

BDDK'nın 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu Çerçevesinde Verdiği İzinlerin Hukuki Niteliği: Türk İdare Hukuku Sisteminde Yeni Bir İzin Türü

Emrah Uran*

Özet

Ülkemizde bağımsız idari otoriteler, esasında devletin, piyasanın bir aktörü olmaktan vazgeçerek hakem rolünü üstlenme isteğinin bir sonucu olarak kurulmuştur. Buna karşın anılan kurumlar başlangıçta böyle bir amaçla kurulsalar da sonrasında özellikle idare hukuku alanında önemli tartışmalara sebep olmuşlardır ki, bu tartışmalar halen devam etmektedir. İşte bu çalışmada da anılan kurumların tetiklediği bu tartışmalara yeni bir boyut kazandırılmaya çalışılacaktır. Bugüne değin doktrinde genel olarak "izin" kavramının salt iki türü olduğu kabul edilmiş ve bu iki türün ayırt edilebilmesi için birtakım ölçütler geliştirilmiştir. Fakat tespit edilen bu ölçütler ve bankacılık sektörünün niteliği birlikte değerlendirildiğinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından bankacılık sektöründe verilen izinlerin söz konusu iki izin türü içinde de değerlendirilemeyeceği anlaşılabacaktır. Bu çerçevede BDDK tarafından verilen izinlerin Türk idare hukuku doktrininde yeni bir izin türü olduğu düşünülmektedir. Teoride ortaya çıkan bu üçüncü izin türünün ileride, bağımsız idari otoritelerin niteliğinin sorgulanmasına yol açabilecek derecede önemli olduğu söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Bankacılık, Kamu Hizmeti, İzin

JEL Sınıflaması: H83, K10, K19, K23

Abstract - Legal Character of the Permissions Which are Granted by BRSA According to Banking Law No:5411: A New Permission Type in Turkish Administrative Law System

Independent Regulatory Agencies (IRA) has been in fact established as a result of the state's desire to undertake the role of a referee rather than being a market player in our country. Though IRAs' initial establishment aim was as such, it has caused considerable discussions in the field of administrative law, which is still on progress.

In this study, a new approach has been brought to the discussions triggered by IRAs. Till now, it is generally assumed in the doctrine that there are merely two forms of permissions in the administrative law, and certain criteria are developed to distinguish them. However, when these certain criteria assessed together with the inherent nature of the banking sector, it is understood that permissions granted by the Banking Regulation And Supervision Agency (BRSA) can not be classified according to a base mentioned criteria. Consequently, this study assumes that permissions granted by the BRSA are a new type of permission and this type of permission that emerged in the theory bears such an importance that may lead to the questioning of IRAs' characteristics in near future.

Keywords: Banking, Public Service, Permission

JEL Classification: H83, K10, K19, K23

* Bankacılık Uzman Yardımcısı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Bu çalışmada belirtilen görüşler yazarına ait olup, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun görüşlerini yansıtmamaktadır.

1. Giriş

Günümüzde, küreselleşmenin artık olağan bir süreç olduğuna dair inancın toplumsal alanda güçlenmesi ile birlikte ekonomi ve devlet arasındaki ilişki de daha hızlı ve daha büyük ölçekli değişimlere konu olmaktadır. Bu değişim, hiç kuşkusuz idare hukukunun bazı yerleşik kavramlarının da bilinen kalıplarından sıyrılarak incelenmesi ve hatta yeniden yorumlanmasını gerektirmektedir. Zira bu yerleşik kavramlar çoğu zaman değişimin hızı ve etkisi karşısında yetersiz kalmakta ve ihtiyaca cevap verememektedir. İşte "izin" kavramı da bu nitelikteki yerleşik kavramlardan biridir ve bahse konu değişim izin kavramı üzerinden bir kavramsal soruna yol açmıştır.

Yukarıda bahsedilen ve makalemize konu olan kavramsal sorun incelemesine geçmeden önce, kısaca idare hukuku doktrinde sıklıkla kullanılan izin, ruhsat ve lisans kavramları arasındaki ilişkiye değinmek gerektiği düşünülmektedir.

2. Bir Kavramsal Sorun İncelemesi

2.1. Terminolojik Açından İzin, Ruhsat ve Lisans Kavramları

Türk idare hukuku doktrinde, bağımsız idari otoritelerin kurulması aşamasına kadar, izin ve ruhsat kavramları arasında bir anlam karmaşası bulunmadığı kabul edilerek bu hususa ilişkin ayrıca bir açıklama yapma ihtiyacı duyulmamıştır. Bunun nedeni, aşağıda ayrıntılı bir şekilde inceleneceği üzere, doktrinde, bu iki kavramın ayrımında kullanılacak işlevsel ölçütlerin geliştirilmiş olmasıdır.

Fakat bağımsız idari otoritelerin kurulması ve bazı bağımsız idari otoritelerin "lisans" terimini kullanmaya başlaması ile birlikte, izin, ruhsat ve lisans terimleri arasındaki ilişkinin açıklığa kavuşturulması zorunluluğu doğmuştur. Zira, bazı bağımsız idari otoriteler lisans terimini benimserken bazıları ruhsat veya izin kavramını benimsemekte, bazıları da izin ve lisans terimlerini farklı kavramlar olarak algılayabilmektedir.

Örneğin, BDDK tarafından bankacılık sektöründe kullanılan kavram "izin" kavramıyken, EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) tarafından enerji sektöründe benimsenen kavram "lisans"dır.

Esasında, hangi kavram benimsenirse benimsensin özünde ifade edilmek istenen şey aynıdır. Her üç kavramda da idarenin tek yanlı işlemi ile belirli bir alanda faaliyet göstermek için bir girişimciyi yetkilendirmesi söz konusudur. Özay (2002) ruhsat usulünden bahsederken izin ve ruhsat kavramlarını eş anlamlı kullanmaktadır. Günday (2003) da ruhsat usulünü idarenin tek yanlı olarak özel kişiye vereceği bir izin olarak tanımlayarak izin ve ruhsat kavramları arasında ayırım yapmamaktadır.

Nitekim, Danıştay 13. Dairesi de bahse konu kavramsal sorunun çözümüne yönelik çok yakın tarihli bir kararında, söz konusu kavramların özünde aynı anlama geldikleri görüşünü doğrulamıştır. Daire 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 8 inci maddesinin (g) bendi ve anılan Kanun'un 40. maddesi hükümlerine uygun olarak 28.03.2002 tarihli ve 24709 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kablolu Yayın Lisans ve İzin Yönetmeliğinin" yayın ve lisans için ayrı ayrı ücret alınmasını öngören hükmünden dolayı yönetmeliğin iptali talebiyle açılan davada şu hususlara yer vererek Yönetmeliğin iptaline karar vermiştir:

"3984 sayılı Yasanın 8/g maddesinde münhasıran "yayın izni ve lisans ücretlerini ilgili Yönetmeliklerle belirlemek" yetkisi Üst Kurula tanınmış olmakla birlikte, 33 maddesinin sondan 3 ve 4. fıkralarında yer alan " 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerindeki ilkelere aykırı yayın yapılması halinde uyarı yapılmayacağı ve yayın kuruluşunun yayınının bir ay durdurulacağı, ihlalin tekrarı halinde yayının süresiz olarak durdurulacağı ve yayın lisans izninin iptal edileceği, yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden kuruluşların yayın lisans izninin iptal edileceği" hükmünden, yayın lisans izninin bir bütün olduğu, lisansın Fransızca kökenli "licence" sözcüğü olduğu bunun da Türkçe karşılığının izin anlamına gelmesi itibariyle, Kanunun bazı maddelerinde yer alan "yayın izni ve lisans" ifadelerinin bu çerçevede bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Bu nedenlerle, yapay bir ayırım yaparak "yayın izni" ve "lisansa" ayrı ayrı ücretler almak, yürütülen tek hizmete karşılık mükerrer ücret alınması sonucunu doğuracaktır. Bunun da idarenin kamu hizmetini yürütürken, hizmetten yararlananlara getirilen adil olmayan bir yükümlülük niteliği taşıması nedeniyle hukuksal dayanağı bulunmamaktadır.¹"

