

## TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAPISI, İŞLEVİ VE DÖNÜŞÜMÜ#

*The Structure, Function and Transformation of Regulatory Agencies in  
Turkey*

**D. Çiğdem SEVER\***

### ÖZET

İlk olarak ABD’de ortaya çıkan ve 1970’lerden itibaren yeni bir işlev ve yapıyla pekçok ülkede benzer ortak özelliklerle yaygınlaşan düzenleyici kurumlar Türkiye’de de önemli bir işleve sahip olmuşlardır. Ancak idari ve siyasi kültür, ekonomik sistem ve idari teşkilatların yapısal özellikleri gibi etkenler nedeniyle bu kurumların işlev ve yapısı ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Temelde kurumsal özerklik ve karar organlarının bağımsızlığı nitelikleriyle ve ekonomik kamu düzenine ilişkin kolluk işlevleriyle düzenleyici kurumlar neo-liberal politikaların uygulanmasında etkili bir role sahip olmuş ve Türkiye’de kurulmalarının ardından geçen süre içerisinde daha iyi anlaşılmiş, aynı zamanda idari teşkilatta yaşanan dönüşümden etkilenmişlerdir. Yerinden yönetim içerisinde yer alan bu kamu kurumlarıyla ilgili mevzuatta çok sık ve köklü değişiklikler yaşanmış ve genel bir eğilim olarak bu kurumlar üzerinde merkezi idarenin yetkilerinde bir artış yaşanmıştır.

---

# Makalenin hazırlanması sürecinde değerli yorumlarıyla katkıda bulunan Prof. Dr. Metin Günday ve Prof. Dr. Nami Çağan’a teşekkür ederim.

\* Yrd. Doç. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi

**Anahtar Sözcükler:** İdare hukuku, İdari teşkilat, Düzenleyici kurum, Bağımsızlık, Özerklik

### ABSTRACT

Regulatory agencies became widespread in 1970’s carrying a new function and therefore having a new structure in many countries including Turkey. However, the function and structure of these institutions has been varied depending on the administrative and political culture, economic system and structural features of the administrative organisation of the country. Described by the characteristics of institutional autonomy, the independency of decision-making body and regulation of economic public order, these institutions have played an important role in the application of neo-liberal policies. Meanwhile the role and structure of these institutions has been understood after the elapsed time since the establishment of these regulatory agencies while they have been affected by the transformation of Turkish administrative organisation. After the establishment of these institutions, it was made many fundamental amendments in the relevant Laws rendering these institutions more dependent to the central administration which is a reflection of the general tendency of centralisation.

**Keywords:** Administrative law, Administrative organisation, Regulatory agency, Independence, Autonomy

### GİRİŞ

Düzenleyici kurumlar Türkiye’de daha önce kurulmaya başlanmasına karşın örneklerinin yaygınlaşmaya başladığı 2000’lerin başlarından itibaren idare hukuku, iktisat ve siyaset bilimi alanındaki çalışmaların odak noktası oldu. Kamu yönetimindeki diğer yapılardan farklı bazı özellikleriyle tanımlanan bu kurumlar hakkında farklı görüşler ileri sürüldü ve geçirdikleri yapısal değişiklikler ile mahkeme kararlarının da etkisiyle konuyu Türkiye özelinde değerlendirecek daha fazla birikim oluştu. Diğer yandan bu kurumların kurulmasından itibaren Türkiye’de idari örgütlenme bakımından yaşanan hızlı değişim rüzgârlarından bu kurumlar da etkilendiler. Bu nedenle, bu yazıda genel anlamda bu kurumların ne anlama geldiği ve nasıl tanımlanması gerektiği sorunu ele alındıktan sonra Türkiye’de bu kurumlarla ilgili gelişmeler ele alınacaktır.

Bu değerlendirme yapılmadan önce idari teşkilatın içinde ayrıksı belli özelliklere sahip olan bu kurumların nasıl isimlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmalıdır. Bu mesele salt bir terim sorunu olmaktan öte aynı zamanda bu kurumların nasıl anlamlandırıldığı ve konumlandırıldığıyla da ilgilidir. Türkiye’de konuyla ilgili literatüre bakıldığında bu kurumlardan aynı isimle bahsedilmediği gibi bu kategorinin kapsamı, yani hangi kurumları içerdiği konusunda da farklı görüşlerin bulunduğu görülmektedir. Bu kurumlar “üst kurul”, “düzenleyici kurul”, “düzenleyici kurum”, “bağımsız idari otorite”, “bağımsız idari kurum”, “düzenleyici-denetleyici kurum” gibi farklı isimler altında incelenebilmektedir. Bu kurumları düzenlemek için “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”<sup>1</sup> 12.07.2004 tarihinde meclise gönderilmişse de bu taslak kamu yönetimi reformu kapsamındaki bazı diğer yasa tasarıları gibi yasalaşma aşamasına gelmemiştir. Bu kurumların her biri ayrı bir yasayla düzenlendiğinden doğrudan bir tanımı veya yasayla hangi kurumların bu kapsama girdiğini belirleyen tek dolaylı norm 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunundaki<sup>2</sup> düzenleyici-denetleyici kurum başlıklı ek listedir. Bununla birlikte bu liste mali yönetim bakımından yapılan bir ayırım olduğundan tam anlamıyla kapsamı belirlemeye yarayacak bir liste olarak saymak güçtür.

Bu kurumlar Türkiye’de ilk tartışılmaya başlandığında yeni bir kurum tipi olması nedeniyle Fransız idare hukukunun etkisiyle daha çok bağımsız idari otorite ya da benzer biçimde bağımsız idari kurum olarak da isimlendirildiler<sup>3</sup>. Bu çalışmada “otorite” sözcüğünün Türkçedeki kullanımı bakımından elverişli olmadığı düşünüldüğünden otorite yerine kurum terimi tercih edilmiştir. İsimlendirmedeki bir diğer mesele de bu kurumların bağımsız sıfatıyla adlandırıp adlandırılmayacağıdır. Bu kurumlara ilişkin kullanılan “bağımsızlık”, özerklikle de ilişkili olmakla birlikte farklı bir anlama sahiptir. Daha çok yargı bakımından kullanılan bir nitelik olarak bağımsızlık, hem kurumsal yapı hem işlev bakımından yani kararlarını alırken başka kurumların etki ve baskısı olmaksızın hareket edebilmeyi ifade

<sup>1</sup> Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, [http://www.legalisplatform.net/hukuk\\_metinleri/D%C3%BCzenleyici%20ve%20Denetleyici%20Kurumlar%20Yasa%20Tasar%C4%B1s%C4%B1.pdf](http://www.legalisplatform.net/hukuk_metinleri/D%C3%BCzenleyici%20ve%20Denetleyici%20Kurumlar%20Yasa%20Tasar%C4%B1s%C4%B1.pdf)

<sup>2</sup> Kabul Tarihi: 10/12/2003, R.G Tarihi 24/12/2003, Sayı: 25326.

<sup>3</sup> Örneğin Metin Günday bu terimi tercih etmektedir. Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2013, s. 568.

etmektedir.<sup>4</sup> Bununla birlikte, yargıdan farklı olarak idarenin bütünlüğü ilkesi nedeniyle teşkilat anlamında bu kurumlar için bağımsızlık değil özerklikten bahsetmek gerekir. Çünkü bu kurumlar bakımından bağımsızlık unsuru kurumsal yapıya değil, karar organlarına ilişkin bir kavram olarak ele alınmalıdır. Yani, bu kurumlar kurumsal anlamda özerklik, karar organları bakımından ise yürütme organından bağımsız hareket edebilme nitelikleriyle ön plana çıkarlar. Bu nedenle kurumsal yapı ve karar organı bakımından bu tür bir ayırmadan hareket edildiğinden bu kurumların bağımsız sıfatıyla nitelenmesi de tercih edilmemiştir.

Bu kurumları isimlendirmede karşımıza çıkan bir başka tercih de bunların kurul tipi örgütlenmelerine vurgu yaparak kurum değil, “düzenleyici kurul”<sup>5</sup> olarak adlandırmaktır. Bununla birlikte, RTÜK, Sermaye Piyasası ve Biyogüvenlik Kurulu dışında uygulamada kurulların kurumların yönetimine ilişkin karar organı olması ve bunun dışında bu kurulların da kamu kurumu olarak kabul edilmesi<sup>6</sup> karşısında kurum olarak isimlendirme yolu tercih edilmiştir.

Bazı ortak özelliklere sahip olduğu düşünülen bu kurumların düzenleme işlevinin denetleme ve yaptırım uygulama ile birbirini tamamlayan niteliği nedeniyle kanunlardaki eğilimin aksine düzenleyici-denetleyici yerine sadece düzenleyici kurum demek yeterli görülmüştür. Bu noktada karşımıza çıkan esas sorun, düzenleyici kurum diye ayrı türde bir idari teşkilat türünden bahsedilip bahsedilemeyeceği, bunun ne gibi ayırt edici niteliklere sahip olduğu ve bu doğrultuda teşkilat içerisinde nerede görülmesi gerektiğidir.

### **I. Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı**

Bu kurumların nasıl ve neden ortaya çıktığı, diğer kurumlardan farklılaşan özellikleriyle yakından ilişkilidir. Bu bakımdan, bu kurumların ilk

<sup>4</sup> Oğuz Sancakdar, “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, 2001, 99 vd; Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 6.

<sup>5</sup> Sezen de her ne kadar kitabı daha geniş çerçevede kurulları içerse de kurum nitelikleri karşısında düzenleyici kurumun daha doğru bir kullanım olduğunu belirtmektedir. Seriy Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s. 109.

<sup>6</sup> Örneğin Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi SPK’nın kararlarında kamu kurumu olduğuna karar vermiştir. Danıştay I. Daire, 25.11.1996, E. 1995/6027, K. 1996/7741; UM, 27.11.1989, E. 1989/24, K. 1989/30. Aktaran, Tan, *İdare Hukuku*, s. 208.

olarak Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) ortaya çıktığı ve kapitalizmin gelişim süreci içerisinde ABD’de uygulanan kuvvetler ayrılığı anlayışını da dönüştürmeye yönelik bir adım olduğunu belirtmek gerekir. Yani bu kurumların ortaya çıkışı ABD’nin özgül koşulları içerisinde ve belli ihtiyaçları karşılayabilmek için olmuştur.<sup>7</sup> Bu nedenle, bu kurumlar açısından yapılacak bir analizin mutlaka ortak hukuk (common law) geleneği ile Kıta Avrupası geleneği arasındaki farkları da içermesi gerekir. Çünkü bu hukuk sistemleri bir yandan devlet geleneği ve devlet-hukuk ilişkisinde, diğer yandan da ekonomik alanda devletin işlevi ve müdahalecilik düzeyi bakımından farklılaşır.<sup>8</sup>

Bu kurumların ilk örneği ABD’de 1887 yılında demiryolu taşımacılığında standartlar getirmek amacıyla kurulan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu ve 1914’te haksız rekabetin önlenmesi için kurulan Federal Ticaret Komisyonu’dur.<sup>9</sup> Bu tarihten itibaren ABD özelinde bu tür kurumlar yasama faaliyetiyle çözülmesi zor olan sorunlar bakımından kongre tarafından öngörülmüş ve kimi yasamaya, kimi yürütmeye bağlı organlar olarak düzenlenmiştir. Örneğin yürütme içerisinde gelişen Çevre Koruma Kurumu (Environmental Protection Agency) ile kongreye bağlı çalışan Devlet Hesap Verilebilirlik Ofisi’nin (Government Accountability Office) farklı işlev ve yapıya sahip olduğu görülür. Bunlar dışında belli sektörleri düzenlemek üzere –örneğin enerji piyasası- ayrı kurumlar oluşturulabildiği gibi, düzenleme işlevi merkezi idarede bırakılırken denetleme işlevinin bu tür kurumlara bırakılması ve bu bakımdan daha çok yargısal görünüme sahip kurumlar kurulması söz konusu olabilmektedir.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Antonio Lordi, “Globalized World and Separation of Powers: A New Role for the Independent Administrative Authorities”, *Duquesne Law Review*, V. 47, 2009, 943.

<sup>8</sup> Hatta Lordi bu farkı dini geleneklerin farkıyla (Katoliklik ve Püritanizm) da ilişkilendirmektedir. Lordi, “Globalized...”, 945.

<sup>9</sup> Bu komisyonlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Paul Stephen Dempsey, “The Rise And Fall Of The Interstate Commerce Commission: The Tortuous Path From Regulation To Deregulation Of America's Infrastructure”, *Marquette Law Review*, V. 95, 2012, s. 1151-1189.

<sup>10</sup> Türkiye’de de Soma’da 301 işçinin ölümüne neden olan “kaza”dan sonra yeniden tartışma konusu olan iş güvenliği ve madenlerde yapılacak denetimler bakımından örneğin ABD’de konuyla ilgili düzenlemeleri yapan merkezi idare içerisinde yer alan iki idarenin yanısıra (Occupational Safety and Health Administration- Mine Safety and Health Administration) denetimi yapan idarelerin bağımsız birer komisyon şeklinde çalışması (Occupational Safety and Health Review Commission- Federal Mine Safety and Health Review Commission)

İlk ortaya çıktıklarında bu yapılar ABD’de kuvvetler ayrılığı merkezli bir tartışmayı beraberinde getirmişti: Bu kurumlar ne tam olarak yasama, ne yargı, ne de yürütme olarak nitelendirilebiliyordu.<sup>11</sup> Çünkü bu kurumlar üçünün de belli özelliklerini içermekle tanımlanıyordu. Ayrı bir idari yargı teşkilatı bulunmayan ABD sisteminde bu kurumların aynı zamanda yarı-yargısal nitelikli idari divanlar (*tribunal*) şeklinde işleyebilmesi ve kararlarına karşı yargısal başvuru yolu bulunmayabilmesi ile Kongrenin yetkilendirmesiyle geniş düzenleme yetkisine sahip olabilmesi onları yürütme içerisindeki herhangi bir kurum olmaktan da çıkarıyordu.

Bu kurumların ABD’de gelişmesinin bir başka nedeni de ABD başkanlık sistemi ve federal yapının özellikleriyle açıklanmakta ve bu bakımdan “hizmet yönünden federalizm” işlevinden bahsedilmektedir.<sup>12</sup> Yani ekonomik alanda farklı eyaletlerdeki farklı standartların yaratacağı istikrarsızlıktan kaçarak düzenlemelerin federalleşmesi ve bu federalleşme sağlanırken de siyasal anlamda güçlü bir aktör olan başkanın dışında bir yapı kurulması hedefleniyordu. Bu nedenle de ABD’de bu kurumlar “meclisin eli” olarak nitelendiriliyordu.<sup>13</sup>

ABD’ye özgü bu koşullarda ortaya çıkmasına rağmen düzenleyici kurumlar 1970’lerden itibaren neo-liberal politikaların yaygınlaşması, küreselleşmeyle birlikte sermayenin ulusal sınırları aşan bir yapıya kavuşması, özelleştirmeler, ekonomik alanda karar verme süreçlerinin siyasal etkiden arındırılarak merkezi idarenin dışına çıkarılması ihtiyacı gibi etkenlerle yeniden ve farklı işlevlerle gündeme geldi. Ekonomik alanda siyasal etkinin azaldığı bir ortamda ulusal sınırları aşan bir piyasa talebiyle bu kurumlar farklı bir hukuk ve idari teşkilat geleneğine tabi olan Kıta Avrupası’nda da yaygınlaştı. Ancak benzer bazı nitelikleri olmakla birlikte her ülkenin ihtiyaçları ve idari, siyasi, kültürel faktörlerin etkisiyle bu kurumların her ülkede farklılaşabildiğini de belirtmek gerekir.

Günümüzdeki anlamıyla düzenleyici kurumların, neoliberalizmin piyasanın düzenlenmesine ilişkin devlete biçtiği rolle bağlantılı olarak ortaya

---

bunun örneklerindedir. Bkz. Paul V. Verkuil, “Purposes and Limits of Independent Agencies”, *Duke Law Journal*, 1988, s. 268.

<sup>11</sup> Bu konu bu kurumların daha yeni yeni ortaya çıktığı tarihlerden itibaren tartışılmaya başlanmıştır: George Warp, “Independent Regulatory Commissions and The Separation of Powers Doctrine”, *Nortre Dame Lawyer*, V. 16, 1940, s. 184.

<sup>12</sup> Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 130.

<sup>13</sup> Verkuil, “Purposes...”, s. 259.

çıktığı dikkate alınmalı ve bu çerçevede değerlendirilmelidir. Kamu hizmeti alanının daralması sürecinde daha önce devlet tarafından görülen pek çok kamusal faaliyetin ya kamu hizmeti olmaktan çıkarılması ya da kamu hizmeti niteliğini korumakla yeni bir hukuki rejimle görülmeleri gündeme gelmiştir. Bu noktada karşımıza çıkan kavram *deregülasyon* ya da Türkçe karşılığı olarak kullanılan *kuralsızlaştırma*dır. Her ne kadar düzenleyici kurumların ortaya çıkışının önemli bir nedeni devletin küçülmesi ve bu doğrultuda adem-i merkezîyetçilik ile özelleştirme politikalarına kaynaklık eden neo-liberal politika ise de kamu hizmetleri alanında daralma yaşanırken diğer yanda piyasa ekonomisinin güvence altına alınması işleviyle devletin kolluk alanında bir genişleme yaşanmıştır. Bu bakımdan piyasa ekonomisi içerisinde devletin ekonomik alanda aktif biçimde hizmet sunmasından bahsetmek mümkün olamayacaksa da bu durum bir kuralsızlaştırmayı değil, yeni bir düzenleme biçimini beraberinde getirmiştir.<sup>14</sup>

## II. İşlevleri ve Kurulma Nedenleri

Bu kurumların varlığı ekonomi-siyaset ilişkisindeki dönüşüm üzerinden betimlenebilecektir ve ortaya çıkışları genel anlamda kamu yönetimi reformlarının da bir parçasıdır. Düzenleyici kurumların kuruluş ve işleyişi kamu hizmetlerindeki dönüşüm, merkezîyetçiliğin zayıflaması, yönetim ve yeni kamu yönetimi/işletmeciliği gibi kavramlardan bağımsız düşünülemez bir süreçtir. Bu bağlamda bu kurumlar ekonomik karar alma süreçlerinden siyaseti dışlama talebinin doğrudan sonucu olarak görülebilirler. Bunun birinci nedeni küresel ekonominin daha güvenilir bir piyasa talep etmesidir. IMF ve Dünya Bankası raporlarında bu kurumların sıklıkla telaffuz edilmesi bunun bir göstergesi olarak okunabilir.<sup>15</sup> Ama daha öncesinde örneğin AB Kurucu Andlaşması olan Maastricht Andlaşmasında (1992) bağımsız Merkez Bankası kurma zorunluluğu getirilerek bölgesel ekonomi bakımından özellikle para politikalarının siyasetten etkilenmesinin engellenmesi amaçlanmıştır. Tüm bu hedeflerin nihai amacı, uzun vadeli

<sup>14</sup> Benzer görüş için bkz. Ayhan Tekinsoy, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 2, 2007, s. 129.

<sup>15</sup> Türkiye’nin 2000’lerin başından itibaren bu kurumları vaad ettiği görülür. Örneğin 18 Aralık 2000 tarihli IMF Niyet Mektubu, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html>, (Erişim Tarihi: 02.06.2014). Mektubun 30. maddesinde Merkez Bankasının işlevsel bağımsızlığının geliştirilmesi, 36. maddesinde enerji ve 47. maddesinde bankacılık alanında bağımsız bir yapıya işaret edilmiştir.

plan yapılabilen istikrarlı ve seçimlerden ya da kısa vadeli politik çıkarılardan etkilenmeyecek ve devlet müdahalesinin azaltıldığı bir ekonomik sistemin kurulmasının sağlanmasıdır. Özellikle altyapı, bankacılık, telekomünikasyon, enerji gibi hizmetlerde devlet tekelinin ortadan kalkmasıyla birlikte ortaya çıkabilecek fiili tekeller ya da rekabeti imkansız hale getirecek durumların engellenmesi de yine taleplerden biridir ve bu bağlamda kapitalizmin bir dönüşümünden bahsetmek de mümkündür: Düzenleyici kapitalizm.<sup>16</sup>

Ekonomik kararların siyasi karar alma süreçlerinden arındırılması talebinin bir başka yönü de neoliberal politikaların uygulanması ile siyasetçilerin oy kaygıları arasındaki paradokstur. Bu paradoksla ifade edilen, her hükümet için neoliberal politikaların bu politikalarından olumsuz etkilenen başta orta sınıf olmak üzere çok sayıda kişinin oylarını kaybetme riskini içermesidir. Ekonomik kararları bu aktörlere devretmek hükümetler açısından ekonomik politikaların uygulanmasında siyasi sorumluluktan kaçınma anlamına gelmektedir; bu bakımdan düzenleyici kurumların seçilenlerin sorumluluğunu güçleştirilmesi nedeniyle bir hesap verilebilirlik sorununa ve demokrasi açığına yol açtığı ifade edilmektedir. Her ne karar bu kurumlar yoluyla siyasi olmayan bir teknokratlık türetilerek kararlarda demokrasiye değil, bilgiye ve uzmanlığa dayalı bir meşruluk iddiası varsa da bilginin kendisinin de politik bir zemine sahip olduğu gerçeği karşısında düzenleyici kurumların bu tür teknik bir meşruluğa sahip olduğunu kabul etmek de güçtür.<sup>17</sup> Bu nedenle bu kurumların kurulmasında merkezi idare için sorulan soru düzenleyici kurumlar için de sorulmaya başlanmıştır: Denetleyeni kim denetleyecek?<sup>18</sup>

Bu işlevleri yerine getirebilmesi için ilk kurulduklarında düzenleyici kurumlar, merkezi idarenin hiyerarşik ilişkileri içerisinde yer almayan ve idari bir kurum olarak örgütlense de genel anlamda yargısal işlevler dikkate alınarak yürütme ve sonra da yasamaya karşı bağımsız yapılar olarak düşünülmüştür. Bu nedenle de ilk kurulduğu ABD'de üst mahkemeler model

<sup>16</sup> Fabrizio Gilardi, "The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities", *Comparative European Politics*, 2007(5), s. 304.

<sup>17</sup> Martin Shapiro, "The problems of independent agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4(2), s. 287.

<sup>18</sup> Antonio Lordi makalesine bu cümlelerin Latinceyle başlar. Lordi, "Globalized World... and Separation of Powers: A New Role for the Independent Administrative Authorities", *Duquesne Law Review*, V. 47, 2009, s. 939-946.



alınarak kurulmuşlardır.<sup>19</sup> Ancak hem tarihsel gelişim, hem de kuruldukları ülkenin idari ve siyasi gelenekleriyle birlikte bu kurumlar farklılıklar gösterebilmiştir. Örneğin Almanya’da bu kurumların sayısı Anayasal dayanağı olan Merkez Bankası dahil üç iken, Fransa’da bu rakam 40’lı rakamlara ulaşmış ve idari yapıda son derece önemli bir hale gelmiştir. Britanya örneğinde ise sadece bu etken olmamakla birlikte bu kurumlar daha çok özelleştirmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup> Bu nedenle, düzenleyici kurumlara ilişkin yapılacak analizlerde ülkenin özgün hukuki ve siyasi altyapısı da dikkate alınmalıdır. İlerleyen bölümlerde Türkiye’de düzenleyici kurumların ne gibi ayırt edici unsurlar üzerinden tanımlanabileceği, kapsamı ve hukuki rejimi değerlendirilecektir.

### III. Düzenleyici Kurumların Anatomisi: Ayırt Edici Unsur Sorunu

Yukarıda değinilen ve uygulandığı bütün ülkelerde ortak bir payda olarak betimlenebilecek bu işlevler aynı zamanda bu kurumların yapısına ilişkin belli özellikleri de beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de düzenleyici kurumları tanımlamak için diğer kurumlardan ayrılan ne gibi ayırt edici unsurların yer aldığı kurumsal yapı, kullandığı yetiler ve işlevleri bakımından değerlendirilmelidir.

#### a. Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri

Düzenleyici kurumların örgütlenmesinde yine işlevleri nedeniyle en önemli özellik bu kurumların merkezi idareden özerkleşmesi ve karar organların bağımsız karar alabilmelerine yönelik güvenceler içeren bir kurumsal yapı oluşturulmasıdır. Bu nedenle örneğin Morrison farklı tanımlar yapılabilecekse bu kurumları yönetenlerin görevden alınmaması gibi bağımsızlığa ilişkin özelliklerle tanımlamıştır.<sup>21</sup> Türkiye’de idari teşkilatlanmada bu özerklikten bahsetmenin yolu genellikle ayrı tüzel kişilik tanınması şeklindeyse de örneğin Fransa’da bu kurumların ayrı tüzel kişiliği olmaması ve ayrıca Türkiye’de de hizmet yönünden yerinden yönetimlerin tamamının bu özelliğe sahip olması karşısında tek başına tüzel kişiliğin varlığı ayırt edici unsur olmak bakımından yeterli olmayacaktır.

<sup>19</sup> Verkuil, “Purposes...”, s. 263, 267.

<sup>20</sup> Hulya Eşki, “Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak”, Sayıştay Dergisi, S. 72, s. 67-84.

<sup>21</sup> Alan B. Morrison, “How independent are independent regulatory agencies?”, Duke Law Journal, V. 1988, s. 252.

Kurumsal yapıdaki bir diğer özellik, kurul-kurum tipi örgütlenme biçimidir. Özellikle etki edilmesini önleyebilmek bakımından tek kişi yönetimi değil, çok kişiden oluşan karar organları oluşturulmuştur. Bu şekilde bu kurumların verdiği kararların daha mutabakata dayalı, piyasa ihtiyaçlarını yansıtıcı, çoğulcu ve bu sayede daha adil, meşru ve doğru olacağı düşünülmüştür.<sup>22</sup> Türkiye bakımından tek başına bu kriter de yeterli olmayacaktır, çünkü idari teşkilatta YÖK, YSK ve HSYK ve daha pek çok örnekte olduğu gibi başka kurul tipi yapılar da görmek mümkündür. Bu bakımdan ayırt edici unsurun bahsedilen özerkliğin ve bağımsızlığın sağlanabilmesine ilişkin düzenlemelerde aranması gerekir. Bu kurumların siyasal etkiden arındırılabilmesi için kurumun yöneticilerinin/kurulun atanma ve görevden alınma biçimine ilişkin bir farklılaşmadan bahsedilebilir. Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de bu kurumlarda Kurul üyelerinin atanmasında nadiren meclisin, çoğunlukla yürütmenin yer aldığı, bununla birlikte kurul üyelerinin siyasal etkilerden uzaklaştırılmak için başta görevden alma sınırlamaları olmak üzere belli güvencelere sahip olduğu görülür.

#### **b. Düzenleyici Kurumların Yetkileri**

Bu kurumlara ilişkin bir başka tartışma da yetkilerine ilişkindir; bu kurumların klasik idari yapıya aykırı sayılabilecek ölçüde geniş yetkilere sahip olduğu iddia edilmiştir. Bu nedenle bu kurumlar “devlet içinde devletçik”<sup>23</sup>, “yavru Leviathan”<sup>24</sup> veya “idari teşkilatta adalar”<sup>25</sup> olarak nitelendirilebilmiş; bu kurumlar idare içerisinde yer alsa da yasama ve yargı benzeri yetkiler kullandıkları öne sürülmüştür. Bu nedenle bu kurumlardan bahsedilirken bazı yazarlarca düzenleme değil, regülasyon yetkilerinden ve mahkeme sıfatına sahip olmasalar da yargısal veya yarı-yargısal işlevlerden bahsedilmiştir.

---

<sup>22</sup> Verkuil, “Purposes...”, s. 260.

<sup>23</sup> Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, Danıştay Dergisi, S.100, Ankara, 1999, s. 3.

<sup>24</sup> Nagehan Talat Aslan, “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru” Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 59, 2010/2, s. 25-49.

<sup>25</sup> M. Zahid Sobacı, Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler, AÜHFD, C.55, S.2, 2006, s. 157-180.

Türkiye’de genel olarak bakıldığında bu kurumların kolluk faaliyeti yürüttüğü<sup>26</sup> ve kolluk faaliyetlerinde tipik olarak ve genellikle iç içe geçerek karşımıza çıkan düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerini kullandıklarını saptamak gerekir. Kolluk faaliyetlerinin ise kamu hizmetinden ayrı bir faaliyet alanı mı olduğu, yoksa bir kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gerektiği konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır.<sup>27</sup> İdarenin hizmet alanındaki rolünün azalmasına paralel olarak kamu hizmeti alanı daralırken kolluk alanı genişlemektedir<sup>28</sup> ve bu durum bu ilişkinin niteliğini daha da önemli hale getirmektedir. Ancak kamu düzeni, kamu yararının bir alt kavramı olarak nitelendirildiğinde<sup>29</sup> her ne kadar kullanılan kamu gücü ile hukuki rejimde farklılaşma olsa da Anayasanın da sadece kamu hizmetinden bahsetmesi karşısında kolluk faaliyetleri de kendine özgü nitelikleri olan bir kamu hizmeti olarak değerlendirilmek gerekir. Bu bağlamda, Duran’ın da ifade ettiği şekilde bu kurumların işlevi “İdari kamu hizmeti niteliği taşımakla birlikte, belirli bir edim sunmaya yönelik değildir; hukuki tasarruf olarak ortaya çıkarlar.”<sup>30</sup>

Düzenleyici kurumların bu kolluk faaliyetlerinin kapsamının yargısal veya yasama benzeri nitelikte olup olmadığının ise Türkiye özelinde tanınan yetkiler bakımından değerlendirilmesi gerekir. Yargısal niteliğe vurgu yapılan ülkelere bakıldığında bu kurumların uyumsuzluk çözme işlevine de sahip olduğu ve bu tür kararlarına karşı yargısal başvuru yolunun olmayabildiği görülmekteyse de Türkiye’deki düzenleyici kurumların işlemleri yargısal denetime tabi birer idari işlem niteliğindedir. Bununla

<sup>26</sup> Günay da bu kurumların bir tür hizmet kolluğu ya da özel idari kolluk sayılması gerektiğini belirtmektedir. Metin Günay, Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 1999, s. 61.

<sup>27</sup> Türk idare hukuku yazınında Duran bu iki işlevi açıkça ayrı değerlendirmekte ve bunun dışında kimi yazarlar da kolluğun kamu hizmeti olduğunu belirtse de Günay, Tan ve Gözübüyük gibi yazarlar genel olarak idarenin işlevleri başlığı altında kolluk ve kamu hizmeti ayrı kategoriler olarak ele alınmaktadır. Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 244 vd. Buna ayrık bir değerlendirmeyle Kıratlı “Koruyucu İdari Hizmetler” başlığı altında kolluğu ifade eder şekilde zabıta, savunma ile sağlık, tabii afetlere ilişkin hizmetler ve milli servetlerin korunmasına ilişkin hizmetleri incelemiştir. Bu anlamda da tipik kamu hizmeti-kolluk ayırımından farklı bir sınıflandırma yapmaktadır. Kıratlı, Koruyucu İdari Hizmetler, Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1973.

<sup>28</sup> Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 72 vd.

<sup>29</sup> Bununla birlikte kimi durumlarda bu kavramların aynı anlamda kullanılabildiği de görülmektedir. Bu yönde görüşler hakkında bkz. Okay Tekinsoy, Kamu Düzeni, s. 26.

<sup>30</sup> Duran, “Türkiye’de Bağımsız...”, s. 5

birlikte, yaptırım uygulama yetkileri nedeniyle “yarı yargısal” ya da “yargısal benzeri” usuller izledikleri ve geleneksel idare anlayışının dışına çıktıkları da savunulmaktadır.<sup>31</sup> Bu kurumların yargısal işlev yerine getirdiğinin bir göstergesi olarak bu kurumlar tarafından verilen kararların AİHM tarafından adil yargılanma hakkı kapsamında görülmesi gösterilmektedir.<sup>32</sup> Ancak sadece düzenleyici kurumların işlemleri değil, idari yaptırım kararlarının tamamı bakımından ceza hukukunun ve adil yargılanmaya ilişkin ilkelerin benzer şekilde uygulanması gerekliliği<sup>33</sup> karşısında bu görüşe katılmak mümkün değildir. Bazı düzenleyici kurumlar bakımından tarafları uzlaştırma/uyuşmazlık çözme işlevinin varlığı da bu kurumların yargısal nitelikli olduğunun göstergesi değildir. Bunun en önemli nedeni bu işlemlere karşı yargısal yolların açık olmasıdır. İkinci olarak yeni bir eğilim olan alternatif uyuşmazlık çözme araçlarının yaygınlaşması ve idarelerin sadece kendilerinin taraf olduğu uyuşmazlıklar değil, aynı zamanda yurttaşlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde aktif rol oynayabilmektedir.<sup>34</sup> Bu bakımdan, Türkiye örneğinde düzenleyici kurumların başka ülkelere benzer şekilde yarı-yargısal nitelikli yetkilerinden bahsetmek güçtür.

Türkiye’de düzenleyici kurumların işlemlerinin yargısal denetiminin diğer kurumların işlemlerinden farklı olması şeklinde bir eğilim görülmüşse de bu eğilim daha sonra ortadan kalkmıştır. Bu kurumlarının işlemlerinin Danıştay tarafından denetlenmesinden vazgeçilmesi ve örneğin BDDK’nın işlemleri hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin güçleştirilmesinin iptal edilmesi örneklerinde bu durum görülebilir.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Tekinsoy, “Bağımsız İdari...”, s. 121.

<sup>32</sup> Ulusoy, Bağımsız İdari..., s. 40 vd; Meltem Kutlu Gürsel, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, Danıştay 137. Yıl Sempozyumu, Ankara, 2005, s. 69.

<sup>33</sup> Bir benzerlikten bahsetmek daha doğru olacaktır, çünkü örneğin yasallık ilkesi bakımından idari yaptırımlarda cezaların yasallığı daha katı biçimde uygulanırken suçlar bakımından aynı şekilde uygulanmayabilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Ulusoy, İdari Yaptırımlar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.

<sup>34</sup> Bunun yeni bir örneği 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 24. Maddesi hükmü ile Sağlık Bakanlığı da malpraktis uygulamaları nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkları ilam niteliği taşıyacak şekilde uzlaştırma işlevine sahip olmasıdır.

<sup>35</sup> Örneğin BDDK kararlarının yürütmesinin durdurulması kararı verilmesini güçleştiren Bankacılık Kanunu 105/III maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. AYM 22.2.2006, E. 2006/20, K. 2006/25, RG. 10.01.2007/26399.

Gelinen noktada işlemlerinin yargısal denetimi de diğer idari makamlarınkiyle aynıdır.<sup>36</sup>

Düzenleyici kurumlara ilişkin bir başka iddia da bu kurumların diğer idari makamlara göre daha geniş düzenleme yetkilerine sahip olduğu yönündedir.<sup>37</sup> Hatta bu kurumların adeta genel ve asli bir düzenleme yetkilerinin bulunduğu<sup>38</sup> veya hem hukuki, hem ekonomik konularda düzenleme yetkisini içerdiği<sup>39</sup> savunulmuştur. Gerçekten de ABD ve bazı AB ülkeleri örneğinde bu kurumlara verilen yetkilerin diğer kurumlardan farklılaşabildiği görülmektedir. Bu nedenle bu kurumların kullandığı düzenleme yetkilerinin düzenleyici kurumlara özgü niteliğine ve piyasanın devlet tarafından düzenlenmesi anlamına vurgu yapmak üzere düzenleme terimi yerine regülasyon şeklinde kullanıldığı da olmuştur.<sup>40</sup> Hatta bu nedenle bu kurumların ayırt edici özelliğinin bu düzenleme işlevindeki farklılaşma olduğu ileri sürülmüştür.<sup>41</sup>

Bununla birlikte, bu kurumların düzenleme yetkilerinin Türkiye özelinde gerçekten farklı olup olmadığı değerlendirilmelidir. Bu kurumlarla ilgili en önemli ilk düzenleme sayılabilecek ABD'deki 1946 tarihli İdari Usul Yasası idarelerin düzenleme yetkisi konusunda özel hükümler içerdiği gibi bazı düzenleyici kurumlara özgü düzenleme yetkisi doğrudan meclisçe tanınabilmektedir.<sup>42</sup> Yine model olarak görülen Fransız idare hukukunda düzenleme yetkisinin kapsam ve içeriği ile Türkiye'deki arasında da önemli

<sup>36</sup> Her ne kadar eserin yazıldığı tarihte henüz yeterli içtihat olmadığı belirtilse de aynı yönde görüş için bkz. Ulusoy, *Bağımsız İdari...*, s. 49; Yıldırım, "Bağımsız İdari...", s. 206.

<sup>37</sup> Bu yönde bkz. Ümit Sönmez, *Piyasanın İdaresi, İletişim yayınları*, Ankara, 2011, s. 190.

<sup>38</sup> Celal Erkut, "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", *Bağımsız İdari Otoriteler içinde*, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul 1998, s.84.

<sup>39</sup> Talat Aslan, "Yönetimin Yeni...", s. 34. Ancak kanımızca hukuk normlarının tamamının zaten belli bir konuda olması nedeniyle bu iddiaya katılmak mümkün olmadığı gibi ekonomik konularda düzenlemeler yapan merkezi idarelerin varlığı karşısında da katılmak güçtür.

<sup>40</sup> Taner Ayanoglu, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği", *İÜHFM, C. LXV, S. 1*, s. 40; Ulusoy, *Bağımsız İdari...*, s. 21-31.

<sup>41</sup> Ayanoglu, "Düzenleyici ve...", s. 48. Benzer şekilde Atay da kural koyma işlevinin bu kurumları diğer kamu tüzel kişilerinden ayırt eden unsur olduğunu belirtmiştir: Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 10, S. 1-2*, s. 297.

<sup>42</sup> Dominique Custos, "The Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies", *The American Journal of Comparative Law, V. 54*, s. 618 vd.

farklılıklar bulunmaktadır.<sup>43</sup> Türkiye'de kanuna uygunluk ve kanuna dayanma koşullarına bağlı ve tali bir yetki olarak tanımlanan düzenleme yetkisi kanunda hiç düzenlenmemiş bir konuyu düzenlemeyi içermediği gibi yasama yetkisinin meclis dışında bir kuruma devredilmesi yasağı da Anayasanın 7. maddesinin gereğidir. Bunun dışında, Anayasanın 123. maddesinde yer alan idarenin yasallığı ile 13. maddesine göre temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği yönündeki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, *bu kurumların düzenleme yetkisinin anayasal sınırlarının diğer idari makamlarla aynı olduğu ve bahsedilen piyasa düzenleme işlevinin bu sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla düzenleyici işlemler yapmaktan geçtiği görülür.*<sup>44</sup> Bu bakımdan düzenleyici kurumların düzenleme yetkisinin diğer kurumlardan ayrıştığını söylemek mümkün olmadığı gibi kanunlarla düzenleyici kurumlara bunu aşacak nitelikte düzenleme yetkisi verilmesi de yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olacaktır.<sup>45</sup> Anayasa Mahkemesi de TAPDK'nın kendi hizmet birimlerini kendi düzenleyici işlemiyle düzenlemesine ilişkin yasa hükmünü Anayasanın 7., 123. ve 128. Maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.<sup>46</sup> Aynı kararda TAPDK'ye yasayla verilen düzenleme yetkisine ilişkin hüküm iptal edilmemiş; Kurumun yasaya uygun olmak koşuluyla düzenleme yapabileceği vurgulanmıştır.<sup>47</sup> Aynı başvuruda kurulun yetkilerinin geniş olduğu ve "hükümet yoluyla müdahaleci bir ekonomiye vücut vereceği" iddia edilmişse de mahkeme, sosyal devlette bu tür müdahalelerin mümkün olduğuna ve yargı denetimi yolunun da açık olduğuna dayanarak ve devlete yüklenen görevler vurgusuyla 5., 48. ve 166. ve 167. maddelere atıfla iptal talebini reddetmiştir. Mahkemenin bu yorumunun bu kurumların hedeflediği iddia edilen ekonomik amaçlarla zıtlık gösterdiği de dikkat çekicidir. Bu bağlamda, genel anlamda kurumlar arasında düzenleme yetkisi bakımından

<sup>43</sup> Bu konuda bkz. Burak Öztürk, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

<sup>44</sup> Benzer görüş için bkz. Ayanoğlu, "Düzenleyici ve...", s. 55.

<sup>45</sup> Danıştay da örneğin SPK'nın bir işlemini denetlediği kararında bu duruma vurgu yapmıştır: Danıştay 10. Daire, .11.1998, E. 1996/9498, K. 1992/5507, (aktaran) Tan, "Bağımsız İdari...", s. 27; Ayanoğlu, "Düzenleyici ve...", s. 60.

<sup>46</sup> AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K.2003/100, RG: 11.08.2004/25550.

<sup>47</sup> Kararın bu kısmı, kanunun verdiği düzenleme yetkisinin gerekli çerçeveyi çizmediği ve bu nedenle yasama yetkisinin devredilmezliğine ve Anayasa Mahkemesinin bu konuda önceki içtihadına da aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Ayanoğlu, "Düzenleyici ve...", s. 69 vd.

farklar bulunabilmekteyse de düzenleyici kurumların düzenleme yetkisinin idari teşkilatta yer alan diğer kurumlardan daha geniş olduğunu söylemek güçtür.<sup>48</sup>

### c. Düzenleyici Kurumların İşlevleri

Bu kurumlar kurumsal özerklik ve karar organlarının bağımsızlığı gibi belli karakteristik özelliklerle tanımlanabilecekse de bu yapısal özellikler bu kurumların işlevinden kaynaklanmaktadır. Farklı idari düzenleme ve geleneklere sahip ülkelerde farklı biçimlerde kurulmasına rağmen ortak bir kavram olarak kullanılabilmesinde de bu işlevler rol oynamıştır. Bu nedenle düzenleyici kurumlar sadece yapısal özellikleri üzerinden tanımlanamayacaktır. İşlevlerinin ayırt edici unsurunun ne olduğu konusunda ise farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Bunlardan birincisi, bu kurumların doğrudan bir kamu hizmetinin sunulmasına yani bir edime yönelmeyip kamusal niteliği baskın gelen faaliyetleri düzenleyici-denetleyici işlevi olmasıdır. Kolluk işlevi de nihayetinde bir kamu hizmeti olduğundan ayırt edici bir unsur olmadığı gibi mesela yerinden yönetimler içerisinde - YÖK örneğinde olduğu gibi- sadece kolluk faaliyeti yürüten kurum ve kuruluşlar da bulunmaktadır.

Duran, bu kurumların “bireylerin kişilik ve özel hayatları ve ekonomik çıkar ve özgürlükleriyle toplulukların siyasi hak ve özgürlüklerine ilişkin konulara idarenin ve güç odaklarının müdahalelerini ve ihlallerini önlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak” işlevlerinden bahseder.<sup>49</sup> Bu kurumların ortaya çıkışının teknolojik konularda uzmanlaşma gereği ve insan hak ve özgürlüklerinin daha etkin korunması gibi ihtiyaçları karşıladığı<sup>50</sup> veya sosyal hayatın hassas alanlarına ilişkin yapılacak düzenlemeleri içerdiği<sup>51</sup> de ifade edilmiştir. Oysa merkezi idare içerisinde de uzmanlaşan veya hak ve özgürlükleri etkin biçimde koruyan mekanizmalar kurulabilmektedir. Benzer şekilde sosyal hayatın hassas alanlarının ne olduğu ya da sadece bu kurumların faaliyetlerinden mi oluştuğu gibi sorular bu tür işlevleri bu kurumlara özgü olmaktan çıkaracaktır.

<sup>48</sup> Bu konuda çeşitli örneklere ileride ayrıntılı olarak değinilecektir.

<sup>49</sup> Duran, “Bağımsız idari...”, s. 5.

<sup>50</sup> Sedat Çal, “Bağımsız İdari Otorite olarak Enerji Piyasası Kurulu”, Ankara Barosu Dergisi, 2001/3, s. 95.

<sup>51</sup> Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 487.

Bu nedenle, düzenleyici kurumların tanımlanmasında neo-liberal bir talep olan ekonomik karar alma süreçlerinin siyasi alanın dışına çıkarılması veya daha genel anlamda merkezi idarenin etkisinden uzaklaştırılmak istenen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevinin gerçekleştirilmesi hedefi esas alınmalı ve düzenleyici kurumlar bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için diğer kurumlara göre daha özerk ve bağımsız olma nitelikleriyle tanımlanmalıdır. Bu bakımdan, bir kurumun düzenleyici kurum sayılabilmesi için bu işlevleri yerine getirebilmek için birden çok kişinin karar organında yer alması, o alanla ilgili uzman kişilerden seçilen bu üyelerin belli bir süre için atanması ve bu süre içerisinde çok sınırlı nedenler hariç olmak üzere görevden alınmaması gerekir. Bu koşullar aynı zamanda merkezi idarenin hiyerarşisinden arındırılan bu kurumların kararlarının denetiminin sınırlı olması gereğini de beraberinde getirir. Yani, düzenleyici kurumlar konusundaki kriter, hem yapı hem işlev üzerinden olmak gerekir.

#### **IV. Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar**

Türkiye’de idari teşkilatlanmada son yıllarda yaşanan hızlı değişimle birlikte düzenleyici kurumlara ilişkin farklı sorular sormak gerekmiştir. Son yıllarda merkezi idareye ilişkin hemen bütün teşkilat kanunlarının değişmesinin yanı sıra 2000’lerde çok sayıda yeni kamu kurumu kurulması karşısında idari teşkilattaki bu dönüşümden düzenleyici kurumların etkilenip etkilenmediğinden de bahsetmek gerekir.

Bu değerlendirmeyi yapabilmek adına bir başlangıç noktası olarak Türkiye’de hangi kurumların bu kapsamda olduğunun saptanması başta kolay görünen ama biraz ilerlendiğinde giderek güçleşen bir sorundur ve aynı zamanda yukarıda bahsedilen ayırt edici unsurun ne olduğuyula ilişkilidir. Farklı ayırt edici unsurlar kabul edilerek çeşitli yazarlarca farklı listeler yapılabilmiş veya mevzuattaki değişiklikler doğrultusunda listeler değişebilmiştir. Bu nedenle biraz uzun bir değerlendirme göze alınarak bu kapsamda olabileceği düşünülen kurumlar tek tek ele alınmıştır. Bu değerlendirme yapılırken bir kurumun düzenleyici kurum kapsamında sayılabilmesi için kurumun işlevleri ile işlevsel bağımsızlığı sağlayabilecek nitelikte yapısal düzenlemelerin varlığı birlikte aranmıştır. Her ne kadar Türk idare hukukunda bu yapısal düzenlemenin öncelikle ayrı tüzel kişilik olması gerektiği düşünülebilecekse esas kriter kendi başına ve herhangi bir baskı veya emir altında olmaksızın karar alma kabiliyeti, yani hiyerarşi içinde



bulunmadan hareket edebilme olanaklarına sahip olma kriteri esas alınmalıdır. Bu kapsamda karşımıza çıkan kavram özerklik olmakla birlikte her özerk olduğu belirtilen her kurum bu kapsamda kabul edilmemelidir. Akademik özgürlükle ilişkili olarak ayrı kamu tüzel kişiliği verilen üniversiteler ile konuları itibariyle merkezi idareden ayrıştırılmak istenen TÜBİTAK, TÜBA ve YÖK örneği<sup>52</sup> gibi pek çok örneğin dışında son zamanlarda kurulan ve kanunlarında idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilen Mesleki Yeterlilik Kurumu<sup>53</sup>, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu<sup>54</sup>, Türk Akreditasyon Kurumu<sup>55</sup>, Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı<sup>56</sup>, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü<sup>57</sup> gibi kurumlar ile ayrı kamu tüzel kişiliği olmamakla birlikte teknik ve bilimsel özerkliği tanınan Türkiye İstatistik Kurumu<sup>58</sup> düzenleyici kurum kapsamında değildir. Bunlar içerisinde hem işlevleri, hem Kurul tipi yapılanma bakımından benzer bir örnek YÖK olmakla birlikte başkan dahil üyelerinin görevden alınmak konusunda herhangi bir güvencesi olmaması ve disiplin soruşturmasına tabi tutulabilmeleri bakımından düzenleyici kurum niteliğinde sayılmayacağı gibi her ne kadar başkanının görevden alınma yasağı<sup>59</sup> olsa da özgün bir kamu hizmeti işlevi bakımından farklı olan ÖSYM de düzenleyici kurum kapsamında kabul edilemeyecektir. Bu

<sup>52</sup> YÖK'ün düzenleyici kurum sayılmayacağı hakkında bkz. Yıldırım, ““Bağımsız İdari...””, s. 201.

<sup>53</sup> Kurum, Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Kanun Numarası : 5544, Kabul Tarihi : 21/9/2006, R.G Tarih : 7.10.2006/26312. Kurum merkezi ve yerinden yönetim içerisindeki farklı kurumların temsilcilerinden oluşan karma yapıda bir kurul tarafından yönetilir.

<sup>54</sup> Kurum, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kanun Numarası : 5648, Kabul Tarihi : 4.5.2007, R.G: 18.5.2007/26526. Kurum Başkanının etkin olduğu bir yapıdır ve başkan güvenceye sahip değildir.

<sup>55</sup> Kurum, Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kanun Numarası : 4457, Kabul Tarihi : 27.10.1999, R.G. 4.11.1999/23866

<sup>56</sup> Ajans, Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kanun Numarası : 5523, Kabul Tarihi : 21.6.2006, R.G. 4.7.2006/26218. Ajans daha çok bağlayıcı olmayan kararlar almakla birlikte Danışma Kurulunda Başbakanın da yer alması farklı bir özelliği olarak dikkat çeker.

<sup>57</sup> Enstitü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Kanun Numarası : 4865, Kabul Tarihi : 4.6.2003, R.G. 18.6.2003/25142

<sup>58</sup> Türkiye İstatistik Kanunu, madde 17. Kanun Numarası: 5429, Kabul Tarihi: 10.11.2005, R.G. Tarih: 18.11.2005/25997.

<sup>59</sup> Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, 4. Madde, Kanun Numarası : 6114, Kabul Tarihi : 17/2/2011, R.G. 3.3.2011/27863.

bakımdan, yukarıda da değinildiği üzere, düzenleyici kurumların yapısal olarak değerlendirmesinde salt özerklik değil, kurul tipi yapılanma, kurul üyelerinin belirli bir süre için atanması, görevden alınmaması, emir ve talimat verilememesi, disiplin soruşturmasına tabi tutulamaması gibi özellikler aranmıştır.

Her ne kadar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (III) no.lu cetvelde düzenleyici-denetleyici kurum başlığı altında başta on bir kurumu kapsayan ve daha sonra dokuza düşen bir liste<sup>60</sup> yapılmışsa da kanımızca bu liste bütçelendirme ve mali denetim bakımından yapılan bir liste olup mali işleyiş düzenleyici kurum olma vasfı bakımından yeterli ve tek kriter değildir. Örneğin genellikle düzenleyici kurum kapsamında değerlendirilen TMSF, zaten bir fon olması ve esas işlevinin varlık tasfiyesi olması nedeniyle muhasebelendirme sistemi farklı olduğundan 5018 sayılı Kanundaki listeden çıkarılmışsa da düzenleyici kurum vasfını korumaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada bu liste de esas alınmamıştır.

Bu konuda biraz daha eski tarihli çalışmalara bakıldığında bu listenin iyice farklılaştığı görülür. Örneğin Duran Diyanet İşleri, Sahil Güvenlik, İstatistik Enstitüsü, Tüketici Konseyi gibi yapıların ayrı tüzel kişiliği olmasa dahi işlevleri itibariyle düzenleyici kurum sayılabileceğini belirtmiştir.<sup>61</sup> Buna karşılık bu kuruluşlar karar alma ve işlevsel anlamda bağımsızlık güvencelerine sahip olmadıklarından ve düzenleyici kurumların işlevleriyle benzeşmediğinden çalışmada düzenleyici kurum sayılmamıştır.

Yine farklı bazı özellikleri olmakla birlikte 1994 yılında ayrı tüzel kişiliğe sahip ve o dönemdeki adıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan ve 2003'te 5000 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen, fikri ve sınai hakların korunması bakımından en yetkili kurum olan Türk Patent Enstitüsünü (TPE) de düzenleyici kurum olarak kabul edenler vardır.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Kanundaki liste şu şekildedir: (1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, (2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, (3) Sermaye Piyasası Kurulu, (4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (6) Kamu İhale Kurumu, (7) Rekabet Kurumu, (8) Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, (9) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. Bu listede daha önce yer alan Şeker Kurumu ile TMSF bu listeden daha sonra çıkarılmıştır.

<sup>61</sup> Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C. 30, S. 1, 1997, s. 4.

<sup>62</sup> Ulusoy, Bağımsız İdari..., s. 58. Bu eser yazıldıktan sonra kabul edilerek 19.11.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5000 sayılı Kanunda eski düzenlemede yer alan görevden alınmama hükmü yer almadığından TPE bu kapsamda değerlendirilmemektedir.

Enstitüde bir başkanlık ve yönetim kurulunun idaresi öngörülürmüştü de Yönetim Kurulu üyeleri konuyla ilgili Bakanlıklardan gelen temsilcilerden oluşur ve bu bakımdan herhangi bir güvence veya hiyerarşi ilişkisinden kopmayı içermediğinden düzenleyici kurum olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.<sup>63</sup>

Bazı yazarlar Türkiye’de ilk düzenleyici kurumun 1959 yılında kurulmuş olan Sigorta Murakabe Kurulu<sup>64</sup> veya 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu olduğunu<sup>65</sup> belirtmişlerdir. Her ne kadar bu konudaki çalışmalarda sayılmayan bir örnek olsa da Türkiye’de ilk kurulan düzenleyici kurum Merkez Bankası olarak kabul edilmelidir.<sup>66</sup>

Dünyada da yaygın bir uygulama olan Merkez Bankalarının düzenleyici kurumların öncüsü olduğu ve bu kurumlar kurulurken Merkez Bankalarının model alındığı belirtilmektedir.<sup>67</sup> Para politikasının siyasi etkiden arındırılması işlevinin bariz bir örneği olan ve Osmanlı İmparatorluğunda yapılandırılmaya başlanan Merkez Bankası, Cumhuriyet döneminde 11 Haziran 1930 tarihli 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile kurulmuş, daha sonra 1970 yılında kabul edilen ve hala yürürlükte olan 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunuyla düzenlenmiştir. Merkez Bankası, bir anonim şirket statüsündedir ve kanunda açıkça düzenleme bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. İdari teşkilatta özgün bir model sayılabilecek Banka, kamu gücü kullanma ve idari işlem yapma yetkisiyle donatılmıştır. Merkez Bankası Kanununun görevlere ilişkin 4. maddesine göre Banka, “kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye” görevli ve yetkilidir. Görev alanının ülkenin

<sup>63</sup> 5000 sayılı Kanunun 5. Maddesi: “Yönetim Kurulu, Enstitünün en yüksek düzeyde yönetim ve karar organıdır. Yönetim Kurulu; Adalet Bakanlığı ile Maliye Bakanlığında birer üye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının belirleyeceği üç üye, Enstitü Başkanı ve bir Başkan Yardımcısı olmak üzere yedi üyeden oluşur.”

<sup>64</sup> Azrak, “Dünyada ve...”, s. 22.

<sup>65</sup> Talat Aslan, “Yönetimin Yeni...”, s. 36; Sezen, Türk Kamu..., 109.

<sup>66</sup> Merkez Bankaları apolitikleştirilen ekonomik alanın ilk örneği olarak değerlendirilmektedir. Bkz. Sonay Bayramoğlu, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 172 vd.

<sup>67</sup> Jordana ve Levi-Faur’dan aktaran Gilardi, “Same but...”, s. 306.

para politikasıyla ilgili de olduğu dikkate alındığında bahsedilen bu görevlerin düzenleyici kurumlara paralel bir işleve sahip olduğu söylenebilir. Bunun dışında, yine aynı maddede Bankanın bu görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği belirtilmiş ve başta başkan olmak üzere kurum personelinin güvencelerine de yer verilmiştir.

Bankanın idari yapısı diğer düzenleyici kurumlara benzer şekilde bir başkanlık ve adı kurul olmamakla birlikte kurulla benzerlik gösteren bir banka meclisinden oluşur. Başkan Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıl için atanır ve yeniden atanması mümkündür. (md.25) Başkanın görevden alınması konusunda Kanununun 28. maddesinde diğer kurumlara benzer bir güvenceyle ancak kanundaki yasaklara uymaması ve kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkânsız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden alınabileceği düzenlenmiştir. Banka meclisi, Başkan ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden kurulur ve bu üyelerin aylıkları ile tazminatları Bakanlar Kurulunca tespit edilir. 20. maddeye göre Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır ve yeniden seçilebilirler. Banka Genel kurulunca seçildiği için banka meclisinin görevden alınmasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Merkez Bankasının denetimi konusu belli aralıklarla Türkiye'de gündem konusu olmuştur. Bu konuda yaşanan en önemli gelişme, bankanın mali denetimi konusunda yaşanan bir sorun sonucunda Kanunda 2001 yılında değişiklik yapılarak Başbakanın, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebileceği ve bu konulardaki her türlü bilgiyi Bankadan isteyebileceği, başkanın Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunacağı, banka faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa da Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceği düzenlenmiştir. Bu şekilde banka, esas olarak Başbakanla ama aynı zamanda meclisle ilişkilendirilmiştir.

Merkez Bankasını idari teşkilattaki diğer kurumlardan ayıran en önemli özellik kanunla kurulan bir anonim şirket vasfına sahip olmasıdır.<sup>68</sup> Bu

<sup>68</sup> Bu çalışmanın sınırlarını aşmakla birlikte Merkez Bankasının anonim şirket olarak ve aynı zamanda kamu gücü kullanan bir makam olarak erken tarihlerde kurulması devlet tüzel kişiliği ile şirket tüzel kişiliği arasında tarihsel olarak kurulabilecek ilişki bakımından ilginç bir örnektir. Bu ilişki hakkında bkz. Mark Neocleous, Devleti Tahayyül Etmek, Notabene yayınları, Ankara, 2014, s. 133 vd.

anlamda kamu tüzelkişiliği açıkça düzenlenmediği gibi 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 2/3. Maddesinde bankanın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı ve KİT'lerin denetim usulüne tabi olmadığı belirtilmiş; benzer şekilde 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede de istisna hükmünde yer almıştır. Bu bağlamda, KİT de sayılmayan bir şirket olan Merkez Bankasının idari teşkilat içerisinde nerede konumlandırılabilceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Doğrudan kamu tüzelkişiliği tanınmamakla birlikte son derece önemli kamu gücü yetki ve ayrıcalıkları kullanan Bankanın kendine özgü bir kamu kurumu olarak nitelendirilmesi gerekecektir. Danıştay da bir kararında<sup>69</sup> Bankanın statüsünü değerlendirmiş ve Başbakanlığın ilişkili kuruluşu niteliğinde bir kamu kurumu olduğuna karar vermiştir.

Son dönemlerde konuyla ilgili çalışmalarda şu kurumların düzenleyici kurum olarak kabul edildiği görülür: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (EPDK), Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurulu (KİK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK).<sup>70</sup> Gerçekten de bu kurumların/kurulların tamamı aşağıda da değinileceği üzere ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin yanısıra bağımsız karar alabilmelerini sağlayacak güvencelere sahiptir. Bunun dışında, her ne kadar Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu her listede yer almasa da benzer özelliklerin tamamını içerdiğinden düzenleyici kurum olarak kabul edilmelidir.<sup>71</sup>

5018 sayılı Kanundaki listede yer alan ve daha sonra listeden çıkarılan Şeker Kurumu bazı çalışmalarda düzenleyici kurum olarak kabul edilmekle birlikte bu çalışma kapsamında bir düzenleyici kurum olarak

<sup>69</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 15.06.2006, E. 2005/1846, K. 2006/746, KİBB.

<sup>70</sup> 2004 yılında hazırlanan Düzenleyici-Denetleyici Kurumlar hakkında kanun taslağında da bu kapsamı içerecek şekilde hazırlanmıştır. Ancak bu taslağın 2004 sonrası kurulan kurumları (Kamu Gözetimi Kurumu ve Biyogüvenlik Kurulu gibi) içermediği de dikkate alınmalıdır.

<sup>71</sup> Ulusoy, bu kurumun tam bir bağımsız idari otorite olmasa bile bağımsız idari otorite benzeri olarak nitelendirilebileceği görüşündedir (Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, s. 66).

değerlendirilmemiştir. Şeker Kanununun 9. Maddesinde düzenlenen kurum kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte diğerlerinden farklı olarak karar organı olan Şeker Kurulu bakımından bağımsızlığa ilişkin unsurlar Kanunda yer almadığı gibi kurulun oluşumu da farklı niteliklere sahiptir. Kurulun yedi üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile şeker üreten sermayesi kamuya ait şirket ile Türkiye'in en büyük iki şirket ve şeker kooperatiflerini temsil eden üyelerden oluşur ve Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Beş yıl için atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrıldıklarında üyelikleri sona ereceği gibi maddede başka nedenlerle de üyeliklerinin sona erebileceği belirtilmiştir. Bu bakımdan, Şeker Kurulu üyelerinin görevden alınmaları bakımından bir güvenceden bahsedilemeyeceği gibi, esas olarak şeker piyasasındaki tarifelerin belirlenmesi işleviyle piyasanın önemli aktörlerinin görüşlerinin kararlara yansıtılabileceği özgün bir yapı olarak değerlendirilmelidir.<sup>72</sup>

Son yıllarda çok sayıda kurumun kurulmasıyla bu kurumların düzenleyici kurum kapsamında olup olmadığı ve idari teşkilata nasıl etki ettiği de değerlendirilmelidir. Bunların özgün bir örneği Biyogüvenlik Kuruludur. 18.3.2010 tarihinde kabul edilen 5977 numaralı yasayla kurulan Kurul ayrı bir tüzelkişiliğe sahip olmayıp Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı ve Bakanlığın sekretaryasını yürüttüğü bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan, Türkiye'de düzenleyici kurumlara ilişkin ayrı tüzel kişilik özelliğini taşımamaktadır. Kanunun 9/2. maddesinde Kurulun çeşitli bakanlıklar tarafından seçilen üyelerden oluşması ilk bakışta TPE benzeri bir yapı izlenimi verse de üyeliğin belli koşulları gerektirmesi ama daha önemlisi görevden alınamama ve bağımsızlığa ilişkin unsurlar ile genetiği dönüştürülmüş organizmalar (GDO) bakımından gıda güvenliği konusunda son derece etkili olan işlevlerine bakıldığında düzenleyici kurumlara yakınlık gösterdiği görülür ve özgün bir model olmakla birlikte bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Yine yakın tarihlerde kurulan, belli bağımsızlık unsurlarını içeren ve ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip, Başbakanlıkla ilişkilendirilmiş İnsan Hakları

---

<sup>72</sup> Özel Güvenlik Komisyonu ve Büyükşehir belediyelerinde AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi) örneklerinde de benzer bir eğilim görmek mümkündür. Bu eğilim her kadar katılımcı bir idari uygulama gibi görünse de kimin katıldığı ve temsil edildiği özellikle katılımda eşitliğin sağlanması ve kamu kurumunda oy kullanan özel kişilerin katılma olanağı tanımayanlar üzerinde ne gibi bir etki doğuracağı son derece önemli sorunlardır.

Kurumu ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılında kurulmuşlarsa da iki kurum da düzenleyici kurumlardan farklı niteliklere sahiptir.<sup>73</sup> Her ne kadar Fransa ve Kanada gibi bazı ülkelerdeki benzer kurumlar düzenleyici kurum olarak kabul edilmekteyse de Türkiye’de bu kurumlar esas olarak danışma, rapor hazırlama, tavsiye kararı gibi bağlayıcı ve icrai olmayan yetkiler kullandığından ve idarenin daha iyi işlemesi ile insan haklarının korunmasına yardımcı olmak gibi bir işleve hizmet ettiğinden yetki ve işlevlerindeki farklılaşma nedeniyle düzenleyici kurumlar kapsamında değerlendirilmemelidir.<sup>74</sup>

1961 yılında 298 sayılı Kanunla<sup>75</sup> kurulan Yüksek Seçim Kurulu’nun (YSK) niteliği anayasa ve idare hukukunda tartışmalı olagelmiştir. Konumuz bakımından da siyasal/partizan uygulamalardan en fazla uzak tutulmak istenen bu Kurulun düzenleyici kurum kapsamında olup olmadığı da değerlendirilmelidir. Her ne kadar yargı mensuplarından oluşsa ve yargısal nitelikli olsa da Anayasa Mahkemesi tarafından mahkeme de sayılmayan Yüksek Seçim Kurulu ayrı bir tüzelkişiliği olmaksızın seçim idaresinin en üst organı olarak görev yapmaktadır. Kurul seçim kütükleri, seçim araçlarının hazırlanması ve denetimi, görevlilerin ve diğer kurumların görevlendirilmesi, seçimle ilgili uyuşmazlıkların kesin olarak sonuca bağlanması olmak üzere idari ve yargısal nitelikli görevlere sahiptir. İlgili Kanunda Kurul üyelerinin bağımsızlığına ya da güvenceliğine ilişkin bir hüküm olmamakla beraber kurulun bağımsızlığı üyelerin tamamının yargıçların oluşmasıyla sağlanmaktadır. Benzer şekilde yargı idaresi işleviyle HSYK da yine yargı bağımsızlığını sağlamak üzere kurulmuş ve hem yapısal, hem işlevsel anlamda farkı bir kurum olduğundan bu iki kurulun düzenleyici kurumlara benzer herhangi bir yanı olmadığını belirtmek gerekir.

<sup>73</sup> Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu’nu bu kapsamda görenler de vardır. Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 194. Benzer şekilde Müslüm Akıncı da çalışmasında bu iki kurumu paralel kavramlar olarak kullanmıştır. Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari...*, 1999.

<sup>74</sup> Bununla birlikte, Kurumun kurulmasından ve düzenleyici kurumların yaygınlaşmasından önce sayılabilecek tarihlerde kamu denetçiliği ile düzenleyici kurumları yasama, yürütme ve yargı işlevinin kesişme noktasında ve bu anlamda benzer bir işleve sahip gören çalışmalar da mevcuttur. Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari...*, s. 375.

<sup>75</sup> Seçimlerin Temel Hükümleri ve Semen Kütükleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 26.4.1961, RG tarihi: 2.5.1961/10796.

Her ne kadar kurulma tarihlerine<sup>76</sup> göre bir sınıflandırma yapmak mümkünse de bu çalışmada belirlenen kriterler çerçevesinde düzenleyici kurum olarak kabul edilen on iki kurum işlevleri doğrultusunda üçe ayrılarak incelenebilecektir. Birinci kategori, makro düzeyde para politikası ve/veya mali politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına yönelenlerdir. Bu kapsamdaki kurumlar Merkez Bankası, BDDK, SPK ve TMSF'dir. İkinci kategori piyasanın işleyişine ilişkin kurumlardır ve KİK, RK, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunu kapsar. Üçüncü kategori ise daha önce devlet tekelinde olup özelleştirilen kamu hizmetleri veya kamusal önemi olan piyasa faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkanlardır. EPDK, RTÜK, BTİK, TAPDK ve Biyogüvenlik Kurulu da bu işlevi yerine getirirler.

#### **a. Anayasal Dayanak ve İdari Teşkilat içindeki Konum Sorunu**

Yaygınlaşmaya başlamalarının ardından düzenleyici kurumların anayasal dayanağı ve idari teşkilattaki yeri tartışılmaya başlanmıştır. ABD ve Avrupa'daki bazı örnekleri gibi<sup>77</sup> Türkiye'de de RTÜK dışında bu kurumların anayasal dayanağı bulunmamaktadır. Anayasal dayanak konusunda Anayasa Mahkemesinin TAPDK ile ilgili bir kararında<sup>78</sup> benimsediği yaklaşım bu tür kurumların kurulabilmesinin Anayasal dayanağının devlete Anayasanın 167. Maddesi ile yüklenen para, kredi, sermaye, mal ve hizmet işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemler alma görevi olduğu yönündedir. Her ne kadar bazı yazarlar bu kurumların dayanaktan yoksun olduğu görüşünü savunmuşlarsa<sup>79</sup> da Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliği kurmak konusunda yasakoyucuya verilen yetkinin bu kurumların anayasal dayanağı bakımından yeterli olması gerekir. Bu nedenle, devletin ekonomik alanı düzenlemesi işlevine karşılık gelen bu kurumlar aşağıda değinileceği üzere kolluk faaliyeti şeklindeki kamu hizmetini yerine getirdiklerinden bu tür bir açık düzenlemeye ihtiyaç olmaksızın kurulmalarının önünde anayasal bir engel bulunmamaktadır. Anayasada hangi faaliyetlerin mutlaka merkezi idare tarafından görülmesi

<sup>76</sup> Örneğin Serije Sezen SPK'nın kurulmasını birinci kuşak, 1994 yılında kurulan RTÜK ve RK'yı ikinci kuşak, 1999 ve 2002 tarihinde kurulanları ise üçüncü kuşak olarak nitelendirmiştir. Sezen, *Türk Kamu...*, s. 109-110.

<sup>77</sup> Custos, "The Rulemaking...", s. 615 vd.

<sup>78</sup> AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K.2003/100, RG: 11.08.2004/25550.

<sup>79</sup> Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 320.



gerektiği konusunda bir sınır da bulunmadığından<sup>80</sup> bu kolluk hizmetinin ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, yani yerinden yönetimin içinde yer alan bir kamu kurumuna bırakılması mümkün olduğu gibi RTÜK dışında mutlaka yerinden yönetim içerisinde özerk bir düzenleme zorunluluğu da bulunmamaktadır.

Bu kurumlar merkezi idarenin hiyerarşik ilişkileri içerisinde konumlandırılmadığına göre asıl soru yerinden yönetimin içerisinde nasıl yerleştirileceğidir. Her ne kadar Anayasada yerinden yönetim sadece 123. maddede belirtilse de yerinden yönetimin bir türü olan mahalli idareler 127. maddede düzenlenmiş, diğer yerinden yönetim organları ise sayılmadığından anayasal bir sınır getirilmemiştir. Bu nedenle kimi yazarlar bu kurumların doğrudan bir kamu hizmetini üstlenmediklerinden yerinden yönetim içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim kapsamında değil, üçüncü bir kategori olarak ele alınması gerektiğini ifade etmiştir.<sup>81</sup> Kimi yazarlar ise bu kurumların da yine birer kamu kurumu biçiminde kurulmuş olmaları karşısında bu tür bir isim vermenin herhangi bir hukuki sonucu veya yargısal denetim bakımından bir farklılığı olmadığını ve kamu kurumu olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtirken<sup>82</sup> yargısal denetimin kapsamında farklılık olduğunu savunanlar da olmuştur.<sup>83</sup>

Bir kamu hizmetinin sunulmasında doğrudan bir edim yerine getirmeseler de yukarıda değinildiği üzere bu kurumlar özel bir kamu hizmeti türü olan kolluk faaliyeti yerine getirmektedirler. Diğer yandan, kamu kurumları kendi içinde homojen bir görünüme sahip olmayıp özerklik

---

<sup>80</sup> Anayasada çizilen sınır esas olarak 127. maddede yer alan ve mahalli idarelere ilişkin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması işleviyle belirlenen sınırdır.

<sup>81</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 575; Ulusoy, Bağımsız İdari..., s. 139; Ethem Atay, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006, C. 10, S. 1-2, s. 274; Metin Günday, Bağımsız İdari Otoriteler, Panel, Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, Ankara, s. 76.

<sup>82</sup> Yıldırım, “Bağımsız İdari...”, s. 206; DURAN, L., “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s.28.; aynı doğrultuda bkz. AZRAK, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2001, s. 23; Gözler, İdare Hukuku, s. 486.

<sup>83</sup> Örneğin Sedat Çal bunu daha sınırlı bir yargısal denetim şeklinde ve sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmak biçiminde ifade etmekle birlikte kanımızca Anayasanın 125. Maddesi karşısında bu koşul tüm idari işlemler bakımından aynı şekildedir. Sedat Çal, “Bağımsız idari...”, s. 99

düzeyleri, amaçları, merkezi idareyle veya başka kamu kurumlarıyla ilişkileri bakımından çok farklılaşabilmektedir ve bu nedenle de düzenleyici kurumlar ile diğer kamu kurumları arasında bir ayırım yapabilmek güçtür. Düzenleyici kurumlarla ilgili olarak anayasada özel bir konum belirtilmediğinden kendine özgü bir işlev ve bu işlev doğrultusunda örgütlenen bir hizmet yönünden yerinden yönetim, yani kamu kurumu olarak değerlendirmek gerekir.

### **b. Türkiye'de düzenleyici kurumların niteliklerine ilişkin saptamalar**

Tüm bu bilgiler ışığında Türkiye'de de ekonomik karar alma süreçlerinin siyasi etkiden uzaklaştırılması amacıyla özerklik düzeyleri yüksek ve karar organları bağımsız olan düzenleyici kurumların yapısal özellikleri genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de bu kurumların yapısına veya özerklik düzeylerine ilişkin anayasal bir düzenleme olmamasına ve bir çerçeve yasa da olmamasına rağmen belli ortak paydaları tespit edilebilir. Kamu tüzel kişiliği zorunlu unsur olmamakla birlikte, Biyogüvenlik Kurulu haricinde tamamı kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Yeni ve özgün bir yapı olarak Biyogüvenlik Kurulu tüzel kişiliğe sahip olmasa da kendi kararlarını alabilmek bakımından tüzel kişilikle aynı sonuçlara sahip olacak şekilde örgütlenmiştir.

Bu kurumların karar organları Kurul tipi yapılanmıştır ve kurumun idari işleri bakımından etkili olan bir de Başkanlık oluşturulmuştur. Kurul üyeleri belirli bir süre için atanan ve kararlarında bağımsız hareket edebilmek için başta görevden almanın sınırlandırılması gibi güvencelerle donatılan uzman kişilerden oluşurken diğer yandan bu kişilere belli yükümlülük ve yasaklar getirilmiştir. Kendi bütçelerine sahip olan bu kurumlar ile merkezi idare arasında idarenin bütünlüğü ilkesi ışığında ilişki kurulabilmektedir, ancak bu ilişkinin özerkliği zedelemeyecek ölçüde olması gerekmektedir.

#### **1. Kurul üyelerine ilişkin düzenlemeler**

Bu kurumların piyasalar açısından son derece önemli kararlar vermeleri karşısında siyasi etkiden arınmış olup olmadığı konusundaki en önemli göstergelerden biri kurumun karar ve yürütme organlarının nasıl oluştuğu ve merkezi idarenin etkisi altında olup olmadığıdır. Yukarıda da değinildiği üzere, bu kurumların en önemli özelliklerinden biri karar organlarının

(kurulların) bağımsız hareket edebilmesidir ve pek çok ülkede bu kurumların kurulmaya başlandığı günden bu yana yapılan bu tartışma<sup>84</sup> Türkiye’de de bu kurumların anatomisine ilişkin en önemli unsurlardan biridir.

Türkiye’de düzenleyici kurumların üye sayıları yedi ile dokuz arasında değişmekte olup ilgili kanunlarda kurul üyesi olabilmek için kurumun çalışma alanına bağlı olarak ilgili alanda uzmanlığı içerecek özel koşullar aranmıştır. Düzenleyici kurumların ortaya çıktığı ve geliştiği ülkelerde meşruluk sorununun da önüne geçmek amacıyla yasama organının aktif rol oynamasına karşılık<sup>85</sup> Türkiye’de kurul üyelerinin atanması ve denetim bakımından yürütme organı daha baskındır. RTÜK, Merkez Bankası ve Biyogüvenlik Kurulu haricindeki tüm kurumlarda Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu atamaktadır.<sup>86</sup> BDDK, SPK, TMSF, EPDK’da Bakanlar Kurulu doğrudan atama yapabilirken KİK özelinde Maliye Bakanlığının teklifiyle, RK, TAPDK, Kamu Gözetimi Kurumu, BTİK örneklerinde ise farklı idari makamların ve bazılarında da konuyla ilgili kamu kurumu niteliğinde meslek örgütlerinin önerdiği belli sayıda aday arasından atama yapılmaktadır. Bunlardan BTİK kurul üyelerinde ise konu bazlı temsilcilik gibi bir yöntem tercih edilerek belli kararlarda bu üyelerin oy kullanmaları yasaklanmıştır. Ayrışan örnekler olan RTÜK’de Kurul üyeleri meclis tarafından seçilirken Merkez Bankasında sadece Başkan Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta ve banka meclisi banka genel kurulu tarafından seçilmektedir. Kendine özgü bir düzenleyici kurum olarak nitelenebilecek ve Kurul üyeleri kamu görevlisi statüsünde görevlerine devam ederken toplantı temelli çalışan Biyogüvenlik Kurulunda ise konuyla ilgili bakanların atadıkları üyeler görev yapmaktadır.

Atamada Bakanlar Kurulunun yetkisine karşılık sınırlı nedenlerle görevden alma konusunda BDDK, SPK, TMSF, KİK örneklerinde yetki paralellüğünden sapılarak üyelerin Başbakan onayıyla görevden alınabilecekleri düzenlenmiştir. Bunun dışında görevden almanın Bakanlar Kurulu kararıyla olacağı düzenlenen örnekler olduğu gibi Rekabet Kurulu

---

<sup>84</sup> Daniel Holberstam, “The promise of comparative administrative law: A constitutional perspective on individual agencies”, *Comparative Administrative law* (Der. Susan Rose-Ackerman), Edward Elgar Publishing, 2010, s. 190.

<sup>85</sup> Ulusoy, *Bağımsız İdari...*, s. 33-34.

<sup>86</sup> RTÜK üyelerini meclis, Biyogüvenlik Kurulunda ise konuyla ilgili Bakanların belli sayıda üye atarken Merkez Bankasında Başkanı Bakanlar kurulu, Banka Meclisinin altı üyesini ise Banka Genel Kurulu seçmektedir.

örneğinde sadece “sona erer” ibaresine yer verildiğinden yetki paralelliği doğrultusunda yine Bakanlar Kurulu tarafından yapılması gerekecektir. Görevden alınma nedenlerine bakıldığında farklı ifade edilebilmekle birlikte üç nedenin hepsinde ortak olduğu görülür: Üyelerin görevi yapamayacak derecede hastalık veya engellilik durumunun ortaya çıkması (bazı kanunlarda belli bir süre geçici işgöremezlik durumu olarak da ifade edilebilmektedir), görevlendirilme için gerekli şartların kaybedilmesi ve hakkında belli suçlardan mahkumiyet kararı verilmesi halleri görevden alınma nedenleridir. Üyelerin görevleri sırasında kanunda belirtilen ve kurul üyelerine özgü yasaklara uymamaları da görevden çekilme nedeni olarak düzenlenmiştir. Bunun dışında belli sayıda Kurul toplantısına katılmamak da yine görevden çekilme nedeni olarak düzenlenmiştir.<sup>87</sup> Görevden alınma konusunda en ayrıışan kurum atamadaki farklılığa paralel olarak RTÜK’tür. RTÜK üyelerinin yasaklara uymaması ve toplantılara katılmamasının görevden çekilme nedeni olması dışında görevden alınmalarına ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Bazı kanunlarda ilgili kurum ve/veya kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının göstereceği adaylar arasından yetkili makamın atama yapacağı öngörülmüştür.<sup>88</sup> Bu şekilde hem birden çok merkezi idarenin görev alanını ilgilendiren konuların daha etkin düzenlenmesi, hem de katılımın sağlanması hedeflenmiştir. Bu bakımdan, Biyogüvenlik Kurulu haricinde Kurul üyelerinin mutlaka kamu görevlisi olma şartı bulunmuyorsa da genel eğilimin bu yönde olduğu gözlenmektedir.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Bu sayıların farklılaştığı görülür. Örneğin Kamu Gözetimi Kurumu, Biyogüvenlik Kurulu, TMSF ve BDDK’da bir yılda üç toplantı, BTİK ve SPK’da bir yılda beş toplantı, RTÜK’te bir ayda üç toplantıya katılmamak gibi. Ayrıca, katılmama halinde görevden çekilmenin nasıl olacağı konusunda da düzenlemeler farklılaşabilmektedir. RTÜK bakımından Kurul kararının meclise bildirileceği ve BTİK ile Kamu Gözetimi Kurumunda Kurul kararıyla tespit edileceği düzenlenmişse de diğerlerinde bu konuda özel bir hüküm yoktur.

<sup>88</sup> Ancak bu eğilimde de bir farklılaşma gözlemek mümkündür. Örneğin Kamu İhale Kanununun 53. Maddesinde 2011 ‘de yapılan değişiklikle daha önce Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanırken 2011 değişikliklerinden sonra sadece Maliye Bakanlığının önerdiği isimler arasından Bakanlar kurulunca atanmaya başlanmıştır.

<sup>89</sup> Serije Sezen, “Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?”, AİD, C. 38, 2005, s. 85-115.

Kurul üyelerinin diğer kamu kurumlarındaki personelden en önemli farkı hiyerarşik ilişkinin dışında ve güvenceli olmalarıdır. Kurul üyelerinin yeniden atanma kaygılarının bağımsızlıklarına olumsuz etki edeceği düşünülerek bir daha atanamaması gereği ifade edilmekteyse de yasak getiren iki örnek olan Kamu İhale Kurulu<sup>90</sup> ve BDDK bakımından<sup>91</sup> bu koşulun 2011 ve 2012 yıllarında kaldırılmasıyla Türkiye’de bu tür bir koşul getirilen herhangi bir kurum kalmamıştır. Bir defa daha seçilebilme kuralı getirilen BDDK, SPK, TMSF, Kamu Gözetimi Kurumu dışındaki kurumlarda yeniden atanabilmede bir sınır da getirilmemiştir.

Kurul üyelerinin kamu personel rejiminden farklılaştığı bir başka nokta da disiplin yaptırımına tâbi tutulamamalarıdır. İlgili kanunlarda sadece soruşturma izni konusunda hükümlere yer verilmiş, ancak disipline ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Hiyerarşik ilişkiden kopmanın da bir göstergesi olan bu unsur Kurul üyelerinin bir karara imza atarken bu tür bir yaptırım ya da baskıya maruz kalmamalarını sağlamaya yöneliktir ve aynı zamanda görevden alma yasağının da bir uzantısı olarak düşünülebilir. Bununla birlikte, kamu personel rejiminden bu sapma beraberinde hesap verilebilirlik ve sorumluluk bakımından bir boşluk doğup doğmadığı sorusunu da beraberinde getirebilir. Bazı kurumlarda Kurul üyelerinin göreve başlamak için Yargıtay Başkanlık Kurulu önünde yemin etmesi<sup>92</sup> ve hem göreve başlarken, hem de düzenli aralıklarla mal beyanında bulunmaları bu boşluğu doldurmaya yönelik düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Benzer şekilde, kurul üyelerinin piyasa etkisinden de bağışık olabilmesi için kamu görevlilerine getirilen yasaklar dışında görevi sırasında belli yasaklar getirildiği gibi, görevi sona erdikten sonra bir süre daha yasaklar devam edebilmektedir.<sup>93</sup> Bu yasaklar tek tek düzenlenmiş olup genel olarak ilgili

<sup>90</sup> Kamu İhale Kanununun 53/c-3 maddesinde değişiklik yapan 661 sayılı 24.10.2011 tarihli KHK’nın 57/a maddesi.

<sup>91</sup> Bankacılık Kanununun 85. Maddesinde değişiklik yapan 6300 sayılı 26.4.2012 tarihli Kanunun 1. Maddesinin I. fıkrası.

<sup>92</sup> Enerji Piyasası Kanunu 7. madde, Bankacılık Kanunu 84. madde (BDDK üyeleri), 113. madde (TMSF üyeleri); Kamu İhale Kanunu 53. Madde; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 26. Madde; Sermaye Piyasası Kanunu 119/III; Kamu Gözetimi Kanunu 7. Maddelerde Yargıtay Başkanlık Kurulu önünde yemin düzenlenmişken TAPDK, RTÜK, MB, BTİK ve Biyogüvenlik Kurulu üyeleri bakımından bu tür bir koşul getirilmemiştir. Bununla birlikte, bu yeminin hukuki bir yaptırımla ilgili olmaktan çok etik bir yükümlülük olarak anlaşılması gerekir.

<sup>93</sup> Bankacılık Kanunu md. 86 ve 115; Sermaye Piyasası Kanunu md. 121; EPDK Kanunu md. 6; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun md 25; Radyo ve Televizyon Yayınları

sektörle herhangi bir çıkar ilişkisi olmasını engellemeye yönelik yasaklar olduğu söylenebilir. Sadece TAPDK bakımından yapılan düzenleme bu kuraldan farklı niteliktedir. İlgili Kanunun 9. Maddesinde yasakların kapsamının yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Oysa yasakların ihlalinin görevden çekilmiş sayılma nedeni olduğu dikkate alındığında bu madde yasallık ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından anayasal koşulları taşımamaktadır. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi ayrıntılı bir gerekçeye yer vermeksizin bu hükmü iptal etmemiştir.<sup>94</sup>

Karar organları bakımından bu güvenceli yapıya karşın Türkiye'deki merkezîyetçi anlayışın bir göstergesi olarak bu kurulların bağımsız hareket etmesi yürütme organlarını rahatsız edebilmiştir.<sup>95</sup> Bunun en uç örneği BDDK Kurul üyelerinin görevine son veren bir yasa kabul edilmesiyle yaşanmıştır. Söz konusu madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>96</sup>

Bu kurumların bir başka özelliği de karar organlarının başında ve kararların yürütülmesi işleviyle bir başkanlığa yer verilmesidir. Bütün kurumlarda başkanın ön plana çıktığı ve başkanlığın özellikle kurum içi hiyerarşi ve düzenlemeler bakımından önemli kararlar alan bir makam olarak örgütlendiği görülür. Başkana yardımcı olmak üzere iki ile beş arasında başkan yardımcısı atanabileceği öngörülmüştür. Başkan yardımcılığı kurumu bakımından çarpıcı bir nokta, bütün kurumlarda bu yardımcıları kurul kararıyla atanırken KİK ve Kamu Gözetimi Kurumunda yakın tarihlerde yapılan değişikliklerle atama yetkisinin Başkanın önerisiyle ilişkili Bakana verilmiş olmasıdır.<sup>97</sup>

Kurul üyelerinin maaşları da Türkiye'de tartışma konusu olmuş konulardan biridir. İlk kuruldukları dönemde bir üst sınır olmaksızın yapılacak ödemelerin Bakanlar Kurulunca belirlenmesi gibi bir eğilim gözlemlenirse de artık Kurul başkanı ve üyelerinin maaşlarının Başbakanlık

---

Hakkında Kanun md. Md. 38; Kamu İhale Kanunu md. 53; Merkez Baknası Kanunu md. 27; Kamu Gözetimi Kanunu md. 6; BTİK Kanunu 8/7; Biyogüvenlik Kurulu Kanunu 9/7.

<sup>94</sup> AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K.2003/100, RG: 11.08.2004/25550.

<sup>95</sup> Bu konuda ilgili pek çok çalışmada 2002 yılında Ecevit'in bir konuşması örnek verilmektedir. Konuşma metni için bkz. Sezen, Türk Kamu..., s. 134.

<sup>96</sup> AYM, 6.4.2006, E. 2003/112, K. 2006/49, RG: 29.11.2006-26361.

<sup>97</sup> Kamu Gözetimi Kurumu bakımından 660 sayılı KHK'da değişiklik yapan 12.7.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanun ve KİK bakımından 20.11.2008 tarihli ve 5812 sayılı Kanunla değişiklik yapılmıştır.

Müsteşarı veya en yüksek kamu görevlisi maaşını geçmeyecek şekilde Bakanlar Kurulunca veya 375 sayılı KHK'daki liste şeklinde sınırının kanunla belirlendiği görülür. Bunlardan Merkez Bankası Başkanı ile Kamu İhale Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Bakanlar Kurulunca belirlenir. TAPDK'da en yüksek devlet memuru maaşının iki katını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca belirleneceği, Biyogüvenlik Kurulunda ise toplantı bazlı bir kurul olduğundan huzur hakkı şeklinde düzenlenmiştir.

Düzenleyici kurumların personel rejimine ilişkin bir başka tartışma da personel rejimi ve teşkilata ilişkin düzenlemelerin yasayla yönetmeliğe bırakılmasının anayasaya uygun olup olmadığına ilişkindir. EPDK örneğinde hizmet birimlerinin belirlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasına ilişkin hüküm Anayasanın 123. maddesinde yer alan idarenin yasallığına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.<sup>98</sup> Aynı şekilde TAPDK'ın hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının yönetmelikle düzenlenmesine ilişkin hüküm iptal edilmiştir.<sup>99</sup> Buna karşılık Kamu İhale Kanununun 53. Maddesinde kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, personelin atanma ve çalışma usul ve esasları ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin unvanı, sayısı, nitelikleri Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükmü hala yürürlüktedir. Bir başka düzenleme yetkisi tartışması da RTÜK'e atanacak uzmanların, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmasının Anayasanın 128/2 hükümde yer alan kanunilik ilkesine aykırılığına ilişkindir.<sup>100</sup> Yine Telekomünikasyon Kurumu bakımından bir kısım personelin kadro ve görev unvanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesine ya da kaldırılmasına olanak sağlayan hüküm yasayla düzenleme koşuluna uymadığından düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğuna karar verilmiştir.<sup>101</sup> Benzer şekilde, Bankacılık Kanununun (a) BDDK'nın kurumun meslek ve idari personelinin yeterlik ve yarışma sınavları, nitelikleri ile çalışma usul ve esasları ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisine ilişkin hüküm ile (b) TMSF Kurulunun pozisyon

<sup>98</sup> AYM, 10.3.2011, E. 2009/90, K. 2011/47, R.G. 14.05.2011-27934.

<sup>99</sup> AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K. 2003/100, R.G. 11.08.2004/25550.

<sup>100</sup> AYM, 12.6.2008, E. 2004/55, K. 2008/118, R.G. 05.11.2008-27045.

<sup>101</sup> AYM, 12.12.2007, E. 2002/35, K. 2007/95 R.G. 22.01.2008-26764.

unvanlarında değişiklik yapmaya yetkili kılan hüküm iptal edilmiştir.<sup>102</sup> Düzenleyici kurumlarla ilgili Bakanlar Kuruluna tanınan düzenleme yetkisi konusunda en uç örnek ise Şeker Kurumuyla ilgili olmuştur. Kanunda yer alan hükme göre Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleme yetkisine sahiptir. Bakanlar Kuruluna kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine son verme yetkisi tanıyan söz konusu düzenleme Anayasanın 7. ve 123. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.<sup>103</sup> Tüm bu kararlar yukarıda değinilen ve düzenleyici kurumların düzenleme yetkilerinin diğer kamu kurumlarından farklılaşamayacağını bir göstergesidir.

## 2. Düzenleyici Kurumlar ile Merkezi İdare Arasındaki İlişki

Bu kurumların özerk yapısına ve karar organlarının bağımsızlığına ilişkin en önemli konu merkezi idare ile aralarındaki ilişkinin nasıl kurulduğudur. Bu kurumlar hiyerarşik emir ve talimat ilişkisinde olamayacaksa da idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince bu kurumların hiçbir başka kurumla bağlantısı olamayacağından bahsetmek de mümkün değildir.<sup>104</sup> Anayasa Mahkemesi de bu kurumlar bakımından verdiği ilk önemli karar olan TAPDK ile ilgili kararında bu kurumların özerk olmakla birlikte idarenin bütünlüğü ilkesine tabi olduğunu vurgulamıştır.<sup>105</sup> Bu kurumların kararlarının hiyerarşi ve vesayet ilişkisine tabi olmayacağı sıklıkla ifade edilse de merkezi idare ile idari vesayet veya idari vesayet benzeri ilişkiler kurulabildiği görülmektedir. Önceleri doğrudan belirtilmemiş veya ilgili bakanlık<sup>106</sup> şeklinde düzenlenmişse de günümüzde 2012 yılında yürürlüğe giren Sermaye Piyasası Kanunu ve özgün bir model olan Biyogüvenlik Kurulu dışında tüm kurumlardaki uygulama kurumların kanunda belirtilen bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi şeklinde olmuştur. SPK bakımından yeni düzenleme hangi Bakanın ilişkili olduğunun doğrudan düzenlenmesi yerine Başbakan tarafından görevlendirilen Bakanın ilişkili

<sup>102</sup> AYM, 22.03.2007, E. 2005/139, K. 2007/33, R.G. 15.12.2007-26731.

<sup>103</sup> AYM, 2.5.2008, E. 2005/68, K. 2008/102, R.G:20.11.2008-27060.

<sup>104</sup> Daha da özerk bir kurum olan Merkez Bankasıyla ilgili bir kararında Danıştay "İdarenin bütünlüğü ilkesi, Merkez Bankasına tanınan bağımsızlık ve onun Başkanı için öngörülen teminat hükümlerinin Merkez Bankasını genel idare bünyesi dışında devlete yabancı bir organ olarak kabulüne olanak vermediğini" ifade etmiştir. DDK, 7.3.1980, E. 1978/1234, K. 1980/61. Aktaran: Tan, İdare Hukuku, s. 207.

<sup>105</sup> AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K. 2003/100, RG: 11.08.2004-25550.

<sup>106</sup> Örneğin Bankacılık Kanununun ilk halinde ilgili bakanlık iken son halinde ilişkili bakanlık haline gelmiştir.



olduğu şeklindedir.

Bu kurumların yasayla düzenlenen ilk örneklerinden olarak kabul edilen 1994 tarihinde kurulan Rekabet Kurulu'nun Sanayi ve Ticaret Bakanlığıyla bakanlıkla ilişkili olmasının belirsizliği eleştirilmiş,<sup>107</sup> daha sonra ilişkili kuruluş terimi ilk olarak 2003'de kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 10. maddesinde yer almışsa da tanımlanmamış; daha sonra bakanlık teşkilatlarının esaslarını belirleyen 3046 sayılı Kanuna<sup>108</sup> 2011 yılında eklenen<sup>109</sup> ve daha sonra tekrar bir ek cümle eklenen<sup>110</sup> 19/A maddesinde kullanılmıştır. Ancak 3046 sayılı Kanunda bağlı ve ilgili kuruluş tanımı yapılmışsa da<sup>111</sup> ilişkili kuruluşun ne anlama geldiğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu anlamda hukuki dayanak bulunmakla birlikte belirsizliğin sürdüğü söylenebilir. Danıştay bir kararında ilgili kuruluş ile ilişkili kuruluşun aynı anlama geldiğini ifade etmiş<sup>112</sup> olmakla birlikte daha sonra yapılan düzenlemeler nedeniyle artık bu yorumu yapmak da mümkün değildir. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda ilişkili bakanlık, "düzenleyici ve denetleyici kurumların hükümet ile ilişkilerini yürütmek ve bu Kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlık" olarak tanımlanmıştır. Bazı kanunlarda bu tanım yapılmasa da içerik olarak bu şekilde ilişki kurulduğu da görülür.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Duran, "Bağımsız...", s. 6.

<sup>108</sup> Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3046, Kabul Tarihi: 27.9.1984, R.G. 9.10.1984/18540.

<sup>109</sup> Ekleyen Kanun: 3/6/2011 tarihli ve 643 sayılı KHK'nın 2. Maddesi.

<sup>110</sup> Ek cümle ekleyen kanun: 8/8/2011 tarihli ve 649 sayılı KHK'nın 45. Maddesi.

<sup>111</sup> Kanunun 10.maddesine göre bağlı kuruluş "bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluş" olarak, ilgili kuruluş ise 11.maddede "özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları" olarak tanımlanmıştır.

<sup>112</sup> 1. Daire, 24.10.2002, E. 2002/156, K. 2002/167. Aktaran: Tan, İdare Hukuku, s. 195.

<sup>113</sup> Örneğin RTÜK ile ilgili 6112 sayılı Kanunun 34. Maddesinin IV. fıkrasına göre "Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Başbakan veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla yürütür".

2011 yılında 3046 sayılı Kanunu eklenen 19/A maddesi iki bakımdan önemlidir: Birincisi, 5018 sayılı Kanunda sayılan düzenleyici kurumlar da dahil olmak üzere bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebileceğine ilişkin hüküm<sup>114</sup>, ikincisi ise ek cümleyle eklenen ve ek listedeki düzenleyici kurumları kapsayacak şekilde bakanın, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili olduğuna ilişkin hükümdür. Bu madde doğrultusunda Başbakanın kanunda belirtilen bakan yerine başka bir bakanı ilişkilendirme yetkisi ile bu kurumlar üzerinde ilişkili bakana belirsiz bir denetim yetkisi getirilmiş olmaktadır.

EPDK, TAPDK, RTÜK dışında tüm kurumlar bakımından emir ve talimat verme yasağı<sup>115</sup> beş kurum bakımından yerindelik denetimi yasağı açıkça düzenlenmiştir.<sup>116</sup> Bununla birlikte, emir ve talimat verme yasağının açıkça düzenlenmemesi bu kurumlara emir ve talimat verilebileceği anlamına gelmemektedir. Hiyerarşik ilişki dışında örgütlenmeleri ve merkezi idare ile ilişkilerinin diğer kamu kurumlarına göre daha zayıf olması ile karar organlarında yer alanların güvenceli olması zaten bu sonucu doğuracaksa da bu tür bir vurgu bu kurumların temel nitelikleri bakımından anlamlı ve gerekli bir vurgudur.

Son yıllarda ilişkili Bakanlığın belirlenmesi konusunda 3046 sayılı yasadaki düzenleme dışında başbakanın bu kurumlar bakımından daha etkili bir konuma sahip olduğu gözlenebilir. Bazı kanunlarda başbakan ve Başbakanın görevlendireceği bakanın ilişkilendirildiği görülür.<sup>117</sup> İlişkili bakanlığın denetim yetkisinin kapsamının ne olabileceği konusunda ise

<sup>114</sup> Bağlı, ilgili ve ilişkili bakanlık saptaması bir kanun maddesine dayanılarak yapıldığından yürütmeye adeta kanunu değiştirme yetkisi veren bu Kanun hükmü yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırı olarak değerlendirilmelidir. Bu Kararnameyle ilgili Anayasa Mahkemesinde dava açılmışsa da bu başvuruda maddenin iptaline yönelik bir talep olmamıştır. (AYM, 14.2.2013, E.2011/89, K.2013/29, R.G. 31.12.2013-28868.)

<sup>115</sup> Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun 5/2; Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 8/1; Kamu İhale Kanunu 53/3; Bankacılık Kanunu 82 ve 111. Maddeler; Sermaye Piyasası Kanunu 117. Md; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 20. Madde; Merkez Bankası Kanunu 4 ve 5. Maddeler; Biyogüvenlik Kanunu 10. Madde.

<sup>116</sup> Bankacılık Kanunu 82 ve 111. maddeler; Sermaye Piyasası Kanunu 117. Madde, Kamu İhale Kanunu 53. Madde; BTİK Kanunu 8/9 madde.

<sup>117</sup> BDDK, SPK, TMSF, TAPDK, MB, Kamu Gözetimi Kurumu, RTÜK bunlara örnektir.

yerinden yönetimlerin zaten hiyerarşi dışında ve özerk kuruluşlar olduğu, Anayasayla tanınan idari vesayet yetkisinde bile doğrudan kanun hükmü gerektiği dikkate alındığında ilişkili bakanlıkların ve Başbakanlığın 3046 sayılı yasada bahsedilen denetim yetkilerinin mutlaka ilgili kanunda özel olarak düzenlenen yetkileri kapsamı gerektiği kabul edilmelidir. Bu yetkilere bakıldığında, düzenleyici işlemlerinin veya önemli kararlarının ilişkili bakanlığa gönderilmesi, belli aralıklarla kurumların faaliyet raporu hazırlayarak Bakanlar Kurulu'na ve/veya meclise sunması, düzenleyici kurumun işlemlerine karşı dava açma yetkisi,<sup>118</sup> belli konularda ilişkili Bakanlığın görüşünü alma, Kurul üyeleri hakkında ilişkili Bakanlığın soruşturma izni vermesi, ilişkili Bakanın başkan yardımcılarını ataması, koşulların gerçekleşmesi halinde kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu veya Başbakanın onayıyla görevden alınması şeklinde ilişkiler kurulduğu görülmektedir. Elbette bu denetim yetkilerinin kurumun kendi kararlarını almasını veya kararlarının yürürlüğe girmesini engellemeyecek şekilde düzenlenmesi son derece önemlidir. Örneğin Bankacılık Kanununun 93/5. maddesinde getirilen ve BDDK'nın düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce ilişkili Bakanlığın ve Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü alacağı ve en geç yedi gün içinde cevap verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılacağı yönündeki hüküm buna yönelik bir tedbir niteliğindedir. Benzer şekilde kararların Resmi Gazetede yayımlanması konusunda Başbakanlığın yetkisinin belli bir süreyle sınırlı tutulması ve bağlı yetki olarak düzenlenmesi de benzer bir amaca hizmet eder.<sup>119</sup> Belli yetkilerin ise merkezi idareyle paylaşıldığı veya belli yetkilerin tamamen merkezi idareye bırakılabildiği görülür.

Yürütme organının yetkilerinin bu kurumların özelliklerine aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde açılan iptal davaları da olmuştur. Bu kararlar içinde en önemlisi Anayasal dayanağı olan RTÜK ile ilgili olanlarıdır. Üst kurulun dört üyesinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilerek belirlenmesinin bu Kurulun özerk ve tarafsız kamu tüzelkişiliği niteliğini zedelediği ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi Anayasaya aykırı

<sup>118</sup> Örneğin Bankacılık Kanunu 105. Madde.

<sup>119</sup> Başbakanlığın Resmi Gazetede yayımlanması zorunlu düzenleyici işlemlerin yürürlüğü bakımından kullandığı yetki son zamanlarda Türkiye Barolar Birliği özelinde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının düzenleyici işlemlerinin yürürlüğünü engelleme şeklinde bir potansiyeli içermesi bakımından tartışmaya açılmıştır.

bulmamıştır.<sup>120</sup> Aynı kararda yayın ve hizmetlerin usul ve esaslarının RTÜKce tespit edilerek Haberleşme Yüksek Kurulu'nun onayına sunulmasının Anayasaya aykırı olmadığına, Üst Kurulun uygun göreceği yerlerdeki yerel ve bölgesel yayınların izlenmesi ve kayda alınmasının İçişleri Bakanlığının görevlendireceği birimlere devredilmesinin karar alma sürecine katkısının bulunmaması nedeniyle Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. Daha yakın tarihli ve yine RTÜK ile ilgili bir kararında Anayasa Mahkemesi, (a) millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hâllerde yahut kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu durumlarda, Başbakan veya görevlendireceği bakanın geçici yayın yasağı getirebilmesine ilişkin yetkinin, (b) Üst Kurul üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar hakkında soruşturma izninin Başbakan veya görevlendireceği bakan tarafından verilmesi ve (c) Anayasada yer almamasına karşılık Kurul Başkanına yetki veren hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.<sup>121</sup> Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımına göre Anayasada bu kurumların veya herhangi bir kamu kurumunun özerkliği güvence altına alınmadığından bu kurumların kurulup kurulmaması ve merkezi idareyle belli ilişkiler kurulması konusunda yasa koyucunun takdir yetkisinin tanınması gerekmektedir.

### 3. Kurumların Bütçesi ve Mali Denetimi:

Özerklik, idari ve mali özerkliği kapsayan bir kavramdır ve mali özerklik, alınan kararları uygulayabilmek ve kurumların önemli bir işlevi olan denetim faaliyetini gerçekleştirebilmek bakımından önemli bir koşuldur. Bu bakımdan da düzenleyici kurumların bütçe yapısı ve mali denetimi bakımından belli ortak paydalar bulunmaktayken bunlardan Merkez Bankası ve Biyogüvenlik Kurulu diğerlerinden ayrılmaktadır. Merkez Bankası anonim şirket olarak kurulması, Biyogüvenlik Kurulu ise toplantı esaslı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bütçesi içerisinde olması nedeniyle diğer kurumlardan ayrılmaktadır. Bunun dışında kalanlar belli özel hükümler dışında aynı şekilde düzenlenmiştir.

5018 sayılı kanunda merkezi yönetim bütçesi, genel ve özel bütçe ile düzenleyici-denetleyici kurum bütçe şeklinde üç ayrı bütçe türü olarak

<sup>120</sup> AYM, 21.9.2004, E. 2002/100, K. 2004/109, RG: 04.08.2006-26249.

<sup>121</sup> AYM, 21.6.2012, E. 2011/44, K. 2012/99, RG: 13.03.2013-28586.

düzenlenmiştir. Düzenleyici kurumlar özel bütçe kapsamında olan diğer kamu kurumlarından farklı bir bütçe yapısına sahiptir. Bu bütçenin en önemli farklılığı Kanunun 18. maddesi gereği bütçe tasarılarını Sayıştay denetimi olmadan doğrudan TBMM'ye sunmaları ve denetim öncesi aşamada Maliye Bakanlığının herhangi bir müdahalesinin olmamasıdır.<sup>122</sup> Bunun dışında, 78. Maddenin II. fıkrasına göre bu kurumların üçer aylık dönemlerde oluşacak gelir fazlaları, her üç ayda bir genel bütçeye aktarılmaktadır. Bu kurumların bütçesine ilişkin bir diğer tartışma da gelirlerinin önemli bir kısmının verdikleri ruhsat, lisans gibi işlemlerin bedellerinden ya da kestikleri idari para cezalarından oluşmasıdır. Özellikle idari para cezalarının gelirlerinde yer almasının sakıncaları dile getirilmişse de RTÜK özelinde bu iddiayla yapılan bir iptal başvurusu Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir.<sup>123</sup>

Bu kurumların mali denetimi ise tartışmalı bir konu olagelmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilene kadar bu kurumların mali denetimi konusunda farklı uygulamalar bulunmaktaydı. Bu farklılıkları gidermek amacıyla 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile düzenleyici kurumların yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği düzenlenmişse de bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından 160. maddeye aykırı bulunarak iptal edilmiştir.<sup>124</sup> Yine benzer şekilde RTÜK'ü denetim yetkisinin Başbakana bağlı Yüksek Denetleme Kuruluna verilmesinin Üst Kurulun özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişisi olma niteliği ile çeliştiği ve Üst Kurulu siyasi iktidarın denetimine soktuğu belirtilerek Anayasa'nın 133. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş, Mahkeme bu düzenlemenin 160. Maddeye aykırı olduğuna karar vermiştir.<sup>125</sup>

5018 sayılı kanunla birlikte Kanunun düzenleyici kurum olarak kabul ettiği dokuz kurum Kanunun belli hükümlerine tabi olmuştur. Bunlar mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile merkezi yönetim bütçesine ilişkin hükümler, muhasebe, istatistik ve en önemlisi Sayıştay tarafından yapılacak

<sup>122</sup> Mualla Öncel ve Nami Çağan, Mali Hukuk Bilgisi, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 2010, s. 10.

<sup>123</sup> AYM, 21.9.2004, E. 2002/100, K. 2004/109, RG: 04.08.2006-26249.

<sup>124</sup> AYM, 25.6.2002, E. 2002/31, K. 2002/58, RG: 14.03.2006-26108.

<sup>125</sup> AYM, 21.9.2004, E. 2002/100, K. 2004/109, RG: 04.08.2006-26249

dış denetime ilişkindir. Bu şekilde bu kurumların mali denetimi Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bunlardan sadece TMSF kendine özgü usulleri olması ve muhasebesi sisteminin banka muhasebesine benzerliği nedeniyle Sayıştay ve istenirse bağımsız dış denetime tabi tutulmuştur. Buna karşılık, örneğin EPDK ile ilgili olarak Kanunun 8/d hükmünde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetim yapabileceği belirtilmiştir. Bu durumda 5018 sayılı Kanundaki Sayıştay denetiminin yanı sıra bu kurulun da denetim yapması mümkün hale getirilmiştir. Bunun dışında, genel yetkisi nedeniyle Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun da denetim yapması da mümkündür ve Kurulun bu kurumlarla ilgili çok sayıda kapsamlı rapor hazırladığı da görülür.

### SONUÇ

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini izleyen süreçte piyasanın düzenlenmesinde neo-liberal bir talep olarak yaygınlaşan düzenleyici kurumlar bir yandan ekonomik karar alma süreçlerinde siyasi etkinin azaltılmasına, diğer yandan neo-liberal politikaların uygulanmasında iktidarların siyasi sorumluluktan kaçınmalarına hizmet etmişlerdir. Bu bakımdan düzenleyici kurumlar yönetim kavramı içerisinde hem devletin örgütlenmesinde yeni bir modele, hem de devletin piyasanın düzenlenmesindeki rolüne ilişkin bir dönüşüme karşılık gelir ve adem-i merkezîyetçilik hedefinin bir parçası olarak ortaya konulmuştur.

Türkiye'de ise yaygınlaşmalarının ardından yapısal olarak önemli bir dönüşüm geçirmelerinin yanısıra pek çok ülkedeki örneklerine göre idari ve siyasi kültürden kaynaklanan belli farklılıklara sahip olmuşlardır. Kurumsal anlamda özerk ve karar organlarının merkezi idareden bağımsız hareket edebilmesi gibi özellikleriyle tanımlanan bu kurumlar dünyadaki başka örneklere göre düzenleme yetkilerinde bir farklılaşma bulunmayan örneklerdir ve ekonomik kamu düzenini korumak üzere kurulan özel kolluk makamları görünümündedir. Zaman içinde özerklik ve bağımsızlık düzeylerinde azalma yaşanmış ve merkezi idarenin daha etkin olduğu kurumlar haline gelmişlerdir.

Düzenleyici kurumların kurulması daha çok teknik bir mesele olarak yansıtılmaktaysa da bu kurumlar sadece ekonomik ve siyasi etki ve sonuçlarıyla değil, aynı zamanda temel hak ve özgürlükler bakımından da

son derece önemli işlevlere sahiptir. Bu kurumların faaliyetleri bakımından siyasi sorumluluğun Bakanlar Kuruluna ait olması gerekliliği karşısında bir model olarak bu kurumların demokratik yapılara uygun olup olmadığı 2000'lerin başından beri sorgulanmaktadır. Bunun dışında, Türkiye'nin özgül idari ve siyasi kültürü içerisinde merkezîyetçi bir idari yapılanmanın baskın olduğu dikkate alınarak bu kurumların gerçek anlamda bağımsız hareket edip etmediği ve siyasi etkiden tamamen arındırılmış birer teknik görev yerine getirdiği gibi iddiaların da sorgulanması gerekmektedir. Son yıllarda bu kurumlarla ilgili mevzuatta yapılan önemli değişikliklerle birlikte bu kurumlar ilk kuruldukları tarihlere göre farklı bir görünüme sahip olmuşlardır.

### KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, 1999.
- Atay, Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. X, S. 1-2, 2006, s. 259-293.
- Atay, Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006
- Ayanoğlu, Taner, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, İÜHFİM, C. LXV, S. 1, s. 39-84.
- Azrak, Ülkü “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2001.
- Bayramoğlu, Sonay, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010
- Custos, Dominique, “The Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies”, The American Journal of Comparative Law, V. 54, s. 615-640.
- Çal, Sedat, “Bağımsız İdari Otorite olarak Enerji Piyasası Kurulu”, Ankara Barosu Dergisi, 2001/3, s. 93-112.
- Dempsey, Paul Stephen, “The Rise And Fall Of The Interstate Commerce Commission: The Tortuous Path From Regulation To Deregulation Of America's Infrastructure”, Marquette Law Review, V. 95, 2012, s. 1151-1189.
- Duran, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 30, S. 1, 1997, s. 3-10.
- Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982.
- Erkut, Celal, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, Bağımsız İdari Otoriteler içinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul, 1998.
- Eşki, Hülya, “Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Uzerinden Bakmak”, Sayıştay Dergisi, S. 72, s. 67-84.



- Gilardi, Fabrizio, “The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities”, *Comparative European Politics*, 2007(5), s. 303-327.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku, C. I, Ekin Yayınları, Bursa, 2006.*
- Günday, Metin, *Bağımsız İdari Otoriteler – Panel, Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, Ankara.*
- Günday, Metin, *İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara, 2011.*
- Holberstam, Daniel, “The promise of comparative administrative law: A constitutional perspective on individual agencies”, *Comparative Administrative law (Der. Susan Rose-Ackerman)*, Edwar Elgar Publishing, 2010, s. 185-204.
- Karahanogulları, Onur, *Kamu Hizmeti, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.*
- Kıratlı, Metin, *Koruyucu İdari Hizmetler, TODAİE Yayınları, Ankara, 1973.*
- Kutlu Gürsel, Meltem, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, Prof. Dr. İrfan Baştuğ’a Armağan, İzmir, 2005, s. 493-554.
- Lordi, Antonio, “Globalized World and Separation of Powers: A New Role for the Independent Administrative Authorities”, *Duquesne Law Review*, V. 47, 2009, s. 939-946.
- Morrison, Alan B., “How independent are independent regulatory agencies?”, *Duke Law Journal*, 1988, s. 252-256.
- Neocleous, Mark, *Devleti Tahayyül Etmek, Notabene yayınları, Ankara, 2014.*
- Öncel, Mualla; Çağan, Nami, *Mali Hukuk Bilgisi, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü yayını, Ankara, 2010*
- Öztürk, Burak, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.*
- Sancakdar, Oğuz, “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Amme İdaresi Dergisi, C. 34, S. 4, 2001, s. 97-137.*

- Shapiro, Martin, “The problems of independent agencies in the United States and the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 4:2, s. 276-291.
- Sobacı, M. Zahid, “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’: Bağımsız İdari Otoriteler”, *AÜHFD*, C.55, S.2, 2006, s. 157-180.
- Sönmez, Ümit, *Piyasanın İdaresi, İletişim yayınları*, Ankara, 2011.
- Talat Aslan, Nagehan, “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı: 59, 2010/2, s. 25-49.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- Tekinsoy, Ayhan, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı – Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 2, 2007, s. 119-134.
- Ulusoy, Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- Ulusoy, Ali, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S.100, Ankara, 1999,
- Ulusoy, Ali, *İdari Yaptırımlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.
- Verkuil, Paul V. “Purposes and Limits of Independent Agencies”, *Duke Law Journal*, 1988,s. 257-279.
- Warp, George, “Independent Regulatory Commissions and The Separation of Powers Doctrine”, *Nortre Dame Lawyer*, V. 16, 1940, s. 183-193.
- Yıldırım, Turan, “Bağımsız İdari otoritelerin Yargısal Denetimi”, 2000 yılı İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayını.