



Derleme Makalesi • Review Article

Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme*

Independent Regulatory Agencies, Evaluation of Audit Functions and Independance in Turkish Administration System

Nesim Babahanoğlu^{a,**}

^a Dr. Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Diyarbakır/Türkiye.
ORCID: 0000-0002-2619-7213

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 1 Temmuz 2020

Düzeltilme tarihi: 25 Ocak 2021

Kabul tarihi: 1 Şubat 2021

Anahtar Kelimeler:

Bağımsız İdari Otoriteler,
Kurumsal Bağımsızlık,
Denetim

ARTICLE INFO

Article history:

Received 1 July 2020

Received in revised form 25 January 2021

Accepted 1 February 2021

Keywords:

The Independent Regulatory Agencies,
Institutional Independence,
Audit

ÖZ

Değişen ve karmaşık hale gelen kurumsal ve düşünsel yapıların insan hak ve özgürlükleri üzerindeki etkileri daha çok olumsuz olmuştur. Bu etkiler ve faktörlerin sebep olabileceği olumsuzlukların önünü alabilmek için klasik kurumlardan farklı olarak oluşturulan bağımsız idari otoritelerin ne olduğu bu çalışmada irdelenmiştir. Örgüt yapısı, denetimleri, çalışma şekilleri farklı olan ve bağımsız idari otorite olarak adlandırılan bu yapılara duyulan ihtiyaç, özellikleri, denetlenmeleri ve bağımsızlıkları bu çalışmamızda ortaya konulmuştur. Bu idari yapılar önemli ve hassasiyet arz eden iletişim, medya, bankacılık ve rekabet gibi alanlarda oluşturulmuştur. Bu kurumlar, özellikleri itibarıyla ülkeden ülkeye değişik yapılar arz etmektedirler. Bu çalışmada kuruldukları alanlarda geniş yetkilerle donatılan bu kurumların kısaca ne oldukları, denetimleri ve bağımsızlık durumları ülkemiz açısından ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ABSTRACT

Changing and complex nature of institutional and intellectual organizations mostly have had negative effects on human freedoms. This study examines the independent administrative authorities which are established to avoid the negative impacts of classical institutions. In the analysis, not only the organizational structure, the differences in control and working styles, but also the need for these independent structures and their independence level is analyzed. These administrative structures have been established in important and sensitive areas such as communication, media, banking and competition. They are formed in different ways from country to country. In this study, the auditing procedures and independence status of these institutions, which are equipped with wide powers they were established, will be revealed in terms of Turkey

1. Giriş

Modern ülkelerde değişen ve gelişen hukuk kuralları ile bu devletlerin yönetiminde bulunanlardan yönetilenlerin beklentileri de artmaktadır. Özellikle hukuk devleti kavramı ile beraber hukuk devleti iddiasındaki devletlerde vatandaşların istek ve beklentileri daha da artmış ve devlet, tarafsızlık ve adil olma yükümü altına sokulmuştur. Klasik devlet yapısının gelişerek insan özgürlükleri lehine yeni

açılımlarda bulunması, devlet aygıtının klasik yapı ve kurumları ile faaliyette bulunmasını zorlaştırmıştır.

Son yıllarda kamu yönetimi alanında sıkça ele alınan konulardan biri de yönetim kavramıdır. Yönetimde devlet belirlenen ilkeler çerçevesinde ekonomiyi uluslararası ticaret için elverişli hale getirmek ve özel sektör için uygun bir ortam meydana getirmek için çalışmaktadır. Dolayısıyla iyi yönetim ile kalkınma

*Bu çalışma sorumlu yazarın 2003 yılında Doç. Dr. Şebnem SAYHAN danışmanlığında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürüttüğü "Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

** Sorumlu yazar/Corresponding author
e-posta: nesimbabahanoglu@yahoo.com

yönetiminin eş anlamda olduğu öne sürülmüştür. Aynı zamanda bu kurumlar eliyle siyasal iktidarların dönüştürülerek piyasa mekanizmasına ve uluslararası sermayeye hizmet etme pozisyonuna getirildiği savunulmuştur (Bayramoğlu, 2014: 131). Bu nedenle de gelişen piyasalar ve globalleşmenin getirdiği rekabet koşulları yeni arayışları beraberinde getirmiş ve devletleri yeni organizasyonlara ve düzenlemelere itmıştır. Bunların başında idare sistemine giren bağımsız idari otoriteler diye adlandırılan bağımsız kurum ya da kurul olarak bilinen yapılar gelmektedir. Bu yapılar dünyadaki gelişmelerin yanında Türkiye’de de düzenlemelere konu olmuş ve son yıllarda sayıları giderek artmıştır. Bu kurum ve kurulların geçirdiği evreler, yetkileri, denetimleri ve görevli buldukları alanda bağımsız bir şekilde işleyip işlemedikleri sürekli tartışma konusu olmuştur. Bu konuların irdelenip ortaya konulması önemli hale gelmiştir.

İnsan hakları alanındaki gelişmeler II. Dünya Savaşı’ndan artarak devam etmiştir. Bu dönemde özgürlük bağlamında bireylere güvence sağlayan kurumlar oluşmaya başlamıştır. İnsan özgürlüğünün temelleri sayılan 1789 Bildirgesi ve daha sonra 1948’deki BM İnsan Hakları Bildirisinin ilgili maddeleriyle insanların eşit olduğu ve çeşitli haklara sahip bulunduğu vurgulanmıştır (Gemalmaz, 2000: 4).

. Anayasalar bu konu da temel metinler olarak ortaya çıkar. Ancak Anayasalar iktidarı sınırlandıran temel metinler olmakla beraber, uluslararası hukuk normları da iktidarı güç kullanmasını sınırlandıran diğer metinlerdir. Bununla birlikte ‘devleti ya da iktidarı etkin bir şekilde sınırlandırmayan hukuksal metinlerin biçimsel manada anayasa olmakla beraber, işlevsel anlamda bir anayasa olmayacağı’ kanısı vardır (Özbudun, 1998: 18).

XVIII. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar gelen anayasacılık hareketinin belirlemeye çalıştığı egemenlik yetkisinin sınırları ve daha önce Montesquieu ve J.Locke’un gündeme getirdikleri egemenlik, özgürlük konuları ve hukuk devletinin bu egemenliğini nasıl kullanacağı, kuvvetler ayrılığı meselesi tartışma konusu olmuştur (Şenel, 1990: 334 vd.).

Yine kuvvetler ayrılığının devlet yetkilerinin sınırlandırılmasında en etkili yöntem olduğu bilinmektedir. Bunu 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi’nin 16. maddesi; ‘hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının belirlenmediği bir toplumda anayasa yoktur’ şeklinde vurgulamaktadır (Akıncı, 1999: 4).

Ayrıca bir devletin hukuk devleti olması için; hak arama özgürlüğü, dilekçe hakkı, yönetimin eylemlerinin gerekçeli olma zorunluluğu, şeffaf yönetim, yönetimin etkin yargısal denetimi, yargı bağımsızlığı, normlar hiyerarşisi, normatif düzen kalitesi (normların, genellik, yaygınlık, açıklık, öngörülebilirlik ve süreklilik esaslarına dayanması) ve anayasal yargının varlığı gibi mekanizmalar olmalıdır (Akıncı, 1999: 24-; Günday, 2000: 25). Bu yapıları geliştirmeyen ya da hak olarak düzenlemeyen ve insan hak ve onurunu korumayan devletlerin hukuk devleti olamayacağı ancak yasa devleti olabileceği vurgulanmıştır (Selçuk, S., aktaran, Akıncı, 1999: 22). Bu kurumların oluşturulma sebepleri olarak ayrıca; dünya ekonomisinin tarihsel süreci incelendiğinde değişimler ile birlikte ve

ekonomide liberalizm, deregülasyon, teknolojik gelişmeler, finansal krizler gibi son yıllarda meydana gelen olay ve uygulamaların yeni kurumlara ihtiyacı hızlandırdığı ve kurumlara örnek olarak da Bağımsız Düzenleyici Kurumlar’ın (Bağımsız İdari Otorite) verebileceği vurgulanmıştır (Ege, 2020: 2).

Bu kurum veya kurullar kamu idaresi altında olmakla beraber birtakım ayrıcalıklara sahiptirler. Aslında bu tür kuruluşlarla merkezi yönetim arasında vesayet veya hiyerarşi, ilişkisi olmaması gerekirse de, Türkiye’de tümünün bir bakanlıkla ilişkilendirildiği görülmektedir; Örneğin 4054 sayılı Yasaya (20.m) göre Rekabet Kurulu’nun ilgili bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 4628 sayılı Yasaya göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 5809 sayılı Yasaya göre Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ve SPK ise Hazine ve Maliye Bakanlığı’dır. Böylece bağımsız idari otoritelerin özelliklerinden olan 'vesayet denetimine tabi olmama' ilkesi ülkemizde uygulanamamakta ve vesayet yetkisi ilişkili bakanlar eliyle yerine getirilmektedir. Mali olarak, BİO’ların hesaplarının denetlenmesinde ülkemizde farklı çözümler farklı yasalarda yer almıştır. Bu karışık mali denetim; Sayıştay denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimi ve özel denetim biçimi öngörülenler olarak üç gruba ayrılmıştır. 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı "Mali Sektöre olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yeni bir denetim sistemi getirilmiştir. Buna göre "Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özelliği haiz kurul üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi, Sayıştay denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir" şeklindedir. Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir” şeklinde düzenlenmiştir. Nihayet 2006 yılı itibarıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütün bağımsız idari otoriteler Sayıştay denetimine verilerek buradaki karışıklık giderilmiştir (Babahanoğlu, 2003: 30-31) .

Bu çalışmada, yukarıda açıklanan ve yönetim alanında kişi hak ve hürriyetleri ile ilgili gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkan bağımsız idari otoritelerin önemli bir fonksiyon yerine getirdikleri incelenecektir. Bu kurum ve kurullar, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de zaman zaman tartışmalara konu olabilmektedir. Bununla beraber, bu kurumların ilgili oldukları alanlarda kurumsal bağımsızlıkları için gereken kriterlerin neler olduğu, idari ve yargısal denetimlerine yer verilecektir.

2. Bağımsız İdari Otoriteler

Klasik devletin idari yapısından ayrı bir örgütlenme yapısı arz eden ve adına bağımsız idari otorite denilen kurumlar, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkmıştır. İndependent regulatory agencies olarak adlandırılan bu kurumlar daha sonra Kıta Avrupası’na ve dünyaya yayılmıştır. Bireyi idareye karşı koruyan ayrıca bireyleri birbirlerine karşı korumayı amaç edinen ve düzenlemelerde

bulunan bağımsız idari otoriteler II. Dünya Savaşı'nın ardından dünyaya yayılmaya başladığı kabul edilmektedir. Her ülkede bağımsız idari otorite tipi örgütlere rastlanmakla beraber bu yapılar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. ABD'de temeli atılan bağımsız idari otoriteler, İngiltere'de 1930'lu yıllarda QUANGO (Quasi-Autonom non-Governmental Organization-yarı özerk hükümet dışı örgütler) ismi verilmiştir (Akıncı, 1999: 25).

Tek tür bağımsız idare otorite (BİO) modelinin olması mantıklı değildir. Çünkü hem kurulma amaçları hem de kuruldukları sektörlerin gösterdiği hassas özellikler nedeniyle değişiktir. Ayrıca ülkeden ülkeye ülkelerin idari ve kültürel yapısına göre değişik özerk kurumlar oluşmasından dolayı tek bir model altında toplanmaları imkansızdır. Kuruluş amacına göre yerine getirdikleri fonksiyonlar ve taşıdıkları özellikler farklılık göstermektedir. Bu kurumlar bazı yerlerde idarenin denetim işine önem verme ve denetim yetersizliğini gidermek amacıyla kurulurlar. Buna örnek doğu ülkelerinde görülen Prokuratura'dır. Diğer yandan önemli olan bireyi yönetenlerin keyfilik ve işleyiş bozukluklarına karşı koruma amacı önemseniyorsa, bu konuda özellikle Fransa'da kurulan birtakım bağımsız idari otoriteler örnek gösterilebilir. Bu idari yapılar kamusal alanın hassas olarak nitelenen sermaye ve iletişim alanlarında hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip kuruluşlarıdır (Gözübüyük ve Tan, 2001: 336).

Bağımsız idari otoriteler, siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle ekonomik etkinliklerin duyarlı olduğu konularda, araştırma, öneride bulunma, düzenleme, denetim ve gözetim görevi yapan kuruluşlar (Giritli ve Akgüner, 2001: 353) şeklinde de tanımlanabilir. Bağımsız idari otoriteler, rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda-ilaç güvenliği gibi yaşamın hassas alanları ve sektörlerinde düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunan, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği olan, klasik idari yapılardan farklılık arz eden yeni idari kurumlar şeklinde de tanımlanmıştır (Pişkin, 2010: 10).

Anayasal ve yasal bu kurumların kuruluşlarındaki asıl amaç vatandaşın devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve vatandaşın esas alan bireysel özgürlüğünün korunmasıdır. Bağımsız idari otoritelerin doğuşu farklı nedenlere bağlansa da; bunların amacının yeni teknoloji ve gelişmelerin ve mali değişim araçlarının bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama (Duran, 1998: 24) olduğu belirtilmiştir.

Çağdaş devletlerin anayasalarında bireylere bir takım hak ve özgürlükler tanınmıştır. Bu haklar; bireyi devlet ve öteki kimselerin müdahalesinden koruyan 'koruyucu haklar', kişilerin devletten ve toplumdan istek ve beklentilerini içeren 'isteme hakları' ve kamu gücü kullanımına katılmaya fırsat veren anayasada siyasal hak ve ödevler olarak geçen 'katılma hakları'dır. Otoriteye karşı duyulan ihtiyaç ve kurumların kuruluş sebepleri olarak 'önce bireyi idareye, idarenin sahip olduğu şahsi olmayan her şeye karşı korumak, yurttaş özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak söz konusu olup daha sonra çok ağır işleyen bürokrasinin bozukluklarını önlemektir' (Pauliat, 1998: 6).

Şeklinde savunularak idare sistemine dahil olan yeni kurumların varlık sebepleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de anayasal düzenleme ile (123.madde) İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği başlığı altında 'idarenin kuruluşu ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluşu görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur' hükmüyle ve kamu idaresinin de merkezi idare, yerinden yönetim ve kamu kurumları olmak üzere teşkilatlanabileceği şeklinde sınırlandırılmıştır (Duran, 1998: 28).

Bağımsız idari otoritelerin anayasalarda düzenlenmelerinin bir güvence olacağı kabul eden görüşlerin yanında bu durumun anayasal düzenleme konusu olup olmamalarına göre hiyerarşi oluşturmanın isabetli olmadığı belirtilmiştir. Anayasanın 167. maddesine dayanarak sermaye piyasası ve rekabetin korunması konularında düzenleme yapma yetkisinin devlete verildiği ve yukarıda anılan Anayasanın 123. maddesinde ancak değişiklik sonucu oluşturulabileceği fikrinin isabetli olmadığı vurgulanmıştır (Tan, 2002: 35).

2.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı

Teknolojik ve kurumsal gelişmeler bir takım karmaşıklıkların oluşmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle de idarenin düzenleme alanı gittikçe genişlemekte ve idareye yeni sorumluluklar ve vazifeler yüklemektedir. Günümüzde modern kapitalist sistem serbest rekabetçi piyasa yapısına dayanmaktadır. Ancak ideal olarak görülen serbest rekabet sistemi her zaman sorunsuz işlememektedir. Kendi kurallarını uygulayan piyasa mekanizması, genellikle kamunun hukuksal düzenleme ile müdahale etmemesi durumunda monopolleşmeye doğru gitmekte, optimal kaynak dağılımı üzerinde olumsuz etkide bulunmakta, gelir dağılımını bozucu etki etmekte ve refah kaybına sebep olarak kaynak israfı yaratmaktadır. Bu nedenle önceleri devletin iktisadi hayata müdahalesi 'olağanüstü koşulların gerektirdiği zorunluluk' olarak kabul edilirken İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde olağan bir faaliyet biçimi haline almıştır (Babahanoğlu, 2003: 18). Ayrıca bu yapıların ortaya çıkmasının bir nedeni olarak da devletin otorite olarak günümüzde düzenleyici ve denetleyici rolünün bir kısmını da bağımsız idari otorite vasıtası ile yapmak istemesi iddia edilmiş ve bu kurumlara ihtiyacın ortaya çıkmasının ekonomik süreçlerdeki değişimlere paralel olduğu vurgulanmıştır (Ege, 2020: 3).

İngiliz hukuk profesörü William Rebson'un tespiti BİO'ları neden kurulduğunu özetlemektedir: "*Nerede yeni bir sosyal iyileştirme politikası uygulanması zorunluluğu doğar ve böyle bir politika kaçınılmaz bir biçimde özel mülkiyete ve kişisel özgürlüklere müdahaleyi gerektirir ve o ana kadar araştırılmamış bir alanda hızla yeni normlar yaratılması istenir. Ayrıca, alınacak kararların doğruluğu büyük ölçüde o kararları verecek kişilerin uzmanlıklarına bağlı olursa orada bağımsız idari kuruluşların oluşturulmasından başka çare yoktur*" (Azrak, 2001: 12).

ABD'nin geleneksel hukuku olan Britanya kaynaklı içtihat hukuku; belli güvenceler getirmeyen, uyumsuzluk çözme sistemiyle ve zarar görmüş alanların mahkemeye başvurusu ile bir takım içtihadi ilkeler meydana çıkarıyor ve

böylece çözümler üretiliyordu. Bu hukuki boşluklar yıllarca şikayetlere konu olmuştur. Ancak bu boşlukların doldurulması 1929 Büyük Buhranın ardından Roosevelt'in New Deal Programı çerçevesinde yasal düzenlemelerle hukuki boşluklar doldurulmaya başlanmış ve ilk olarak 1887'de ICC (Devletlerarası Ticaret Komisyonu) ile ilk bağımsız idari otorite kurulmuştur. Daha sonra yenileri eklenmiştir. Bu amaçla kurulan bu kurumlara; düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama yetkisini kullanan Agency adı verilmiştir (Gülan ve Berkarda, 2000: 7-8).

Global dünyada çağdaş yaşam, toplum ilişkilerini etkileyerek değiştirmiş ve dönüştürmüştür. Hızla gelişen teknolojiler insan hayatını çeşitli olumlu yönlerle etkilerken diğer yandan karmaşık hale getirmekte ve özgürlükleri tehdit eder duruma gelmektedir. Bu olumsuzluklara karşı devlet, klasik araçlarıyla karşı koyamayacak hale gelmiş bulunmaktadır. Bu karmaşıklığın giderilmesi amacıyla ilk olarak ABD'de devletin klasik üç işlevinin benzerini yürüten yani hem düzenleme yapan, hem denetleyen hem de yaptırım uygulayan kurumların oluşmasına olanak tanınmıştır. Zamanla ABD'de bağımsız düzenleyici kurumlar (Independent Regulatory Agencies) denilen bu yapılar gittikçe güçlendiler. Gittikçe sayıları artan bu kurullar daha Anglo Sakson yönetimlerde, kıta Avrupa'sında da yayılmaya başlamış birey özgürlüklerinin korunmasında önemli görevler yerine getirmişlerdir (Gözübüyük, 2001: 152 vd.). Ayrıca ABD'de bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler, "Supervisory Authority" olarak isimlendirilmiştir (Ege, 2020: 10).

Fransız kamu yönetimi alanında ise bağımsız idari otoriteler ABD'ye göre daha sonraları kurulmuştur. Fransız idare hukuku geleneğinde bağımsız idari otoritelerin yerinin olmadığı iddia edilmiştir (Kaboğlu, 1998: 194).

Ancak Fransa'da bağımsız kurul ve kurumlar 1970'li yıllarda devlete karşı güvensizliğin arttığı ve idari yargının çeşitli nedenlerle eleştirildiği dönemlerde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde ilk olarak Cumhuriyet Medyatörü ile Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL) kurulmuştur. Ancak Fransa idari sistemi içerisinde yer almalarına ve sayıları 20'den fazla olmasına rağmen bağımsız idari otoriteler için Fransa idari sistemi içerisinde netlik yoktur. Bunun nedeninin 1978'de CNIL kurumunun durumunda olduğu gibi yasa koyucunun yaptığı nitelermelerden kaynaklandığı vurgulanmıştır (Morange, 1998: 18). AB ülkelerinde BİO'lar genellikle; 'centre-merkez', 'fondation-vakıf', 'kurum', 'agency-ajans', 'office-ofis', 'observatoire'- 'gözlemci' gibi değişik isimlendirmeler bulunmaktadır (Aydoğdu, 2010: 5). Bu kurumlara, İsveç'te 'ämbetsverk' ve Hollanda'da 'zelfstandige bestuursorganen' olarak bilinmektedir (Ege, 2020: 11).

Hukuk devletlerinde sağlanan bütün anayasal ve yasal düzenlemelere rağmen erkler ayrımı konusundaki belirsizlik kuvvetlerin çatışması ve çekişmesine dönüşebilmekte bu da insan hak ve özgürlükleri üzerinde olumsuz etkiler göstermektedir. Çünkü kuvvetler ayrılığının amacı, kamu gücünün ayrı organlara verilip tek elde olmasının ve böylece bireyleri baskı altına alacak oligarşiden kaynaklanabilecek keyfiliğinin önlenmesi olduğu belirtilerek bu kurumların bu olumsuzlukların

giderilmesinde gerekli olduğu savunulmuştur (Özbudun, 2000: 25).

Fakat çağdaş devletlerde bu kuvvetlerin keskin ayrılığı anlamında algılanmaması gerektiği, fonksiyon ayrılığı ve vazife işbirliği olarak isimlendirilen 'devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının aralarında bir işbirliği olan farklı organlarca yerine getirilmesi şeklinde anlaşılması durumunda sorunların azalacağı vurgulanmıştır (Akıncı, 1999: 8).

Bütün bu değişim ve gelişmelerle beraber karmaşıklaşan alanlarda uzmanlık gerektiren kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle uzmanlığı sahip geniş yetkilerle donatılan bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ihtiyaç haline gelmiştir. Bu kurumlar aynı zamanda devletin piyasaya müdahale aracı olarak da görülmüştür (Gözübüyük ve Tan, 2001: 338) .

Bu kurumlara duyulan ihtiyacın ve aşırı ilginin sebepleri olarak; önce bireyi idareye idarenin sahip olduğu şahsi olmayan her şeye karşı korumak, bireylerin özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç odakları karşısında korumak, daha sonra çok ağır bir bürokrasinin kaçınılmaz işleyiş bozukluklarını önlemek şeklinde özetlenebilir (Pauliat, 1998: 6).

Diğer yandan kapitalist sistemin ortaya çıkardığı global serbest rekabet piyasa olarak işlemektedir. Bu piyasa yapısı tehditleri de beraberinde getirmektedir. Bu tehditlerin sebep olacağı sorunlara müdahale amacıyla devlet düzenleme yolu ile müdahalelerde bulunmak zorunda kalmaktadır. Bu müdahalelerin araçlarından biri de BİO'ların oluşturulmasıdır (Dinler, 2001: 212).

Bu nedenle önceleri devletin ekonomik hayata müdahalesi olağanüstü koşulların gerektirdiği zorunluluk olarak kabul edilirken, İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemde olağan bir faaliyet biçimi halini almıştır (Aslan, 1996: 1)

Yukarıda anılan; birey özgürlüğü ve haklarının korunup savunulması, devlet kurumunun sağlıklı bir işleyişi için yeni oluşumlara duyulan ihtiyacın zorunlu hale gelmesi ve iktisadi hayatın ve piyasa mekanizmasının zorunlu kılması gibi nedenlerle bu kurum ve kuruluşların kurulması nedenleri olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Diğer yandan BİO'ların kapitalist sermaye birikiminin yayılmacı evresi ile birlikte Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) önderliğinde gelişen ve hızla dünyaya yayılan bu kurumsal yönelimin, 'demokratikleşme', 'küçültülmüş devlet', 'piyasa dostu devlet' gibi kavramlar etrafında konsensüs sağlanmasının bir aracı olduğunu savunanlar da vardır (Bayramoğlu, 2014: 27).

Türkiye'de devletin piyasalara müdahale ederek kurumlar kurmasının nedenleri olarak ise; *Türkiye'de 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan 'sosyal devlet' anlayışının gereği olarak devlet, piyasada bulunmakta bir takım sosyal adaletsizliklerin giderilmesi için rol oynamaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 167. maddesinin 1. fıkrası; 'devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler' denilerek devletin müdahale alanını genişletmektedir. Devletin vazife ve faaliyet sahası zaman*

ve mekana göre değişir. Dünyada değişen şartlar nedeniyle yeni kurumlar oluşmuştur. Bunların oluşum nedeni olarak; bir ihtiyaç kolektif bir mahiyet aldığı, özel girişimler ve araçlar bu ihtiyacı gidermeye yeterli gelmediği zaman, bu ihtiyacı karşılayacak faaliyetlerin başarılması; kamunun çıkarına ve iyiliğine hizmetle sorumlu olanlar için bir vazife olur ve bu itibarla devletin müdahalesi mecburi hale gelir (Onar, 1944: 4) şeklinde sayılmıştır. .

Türkiye’de BİO’ların sayısı özellikle 2001 yılında artmıştır. Bu durum düzenleyici kurumları kamuoyunun gündemine daha fazla getirmiştir. Kurum ve kurul sayısında yaşanan artış eleştiri konusu olmuş ve Türkiye için ‘kurullar cumhuriyeti’ meydana getirildiği iddia edilmiştir. Ayrıca geniş yetkilerle donatılan bu yapıların anayasal dayanağının olmadığı ileri sürülmüştür. Bazı yetkilerin devredilmesiyle ‘devlet içinde devlet’ oluşturulduğu ve bunun ülkenin idari yapısında bozukluklara neden olabileceği de iddia edilmiştir (Darıcı, 2002: 4; akt. Pişkin, 2010: 13-14). Buna rağmen son yıllarda yaşanan ‘ticaret savaşları’ ve ‘koronavirüs pandemisi’ gibi küresel sorunlar sebebiyle de ekonomide taraftar kazanan korumacı ekonomik uygulamalar ile açık ekonominin tartışılır hale gelmesi, bağımsız düzenleyici kurumlara olan ihtiyacın artacağı öngörülmüştür (Ege, 2020: 24).

Türkiye’de 80’li yıllarda kurulmaya başlanan bu bağımsız idari otoritelerin, 2010 yılı (son kurulanlarla beraber) itibariyle personel sayısı ve kuruluş kanunları kısaca şöyledir:

1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK): Kuruluş 1981, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu personel sayısı 738
2. Rekabet Kurumu (RK): Kuruluş 1997, 4054 sayılı Rekabet Kanunu, personel sayısı 830.
3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK): Kuruluş 2000, 4389 sayılı Kanun, personel sayısı 1531.
4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK): Kuruluş 2001, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, personel sayısı 1196.
5. Kamu İhale Kurumu (KİK): Kuruluş 2002, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, personel sayısı 376.
6. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK): Kuruluş: 2000, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, personel sayısı 1468.
7. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK): Kuruluş 1994, 2954 sayılı Kanun, personel sayısı 1340.
8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK): Kuruluş 2011, 660 sayılı KHK, personel sayısı 207 (2019).

Türkiye’de mevcut BİO’ların toplam personel sayıları (rakama 244 kapatılan TAPDK personeli dahildir) 8681 (Mucuk ve Uysal, 2010: 356-360).

Bunların yanında;

9. Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK): Kuruluş 2018, 702 sayılı KHK, personel sayısı 199 (2020). 10. 2016 yılında 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile kurulan

Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) yine AB reformları çerçevesinde kurulmuştur. Personel sayısı 195 (2020).

11. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK): Kuruluş 2019, 47 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, personel sayısı 357 (aa.com.tr, 18.10.2019).

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bu kurumların karşılaştığı müdahaleler nedeniyle bağımsızlıkları ve denetim biçimleri sürekli tartışma konusu olmuştur. Ancak idarenin özellikle ekonomik müdahalesinin, politikanın ve politikacının ekonomiyi hiç etkilememesini beklemek başta politikanın var olma nedeni ile çelişir. Politikacı demokratik sistemin doğal ve vazgeçilemez bir unsurudur. Halk, politikacıya programı çerçevesinde ülkeyi yönetmek için yetki ve görev veriyor. ‘Politikacının uygulamak için halktan yetki aklığı programdan ekonomik konuları çıkarsanız geriye fazla bir şey kalmaz’ denilerek bu müdahalenin normal olduğu vurgulanmıştır. Öncelikle iktisadi yaşamın zorlayıcı etkileri nedeniyle Bağımsız Kurumlar dünyada ilk olarak ekonomi alanında kurulmuşlardır. Özellikle iktisadi ve mali alanlarda rekabetin kusursuz işlememesi sonucu bir takım oluşumlar meydana gelerek kişi hak ve özgürlüklerini tehdit eder durum almışlardır. Bu zararlı oluşumların eliyle rekabetin kısıtlaması üç yolla olmaktadır: Birincisi, girişimcilerin kendi aralarında anlaşarak kartelleşmeleri ve rekabeti engellemeleri. İkincisi, sözleşme ya da doğal sebepler sonucu tekellerin oluşumu ve rekabetin engellenmesi. Üçüncüsü ise teşebbüslerin iktisadi ve hukuki varlıklarını birleştirerek tröstleşmeye doğru gitmesidir (Karacan, 2001).

Bu nedenlerden dolayı kamu idaresi, ekonomide arzulanmayan dalgalanmaların oluşmasının önlenmesi için düzenlemeler yapmak durumunda kalır. Bu tür düzenlemelerle; kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, bölüşümde etkinlik ve adaletin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır (Aslan, 1996: 4).

Bütün bu gelişmelerle devletin yeni görevler üstlenmesini gerektirerek, devletin vazife ve faaliyet sahası genişlemiş, fonksiyonları çoğalıp çeşitlenmiş ve devlet aygıtı bünyesinde bir takım değişiklikler meydana getirmiştir (Akdoğan, 2002: 4 vd.).

Böylece çağdaş idare zamanla çok büyümüş ve saydamlığını önemli ölçüde kaybetmiştir. Ortaya çıkan bu karmaşık yapıya nüfuz etmek güçleşmiştir. Bu nedenle bu yetkilerin çeşitli kurul ve kurumlara ve yerel idarelere devir yönünde gelişmeler benimsenmiştir (Yayla, 1990: 35). Aynı konuda idare hukukçusu Lütfi Duran da Yayla’yı destekleyerek benzer görüşler ortaya koymuştur (Duran, 1982: 60-61).

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Oluşmasının Kurumsal Nedenleri

Bağımsız idari otoritelerin oluşmasının diğer sebeplerinin yanında aşağıdaki nedenler de sıralanabilir (Karacan, 2002: 121):

- Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden klasik bakanlık yapısı buna uygun görülmemektedir.

•Devletin piyasada hem hakem oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için bu kararların alınmasında bağımsız ve tarafsız kurumlar yetkili kılınmıştır.

•Siyasal etkilerden ve günlük politik çekilmelerden uzak olan kurumlar hem uzun dönemli politika oluşturma, hem de siyasi organların siyasi baskılardan çekinerek alamayacakları ya da erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştırmaktadır.

•Uzmanlık isteyen alanların, alanının uzmanı kurumlarca düzenlenmesi ve aynen siyasi sorumluluk taşımak istemeyen siyasilerin bu görevlerini bağımsız kurum ya da kurullara devretmek istemektedirler.

2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Faaliyet Alanları

Bu kurumların faaliyet alanları piyasanın düzenlenmesine yönelik olanlar, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını gerektiren ilgili hassas alanlar ve idarenin keyfilğine karşı savunma amacına yönelik olmak üzere üç guruba ayırabiliriz. Belirlenen bu alanlarda bağımsız idari otoritelerin görev alanları ana hatları ile şöyledir (Karacan, 2002: 14):

1. Lisans, onay ve yetkilendirme işlemleri
2. Yönetmelik, tebliğ, genelge gibi adlarla yapılan düzenleme işleri
3. Görev alanında kalan işlerde denetim işleri ve bunun devamı olarak gerektiğinde suç duyurusunda bulunma
4. Para cezası verme, faaliyetten geçici veya sürekli men gibi yaptırım uygulama işlemleri
5. Görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime katılma faaliyetleri.

2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri ülkeden ülkeye farklı olsa da genellikle şöyle sıralanabilir (Akıncı, 1999: 118-119, Gözübüyük, 2001: 157, Günay, 2002: 491):

1. Genel yönetim içinde yer alırlar
2. Kurumun/kurulun oluşum ve işleyişi yasa ile belirlenir
3. Merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi değildirlir
4. Hukuk düzeni içerisinde etkin ve belirgin kuruluşlar olarak görülürler
5. Denetim ve düzenleme gibi güçlü kamusal yetkileri vardır.
6. Özerk ve bağımsız statüye sahiptirler.

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin temel amacı piyasanın etkin kontrol yapmak suretiyle işleyişini sağlamak, düzenlemek ve gerekli tedbirleri almaktır. Bu bağlamda toplam kalite yönetiminin temel prensipleri olan sonuç odaklı düşünme ve performans yönetimi bağımsız kurumların temel özelliklerini oluşturmaktadır. Diğer

tarafından, bağımsız idari otoriteler otorite, hiyerarşi ve de yazılı kurallar gibi kural ve düzen temelli unsurların yanında, stratejik düşünmeyi, proaktif olarak hareket etmeyi amaçlayan kuruluşlardır. Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin atanmasında özel sektörün de benimsediği profesyonellik ve uzmanlık tam anlamıyla olmasa da aranan özelliklerdir. Buna örnek olarak çoğu düzenleyici kurulda üyelerin atanmasında belli alanlarda eğitim görmesi ve belli bir süre kamu veya özel sektörde çalışmış olması gibi mesleki birikim şartları verilebilir.

BİO’ların altı (6) madde olarak sıralanan yukarıdaki özellikleri kısaca aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

2.4.1. Genel Yönetim İçinde Yer Alırlar

Bağımsız idari otoriteler genellikle merkezi idare içinde yerine getirilmesi güç teknik ve uzmanlık gerektiren konular, yürütmeden ayrı düzenlenen yasal kriterlerle ayrılmıştır. Ancak yürütülmeye bağlantısının devamı içinde idareye ilgili ya da ilişkili fakat eylem ve işlemlerinde bağımsız kurumlar meydana gelmiştir. Kıta Avrupa’sında ve Anglo-Sakson uygulamada bunlar kamu tüzel kişiliğine de sahipken Fransa’da bu kurumlara tüzel kişilik verilmemiştir. Merkezi idareye bağlı olma nedeniyle İngiltere’de bunlara hükümetin püskülü (The Fringe of Government) ya da hükümetin kolları olarak adlandırılırken Fransa’da bunlar hükümetle ilişkilendirilmişlerdir. Devletin koordinasyon görevini yerine getirmesi ve idarenin tekliği ilkesi kapsamında bu kurumlar idare içinde olmalıdır. Bu olmadığında, özellikle iktisadi teşebbüsler olmak üzere kurumlar arasında bağ kurulmadığı zaman kolaylıkla otarşik bir eyleme yönelme eğilimi gösterirler (Azrak 1976: 217).

2.4.2. Kanunla Oluşturulurlar

Anayasal açıdan bakıldığında gerçekten hukuk devletinin varlığından söz edebilmek için anayasal ilkelerle yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanlarının açıkça belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle yasama organı tarafından kurularak yürütmeye bağlanan bağımsız

idari otoritelerin çoğu anayasalarda tanımlanmamıştır. Geniş yetkilerle donatılan bağımsız idari otoritelerin ‘anayasa dışı’ olduğu bile tartışılmıştır. Ancak hayati ve özel teknik isteyen alanların düzenlenmesi amacıyla bu kurullar yasama organınca çıkarılan yasayla hayat bulmakta, organlarını oluşturmada ve görevlerini sürdürebilmektedirler (Akıncı, 1999: 121).

Ülkemizde BİO’lar kanun, kanun hükmünde kararname ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (SEDDK gibi) kurulmuşlardır. Bu kurum ya da kurulların yasa koyucu tarafından kanun ile kurulmaları, bağımsızlıkları açısından önem arz etmektedir. Bu da, anılan kurumun BİO olma özelliğini zayıflatmakla birlikte yine de düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılmaktadır (Ege, 2020: 1).

2.4.3. Faaliyet Alanları Belirgindir

Bu kurumların çalışma alanları merkezi yönetimden farklı olduğundan çalışma alanları, ‘... taşıdığı özelliği veya teknik yapısı itibarı ile merkez tarafından idare edilemeyeceği için bu hizmete özgü bir varlık oluşturma

yoluna gidilmektedir' (Giritli, 1975:33) denilerek vurgulanmıştır.

Yasal bir çerçeveye oturtulan bağımsız kurumların görev ve yetki alanları yine ilgili kurum kuruluş yasalarında açıkça belirtilmektedir. Kendilerine tanınan tüzel kişilik statüsü ile bu kurumların yetki ve görev karmaşasına düşmeden görevlerini ifa etmelerine zemin hazırlamaktadır. Tanınan bu yetkilerin amacı; idareye az ya da çok yetki tanımakla ilgilidir. Tanınan bu yetkilerin nedenleri kamu yararı ve kamu hizmetlerinin gerekleri olarak açıklanabilir (Giritli ve Akgüner, 1985: 23).

'Bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da gözetim ve denetimi altında özel girişim eli ile kamuya sağlanan hizmet' olarak tanımlanan kamu hizmetini yerine getiren bu kurumların görev alanlarının yasayla tespiti temel hak ve özgürlükler bakımından da önem kazanmaktadır (Balta, 1971: 18). Bu nedenle bu kurumların faaliyet alanlarının kamu hizmeti olması hasebiyle bunun yasa ile belirlenmesi önem kazanmaktadır

2.4.4. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimine Tabi Değildirler

Hiyerarşik denetime tabi olmalarının mümkün olmadığı gibi kendilerine yasal çerçeve ile sınırlandırılmış konularda bağımsız karar alabilen ve icrai yetkiye sahip olan bu kurumların vesayet denetimine tabi olmaları da düşünülemez. Çünkü bu durum kuruluş felsefeleri ile ve amaçlarıyla çatışır. Ayrıca idari vesayet; 'merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerin kanunla görülen sınır içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisi' olduğundan BİÖ'lar için vesayet denetimi uygun değildir (Eroğlu, 1985: 337). Dolayısıyla sıkı bir vesayet denetimi bu kurumların varlık sebepleri ile çelişir.

Bu nedenle bağımsız idari otoriteler yerel yönetim olmadığı gibi böyle denetlenmeleri de uygun değildir. Dolayısıyla bu kurumlar vesayet denetimine tabi değildirler (Akıncı, 1999: 82). Böyle olmakla beraber ülkemizde bu kurumların gerek kararları gerek üyelerin göreve atanmaları ve görevlerine son verilmeleri konularında idarenin sahip olduğu yetkiler eleştirilmiş ve bu durumun aslında bir tür vesayet denetimi olduğu ve bağımsızlıklarını zedelediği belirtilmiştir (Aslan ve Berk, 2000: 69).

Türkiye'de bu kurumlar bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak kabul edilirken ve 5018 sayılı Kanuna ekli (III) Sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak sınıflandırılırken yapılan son değişikliklerle ilgili ya da ilişkili bakanlıklara verilen doğrudan denetim yetkisi BİÖ'ların düzenleme yetkileri başta olmak üzere özerkliklerine bir müdahale olduğu kabul edilmelidir.

2.4.5. Güçlü Kamusal Yetkileri Vardır

Bağımsız idari otoriteler kendilerine tanınan yetkiler çerçevesinde düzenleme yapmakla yetkilidirler. Ancak kalkınma planı, yıllık programlar, makro ekonomik politikalar, hükümet programları ile uluslar arası kurumlarla imzalanan anlaşmalar ve niyet mektuplarının bu düzenlemeleri bağladığı vurgulanmıştır (Karacan, 2002: 65)

Bu nedenle bu konudaki yetkilerin mutlak olmayıp nispi olduğu düşünülmektedir.

İngiltere'de Quango'ların varlığı fiyat ve pazar mekanizmasının düzenlenmesi düşüncesine dayanırken. ABD'de bağımsız düzenleyici kurulları devletin etkin bir gücü haline getiren özelliği onların düzenleyicilik misyonuna sahip olmaları ile açıklanmaktadır (Akıncı, 1999: 133).

Kısaca belirtmek gerekirse bağımsız kurumların oldukça etkili olan yetkileri şöyle sıralanabilir:

- 1.Düzenleme yetkisi
- 2.Denetim Yetkisi
- 3.Görüş bildirme ve öneride bulunma yetkisi
- 4.Bireysel önlemler alma yetkisi
- 5.Uyarı ve emir yetkileri
- 6.Savcı ve yargıca başvurma yetkisi
- 7.Yaptırım uygulama yetkisi

2.4.5.1. Düzenleme yetkisi

Bağımsız idari otoriteler kendilerine tanınan yasal çerçeve içerisinde düzenleme yetkisini kullanırlar. Ancak yukarıda da anlatıldığı gibi bu yetki mutlak olmayıp sınırlandırılmıştır. Özellikle de gelişmekte olan ülkeler için bu söylem daha geçerlidir. Yasayla belirlenen görev alanları normlar hiyerarşisi dikkate alınmak kaydıyla düzenleme yapabilmelerine imkan sağlanmıştır. Türkiye'de bu kurumlara tüzel kişilik verildiğinden bu işlevlerini yönetmelik, genelge ve bildiri gibi araçlarla yerine getirmektedirler (Karacan, 2002: 65, Gözübüyük ve Tan, 2001: 348).

2.4.5.2. Denetim yetkisi

Bağımsız idari otoriteler ilgili oldukları sektörün denetimini gerçekleştirirken olup biten bütün olaylardan derinlemesine haberdar olmak zorundadırlar. Bu yetki kendilerine sağlanmış olup özel şahıs ve şirketlerin dosyalarına girip bilgi edinebilmelerine imkan vermektedir. Bu yetkileri çoğu zaman yasada açıkça belirtilmektedir. Bu sebeple de yönetimde açıklık, şahsın idareye karşı korunması, hukuk devleti ve demokratik yönetim gibi genel ilkelerle araştırmada ve iddiaları kanıtlamada elverişli koşullar oluşturup denetimin etkin yapılmasını sağlamaktadır (Akıncı, 1999: 133).

2.4.5.3. Görüş bildirme ve öneri yetkisi

Kendi alanlarında uzman olan bu kurumlar etkinlik alanlarını ilgilendiren konularda kamu ve özel kesime bilgi, görgü ve deneyimleri doğrultusunda görüş bildirir ve öneride bulunurlar. Bu yetkileri çoğu zaman 'danışma' biçiminde gerçekleştirilmektedir. Böylece bu otoriteler bazen kendiliklerinden bazen de istek üzerine görüş ve önerilerini kamuoyu ve ilgililerle paylaşırlar.

Öneri şeklinde yetkilerini yerine getiren bu kurumların önerilerin bir bağlayıcılığı yoktur. Bu yetki ile siyasi iktidara veya idareye yönelik belli bir davranış biçiminin

benimsenmesi için, bir düzenlemeyi değiştirmesi ya da bir reformun yapılması doğrultusunda teknik destek amaçlanmaktadır. Ancak "görüş bildirme" şeklinde gerçekleşen yetkinin üç değişik niteliği vardır (Akıncı, 1999: 134-135): Birincisi zorunlu olmayan görüşler, ikincisi zorunlu görüşler. Üçüncüsü ise uyulması zorunlu olmayan görüşlerdir. Örneğin Fransa'da kamu sektöründe bilişimsel işlem ağlarının oluşturulabilmesi için Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL)'nun görüşünün alınması zorunludur. Bu komisyonun olumsuz görüş bildirmesi halinde yüksek mahkeme olan Danıştay'ın olumlu görüşüyle ancak bilişim alanında kurum kurulabilir.

2.4.5.4. Bireysel önlemler alma yetkisi

Bağımsız idari otoriteler kendi yetki alanları ile ilgili konularda disiplin ve düzeni sağlamak amacıyla kendilerine tanınan yasal çerçeve dahilinde bazı yaptırımlar uygulamaktadırlar. Bu yetki türü özellikle ticari şirketleri daha çok ilgilendiren özel durumların incelenmesi ve yasaları aykırılığın tespit edilmesi durumunda ortaya çıkan bir yetki türüdür. Özellikle piyasalarda ve mali alanlarda hüküm süren otoritelerce yapılan ve 'hakemlik ve yasanın etkin uygulanması' şeklinde gerçekleştirilen işlem türleridir. Belli bir faaliyette bulunmak için verilen izinler, faaliyetten men işlemleri bu yetkiye örnek gösterilebilir. ABD'de Federal İş İlişkileri Otoritesi (FLRA) federal şirketlerle işçileri arasında çıkan uyuşmazlıklarda hakemlik görevi yapmak ve görüşmelerin kesilmesi durumunda her iki tarafın yer aldığı bir duruşma benzeri bir işlem ile tarafları uzlaştırmaya çalışmaktadır (Akıncı, 1999: 136). Ayrıca adaletsiz iş uygulamaları konusunda da bireysel önlemlere başvurulabilmektedir.

2.4.5.5. Uyarı ve emir yetkileri

Gözetleme ve denetleme yoluyla kendi yetki alanlarındaki sektörleri kontrol eden bağımsız idari otoriteler, ilgili sektörlerin etkinliklerini düzenleyen normlara uyup uymadıklarını denetlerler. Yasalara aykırılık tespit ettiklerinde yargı yerlerine başvurup yaptırım isteyebilirler. Eğer kuruluş yasalarında veya diğer yasalarda kendilerine böyle bir yetki verilmişse yaptırımı bizzat ilgili kurullar uygulamaktadır. Ancak sürecin bu düzeye gelmeden ilgili sektörlerde faaliyet gösteren kişi ve şirketleri uyararak gerekli düzeltmelerin yapılmasını da isteyebilirler. Bunun yerine emir vererek düzeltilmesi de istenebilir. İngiltere'deki bağımsız televizyon kuruluşu (ITC). ABD'deki Federal İletişim Kurulu (FCC) ve Türkiye'deki RTÜK televizyon istasyonlarının yasa ve yönetmeliklere aykırı yayınlarda buldukları takdirde uyarı yazıları gönderirler. Bu uyarılara uyulmadığı takdirde ise hangi yaptırımların uygulanacağı kendilerine bildirilir. Bu yetki şekli bu kurumların uyarı yetkilerine örnek verilebilir (Akıncı, 1999: 137).

Uyarıdan daha etkili ve zorunluluk gerektiren yetki ise emir yetkisidir. Zorlayıcı bir önlem almayı içeren emirle belli kişilere veya kuruluşlara bir konuda bir işlem yapmayı ya da yapmamayı, korumakla yükümlü olduğu ya da uymakla yükümlü olduğu ihlalleri durdurması istenir. Burada bu işleme muhataba bir zorunluluk ve görev yüklemektedir.

2.4.5.6. Savcı veya mahkemeye başvurma yetkisi

Bağımsız idari otoritelere tanınan yaptırım yetkisi bazen zayıftır ve kendiliğinden onlara harekete geçirme yetkisi tanımayabilir. Bu nedenle bu kurumlar bazen etkili ve zorlayıcı bir önlem almak ve yaptırım uygulamak için yargı organlarına başvururlar.

Kanunun suç saydığı eylem ve işlemlere karşı kendi yetki alanlarında olan kişi ve kurumların bu ihlallere karışması durumunda savcılığa başvurabilirler. Bu konuda Fransa'da Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu'na bir soruşturma ya da yakınma sonucu yasaların çiğnendiği ve suç oluşturan işlem ve eylemlerin tespiti halinde savcılığa başvurma yükümlülüğü getirilmesi buna örnektir (Akıncı, 1999: 138). Türkiye'de ise, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu hükümlerinin çiğnenmesi durumunda uygulanacak idari yaptırımların yanında ayrıca kanunda açıkça veri güvenliğinin suç sayıldığı durumlarda Kurum Cumhuriyet savcılıklarına başvurma yükümlülükleri ise bu duruma ikinci örnektir (KVKK m.18).

2.4.5.7. Yaptırım yetkisi

Kamu yönetimi sistemi içerisinde bağımsız idari otoriteleri etkin hale getiren, onları tam bir otorite yapan yetki yaptırım uygulama yetkisidir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 348, Günday, 2002: 492).

Araştırma, gözetleme, uyarı ve emir yetkileri belli ölçüde kontrol ve düzenleme sağlasa da denetimle belli bir kamu gücünün kullanılmasıyla da bu otoritelerin etkinliği tartışılmaz hale gelmiştir. Özellikle serbest piyasa ekonomisi şartlarında ilişkiler ile iletişim gibi kamusal yaşamın ve bireyin özgürlükleri üzerinde etkili alanlarda güç kullanımı zorunlu hale gelmektedir. Piyasa ve iletişim gibi alanlar bireyin özellikleriyle her an bağlantılı ve özgürlükler üzerinde yoğun baskılar oluşturabilmesi nedeniyle bağımsız idari otoritelerin bu alanlarla ilgili yaptırım yetkisi ile donatılmaları önemlidir. Ancak öğretilerde bunun tartışmalara neden okluğu da unutulmamalıdır. Bu konuda Fransa'da 1989'da Anayasa Konseyinin Görsel ve İşitsel Üst Kurul (CSA)'a ilişkin verdiği kararda; bir otoritenin yaptırım uygulama yetkisinin İnsan Hakları Bildirgesi'nin 16. maddesinde yer alan 'Kuvvetler Ayrılığı' ilkesine aykırı olmadığı kararına varmıştır. Buna göre bu yetkinin bir idari izin çerçevesinde olması ve bir bağımsız idari otorite tarafından uygulanması söz konusu olduğunda bunun anayasaya aykırı olmadığı ve erkler ayrılığı ilkesini de zedelediği kararı vermiştir (Akıncı, 1999: 139-140).

2.4.6. Özerk ve Bağımsız Statüye Sahiptirler

Genel manada özerklik; bir idari birimin belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir (Öztürk, 2003: 10; akt. Aydoğdu, 2010: 5). Yani özerklik yasalarda belirlenen alanda kendi başına karar alabilme ve bu kararların uygulayabilme yetkisi olarak nitelendirilen karar özerkliğini ve görevlerin yerine getirilmesini karşılayacak gelir kaynaklarına sahip olma anlamına gelen mali özerkliği kapsadığı vurgulanmıştır. Sancaktar'a göre ise 'bağımsızlık' ve 'özerklik' farklı kavramlar olup bağımsızlığın özerklik kavramının daha ileri bir uygulaması

olduğu öne sürülmüştür (Sancaktar, 2001: 45; akt. Aydoğdu, 2010: 51).

Bu kuruluşların bağımsızlıkları ve özerklikleri vurgulanırken kullanılan sıfatlar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde (Fransa, İtalya ve Yunanistan) bağımsızlık kavramı ile bu kurumlar tanımlanırken, bazı ülkelerde ise tarafsızlık kavramı ile nitelendirilmektedirler. Genel olarak bağımsız kavramı kabul edilmekle beraber bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları Türkiye’de tartışılmalı bir konudur (Aslan ve Berk, 2000: 69). Yapılan iki KHK (649 ve 703 sayılı KHK’lar) ile bu kurumlara, Türkiye’de bakanlıklar eliyle sıkı bir vesayet denetimine ve organlarının görevine son vermek suretiyle siyasi müdahalede bulunulurken, diğer yandan bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Öte yandan Fransa’da ise bu kurumların tüzel kişiliği olmamasına rağmen bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirebilmeleri bu kurum ya da kurullarla ilgili yaşanan paradokslara iki örnektir.

Gerek karar mercileri olan kurul üyelerinin atanması biçimi ve tanınan görev güvenceler, bu kurumlara tanınan mali kaynaklar ile karar alırken sağlanan güvenceler bu kurumların bağımsızlık veya özerklikleri üzerinde etkilidir.

3. Bağımsız İdari Otoritelerin “Bağımsızlık” Sorunu

Bağımsızlık; karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma ve yargılama gibi faaliyetlerinin icrasında başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama (Ergün, 2004: 45-60; akt. Aydoğdu, 2010: 51) olarak tanımlanırken, Akıncı ise bağımsızlığı ‘dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma güdüleme ve kısıtlamalarına konu olmama durumu’ olarak ifade etmektedir (Akıncı, 1999:100).

Bağımsız idari otoritelerin (BİO) idari yönetim içinde gösterdikleri bu ayrıcalıklı durum tartışma konusu olmakta ve ‘bu kurumların belli ölçüde siyasal ve yargısal denetime tabi tutulmuş olsalar bile devlet içinde devlet olma niteliği onları öteki idari örgütlerden ayırdığı’ vurgulanmaktadır (Günday, 2002: 69).

‘Bazı istisnalar dışında (Fransa gibi) bağımsız idari otoriteler genel olarak tüzel kişiliğe sahiptirler bu özellik onlara idari özerklik sağlamak ve çeşitli düzenlemeler yapmalarına imkan vermektedir. Bu kuruluşların bağımsız nitelikleri her şeyden önce üyelerinin statüsü, organlarının oluşumu ve karar organları olan kurulların durumuyla yakından ilgilidir’ (Karacan, 2002: 38). Fransa, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde BİO’lar için bağımsızlık terimini kullanılmaktadır. Bazı ülkelerde ise bağımsızlık ifadesi yerine tarafsızlık terimi tercih edilmektedir. Buna örnek İspanya verilebilir. Bu kurumlar için bağımsızlık amaç değil, araçtır. Başka bir ifade ile bağımsızlık, kamu faydasının oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesinin aracıdır (Karakas, 2008: 107).

Karacan, özerkliğin sağlanabilmesi için bağımsız idari otoritelerin beş olgudan bağımsız olmaları gerektiğini vurgulamaktadır (Karacan, 2002: 39):

1. Politik kurumlar ve politikacıdan bağımsızlık.

2. Piyasadan bağımsızlık,

3. Diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık.

4. Medyadan bağımsızlık.

5. Küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık.

Karacan tarafından sayılan ve teoride de genel olarak sıralanan BİO’ların bağımsızlıkları ile ilgili bu beş başlık aşağıda kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. Politik Kurumlar ve Politikacıdan Bağımsızlık

Bağımsız olarak kurulan BİO’ların hesap verme yükümlülüklerinin olması kaçınılmazdır. Ancak ülkemizde bu konuda sorun yaşanmaktadır (Karacan, 2002: 63). Birincisi, BİO’ların kendilerini oluşturun yasama organından çok atamaya yetkili politikacıya hesap verme şeklinde dizayn edilmeleridir. Bu da birtakım siyasi nedenlerin devreye girerek kurum üye ve organlarının etkin çalışmalarını engellemektedir. İkincisi, BİO’ların bazıları için hesap verme konularında getirilen düzenlemelerle ilgili kurumların hesap vermelerini zorlaştırma sorunudur. Birbirinin tersi etki yapan bu iki sorun da onların kuruluş amacına ters düşmektedir. Bu nedenle bu kurumların hem organik hem de işlevsel anlamda bağımsız olmaları gerektiği vurgulanmıştır (Günday, 2002: 491).

Ancak yapılan bazı düzenlemeler (17.08.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 649 KHK gibi) BİO’ların bakanlıkların sıkı denetimlerinin altına alınması, politikacıların yaptıkları açıklamalar ilgili bağımsız idari otoritelerin yetkilileri ile bilim adamları tarafından bu kurum ve kurullara müdahale ve bağımsızlıklarını zedeleyici olduğu vurgulanmıştır (Dünya Gazetesi, 2011). Bununla beraber düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimi bu kurumların bağımsızlığı dar bir algılamaya ve sadece siyasetten bağımsızlık olarak algılanmakta ve yine yanlış anlayışla mutlak manada bir bağımsızlık anlaşılmaktadır. Oysa bağımsızlıktan anlaşılması gereken siyasetin yanında piyasadan, diğer kurumlar, medya ve uluslararası kurumlardan bağımsızlıktır. Bu anlamda düzenlenen piyasa aktörleri ve diğer kurumlar tarafından düzenleyici kuruma üye seçilmesi veya aday gösterilmesi eleştirilmesi gerekirken kendisine düzenleme yetkisi veren Bakanlar Kurulunun üye seçmesinin eleştirilmesi bir tezat oluşturmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, demokrasinin gereği olarak parlamentonun kendilerine yetki delege etmesi ile görev ve yetkiye sahip olurlar, seçilmiş siyasi iktidar tarafından atanan üye ve başkan ile karar alır ve idare edilirler. Bu durumun sonucu olarak seçilmişlere belli şekillerde hesap vermek zorundadırlar. Aksi halde görev ve yetki sahibi oldukları halde hesap vermezler ve kendilerini sorumlu da hissetmezler ki, bu durum yönetim ilkelerine ve demokrasiye tamamen aykırı bir durumdur. Yürütmeye ait yetkiyi (düzenleme ve denetleme) kullanan kurumların demokrasi ile idare edilen bir ülkede mutlak manada bağımsız olması düşünülemeyeceğinden ilgili bakanlık ve hükümet denetiminin zaruri olduğu savunulmuştur (Er, 2010: 37).

Ancak Bayramoğlu, ‘yönetişim’ ve ‘insan hakları’ gibi kavramlarla beraber, uluslararası organizasyonlar ile BİO’ların uluslararası sermayenin ve piyasa aktörlerinin

enstrümanları olduğunu, iktidarları ve yerel siyaseti piyasadan çekmek suretiyle, ulu süstü sermayenin bu kurumlar eliyle kendilerinin piyasada istedikleri mekanizmanın sorunsuz işlemesine yönelik ortamı hazırlama amacı taşıdığını savunmuştur (Bayramoğlu, 2014: 27-35).

3.2. Personel ve Üyelerinin Atanması Konusunda Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerinin karar organlarının oluşturulmasında politikacı etkin olmaktadır. Normal olan da budur. Bununla ilgili iki yöntem caridir. ABD’de bu konuda Başkanın önerdiği kişiler arasında parlamentonun (Kongre) onaması şeklindeki ABD yaklaşımı, ikinci yöntem ise bizde de genellikle uygulanan bağımsız idari otorite karar organının yani kurul üyelerinin hükümet ya da ilgili bakan tarafından atanması şeklinde hüküm süren Avrupa ve Japonya gibi gelişen ülkelerin yaklaşımıdır. İngiltere’de FSA’nın atamalarını Hazine Bakanı yapmaktadır. Hükümet tarafından atama yapılmasının da versiyonları vardır. Birincisi, hükümet atama yapacak kişileri serbestçe belirlemektedir. Türkiye’de BDDK, EPDK atamaları bu şekildedir. İkinci modelde, değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerince gösterilen adaylar arasından yine hükümetin eliyle olan atama şeklindedir. Ülkemizde SPK, TK, KİK’in karar organları bu şekilde atanmaktadır. Üçüncü yaklaşım ise, Rekabet Kurulu’nda olduğu gibi BİO karar organlarının bazı üyelerinin o kurumun mensupları arasından seçilmeleridir. Karacan’a göre atamaların hükümetçe yapıldığı ikinci model en uygun olanıdır (Karacan, 2002: 63).

Politika ve politikacıdan bağımsız olması gereken BİO karar organının verimli işleyebilmesi, atanacak kişilerin vasıflı olması ve atanacakları alanı iyi bilmesiyle de yakından ilişkilidir. Bu nedenle BİO’lar oluşturulurken kuruluş yasalarında bu özelliklerin düzenlenmesi gerekir. ABD’de bu kurumların organlarına kendi alanlarında temayüz etmiş hukukçular atanırken, Türkiye’de genellikle hayatı bürokraside geçmiş kişilerle eski politikacılar atanmaktadır.

Ayrıca atamaların sabit süreli olması, bu süre dolmadan görevlerinden alınmasının zorlaştırılması ya da olanaksız olması ve görev sürelerinin uzun olması bu kurumların özerklikleri için önemlidir. Uygulamada Türkiye için zaman zaman işlemediği söylenebilir.

Türkiye’de BİO’ların karar organının atama ve görev yapma süreleri sık sık değiştirilmektedir. 1988’de SPK’nın kurul üyelerinin görev süresi üç yıla indirilmiş 1999’da tekrar altı yıla çıkarılmak üzere ikişer kez değiştirilmiştir. 2001 yılında BDDK üyeleri için kanuna eklenen geçici bir maddeyle görevlerinden alınmışlardır. Bütün uygulamalar kurul üyelerinin görevlerini zaman içinde rahat yapabilmeleri açısından bir risk oluşturmaktadır. Her an görevden alınacakları endişesi iş yapma düzenlerini ve verimliliklerini önemli ölçüde olumsuz etkilemektedir. Ayrıca bağımsız idari otorite karar organlarında görev alanların kurulun yetki alanlarında görev süresi sonunda çalışması konusunun düzenlenmesi de önemlidir. 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile 8 adet üst kurulda, başkan ve üyelerin görev süreleri için düzenleme yapılmış, sadece RTÜK bunun dışında tutulmuştur.

Böylece; “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hariç olmak üzere 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar (bağımsız idari otoriteler) ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda görev yapmakta olan kurul başkan ve üyelerinden; atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmuş olanların görevleri bu maddenin yayımı tarihinde, atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmamış olanların görevleri dördüncü yılı doldurdıkları tarih itibarıyla, başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer” denilerek karar organlarının atamalarındaki özerklikleri ile çelişik bir durum hasıl olmuştur (703 sayılı KHK Geçici Madde 34).

3.3. Bütçe ve Finansal Konularda Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin bütçe ve finansal konularında bağımsız olmaları bu kurumların hem verimli görev yapmaları hem de özerkliklerini korumaları bakımından önemlilik arz eder.

Finansal konularda bağımlı olan kurumların bağımsızlıklarından bahsedilemez. Bu konu her zaman ilgili oldukları siyasi kurumlar tarafından kullanılabilir ve bağımsız kurulun özerkliği tehdit edebilecek bir silahtır. Diğer bir sorun da BİO’ların bütçelerinin kendi organları ya da merkezi hükümet tarafından hazırlanması sorunudur, Fransa’da bu kurumların tüzel kişilikleri olmadığı için giderleri merkezi hükümetin bütçesinden karşılanmaktadır (Gözübüyük, 2001: 16).

Ancak olması gereken; politikacıların bir bütçeyi bir baskı aracı olarak kullanmalarını engellemek amacıyla bu kurumların kendi bütçelerini kendilerinin yapmasıdır. Ancak mali konularda özerklik sadece bu kurumların kendi bütçelerini kendilerinin yapması yetmez. Kendilerine gelir kaynaklarının yaratılması ve yaratılan bu kaynakların yeterli seviyede olması da gerekir. Ülkemizde kendi yetki alanları içerisinde bulunan sektörlerde yaptıkları işlerden elde ettikleri gelirler BİO’ların gelirleri arasındadır. Ancak bu gelirler bazen kendilerine yetmeyebilir. Bu konu Türkiye’de bu kurumların kuruluş yasalarında düzenlenmiştir. Örneğin SPK Kanununda (28/b) eğer gelirleri kendisine yetmezse hazine bütçesinden verilecek yardımla açığın kapatılacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca RTÜK TBMM bütçesine; RK’da ilgili bakanlık bütçesine konulacak ödeneğe başvuracaktır (Karacan, 2002: 40-41).

Ancak "mali özerklik" keyfilik ve kuralsızlık anlamına gelmez. Yaptıkları mali faaliyetler sıkı kurallara bağlı olmalıdır. Bu konudaki kuralsızlıklar BİO’ların özerkliklerini zedeleyebilir.

Bağımsız idari otoritelerin yasalarında diğer devlet kurumlarının uymakla zorunlu oldukları birtakım yasal düzenlemelere uyulması zorunluluğunun olmaması olumlu bir gelişme olarak görülmekte idi. Bu kurumların ülkemizde özellikle Kamu İhale Kanunu ve Harcırah Kanunlarından muaf olmaları onlara serbest hareket olanağı sağlamakta iken çıkarılan 5018 sayılı Kanuna tabi hale getirilmişlerdir. Bu durum, BİO’lar için olumsuzluk gibi görünse de kamu mali yönetimi ve denetiminin tek elden yürütülmesi açısından olumlu karşılanmalıdır.

3.4. Politikalarında Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri ve organların oluşturulması kapsam ve sınırları siyasiler tarafından belirlenmektedir. Belirlenen bu sınırlar dahilinde bu kurumların serbestçe hareket etmeleri gerekmektedir. Bu kurumların yetkileri, kapsam ve sınırları politikacı tarafından çizilir ve bu bütün dünyada da böyledir. Bu da bir kanunla olmaktadır. Ancak bağımsızlığı zedeleyen konu burası değildir. Kanunlar çerçevesinde bu değiştirilebilir ve yetki alanları genişletilebilir ya da daraltılabilir (Karacan, 2002: 41). Bu sebeple politikacı kurumun kuruluş amacını görev ve yetkilerini göz önünde tutarak bu müdahaleyi sık sık yapmamalı ve bu müdahale minimize edilmeli. En azından karşılıklı mutabakatla çözümlenmelidir. Uluslararası gelişmelerin dikkate alınması da önemli bir etkidir. Bu özerkliğin sağlanmasında bağımsız idari otoritelere de önemli görevler düşmektedir. Kamu ve özel sektör arasında ayırım yapmamalı ve görevini tarafsız yerine getirmelidir. Ayrıca BİO'lar; "plan, yıllık program, hükümet programları ile genel olarak çerçevesi çizilen genel ilkelere ve uygulanan makroekonomik politikalara uymak durumundadırlar (Karacan, 2002: 63). Ancak son yıllarda yapılan düzenlemeler bir kısım BİO'nun ani kaldırılması veya üyelerinin görevlerinin sonlandırılması ve yapılan değişiklikler bu müdahalelere örnek verilebilir (703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler buna örnek verilebilir).

3.5. Piyasadan Bağımsızlık

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin sadece siyasetçiye karşı bağımsız olması şeklinde anlaşılması bu kurumların tam özerkliğini sağlamaz. Ayrıca bu kurumların düzenleme yaptıkları sektörlerde yer alan kişi ve şirketlerden de bağımsız olmaları gerekir. Bu kurumların yetki alanlarında bulunan firmalar aralarında güçlü ilişkiler buldukları siyasiler vasıtasıyla bu kurumları yönlendirme, sıkıştırma ve hatta taciz eğilimine girebilirler. Bu da bu tür kurum organ ve üyelerini iş yapamaz duruma getirmektedir. İkinci olarak bu tür şirket ve firmalar rakiplerini saf dışı etmek için kamu gücünü kullanan grupların çıkarlarını koruyarak piyasada haksız rekabete ortam hazırlaması ya da sektörü oluşturan bazı firmaların özerk kurumu etki altına alarak kendi hegemonyalarını kurmaları şeklinde oluşan tehditler de olumsuz sonuçlar doğurur. Bu nedenle bağımsız kurumlar oluşturulurken bağımsız idari otoritelerin karar organlarının iyi seçilmesi, bütçelerinin yeterli ve sağlam kaynaklardan beslenmesi ve objektif yetkilerle donatılması gerekmektedir (Karacan, 2002: 64).

3.6. Diğer Bürokratik Kurumlardan Bağımsızlık

Bağımsız idari otoriteler, hem kendi aralarında hem de diğer bakanlık ve bürokratik kurumlar arasında bir takım ilişkiler sürdürmektedirler. Çünkü bu kurumlar oluşturulurken bu bürokratik oluşumların bir takım yetkileri de alınarak meydana getirilmektedir. Aralarındaki bu bağlantılar bağımsız kurum için bir risk olabilir. Türkiye'de bu durum SPK için geçerlidir. Bu kurum yıllarca Maliye ve sonra Hazine'nin etkisi altında kalmıştır (Karacan, 2002: 64).

3.7. Medyadan Bağımsızlık

Büyük medya gruplarının büyük sermayeye sahip olan şirket ve ailelere ait olması bağımsız idari otoriteler için risk olabilmektedir. Medyadaki güçlerini kullanarak bağımsız kurum ve kurullar aleyhine kamuoyu oluşturma ve böylece baskı kurma riski onların özerkliklerini tehdit eden etkenlerdendir. Türkiye açısından baktığımızda bu konudaki yapılanma daha da dikkat çekicidir. Çünkü ülkemizde büyük medya gruplarının (Demirören, Turkuaz, Ciner, Doğuş, Sancak, İhlas) BİO'ların hemen tümünü ilgilendiren alanlarda faaliyette buldukları aşikârdır. SPK, RTÜK ve BDDK'nın alanında Sabancı, Koç, Ülker, Fiba, Çalık; Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının alanında Çukurova, BİM, OGER; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun alanında Koç, Demirören, Ciner, Sancak, Limak gruplarının yatırımları vardır. Ayrıca Rekabet Kurulu da bütün bu alanlarla ilgilidir (Karacan, 2002: 65).

Medya grupları ile ilişki bakımından BİO'ların alacakları kararlarda medyanın etkisiyle de, tereddütte, kuşku ve korkuya sevk ederek görev yapmaları zorlaştırılabilmektedir. BİO'lar da özerkliklerini kullanarak medyanın aleyhine alacakları ağır yaptırım kararları ile onları zor durumda bırakabilir ve medyanın görevlerini yerine getirmede engel teşkil edebilir. Bu iki durum medyayla ilişkilerin getirdikleri riskler olarak görülebilir.

3.8. Küreselleşme İle Uluslararası Kurum ve Örgütlerden Bağımsızlık

Bu etkilenmenin niteliği gelişmiş ülkelerde kurulan bağımsız idari otoritelerin gelişmekte olan ülkelerde de kurulmasının özellikle gelişmiş ülkelerde kurulan uluslararası örgütlerce kurulmaya çalışılması ve kurulması şeklindedir. İkinci durum ise uluslararası kurumların etkinlik alanlarının ulusal ülkenin içlerinde genişlemesi sonucu bağımsız otoritelerin görev ve yetki alanlarının daraltılması sonucunu getiren risklerdir. Özellikle IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında bağımsız kurum veya kurulların oluşturulması şartı yer almaktadır. OECD ve Dünya Bankası da bazen bu kuruluların oluşturulmasını teşvik etmektedir. Küreselleşme devletlerin yetkilerinin azalmasına yol açarken aynı zamanda da BİO'ların yetki alanlarının aşınmasına neden olmaktadır. BİO'ların özerkliklerini sınırlandıran uluslararası bu etkiler şöyle sıralanabilir: Birincisi, BİO'lar düzenleme yaparken uluslararası standartlar, ilkeler ve gelişmeleri dikkate almak zorundadır. İkincisi, piyasaların küreselleşmesi sonucu finansal kaynakların ülkeler arasında serbest dolaşımı nedeniyle ulusal düzenlemelerle denetimi, gözetim ve yaptırım uygulama konuları zorlaşmaktadır. Bu nedenle ulusal özerk kurumlar uluslararası kurumlarla işbirliği içine girmek zorunda kalıyorlar. Üçüncüsü, BİO'lar hükümetlerinin imzaladıkları uluslararası anlaşmalara uymak zorundadırlar. Dördüncüsü ise bağımsız idari kurumlar ya da kurullar hükümetlerinin IMF gibi uluslararası örgütlerle yaptıkları stand-by anlaşmaları ve imzalanan niyet mektupları gibi belgelerde yüklenen taahhütleri dikkate almak ve bunlara göre düzenleme ve işlemler yapmak zorundadırlar (Karacan, 2002: 76-77).

4. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetlenmesi

'Kısmen denetlenebilir bir güç' olarak nitelendirilen bağımsız idari otoriteler çeşitli yönlerle denetlenirler. Bu kuruluşlar konularıyla ilgili etkinlikler ve kişiler hakkında çeşitli işlemler ve eylemlerde bulduklarından hukuka bağlı idare ilkesi uyarınca denetlenmeleri ve hukuka uygunluk bağlamında hukuken hesap vermeleri gerekir (Morange, 1998: 19).

Bu kurumlarının kararlarının çoğu danışma, öneri ve tavsiye niteliğinde olduğundan denetimleri zor olsa da icrai karar haline gelen kararları denetlenmektedir. Bu şekilde ilgili kararlardan etkilenenler idari veya adli yargı yoluna başvurabilmektedir.

4.1. Bağımsız İdari Otoriteler Üzerindeki İdari Denetim

Bağımsız idari otoriteler üzerinde hiyerarşik denetimin söz konusu olması bağımsızlıklarını zedeleyeceğinden bunun söz konusu olmadığı kabul edilmektedir. Aynı şekilde idari vesayet de olmaması gerekliliği kabul edilmiştir. Ancak merkezi idare bünyesinde yer almaları, ilgili bakanla ilişkileri nedeniyle ülkemizde belli bir vesayet denetimine tabi oldukları kabul edilmiştir. ABD'de BİO'lar siyasal iktidar ve baskı gruplarının etkilemeyeceği şeklinde geleneksel idari yapıdan ayrılarak oluşturulmuştur (Aslan ve Berk, 2000: 69).

Birleşik Krallıkta QUANGO (Quasi Autonomous Non Governmental Organizations) denilen Bağımsız Kurumlar ABD'dekilerle benzerlik gösterirler (Yıldırım, 2000: 2). Fransa'da BİO'lar merkezi idare içinde yer almakta ve tüzel kişilikleri bulunmamaktadır (Morange, 1998: 18). Anglo-Sakson ve Fransa modellerinde BİO'lar merkezi idare bünyesinde kurulmakla beraber merkezin hiyerarşisi ve denetimi dışında tutulmuşlardır. Fransa'daki BİO'ların tüzel kişilikleri olmamasına rağmen yine hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında tutulmuşlardır. Türkiye'de kamu tüzel kişilikleri üzerinde merkezin idarenin vesayet denetimi bulunmaktadır (Ulusoy, 2003: 47). Bu denetim ilişkili bakanlıklar eliyle gerçekleştirilir.

Diğer yandan 17 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 45'inci maddesi ile 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasında, en son 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerle ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı kanuna ekli III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca bakan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli III. Sayılı cetvelde yer alan bağımsız idari otoriteler dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır. Bu düzenleme ile BİO'lar sıkı denetim altına alınmıştır. Bu nedenle belli bir bakanlıkla ilgili veya ilişkili kuruluşlar olan bağımsız idari otorite denilen bu kurum ve kurulların tam anlamıyla bağımsız kalması ve varlık sebeplerini gerçekleştirmeleri tam olarak mümkün olmamıştır (Leblebici vd., 2012: 88) denilebilir.

4.2. Bağımsız İdari Otoriteler Üzerindeki Yargısal Denetim

Bağımsız Kurumların var oluş sebebi yasa koyucunun kendi yurttaşları için tarafsızlık garantileri vermek veya haklara özel bir korunma sağlamak zorunda saydığı sosyal hayatın bazı duyarlı alanlarında karar yetkisini politik otoritenin elinden almaktır şeklinde belirtilen kuruluş amacına bakıldığında bu özerk kurulların işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olması kaçınılmazdır (Thery, 1998: 28).

Bağımsız idari otoritelerin karar yetkileri bir kamu gücü kullanımını içerir. İlgili kurumlar yasaların kendilerine sağladığı yetkiler dahilinde işlemler tesis ederler. Anayasanın 125.maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Dolayısıyla; BİO'ların verdiği nihai ve icrai kararları, geçici önlem kararları, uyguladıkları müeyyidelere ve para cezalarına karşı (varsa) kararın taraflara bildirilmesinden itibaren yasal süre içerisinde yargı otoritesine başvurma hakkına sahiptirler. Alınan karar ve işlemlere karşı yapılan işlem ve eylemlerin yapısına göre adli veya idari yargıya başvurulabilir. Hukukumuzda bunların yargısal olarak denetimlerinde diğer kamu kurumlarından ayırt edilmedikleri belirtilmiş olup denetimleri sürdürülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesinde 'idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulu' hükmü vardır. Ayrıca anayasada merkezi idare ve mahalli idareler dışında kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kamu tüzel kişileri, kamu kurumu olarak adlandırılır. Bu kurumların esasen net çizgilerle ayırım yapılması zordur ve idarenin incelenmesinde de fazla önem taşımamaktadır. Kısacası idare teşkilatının sınıflandırılmasında kullanılan "kamu kurumu" kavramı bağımsız idari otoriteleri de kapsamakta ve bir başka ad altında nitelendirilmelerinin gereksiz olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle Türkiye'de kullanılan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ya da BİO kavramı, çeşitli kamu kurumları (kültürel, iktisadi vb.) ayırımı için kullanılan ayırımlardan olabilir. Ancak bu hukuksal olarak sonucu değiştirmemektedir (Babahanoğlu, 2003: 32).

Bağımsız kurum ya da kurulların yargısal olarak denetimlerinde, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimindeki usul ve esaslardan ayrılmamaktadır. Bu idarelerin yargısal denetimi, idari yargı tarafından idari hukuku esaslarına göre yapılmakta, herhangi bir değişik özellik arz etmemektedirler. Ancak Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu'nun işlemlerine karşı, idari yargıdaki genel yetki kuralından ayrılmış ve Danıştay'da dava açılacağı karara bağlanmıştır (4054 sayılı Kanun m.55). RTÜK işlemlerine karşı açılacak davalarda ise Ankara İdare Mahkemesi yetkili kılınmıştır (3984 sayılı Kanun m.39). KİK Kanunu'na göre KİK kararlarına karşı Türkiye Cumhuriyeti mahkemelerinde dava açılacağı genel yetki olarak düzenlenmiştir (m.57). Ayrıca BDDK'nın aldığı kararlara karşı daha önceleri Ankara İdare Mahkemesi yetkiliyken Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliğe (m. 19/5) göre Danıştay'da dava açılacağı düzenlenmiştir (Akıncı. 1999:141-145).

Özetle; bağımsız idari otoritelerin düzenleyici niteliğe sahip kararları (yönetmelik, tebliğ, emir vb.) veya kamu gücünü

kullanmayı içeren kararları (yasaklama gibi) idari yargının hukuksal denetimine tabidir. Bağımsız idari otoritelerin hakemlik yetkileri ve yaptırım yetkilerine ilişkin diğer kararlarına karşı idari vargı yerlerine ya da yasanın açıkça düzenlemesi halinde adli yargı mercileri önünde dava konusu yapılabilir. Bağımsız düzenleyici kurumlara karşı sorumluluklarını gerektiren durumlarda adli yargı konusuna giren konular dışında idari yargı önünde dava konusu olabilir.

5. Sonuç ve Öneriler

Globalleşen dünyada ülkelerin klasik yönetim anlayışında da bazı değişikliklere ve gelişmelere neden olmuştur. Değişen ve gelişen hukuk kuralları nedeniyle ülke idari sisteminden yönetilenlerin beklentilerini de arttırmıştır. Bu durum hukuk devleti kavramı ile beraber daha da görünür hale gelmiştir. Hukuk devleti olarak temayüz etmiş devletlerde yönetilenlerin istek ve beklentileri daha da artmıştır. Bu istek ve beklentiler ile şartların zorlaması sonucu oluşan durumlara klasik yapıyla idare edilen devlet organizasyonu cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Bu da klasik devlet modelinin evrimleşerek insan özgürlükleri lehine yeni açılımlarda bulunması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan gelişen piyasalar ve globalleşme olgusu nedeniyle rekabet koşulları yeni arayışlara neden olmuş ve devletleri yeni organizasyonlara ve düzenlemelere itmiştir. Bunların başında idare sistemine dahil olan bağımsız idari otoriteler ya da bağımsız kurumlar adıyla bilinen kurum ya da kurul olarak tanımlanan yapılar gelmektedir.

Klasik devletin idari yapısı dışında bir örgütlenme yapısı arz eden bu kurumlar ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Daha sonra Kıta Avrupası'na ve dünyaya yayılmıştır. Bireyi idareye karşı koruyan ayrıca bireyleri birbirlerine karşı koruma amacı güden bağımsız idari kurumlar, II. Dünya Savaşından sonra hemen hemen bütün dünyaya yayılmıştır. Birçok ülkede BİO tipi örgütlere rastlanmakla beraber bu yapılar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ortak özellikleri olmakla beraber ülkelerin içinde bulunduğu siyasal, kültürel ve ekonomik yapılarına bağlı olarak değişiklik göstermektedirler. Ülkemizde 1980'li yılların başından itibaren giren bu yapılar, 1990'lı yıllarda artış hızı göstermiştir. Daha sonra Avrupa Birliği'ne üyelik çabaları ile BİO'ların sayısı artmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin kendilerine has özellikler ve yapılan düzenlemeler ile bu yapılara tanınan bağımsızlık ve özerklikleri nedeniyle zaman zaman tartışma konusu olmuş ve 'devlet içinde devlet' eleştirilerine muhatap olmuşlardır. Bunun yanında güçlü iktidarlar zamanında ise özerkliklerinin ve bağımsızlıklarının yitirildiği ve yapmaları gereken görevleri yerine getiremedikleri, devlet sistemi içindeki etkinliklerini kaybettikleri eleştirilerini üzerlerine çekmişlerdir. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de rekabet, medya, enerji, sermaye gibi çok önemli alanlarda kurulan bağımsız idari kurumlar çok önemli hak ve özgürlüklerin olduğu alanlarda faaliyet yürütmektedirler. Bu nedenle bu kurumların görevli oldukları alanlarda birçok etken nedeniyle özerklikleri müdahalelere açık hale gelmektedir. Bu alanlarda çalışan çok uluslu ve ulusal firmalar mevcuttur. Aynı zamanda bu firmaların siyaset, rekabet ve ticaret üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri yadsınamaz. Bu da özerk olarak kurulan bu kurumların özerkliklerini

tehdit ettiği gibi karar alma mekanizmalarını da olumsuz etkilemektedir. Bu alanda faaliyette bulunan grup ve şirketler aynı zamanda özellikle medya gruplarını da yöneterek ülke yönetimini etkilemeye çalıştıkları gibi bu kurumların çalışmalarını da olumsuz etkilemektedir. Bu kurumlar hükümetlerin makro ekonomik ve bütçe hedefleri ile bağlı olmakla beraber uzmanlık isteyen ve kendi alanlarındaki kararları verirken iktidar ve muhalefet parti siyasetlerinden ari olarak karar vermek durumdadırlar. Ayrıca diğer bürokratik örgütlerden ve kısa vadeli etkilerinden korunmaları gerekmektedir. Bunun yanında piyasalara hakim çok uluslu piyasa aktörleri ya da emperyal hedefler besleyen ülkelere üretilen uluslararası siyasetin etkilerinden de korunmalıdırlar.

Küresel çapta büyük sermaye gruplarının piyasa mekanizması eliyle iktisadi hakimiyeti ele geçirme, ulus üstü organizasyonlar eliyle meşruiyet kazanma ve ülkelerin ekonomilerinde söz sahibi olma, kamu idaresinin müdahaleleri yerine piyasanın kendileri açısından sorunsuz olarak işlemesini sağlama, birtakım yönetim reformu kapsamında yönetim ve insan hakları gibi kavramları kullanarak etkinliklerini artırma ve nihayetinde piyasa mekanizmasının lehlerine daha iyi işlemesini sağlama gibi hedeflerinin olduğu veya olabileceği de unutulmamalıdır. Bu hedeflere ulaşmak içinde bağımsız idari otoriteler gibi kurumların kurulmasına ve yönlendirmesinde rol oynarlar. Nitekim Türkiye'de birçok BİO bu kapsamda özellikle AB'ye üyelik çabaları çerçevesinde yapılan mevzuat uyum çalışmaları sürecinde kurulmuş ve hayata geçirilmiştir. Ancak unutulmamalıdır ki bu kurum ve kurulların 'bağımsızlıklarının' korunabilmesinin bir ögesi de uluslararası kurum ve kuruluşların ülkelerin egemenlik haklarını zedeleyecek derecedeki etkilerinden arındırmaaktır. Bununla beraber günlük politik tartışmalar ve siyasetten de arındırma suretiyle bağımsız düzenleyici kurumların kendi alanlarında etkin olmaları sağlanmalıdır. Teknik bilgi gerektiren alanlarda çalışmaları ve uzmanlaşmış olmaları nedeniyle de onlara duyulan ihtiyaç kaçınılmaz bir gerçektir. Dolayısıyla küresel kapitalizme hakim olan temel özellikler nedeniyle bu kurumların gereksiz ya da faydasız olduğunu iddia etmek tartışmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağımsız kurumlar ülkemizde idari özelliklerine göre olmaması gereken vesayet denetimine ilgili bakanlıklarla bağlantıları kurularak alınmışlardır. Ayrıca mali olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay'ın dış denetimine tabidirler. Yine hukuk devleti ilkesi doğrultusunda aldıkları kararlarına karşı genel yetki kuralları çerçevesinde adli ve idari yargı denetimine de tabidirler. Son yıllarda yapılan değişikliklerle bakanlıkların sıkı idari vesayetine alınmış ve 649 ile 703 sayılı KHK'larla çalışmada değinilen bu kurumlara ait bağımsızlık ve özerkliklerine müdahale edilmiştir. Bu bağımsızlık ve özerklik tabi ki keyfilik veya 'devlet içinde devlet' olarak algılanmamalıdır. Çünkü BİO'lar kuruluş kanunlarında yerel alan düzenlemelere, hükümet programına, ülkenin makro ekonomik hedeflerine, kalkınma planlarına ve ülkenin uluslararası yükümlülüklerine ve nihayet bütçe kanununa uymakla mükelleftirler.

Sonuç olarak bağımsız idari otoritelerin faaliyet gösterdikleri alanların stratejik ve hayati oldukları ve uzmanlık istedikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle

bağımsız hareket etmelerinin sağlanması uzun vadede toplumun faydasına olacağına inanarak bağımsızlıklarının korunması gerekmektedir. Makro ekonomik hedefler başta olmak üzere hükümetlerin ana hedeflerine uymakla beraber günlük politik tartışmalar dışında tutularak desteklenmelidir. Ayrıca vesayet denetimleri bağımsız ve rahat hareket edebilme ve karar verebilmeleri için minimize edilmelidir.

Kaynakça

- Akdoğan, A. (2002). Kamu Maliyesi, VIII. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yay. İstanbul.
- Aslan, Z. (1996). "Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve İktisadi Kolluk Faaliyetinde Rekabetin Korunması", İ.Ü. S.B.F. Dergisi, İstanbul.
- Aslan, Z.ve Berk, K. (2000). Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi, İstanbul: Alfa Yay.,
- Aydoğdu, V. (2010). İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Azrak, A. Ü. (1 976). Millileştirme ve idare Hukuku, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.
- Azrak, A.Ü. (2001). "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar", Yayımlanmamış Arş. İstanbul.
- Babahanoğlu, N. (2003), Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Balta, T.B. (1972). İdare Hukuku I, Genel Konular, Ankara: A.Ü. Basımevi.
- Bayramoğlu, S. (2014), Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dinler, Z. (2001). İktisada Giriş, III.Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Duran, L. (1998). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler, İstanbul: Alkım Yayınları.
- Ege, İ. (2020). Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar): Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği. Kapadokya Akademik Bakış, 4(1):1-29, Nevşehir.
- Er, S. (2010). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan
- Değişiklikler. Sayıştay Dergisi, sayı 68, s. 29-46.
- Eroğlu, H. (1985). İdare Hukuku. İstanbul: Turhan Kitabevi.
- Gemalmaz, M. S. (2000). Ulusalüstü İnsan Hakları Belgeleri. İstanbul: Beta Yayınları.
- Giritli, İ. ve Akgüner, T. (1990). İdare Hukuku Dersleri. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gözübüyük A.Ş. ve Tan, T. (2001), İdare Hukuku. I. Cilt, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2001). Yönetim Hukuku. 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülan, A. ve Berkarda, K. (2000). İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler, İstanbul: İ.Ü.H.F. İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.
- Günday, M. (2002). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yay.
- Kaboğlu, İ. (1998). Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler, Editör: İ. Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınları.
- Karacan, A.İ. (2002). Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler. İstanbul: Alkım Yayınları.
- Karacan, A. İ. (2001). Politika ve Politikacı Ekonomiden Dışlanabilir mi?, İstanbul: Dünya Gazetesi, 2 Mayıs 2001.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Maliye Dergisi, S. 154, Ocak-Haziran, Ankara.
- Leblebici, D.N., Kurban, A. ve Sadioğlu, U., (2012). Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar. H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 30, Sayı 2, s. 81-109
- Morange, J. (1998). Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsız İdari Otoriteler. Editör: İ. Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınları.
- Mucuk, İ. ve Uysal, D. (2010). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim, M.A. Çukurçayır, H.T., Eroğlu, H.E. Uğuz (ed.), Yönetişim Kuram, Boyutlar, Uygulama, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Onar, S. S. (1942). İdare Hukuku Bakımından İktisadi Devlet Teşekkülleri. İstanbul: Kenan Basımevi
- Onar, S. S. (1944). İdare Hukuk. I. Cilt, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Özay, İ. (1996). Gün Işığında Yönetim. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, E. (1998). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Basımevi.

- Pauliat, H. (1998). Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler. çev. M. Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler. İstanbul: Alkım Yayınları.
- Pişkin, R. (2010). Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görevleri ve İşlevleri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Şenel, A. (1990). Siyasal Düşünce Tarihi. 3. baskı, Ankara: Bilim Sanat Yayınları.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, AİD, Cilt.35, 2 Haziran 2002.
- They, F.J. (1998). Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi. Bağımsız İdari Otoriteler, Editor: İ. Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınları.
- Ulusoy, A. (2003). Bağımsız İdari Otoriteler. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yayla, Y. (1990). İdare Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yıldırım, T. (2000). Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi. Ankara: 12 Mayıs 2000 Danıştay’da Sunulan Bildiri.

Extended Abstract

Thanks to the changing and developing provisions of law, the expectations citizens who are governed in modern countries from those in the administration are increasing. Especially with the concept of the rule of law, the demands and expectations of the citizens in the states claiming to be in line with the rule of law have increased even more and the state has been placed under the obligation of impartiality and fairness. The development of the classical state structure and making new initiatives in favor of human freedoms made it difficult for the state apparatus to operate with its classical structures and institutions.

In recent years, one of the most frequent discussed issues in the field of public administration is the concept of governance. In governance, the state works to make the economy suitable for international trade and to create a suitable environment for the private sector within the framework of the determined principles. Therefore, it has been argued that good governance and development management are synonymous. At the same time, it has been argued that political powers were transformed by these institutions and forced to serve the market mechanism and international capital (Bayramoğlu, 2014: 131). For this reason, the competitive conditions which are set by developing markets and globalization have brought new searches and forced the states to create new organizations and regulations. The most important of these are the institutions known as independent institutions or boards, which are called independent administrative authorities. In recent years, these institutions have increased in numbers and been subject to many regulations also in Turkey. The phases of these institutions and boards, their powers, inspections and whether they operate independently in the field they are assigned to have been a subject of constant debate. It has become important to examine and put forward these issues.

Developments in the field of human rights have continued to increase after the World War. In this period, some institutions began to emerge which provide assurance to individuals in the context of freedom. It was emphasized that people are equal and have various rights with the 1789 Declaration, which is considered the basis of human freedom, and the relevant articles of the UN Declaration of Human Rights in 1948 (Gemalmaz, 2000: 4).

Although constitutions have emerged as the basic texts on this subject, international legal norms are also other texts that restrict the use of power. However, it has been argued that "legal texts that do not effectively restrict the state or power are constitutional in formal terms, but not a constitution in a functional sense" (Özbudun, 1998: 18).

The limits of sovereignty, first brought to the agenda by John Locke and Montesquieu, and the procedures by which the rule of law will use sovereignty has been the main subject of debate of the constitutionalism movement that has started from the 18th century until today (Şenel, 1990: 334 et al.).

Institutions that present an organizational structure separate from the administrative structure of the classical state and called independent administrative authority, first emerged in the United States of America. These institutions, which are called as independent regulatory agencies, later spread to Continental Europe and the world. It is acknowledged that independent administrative authorities, aiming to protect individuals not only against the administration but also against each other, started to spread around the world after the World War II. Although there are independent administrative authority-type organizations in each country, these structures differ from country to country. The independent administrative authorities founded in the USA, were named as QUANGO (Quasi-Autonom non-Governmental Organization-semi-autonomous non-governmental organizations) in England in the 1930s (Akıncı, 1999: 25).

It is also known that the separation of powers is the most effective method in limiting the powers of the state. The article 16 of the 1789 French Declaration of Human and Citizen Rights emphasizes that "there is no constitution in a society where rights are not secured and where the separation of powers is not determined" (Akıncı, 1999: 4).

In addition, for a state to be a state of law there must be certain mechanisms such as; right to legal remedies, the right to petition, the necessity for the actions of the administration to be justified, transparent administration, effective judicial control of the administration, judicial independence, the hierarchy of norms, the quality of the normative order (norms are based on the principles of generality, prevalence, clarity, predictability and continuity) and the existence of constitutional judgment. (Akıncı, 1999: 24 and Günday, 2000: 25). It was emphasized that states that do not develop these structures or regulate them as rights and do not protect human rights and dignity cannot be a state of law, but a state of rules (Selçuk, S., cited in Akıncı, 1999: 22). When the historical process of the world economy is examined, it has been emphasized that the events and practices that have taken place in the economy in recent years such as liberalism, deregulation, technological developments, financial crises have accelerated the need for new institutions and Independent

Regulatory Authorities (Independent Administrative Authorities) can be given as an example to these kind of institutions (Ege, 2020: 2).

Independent administrative authorities can also be defined as organizations that are independent from political bodies, and are responsible for research, suggestion, regulation, supervision and surveillance (Giritli and Akgüner, 2001: 353) on issues that are sensitive to fundamental rights and freedoms and economic activities.

In addition, it has been claimed that one of the reasons for the emergence of these structures is that the state wants to fulfill a part of its regulatory and supervisory role as an authority today, through independent administrative authorities, and it has been emphasized that the emergence of the need for these institutions is parallel to the changes in economic processes (Ege, 2020: 3).

Duties of Independent Administrative Authorities

The fields of activity of these institutions can be divided into three groups: those for the regulation of the market, the sensitive areas that require the assurance of fundamental rights and freedoms, and the defense against the arbitrariness of the administration. The areas of duty of independent administrative authorities in these determined areas are as follows (Karacan, 2002: 14):

1. License, approval and authorization procedures
2. Regulatory work with names such as bylaw, statement, circular
3. Inspection works in the field of duty and as a continuation of this, filing a criminal complaint
4. Imposing sanctions such as imposing fines, temporary or permanent ban from activities
5. Activities to participate in management as an intervention / control tool within its mandate.

Features of Independent Administrative Authorities

Although the common features of independent administrative authorities differ from country to country, they can generally be listed as follows (Akıncı, 1999: 118-119, Gözübüyük, 2001: 157, Günday, 2002: 491):

1. They take part in general management
2. The formation and functioning of the institution / board is determined by law.
3. They are not subject to central government hierarchy and tutelage control.
4. They are seen as effective and prominent organizations in the legal order.
5. They have strong public mandate such as audit and regulation.
6. They have an autonomous and independent status

Powers of Independent Administrative Authorities

The highly effective powers of independent institutions can be listed shortly as follows:

1. Regulatory power
2. Audit Authority
3. Authority to express opinions and make suggestions
4. Power to take individual measures
5. Warning and order powers
6. Authority to appeal to the prosecutor and the judge
7. Authority to impose sanctions

The Independence Problem of Independent Administrative Authorities

Karacan emphasizes that in order to ensure autonomy, independent administrative authorities must be independent from five facts (Karacan, 2002: 39):

1. Political institutions and independence from the politicians.
2. Independence from the market,
3. Independence from other bureaucratic institutions.
4. Independence from the media.
5. Independence from international institutions and organizations by globalization.

Auditing of Independent Administrative Authorities

Independent administrative authorities, which are qualified as "partially controllable power", are inspected in various aspects. Since these organizations accomplish various transactions and actions about the activities and persons related to their subjects, they must be audited in accordance with the rule of law and be legally accountable in terms of compliance with the law (Morange, 1998: 19).

Since most of the decisions of these institutions are in form of consultancy, suggestions and recommendations, even if they are difficult to audit, their decisions that become executive decisions are audited. In this way, those affected by the relevant decisions can apply to adjudication or judicial remedies.

Conclusion

As a result, keeping in mind that the areas in which independent administrative authorities operate are strategic and vital and require expertise, maintaining their independence will benefit society in the long run. Independent institutions should be supported by keeping them out of daily political discussions, while abiding by the main goals of governments, especially macroeconomic targets. In addition, political control mechanisms (such as tutelage supervision) should be minimized in order to protect the autonomous structure and ensure to carry out independent activities.