Daire kararının da doğruladığı üzere izin, ruhsat ve lisans kavramları özünde aynı anlama gelmektedir. Fakat, yasakoyucunun bağımsız idari otoritelerin özel kanunlarında farklı ifadeler kullanması nedeniyle anılan kavramlar yönünden bir yeknesaklıktan söz etmek mümkün değildir. Kavram karmaşasının ortadan kaldırılması ve uygulamada birliğin sağlanması amacıyla, bu üç kavram arasından birinin seçilerek bağımsız idari otoritelerin kendi özel kanunlarında o kavramın kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

(1) D 13.D, E.2005/75, K.2006/474, KT. 24/01/2006, www.kazanci.com

2.2. İzin Türlerinin Ayrımı ve Bu Ayrımda Kullanılan Ölçütler

İzin, idare hukuku doktrininde iki farklı alanda iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Buna göre "izin" ilk anlamı ile kolluk faaliyeti olarak izlenen usullerden biridir. Bir kolluk usulü olarak "izin" de belli bir faaliyetin yapılması önceden idareden izin alınması koşuluna bağlı tutularak idarenin bazı faaliyetleri önceden denetleyebilmesi ve gerektiğinde izin vermeyerek engelleyebilmesi sağlanmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2006; Gözler, 2003; Duran, 1982; Tan, 1970; Yayla, 1985; Özyay, 2002; Günday, 2003)². Böylelikle kamu düzeninin korunacağı düşünülmektedir. İkinci olarak ise bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinin özel girişime bırakılması yöntemi olarak kullanılmaktadır (Karahanoğulları, 2004). İki izin türü arasında ayırım yapma amacıyla olsa gerek, doktrinde genellikle kamu hizmeti görülüş usulü olarak kullanımında, "izin" terimi yerine "ruhsat" teriminin kullanımı tercih edilmektedir.

Bu çerçevede, Türk idare hukuku doktrininde "izin" kavramının, "kolluk yetkisinden kaynaklanan izin" ve "kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izin" olmak üzere iki türü olduğu kabul edilmektedir (Karahanoğulları, 2004; Gözler, 2003).

Geleneksel olarak bir kolluk usulü olarak izin, idarenin kamu düzenini koruma yolunda kullandığı araçlardan biridir ve düzenlediği alan da kamu hizmeti alanı değil, özel alandır. İdare bu özel alanın maddi düzenini bazı faaliyetleri izne bağlamak suretiyle sağlamaktadır. Dolayısıyla kolluk yetkisi, özel faaliyetleri kapsayan özel girişim alanı üzerinde kullanılmaktadır. Buna karşın kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izin (ruhsat) kavramı, kamu hizmetinin özel kesim tarafından icra edilebilmesi yolunda bir araç vazifesi görmekte ve bir kamu hizmeti faaliyetinin icrasına yönelik olarak verilmektedir. İşte bu noktada özel alanın düzenini sağlamayı amaç edinen izin ile kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin özel girişime bırakılmasına hizmet eden izni (ruhsat) birbirinden ayırmak zorunluluğu doğmaktadır.

Bu çerçevede izin alınarak sunulması gereken bir faaliyet, hangi durumlarda kolluk yetkisinden kaynaklanan izni veya kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izni almak zorunda kalacaktır? Bu ayırım yapılırken de iki ölçüt kullanılmaktadır.

(2) Örneğin bina inşa etmek için "inşaat ruhsatı", otomobil sürmek için "sürücü belgesi" almak gerekir. (Gözler, 2003)

Birinci ölçüt izne konu alanın bir özel alan mı yoksa bir kamu hizmeti alanı mı olduğudur. Bu noktada izne konu yapılan faaliyet bir özel faaliyet mi yoksa kamu hizmeti faaliyeti mi bunu ayırt etme zorunluluğu doğmaktadır.

Bu konuda benimsenen ikinci ölçüt ise, iznin verilmesi sonrası izin verilen faaliyete yönelik yapılacak denetimin kapsamı yani düzeyidir. Ulusoy (2002)'a göre eğer söz konusu izin (ruhsat), sunulmak istenen faaliyetin hangi esas ve koşullarda ve nasıl yürütülmesi gerektiği gibi içsel (içeriksel) bir denetim içermiyorsa ve sadece kamu düzeninin sağlanmasına yönelik dışsal bir denetim hedefleniyorsa kolluk işlemi olarak izinden söz edilebilecektir. Bir başka deyişle burada izin verilirken, kamu düzeninin sağlanması hedefiyle mi yetinildiği, yoksa bundan daha da ileri / uzağa giden bir yönlendirme, hatta "yerindelik" denetimi mi öngörüldüğüne bakılacaktır.

Bu iki ölçütü, mevcut iki izin türü açısından değerlendirdiğimizde, kolluk yetkisinden kaynaklanan izin, özel alanda gerçekleşecek bir faaliyete yönelik olarak verilmekte ve denetim kamu düzeninin denetimi ile sınırlı kalmaktadır. Kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izin ise, bir kamu hizmeti faaliyetine yönelik olarak verilmekte ve bu kapsamda yapılan denetim ise de, kamu düzenini sağlama hedefinin dışına çıkarak, içeriksel bir denetim halini almaktadır.

Bu noktada içsel bir denetim ile kastedilenin ne olduğunu da açıklamak gerekmektedir. Öncelikle kamu hizmetinin görülüş usulü olarak izin (ruhsat) usulü ile gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu idare olduğundan, idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir denetim ve gözetim yetkisi olduğunun altını çizmek gerekir. Yani yukarıda bir kıstas olarak kullanılan içsel denetim olgusunun temelinde, idarenin ilgili kamu hizmeti verilmesinin asli sorumlusu olması yatmaktadır. Derbil (1952) kamu hizmetlerinin denetimine ilişkin bu farklılığı şu şekilde açıklamıştır; "Özel işletmelere uygulanan denetim, yalnız kanunlara aykırı hareket edilmesini önlemek maksadını güder, kamu hizmetlerine uygulanan denetim ise, yalnız kanunlara genel kurallara aykırı hareketleri önlemek suretiyle kamuya zararlı faaliyetlere meydan vermemeyi değil aynı zamanda ve fazla olarak kamu menfaatini sağlamayı, kamu hizmetinin kamu menfaatlerine en uygun çığırda işlemesini hedef tutar."

Balta (1970/72) ise, "içsel denetim" yerine "yakın gözetim" ifadesini kullanmakta ve özel girişim elindeki bir girişimin kamu hizmeti niteliği taşımasında dolayısıyla yakın gözetime maruz kalmasındaki asıl ölçünün uygulanan müeyyide olduğunu savunmaktadır. Yazara göre yetersizlik gösteren bir taksi servisi³ işlemeyen alıkonur.

(3) *Taksi servisleri kamuya yapılan bir hizmettir. Fakat kamu hizmeti sayılmazlar. Çünkü bir kamu kurumunca yapılan ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle sağlanan hizmetlerden değildirler. Sadece kolluk denetimine tabidirler. (Balta, 1970/72)*

Buna karşılık özel girişimin elindeki kamu hizmeti yetersiz işliyorsa ilgili kamu kurumu onun yeterli işlemlerini sağlamaya yararlı bütün tedbirleri almak, hatta gerektiğinde hizmeti kendi yapmak ödevindedir. Çünkü kamuya yapılan, dolayısıyla kamu ihtiyacını karşılayan bir hizmet söz konusudur (Balta, 1970/72).

3. BDDK'nın 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'na Dayanarak Verdiği İzinlerin Mevcut İzin Türleri İçerisindeki Yeri

3.1. Genel Olarak

5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile BDDK, bankacılık sektöründe faaliyet gösterilebilmesine yönelik olarak, birbirinden farklı çok sayıda izin verme yetkisi ile donatılmıştır. En önemlilerini kuruluş ve faaliyet izninin oluşturduğunu söyleyebileceğimiz bu izinler pay devirlerinden birleşme, bölünme, hisse değişimi ve iradi tasfiye hallerinde verilenlere kadar birbirinden farklı nitelikteki faaliyetleri kapsamaktadır. Bu noktada çalışmanın inceleme konusu da hangi faaliyete yönelik olarak verilirse verilsin, BDDK tarafından verilen iznin hukuk âleminde nasıl sınıflandırılabiliridir. Bunun için de Bankacılık Kanunu kapsamındaki izinler, yukarıda değinilen ve izin türlerinin ayrımında kullanılan ölçütler doğrultusunda değerlendirilecektir.

Hatırlanacağı üzere bu konudaki ilk ölçüt, izne konu faaliyetin bir özel girişim faaliyeti mi yoksa kamu hizmeti faaliyeti mi olduğudur. Bu bağlamda bankacılık sektöründe bulunan faaliyetlerin bir özel girişim faaliyeti mi yoksa kamu hizmeti faaliyeti mi olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Bunun için öncelikle kısaca kamu hizmetine değinmek gerekmektedir. Kamu hizmeti kavramı yalnız idare hukukunun değil bütün kamu hukukunun en önemli olmakla beraber en çetrefil ve bulanık kalmış konularından biridir (Derbil, 1950).

3.2. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı maddi ve organik olmak üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır. "Organik anlamda kamu hizmeti" kavramı bir teşkilatı, bir organizasyonu, bir örgütü ifade ederken⁴, "maddi anlamda kamu hizmeti" kavramı ise, kamu yararına yönelik bir faaliyeti işaret eder⁵. Bu anlamda kamu hizmetine fonksiyonel anlamda kamu hizmeti de denir (Gözler, 2003). Kamu hizmeti kavramı dok-

(4) Anayasamızın 70 inci maddesinde "her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" ifadesindeki "kamu hizmeti" kavramı ile kastedilen, organik anlamda kamu hizmetidir.

(5) Anayasamızın 47 inci maddesindeki "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devleştirilebilir." Cümlesinde yer verilen "kamu hizmeti" kavramı ile maddi yani fonksiyonel anlamda kamu hizmeti kastedilmektedir.

trinde, bu iki değişik anlamın dışında “şekli açıdan kamu hizmeti” adıyla, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine tabi olması őeklindeki belli bir usulü, belli bir hukuki rejimi ifade eder şekilde de tanımlanabilmektedir (Günday, 2003). Bankacılık sektörünün kamu hizmeti niteliğinin bulunup bulunmadığı noktasında incelenecek kamu hizmeti doğal olarak “fonksiyonel anlamda kamu hizmeti” olacaktır. Bu çerçeve de çalışmanın bundan sonraki kısmında “kamu hizmeti” ifadesi ile “fonksiyonel anlamda kamu hizmeti” kastedilecektir.

Kamu hizmeti, siyasi organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütölen faaliyetlerdir (Günday, 2003). Anayasa Mahkemesi ise kamu hizmeti kavramını “en geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzelkiőileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuő bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” şeklinde tanımlamıőtır⁶. Söz konusu tanımlardan yola ıkararak⁷, kamu hizmeti kavramı unsurlarına ayrılabilir.

Kamu hizmeti kavramının ilk unsuru, kamu hizmetinin bir kamu tüzelkiőisi tarafından veya denetimi altındaki⁸ bir özel hukuk kiőisi tarafından yürütölen bir faaliyet olmasıdır (Derbil, 1952; Onar, 1966; Balta, 1970/72). Burada önemli olan nokta kamu tüzelkişilerinin denetimi altında olmayan özel kişiler tarafından yürütölen faaliyetlerin, kamu yararı amacına yönelik olsalar da veya bu faaliyetlere özel hukuku aşan birtakım hükümler uygulansa da kamu hizmeti oluőturmayacaklarıdır⁹.

(6) AYM, 28/06/1995, E.1994/71, K.1995/23, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1995/K1995-23.htm>

(7) Özay (2002) kamu hizmeti kavramını kendine özgü üslubuyla, alışılagelmiő kalıpların dışında şu şekilde tanımlamaktadır; “Toplumda ortak ve genel, yani “kollektif” bir ihtiyaın duyulması, bunun bir kere giderilmekle tükenmeyip “sürekli” taşıması, her gün her saat yenilenmesi ve “tatmin” edilmemesi, yani haz verici bir biçimde doyuma kavuőturulamaması halinde de bireyler arasında huzursuzluğın baőgötereceęinin varsayılması kamu hizmetinin unsurlarıdır. İşte, böyle bir ihtiyaı tatmine yönelik etkinlikler, kim tarafından yapılırsa yapılsın bunlara “kamu hizmeti” denilir.”

(8) Bir faaliyeti yüröten özel hukuk tüzelkişisinin kamu tüzelkişisinin denetimi altında bulunduğunu söyleyebilmek için, bu özel hukuk tüzelkişisinin yürüttüğü faaliyetin aslen kamu tüzelkiőisi tarafından üstlenilmiő olması ve bu özel hukuk tüzelkiőisi kamu tüzelkiőisi adına ve yerine bu faaliyeti yürütmesi gerekir. (Gözler, 2003)

(9) Örneğin Kızılay gibi kamuya yararlı dernekler, kamu yararı amacına yönelik olarak faaliyet bulunurlar ve keza bunlar özel hukuku aşan bir hukuki rejime tabidirler. Ancak bunlar birer özel hukuk tüzelkiőisi oldukları için bunların faaliyetleri bir kamu hizmeti olarak kabul edilemez. (Gözler, 2003)

Kamu hizmetinin diğere bir ayırt edici unsuru ise, kamu hizmetinin kamu yararı amacına yönelik bir faaliyet olmasıdır (Onar, 1966; Balta, 1970/72). Kamu yararı unsuru, yukarıdaki unsur ile birlikte değerlendirildiğinde, kamu denetimi altındaki özel kişiler tarafından yürütölen bir faaliyetin ancak kamu yararı amacına yönelik ise bir kamu hizmeti olabileceğı sonucuna ulaşılacaktır. Diğere taraftan yine aynı şekilde, bir kamu tüzelkişisinin yürüttüğü faaliyet kamu yararına değil de bu tüzelkişinin özel yararına (örneğin gelir elde etmesine) yönelik ise bu faaliyet de kamu hizmeti sayılamayacaktır (Gözler, 2003). Kamu yararı ölçütü kullanılırken, söz konusu hizmet ve kamu yararı arasındaki ilişki de önem taşımaktadır. Buna göre söz konusu hizmetin kamu hizmeti niteliğı kazanması için doğrudan doğruya kamuya yararlı olması gerekir. Zira dolaylı olarak kamuya yararlı olması yeterli değildir (Onar, 1966).

Esasında kamu hizmetinin bir unsuru olarak kabul gören “kamu yararı” kavramı da başlı başına bir belirsizlik vesilesidir. Hangi faaliyetlerin icrasında kamu yararı vardır veya kamu yararı olduğuna kim karar verecektir? Bu konuda Fransa’da, “yılan yakalama” faaliyetinin kamu yararı içerip içermediğı ve dolayısıyla kamu hizmeti olup olamayacağı konusunda Conseil d’Etat önüne gelen ilginç bir dava Fransız Danıştayının kamu hizmeti konusundaki içtihadının önemli kararlarından biri olarak kabul edilmektedir¹⁰. Bu belirsizlik kamu yararı kavramının bu haliyle “bilgi” alanına değil, “değer yargıları” alanına ait olmasından ve değer yargıları alanında ise, “değerlerin bilinmezliğı” ve “görecelilik” ilkelerinin geçerli olmasından kaynaklanmaktadır (Gözler, 2003). Bu bağlamda bir faaliyette kamu yararı bulunup bulunmadığını tespit etmenin objektif ve bilimsel bir yolunun olmaması nedeniyle, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesini gerektirecek derecede kamu yararı içerip içermediğine zamana ve mekâna göre değişen toplumsal ihtiyaçlara ve sosyo-ekonomik yapıya göre siyasi iktidar karar verecektir (Ulusoy, 2002). Siyasi iktidarın bu tercihini yaparken, keyfi ve subjektif kıstaslar yerine, objektif ve bilimsel verilerden hareket etmesi yerinde olacaktır. Zira her kamu hizmeti için dolaylı ya da dolaysız yollarla bir kamusal kaynak tahsisi gerekeceğinden ve ayrıca, her kamu hizmeti özellikle girişim özgürlüğü ve mülkiyet gibi, temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı bir etki doğurtacağından, bu kararın verilmesinde esas alınacak referansların da özenle seçilmesi gereklidir (Ulusoy, 2002). Buradaki siyasi iktidar kavramını da, modern demokratik ölkelerde “yasama organı” olarak algılamak gerekmektedir (Ulusoy, 2002).

Buraya kadar kamu hizmeti kavramından ne anlaşılması gerektiğı açıklanmaya çalışılmış olup, bundan sonra ise, kamu hizmetinin kurulması sürecine değinilecektir.

¹⁰ CE, 6 février 1903, Terrier, GAJA no 12; naklen (Ulusoy, 2002)

Kamu hizmetinin kurulması genel olarak, kamusal örgütün (devletin) bir faaliyetini gerektirir. Yani kamu hizmeti, ancak kamusal örgütün iradesiyle kurulur. Devletin irade açıklaması dışında hukuken kamu hizmeti yoktur. Özel kişilerin kamu hizmeti "kurması" mümkün değildir. Buradaki temel sorun, kamusal örgüt (devlet) içinde, kamu hizmetinin kurulması konusunda irade açıklamaya yetkili birimleri saptamaktır (Karahanoğulları, 2004).

Kamu hizmetlerinin kurulması konusunda genel yetki kuralı çerçevesinde yasakoyucunun yetkili olduğu söylenebilir (Günday, 2003; Karahanoğulları, 2004)¹¹. Zira devletin, bir faaliyeti, özel alanın bazı ilkelerinden bağımsız kılabilmesi için irade açıklaması, kural koyması gerektiğine göre, bunun yasama organının yetkisi dâhilinde olduğu açıktır (Karahanoğulları, 2004). Buna ek olarak faaliyetin türü ve içeriğine göre değişebilmekle beraber, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilip edilmemesi sosyo-ekonomik bir takım etkiler yaratabilecektir. Faaliyet kamu hizmeti olarak kabul edilirse, bu faaliyetin yürütülmesi ve sorumluluğu en azından son tahlilde kamu otoritesi tarafından üstlenileceği için, kamu gelirleri (vergiler) ve harcamaları (bütçe) üzerinde sonuçlar doğurabilecek; kamu hizmeti olarak kabul edilmezse de, örneğin bu faaliyetten yararlanmaya finansal kapasiteleri el vermeyen toplumsal katmanlar üzerinde etki yaratabilecektir (Ulusoy, 2002). Salt bu gerekçeler bile, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilip edilmeyeceği gibi toplumsal yaşamını doğrudan veya dolaylı etkileyecek nitelikteki bir kararı yasama organının alması gerektiğini göstermektedir.

Her ne kadar kamu hizmetinin kurulmasında yasama organının yetkili olduğu konusunda bir uzlaşma olduğu söylenebilse de, bu durumun istisnalarına da rastlanmaktadır. Bahse konu istisnalardan ilki Fransız Anayasa Konseyi'nin özelleştirmeler vesilesiyle 1986 yılında verdiği bir kararında, bazı kamu hizmetlerinin anayasal değerde kurallardan doğduğunu belirtmesi üzerine ortaya çıkan "anayasal kamu hizmetleri"dir (Karahanoğulları, 2004). Buna göre anayasal normlar, bir takım faaliyetlerin kamu hizmeti olarak benimsenmesini zorunlu tutabilir. Bu durumda, yasa koyucunun bu tür faaliyetleri kamu hizmeti olarak belirlemesi anayasal bir zorunluluktur. Eğer yasa koyucu bu türden, yani Anayasaca kamu hizmeti olması zorunlu tutulan bir hizmeti kamu hizmeti olmaktan çıkarırsa, bu yasa Anayasa'ya aykırı olacaktır (Ulusoy, 2002).

⁽¹¹⁾ *Kamu hizmetinin kurulmasının yasama organının yetkisinde olduğunu gösteren anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Her şeyden önce idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasa ile düzenlenir (md. 123). Ayrıca, Anayasa'nın "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devleştirilmesine ilişkin kural (md. 47) da, devleştirilecek özel teşebbüsün yasa ile gösterilmesini gerektirmektedir. Gene Anayasa'ya (md. 123/3) göre "Kamu tüzelkişiliği" ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." Öte yandan, devlet tüzelkişiliğinin hizmet birimleri olan bakanlıkların "kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilat kanunla düzenlenir (md. 113)." (Gözübüyük ve Tan, 2006)*

Bu konudaki istisnalardan bir diğeri ise, "virtüel kamu hizmetleri"dir. Fransız İda-re Hukuku öğretisinde Conseil d'Etat içtihadına dayanarak geliştirilen bu kurama gö-re "özel teşebbüs"ün, halkın günlük, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere gösterdi-ği bazı faaliyetler vardır ki, bunların bir yandan idare ile diğer yandan da yollar, rıh-tımlar, akarsular, atmosfer gibi kamu emlaki ile özel bir ilişkisi bulunması dolayısıyla, uygulamada kamu hizmetine dönüşebilecekleri kabul edilir. İşte bu kategoriye "vir-tüel kamu hizmeti" yahut "kamu hizmeti olma istidadını bünyesinde taşıyan faaliyet-ler" denir¹². Bu kavram, bazı özel faaliyetlerin idare veya yasakoyucu tarafından ka-mu hizmeti sayılmamış olsa bile nitelikleri gereği potansiyel kamu hizmeti olarak de-ğerlendirilebileceği düşüncesine dayanmaktadır (Karahanoğulları, 2004). Gözler (2003)'e göre bu teori fevkalade tehlikeli bir teoridir. Zira, birçok kamu hizmeti ka-mu emlakı üzerinde ifa edilir ve aslında özel teşebbüs faaliyetlerinin birçoğu kişilerin ortak ihtiyaçlarının tatminine yöneliktir. Dolayısıyla bu teoriye göre pratikte neredey-se her özel teşebbüs faaliyeti kamu hizmeti haline dönüştürülebilir ve bu şekilde özel teşebbüs bütünüyle idarenin denetimi altına sokulabilir. Bu tehlikenin sonucu olsa gerek ki anılan teori Fransa'da 1940'lı yıllarda dile getirilmiş ve daha sonra gözden düşmüş ve şiddetle eleştirilmiştir (Gözler, 2003).

Ülkemizde ise, Danıştay'ın özel öğretim kurumlarına¹³ ve minibüs işletme ruhsat-larına ilişkin kararları¹⁴ virtüel kamu hizmetleri anlayışının benimsendiğine örnek ola-rak kabul edilmektedir. Bununla beraber, Anayasa Mahkemesinin virtüel kamu hizmetleri kavramını benimsediğini söylemek güçtür (Tan, 1991).

Kamu hizmetlerinin kurulması konusunda verebileceğimiz son istisna ise ülkemiz açısından uygulama bulmaktadır. Yukarıda da çeşitli kereler ifade edildiği üzere, dok-trinde, bir faaliyette kamu yararı olup olmadığını takdir etme ve dolayısıyla onu kamu

(12) Ali Ülkü Azrak, *İdare Hukuku, (tarihsiz çoğaltma), naklen (Özay, 2002)*

(13) *Türk Hukukunda "virtüel kamu hizmeti" olarak adını koymamakla beraber Danıştay aşağıdaki kararında bu kavramı açıklayan bir gerekçeye dayanmıştır. Bir yerinde "Kamu görevi karakterinde olan...hizmet'ten söz edilen bu kararın gerekçesinde: "Dava ... Özel Yenışehir Koleji Müdürlüğünün ...öğrencilerden alınacak öğretim ücretlerinin artırılması yolunda vaki talebinin reddi üzerine açılmıştır. Bahse konu hizmet tipik bir kamu hizmetidir. Bu hizmetin özel teşebbüs tarafından yürütülmesi bu vasfını değiştirmez. Nitekim Anayasanın ...özel okulların bağlı bulunduğu esasların Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak kanunla düzenleneceğini hükme bağlayan...maddesi de bu hususu teyid etmektedir. Keza... Özel Öğretim Kurumları Kanunu da Anayasamızın sözü edilen maddesi ile öngörülen...(kurumların) tabi olacağı esasları tayin ve tes-bit etmek amacıyla isdar olunmuştur." denilmektedir. Danıştay 12. Dairesi, 23.10.1967, E. 1967/518-K. 1967/1679, Danıştay Kararları Dergisi, 119-122, s. 394-397, naklen (Özay, 2002)*

(14) *Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 30.06.1967, E. 1967/134-K. 1967/708, Danıştay Kararları Dergisi, 115-118, s. 155-162, naklen (Özay, 2002)*

hizmeti haline getirme yetkisinin yasakoyucunun olduğu hususunda bir fikir birliği olduğu söylenebilir. Bu fikir birliğinin bir sonucu olarak, niteliği gereği bir kamu hizmeti bulunabileceği görüşü reddedilmektedir (Ulusoy, 1999; Gözler, 2003; Karahanoğulları, 2004). Buna karşın Anayasa Mahkemesi çoğunluğunu 90'lı yıllarda verdiği bu fikir birliğinin aksi yönündeki kararlarında, bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığını tespit ederken söz konusu faaliyetin niteliğine bakmaktadır¹⁵. Örneğin "Çok önemli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetleri¹⁶", "eğitim ve öğretim hizmetlerine, devletçe öteki kamu hizmetleri arasında önemli bir ağırlık verilmesi zorunluluğu vardır"¹⁷, "Yeminli mali müşavirlerce yapılacak tasdik işlemi kamu hizmeti niteliğinde"¹⁸dir.

