

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK REKABET KURUMU

Av. K. Eren GÖNEN⁸²

ÖZET

İlk olarak Anglo-Amerikan hukuk sistemlerinde ortaya çıkan ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösteren Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), gerek işlevleri gerekse yapısal özellikleri nedeniyle, özellikle üniter sistemlerin klasik idari yapılanmasından oldukça farklı bir nitelik arz etmektedirler. Hem organik hem de işlevsel anlamda bağımsızlıkları ve düzenleme, denetleme, yönlendirme faaliyetlerini içeren regülasyon işlevleri ile BİO'lar, klasik idari kurumlardan ayrılmaktadırlar.

Son yıllarda ülkemizde de idari yapılanma içinde BİO'lara giderek daha fazla yer verildiği görülmektedir. Bu çerçevede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun uyarınca idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak teşkil edilmiş olan Rekabet Kurumu da, gerek işlevi gerekse organik ve işlevsel anlamda bağımsızlığı ile gerçek bir BİO niteliğindedir.

Bu çalışmada, Rekabet Kurumu'nun Türk idare sistemi içindeki yeri, Anayasal konumu ve yapısı incelenmiş; bağımsız idari otorite niteliği kapsamlı olarak ele alınmaya çalışılmıştır.

Anahtar kelime

Rekabet, Rekabet Kurumu, Bağımsız İdari Otorite

SUMMARY

Firstly appeared in Anglo-American legal systems and operated in the sensitive fields of public life, Independent Administrative Authorities (IAA), because of their both functions and structural features, have been different from the classical administrative structure of central state authorities. The IAAs have been diversified from the ordinary

administrative institutions by their independency, in terms of both organic and functional, and regulatory functions including regulating, monitoring and guiding.

In recent years, IA As have been increasingly applied in the administrative structure of Turkey. In this context, in accordance with the provisions of the Act on the Protection of Competition No. 4054, the Competition Authority, having administrative and financial autonomy, has been a real IAA due to its both utilities and independency in organic and functional means.

Main aim of this study is to examine comprehensively the situation and structure of the Competition Authority in Turkey's administrative and constitutional system and its features as an IAA.

GİRİŞ

Mal ve hizmet piyasalarında serbest rekabet ortamının tesisi ve korunması, piyasa ekonomisinin vazgeçilmez unsurlarındandır. Özellikle

1980’li yılların başlarından itibaren piyasa ekonomisi modelinin uygulanmakta olduğu ülkemizde, Anayasa’nın ‘Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi’ başlıklı 167.maddesinin ilk fıkrası ile Devlet’e, “*Para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri almak; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek*” görevi yüklenmiştir.

Esasen, mal ve hizmet piyasalarında rekabetin korunmasına yönelik yasal bir zemin oluşturulması ve serbest rekabet ortamının tesisini sağlayacak tedbirlerin alınması, bu Anayasal zorunluluğun yanısıra, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik hedefinin de doğal ve zorunlu bir neticesidir. Zira, Avrupa Birliği’ne üyelik amacıyla yürütülen ilişkilere temel teşkil eden uluslararası belgelerin tümünde⁸³, Türkiye, AB normlarına uygun bir rekabet mevzuatı oluşturacağını taahhüt etmiştir⁸⁴.

Bir yandan yukarıda belirtilen Anayasal zorunluluk ve uluslararası belgelerde yer alan taahhütler, diğer yandan da piyasa ekonomisinin gerekleri, Türkiye’nin serbest rekabet ortamının oluşturulmasını ve korunmasını sağlayacak yasal düzenlemeleri benimsemesi zorunluluğu ve ihtiyacını doğurmuştur. Bu amaçla öngörülen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

“Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak” amacını taşıyan söz konusu Kanun’un 20.maddesi ile, *“mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere”*

⁸³ Bu belgelerden ilki, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanarak 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması’dır. İkinci belge ise, bu Antlaşma’nın 4.maddesinde belirtilen geçiş döneminin gerçekleşme şartlarını ve usullerini belirleyen ve Ortaklık Konseyi’nin 19 Kasım 1970 tarihli toplantısında kabul edilerek 1 Ocak 1973 tarihinde bütünüyle yürürlüğe giren Katma Protokol’dür. Belirtilen bu temel belgelerden sonuncusu, 1995 yılında imzalanan ve taraflar arasında gümrük birliğini tesisi eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıdır.

⁸⁴ SANLI, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Ankara 2000, s.19-20.

de **kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip** Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.

Gerek yapısal anlamda, gerekse işlevsel anlamda kendisine bağımsızlık ve özerklik tanınan Rekabet Kurumu, bu nitelikleriyle, özellikle son yıllarda Türk idare sistemi içinde yeni bir yapılanma şekli olarak ortaya çıkan “bağımsız idari otorite”⁸⁵ kavramı içinde değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle, Rekabet Kurumu’nun Anayasal konumu ve Devlet teşkilatı içindeki yeri incelenmeye çalışılacak; ardından, fonksiyonel ve organik anlamda “bağımsız idari otorite” niteliği irdelenecektir. Son olarak da, Kurum’un yapısı ve görevleri ele alınmaya çalışılacaktır.

I. REKABET KURUMU’NUN TÜRK İDARE SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ

Türk Hukukuna Batılı hukuk sistemlerinden ithal edilen “bağımsız idari otorite” kavramı ve BİO olarak adlandırılan kurumlar, ülkemizde ortaya çıktıkları günden bu yana doktrinde ve kamuoyunda çeşitli açılardan tartışmalara konu edilmiştir. Klasik idari yapılanmanın dışında yeni bir tür idari kategori oluşturduğu iddia edilen BİO’lar, özellikle Anayasal konumları ve idare sistemi içindeki yerleri itibariyle dikkat çekmektedirler. Ancak, BİO’ların -ve esas itibariyle bu çalışmanın konusunu oluşturan Rekabet Kurumu’nun- Türk idare sistemi içindeki yerinden önce, genel olarak “bağımsız idari otorite” kavramı üzerinde kısaca durmakta fayda mülahaza edilmektedir.

A. Genel Olarak

İlk olarak Anglo-Amerikan hukuk sisteminde ortaya çıkan ve 70’li yıllardan itibaren Kara Avrupası ülkelerinde de yaygınlaşmaya başlayan⁸⁶ BİO’ların en önemli iki özelliği, bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir. BİO’lara ilişkin bu iki temel özellik, bu çalışmanın ileriki bölümlerinde kapsamlı biçimde ele alınacaktır.

⁸⁵ Doktrinde ve kamuoyunda “üst kurullar”, “bağımsız kurullar”, “regülasyon kurumları” gibi isimlerle de anılan bu kurumlar için bu çalışmada “bağımsız idari otorite” kavramı esas alınacaktır.

⁸⁶ AZRAK, Ü., “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu yayını, Ankara 5 Kasım 2001, s. 19 vd.; **bkz.** ALAN, N., Panel, Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu yayını, Ankara 15-16 Mart 2001, s. 131.

ABD’de *Independent Regulatory Agencies* olarak adlandırılan bu kurumların, Amerikan federal sisteminde hizmet yönünden federalizmi temsil ettiği ve esas itibariyle Kongre’nin Başkan’a olan güvensizliği nedeniyle ortaya çıktığı iddia edilmiştir⁸⁷. ABD’de BİO niteliğindeki ilk kuruluşun 1889 tarihinde oluşturulan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu olduğu bilinmektedir⁸⁸. 20.yüzyılın başlarında ABD’de sayıları oldukça artan bu kuruluşlarla aralarında belirgin farklılıklar olmakla birlikte, aynı yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’de kurulmaya başlanan ve *QANGOS* (veya *QUANGOS* = *Quasi Autonomous Non Governmental Organisations*) olarak adlandırılan kuruluşların Avrupa’da ortaya çıkan ilk BİO’lar olduğu söylenebilir⁸⁹. 1970’li yıllardan itibaren, başta Fransa olmak üzere, BİO’lar Kara Avrupası hukuk sistemlerinde de yaygınlaşmaya başlamıştır.

BİO’ların varoluş sebebi, “*kanun koyucunun kendini, yurttaşlara tarafsızlık garantileri vermek veya haklarının özel bir korunmasını sağlamak zorunda saydığı, sosyal hayatın bazı duyarlı alanlarında karar yetkisini siyasi otoritenin elinden almak*” olarak gösterilmiştir⁹⁰.

Ülkemizde de, özellikle 1990’lı yılların başlarından itibaren Devlet teşkilatı içinde BİO’lara yer verilmektedir. Türkiye’de BİO niteliğindeki en eski kuruluşun 21.12.1959 tarihli bir yasayla kurulmuş olan Sigorta Murakabe Kurulu olduğu ifade edilse⁹¹ de, bugün “bağımsız idari otorite” kavramının temel ölçütlerinin, esas itibariyle, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Şeker Piyasası Kurumu ile Tütün Kurumu olarak adlandırılan kurumda belirginleştiği söylenebilir.

⁸⁷ ULUSOY, A., Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara 2003, s. 5.

⁸⁸ Bazı yazarlar tarafından Devletlerarası Ticaret Komisyonu olarak adlandırılmış olmakla birlikte, orijinal adı *Interstate Commerce Commission* olan bu Kurum’un adında geçen “*interstate commerce*” ifadesi ile, esasen, ABD bünyesindeki eyaletler arasındaki ticaret işaret edilmektedir. Aksi görüş için bkz. AZRAK, Ü., s. 19.

⁸⁹ ATAY, E. E., “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar):Rekabet Konseyi”, Perşembe Konferansları, S.6, Ankara Mart 2000 (2000a), s.55.; AZRAK, Ü., s.20.; PAULIAT, H., “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Çev. Mahmut Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s. 8-9.

⁹⁰ THERY, J. F., “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, Çev. Mahmut Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s. 163.

⁹¹ AZRAK, Ü., s.22.

Ancak, teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen, gittikçe karmaşıklaşan ve özel uzmanlık gerektiren iletişim, enerji, bankacılık ve finans sektörleri gibi alanların siyasi iktidarların ve ekonomik güç odaklarının baskı ve etkilerinden uzak, bağımsız olarak ve güvence altında işleyişlerini sağlamak ihtiyacından doğan⁹² “bağımsız idari otorite” şeklindeki yapılanmanın Anayasal konumu ve dayanağı doktrinde tartışılmaktadır.

B. Rekabet Kurumu’nun Anayasal Konumu

Yukarıda da belirtildiği gibi, Anglo-Amerikan kaynaklı olan ve federal devlet yapısının bir gereği olarak ortaya çıkmış olan BİO’ların bir tür “*hizmet yönünden federalizm*” işlevi gördükleri söylenebilir⁹³. Federal sistemin kendi özelliklerinden ve ihtiyaçlarından doğmuş olan bu yapının, üniter sistemlerde hiç değiştirilmeden, aynen benimsenmesi mümkün değildir. Bu nedenle, bu kurumlar Fransız idari yapılanması içine monte edilirken, üniter yapıya ve idari rejim sistemine adapte edilmeleri gerekmiş ve Yürütme erkine dahil, tüzel kişilikleri olmayan, bağımsız, özerk, kendine özgü kuruluşlar olarak Devlet teşkilatı içinde yerlerini almışlardır.

Ülkemizde ise, BİO’ların, esas itibariyle, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak teşkil edilmeleri cihetine gidilmiştir. Gerçekten, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 20.maddesinde, “*kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip*” Rekabet Kurumu’nun teşkil edildiği hükme bağlanmıştır.

Kanun’da belirtilen bu niteliği ve soruşturmalarda uyguladığı yargı benzeri usuller nedeniyle Rekabet Kurumu’nun Anayasal konumu hakkında farklı fikirler ileri sürülmüş; hatta, Devlet erklerinden hangisine dahil olduğu hususu dahi tartışma konusu yapılmıştır.

Bu noktada, öncelikle, Rekabet Kurumu’nun organik anlamda yürütme erkine dahil edildiğinin şüpheye yer olmayacak kadar açık olduğunu; 4054 sayılı Kanun’da öngörülen önaraştırma ve soruşturmalarda izlenecek prosedürün çağdaş bir idari usul getirmekten başka bir amaca hizmet ettiğinin söylenmesinin mümkün olamayacağını ve Rekabet Kurumu’nun, Türk hukukuna uygun olmayacak şekilde ve zorlamayla “yarı-yargısal kurum” ya da “geniş anlamda yargı organı” şeklinde tanımlanmasının mümkün olmadığını belirtmek gerekir. İdari ve mali açıdan özerkliğe sahip olmasına karşın Rekabet Kurumu, Türk

⁹² ALAN, N., s.131.

⁹³ ULUSOY, A., 2003, s. 130.

Devlet yapılanması içinde yürütme erkine dahildir ve *idare cihazının* bir parçasıdır⁹⁴.

Bununla birlikte, gerek Rekabet Kurumu'nun gerekse diğer BİO'ların Anayasal dayanakları ve Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı içindeki konumları doktrinde tartışılmaktadır.

İdari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında Türkiye yönetiminde BİO'lardan söz etmeyi "*fantezist*" bir girişim olarak nitelendiren⁹⁵ DURAN, Anayasa'nın 123.maddesi uyarınca, İdare'nin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını ve kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabileceğini belirterek, Türkiye'de, Devlet idaresi, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç tür teşkilat olabileceğini; Anayasa'nın, Türkiye idaresinde bu üç tür teşkilattan başka bir örgüt biçimine olanak vermediğini ifade etmiş ve BİO'ların, merkezi idare dışında kalan ve özerk ya da bağımsız kuruluş niteliği taşıyan kamu kurumları olarak kabul edilmeleri gerektiğini ileri sürmüştür⁹⁶.

GÜNDAY, tamamen farklı bir yaklaşımla, "bağımsız idari otorite" kavramının Anayasal bir dayanağı bulunmadığını ve BİO'ların aslında bir tür hizmet yerinden yönetim kuruluşundan başka bir şey olmadığını belirtmiştir⁹⁷. Aynı doğrultuda, Anayasa'da açık bir hüküm bulunmamasına karşın, bu tür kuruluşların, hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilmelerini zorlaştıran bir hukuki sebebin de bulunmadığı ileri sürülmüştür⁹⁸.

TAN ise, aksine, BİO'ların işlevleri ve yasadaki düzenlemeleri göz önüne alındığında, bunların belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmadıklarını ve bu nedenle hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilemeyeceklerini belirterek, Anayasamız uyarınca idarenin, merkezi idare, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç koldan örgütlendiğini; bu bağlamda, BİO'ların kamu kurumları

⁹⁴ GÖNEN, K. E., Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara 2003, s. 129; ULUSOY, A., "Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu'nun Yeri", Perşembe Konferansları, S.2, Ankara 1999, s. 8.

⁹⁵ DURAN, L., "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C.30, S.1, Mart 1997, s.3-10.

⁹⁶ DURAN, L., "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s.28.; aynı doğrultuda bkz. AZRAK, Ü., s. 23.

⁹⁷ GÜNDAY, M., Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Mart 1999, s. 61.

⁹⁸ YILDIRIM, T., "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay yayını, Ankara 2000, s. 205.

olduklarını ve dayanaklarını Anayasa md.123/III hükmünde bulduklarını ifade etmiştir⁹⁹.

Doktrinde, BİO'ların hukukumuzda varlığının Anayasal bir dayanağının bulunmadığı, bunların hukuk sistemimizde gerçek anlamda yer alabilmesi için Anayasa'da bir değişikliğin yapılmasının zorunlu olduğu da iddia edilmiştir¹⁰⁰.

Kanımızca, Türk İdare sisteminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığına ilişkin Anayasa md.123/II hükmü karşısında, merkezi yönetim kuruluşları arasında yer almadığı tartışmasız olan Rekabet Kurumu'nun -ve bu bağlamda aynı durumdaki diğer BİO'ların- idari yapımız içinde bir yerinden yönetim kuruluşu olduğu ve esasen yerinden yönetim kuruluşlarının tüm esaslı özelliklerini de taşıdığı açıktır.

Burada, yerel yönetim kuruluşları arasında sayılamayacak olan BİO'lar ve bu çerçevede Rekabet Kurumu bakımından üzerinde durulması gereken asıl nokta, bunların bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak mı kabul edileceği, yoksa yerinden yönetim kuruluşları içinde oluşturulacak üçüncü bir kategoriye mi sokulacağı meselesidir. ULUSOY, BİO'ların, yerinden yönetim kuruluşları arasında üçüncü ve ayrı bir kategori olarak sınıflandırılmaları gerektiği görüşündedir¹⁰¹.

Kanımızca, BİO'ların hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilmelerini zorlaştıran bir hukuki sebep bulunmamakla birlikte, yerinden yönetim müessesesinin yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak mutlaka ikiye ayrılmasını gerektiren bir Anayasal zorunluluk bulunmadığına göre, BİO'ların yerinden yönetim kuruluşları içinde ayrı bir kategori olarak sınıflandırılmasına ilişkin görüş ağırlık kazanmaktadır. Ancak bunun için, Anayasa'da bu yönde bir değişiklik gerektiği de aşikardır.

II. REKABET KURUMU'NUN "BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE" NİTELİĞİ

⁹⁹ TAN, T., "Bağımsız İdari Otoriteler", Perşembe Konferansları, S.4, Ankara Ocak 2000, s. 14.

¹⁰⁰ ÖZTÜRK, E., Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumu'nun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara 2003, s.18.; aynı doğrultuda bkz. ASLAN, Z. – BERK, K., Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi, İstanbul 2000, s. 69-70; ATAY, E. E., Fransız Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Hukukunda Uygulanabilirliği Sorunu, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 2000 (2000b), s.448; ERKUT, C., Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu yayını, Ankara 5 Kasım 2001, s. 83.

¹⁰¹ ULUSOY, A., 2003, s. 139.

Yukarıda da belirtildiği üzere, ilk olarak Federal sistemin geçerli olduğu ABD’de ortaya çıkan BİO’ların, İngiltere’de gerek yapısal anlamda gerekse çalışma usulleri bakımından ABD’deki benzerlerinden oldukça farklı şekillerde oluşturulduğu bilinmektedir. Esasen, İngiltere’de BİO’ların belirli bir veya birkaç tipe indirgenmesinin dahi mümkün olmadığı, bunların birbirlerinden belirgin biçimde ayrıldıkları da ifade edilmiştir¹⁰².

Kara Avrupası ülkelerinde ve özellikle üniter sistemin geçerli olduğu Fransa’da da BİO’lar, hem yapısal hem işlevsel anlamda büyük bir değişim geçirerek üniter sisteme adapte edilmişlerdir. BİO’ların, İdari yapılanma olarak Fransız hukukunu esas alan ülkemizde ortaya çıkışlarında da bazı değişikliklere uğradığı bilinmektedir. Örneğin, Fransa’da tüzel kişilikleri bulunmamasına¹⁰³ karşın, Türkiye’de bugüne kadar kurulan BİO’ların hemen hemen tamamına tüzel kişilik tanınmıştır.

Görüldüğü gibi, tek bir BİO modelinden söz etmek mümkün değildir. BİO’ların yapısal özellikleri, çalışma usulleri ve bunlara ilişkin diğer hususlar ortaya çıktıkları ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemine göre şekillenmekte ve BİO’lar hemen her ülkede farklı biçimler almaktadırlar¹⁰⁴. Bununla birlikte, BİO’lara ilişkin bazı temel özelliklerin varlığından da söz etmek mümkündür.

Ülkemizde ortaya çıktıkları günden itibaren çeşitli açılardan incelemelere konu olan BİO’ların temel özellikleri doktrinde genellikle birbirine benzer şekilde ortaya konulmuştur. Bunların, esas itibarıyla, düzenleyici, denetleyici ve yol gösterici işlevlerinin bulunduğu, denetim faaliyeti neticesinde yaptırım uygulama yetkilerine sahip oldukları, idari ve işlevsel açıdan bağımsız ve tarafsız oldukları belirtilmiş¹⁰⁵ ve hatta bu niteliklerinden ötürü “hizmet kolluğu ya da özel idari kolluk” oldukları¹⁰⁶ ya da bir çeşit “ekonomi kolluğu” işlevi gördükleri¹⁰⁷ dahi ileri sürülmüştür.

BİO’larla ilgili tüm bu değerlendirmelerin birleştiği noktada, bunların düzenleme, denetleme ve yönlendirme işlevlerini işaret etmek üzere “regülasyon” kavramı ortaya çıkmakta; ayrıca, hem işlevsel hem de

¹⁰² AZRAK, Ü., s. 20.

¹⁰³ ATAY, E. E., 2000a, s.59; MORANGE, J., “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s.18 vd.

¹⁰⁴ PAULIAT, H., s. 9.

¹⁰⁵ AZRAK, Ü., s. 22; DURAN, L., 1998, s. 25; ERKUT, C., s. 84; GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T., İdare Hukuku, C.1, Ankara 1998, s. 288.

¹⁰⁶ GÜNDAY, M., s. 61.

¹⁰⁷ AZRAK, Ü., s. 26.

organik anlamda bağımsız olma nitelikleri vurgulanmaktadır. Bu nedenle, BİO'ların temel özelliklerinin, bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleri olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle, BİO'ların *bağımsız olma ve regülasyon işlevi görme* özelliklerinin her ikisini birden taşımaları gerekmektedir¹⁰⁸. Bu itibarla, çalışmanın bu bölümünde, Rekabet Kurumu'nun “bağımsız idari otorite” niteliği bu iki temel özellik çerçevesinde ele alınacaktır.

A. Regülasyon İşlevi

Yukarıda da ifade edildiği üzere, BİO'ların temel özellikleri, yani bunları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran belirgin yönleri, bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir. Öyleyse, Rekabet Kurumu'nun bağımsız idari otorite niteliği ele alınırken, öncelikle, hukukumuzda yabancı olan ve Türkçe'de de terim olarak tam bir karşılığı bulunmayan regülasyon kavramı üzerinde durulması, ardından Kurum'un regülasyon işlevinin irdelenmesi, konunun genel hatlarıyla ortaya konulabilmesi bakımından önem taşımaktadır.

1. “Regülasyon” kavramı

İlk olarak ABD'de 80'li yılların başından itibaren ortaya atılmış olan “regülasyon” kavramı, ülkemizde bazı yazarlar tarafından “düzenleme” faaliyeti olarak tek bir boyutuyla¹⁰⁹, bazıları tarafından da “düzenleme ve denetleme” faaliyeti olarak kapsadığı iki boyutuyla¹¹⁰ algılanmıştır. Oysa, günümüz uygulamasında genellikle Devlettten bağımsız kamusal kurumlarca yürütülen regülasyon işlevinin *düzenleme, denetleme ve yönlendirme* olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Başka bir deyişle, “regülasyon” kavramı, düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerini kapsayan bir anlam taşımaktadır¹¹¹.

Belirli bir faaliyete ilişkin olarak kuralların saptanması, o faaliyet alanındaki aktörlerin belirlenen kurallara uymalarının sağlanması ve o faaliyet alanına ilişkin olarak kamu ve özel sektöre ait tüm unsurları bilgilendirmek ve yönlendirmek suretiyle rekabetçi bir ortamın yaratılması amacıyla yol gösterilmesi faaliyetlerinin bütününe kapsayan regülasyon işlevinin, içerdiği bu üç boyutlu faaliyet nedeniyle klasik idari yapılanma çerçevesinde yürütülmesinin güç olduğu düşüncesi, regüle edilmesi ihtiyacı duyulan alanlarda bu klasik yapılanmanın dışında, BİO adı verilen kamu kurumlarının oluşturulmasını gerektirmiştir.

¹⁰⁸ ULUSOY, A., 2003, s. 15.

¹⁰⁹ EMEK, U., Panel, Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu yayını, Ankara 15-16 Mart 2001, s. 51.

¹¹⁰ ALAN, N., s. 131-132.

¹¹¹ ULUSOY, A., 2003, s. 21 vd.

Bu itibarla, bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliğinin ve asıl misyonunun regülasyon işlevi görmek olduğu söylenebilir¹¹². Bağımsızlık ise, esasında, bu asıl işlevin gerektiği gibi yerine getirilmesini sağlayan bir tamamlayıcı unsur olarak belirginleşmektedir.

Regülasyon işlevinin “düzenleme” boyutu, yukarıda da belirtildiği gibi, faaliyet alanına ilişkin kuralları belirleme yetki ve görevini kapsamaktadır. Hiç kuşkusuz, burada sözü edilen *kural koyma* yetkisi, tali nitelikte bir yetki olup yasama organınca çerçevesi çizilen alan dahilinde kullanılabilir. Ancak, BİO’lar bakımından bu alanın sınırlarının mümkün olduğunca geniş tutulduğunu belirtmek gerekir. Öyle ki, bazı yazarlar tarafından BİO’ların adeta genel ve asli bir düzenleme yetkilerinin bulunduğu ileri sürülmüş¹¹³ ve hatta, bu yetkilerin Anayasa’nın kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu dahi iddia edilmiştir¹¹⁴.

“Oyunun kurallarının belirlenmesi”,¹¹⁵ bu kurallara riayet edilmesinin sağlanmasını gerektirmekte ve böylelikle regülasyon işlevinin “denetim” boyutu ortaya çıkmaktadır. BİO’ların denetim yetkileri, bilgi isteme, yerinde inceleme yapabilme, araştırma ve soruşturma, ilgililerin ifadelerini alabilme ve gerektiğinde yaptırım uygulayabilme imkanı veren oldukça geniş kapsamlı bir yetkidir. Böylesine geniş yetkilerin kullanımı da, muhatapların haklarına azami özen göstermeyi sağlayan bir dizi kuralların ve dolayısıyla çağdaş bir idari usul sisteminin kabulünü zorunlu kılmaktadır.

Regülasyon işlevinin üçüncü boyutu ise, düzenleme ve denetleme faaliyetinin doğal bir uzantısı olarak, regüle edilen alanda faaliyet gösteren aktörlere ve özellikle kamu gücünü kullanarak bu alana müdahale edebilme ihtimali bulunan Devlet’e danışmanlık yapma, yol gösterme ve yönlendirme noktasında ortaya çıkmaktadır¹¹⁶.

Bu çerçevede, regülasyon kavramı, “hizmet sunan Devlet” anlayışından “hizmet sunulmasını sağlayan Devlet” anlayışına geçişin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve hâlâ bir çok ekonomik faaliyeti bizzat yürütmekte olan Devlet olgusu karşısında, regülasyon işlevinin,

¹¹² ULUSOY, A., 2003, s. 22.

¹¹³ ERKUT, C., s. 84.

¹¹⁴ DOMANIÇ, H., “Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı”, Uluslararası Sempozyum, İstanbul 1993, s. 76.

¹¹⁵ ULUSOY, A., 2003, s. 21.

¹¹⁶ TÜRKKAN, E., Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara 2001, s. 2.

Devlet'ten bağımsız ve özerk kamusal organlar teşkil edilmek suretiyle yerine getirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır¹¹⁷.

2. Rekabet Kurumu'nun regülasyon işlevi

Yukarıda belirtildiği gibi, regülasyon işlevinin düzenleme, denetleme ve yönlendirme olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Bu durumda, BİO'ların temel özelliğinin ve asli misyonunun regülasyon işlevini yerine getirmek olduğu göz önüne alındığında, Rekabet Kurumu'nun bağımsız idari otorite niteliği ele alınırken, öncelikle bu üç fonksiyonu gerçekleştirmek üzere teçhiz edilip edilmediğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, 4054 sayılı Kanun'da, Kurum'un regülasyon işlevine ilişkin olarak yer alan hükümler irdelenmelidir.

4054 sayılı Kanun'un amacı, 1.maddesinde, *“mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak”* olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede, Kanun'un 2.maddesinde de, rekabeti engelleyici, bozucu ya da kısıtlayıcı eylem ve işlemler ile birlikte, *“rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin tüm işlemlerin”* de Kanun'un kapsamına girdiği hüküm altına alınmıştır.

Daha önce ifade edildiği üzere de, Türkiye Cumhuriyeti mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasını gözetmek ve söz konusu Kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere de Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.

Görüldüğü üzere, Kanun'un daha amaç ve kapsam maddelerinde regülasyon olgusuna yer verilmiş ve oluşturulan Rekabet Kurumu'nun, mal ve hizmet piyasalarında serbest rekabet ortamının tesisi ve korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin tüm işlemleri yapması, yani kendisine tanınan bu alanı regüle etmesi öngörülmüştür.

Rekabet Kurulu'na, Kanun'un 27.maddesinin (f) bendi uyarınca *“Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak”* görev ve yetkisi verilmiş; yani, faaliyet alanına ilişkin olarak Kanun ile çizilen çerçeve dahilinde kural koyma yetkisi

¹¹⁷

ULUSOY, A., 2003, s. 25.

verilmek suretiyle regülasyon kavramının ilk unsurunu oluşturan düzenleme yapma işlevi tanınmıştır.

Bu genel hükmün dışında, düzenleme fonksiyonuna ilişkin diğer bazı hükümlere de yer verilmiştir. ‘Muafiyet’ müessesesini düzenleyen 5.maddenin son fıkrasında, Kurul’un, belirli konulardaki anlaşma türlerine bir grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabileceği belirtilmiştir. Keza, birleşme ve devralmalara ilişkin 7.maddenin ikinci fıkrasında da, “*hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurul’a bildirilerek izin alınması gerektiğini*” Kurul’un çıkaracağı tebliğlerle ilan edeceği hüküm altına alınmıştır.

Esasen, Kanun Koyucu, Kanun’un maddi anlamda rekabet kuralları olarak kabul edilen hükümlerinde takdir yetkisini Kurum’a bırakacak şekilde geniş alanlar yaratmış ve böylelikle, RKHK md.27/(f) ile tanınan düzenleme yapma yetkisini, regülasyon mantığı çerçevesinde, fonksiyonel hale getirmiştir.

Ancak, Kanun’un uygulanması ile olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak konusunda Kurul’u son derece geniş yetkilerle donatan söz konusu hükümler ile çelişen ve Kurum’un bağımsız kimliğini zedeleyen bir hükme ise 62.maddede yer verilmiştir¹¹⁸. Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre,

“Bu Kanunda belirtilenlerin dışında, Kurumun yetkilerini kullanışı, yönetim ve çalışma esasları, gelirlerinin tahsili, giderlerinin yapılması ve bu işlemlerin denetlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar; aylık ücretlerde yapılacak değişikliklerin esasları, yabancı uzman çalıştırılmasına ilişkin esaslar; Kurumun satınalacağı menkul ve gayrimenkullerin alımına ve ihale usulüne ilişkin düzenlemeler ve Kurumun muhasebe sistemine ilişkin hükümler Kurulca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmeliklerde düzenlenir.”

Rekabet Kurumu’nun görev alanını ilgilendiren belirli hususlarda 4054 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkaracağı yönetmelikleri Bakanlar Kurulu’nun onayına tabi kılan söz konusu düzenlemenin Anayasa’nın 124.maddesine de uygun olmadığı açıktır. Zira, Anayasa’nın anılan maddesinde, kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmış olup, RKHK

¹¹⁸

ÖZTÜRK, E., s. 28-29.

md.20’de bir kamu tüzel kişisi olduğu açıkça hükme bağlanan Rekabet Kurumu’nun Anayasa’dan kaynaklanan bu yetkisinin Bakanlar Kurulu’nun onayına tabi kılınması, Anayasa ile verilen yetkinin kanunla kısıtlanması anlamına gelir ki, bunun hukuka aykırılık teşkil ettiği izahtan varestedir.

Bununla birlikte, 62.madde ile getirilen bu kısıtlamanın, Kurum’un rekabetin korunmasına yönelik olarak düzenleme yapma yetkisine ilişkin olmadığını; bu alanda düzenleme yapma yetkisinin, yukarıda belirtildiği üzere son derece geniş bir çerçevede Kurul’a tanınmış olduğunu; bu itibarla, regülasyon işlevi bakımından Kurum’un düzenleme yetkisine bir müdahalenin söz konusu olmadığını belirtmek gerekir.

Daha önce ifade edildiği gibi, düzenleme faaliyetinin doğal bir neticesi, konulan kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Regülasyon işlevinin ikinci boyutunu oluşturan denetim faaliyetinin iki vechesi bulunmaktadır: Kurallara uyulup uyulmadığının tespiti ve bunlara uyulmasının sağlanması. Kurallara riayetinin sağlanması ise, beraberinde, gerektiğinde yaptırım uygulayabilme yetkisini getirmektedir.

4054 sayılı Kanun bu yönüyle incelendiğinde, Rekabet Kurumu’nun oldukça güçlü yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Öncelikle, Kanun’un 27.maddesinin (a) bendinde, *“Kanun’da yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya re’sen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak ve Kanun’da düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak”* Kurul’un görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bunun yanı sıra, kanun koyucu, denetim faaliyetinin layığıyla yerine getirilebilmesini teminen her türlü bilgi ve belgeye ulaşılabilmesini sağlayacak çeşitli mekanizmalar da öngörmüştür.

Kanun’un ‘Bilgi İsteme’ başlıklı 14.maddesine göre,

“Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir.

Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır.”

Kanun’un ‘Yerinde İnceleme’ başlıklı 15.maddesinde ise,

“Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde

incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin:

a)Defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir;

b)Belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir;

c)Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir.

İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundurlar.

İlgililer, istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdür. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır.”¹¹⁹

hükmü yer almaktadır.

4054 sayılı Kanun’da, kanun koyucu tarafından verilen yetki çerçevesinde yapılan düzenlemelere uyulup uyulmadığının tespitine yönelik bir dizi tedbirin öngörüldüğü bu hükümlerin yanısıra, maddi anlamda rekabet kuralları olarak nitelendirilen düzenlemeler ile oluşturulmaya çalışılan serbest rekabet ortamına yapılacak engelleyici, sınırlayıcı veya kısıtlayıcı nitelikteki müdahaleler ile Kanun’un bilgi isteme ve yerinde inceleme gibi emredici nitelikteki diğer hükümlerinin ihlali de çeşitli yaptırımlara bağlanmıştır. Kanun’un emredici hükümlerine aykırı eylem ve işlemler için öngörülen bu yaptırımların bir kısmı İdare Hukuku’na ve bir kısmı da Borçlar Hukuku’na ilişkindir. Borçlar Hukuku alanında ortaya çıkan yaptırımları, “geçersizlik yaptırımı” ve “haksız fiil sorumluluğu” olmak üzere iki ana kategoriye ayırmak mümkündür. Kanun’da öngörülen yaptırımların temelini oluşturan İdare Hukuku alanında ortaya çıkan yaptırımlar ise, “teşebbüslerin belli bir şekilde davranmalarını gerektiren kararlar” ve “idari para cezaları”dır¹²⁰.

İdari para cezaları, Kanun’un 16 ve 17.maddelerinde, usule ve esasa yönelik ihlaller karşısında, süreli veya ani olmak üzere ikiye

¹¹⁹ Son fıkra, 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı Kanun’un 25.maddesi ile eklenmiş olup, bu değişiklik, 15.08.2003 tarih ve sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

¹²⁰ SANLI, K. C., s. 385.

ayrılarak düzenlenmiştir. ‘Para cezaları’ başlıklı 16.maddenin ilk fıkrasında, usule ilişkin ihlallerin varlığı halinde uygulanacak yaptırımlar ve ikinci fıkrasında ise, esasa ilişkin ihlallere yönelik para cezaları hükme bağlanmıştır. Teşebbüslerin belirli bir şekilde davranmalarını gerektiren kararların yerine getirilmemesi veya Kanun’un belirli maddelerinin ihlal edilmesi halinde uygulanacak süreli para cezaları ise 17.maddede düzenlenmiştir¹²¹.

Rekabet Kurumu’nun regülasyon işlevi hakkında son olarak, Kurum’un yönlendirme faaliyeti üzerinde durmak gerekir. Yukarıda belirtildiği üzere, regülasyon kavramının üçüncü boyutu yönlendirme işlevidir. Yönlendirme işlevinin, bazı yazarlar tarafından danışmanlık yapma ve görüş bildirme yetkisi olarak adlandırıldığı da görülmektedir¹²². Ancak, bu işlevin danışmanlık yapmak ya da belirli konularda görüş bildirmek faaliyetinden çok daha geniş ve kendine özgü (sui generis) yetkileri içerdiğini¹²³; bu nedenle, bu ifadelerin söz konusu işlevi tanımlamakta yetersiz kaldığını belirtmek gerekir.

Kurum’un yönlendirme işlevi çerçevesinde, Rekabet Kurulu, Kanun’un 27.maddesinin (g) bendi uyarınca “rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda görüş bildirmekle” ve (k) bendi uyarınca da “yılda bir, çalışmaları ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili rapor yayınlamakla” görevlendirilmiştir. Kanımızca, Kanun’un 5.maddesinde düzenlenen “*şartlı muafiyet*” müessesesinin ve 9.maddede yer alan “*ihlale ne şekilde son verileceğine ilişkin görüş bildirme*” görev ve yetkisinin de yönlendirme işlevi çerçevesinde değerlendirilmesi mümkündür.

Bunların dışında, çeşitli kanunlarda yer alan hükümler uyarınca kamu kurumlarının belirli konularda işlem tesis etmeden önce (örneğin özelleştirme yoluyla devralmalardan önce) Rekabet Kurumu’nun görüşünü almaları da Kurum’un yönlendirme işlevi kapsamında görülmektedir¹²⁴.

B. Bağımsızlık

Yukarıda da ifade edildiği üzere, BİO’ların, asıl misyonlarını ve temel işlevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için Devlet’ten bağımsız olmaları şarttır. Ancak hemen burada, bağımsızlık ile kastedilenin, hiçbir makamın denetimine tabi olmaksızın görev yapmak

¹²¹ GÖNEN, K. E., s. 49.

¹²² AZRAK, Ü., s. 22; ÖZTÜRK, E., s. 30.

¹²³ ULUSOY, A., 2003, s. 23.

¹²⁴ ÖZTÜRK, E., s. 31.

veya işlem tesis etmek olmadığını belirtmek gerekir. BİO'ların bağımsızlığı, hem organlarının ve hem de işlevlerinin siyasi otoritenin ve diğer idari mercilerin denetimi altında bulunmamasıdır.

Görüldüğü gibi, BİO'nun bağımsızlığının, organik ve işlevsel olmak üzere iki yönü bulunmakta; yani, temel misyonu olan regülasyon işlevini gerçekleştirebilmesi için BİO'nun hem organik ve hem de işlevsel anlamda bağımsız olması gerekmektedir. Bu çerçevede, organik anlamda bağımsızlığın, işlevsel anlamda bağımsızlık bakımından bir ön şart olduğu dahi söylenebilir. Bir başka deyişle, BİO'nun işlevsel bağımsızlığının sağlanabilmesi için öncelikle organik anlamda bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir.

Bu nedenle, bu bölümde, hem genel olarak BİO'lar hem de Rekabet Kurumu, önce organik anlamda bağımsızlık ve ardından işlevsel anlamda bağımsızlık yönleriyle ele alınacaktır.

1. Organik bağımsızlık

Regülasyon işlevi gören ve oldukça geniş yetkilerle donatılmış olan BİO'ların, bu niteliklerinden ötürü, faaliyetlerini yürütürken idari ve yapısal açıdan bağımsız olmaları gerekmektedir. Organik bağımsızlık, hem bu kurumların idari yönden özerk olmaları, hem de karar organlarının belirli güvencelerle donatılmış olması anlamına gelmektedir¹²⁵.

“İdari özerklik” ifadesinden, bu kurumların başka idari kurum ve kuruluşlarla hiyerarşi veya vesayet benzeri bir ilişki içinde bulunmadıkları anlaşılmaktadır. Bu da, BİO'ların Anayasa'da yer alan “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine aykırılık teşkil edip etmedikleri konusunu gündeme getirmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, merkezi idarenin vesayet yetkisi, Anayasa'nın 127.maddesinin beşinci fıkrasında sadece yerel yönetimler bakımından öngörülmüş olup, bunların dışındaki yerinden yönetim kuruluşları için idari vesayet yetkisi söz konusu değildir. Yerel yönetimler dışında kalan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından Yükseköğretim kurumları bakımından Anayasa'nın 130.maddesinde “Devletin gözetim ve denetiminden” ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bakımından da 135.maddede “Devletin idari ve mali denetiminden” bahsedilmiştir. Yani, yerel yönetimler dışında kalan yerinden yönetim kuruluşları bakımından Devletin genel bir gözetim yetkisi söz konusudur¹²⁶.

¹²⁵ GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T., s. 293.

¹²⁶ ULUSOY, A., 2003, s.94

Bu çerçevede, ULUSOY tarafından da haklı olarak ifade edildiği gibi, BİO'lar bakımından, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaya yönelik herhangi bir yetkiye yer verilmemiş olması, idarenin bütünlüğü ilkesinin gözetildiği anlamına gelecektir.¹²⁷

Ülkemizde bugüne kadar kurulan BİO'lar bakımından idarenin bütünlüğü ilkesine, bu kurumlarla belirli bakanlıklar veya Başbakanlık arasında bir “*ilişki*” kurulmak suretiyle riayet edilmeye çalışılmıştır. Bu yapılırken, İdare Hukukumuzda mevcut “*ilgili kuruluş*” ve “*bağlı kuruluş*” kavramlarının¹²⁸ dışında, “*ilişkili bakanlık*” kavramının yaratıldığı dikkat çekmektedir.

Gerçekten, RKHK md.20/I'de Rekabet Kurumu'nun kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari-mali özerkliğe sahip olduğu belirtildikten sonra, aynı maddenin ikinci fıkrasında, Kurumun Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile “*ilişkili*” olduğu hükme bağlanmıştır. Hukukumuzda bugüne kadar mevcut olmayan “*ilişkili bakanlık*” kavramı¹²⁹ doktrinde çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Kurulan bu “*ilişki*”nin, söz konusu Bakanlığın, Rekabet Kurumu'nun hukuka aykırı gördüğü işlemlerinin iptali için idari yargıya başvurabilmesini teminen menfaat koşulunu karşıladığı ileri sürüldüğü¹³⁰ gibi, “*ilişkili*” ve “*ilgili*” kelimelerinin Türkçe sözlükteki karşılıklarından hareketle, “*ilgili kuruluş*” ile aralarında anlam bakımından farklılık olmadığı dahi iddia edilmiştir¹³¹. Kanımızca, burada, kelimelerin Türkçe sözlükteki karşılıklarını esas alarak bir hukuki yorum yapılması imkânı bulunmamaktadır.

¹²⁷ ULUSOY, A., 2003, s. 97.

¹²⁸ 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 10.maddesinde “*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 tanımlanmıştır. “*ilgili kuruluş*” ise, aynı Kanun'un 11.maddesinde, “*özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesesi, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları*” olarak tanımlanmıştır.

¹²⁹ Ülkemizde halihazırda mevcut olan BİO niteliğindeki düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarındaki farklılıkları gidererek, bunlara ilişkin düzenlemelerde yeknesaklığı sağlamak amacıyla 59. Hükümet tarafından hazırlanmakta olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda “*ilişkili bakanlık*” kavramı, “*düzenleyici ve denetleyici kurumların hükümet ile ilişkilerini yürütmek ve bu Kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlık*” olarak tanımlanmıştır.

¹³⁰ ULUSOY, A., 2003, s. 97.

¹³¹ Bkz. Danıştay 1. Dairesi'nin 24.10.2002 tarih ve E:2002/156 K:2002/167 sayılı işiştirari görüşü.

Kaldı ki, Türkçe'nin genel kurallarından hareket edilmesi durumunda da, İdare Hukukumuzdaki "ilgili kuruluş" kavramında yer alan "ilgili" sözcüğünün "kuruluş"u işaret etmesi ve fakat 4054 sayılı Kanun'da "ilişkili bakanlık" ifadesinin kullanılmış olması karşısında, bu iki ayrı kavram çerçevesinde kurulmaya çalışılan bağın yönlerinin farklı olduğunu, bunun da söz konusu bağların niteliğini değiştirdiğini belirtmek gerekir. Bu itibarla, "ilgili kuruluş" kavramı ile "ilişkili bakanlık" ifadesinin aynı anlama geldiğinin ileri sürülmesi, hem Türkçe dilbilgisi kurallarına hem de İdare Hukukumuzda uygun düşmemektedir.

Kanımızca, yaratılan bu "ilişkili Bakanlık" kavramı ile bir yandan Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesine riayet edilmesi sağlanmış; diğer taraftan da idari ve mali açıdan özerk kılınan Rekabet Kurumu'nun yasama organı ve hükümet ile ilişkilerini kolaylaştırıcı bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Kanun'un 27.maddesinin (g) bendi uyarınca Kurul'un, "rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talebi üzerine görüş bildirmek"le görevli kılınmış olması ve 39.maddede Kurum'un gelirleri arasında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bütçesine konacak ödeneğin de sayılmış olması bu yorumu güçlendirmektedir¹³².

Bunun yanısıra, Kanun'un 9.maddesinde, Kurul'un, "ihbar, şikayet ya da Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talebi üzerine veya re'sen" maddi anlamda rekabet kurallarının ihlâl edilip edilmediğinin tespiti için gerekli araştırma ve soruşturmaya başlayacağını belirtilmiş olması da, kurulan bu "ilişki"nin, söz konusu bakanlığın Kurum işlemleri aleyhine idari yargıda iptal davası açabilmesini teminen menfaat koşulunu karşıladığı görüşünü desteklemektedir.

Görüldüğü gibi, Kanun Koyucu, organik anlamda bağımsızlığın birinci unsuru olan idari özerkliği ve bunun bir gereği olarak da mali özerkliği Rekabet Kurumu'na tanımıştır¹³³. Bununla birlikte, Kurum personelinin ücret ve diğer mali haklarınının 631 sayılı KHK çerçevesinde dondurulması ve bunlarda yapılacak artışlarda esas itibariyle yetkinin Bakanlar Kurulu'na devredilmesi; 4481 sayılı Kanun'un 15.maddesinde yapılan değişikliklerle, Kurum'un faiz, repo, pay, alım-satım farkı ve sair adlarla elde ettiği tüm gelirlerinin Maliye Bakanı'nın teklifi ve Başbakan'ın onayı ile belirlenen bir oranda Maliye Bakanlığı'na aktarılmasının sağlanması ve haklı bir gerekçeye dayanmakla birlikte, Kurul tarafından verilen para cezalarının yüzde yirmibeşinin Kurum'a gelir kaydedilmesine ilişkin RKHK md.39/I-(b) hükmünün 01.08.2003

¹³² GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T., s. 295.

¹³³ ÖZTÜRK, E., s.10.

tarikh ve 4971 sayılı Kanun'la kaldırılması neticesinde, Kurum'un mali özerkliğinin ortadan kaldırıldığı söylenebilir.

Organik bağımsızlığın temelini oluşturan, karar organının bağımsızlığı bakımından da ülkemizdeki BİO'ların, batı ülkelerindeki benzerlerinin sahip oldukları güvencelele yeterince sahip olmadıkları ileri sürülmüştür¹³⁴. Hatta, ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerin "bağımsızlığı sorunu"ndan dahi söz edilmiştir¹³⁵.

Gerçekten, 4054 sayılı Kanun, karar organı olarak oluşturulan Rekabet Kurulu üyelerine tanınan statüer güvenceler bağlamında incelendiğinde, belirli oranda bir organik bağımsızlıktan bahsedilebilmekle birlikte, bunun, işlevsel bağımsızlığı tam olarak sağlayabilecek bir düzeyde olmadığını belirtmek gerekir.

Karar organının bağımsızlığı bakımından, öncelikle bu organın oluşum biçimi incelenmelidir. Bu noktada, siyasi otoritenin BİO'nun karar organının oluşumundaki rolü önem kazanmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un Kurul'un oluşumuna ilişkin hükümleri incelendiğinde, Kurul üyelerinin, çeşitli kurumlara tanınan kontenjanlar çerçevesinde o kurumlar tarafından gösterilecek adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmasının öngörüldüğü; böylelikle, siyasi otoritenin bu atamalardaiki etkisinin mümkün olduğunca azaltılması yoluna gidildiği görülmektedir. 11 üyeli Rekabet Kurulu'nun sadece üç üyesi doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atanabilmektedir.

Kurul Başkanı'nın seçiminde de Bakanlar Kurulu'nun yetkisi oldukça sınırlandırılmıştır. Başkan, Kurul tarafından belirlenecek üç aday arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. İkinci Başkan'ın ise doğrudan Kurul tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Kurul'un oluşumuna ilişkin bu sistemin Kurul'un bağımsızlığını sağlamak açısından yeterli olduğu düşünülmektedir.

Aslında, Kurul'un bağımsızlığının sağlanmasında, atamadan ziyade görevden almanın ne şekilde olacağı önem arz etmektedir. Gerçekten, bir Kurul üyesi, nasıl atanmış olursa olsun, süresi dolmadan görevden alnamıyorsa, gerçek anlamda bir organik bağımsızlıktan söz edilebilir¹³⁶. Bu açıdan, BİO'ları diğer kurumlardan ayıran en önemli özellik, karar organlarında görev alanların görev süresi dolmadan görevden alnamamaları güvencesidir¹³⁷.

¹³⁴ GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T., s. 293.

¹³⁵ AZRAK, Ü., s. 24.

¹³⁶ ASLAN, Y., Rekabet Hukuku, Bursa 2001, s. 399.

¹³⁷ ULUSOY, A., 2003, s.17.

Rekabet Kurulu üyeleri bakımından bu güvencenin Kanun düzeyinde sağlandığı görülmektedir. RKHK md.24'te Kurul üyelerinin görev sürelerinin altı yıl olduğu belirtildikten sonra, bu süre dolmadan görevlerinin sona ermesinin sadece üç durumda mümkün olabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, atanmaları için gereken şartları kaybeden veya durumlarının Kanun'un 25.maddesinde belirlenen yasaklamalara aykırı düştüğü belirlenen ya da görevle ilgili olarak suç işlediği mahkeme kararı ile sabit olan Kurul üyelerinin görevleri, görev süresinin dolup dolmadığına bakılmaksızın sona erecektir. Bu üç durum dışında, görev süresi dolmadan Kurul üyelerinin görevden alınabilmeleri mümkün değildir.

Bu noktada, karar organının bağımsızlığı bakımından, üyelerinin belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilmeleri gerektiğini ve bu sürenin de genellikle siyasi iktidarın görev süresinden daha uzun olması yoluna gidildiğini¹³⁸ ve 4054 sayılı Kanun'da Kurul üyelerinin görev süresi altı yıl olarak belirlenmek suretiyle bu genel kurala uyulduğunu belirtmek gerekir.

Kurul üyeleri için, hem görev yaptıkları sırada hem de görevleri sona erdikten sonra bir takım yasaklamalar getirilmesi de bağımsızlığı sağlamaya yönelik olarak uygulamada izlenen bir yöntemdir¹³⁹.

Organik anlamda bağımsızlık açısından önem taşıyan bir diğer husus da Kurul üyelerinin görev sürelerinin bitiminde yeniden atanamamalarına ilişkin bir düzenlemenin gerekliliğidir. "Yeniden seçilememe ilkesi" olarak adlandırılan bu uygulama, belirlenen görev süresinin bitiminde tekrar seçilme beklentisinin Kurul üyelerinin tarafsızlıklarını ve bağımsızlıklarını siyasi iktidar lehine bozabilmeleri ihtimaline karşı bir önlem olarak düşünülmüştür¹⁴⁰. Ancak, 4054 sayılı Kanun'da bu düzenlemeye yer verilmemiş ve Rekabet Kurulu üyelerinin görev sürelerinin bitiminde yeniden seçilebilmelerine olanak tanınarak, Kurum'un bağımsızlığına olan inanç zedelenmiştir.

Öte yandan, Kurum'un organik anlamda bağımsızlığını sağlamaya yönelik olarak Kanun'da yer verilen tüm bu düzenlemelerin Anayasal bir güvenceye bağlanmamış olması ve böylelikle, istendiğinde mecliste çoğunluğa sahip bir siyasi iktidar tarafından bir yasa değişikliği ile kolaylıkla ortadan kaldırılabilir olması, Rekabet Kurumu ve esasında ülkemizdeki diğer tüm BİO'lar bakımından en büyük handikap olarak

¹³⁸ ARDIYOK, Ş., Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Ankara 2002, s. 181.

¹³⁹ TAN, T., s. 9.

¹⁴⁰ ULUSOY, A., 2003, s. 16.

görülmektedir. Nitekim, uygulamada da bu yolun izlendiği ve siyasi iktidarla uyumlu olarak çalışmayan BİO'ların karar organlarında görev yapan Kurul üyelerinin görev sürelerine bir yasa hükmüyle son verildiği bilinmektedir.

2. İşlevsel bağımsızlık

BİO'ların işlevsel bağımsızlığı, bunların eylem ve işlemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması; bu işlemlerin değiştirilmesi veya yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verilememesi anlamını taşımaktadır¹⁴¹. Bir başka ifadeyle, işlevsel bağımsızlık, BİO'ların kararlarının siyasal otorite tarafından yerindelik denetimine tabi tutulamaması anlamına gelmektedir¹⁴².

Nitekim, RKHK md.20/III'te, Kurum'un görevini yaparken bağımsız olduğu; hiçbir organ, makam, merci ve kişinin Kurum'un nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 138.maddesinde yer alan mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine paralel olduğu belirtilen¹⁴³ bu düzenlemenin, karar alma sürecinde kurumun dışsal etkilerden soyutlanması amacını taşıdığı¹⁴⁴ ve bu nedenle bağımsızlık açısından önemli bir güvence sağladığı bir gerçektir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, BİO'ların işlevsel bağımsızlığından anlaşılması gereken, Devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmaları değil¹⁴⁵, karar organlarının siyasal baskı, etki ve telkinden arındırılmış olmasıdır¹⁴⁶. Hiç kuşkusuz, birer idari kurum olan BİO'ların eylem ve işlemleri yargısal denetime tabidir.

Bu çerçevede, idari teşkilatlanma içinde yer alan bir kamu tüzel kişisi olması nedeniyle Rekabet Kurumu'nun da tüm eylem ve işlemleri, Anayasa'nın 125/I.maddesi uyarınca, yargısal denetime tabidir. İdarenin

¹⁴¹ ULUSOY, A., 2003, s. 17.

¹⁴² MORANGE, J., s. 22.

¹⁴³ YILMAZ, E., "Yargılama Hukukçusu Gözüyle Rekabet Kurulu", Av. Dr. Faruk Erem'e Armağan, TBB Yayını, Ankara 1999, s. 946.

¹⁴⁴ ÖZTÜRK, E., s. 25.

¹⁴⁵ AKINCI, M., "Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu", Rekabet Dergisi, S.5, Ankara 2001, s. 12.

¹⁴⁶ ERKUT, C., "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 1998, s. 130.

eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi, kural olarak, idari yargının görev alanına girmesine karşılık, idari yaptırımlar ve özellikle idari para cezaları konusunda bu genel ilkedен uzaklaşıldığı ve bunların yargısal denetiminde adli yargının da görevlendirildiği bilinmektedir¹⁴⁷. Doktrinde, “*idari yargı kadar, adli yargı yerlerinin de kanunla yetkili kılınmış olması*”, idari yaptırımlar konusunun bir özelliği olarak nitelendirilmiştir¹⁴⁸. Ancak, 4054 sayılı Kanun bakımından genel ilkedен uzaklaşmamış ve Kurul’un yaptırım içeren kararlarının yargısal denetiminde de idari yargı görevlendirilmiştir.

Bununla birlikte, Rekabet Kurumu’nun işlemleri, *içeriklerine göre* farklı yargı yerlerinin denetimine tabi kılınmıştır. RKHK md.55/I uyarınca, Kurum’un karar organı olan Rekabet Kurulu tarafından verilen nihai kararların, tedbir kararlarının, para cezalarının ve süreli para cezalarının yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılır. Kurul’un, 55.maddede belirtilen bu kararlarının dışındaki kararları ile Rekabet Kurumu’nun diğer tüm eylem ve işlemleri ise, idare hukuku ve idari yargılama hukukunun belirlediği esaslar çerçevesinde, yargısal denetime konu yapılabilir¹⁴⁹.

Bu noktada, BİO’ların kararlarının yargısal denetiminin daraltılarak, “açık takdir hatası ilkesi”yle sınırlı tutulan ve “minimum denetim” olarak adlandırılan bir denetime tabi tutulması gerektiği yönündeki görüşlerin¹⁵⁰ idari yargılama hukukumuz bakımından kabulünün mümkün olamayacağını belirtmek gerekir.

III. REKABET KURUMU’NUN YAPISI

Yukarıda da belirtildiği üzere, 4054 sayılı Kanun’un 20/I.maddesi uyarınca “idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi” olarak teşkil edilmiş bulunan Rekabet Kurumu’nun teşkilatı, aynı Kanun’un 21.maddesine göre, Rekabet Kurulu, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşur. Her ne kadar söz konusu düzenleme ile “Başkanlık” adında ve belli kişilerden oluşan ayrı bir organ işaret edilmiş olsa da, esasında, Rekabet Kurumu teşkilatının iki başlık altında incelenmesi uygun olacaktır. Zira, Kanun’da hizmet birimlerinin Kurum Başkanı’ndan bağımsız bir şekilde yapılması öngörülmemiş, tam tersine, bunlar Başkan’a bağlı birimler olarak düzenlenmişlerdir. Bu nedenle, çalışmanın

¹⁴⁷ GÖZÜBÜYÜK, Ş.-TAN, T., İdare Hukuku, Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 1999, s. 187.

¹⁴⁸ ÖZAY, İ., İdari Yaptırımlar, İstanbul 1985, s. 138.

¹⁴⁹ GÖNEN, K. E., s. 130.

¹⁵⁰ Bkz. Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Rekabet Kurumu yayını, Ankara 5 Mart 1999, s. 84.

bu bölümünde Kurum'un yapısı, Kurum'un karar organını oluşturan Rekabet Kurulu ile Başkanlık (ve bu başlık altında da Başkan'a bağlı hizmet birimleri) olmak üzere iki başlık altında ele alınacaktır.

A. Rekabet Kurulu

Rekabet Kurumu'nun *karar organı* olan¹⁵¹ Rekabet Kurulu'nun oluşumu, görev ve yetkileri ile çalışma esasları 4054 sayılı Kanun'un 'Teşkilat' başlıklı Üçüncü Kısım'ın 22-28.maddelerinden müteşekkil Birinci Bölümü'nde düzenlenmiştir. Kurul üyelerinin ücret ve diğer mali hakları ile emeklilikleri, Kurul toplantılarının usul ve esasları ile Kurul kararlarına ilişkin hükümler ise Kanun'un diğer bölümlerinde çeşitli hükümler arasında düzenlenmiştir.

Burada, öncelikle Kurul'un oluşumu ile görev ve yetkileri incelenecek; ardından, çalışma usul ve esasları ele alınacaktır.

1. Oluşumu

Kurul'un teşekkülü Kanun'un 22.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Rekabet Kurulu, biri Başkan ve biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden teşekkül etmektedir. Bu 11 üye, çeşitli kurum ve kuruluşların kendi kontenjanlarındaki her bir üyelik için gösterecekleri iki aday arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. 22.maddenin ikinci fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu, "*dört üyeyi Rekabet Kurulu'nun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nun, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'nun, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar.*"

Görüldüğü gibi, söz konusu düzenleme ile, Kurul üyelerinin sadece üç tanesinin siyasi iktidar tarafından atanması, geri kalan sekiz üyenin siyasi iktidarın etki alanı dışındaki kurum ve kuruluşlar tarafından atanması öngörülmüş ve böylelikle, Kurul'un siyasi iktidarlar karşısında bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruması sağlanmak istenmiştir¹⁵².

Söz konusu maddenin üçüncü fıkrası ile, Rekabet Kurulu'nun adaylarının en az yarısının Rekabet Kurumu'nun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından gösterilmesi zorunluluğu getirilerek de, alelade bir yönetim kurulu olmayıp, ihtisaslaşmış bir karar organı olması öngörülmüş olan Kurul'un bünyesindeki belirli sayıda üyenin konunun uzmanları arasından seçilmesi yolu açılmıştır. Ancak burada,

¹⁵¹ RKHK md.30/(a).

¹⁵² ASLAN, Y., s.398.

Kurul kontenjanından gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Uzmanları arasından seçilmesi zorunluluğunun getirildiğini; Bakanlar Kurulu tarafından yapılacak atama bakımından ise böyle bir zorunluluk bulunmadığını; bunun ise, söz konusu hükmün amacı ile bağdaştırılmasının mümkün olmadığını belirtmek gerekir. Zira, burada önemli olan, adaylar arasında konunun uzmanlarının bulunması değil, üyeler arasında Rekabet Uzmanlarının bulunmasının sağlanmasıdır.

22.maddenin son fıkrasında ise, Kurul Başkanı'nın ve İkinci Başkan'ın atanmasına ilişkin usul belirlenmiştir. Burada, Kurul tarafından Kurul üyeleri arasından belirlenecek üç adaydan birisinin Bakanlar Kurulu tarafından Başkan olarak atanacağı; İkinci Başkan'ın ise Kurul üyelerinin kendi aralarında yapacakları seçim sonucunda belirleneceği hükme bağlanmıştır. Kanun'da, Başkan adaylarının seçimine ilişkin bir usul öngörülmemiş olup, bu husus, Kurum'un Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te¹⁵³ ve ayrıca Başkan adaylarının seçimine ilişkin Kurul kararları çerçevesinde düzenlenmektedir.

Kurul üyelerinin atanmalarına ilişkin şartlar ise Kanun'un 23.maddesinde ele alınmıştır. Bu hükümde, Kurul üyelerinin, hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yüksek öğrenim görmüş olmaları, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunmaları ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olmaları zorunlulukları getirilmiş; bunun yanında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesinin (A) fıkrası uyarınca Devlet memurluğuna atanabilmek için gereken genel şartları taşımaları gerektiği belirtilmiştir¹⁵⁴.

Kanun'un 24.maddesinin birinci fıkrasında Kurul üyelerinin görev süreleri altı yıl olarak belirlenmiş ve süresi biten üyenin yeniden atanabileceği hükme bağlanmıştır. Kurul üyeliğinin, süresi dolmadan

¹⁵³ 21.06.1997 tarih ve 23026 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁵⁴ Söz konusu hükümde, Kurul üyelerinin, 657 sayılı Kanun'un 48.maddesinin (A) fıkrasının 1,4,5,6 ve 7.bendlerinde belirlenen genel şartları taşımaları gerektiği belirtilmekle yetinilmiş olmasına rağmen, Danıştay Nöbetçi Dairesi'nin 26.07.1995 tarih ve E:1995/144 K:1995/156 sayılı istisari kararında, 4054 sayılı Kanun'un 38.maddesinde Kurul üyelerinin emekliliklerinin Emekli Sandığı Kanunu'na tabi kılındığı ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun 40.maddesi uyarınca da iştirakçilerin görevleriyle ilgilerinin kesilmesini gerektiren yaş haddinin 65 yaşını doldurdukları tarih olarak hüküm altına alındığı belirtilerek, Rekabet Kurulu üyeliğine atanabilmek için 65 yaşını doldurmamış olmak şartının da aranması gerektiği belirtilmiştir. Bkz. EROL, K., "Rekabet Kurulu'nun Yapısı, Yetkileri ve Usul", Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi, Tes-Ar yayınları, No:20, Ankara 1996, s. 29 vd.

herhangi bir sebeple boşalması durumunda boşalan yere bir ay içinde atama yapılacaktır. Bu durumda, boş üyeliğe atanan kişinin, yerine atandığı üyenin süresini tamamlayacağı belirtilmiştir.

Bu fıkrada, ayrıca, Kurul'un sürekli olarak kısmi yenilenmesini sağlayacak bir sistem de öngörülmüştür. Buna göre, Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Kanun'un Geçici 1.maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Kurul'a yapılan ilk atamalardan sonra ikinci ve dördüncü yılların sonunda ad çekmek suretiyle Kurul üyelerinin her defasında üçte birinin görev süresi sona erdirilmiştir. Başkan ve İkinci Başkan'ın kuraya katılmaksızın altı yıllık görev sürelerini tamamlayacaklarının belirtildiği söz konusu hüküm neticesinde, ikinci ve dördüncü yılların sonunda üçer Kurul üyesinin görevleri sona ermiş ve yerlerine yenileri atanmış; böylelikle, Kurul'un her iki yılda bir kısmi olarak yenilenmesi için ilk adımlar atılmıştır.

Kurul üyelerinin görev sürelerine ilişkin önemli bir düzenlemeye de aynı maddenin ikinci fıkrasında yer verilmiştir. Burada, atanmak için gereken şartların kaybı veya Kanun'da belirlenen yasaklamalara uyulmadığının anlaşılması ya da görevle ilgili olarak suç işlendiğinin mahkeme kararı ile sabit olması durumları dışında, Başkan ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle, Kurul'un bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması amacıyla, Kurul üyelerine çok önemli bir güvence getirilmiştir¹⁵⁵. Kanun'da açıkça belirtilen üç durum dışında Kurul üyelerinin görevlerine son verilemeyeceğine ilişkin bu hüküm neticesinde, Kurul üyelerinin, her an görevlerine son verilebileceği endişesi ile siyasi iktidarın yönlendirmelerine boyun eğme ihtimalinin önüne geçilmek istenmiştir. Ne var ki, Anayasal teminatı bulunmayan bu güvence, Hükümetler tarafından bir yasa değişikliği ile kolaylıkla bertaraf edilebilmektedir.

2. Görev ve yetkileri

Rekabet Kurulu'nun görev ve yetkileri Kanun'un 27.maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede Kurul'un görev ve yetkileri,

“a) Kanun'da yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya re'sen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,

¹⁵⁵

ASLAN, Y., s. 399.

b)İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,

c)Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,

d)Birleşme ve devralmalara izin vermek,

e)Kurul İkinci Başkanı 'nı seçmek,

f)Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,

g)Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talebi üzerine görüş bildirmek,

h)Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,

ı)Kurum'un personel politikalarını saptamak, uygulamasını izlemek personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlıkça hazırlanan Kurum'un yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,

j)Boşalan Kurul üyelikleri için Kurumca gösterilecek adayları belirlemek,

k)Yılda bir, çalışmalarını ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak,

l)Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satınalma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,

m)Kurum'un üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,

n)Kanun'la verilen diğer görevleri yerine getirmek"

olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere, Kurum'un karar organı olan Rekabet Kurulu, hem maddi anlamda rekabet kuralları¹⁵⁶ denilen, doğrudan rekabetin korunmasına yönelik hükümlerin uygulanması hususunda görevli ve

yetkili kılınmış, hem de Kurum'un teşkilatına ilişkin tüm esaslı noktaları belirlemekle ve uygulamaları izlemekle görevlendirilmiştir.

Bunların da ötesinde, bazı yazarlar tarafından “*yasama benzeri görevler*” olarak da adlandırılan¹⁵⁷, rekabet hukukuna ilişkin ikincil mevzuatı oluşturma görev ve yetkisi ile donatılmıştır. Bu görev ve yetkinin *tali* nitelikte olduğu, yani ancak kanun koyucu tarafından düzenlenmiş ve çerçevesi çizilmiş bir alanda kullanılabilceği hususu izahıtan varestedir. Bu itibarla, Türk hukukunda İdare'ye zaten tanınmış olan tali nitelikte düzenleme yapabilme yetkisinden farklı ve onu aşan bir yetki izlenimi veriyor olması nedeniyle “yasama benzeri görev” niteliğinin uygun olmadığı düşünülmektedir.

3. Çalışma usul ve esasları

Rekabet Kurulu'nun çalışma usulleri esas itibariyle Kanun'un 28.maddesinde ele alınmış olmakla birlikte, toplantı ve karar nisabı, toplantı usulü ve Kurul kararlarına ilişkin düzenlemelere farklı bölümlerde yer alan çeşitli maddelerde değinilmiştir.

28.maddede, Kurul toplantılarının Başkan tarafından, Başkan'ın bulunmadığı hallerde ise İkinci Başkan tarafından yönetileceği; Kurul üyelerinin, kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamayacakları hükme bağlanmıştır.

Kanun'un 49 ve 50.maddelerinde de, Kurul kararlarının gizli görüşme sonucu alınacağı, hiçbir Kurul üyesinin oyunun çekimser olamayacağı gibi Kurul toplantılarına ilişkin çeşitli usul ve esaslar belirlenmiştir.

Kurul'un toplantı ve karar nisapları Kanun'un 51.maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kurul, nihaî kararlarında Başkan ya da İkinci Başkan dahil en az toplam 8 üyenin katılımı ile toplanır ve en az 6 üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verir. İlk toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamaması durumunda, yapılacak ikinci toplantıda karar, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Bu durumda da toplantı nisabı yukarıda belirtilenden az olamaz. İkinci toplantıda oylarda eşitlik olması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Nihaî karar haricindeki diğer kararlar ve işlemler için Kurul üyelerinden en az üçte birinin toplanması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı gerekir.

¹⁵⁷

ASLAN, Y., s. 403.

Kurul'un görevleri ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları Kanun'daki düzenlemelere paralel olarak Kurum'un Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinde de aynen yer almıştır.

B. Başkanlık ve Hizmet Birimleri

Yukarıda da belirtildiği üzere, her ne kadar Kanun'un 21.maddesinde Kurum'un teşkilatının Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu hükme bağlanarak "Başkanlık" ibaresi ile -hizmet birimlerini de içine alan üst yapılanmanın dışında- belirli bir organ işaret edilmiş olsa da, Kanun'un Kurum teşkilatına ilişkin Üçüncü Kısım'ın İkinci Bölümü'nde Başkanlık ile hizmet birimlerinin birlikte düzenlenmiş olduğu ve esas itibarıyla hizmet birimlerinin Başkan'a bağlı birimler olarak yapılandırıldığı göz önüne alınarak bu Bölüm'de hizmet birimleri ile Başkanlık birlikte ele alınacaktır.

1. Başkanlığın oluşumu, görev ve yetkileri

Rekabet Kurumu teşkilatının düzenlendiği Kanun'un 21.maddesinde Başkanlık ile Başkan'a bağlı oldukları hususunda duraksama bulunmayan hizmet birimlerinin neden farklı iki başlık altında gösterilmiş oldukları Kanun'un 29.maddesinin birinci fıkrası ile açıklığa kavuşmaktadır. Söz konusu hükümde, Başkanlığın, Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve Başkan Yardımcılarından teşekkül ettiği belirtilmek suretiyle, Kurum Başkanı'nın dışında "Başkanlık" olarak adlandırılan ayrı bir yapılanmaya yer verildiği görülmektedir. Bu düzenlemeyle, Kanun Koyucu'nun, Rekabet Kurulu ile Kurum teşkilatı arasında bağ oluşturacak, yani karar organı ile hizmet birimlerinin uyumlu bir şekilde ve belli bir koordinasyon dahilinde çalışmasını sağlayacak bir sistem kurmayı amaçladığı söylenebilir. Başkanlık adı verilen bu yapıda, Kurum'un en üst amiri olan Başkan'ın yanısıra, Kurul'da Başkan'dan sonra gelen ve Başkan'ın yokluğunda Kurul toplantılarını idare etmekle görevli olan İkinci Başkan ve Kurum teşkilatında yine hemen Başkan'dan sonra gelen, Kurul üyelikleri bulunmayan en üst düzeydeki iki yönetici olan Başkan Yardımcıları yer almaktadırlar.

Böylelikle, Kurul'un ve Kurum'un belirli bir koordinasyon dahilinde, tek elden yönetilmesini sağlayacak bir organizasyon kurulmuş olmakla birlikte, bu düzenlemenin md.29/I hükmü ile sınırlı kaldığını, Başkanlığın görev ve yetkilerinin belirlendiği hemen bir sonraki maddede dahi Başkanlık ile Başkan'ın birbirine karıştırıldığı ve kurulmak istenen sistemin daha başlangıçta sakat doğduğu söylenebilir. Nitekim, Kurum teşkilatının oluşturulduğunun ilan edilmesinin üzerinden geçen altı yıllık uygulamada md.29/I ile getirilmek istenen yapının

oluşturulmadığı; fiiliyatta Başkanlık adı verilen bir organdan söz edilmesinin mümkün olmadığı gözlenmiştir. Şöyle ki;

29.maddenin birinci fıkrası hükmü ile Başkanlık adı verilen yapı oluşturulduktan sonra, aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında Kurum Başkanı'nın Kurum'un en üst amiri olduğu, Kurum'un genel yönetiminden ve temsilinden sorumlu olduğu hükme bağlanmış ve bu sorumluluğun çerçevesi çizilmiştir. Takip eden 30.maddede ise Başkanlığın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu maddede Başkanlığın görev ve yetkileri,

“a)Kurumun karar organı olan Rekabet Kurulu ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasının en üst düzeyde organizasyonu ve koordinasyonunu sağlamak, Kurum hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek,

b)Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek ve toplantıları idare etmek,

c)Kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, bu kararların uygulanmasını izlemek,

d)Hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurula sunmak,

e)Kurumun yıllık bütçesi ile gelir gider kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak ve Kurula sunmak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, giderlerinin yapılmasını sağlamak,

f)Rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmek,

g)Kurumun Bakanlık ve diğer kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemek ve yürütmek,

h)Kurumu resmî ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek,

ı)Kurulun nihai kararları ile Kurumca hazırlanacak tebliğ ve yönetmeliklerin yayınlanmasını sağlamak,

j)Kurul Başkanı adına imzaya yetkili personelin görev ve yetki alanını belirlemek”

olarak sayılmıştır.

Görüldüğü gibi, Başkanlığın görev ve yetkileri belirlenirken, aslında sadece Kurum Başkanı'na ait olması gereken bazı görev ve yetkiler de

buraya dahil edilmek suretiyle, hemen bu maddede Başkanlık adı verilen yapının oluşumu imkansız hale getirilmiştir. Zira, Kurul üyesi olmayan Kurum Başkan Yardımcılarının da dahil edildiği Başkanlık organının görevleri arasında Kurul toplantılarının gündemini ve zamanını belirlemek, Kurul toplantılarını idare etmek gibi Kurul'a ilişkin görevlerin de verilmesinin yanısıra, Kurum'u diğer kuruluşlar nezdinde temsil etmek, Başkan adına imzaya yetkili personeli ve yetki alanlarını belirlemek gibi, aslında doğrudan Başkan'ın görev alanında olan bazı hususların, Başkan'ın maiyetindeki memurların (Başkan Yardımcılarının) da içinde bulunduğu bu heyetin görevleri arasında sayılması da md.29/I ile oluşturulmak istenen yapıyla bağdaşmamış ve bu yapının işlerliğini güçleştirmiştir.

Başkanlık adı verilen bir yapı oluşturularak kurulmak istenen sistemle çelişen bir diğer hükme de Başkan Yardımcılarına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 31.maddede rastlanmaktadır. Söz konusu maddede, Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde Başkan'a yardımcı olmak amacıyla iki adet Başkan Yardımcısı'nın görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle, aslında md.29/I hükmü ile Başkanlık adı verilen organın içinde yer almaları öngörülen Başkan Yardımcıları, 30.maddenin bu hükmü ile, içinde yer aldıkları Başkanlığın hizmetlerinin yürütülmesinde Başkan'a yardımcı olmak ile görevlendirilmişlerdir.

Görüldüğü gibi, karar organı ile Kurum teşkilatı arasında koordinasyonu sağlayacak bir birim oluşturma çabası md.29/I hükmü ile sınırlı kalmış; Kanun'un diğer hükümleri bu düzenleme ile uyumlu kılınmadığı gibi, uygulamada da böyle bir yapının oluşturulması yoluna gidilmemiştir.

2. Hizmet birimleri

Kanun'un 32.maddesinde, Rekabet Kurumu'nun hizmet birimlerinin, Daire Başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 38.maddesinde de, Kurum teşkilatının, danışma birimleri, ana hizmet birimleri ve idari hizmet birimlerinden oluştuğu; Başkan'ın, hangi birimlerin doğrudan kendisine, hangi birimlerin Başkan Yardımcılarına bağlı olacağını belirlemekte serbest olduğu hükme bağlanmıştır. 39.maddede ise, Daire Başkanlıklarının grup başkanlıkları, müdürlükler ve bunların bünyesindeki servislerden oluştuğu belirtilmiş ve Kurum'un hizmet birimleri belirlenmiştir. Buna göre;

Danışma birimleri : Hukuk Müşavirliği, Basın Danışmanlığı ve Başkan Danışmanları,

Ana hizmet birimleri : I, II, III ve IV no'lu Daire Başkanlıkları ile Araştırma Dairesi Başkanlığı,

İdari hizmet birimleri : Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, İstanbul Bölge Temsilciliği, Savunma Uzmanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü ve Başkanlık Özel Kalem Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Yönetmeliğin 38.maddesinin yukarıda belirtilen hükmü uyarınca, Danışma birimlerinin tamamı ve İdari hizmet birimlerinden Kurul Özel Büro Müdürlüğü ile Özel Kalem Müdürlüğü doğrudan Başkan'a bağlanmıştır. Ana hizmet birimlerinin tamamı ve İdari hizmet birimlerinden Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı Teknik Başkan Yardımcılığına, İdari hizmet birimlerinin diğer unsurları ise İdari Başkan Yardımcılığı'na bağlanmıştır.

Uygulamada Teknik Daire Başkanlıkları denilen ve rekabetin korunmasına yönelik görevleri yerine getiren, bünyelerinde meslek personelinin (Rekabet Uzmanları ile Rekabet Uzman Yardımcılarının) görev yaptığı I, II, III ve IV no'lu Daire Başkanlıklarının görev dağılımı ise sektörlere göre şu şekilde belirlenmiştir:

1 No'lu Daire Başkanlığı : Kimya ve kimyasal ürünler, petrokimya, petrol ürünleri, gübre, plastik ve kauçuk ürünler, cam ve cam ürünleri, pişmiş kil ve seramik, inşaat, çimento ve diğer inşaat malzemeleri, elektrik, gaz, su, maden ve madencilik, demir-çelik, demir dışı metaller;

2 No'lu Daire Başkanlığı : Telekomünikasyon, basın ve yayın, plak, kaset vb. kayıtlı medyanın çoğaltılması, kağıt hamuru, kağıt ve kağıt ürünleri, elektrik-elektronik sanayii, büro makineleri ve bilgisayar, tıbbi aletler, hassas ve optik aletler;

3 No'lu Daire Başkanlığı : Gıda ürünleri ve içecekler, tekstil ve hazır giyim, deri ve deri ürünleri, makine ve teçhizat imalatı, mobilya ve beyaz eşya, oyuncak, spor malzemeleri, müzik aletleri, kuyumculuk, tarım ve hayvancılık, orman ürünleri, su ürünleri, tütün ürünleri;

4 No'lu Daire Başkanlığı : Ulaştırma, turizm, finansal hizmetler (bankacılık, sigortacılık ve diğer mali kuruluşlar), kara, hava, deniz ve demiryolu taşıtları, sağlık, eğitim, spor, diğer hizmetler ve serbest meslek faaliyetleri.

SONUÇ

İlk olarak Anglo-Amerikan hukuk sistemlerinde ortaya çıkan ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösteren BİO'lar, gerek işlevleri gerekse yapısal özellikleri nedeniyle, özellikle üniter sistemlerin klasik idari yapılanmasından oldukça farklı bir nitelik arz etmektedirler. Hem organik hem de işlevsel anlamda bağımsızlıkları ve düzenleme, denetleme, yönlendirme faaliyetlerini içeren regülasyon işlevleri ile BİO'lar, klasik idari kurumlardan ayrılmaktadırlar.

Ülkemizde idare sistemi içindeki yerleri ve Anayasal konumları hakkında farklı görüşler ileri sürülen ve çeşitli açılardan tartışmalara konu edilen BİO'lar, bir yandan piyasa ekonomisinin zorlaması, diğer yandan da "hizmet sunan Devlet" anlayışının giderek terkedilmesi neticesinde, Türk idari yapılanmasında da giderek yaygınlaşmaktadırlar. Bugün ülkemizde, ekonominin tüm sektörlerine yönelik olarak oluşturulan regülasyon kurumlarının yanısıra, belirli sektörlerin regülasyonunu sağlamak üzere BİO'ların teşkili yoluna da gidilmektedir. Bu çerçevede, Rekabet Kurumu'nun, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında serbest rekabet ortamının tesisi ve korunması amacıyla kurulmuş genel nitelikteki bir regülasyon kurumu olduğu söylenebilir. Kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari-mali özerkliğe sahip olarak teşkil edilmiş olan Rekabet Kurumu, gerek işlevi gerekse organik ve işlevsel anlamda bağımsızlığı ile gerçek bir BİO niteliğindedir.

Bu çalışmada, Rekabet Kurumu'nun Türk idare sistemi içindeki yeri, Anayasal konumu ve yapısı incelenmiş; bağımsız idari otorite niteliği kapsamlı olarak ele alınmaya çalışılmıştır.

Türk ekonomisinin dışı açılımı ve Türk sanayisinin rekabet gücünün artırılması bakımından son derece önemli bir yere sahip olan Rekabet Kurumu'nun regülasyon işlevini gereği gibi yerine getirebilmesinin yolu, organik ve işlevsel anlamda bağımsızlığının tam anlamıyla sağlanabilmesinden geçmektedir. Bu da ancak belirli Anayasal güvencelerin tanınması ile mümkün olabilir. Kurum'un varlığının, işlevinin ve bağımsızlığının Anayasal güvencelere bağlanmamış olması, Türk ekonomisi açısından büyük önemi bulunan rekabetin korunmasına yönelik düzenlemelerin eksik yanıdır.

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
BİO	:Bağımsız idari otorite
Bkz.	:Bakınız
C.	:Cilt
Çev.	:Çeviren
E.	:Esas
Ed.	:Editör
İYUK	:İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	:Karar
KHK	:Kanun Hükümünde Kararname
md.	:Madde
No.	:Numara
RG	:Resmi Gazete
RKHK	:Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
S.	:Sayı
s.	:Sayfa
TBB	:Türkiye Barolar Birliği
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	:Ve benzeri
vd.	:Ve devamı
vs.	:Ve saire

KAYNAKÇA

- AKINCI, M.**, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul 1999.
- AKINCI, M.**, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, Rekabet Dergisi, S.5, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2001.
- ALAN, N.**, Panel, Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 15-16 Mart 2001.
- ARDIYOK, Ş.**, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar-Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2002.
- ASLAN, Y.**, Rekabet Hukuku, Genişletilmiş 2. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa 2001.
- ASLAN, Z.**, “İdare Usul Yasasına Örnek Olarak Rekabet Kurulunun Çalışma Yöntemleri”, T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı, Uluslararası Sempozyum, Bildiriler, Ankara 1998.
- ASLAN, Z. – BERK, K.**, Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi, Alfa Yayınları, İstanbul 2000.

- ATAY, E. E.**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi”, Perşembe Konferansları, S.6, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara Mart 2000 (2000a).
- ATAY, E. E.**, Fransız Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Hukukunda Uygulanabilirliği Sorunu, Yayınlanmamış Doçentlik tezi, Ankara 2000 (2000b).
- ATAY, E.E.**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayını, Ankara 2000.
- AZRAK, Ü.**, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Kasım 2001.
- COŞKUN, S.**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- DOMANIÇ, H.**, Avrupa Topluluğu Rekabet Politikaları Hukuk Düzeni ve Türk Rekabet Kanun Tasarısı, Uluslararası Sempozyum, İstanbul 1993.
- DURAN, L.**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, C.30, S.1, TODAİE Yayınları, Ankara Mart 1997.
- DURAN, L.**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- EMEK, U.**, Panel, Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 15-16 Mart 2001.
- ERKUT, C.**, Panel, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Kasım 2001.
- ERKUT, C.**, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- EROL, K.**, “Rekabet Kurulunun Yapısı, Yetkileri ve Usul”, Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi, Tes-Ar Yayınları, No:20, Ankara 1996.
- GÖNEN, K. E.**, Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T.**, İdare Hukuku Genel Esaslar, C.1, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. – TAN, T.**, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, C.2, Turhan Kitabevi, Ankara 1999.
- GÜNDAY, M.**, Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Mart 1999.

- KABOĞLU, İ.**, “Değerlendirme”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- MORANGE, J.**, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- ÖZAY, İ.**, İdari Yaptırımlar, İÜHF Yayınları, İstanbul 1985.
- ÖZTÜRK, E.**, Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumu’nun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2003.
- PAULIAT, H.**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- SANLI, K. C.**, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2000.
- TAN, T.**, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Perşembe Konferansları, S.4, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2000.
- TAN, T.**, Panel, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 5 Kasım 2001.
- THERY, J. F.**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.
- TÜRKKAN, E.**, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara 2001.
- ULUSOY, A.**, “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, Perşembe Konferansları, S.2, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 1999.
- ULUSOY, A.**, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara 11-12 Mayıs 2000.
- ULUSOY, A.**, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- YILDIRIM, T.**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara 11-12 Mayıs 2000.
- YILMAZ, E.**, “Yargılama Hukukçusu Gözüyle Rekabet Kurulu”, Av. Dr. Faruk Erem’e Armağan, TBB Yayını, Ankara 1999.