların varlığı halinde kabul edilen hukuken bağlayıcı idari kararlardan oluşmaktadır. İlk üç aşama kural koyma faaliyetini yansıtırken, bu aşama ESMA'nın bireysel karar faaliyetine ilişkindir. Kurucu Tüzük'ün 17, 18 ve 19. maddelerinde, sırasıyla Birlik hukukunun ihlali, acil durumlarda alınacak tedbirler ve yetkili ulusal otoriteler arasındaki uyumsuzlukların çözümü konuları düzenlenmektedir. Bunların hepsi ulusal otoritelerin yetkisini baypas ederek doğrudan ilgili finansal kuruluş üzerinde etki doğuran müdahalelerdir. Ancak 17. maddede düzenlenen Birlik hukukunun ihlali hali ESMA'nın bir soruşturma yürütmesini gerektirdiğinden, usul hakları açısından ayrıca özellik arz eder. Öte yandan benzer bir soruşturma ve müdahale yetkisi kredi derecelendirme kuruluşları ile veri depolama kuruluşları için de söz konusudur. ESMA bu kuruluşların tek denetleyicisidir (*single supervisor*)<sup>9</sup>. Yakın zamanda ESMA'nın kredi derecelendirme kuruluşu *Fitch* hakkında verdiği 5.3 milyon avro tutarındaki para cezası kararı (ESMA, 2019), doğrudan denetim yetkilerinin kapsamını anlamak bakımından örnek teşkil edebilir. ESMA'nın bu denetim yetkisine, ilgili kuruluşları kayıt altına alma faaliyeti de dahildir. Bunun dışında ESMA, Avrupa dışı üçüncü ülkelerin kredi derecelendirme kuruluşları ile veri depolama kuruluşlarının (*third-country central counterparty – TC-CCP*) tanınmasına ilişkin bireysel kararlar da kurabilmektedir<sup>10</sup> ve bu kuruluşların Avrupa Birliği içerisinde yürüttüğü faaliyetleri izleme yetkisine sahiptir.

Görüldüğü üzere Kurucu Tüzüğü uyarınca ESMA, Birlik kurumlarına görüş vermek, kılavuz ilkeler, tavsiyeler gibi araçlar ile düzenleyici teknik standart ve uygulayıcı teknik standart taslakları hazırlamak gibi düzenleme ve denetleme alanında ortak bir norm ve pratik çerçevesi yaratmakla görevlendirilmiştir. Tüm bu yetkiler, diğer düzenleyici ajanslara göre ESMA müdahalelerinin Birlik hukukunda istisnai karakteri aşan bir etkisinin bulunduğunu göstermektedir.

<sup>9</sup> ESMA'nın bu alandaki sorumluluklarının ve yetkilerinin hukuki kaynakları şunlardır: 19 Eylül 2009 tarihli ve 1060/2009 sayılı kredi derecelendirme kuruluşları hakkında Tüzük, 12 Temmuz 2012 tarihli ve 946/2012 sayılı ESMA'nın kredi derecelendirme kuruluşları hakkında vereceği cezalarda, savunma haklarını da içeren usul kurallarını düzenleyen, yetki devrine dayanan Komisyon Tüzüğü, 4 Temmuz 2012 tarihli ve 648/2012 sayılı OTC türevleri, merkezi karşı taraflar ve veri depolama kuruluşlarına ilişkin Tüzük ve 13 Mart 2014 tarihli ve 667/2014 sayılı ESMA'nın veri depolama kuruluşları hakkında vereceği cezalarda, savunma haklarını da içeren usul kurallarını düzenleyen, yetki devrine dayanan Komisyon Tüzüğü.

<sup>10</sup> ESMA'nın Avrupa Birliği içerisinde hizmet sunmaları ve faaliyette bulunmaları için tanıma kararı aldığı üçüncü ülkelerde yerleşik merkezi karşı tarafların listesi için bkz., ESMA (2020).

## Ajanslaşmanın Sonuçları: Avrupa Birliği'nin Kurumsal Dengesi Bağlamında Tartışmalar ve Meşruiyet Sorunu

### *Hukuki Kısıtlamalar*

Günümüzde sermaye piyasaları gibi yüksek uzmanlık gerektiren kritik konularda bazı yürütme yetkilerinin Avrupa Birliği klasik kurumlar merkezinden uzaklaştırılarak tek elde toplanması kaçınılmaz gözükmektedir (Scholten ve Ottow, 2014: 90). Ancak bu yeni kurumların mevcut bağımsızlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarını nasıl işlettiği hususunun yeniden değerlendirilmesi gerekliliği ise belli ölçüde tartışılmıştır.

Ajansların bilgi verme, iş birliği ve koordinasyon işlevlerinin ötesinde uzmanlaşmaya dayalı düzenleme ve denetleme yetkilerini de kapsayan bir idare biçimini temsil ediyor oluşu öncelikle Birlik kurumsal dengesine (Scholten ve van Rijsbergen, 2014: 1234) ve çoğunlukçu yapıya sahip olmayan bu kuruluşların meşruiyetine ilişkin bazı tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ajanslar bu sebeple düzenleme tuzağı (*regulatory capture*)<sup>11</sup>, bağımsızlık, anayasal temellerinin ve şeffaflık ile hesap verebilirlik gibi anayasal teminatlarının bulunmaması bakımından bir dizi sorunu açığa çıkarmışlardır (Vos, 2016: 211). Şimdiye değin ajansların etkinliği ile bağımsızlığı arasında bir denge noktasına erişilemediği, bağımsızlıklarının ise giderek keyfiliği getirebileceği şüpheleri öne çıkmaktadır. Birleşik Krallık'ın, 236/2012 sayılı Açığa Satış ve Kredi Temerrüt Takaslarının Bazı Görünümlerine İlişkin Tüzük'ün 28. maddesinin ABAD önünde iptali talebini<sup>12</sup> de bu şüpheler çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda ESMA gibi geniş yetkilere sahip bir ajansın yaratılması, ilk bakışta, kurumsal sistemin organizasyonuna ve işleyişine hakim olması gereken dengeyi bozabilecek nitelikte gözükmektedir (Mehdi, 2015: 698).

Tartışmalara rağmen *Meroni* davasında<sup>13</sup> ABAD'ın belirlediği yetki devrinin sınırları, ajanslara kurucu tüzüklerinde gitgide daha kapsamlı yetkilerin öngörülmesi yoluyla çoktan aşmış gibi gözükmektedir (Vos, 2016: 223). Bu yetkilerin ajanslara devrine ilişkin yöntemin kendisi de teknokratik karakteri bağlamında eleştirilerin odağındadır. Çünkü bu yetki Komisyon'a, Avrupa Merkez Bankası'na ve ajanslara, kamu otoriteleri karşısında belirli bir otonomiden yararlanabilme ayrıcalığını tanımaktadır. O halde bu organların

<sup>11</sup> Düzenleme tuzağı, düzenleyicilerin, kamu yararı amacı yerine sermaye gruplarının özel çıkarlarını gözeterek bunların etkisi altına kalması ve idari kurulların buna göre oluşturulması anlamına gelmektedir. İdari otorite böylece “tuzağa düşürülmüş” (*captured*) olmaktadır.

<sup>12</sup> The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and the Council of the European Union [2014], ABAD, 22 Ocak 2014, Case C-270/12.

<sup>13</sup> *Meroni & Co. v. Industrie Metallurgiche, SpA* [1958], ABAD, 13 Haziran 1958, Case 9/56, ECR 133.

meşruiyet eksikliğinin teknik ve bilimsel uzmanlıkları ile telafi edilip edilemeyeceği sorusu doğmaktadır (Terpan, 2018: 116, 117).

Ajansların faaliyetleri önündeki başlıca hukuki kısıt *Meroni* ilkesidir. İlke özetle kurumların kurucu antlaşmalarda öngörülmüş yetkileri arasındaki dengeyi ifade eder (Kutlu Gürsel ve Önüt, 2009: 60). Yetkiler, antlaşmalarda öngörülen şekilde paylaşılmalı, her bir kurum kendisine tanınan yetki sınırları içerisinde hareket etmelidir. Kurucu antlaşmalarda yer almayan fakat Birlik kurumsal yapısına egemen ilkelerden biri olarak kabul edilen kurumsal denge kavramı, ilk defa ABAD içtihadında açıklığa kavuşturulmuş ve bu sebeple *Meroni* ilkesi olarak da anılır olmuştur. Komisyon'un yetkilerini devretmesi *a priori* iki görünümüdür: kendi yetkilerini devretmesi ve kendisine devredilen yetkileri devretmesi. Yasama erki tarafından Komisyon'a devredilen yetkilerin tekrar devri yani alt devir yasaktır. Komisyon'a özgü yetkilerin diğer organlara devri ise esasen *Meroni* içtihadıyla belirlenen kurallar çerçevesinde mümkündür ve devir yalnızca takdir yetkisi icrasını gerektirmeyen bireysel kararlar için söz konusu olabilir (Lafarge, 2012: 685). *Meroni* kararının Komisyon ile ajanslar arasındaki yetki devrinin sınırlarını belirlediği kabul edilmektedir. Buna göre, yetkiyi devreden Komisyon'un, kendi seçimlerinin yerine, yetkiyi devrettiği organın seçimlerinin ikame edilmesi yoluyla, sorumluluğun bu ikinci organa devredilmesi takdir marjının aşıldığı anlamına gelir (Craig ve de Búrca, 2015: 69) ve bu tür bir yetki devri, kurucu antlaşma ile uyumlu değildir.

Yetki devrinin sınırlandırılmasının gerekçesi bu doktrin, kurumsal aktörlerin politik statüko tercihlerini haklı çıkarmak için kullandığı ve hukuki bir kısıtlamadan çok siyasi nitelik taşıdığı yönündeki eleştirilere maruz kalmıştır. Buna göre, bazı ajansları otonom yetkilerden mahrum bırakmak amacıyla bu doktrin kullanılması uygun değildir çünkü burada *Meroni* anlamında bir yetki devri sürecinden değil ancak yetkilerin "Avrupalılaştırmadan" (*Europeanization*)<sup>14</sup> söz edilebilir (Busuioac, 2013: 19). Başka bir deyişle *Meroni* doktrinine, eğer yetkiyi devreden makamın kendisi, devrettiği yetkileri kurucu antlaşmalar gereği elde etmişse başvurulabilir. Bu noktada yetkilerin devri, yatay biçimde (Birlik kurumlarından ajanslara doğru) değil dikey biçimde (ulusal otoritelerden Birlik düzeyine doğru) gerçekleştiğinden Avrupalılaştırma terimini kullanmak daha doğru olacaktır (Dehousse, 2002: 221).

<sup>14</sup> 1990'lı yılların ortalarından itibaren kullanılmaya başlanan Avrupalılaştırma (*Europeanization*) kavramı, üzerine uzlaşılan bir tanımla bulunmamakla birlikte, Avrupa Birliği tarafından şekillendirilen toplumsal ve ekonomik değişimlerin doğurduğu etki olarak ele alınabilir. Ancak burada daha çok hukukun Avrupalılaştırılması söz konusudur ki bu, Ziller'e göre, Avrupa entegrasyonu ile bağlantılı olarak, Birlik hukukunun kapsamının genişlemesi ve Avrupa'da yeni hukuk disiplinlerinin ortaya çıkışı ile doğan bir fenomen olarak anlaşılabilir (Ziller, 2006).

Yine de Avrupa Ajanslarının hukukiliğinin, daha çok yetki devri prizmasından değerlendirildiği görülmektedir.

Bununla birlikte ABAD kurumsal denge ilkesini, ajansların yetkilerine yönelik kısıtlamaların yasama tasarruflarında yeterli bir biçimde düzenlendiği ve bu sebeple yetki devrinin hukuka aykırı olmadığı sonucuna vardığı yeni tarihli bir kararıyla esnetmiştir. Bu karar ESMA'nın bazı özel durumlarda ve sıkı şartlar altında açığa satış işlemlerini (*short-selling*) yasaklama yetkisini düzenleyen 14 Mart 2012 tarihli ve 236/2012 sayılı Açığa Satış ve Kredi Temerrüt Takaslarının Bazı Görünümlerine İlişkin Tüzük'ün 28. maddesinin Birleşik Krallık tarafından iptal edilmesi talebine ilişkindir. ABAD, ESMA nezdindeki yetki devrinin, devredilen yetkilerin objektif kriterlere ve önceden belirlenmiş koşullara uygun olarak kullanıldığı ve bu kriter ve koşullar yargısal denetime tabi olduğu sürece hukuka uygun olacağı sonucuna varmıştır. Dava, kurumsal dengeyi bozacak, içtihadın izin verdiği kapsamı aşan yetkilere sahip organların doğuşunu tetikleyecek ve denetime tabi kamusal faaliyetlerin önemli bir kısmını tenzil edecek bir oluşuma yönelik endişeyi temsil etmektedir (Mehdi, 2015: 698). Öte yandan ABAD yaklaşımı, ESMA'ya tanınan yetkiler bağlamında, yetki devrine ilişkin *Meroni* doktrininin “modern” yorumunun anlaşılması bakımından oldukça önemlidir (Pelkmans ve Simoncini, 2014: 1). İç pazarın işleyişinin ve bütünlüğünün sağlanması amacıyla ESMA'ya tanınan doğrudan denetim yetkilerinin “kutsandığı” dahi söylenebilir (Everson ve Vos, 2016: 150). Üye devletlerin ise, büyük oranda Komisyon'a atfedilmiş yürütme fonksiyonunun ajanslara devredilmesinin hukuka uygun olmadığı yönündeki aksiyonları halen geçerliliğini korumaktadır. Açığa satış davası bunun son örneğidir. O halde üye devletlerin, *Meroni* doktrininden hareketle üç temel Birlik kurumu arasındaki kurumsal dengenin bozulmaması talebi bizi, Avrupa Denetleyici Otoriteleri aracılığıyla ve nihayet Sermaye Piyasaları Birliği<sup>15</sup>'nin (*Capital Markets Union*) kurulmasıyla ulaşılması beklenen finansal hizmetler alanında tek pazar hedefine direndikleri sonucuna kadar götürebilir (Pelkmans ve Simoncini, 2014: 5).

### *Bağımsızlık (Otonomi) ve Hesap Verebilirlik*

Kurucu tüzüklerinde, genel olarak, ajansların, her türlü politik etkiden arındırılmış biçimde, serbestçe faaliyet göstereceği farz edilmiştir (Busuic,

<sup>15</sup> Komisyon'un “kuralların doğru uygulanması veya diğer bazı engeller sebebiyle tam anlamıyla yararlanılmayan tek pazarın tüm potansiyeline erişmek için” kabul ettiği Tek Pazar Stratejisi girişimleri çerçevesinde 30 Eylül 2015 tarihli Sermaye Piyasaları Birliğinin Kurulmasına İlişkin Eylem Planının kabulü ile Sermaye Piyasaları Birliği planı doğmuştur. Sermaye Piyasaları Birliği, Birlik içerisindeki yabancı yatırımların önündeki engelleri kaldırarak ve maliyetleri düşürerek sermayenin tek pazarda dolaşması hedefine yönelik bir girişimdir. ESMA'nın denetim yetkisinin Birlik çerçevesinde daha da genişletilmesi Komisyon'un önerileri arasındadır (European Commission, 2019).

2013: 4). Ancak otonom bu birimler şüphesiz tam anlamıyla bağımsız da değildir, kaldı ki en nihayetinde seçilmiş yöneticiler, parlamenterler ve mahkemelerle bağlıdırlar. Aksi yapıdaki, yani tamamen bağımsız kuruluşlara temsili hükümet sistemlerinde genellikle rastlanmaz (Busuioc, Curtin ve Groenleer, 2011: 850). Avrupa Denetleyici Otoritelerinin de, siyasi etkiden uzak çalışacakları varsayılarak, kurucu tüzüklerinde hukuk ve politika yapıcılardan tamamen bağımsız hareket edeceği açıkça ifade edilmiştir<sup>16</sup>. Kısaca ajans faaliyetleri politik değerlendirmelerin uzağında tutulmalıdır. Fakat bu, uygulamada ne kadar mümkündür? Bunların görüşlerinin, kararlarının ve diğer idari işlemlerinin doğrudan politik sonuçları vardır -ki bu sonuçlar şüphesiz yurttaşlar, hükümetler ve çıkar grupları üzerinde etki doğurur (Rittberger ve Wonka, 2011: 785). Öte yandan yürütme erkinin niteliğini ve kapsamını belirlemek, Avrupa Birliği'nde, herhangi bir politik sistemde olduğundan daha zordur. Yasama ve yürütme fonksiyonlarının, yasama erkinin temelde seçilmiş bir parlamento aracılığıyla yürütüldüğü üye devletlere göre birbirine bu denli geçmiş olmasına ilaveten ajansların bu çerçeveyi daha da karmaşılaştırması, yürütme gücünün demokratik hesap verebilirliğine ilişkin soru işaretlerini beraberinde getirmiştir. Eğer kimin, nasıl, nerede karar aldığı konusunda belirsizlik mevcut ise idare, ister ulusal idare ister AB idaresi olsun, demokratik temsil dikkate alınacak şekilde nasıl sorumlu tutulabilecektir (Curtin, 2016: 115)?

Bu doğrultuda ajansların otonom yapısı, onları kontrol etme ve işlem ve eylemlerinden dolayı hesap verebilmelerini sağlama ihtiyacını beraberinde getirmiş, bunları denetim altında tutacak ve hesap verebilir kılacak mekanizmaların geliştirilmesini gerektirmiştir. Ajanslar şüphesiz etkili bir denetime tabi olmalıdır. Öyle ki ajansları kuran tüzükler ve uygulama bir dizi denetim ve hesap verebilirlik araçları öngörmüştür. ESMA'nın dahi, Komisyon başta olmak üzere çeşitli kurumlara ve ulusal otoritelere "bağlı" kalacak şekilde tasarlandığı sık sık vurgulanmakta, bu da aslında ajansların bağımsızlığı ile hesap verebilirlikleri arasındaki dengenin hassas niteliğini ortaya koymaktadır (Vos, 2016: 207).

Ajansların, Komisyon veya Konsey'den teşkilat anlamında ayrı olmaları, kendi görev ve yetkileri çerçevesinde dikkate değer bir bağımsızlıktan yararlanmaları gerektiği varsayımını beraberinde getirmiştir. İkinci bir varsayım ise bağımsızlık ve hesap verebilirlik unsurlarının birbiriyle çeliştiği ve bu sebeple hukuk devletinde gerekli denetimin Avrupa Ajansları örneğinde tam anlamıyla sağlanamayacağına ilişkindir. Öte yandan ajansların uzmanlıklarına dayalı ileri teknik nitelikleri, bu sebeple de Komisyon'un özellikle bazı

<sup>16</sup> Örneğin ESMA Kurucu Tüzüğü'nün 1(5) maddesi, ESMA'nın tüm organlarının Topluluk çıkarları doğrultusunda bağımsız ve objektif bir biçimde hareket edeceğini düzenler.

ajanslara yönelik sistematik güveni, siyasi karar alma erkini tümüyle bilimsel kararlara bırakma tehlikesini doğurmakta, gerçek karar merci kamu tüzel kişiliğinin demokratik denetimi konusunda şüpheler doğmaktadır (Hermange, 2005: 8 ve Muller-Quoy, 2002: 27). Böylece bu kuruluşların, her ne kadar normatif düzeyde bir dizi siyasi, mali, yönetsel ve yargısal araçlarla kontrolü öngörülmüşse de özünde “hesap vermeyen” yapıları, yani meşruiyet sorunu literatürde tartışılan konulardan biri haline gelmiştir. Bağımsız Avrupa Ajanslarına ilişkin tartışmaların başında, “yorum gerektirmeyecek kadar açık” (Shapiro, 2011: 117), hesap verebilirlikten veya demokratik yapıdan yoksunluk sorunu gelmektedir. Busuioç’a (2009: 599) göre, Avrupa Ajansları her ne kadar AB Hukukunun yürütülmesini kısmen daha etkili ve elverişli bir sürece kavuşturmuşsa da aynı zamanda bağımsızlık, denetim ve hesap verebilirlik unsurlarına ilişkin sorunlardan oluşan bir Pandora kutusunu da açmıştır.

### **İdari Usul Teminatlarının Güçlendirilmesi Önerisi**

Ajansların hukuki temellerine, yetki devri ve sınırlarına ilişkin tartışmalar, öte yandan otonom yapıları ve hesap verebilirlik mekanizmaları arasındaki hassas ilişki göstermektedir ki bu kuruluşların faaliyetlerini yürütme biçimlerine yönelik bazı ek tedbirlerin hayata geçirilmesi yararlı olabilir. Aslında Avrupa Ajansları ile ilgili tartışma en derinden başlamaktadır. Ortak bir düzenlemeden yoksun olmaları, karar alma mekanizmalarının *ad hoc* biçimde işletilmesi, kurulduklarından beri yönetim şekillerinde reforma gidilmesi ve kurumlar arası hesap verebilirlik sorununun aşılması çağrılarını doğurmuş (de Witte, 2008: 100), ajansların çalışma yöntemlerinin kamu nezdinde büyük ölçüde şeffaflıktan yoksun kaldığı, bu hususun da bir politika başarısızlığı veya “ajans sapması” hallerinde sorumluluğun paylaştırılmasını zorlaştırdığı ifade edilmiştir (Curtin ve Hillebrandt, 2016: 203).

Bugün Avrupa yasa koyucusu, bir ajansın kurulmasına ilişkin koşullar, sorumluluklar, diğer kurumlarla ve ev sahibi devletlerle ilişkisi, iç işleyişi, karar alma süreçlerine hâkim usul kuralları gibi temel konulara ilişkin asgari kurallar yatay düzeyde belirlenmeksizin, bu birimleri normatif yetkilerle donatabilmektedir. Bu bütünlük eksikliği karşısında kurucu antlaşmalarda ilgili değişikliklerin yapılması önerildiği gibi (Chamon, 2015c: 312)<sup>17</sup>, ajansları ikincil hukuk seviyesinde ortak bir yapıya taşıma çalışmaları da devam etmektedir. 2005 yılında hazırlanan Avrupa düzenleyici ajansları için çerçeve

<sup>17</sup> “Fakat pek tabii burada ajanslar için birincil hukuk düzeyinde bir çerçeve yaratılması önerilmemekle birlikte, ABİHA md. 291(3) uyarınca öngörüldüğü üzere yeni düzenlemeler Avrupa yasa koyucusunu ikincil hukuk altında bir çerçeve tüzük kabul etmeye zorlayabilir. Ancak böyle bir çerçevenin pek taraftarı yoktur. Konsey, Komisyon’un önerdiği kurumlara arası anlaşma taslağına (*projet d’accord institutionnel*) sıcak yaklaşmamış ve bağlayıcı niteliği bulunmayan ortak yaklaşımda (*approche commune*) ısrar etmiştir.” (Chamon, 2015c: 312)

oluşturulmasına ilişkin taslakta, düzenleme faaliyetlerinin kapsamlı bir tanımı hedeflenmiş, reddedilen bu taslak 2008 yılında Komisyon tarafından düzenleyici ajanslara ilişkin yeni bir girişim olarak tekrar gündeme getirilmiştir (Commission of the European Communities, 2008). Ajansların görevlerine, yapılanmalarına, hesap verebilirliklerine ve diğer kurumlar ile çıkar grupları arasındaki ilişkilerine yönelik bu yeni “ortak yaklaşım”, 2012 yılında “Merkezi Olmayan Avrupa Ajansları Ortak Yaklaşımı” adı altında yeni bir çerçeveye dönüştürülmüş, yaklaşıma yönelik son ilerleme raporu 2015 yılında yayımlanmıştır (European Commission, 2015). Bu belgeler Birlik politika belirleyicilerinin, ajansların bir nevi “kontrolsüz” sayılabilecek genişlemesinden duyduğu endişeyi yansıtmaktadır. Öyle ki 2014 yılında Avrupa Parlamentosu, düzenleyici ajansların bütçe ibrasına ilişkin ilke kararında (European Parliament, 2014) bir yandan ajansların Komisyon karşısındaki bağımsızlıklarının önemini vurgularken, idari harcamalar ve AB bütçe taahhütleri açısından planlamada yaşanan sıkıntılar ile olası çıkar çatışmaları sorunlarına dikkat çekmiştir. Ajansların Komisyon tarafından daha etkili bir koordinasyon içinde denetlenmesi gerekliliğinin ve daha güçlü ve daha iyi yapılandırılmış bir raporlamanın (Parlamento’ya) altı çizilmiştir.

Literatürde bazı yazarlar yeni bir AB yürütme düzeninin yaratıldığından bahisle bu yeni düzenin usul çerçevesinin, Birlik idari işlemlerinden etkilenen kişilerin menfaatlerini ve subjektif haklarını koruyacak kapsamda geliştirilmediği kanaatini taşımaktadırlar (Mendes, 2011: 2). Bu çerçevede, AB yürütme fonksiyonu içerisinde yaratılan kurallar (*executive rule-making*) da, yasama fonksiyonu gibi, AB kurumsal değerleri ile uyumlu olmalıdır (Curtin, Hofmann ve Mendes, 2013: 2). Aksi, AB hukukunun temeli, hukukun üstünlüğü ilkesi ile çelişecektir. Nitekim Vos’a göre (Vos, 2018: 39-40):

Ajanslar, aynı AB kurumları gibi (belgelere erişim hakkı da dahil olmak üzere) şeffaflık ilkesi (ABİHA md. 15(1) ve (3)), kişisel verilerin korunması yükümlülüğü (ABİHA md. 16(2)) ve yurttaşların kendi dillerinde şikayette bulunabilmesi ve yine kendi dillerinde cevaplanması teminatları (ABİHA md. 24) ile bağlıdır. Açık, etkili ve bağımsız bir idarenin yürütülmesinden sorumludurlar ve şeffaflık, açıklık, katılım ilkelerine tabidirler (ABİHA md. 298). Ajansların işlem ve eylemlerine yönelik şeffaflık eleştirileri göz önünde bulundurulduğunda, bu anayasal ilkeler özellikle önemlidir ancak bu ilkelerin kurucu antlaşmalarda veya temel hak ve özgürlüklere ilişkin metinlerde yer almasının uygulamadaki tutarsızlıkları ortadan kaldırmayacağı da açıktır. Ajansların bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan işlemlerine hakim katılım, danışma ve şeffaflık ilkeleriyle ilgili eksiklikler daha genel bir yaklaşımı, örneğin bir AB idare yasasının gerekliliğini öne çıkarmaktadır.

Ajansların kural koyma ve karar alma faaliyetlerine uygulanacak katılım, şeffaflık ve açıklık gibi idari usul kuralları, bu noktada, özellikle yetkilerinin



kapsamı bakımından öne çıkan Avrupa Denetleyici Otoritelerinin meşruiyetini güçlendirme konusunda etkili olabilir (De Bellis, 2017: 5). Her ne kadar Lizbon Antlaşması ile değişen ABA ve ABİHA, Birlik genelinde demokratik özelliklerin pekiştirilmesi için açık karar alma, yurttaş katılımı, şeffaflığın ve iyi idarenin rolü üzerine eğilen bir dizi reform içerse de<sup>18</sup>, yasama dışı tasarrufların oluşturulmasında genel bir usul çerçevesi öngörülmemiştir. Bu noktada çoğu ajans kendi kurucu tüzüklerinde veya diğer iç düzenlemelerinde bazı temel usul ilkeleri belirlemiştir<sup>19</sup>.

ESMA örneğinde bu usul çerçevesinin kapsamlı bir biçimde oluşturulduğu söylenebilir. Örneğin teknik standartlar, bağlayıcı olmayan kılavuz ilkeler gibi bir dizi ESMA işlemi, Kurucu Tüzük'ün 10, 15, 16 ve 16a maddeleri uyarınca, zorunlu "kamuya danışma" (*public consultation*) veya Çıkar Gruplarından (*Securities and Markets Stakeholders Group*) alınacak görüş ve tavsiyelere tabidir. Danışma araçları bir müzakere metninin veya bir teklif çağrısının yayımını ve bunu takiben ilan ve yorum süresini içerir. Tüm resmi teklifler, taslaklar, görüşmeler, danışma prosedürü sonucu yöneltilen görüşler veya özetleriyle birlikte açık ve görünür bir biçimde internet sayfasında yayınlanmalı, buna karşılık ajanslar tüm görüşleri özenle değerlendirmeli ve gerekçeli bir yanıt vermelidir<sup>20</sup>. Bunlar dışında ESMA iç düzenlemelerinde, kural koyma, soruşturma yürütme ve bunun sonucunda bireysel kararlar alma prosedürlerinin tümünde şeffaflık, hesap verebilirlik, katılma ve bağımsızlık ilkelerinin yanı sıra belgelere erişim, gerekçeli karar, dilekçe ve savunma hakları gibi iyi idare hak ve ilkeleri daha fazla dile getirilmektedir. Örneğin Kurucu Tüzük'ün 17. maddesinde düzenlenen Birlik hukuku ihlalleri çerçevesinde ESMA'nın yürüttüğü soruşturmalara ilişkin ESMA Denetleyiciler Kurulu tarafından çıkarılan usul kuralları, şeffaflık ve hukuki kesinlik

---

<sup>18</sup> ABA md. 10(1) ve (2) uyarınca Birliğin işleyişi, temsili demokrasiye dayanır. Vatandaşlar, Birlik düzeyinde doğrudan temsil edilirler. ABA md. 10(3) ve md. 11 uyarınca yurttaşlar Birliğin demokratik yaşamına katılma hakkına sahiptir. Kararlar, mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın şekilde alınır. Kurumlar, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık biçimde görüş alışverişinde bulunma imkanı tanılır. Bu hükümler kurum, organ, ofis veya ajansların, iyi idare ilkesini desteklemek ve sivil toplumun katılımını sağlamak amacıyla, çalışmalarını açıklık ilkesini mümkün olduğunca gözeterek yürüteceğini düzenleyen ABİHA md. 15 ile bağlantılıdır. Belgelere erişim hakkı ise bir temel hak olarak Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 42. maddesinde düzenlenmiştir ve kurucu antlaşma hükümleri ile aynı hukuki değere sahiptir.

<sup>19</sup> ESMA örneğinde, Kurucu Tüzük'ün 17. maddesinde düzenlenen Birlik hukuku ihlali soruşturmalarında uygulanacak usul kuralları ayrıca belirlenmiştir (Board of Supervisors, 2020).

<sup>20</sup> Bununla birlikte belirtmek gerekir ki istatistikler danışma usulüne genellikle tüketici temsilcilerinin değil ancak daha çok kredi kuruluşları, yatırım şirketleri ve banka federasyonları gibi oluşumların katıldığını göstermektedir. Bu bağlamda katılımın eşit olmadığı gözlemlenebilir (de Bellis, 2017: 14).

ilkelerine<sup>21</sup> atıf yapmakta ancak soruşturmanın yürütülmesinden doğan savunma ilkeleri ve karara karşı hukuki başvuru hakkından bahsedilmemektedir (Board of Supervisors, 2020).

Ajans kararlarının ABAD yargısal denetimine tabi olduğu da unutulmamalıdır. Buna ek olarak Avrupa Denetleyici Otoriteleri için ortak bir İtiraz Kurulu (*Board of Appeal*) oluşturulmuş ve belki de daha önemlisi başvuruları ilgili alanda uzman kişilerin değerlendirmesi esas alınmıştır (Weismann, 2016: 149). Ancak yargısal denetim bir yana, ajansların faaliyet alanlarının büyümesiyle birlikte, yasama dışı düzenleyici tasarrufların ve bunların yürütülmesinden doğan bireysel kararların sayısının muazzam ölçüde arttığı gerçeği karşısında, usul haklarının kapsamının genişletilmesi ve kodifiye bir idare hukuku zeminine kavuşturulması önerisi dikkate alınmalıdır. Her bir ajansın kendi kurucu tüzüğü veya iç düzenlemeleri bir yana, ajans faaliyetlerinin tümüne uygulanacak bir rejime ilişkin çalışmalar da devam etmektedir. Bu bağlamda AB İdare Hukuku Araştırma Ağı (ReNEUAL)<sup>22</sup> tarafından oluşturulan AB İdari Usul Örnek Kuralları girişimine dikkate çekilebilir.

## Sonuç

ESMA örneği üzerinden Avrupa Denetleyici Otoriteleri ve genel hatları itibariyle Avrupa Ajanslarına ilişkin rejim göstermektedir ki, yetkileri gittikçe artan bu oluşumların temsil ettiği yeni idari rejimin, karmaşık hukuk sistemlerinde teknik uzmanlığa duyulan ihtiyacı gidermeye yönelik olduğu açıktır. Aslında, ulusal düzeydeki denge bağımsız idari otoritelerin yetkilerinden doğan anayasal sorunlar ulusal hukuklarda çokça tartışılmıştır. Aynı tartışmaların Birlik kurumsal düzeni bakımından da süregitmesi kaçınılmazdır. AB hukuku açısından da, şüpheli temeller üzerine kurulu ajans faaliyetlerinin muhataplarının ne ölçüde korunduğu, özellikle de finansal regülasyon çağında, kritik bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda ajansların,

<sup>21</sup> ESMA Denetleyiciler Kurulu, Birlik Hukuku ihlali soruşturmalarına ilişkin usul kurallarının gerekçe kısmının 3. fıkrasına göre; “Her ne kadar soruşturma başlatmaya ilişkin kararlar ESMA'nın takdirine bağlı olsa da, bu usul kuralları şeffaflık ve hukuki kesinlik gereğince, üçüncü kişilerin soruşturmanın başlatılmasına ilişkin talepleriyle veya ilgili olduğu ölçüde, ESMA'nın soruşturmanın başlatılmasına ilişkin insiyatifıyla ilgili dikkate alınması gereken hususları, kriterleri ve unsurları gösterir” (Board of Supervisors, 2020).

<sup>22</sup> AB idari usulüne ilişkin model kurallar geliştiren bu araştırma ağı, “AB idare hukukunun politika temelli, sistematik ve şeffaf olmayan bir biçimde evrildiğinden bahisle sadeleştirilme ihtiyacının doğduğunu, bunun da ancak, AB karar alma süreçlerine hakim yapıların ve yöntemlerin rasyonalize edilmesi ve geliştirilmesi yoluyla gerçekleştirilebileceğini” savunmaktadır (Research Network on EU Administrative Law, 2020) Geliştirdikleri usul kuralları çerçevesi özellikle AB yasaması ile gittikçe kapsamı genişleyen prosedürler arasındaki boşlukları hedef aldığı kadar ve ajansların hukuk yaratma faaliyetlerini de düzenlemektedir.

düzenleyici işlem yaratma, bireysel karar alma, doğrudan denetim gibi işlem ve eylemlerine uygulanacak usul yükümlülüklerinin genişletilmesi ve bütünlükçü bir çerçeveye oturtulması, demokratik meşruiyet yoksunluğuna bir çare olarak düşünülebilir. Bu çerçevenin kapsamına, şeffaflık, açıklık ve katılım gibi ilkelere ek olarak<sup>23</sup>, savunma hakları ve Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nin 41. maddesinde şemsiye hüküm olarak düzenlenen iyi idare hakkının tarafsızlık, hakkaniyet, gerekçeli karar gibi görünüşleri de dahildir. Tarafların katılım ve savunma haklarının AB düzeyinde daha etkili, bütünlükçü ve bağlayıcı bir platforma taşınması bu endişelerin giderilmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

---

<sup>23</sup> Yine de bu ilkelerin “demokrasi ilkeleri” çerçevesinde ilk defa Lizbon sonrası kurucu antlaşma düzeyinde hukuki zemine kavuştukları düşünülürse oldukça yeni bir gelişmeyi temsil ettikleri söylenebilir. ABA md. 11. ise 10. maddede düzenlenen temsili demokrasiye ek olarak, katılımcı demokrasi anlayışına açıkça kucak açmaktadır. Kural koyma yetkilerinin parlamentodaki temsilcilerden uzaklaşarak git gide AB yürütme erkine devredilmesi göz önüne alındığında bu “ekleme” anlayışı yerinde gözükmemektedir (Curtin, Hofmann ve Mendes, 2013: 1–21). Curtin, Hofmann ve Mendes çalışmalarında, AB siyasi sisteminin çekirdeği olarak gördükleri şeffaflık ve katılım ilkelerine ek olarak üçüncü bir ilkedenden bahsetmektedirler: kamu otoritelerinin, idari kararın kurulmasından önce ilgili tüm olguları tarafsız ve tam bir değerlendirmeye tabi tutma yükümlülükleri şeklinde açıklanabilecek idari usule özgü “özen ilkesi” (*principle of care*) (Curtin, Hofmann ve Mendes, 2013: 5).

**Kaynakça:**

- Baykal, S. ve Göçmen, İ. (2013) “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi), ss. 317-365.
- Baykal, S. ve Göçmen, İ. (2016) *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınları).
- De Bellis, M. (2017) “Procedural Rule-Making of European Supervisory Agencies (ESAs): An Effective Tool for Legitimacy?” *TARN Working Paper Series*, (12): 1-17.
- Board of Supervisors (2020) “Decision of the Board of Supervisors Rules of procedure on breach of Union law investigations”, 14 Eylül, <[https://www.esma.europa.eu/system/files\\_force/library/esma43-318-5630\\_rulesofprocedureonbulinvestigations.pdf?download=1](https://www.esma.europa.eu/system/files_force/library/esma43-318-5630_rulesofprocedureonbulinvestigations.pdf?download=1)>, (20 Kasım 2020).
- Busuioac, M. (2009) “Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies”, *European Law Journal*, 15(5): 599-615.
- Busuioac, M. (2013) *European Agencies: Law and Practices of Accountability* (Oxford: Oxford University Press).
- Busuioac, M., Curtin, D. ve Groenleer, M. (2011) “Agency Growth Between Autonomy and Accountability: The European Police Office as a ‘Living Institution’” *Journal of European Public Policy*, 18(6): 848-67.
- Centre for European Policy (2016) “European Supervisory Authorities - Room for improvement at Level 2 and Level 3”, <[https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Studien/ESAs/cepStudy\\_ESA.pdf](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/ESAs/cepStudy_ESA.pdf)>, (20 Kasım 2020).
- Chamon, M. (2015a) “Clarifying the Divide between Delegated and Implementing Acts?”, *Legal Issues of Economic Integration*, 42(2): 175–90.
- Chamon, M. (2015b) “The dividing line between delegated and implementing acts, part two: The Court of Justice settles the issue in Commission v. Parliament and Council”, *Common Market Law Review*, (52): 1617–34.
- Chamon, M. (2015c) “Les agences de l'Union européenne : origines, état des lieux et défis”, *Cahiers de droit européen*, (1): 293-318.
- Chiti, E. (2013) “European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment”, *European Law Journal*, 19(1): 93-110.
- Commission of the European Communities (2002) “Communication from the Commission: The operating framework for the European Regulatory Agencies”, 11 Aralık, <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fa3ad044-8751-408c-8735-a7e52925e059/language-en>>, (20 Kasım 2020).

- Commission of the European Communities (2008) “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - European agencies – The way forward”, 11 Mart, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0135>>, (20 Kasım 2020).
- Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets of 15 February 2001, “Final Report”, 15 Şubat, <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf)>, (29 Ocak 2020).
- Craig, P. ve de Búrca, G. (2015) *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press).
- Curtin, D. (2016) “The European Union and Executive Power”, içinde A. Patterson ve D. Södersten (der.), *A Companion to European Union Law and International Law*, (West Sussex: Wiley-Blackwell), ss. 109-19.
- Curtin, D. ve Hillebrandt, M. (2016) “Transparency in the EU: constitutional overtones, institutional dynamics and the escape hatch of secrecy”, içinde A. Lazowski ve S. Blockmans (der.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, (Cheltenham • Northampton: Edward Elgar Publishing), ss. 190-219.
- Curtin, D., Hofmann, H. ve Mendes J. (2013) “Constitutionalising EU Executive Rule-making Procedures: A Research Agenda”, *European Law Journal*, 19(1): 1–21.
- Dehousse, R. (2002) “Misfits: EU law and the transformation of European governance”, içinde C. Joerges ve R. Dehousse (der.), *Good governance in Europe's integrated market*, (New York: Oxford University Press), ss. 207-231.
- Deipenbrock, G. (2016) “The European Securities And Markets Authority and Its Regulatory Mission: A Plea for Steering a Middle Course”, içinde M. Andenas ve G. Deipenbrock (der.), *Regulating and Supervising European Financial Markets: More Risks than Achievements*, (Springer), ss. 13-41.
- Dero-Bugny, D. (2016) “Agences européennes”, *Jurisclasseur Europe*, fasc. 245.
- ESMA (2019) “ESMA fines Fitch €5,132,500 for breaches of conflict of interest requirements”, 28 Mart, <<https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-fines-fitch-%E2%82%AC5132500-breaches-conflict-interest-requirements>>, (19 Kasım 2020).
- ESMA (2020), “List of third-country central counterparties recognised to offer services and activities in the Union”, 4 Ocak, <[https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/third-country\\_ccps\\_recognised\\_under\\_emir.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/third-country_ccps_recognised_under_emir.pdf)>, (19 Kasım 2020).
- European Commission (2019), “Capital Markets Union: Creating a stronger and more integrated European financial supervisory architecture, including on

- anti-money laundering”, 1 Nisan, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_19\\_1928](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1928)>, (19 Kasım 2020).
- European Commission (2015) “Progress report on the implementation of the Common Approach on EU decentralised agencies”, 24 Nisan, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0179>>, (29 Ocak 2020).
- European Parliament (2012) “Resolution of 3 April 2014 on discharge in respect of the implementation of the budget of the European Union agencies for the financial year 2012: performance, financial management and control”, 3 Nisan, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0299+0+DOC+XML+V0//EN>>, (20 Kasım 2020).
- Everson, M. ve Vos, E. (2016) “European Agencies: what about institutional balance?”, içinde A. Lazowski ve S. Blockmans (der.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, (Cheltenham • Northampton: Edward Elgar Publishing), ss. 139-55.
- Hermange, M. T. (2005) “Rapport d'information du Sénat sur les agences européennes”, 27 Ekim, <<http://www.senat.fr/rap/r05-058/r05-0581.pdf>>, (29 Ocak 2020).
- Kutlu Gürsel, M. ve Önüt, L. B. (2009) “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler”, *TODAİE*, 42(4): ss. 59-67.
- Lafarge, F. (2012) “L'indépendance des Autorités européennes de surveillance”, *Revue française d'administration publique*, 143(3): 677-91.
- Lazowski, A. ve Blockmans, S. (2016) “Introduction”, içinde A. Lazowski ve S. Blockmans (der.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, (Cheltenham • Northampton: Edward Elgar Publishing), ss. 1-13.
- Levi-Faur, D. (2011) “Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, 18(6): 810-29.
- Mathieu, E. (2016) *Regulatory Delegation in the European Union: Network, Committees and Agencies* (Londra: Palgrave Macmillan).
- Mehdi, R. (2015) “Le pouvoir de décision à l'épreuve de « l'agenciarisation » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles”, içinde B. Bertrand, F. Picod ve S. Roland (der.), *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, (Brüksel: Larcier), ss. 698-724.
- Mendes, J. (2011) *Participation in EU Rule-Making: A Rights-Based Approach*, (Chippenhams: Oxford University Press).
- Meroni & Co. v. Industrie Metallurgiche, SpA [1958], ABAD, 13 Haziran 1958, Case 9/56, ECR 133.

- Muller-Quoy, I. (2002) “L’apparition et le développement des organismes communautaires décentralisés”, *Les Agences de l’Union européenne, Etudes de l’IREDE*, (Toulouse: Presses de l’université des sciences sociales de Toulouse), ss.10-31.
- Pelkmans, J. ve Simoncini, M. (2014) “Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market”, *Centre for European Policy Studies Commentary*, 18 Şubat, <<http://aei.pitt.edu/50129/>>, (20 Kasım 2020).
- Research Network on EU Administrative Law (2020) “Welcome to ReNEUAL – the Research Network on EU Administrative Law”, <<http://www.reneual.eu/>>, (20 Kasım 2020).
- van Rijsbergen, M. (2014) “On the Enforceability of EU Agencies’ Soft Law at the National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority”, *Utrecht Law Review*, 10(5): 116-31.
- Rittberger, B. ve Wonka, A. (2011) “Introduction: Agency Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 18(6): 780-89.
- Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles [1989], ABAD, 13 Aralık 1989, Case C-322/88, ECR 4407.
- Shapiro, M. (2011) “Independent Agencies”, içinde P. Craig ve G. Búrca (der.), *The Evolution of EU Law*, (New York: Oxford University Press), ss. 111-21.
- Scholten, M. ve Ottow, A. (2014) “Institutional Design of Enforcement in the EU: The Case of Financial Markets”, *Utrecht Law Review*, 10(5): 80-91.
- Scholten, M. ve van Rijsbergen, M. (2014) “The Limits of Agencification in the European Union”, *German Law Journal*, 15: 1223-56.
- Simoncini, M. (2015) “Legal Boundaries of European Supervisory Authorities in the Financial Markets: Tensions in the Development of True Regulatory Agencies”, *Yearbook of European Law*, 34(1): 319-350.
- Terpan, F. (2018) *Droit et politique de l’Union européenne*, (Brüksel: Bruylant).
- Vos, E. (2013) “EU Agencies: Features, Framework and Future”, *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, (3): 1-40.
- Vos, E. (2014) “European Agencies and the Composite EU Executive”, içinde M. Everson, C. Monda ve E. Vos (der.), *EU Agencies in between Institutions and Member States*, (Wolters Kluwer Law & Business), ss. 11-47.
- Vos, E. (2016) “EU Agencies and Independence”, içinde D. Ritleng (der.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, (Croydon: Oxford University Press), ss. 206-29.
- Vos, E. (2018) “EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny European Implementation Assessment”, <<https://www.europarl.europa.eu/>>

RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS\_STU(2018)627131\_EN.pdf>, (20 Kasım 2020).

- Weismann, P. (2016) *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, (Routledge).
- de Witte, B. (2016) “The Decision Making Process”, içinde A. Patterson ve D. Södersten (der.), *A Companion to European Union Law and International Law*, (West Sussex: Wiley-Blackwell), ss. 95-109.
- de Witte, B. (2008) “Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty”, içinde S. Griller ve J. Ziller (der.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, (Viyana: Springer), ss. 79-108.
- Ziller, J. (2006) “L’européisation du droit : de l’Élargissement des champs du droit de l’Union européenne à une transformation des droits des États membres”, *European University Institute Working Papers*, (19): 1-11.