Anayasa Mahkemesi, özellikle son dönem kararlarında dava konusu düzenlemeyi de aşarak, kimi faaliyet alanlarını herhangi bir gerekçe göstermeden, kamu hizmeti olarak nitelendirmektedir (Karahanoğulları, 2004). "Anayasa ve Özelleştirme" şeklinde bir başlık açarak özelleştirmenin anayasal dayanağı, hukuki araçları, yöntemleri ve ilkelerine ilişkin ayrıntılı değerlendirmelerde bulunduğu, 3987 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun"a ilişkin kararında, kamu hizmeti sayılan alanları tespit etme yoluna gitmiştir. Karardaki "Telekomünikasyon, elektrik üretim, iletim ve dağıtım gibi stratejik önemi olan kamu hizmetleri... Elektrik, su, telekomünikasyon gibi temel kamu hizmetleri¹⁹" ifadeleri ile Telekomünikasyon sektörünün tamamının ve enerji sektörünün de en azından elektrik piyasası bağlamında kamu hizmeti olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu faaliyetlerin kamu hizmeti olarak nitelenmesi, bu kurumların izin sonrası ellerinde bulundurdukları geniş denetim ve gözetim yetkisi ile birlikte değerlendirildiğinde, telekomünikasyon sektörüne iliş-

(15) *Anayasa Mahkemesi daha önceki kararlarında aksi yönde kararlar vererek kamu hizmetinin mutlak ve değişmez olmadığını, çağın koşullarına göre değişmesi ve gelişmesinin mümkün olduğunu ve "kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde yasama organının herhangi bir alanı yasal statü için alarak bir kamu hizmeti tesis edebileceğini" belirtmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 23.10.1969, E. 1967/41, K. 1969/57, RG. 12/03/1971, sayı:13776 ve Anayasa Mahkemesi, 26.11.1985, E. 1985/2, K. 1985/22, RG. 21/01/1986, sayı:18995, naklen (Ulusoy, 1999)*

(16) *Anayasa Mahkemesi, 19.04.1988 tarih ve E. 987/16-K.988/8 sayılı karar, RG., 23.08.1988, sayı: 19908, s. 40*

(17) *Anayasa Mahkemesi, 12.04.1990 tarih ve E. 990/4-K.990/6 sayılı karar, RG., 17.06.1990, sayı: 20551, s. 12*

(18) *Anayasa Mahkemesi, 19.03.1987 tarih ve E. 986/5-K.987/7 sayılı karar, RG., 12.11.1987, sayı: 19632, s. 43, naklen, (Gözübüyük ve Tan, 2006)*

(19) *AYM., E.1994/49, K.1994/45-2, KT.07/07/1994, [http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/ KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1994/K1994-45.htm](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1994/K1994-45.htm)*

kin Telekomünikasyon Kurumu'nca (TK) verilecek izinler (ruhsat) ile elektrik piyasasına ilişkin EPDK'ca verilecek izinlerin (lisans), bu bağımsız idari otoritelerin yaptıkları denetimlerin içsel bir nitelik taşıdığına da kabulü halinde²⁰ "kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izin (ruhsat)" türüne girdiği söylenebilecektir.

Yüksek mahkeme, niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetleri, toplumsal yaşamın zorunlu ihtiyaçlarını karşılayan düzenli ve sürekli faaliyetler olarak tanımlamaktadır. Böylece, bir faaliyetin kamu hizmeti olmasının kriterini düzenlilik, süreklilik ve toplumsal yaşamın zorunlu bir ihtiyacının karşılanması olarak belirlemektedir. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin nitelikleri gereği Anayasaca zorunlu tutulan kamu hizmeti faaliyetlerinin nasıl saptanacağına dair ortaya koyduğu tek kriter, bunların "önemli" kamu hizmeti olmasıdır (Ulusoy, 1999).

Anayasa Mahkemesinin yukarıda kısaca yer verilen ve kamu hizmetinin belirlenmesinde niteliğe öncelik tanıyan yorumu doktrinde çok ciddi eleştirilere konu olmuştur²¹. Diğer taraftan, bir faaliyet alanının Anayasa Mahkemesince kamu hizmeti olarak nitelenmesinin, ancak kararın gerekçelendirilmesinde bir mantıklı aşama olduğu, faaliyetlerin hukuki rejimi üzerine, kural olarak, doğrudan etki yapmadığı da savunulmaktadır (Karahanoğulları, 2004).

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi değişik zamanlarda verdiği kararlarıyla yeknesak bir içtihat oluşturmamış ise de, buraya kadarki açıklamalardan, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için yasakoyucunun iradesine bakmak gerektiği söylenebilir. Buna göre kanunda bir faaliyetin kamu hizmeti olduğu belirtilmiş ise sorun yoktur. Ancak kanunda böyle bir açıklık yoksa bir takım ölçütlere başvurmak suretiyle yasakoyucunun iradesini belirlemek gerekecektir. Bu ölçütlerin belli başlıları ise, söz konusu faaliyetin yürütülmesi için kamulaştırma, ceza kesme veya tekel kurma gibi kamusal yetki ve usullerin yanı sıra, bu faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak yapılacak sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartların bulunmasıdır. Bu ölçütlerden bir veya birkaçının bir arada bulunması, söz konusu faaliyetin özel kesim faaliyetlerinden farklı bir faaliyet olarak görülmesine ve kamu hizmeti olarak kabul edilmesi-

(20) Telekomünikasyon hizmetlerine yönelik yapılan denetimin içsel bir nitelik taşıdığı hususunda ayrıntılı bilgi için bkz. (Ulusoy, 2002)

(21) Anayasa Mahkemesinin "bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken niteliğine bakmak gerekir" görüşü tamamiyle yanlıştır. Anayasa Mahkemesi bu görüşü gerek Türk, gerekse Fransız idare hukuku doktrinindeki şimdiye kadar rastlanmamış, tamamiyle yanlış bir görüştür. Anayasa Mahkemesinin yaptığı bu yanlışlık bilinçli bir yanlışlıktır (Gözler, 2003); Yüce Mahkemenin, önüne gelen yasa hükümlerinin somut bir Anayasa maddesine aykırı olup olmadığını incelemekle yetinip, hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olarak görülebileceğine dair temel tercihi siyasi otoriteyi temsil eden yasama organına bırakması hem modern demokrasi anlayışına, hem de modern idare hukuku ilkelerine daha uygun olurdu (Ulusoy, 2002)

ne yeterli olacaktır (Günday, 2003). Fakat eğer bu konuda net bir sonuca varılamıyorsa ve yasal düzenlemede, o faaliyet için kamu hizmetine uygulanan hukuksal rejimin öngörülmesi olduğu yönünde açık dayanaklar bulunamıyorsa, yani kuşku halinde, o faaliyetin kamu hizmeti olmadığı sonucuna varılmalıdır. Zira unutulmamalıdır ki, kamu hizmeti olarak kabul edilen her faaliyet, temel hak ve özgürlükleri (Ör. girişim özgürlüğü), sınırlayıcı etki doğurduğu gibi kamu harcamalarını ve dolaylı veya doğrudan vergileri artıracığı için sosyo-ekonomik sonuçları da olabilecektir. Bu derece ağır sonuçlar doğurabilecek bir tercihin ise siyasi sorumluluk taşıyan bir organ tarafından üstlenildiğine dair açık ve somut kanıtlar aranmalıdır (Ulusoy, 2002).

Buraya kadar, aşağıda bankacılık faaliyetlerinin niteliğine ilişkin yapılacak açıklamaları daha da anlaşılabilir kılmak için kısaca kamu hizmeti üzerinde duruldu. İşte bu noktada çalışma açısından hareket noktası olan şu soruya cevap verilmeye çalışılacaktır; bankacılık faaliyetleri bir kamu hizmeti midir?

3.3. Bankacılık Faaliyetlerinin Hukuki Niteliği

Konuya ilişkin açıklamalara geçmeden önce, tereddüde yol açması muhtemel bir hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Buna göre, bankacılık faaliyetleri ile kastedilen nedir? Bankacılık faaliyetleri ile kastedilen, bankacılık sektörünün aktörü durumundaki şirketlerin faaliyetleridir. Yani, BDDK'nın sektöre ilişkin yürüttüğü faaliyetler, bankacılık faaliyetleri kapsamında değerlendirilmemektedir. Zira BDDK bir bağımsız idari otorite olmasının sonucu olarak devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe sahiptir. Bu tüzelkişiliğin bir sonucu olarak bir takım kamusal yetki ve ayrıcalıklarla donatılmıştır. Bu yetki ve ayrıcalıkların niteliği, Kurumun faaliyetlerinin bir kamu hizmeti olduğunu kanıtlamaktadır. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da, BDDK ile benzer statüdeki Sermaye Piyasası Kuruluna ilişkin verdiği yakın tarihli bir kararında "Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan, kamu hizmeti yapan, menkul kıymetler borsaları için gözetim ve denetim organı olan Sermaye Piyasası Kurulunun bu hizmeti yürütmek için tesis ettiği işlemler idari niteliktedir²²." diyerek bu görüşü doğrulamıştır. Sonuç olarak BDDK'nın kamu hizmetinde bulunması ile düzenlediği alanın bir kamu hizmeti alanı olması hususunu birbirinden ayırmak gerekmektedir. İzne ilişkin yapılacak ayırım da bu çalışma açısından önemli olan, düzenlenen alanın özel alan mı kamu hizmeti alanı mı olduğudur.

Bu çerçevede, bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti olup olmadığı hususu, yukarıda kamu hizmeti başlığı altında değinilen ölçütler kullanılarak tespit edilmelidir.

(22) DİDDK., E.1998/355, K.1998/277, KT. 26.06.1998, (DD 1999, S. 98, 1999, s. 68).

Bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti olup olmadığına ilişkin bir incelemede, yukarıda da çeşitli kereler vurgulandığı üzere, öncelikle yasakoyucunun iradesine bakmak gerekir. Yasakoyucunun konuya ilişkin iradesinin tespitinde yol gösterecek kanun, 5411 sayılı Bankacılık Kanunudur. Anılan Kanunda, bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğuna dair herhangi bir hüküm veya ifadeye yer verilmemiştir. Diğer taraftan, bu konuda kullanılan diğer bir ölçüt olan, yasal düzenlemedeki hükümlerde o faaliyet için nasıl bir hukuksal rejim öngörülmüş olduğu açısından da konu incelendiğinde, Bankacılık Kanununda, bankacılık faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik kamusal yetki ve usullere de yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Bu konuda kullanılan bir diğer ölçüt de yukarıda ayrıntılı bir şekilde değinme fırsatı bulunan, Anayasa Mahkemesinin niteliği gereği bazı faaliyetleri kamu hizmeti olarak nitelemesidir. Yüksek mahkemenin şimdiye kadar verdiği kararlar içerisinde, bankacılık faaliyetlerini doğrudan niteliği gereği kamu hizmeti olarak gördüğü yönünde bir kararı bulunmamaktadır. Yani bu kriter yönünden de bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı söylenememektedir.

Bu bağlamda, yasakoyucunun iradesi, kamusal yetki ve usullerin öngörülmemesi ve Anayasa Mahkemesinin bu yönde bir kararının bulunmaması halleri hep birlikte değerlendirildiğinde, bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak görülemeyeceği, dolayısıyla bir özel alan faaliyeti olduğu anlaşılabacaktır.

İdare hukuku doktrininde asıl tartışmaya sebep olan husus, birer kamu iktisadi teşebbüsü olan kamu bankalarının faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığıdır. Söz konusu tartışmalar kamu kurumu niteliğini haiz Ziraat Bankası vb. kurumların bankacılık faaliyetlerinde-kamu hizmetinin yukarıda yer verilen olmazsa olmazlarından olan-“kamu yararı”nın bulunup bulunmadığı noktasında yoğunlaşmaktadır.

Onar (1966)’a göre, bu kurumlar her ne kadar bireylerle olan ilişkilerinde özel hukuka tâbi olsalar da, maksat ve gayeleri kamu yararadır. Hatta çalışmalarında umumi-lik karakteri tamamen görünmese bile ya dolayısıyla kolektif bir ihtiyacı karşıladıkları veya toplumun kalkınmasına yaramak suretiyle, Devletin sosyal fonksiyonlarının ifa vasıtası oldukları için bunların faaliyetleri de kamu hizmeti sayılmaktadır.

Karşıt görüşteki Balta (1970/72) ise, Ziraat Bankasının çiftçiye kredi sağlama faaliyetini istisna tutarak, yukarıdaki görüşe şu şekilde karşı çıkmaktadır; iktisadi kamu işletmelerinin bankacılık gibi serbest rekabet alanındaki faaliyetleri kamu hizmeti sayılmaz. Bu itibarla Ziraat Bankasının çiftçi kredisi dışındaki bankacılık faaliyetleri kamu hizmeti niteliği taşımazlar. Yazar’a göre, bu gibi iktisadi kamu işletmeleri ülkemi-

zin ekonomik ilerlemesine yaradıkları cihetle onları bu bakımdan kamuya yapılan hizmetlerden saymak düşünülebilir. Ancak bu durum anılan işletmelerin konularına ilişkin bir nitelik değildir. Onların faaliyetlerini ve gelişmelerinin sadece dolaylı bir sonucudur. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için onun doğrudan kamuya yönelik ve yararlı olması gerektiğinden ötürü, bu dolaylı sonuç bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması için yeterli değildir.

Gözler (2003)'e göre ise, kamu tüzelkişilerinin kamu yararı için değil, kâr elde etme amacıyla yürüttüğü, sınaî ve ticari faaliyetler de kamu hizmeti oluşturmaz. Buna göre, bir kamu tüzelkişisinin (bir KİT'in) yürüttüğü bankacılık faaliyeti, kamu yararı değil, özel yarar (kâr elde etme) amacına yönelik olduğu için bir kamu hizmeti olarak kabul edilemez. Fransa'da da aynı şekilde "sınaî ve ticari kamu kurumları", kamu hizmeti niteliğinde bir faaliyeti yürütmemektedirler (Gözler, 2003).

Esasında uygulamada "kamu bankaları" olarak adlandırılan bu bankaların yürüttükleri hizmetlerin kamu hizmeti olup olmadığı noktasındaki tartışmaların yakın zamanda pratik bir faydasının kalmayacağı da söylenebilir. Zira, söz konusu bankaların yakın bir zamanda özelleştirilmeleri planlanmaktadır²³.

Öte yandan, Avrupa Birliği düzenlemelerinin etkisiyle oluşan yeni hukuksal durumda, organik anlamda kamu hizmetinden, fonksiyonel anlamda kamu hizmetine bir dönüşüm yaşanmaktadır. Yani kamu hizmetinin idarece bizzat yürütülmesi mutlaka gerekli görülmemekte, hizmeti yürüten (özel) kişi ile idare arasında doğrudan veya dolaylı bir ilişki yeterli kabul edilmektedir (Ulusoy, 2002). Ulusoy (2002) yaşanan dönüşümün

⁽²³⁾ 15.11.2000 tarihli ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun 2 nci maddesindeki, "yeniden yapılandırma işlemlerinin tamamlanmasını müteakiben bankaların hisse satış işlemleri 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri çerçevesinde sonuçlandırılır. Yeniden yapılandırma ve hisse satış işlemleri bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren "beş yıl" içinde tamamlanır. Bakanlar Kurulu bu süreyi bir defaya mahsus olmak üzere yarısı kadar uzatabilir." ibaresindeki, "beş yıl" ibaresi 10.01.2007 tarihli ve 5572 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. maddesi ile "on yıl" olarak değiştirilmiştir. Bu hususa ilişkin olarak, 7. gözden geçirmeye ilişkin 28.04.2008 tarihli niyet mektubunda ise; "2007 yılı Mayıs ayında gerçekleşen, Halk Bankası'nın %25'inin halka arzı son derece başarılı olmuştur. Halk Bankası'nın %24'lük kısmının daha önümüzdeki dönemde, piyasa şartlarına bağlı olarak, ikincil hisse arzına sunulması için hazırlıklar yapılmaktadır. Bu aşamadan sonra ise, çoğunluk hisselerinin blok satışı yapılabilecektir. Halk Bankası'nın tamamen özelleştirilmesi sonrası, Ziraat Bankası için de bir özelleştirme stratejisi hazırlanması yönündeki kararlılığımız devam etmektedir." ifadelerine yer verilmiştir. http://www.hazine.gov.tr/Standby/LOITURKCE_09052008.pdf;

etkilerini bankacılık faaliyetleri ile şu şekilde ilişkilendirmiştir; "Organik unsurdaki bu önemli dönüşüm hatta belki de "yok oluş" bu derece "radikal" olmasa da, kendini maddi unsurda da göstermiştir. Buna göre idarenin tüm faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak belirlenmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmış, idarenin bankacılık gibi ticari alandaki bir kısım faaliyetleri kamu hizmeti olarak kabul edilmemiştir".

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde, konu genel olarak bankacılık faaliyetleri açısından değerlendirildiğinde, bankacılık faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşımadığı hususunda tereddüt oluşmaması gerektiği düşünülmektedir. Doktrinde özel olarak tartışılan kamu bankalarının faaliyetlerinin ise, bu faaliyetlerin temelde kamu yararı değil özel yararı amaçlaması ve hâlihazırda organik anlamda kamu hizmetinden, fonksiyonel anlamda kamu hizmetine doğru bir dönüşüm yaşanması nedenleriyle kamu hizmeti olarak nitelenemeyeceğini söylemek mümkündür. Bu doğrultuda izin türleri açısından kabul edilen ölçütlerden söz konusu faaliyet alanının, özel alan mı, kamu hizmeti alanı mı olduğu noktasında, bankacılık alanının bir özel alan olduğu söylenebilecektir.

Anayasa Mahkemesi 25/06/2002 tarihli ve E. 2002/31, K. 2002/58 sayılı "4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 6. ve 7. maddelerinde değişiklik yapılması hakkında" verdiği kararında²⁴ da bu görüşü doğrulamıştır.

Söz konusu kararda "...T.C. Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası, 4603 sayılı Kanun ile kamu iktisadi teşebbüsü kurallarına tabi iktisadi devlet teşekkülü statüsünden çıkarılarak özel hukuk kurallarına bağlı anonim şirket konumuna geçirilmişlerdir. Başka bir anlatımla belirtilen bankaların yürüttüğü hizmetler yasa ile kamu hizmeti olmaktan çıkarılmıştır..." denerek, anılan iki kamu bankasının yürüttüğü faaliyetlerin niteliğine ilişkin bir tespitte bulunulmuştur. Bu karardan Yüksek Mahkemenin konuya ilişkin bakışına yönelik iki sonuç çıkarılabileceği düşünülmektedir.

Bunlardan birincisi anılan iki kamu bankasının yürüttükleri faaliyetlerin, iktisadi devlet teşekkülü statüsünden çıkarılıp özel hukuk kurallarına bağlı anonim şirket konumuna geçirilmesinin yürüttükleri faaliyetlerin kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasına sonuç vermesidir ki, Yüksek Mahkeme bu kabulü ile bir faaliyetin kamu hizmeti mi özel faaliyet mi olduğu noktasına ilişkin bir ölçüt ortaya koymaktadır.

⁽²⁴⁾ AYM., E.2002/31, K.2002/58, KT.25/06/2002, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2007/K2002-58.htm>

Anılan karardan, Yüksek Mahkemenin konuya bakışına yönelik çıkarılabilecek ikinci sonuç ise, yukarıda değinilen ölçütün genel olarak bankacılık faaliyetleri açısından değerlendirilmesi sonucunda, Türkiye’de kurulu bankaların yürüttükleri bankacılık faaliyetlerini kamu hizmeti olarak nitelemenin mümkün olamayacağıdır. Zira 5411 sayılı Bankacılık Kanununun “Kuruluş Şartları” başlıklı 7 nci maddesinde, Türkiye’de kurulacak bankaların “anonim şirket” şeklinde kurulması zorunlu tutulmuştur. Bunun sonucunda, Anayasa Mahkemesinin de bankacılık faaliyetlerini, kamu bankalarının da yürüttükleri faaliyetleri kapsar şekilde kamu hizmeti olarak görmediği söylenebilecektir.

Çalışmanın bu aşamasında ise, izin türlerinin ayrımında kullanılan ikinci ölçüt olan, söz konusu faaliyete uygulanan denetimin içsel mi, dışsal mı olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır.

3.4. Bankacılık Faaliyetlerine Yönelik Yapılan Denetimin Niteliği

Bankacılık faaliyetlerinin, BDDK (Kurum) denetimine tâbi tutulacağı 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “Denetim” başlıklı 65 nci maddesinde;

“Bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar ve bunların faaliyetleri Kurumun denetim ve gözetimine tabîdir” şeklinde hükme bağlanmıştır.

Denetim, murakabe, kontrol anlamında kullanılmaktadır. Bir işlemin, belgenin, hesapların, işin doğru ve geçerli, işlerin gidişinin doğru yönde olup olmadığını inceleyerek tespit etmek demektir. Denetim, hiyerarşik olsun veya olmasın, meşru olsun veya olmasın bir otorite tarafından görevlendirilen kişiler vasıtasıyla uzak veya yakından, çeşitli araç ve teknikler kullanarak yapılır. Gözetim ise göz sözcüğünden kaynaklanır. Eski dildeki nezaret sözcüğünün karşılığıdır. Gözetimle yapılan kontrol “murakabe” anlamını kapsamaz. Bu maddede denetim sözcüğü ile anlatılmak istenen denetlenen objenin bulunduğu yerde, onun mekânında yapılan kontroldür. Gözetim sözcüğü ile anlatılmak istenen de iletişim araçları ve posta yoluyla istenen bilgi, rapor ve cetveller üzerinden denetleyen kurumda yapılan kontroldür (Taşdelen, 2008).

BDDK’nın yapacağı denetim ve gözetimin kapsadığı unsurlar ve şekli ise 5411 sayılı Bankacılık Kanununun “Yerinde denetim ve gözetim²⁵” başlıklı 95 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bahse konu maddenin 1 inci fıkrasında, Kurumun yerinde denetim ve gözetim yetkisinin kapsadığı hususlara geniş bir şekilde yer verilmiştir. Buna göre; Kurumun yapacağı yerinde denetim ve gözetim, 5411 sayılı Bankacılık Kanu-

nu hükümleri ile bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının ve bu kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimi ve bu Kanun kapsamındaki kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemleri ile varlıkları, alacakları, öz kaynakları, borçları, kar ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin ve mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin gözetimi, tahlili ve ölçümü hususlarını kapsamaktadır.

(25) 22/07/2006 tarihli ve 26236 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Tarafından Yapılacak Denetime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Denetim türleri" başlıklı 14 üncü maddesinde, Kurum denetim sisteminin yerinde denetim ve gözetim şeklinde birbirini tamamlayan ve destekleyen iki temel faaliyetten oluştuğu ifade edilerek yerinde denetim ve gözetim kapsamına giren faaliyetler şu şekilde sayılmıştır;

a) Yerinde denetim;

- 1) Bankaların varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin, mali bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların analizi,
- 2) Risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerinin yeterliliğinin ve etkinliğinin incelenmesi,
- 3) Risk değerlendirmesinin yapılması ve risk profilinin belirlenmesi,
- 4) Mali tablo ve kayıtların muhasebe ilke ve standartlarına uygunluğunun denetlenmesi,
- 5) Faaliyetlerin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümleri ile bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlere uygunluğunun denetlenmesi,
- 6) Bilgi sistemlerinin yeterliliğinin ve güvenilirliğinin analizi,
- 7) Özellik arz eden faaliyetlere ilişkin konuların incelenmesi,
- 8) Finansal holding kuruluşu ve/veya banka bağlı ortaklık ve birlikte kontrol edilen ortaklıklarının konsolide denetimi,
- 9) Kurumsal yönetim kalitesinin değerlendirilmesi,
- 10) Kuruluşlara hizmet sağlayan gerçek ve tüzel kişilerin verdikleri hizmet ile sınırlı olmak üzere, faaliyetlerinin denetlenmesi
ve diğer yerinde denetim faaliyetlerinden oluşur.

b) Gözetim;

- 1) Stres testleri ve senaryo analizleri,
- 2) Mali yapı ve performanstaki değişim sürecinin periyodik raporlamalar vasıtası ile izlenmesi ve değerlendirilmesi,
- 3) Bir önceki yerinde denetim sonuçları ve güncel veriler kullanılarak, derecelendirme notlarının gelişiminin takibi,
- 4) Erken uyarı sistemleri aracılığıyla mali yapı ve performanstaki değişimin zamanında algılanmasının sağlanması,
- 5) Sektör ve kuruluş bazında finansal gelişmelerin takip ve tahlili,
- 6) Kuruluş raporlamaları üzerinden tespit edilen mevzuata aykırılıkların ve raporlama hatalarının grup başkanlarına iletilmesi,
- 7) Mevzuata uygunluk analizi ve diğer gözetim faaliyetlerinden oluşur.

Anılan maddenin 3 üncü fıkrasında ise, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tâbi kuruluşlar tarafından, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde konsolide ve konsolide olmayan bazda istenilen her türlü bilgi, belge, cetvel, rapor ve finansal tabloların, hesap ve kayıt düzenleriyle uyumlu olarak, zamanında ve doğru şekilde Kuruma tevdi edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Yine aynı maddenin 8 inci fıkrasında, Kurumun bankalardan, bunların bağlı ortaklıkları, nitelikli paya sahip olduğu ortaklıkları, birlikte kontrol ettiği ortaklıkları, şubeleri ile temsilcilikleri, destek hizmeti kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden bu kanunun hükümleri ile ilgili görecekları bütün bilgileri istemeye, bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini incelemeye yetkili olduğu, bilgi istenenlerin de istenilen bilgileri vermekle, defter, kayıt ve belgeleri incelemeye hazır bulundurmakla yükümlü tutulduğu düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, Kurumun denetime tâbi tuttuğu unsurların çokluğu ile bilgi ve belge talebine konu materyallerin genişliği ve denetlenen kuruluşlara getirilen yükümlülükler birlikte değerlendirildiğinde, BDDK'nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tâbi kuruluşlara yönelik denetiminin kolluk denetimi sınırlarını aşan, Özyay (2002)'in ifadesi ile "faaliyetin her noktasını ve anını etkileyen içten, yani "intrinsèque" bir denetim" olduğunda tereddüt etmemek gerekir.

4. Sonuç

Tüm bu anlatılanlar birlikte değerlendirildiğinde, BDDK'nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde verdiği izinler, mevcut izin türleri için kullanılan birinci ölçüt bakımından, izin konusu faaliyetlerin özel faaliyet ve bahse konu alanın da özel alan olmasından dolayı "kolluk yetkisinden kaynaklanan izin" karakteri taşıırken, ayırımda kullandığımız ikinci ölçüt bakımından ise, yapılan denetimin dışsal değil içsel bir nitelik taşıması nedeniyle "kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesinde kullanılan izin (ruhsat)" karakteri taşımaktadır. Bir başka anlatımla, BDDK tarafından verilen izinler, taşıdıkları özellikler dikkate alındığında iki izin türünün de kapsamına girebilmekte; adeta bu iki türün bir birleşimi halini almaktadır. Bu durum hiç kuşkusuz, bu izinlerin hukuki niteliği açısından bir belirsizlik yaratmaktadır. Söz konusu belirsizliği ortadan kaldırmak amacıyla, BDDK'nın Bankacılık Kanunu çerçevesinde verdiği izinlerin, Türk idare hukuku doktrininde üçüncü bir izin türü olduğunu ve bu izin türünün de "Özel faaliyetin içsel denetimine imkân veren izin" olarak adlandırılabileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan yukarıda BDDK'nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde

verdiği izinlerin hukuki niteliğine ilişkin yapılan tespitin, Rekabet Kurumu'nun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Sermaye Piyasası Kurulu'nun ise 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde verdiği izinler ile EPDK'nın 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Kanunu çerçevesinde verdiği lisansların hukuki niteliği için de geçerli olabileceği söylenebilir.

Son olarak, çalışma konusu bu yeni izin türünün, uzun vadede bağımsız idari otoritelerin niteliği üzerinde ne gibi etkiler yaratabileceğine de kısaca değinmek gerekmektedir.

Türk idare hukuku doktrininde, kimi zaman ekonomik kolluk²⁶, kimi zamansa özel kolluk olarak nitelenseler de, bağımsız idari otoritelerin özünde birer "kolluk" oldukları görüşü hâkimdir. Azrak (2001)'a göre "devlet yönetiminde bu kuruluşlar eliyle ekonomik yaşamda düzenleyici, yasaklayıcı ya da izin verici, denetleyici ve gerektiğinde uygulanacak yaptırımlarla düzene uymaya zorlayıcı nitelik taşıdıklarından, bir çeşit ekonomi kolluğu görevleri olarak ortaya çıkmaktadır." Tan (2000)'a göre de "bağımsız idari otoritelerin işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine baktığımız zaman bunlar belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlardır. Bunların kullandığı yetkiler ve yaptığı işler daha çok, bizim idari hukukunda genellikle hukukî rejim bakımından yaptığımız ayırım sonucu "kolluk yetkisi" kullanılmaktadırlar, idari kolluk ve onun içerisinde de özellikle özel kolluk yetkilerini kullanan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bir kere bu açıdan bunları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zor görünmektedir". Günday (2001)'a göre de aynı şekilde "Bu kuruluşlar, temel işlevlerini yerine getirerek, bireylerin ve topluluklarının hak ve özgürlüklerini koruduklarından, bunların haiz oldukları yetkiler de özel kolluk yetkileri niteliğindedir."

Bu çerçevede, çalışma konusu bu yeni izin türü, doktrinde genel kabul gören "kolluk" niteliği ile birlikte değerlendirildiğinde, otoritesi oldukları sektöre yönelik verdikleri izinlerin bu yeni türün kapsamına girdiği yukarıda savunulan bağımsız idari otoritelerin "kolluk" niteliklerinin ileride sorgulanabileceği düşünülmektedir.

(26) Belirli bir ekonomik kamu düzeninin kurulup korunmasını amaçlayan kolluk türü ekonomik kolluk olarak nitelenmektedir. (Tan, 1984)

Kaynakça

1. Azrak, Ü. (2001). Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar. Rekabet Kurumu Bağımsız İdari Otoriteler Panelinde sunulan tebliğ. Ankara, s. 19-27
2. Balta, T. B.. (1970/72). *İdare Hukuku I Genel Konular*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:326.
3. Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir?. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl:1950, C. 7, S. 3-4, s. 28-36
4. Derbil, S.. (1952). *İdare Hukuku, Cilt II (İdari Faaliyet)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
5. Duran, L.. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:648.
6. Gözler, K.. (2003). *İdare Hukuku, Cilt I ve Cilt II*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
7. Gözübüyük, Ş. ve Tan, T.. (2006). *İdare Hukuku, C.I Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitabevi.
8. Günday M. (2001). Bağımsız İdari Otoriteler Paneli. Rekabet Kurumu. Ankara
9. Günday, M.. (2003). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
10. Karahanoğulları, O.. (2004). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
11. Onar, S. S.. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları. C. I*. İstanbul: Hak Kitabevi.
12. Özay, İ.. (2002). *Günişğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
13. Tan, T.. (1970). *İdari İşlemin Geri Alınması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:298.
14. Tan, T.. (1984). *Ekonomik Kamu Hukuku*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Ame İdaresi Enstitüsü Yayınları No:210.
15. Tan, T.. (1991). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı. Anayasa Yargısı Dergisi, Yıl:1991, Cilt:8, s. 233-252
16. Tan, T.. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları. Ankara, s. 3-32

17. Taşdelen, S.. (2006). *Bankacılık Kanunu Şerhi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
18. Ulusoy, A.. (1999). Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl:1999, C. 48, S. 1-4, s. 165-176
19. Ulusoy, A.. (2002). *Telekomünikasyon Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
20. Yayla, Y.. (1985). *İdare Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi.