

**KAMU TÜZEL KİŞİSİ KURMA İHTİYACINI
SORGULAMAK: SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK
DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU ÜZERİNDEN
BİR DEĞERLENDİRME**

(Araştırma Makalesi)

DOI: <https://doi.org/10.33717/deuhfd.998051>

Doç. Dr. Mutlu KAĞITCIOĞLU*

Öz

Sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe idarenin denetim ve gözetim faaliyeti, merkezden yönetim tarafından yürütülmüştür. Söz konusu faaliyet, 17 Ekim 2019 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan bir kamu tüzel kişisine aktarılmıştır. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu ismiyle kurulan bu kamu tüzel kişisi, idari teşkilatımızda düzenleyici ve denetleyici kurum olarak kurgulanmıştır. Bu makalede, sigortacılık ve özel emeklilik sektöründeki ekonomik kolluk faaliyeti için bir kamu tüzel kişisinin kurulma nedenleri sorgulanmıştır. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kapatılan idareler ile yeni kurulan idare arasındaki farklılıklar, özellikle kamu tüzel kişiliği oluşturmanın sonuçları çerçevesinde incelenmiştir. İnceleme sonucunda, sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe idarenin denetim ve gözetim faaliyeti için bir kamu tüzel kişiliği oluşturulması tercihinin isabetli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Kamu tüzel kişiliği, Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Sigorta Denetleme Kurulu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu, İdari ve mali özerklik.

* Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, Tekirdağ (mutlukagitcioglu@gmail.com), ORCID: 0000-0001-8032-0976 (Geliş Tarihi: 21.01.2021-Kabul Tarihi: 05.07.2021)

**QUESTIONING THE NEED TO ESTABLISH PUBLIC LEGAL
ENTITY: AN EVALUATION BY THE INSURANCE AND PRIVATE
PENSION REGULATION AND SUPERVISION AGENCY**

(Research Article)

Abstract

In the insurance and private pension sector, the regulation and supervision activity of the administration has been carried out by central government. This activity was transferred to a public legal entity established by the Presidential decree of 19 October 2019. This public legal entity established under the name of Insurance and Private Pension Regulation and Supervision Agency was set up as a regulatory and supervisory agency in our administrative organization. In this article, the reasons for the establishment of a public legal entity for the economic police activity in the insurance and private pension sector were questioned. In the study, the differences between the administrations closed by the Presidential decree and the newly established administration were examined, especially within the framework of the results of establishing a public legal entity. As a result of the examination, it was concluded that the preference of establishing a public legal entity for the regulation and supervision activity of the administration in the insurance and private pension sector is not accurate.

Keywords

Public legal entity, General Directorate of Insurance, Insurance Supervisory Board, Insurance and Private Pension Regulation and Supervision Agency, Administrative and financial autonomy.

GİRİŞ

Dünyada ve ülkemizde liberal ekonomi politikalarıyla birlikte, 1980’li yıllardan başlayan bir “bağımsız idari otorite” dalgası hâkim olmuştur. Her ülkenin farklı biçimlerle ve *independent regulatory agencies, les autorités administratives indépendantes, quangos, non-departmental public bodies* gibi farklı isimlerle hayata geçirdikleri bu yeni oluşumlar, beraberinde birçok hukuki meseleyi de gündeme taşımıştır. Ülkemizde bu dalganın etkisi altında oluşturulan örgütlenme modellerinin son halkasına Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (Bundan sonra “SÖEDDK” veya “Kurum” kısaltmasıyla ifade edilecektir.) katılmıştır. Çalışmamızda, sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe kurulan bu Kurumun yapısal ve işlevsel özellikleri idare hukuku açısından değerlendirilmiştir. Özellikle 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, kamu tüzel kişiliği ile düzenleyici ve denetleyici kurum olma ayrıcalıkları irdelenerek, SÖEDDK’nın hukuki varlığına ilişkin meseleler ele alınmıştır.

I. TÜRKİYE’DE SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK SEKTÖRÜNÜN İDARECE DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ FAALİYETİ

A. Türkiye’de Sigortacılık ve Özel Emeklilik Sektörünün İdarece Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde Amaçlar

Devletin, düzenleme, denetleme ve gereğinde yönlendirme şeklindeki ekonomiye müdahale yöntemlerinin başında idarenin ekonomik kolluk faaliyeti gelmektedir. İdarenin ekonomik hayatı düzenlemesi ve denetlemesi, günümüzde idare hukukunun gelişen önemli bir kolunu oluşturan ve devletin ekonomik hayata müdahalesini yansıtan vazgeçilmez bir faaliyet alanı haline gelmiştir. Küreselleşme, neo-liberalizm, bilimsel ve teknik gelişmeler sonucunda gelişen ekonomik ilişkiler ve “*network-devlet*” haline gelen devlette, değişen kamu hizmeti ve kolluk hizmeti anlayışı idarenin ekonomik hayat içindeki görev ve yetkilerini artırmıştır. Ekonomi ve idare hukuku ilişkisi, 20. yüzyıldan itibaren pozitif hukuk metinlerinde ayrıntılı kurullarla kaynaşmaya devam etmektedir. Özel bir kolluk türü olarak, anayasal ekonomik kamu düzeninin sağlanması veya bozulan bu düzenin geri getirilmesi amacıyla idare tarafından yürütülen, özel girişim özgürlüğü başta olmak üzere hak ve özgürlüklere ve ekonomik yaşama müdahale sonucunu doğuran,

düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin bütünü olarak tanımlayabileceğimiz¹ ekonomik kolluk, ciddi fon büyüklüğüne sahip para piyasaları açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'nin finansal sisteminde bankacılık sektörünün en büyük paya sahip olduğu belirtilmelidir. Öte yandan 19. yüzyılın sonlarından itibaren gelişim gösteren sigortacılık sektörü de sosyal ve ekonomik işlemlere sahip olan ve günümüzde önemli fon büyüklüğüne sahip bir alandır. Bankacılık sektörünün ardından gelen sigortacılık sektörünün finansal piyasa içindeki payı, bu alandaki idarenin düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin önemini artırmaktadır. Özel emeklilik ise Türkiye açısından oldukça yeni bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Mevzuat incelendiğinde özel emekliliğin içeriğine ve kapsamına dair bir açıklama veya tanımın oluşturulmadığı görülmektedir.

Özel emeklilik sistemi, devletin sosyal güvenlik açısından sağladığı emeklilik sisteminden farklı olarak katılımcının ödediği katkı paylarına dayandırılan bir emeklilik sistemidir. Sistem, ülkeden ülkeye farklı göstermekte, örneğin çalışanların tercihine bırakılabileceği gibi, zorunlu tutulduğu uygulamaları da bulunmaktadır. Finansal piyasalar açısından da önem taşıyan özel emeklilik fonları (*private pension funds*), bireylerin, düzenli olarak yaptıkları belirli tutardaki katkıların bir fonda toplanarak, profesyonel portföy yönetim ilkeleri çerçevesinde yatırıma yöneltildiği kurumsal yapılar olarak ele alınabilir². Özel emeklilik sistemi, mevzuatta ve uygulamada bireysel emeklilik kavramı ile karşılanmaktadır. Ülkemizin sigortacılık sektöründeki geçmiş birikimine karşılık, bireysel emeklilik sistemi gelişime açık yeni bir ekonomik sektördür. Anayasa'nın 167. maddesi gereğince sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe idarenin düzenleme ve denetleme faaliyeti, özelden finansal piyasaların genelde ise ekonomik kamu düzeninin sağlanmasını ve korunması amacını taşımaktadır. Sigortacılık ve bireysel emeklilik sektörleri, kullandıkları fonlar ve yönettikleri yatırımlar aracılığıyla finansal piyasanın önemli oyuncularını arasında sıralanabilir³. Dolayısıyla, bu

¹ **Kağıtçıoğlu**, Mutlu: Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2016, s. 54.

² **Dereioğlu**, Deniz: Dünyada Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları I, İstanbul 2001, s. 21.

³ Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor'a göre, 2019 yılında sigorta şirketlere sigorta ettirenlere 129,3 trilyon TL teminat vermiş olup, bu tutar gayri safi milli hasılanın 30 katına tekabül etmektedir. Rapor'a göre bireysel emeklilik sisteminde toplam fon büyüklüğü 8,2 milyar TL'ye ulaşmıştır, Hazine ve Maliye Bakanlığı Sigorta Denetleme Kurulu, Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor, 2019, <https://www.hmb.gov.tr/sigortacilik-ve-ozel-emeklilik-raporlari> (Erişim Tarihi: 20.01.2021), s. i.

sektörlere yönelik idarenin ekonomik kolluk faaliyetinin gerek para piyasası gerekse sermaye piyasasındaki diğer ekonomik aktörler kadar önem taşıdığı belirtilmelidir.

B. Türkiye’de Sigortacılık ve Özel Emeklilik Sektörünün İdarece Düzenlenmesi ve Denetlenmesinde İdarenin Dönüşümü

Para piyasalarının temelinde bankacılık sektörü olmakla birlikte özel sigorta sektörü de gelişen yapısıyla devletin müdahalesinin söz konusu olduğu özel girişim faaliyetlerini içermektedir. Özel sigortacılık alanında idarenin düzenleme ve denetleme faaliyeti, ekonomik hayata ilişkin diğer sektörlerde olduğu üzere öncelikle merkezden yönetim içinde yer alan idareler tarafından yerine getirilmiş, izlenen tercihlere göre ise yerinden yönetime aktarılmıştır.

1. Merkezden Yönetim (1927-1959)

Ülkemizde bu konudaki ilk mevzuat olan 25.06.1927 tarihli ve 1149 sayılı “Sigortacılığın ve Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkında Kanun” ile sigorta şirketlerinin denetiminde Ticaret Bakanının (Ticaret Vekâleti) yetkilendirildiği görülmektedir. Akabinde ise 26.06.1927 tarihli ve 1173 sayılı “Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Mürâkabesi Hakkındaki Kânuna Müzeyyel Kanun” çıkarılmıştır. Daha sonra 20.05.1938 tarihli ve 3392 sayılı “Sigorta Şirketlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki 1149 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Mezkûr Kanuna Bazı Hükümlerin İlâvesine Dair Kanun” çıkarılmıştır⁴. Bu kanunlar ise mülga 21.12.1959 tarihli ve 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu (İlk ismi ile “Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkında Kanun”⁵) ile ilga edilmiştir.

2. Merkezden Yönetim ve Üst Kurul: Sigorta Murakabe Kurulu (1959-1994)

İsviçre’de uygulanan murakabe sisteminden yararlanılarak⁶ yürürlüğe konulan mülga Sigorta Murakabe Kanunu ile özel sigortacılık alanında

⁴ Yine bu dönemde 27.05.1939 tarihli ve 3614 sayılı “Ticaret Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun” yürürlüğe girmiştir.

⁵ Kanun’un ilk adı, “Sigorta Şirketlerinin Murakabesi Hakkında Kanun” iken, 11.06.1987 tarih ve 3379 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile “Sigorta Murakabe Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

⁶ Türkiye’de Sigorta Hukukunun Sorunları ve Geleceği, Sempozyum İstanbul 19-20 Kasım 2004, Türkiye Barolar Birliği, <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/sigorta-hukuku.pdf> (Erişim Tarihi: 01.03.2020), s. 77.

düzenleme ve denetleme görevi Ticaret Bakanlığına verilmiştir. Öte yandan, Sigorta Murakabe Kanunu ve Sigorta Murakabe Kurulu Tüzüğü⁷ ile özel sigortacılık alanında bakanlık adına denetim yapmak üzere Sigorta Murakabe Kurulu kurulmuştur. 1963 yılında faaliyete başlayan Sigorta Murakabe Kurulu, Türkiye’de sigortacılık alanında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler ile her türlü sigortacılık faaliyetinin denetimini yapmak üzere kurulmuştur. Öğretide Duran ve Azrak, Sigorta Murakabe Kurulunu ülkemizdeki ilk bağımsız idari otorite olarak da göstermişlerdir⁸.

Sigorta Murakabe Kurulunun özerk niteliği mülga Sigorta Murakabe Kanunu’nda açıkça yer almamaktadır. Mevzuatta ayrı bir tüzel kişiliği olduğu belirtilmeyen kurulun, Ticaret Bakanlığı adına murakabe etmekle görevli olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte Sigorta Murakabe Kurulu Tüzüğü’nde, bu kurulun oluşumu ve görevleri açısından getirilen düzenlemeler kurulun özerk yapısını yansıtmaktadır. Örneğin Tüzük uyarınca kurulun organizasyonun, işleyişinin ve görev dağıtımının kurul başkanı tarafından düzenlenmesi; kurulun yaptığı inceleme ve denetleme sonuçlarının bir kısmının Ticaret Bakanlığına gönderilirken bunların dışında tespit edilmiş olan noksan ve aksaklıkların ıslah veya ikmalinin, kurul başkanlığınca ilgili sigorta ortaklığı ve istihsal organlarından istenmesi söz konusudur.

18.12.1987 tarihli ve 303 sayılı “Sigorta Şirketleri Hizmetlerinin Başbakanlığa Devri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”⁹ ile Türk ve yabancı sigorta şirketleri ile ilgili olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığına verilmiş bulunan görev ve yetkiler Başbakanlığa devredilmiştir¹⁰. Yine benzer bir düzenleme ile 26.09.1988 tarihli ve 344 sayılı “Sigorta Murakabe Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname”¹¹ çıkarılmış olup Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı olan Sigorta Murakabe Kurulu, bu değişiklik ile Başbakanlık adına “teftiş ve murakabe” etmekle görevlendirilmiştir.

⁷ RG. T. 12.09.1962, S. 11204.

⁸ **Duran**, Lütfi: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Kaboğlu, Alkım İstanbul 1998, s. 24; **Azrak**, A. Ülkü: “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu, Ankara 2001, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/etkinlik-yayinlari/9-pdf> (Erişim Tarihi: 11.02.2020), s. 22.

⁹ RG. T. 21.12.1987, S. 19671.

¹⁰ RG. T. 25.10.1988, S. 19970. 344 sayılı KHK, 26.02.1992 tarihli ve 3779 sayılı “Sigorta Murakabe Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulüne İlişkin Kanun” ile kanunlaşmıştır.

¹¹ RG. T. 25.10.1988, S. 19970.

3. Merkezden Yönetim Çatısı Altında İkili Yapı: Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu

20.08.1993 tarih ve 510 sayılı “Sigorta Murakabe Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”¹² ile Sigorta Murakabe Kurulu, Sigorta Denetleme Kurulu ismini almıştır. Ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir¹³.

09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı “Finansal İstikrar ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” (İlk ismi ile “Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”¹⁴) ile mülga Sigorta Murakabe Kanunu’nda sigorta hizmetleri ile ilgili olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve Sanayi ve Ticaret Bakanına verilmiş olan her türlü görev, yetki, sorumluluk, hak ve muafiyetten ilgili olanların, doğrudan doğruya Başbakanı, Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanına, Hazine Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarına intikal ettirilmiştir (m. 8). 4059 sayılı Kanun ile Hazine Müsteşarlığının ana hizmet birimi olarak Sigortacılık Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yine 4059 sayılı Kanun ile Sigorta Denetleme Kurulu, Hazine Müsteşarlığı birimleri arasında dolayısıyla Başbakanlığa dâhil edilmiştir. Bu doğrultuda, Sigorta Murakabe Kurulunun yerine oluşturulan Sigorta Denetleme Kurulu, bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilecek ilk örneğinden farklı olarak, merkezden yönetimin tipik bir hizmet birimi olarak öngörülmüştür.

Bu dönemde, özel sigortacılık alanında düzenleme faaliyeti Sigortacılık Genel Müdürlüğü, denetleme faaliyeti ise Sigorta Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilmiştir. Dolayısıyla düzenleme ve denetleme faaliyeti iki ayrı çatı altında, merkezden yönetim eliyle yürütülmüştür. Öte yandan, 07.10.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile özel emeklilik sistemi yani bireysel emeklilik sistemine yönelik mevzuatın temeli oluşturulmuştur. Daha sonra da halen yürürlükte olan 03.06.2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu’nu ilga etmiştir. Sigortacılık Kanunu’nda Sigorta Denetleme Kurulunun çeşitli görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

¹² RG. T. 15.09.1993, S. 21699.

¹³ Anayasa Mahkemesi, E. 1993/45, K. 1993/47, T. 25.11.1993, RG. T. 25.11.1993, S. 21976.

¹⁴ 03.06.2011 tarihli ve 637 sayılı “Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG. T. 08.06.2011, S. 27958 Mük.) ile Kanun’un adı değiştirilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında yürürlüğe giren 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”¹⁵ ile 4059 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kuruluna ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu değişiklik akabinde, 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin¹⁶ (Bundan sonra “1 numaralı CBK” ismiyle ifade edilecektir.) 219. maddesinde Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığının hizmet birimleri olarak sıralanmış, 226 ve 230. maddelerinde her iki idari birimin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

4. Yerinden Yönetim: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Yakın zamanda yayımlanan 17.10.2019 tarihli ve 47 numaralı “Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”¹⁷ (Bundan sonra “47 numaralı CBK” ismiyle ifade edilecektir.) ile Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu kapatılmış ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak SÖEDDK kurulmuştur. Yine 21.11.2019 tarihli ve 7193 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da da SÖEDDK hakkında Sigortacılık Kanunu’na ek madde hükmü getirilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu ile 1 numaralı CBK’daki ilgili düzenlemeler ise anılan mevzuat ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Sigortacılık sektöründe tüzel kişiliği haiz ayrı bir yapının oluşturulması gerektiği uzun zamandır var olan bir tartışmadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin gerekçeleri yayımlanmadığı için SÖEDDK’nın kurulmasına ilişkin gerekçelere de ulaşmak mümkün değildir. 7193 sayılı Kanun’un madde gerekçeleri incelendiğinde yine SÖEDDK’nın ile ilgili madde gerekçelerine yer verilmediği görülmektedir. Bu konuda öne çıkan görüşler, sigorta ve bireysel emeklilik alanlarında “bağımsız” bir düzenleyici otorite

¹⁵ RG. T. 09.07.2018, S. 30473 (3. Mükerrer).

¹⁶ RG. T. 10.07.2018, S. 30474

¹⁷ RG. T. 18.10.2019, S. 30922.

kurulması etrafında dönmüştür¹⁸. 47 numaralı CBK ile SÖEDDK'nın kamu tüzel kişisi olarak kurulması ile bu idarenin bağımsız olması yönündeki beklentileri karşılamak üzere amaçlandığı belirtilebilir.

Görüldüğü üzere öncelikle merkezi yönetim tüzel kişiliği altında kurulmakla birlikte özerk bir çalışma sistemine sahip olan Sigorta Murakabe Kurulu tarafından yürütülen sigortacılık sektöründeki ekonomik kolluk faaliyeti, sonrasında Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu şeklinde yine tüzel kişiliği olmayan özerkliği bulunmayan hizmet birimleri ile yine merkezden yönetim tarafından yürütülmüş, yakın zamanda ise merkezden yönetimden bir kopuş ile ayrı bir tüzel kişiliği olan SÖEDDK'ya bağlanmıştır.

II. SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK SEKTÖRÜNDE YENİ ÜST KURUL İÇİN BİR SORU: NEDEN KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ?

Tüzel kişiler, Roma hukukundan bu yana hukuk sistemlerinin öznelere konumunda olan kurgusal varlıklardır. Bu kurgu, gerçek kişilerin oluştukları toplulukların birtakım amaçlar doğrultusunda haklara ve borçlara ehil olması talebine dayanmaktadır. Hukuk, gerçek kişilerin bu taleplerin doğrultusunda olmayan bir varlığın meşruiyetini kazanmasını sağlamıştır. Özel hukuk ve kamu hukuku sınıflandırması doğrultusunda tüzel kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olarak iki temel ayrımında değerlendirilebilir.¹⁹ Tüzel kişiler konusunda hukuk sistemimizde yaşanan tartışmaların büyük bölümünü kamu hukuku tüzel kişiliği oluşturmaktadır. Zira

¹⁸ Örneğin; “*Sigorta piyasası, Hazine Müsteşarlığı (HM) Sigorta Genel Müdürlüğü'nün ve Ekonomik İşlerden Sorumlu Devlet Bakanına bağlı olan HM bünyesindeki Sigorta Denetleme Kurulunun (SDK) yetkisi altındadır. Dolayısıyla, bu organların bağımsız oldukları söylenemez.*”, Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan 2000 yılı Türkiye İlerleme Raporu, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (Erişim Tarihi: 01.03.2020); “*Sigortacılıkta bağımsız düzenleyici kurum şart*”, <https://www.finansgundem.com/haber/sigortacilikta-bagimsiz-duzenleyici-kurum/263556>, (Erişim Tarihi: 01.09.2020); “*Sigorta sektöründe düzenleme ve denetlemeyi tek kurum sağlamalı*”, <http://www.egsigortaekspertleri.com/TR/8/112/Sigorta-sektorunde-duzenleme-ve-denetlemeyi-tek-kurum-saglamali.htm> (Erişim Tarihi: 18.12.2020); “*Bağımsız yapı ile sigorta sektörü çok hızlı gelişecek*”, <https://www.sigortamedya.com.tr/bagimsiz-yapi-ile-sigorta-sektoru-cok-hizli-gelisecek/> (Erişim Tarihi: 01.011.2020).

¹⁹ Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişilerinin; yapıları, takip ettikleri amaç, kuruluş tarzı, faaliyet konuları ve alanları açısından öğretilen değerlendirmeler için bkz. **Onar**, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, 3. Bs., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 972.

1980'lerden sonra yaşanan ve günümüze uzanan ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeler özel hukuk kişiliğinden ziyade kamu hukuku tüzel kişiliğinin kavranmasında ve gelişmesinde ciddi rol oynamıştır.

Kamu hukukunun, özel hukukla olan mesafesinin daralması ve kamu hukuku sùjelerinin özel hukukla olan bağının olumlu ya da olumsuz bir biçimde artırılması, bir tüzel kişiliğın kamu hukukuna mı yoksa özel hukuka mı tabi olduğunun tespitini zorlaştırır hale gelmiştir. Bu sorunların dışında, idare hukuku anlamında idarenin kamu hizmeti faaliyetlerinden çekilmesi, merkezileşme (özekelleşme) olgusunun eleştirilmesi neticesinde yerinden yönetim idarelerinin sayılarının artması, idarenin faaliyetlerinin çeşitlenmesi ile kamu tüzel kişilerinin sayıları da artmıştır. Ancak burada nicelik olarak sayıları artan kamu tüzel kişilerinin, nitelik olarak aynı etkiye sahip olup olmadığı hususu da ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Hukuk sistemimize göre, bir tüzel kişi Anayasa tarafından kamu tüzel kişisi olarak belirlenebilir. Anayasa'da bir hüküm olmadığında, Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, "*kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak*" kurulması testi uygulanır. Bu doğrultuda, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bir tüzel kişi kamu tüzel kişisi olarak belirlenebilir. Öte yandan kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan tüzel kişi için bir niteleme bulunmuyorsa, kamu tüzel kişiliğinin tespiti için içtihat ve öğretiden geliştirilmiş diğer bir testin uygulanması gerekmektedir. Buna göre tüzel kişilik, kamu gücü ayrıcalıklarına ve yükümlülüklerine sahip olup olmadığına tabi tutulur. Pozitif metinlerden görüldüğü üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmakla birlikte özel ya da kamu hukuku tüzel kişisi olup olmadığına yönelik bir belirleme yapılmayan tüzel kişilikler bulunmaktadır. Bu nedenle ikinci testte, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan tüzel kişinin kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleriyle donatılıp donatılmadığına, yani özel hukuku aşan hüküm ve şartlara tabi olup olmadığına bakılır²⁰.

İdarenin, idari fonksiyon çerçevesinde faaliyette bulunması, onun diğer özel hukuk kişilerinden farklı ve üstün bir hukuki rejimle donatılması sonucunu doğurur. Kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabilmekte ve borçları yüklenebilmekle birlikte, kamu

²⁰ **Gözler**, Kemal: İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s. 207. Kamu tüzel kişiliğinin tespiti için farklı ölçütler de öğretide dile getirilmektedir, bkz. **İsbir**, K. Begüm: Kamu Tüzel Kişiliği, Turhan Kitabevi, Ankara 2017, s. 200 vd.

tüzelkişilerinin asıl hukuki rejimi idare hukuku kurallarıdır²¹. Öğretide Erkut, kamu hukukunda “*ayrıcılık*” kavramını, devlet organlarının ve idare cihazının tabi olduğu istisna ve üstün hukuki rejime bağlı faaliyetler ile bu nitelikteki faaliyetler sırasında üçüncü kişiler üzerinde onların iradelerinden bağımsız biçimde sonuçlar yaratabilme imtiyazı olarak tanımlamıştır²². İdarenin var oluş amacının merkezinde olan kamu yararı, idarenin kamu gücüne ve bu gücün sağladığı üstün ve tek taraflı yetkilere sahip olmasının sebebi- dir. Kamu tüzel kişileri kuruluş amaçları doğrultusunda özel hukuk tüzel kişilerinin sahip olamadığı bir statüden yararlanmaktadır. Öte yandan ayrıcalığın yani başkalarından üstün tutulma olgusunun, çeşitli yükümlülükleri ve özel hukuk tüzel kişilerinden farklı bir denetimi barındırdığı da belirtilmelidir.

Kamu gücü ayrıcalıklarını ve yükümlülüklerini sayma yoluyla tüketmek mümkün olmamakla birlikte belli başlı örnekleri öğretide sıralanmaktadır. Kamu gücü ayrıcalıkları, tek yanlı işlemler yapma yetkisi, bazı faaliyetlerin kanuni tekel olarak kamu tüzel kişiliğine tahsis edilmesi, re’sen icra, kamu malı statüsü, kamu alacaklarının tahsili ve özel koruma altında tutulması, zorunlu üyelik gibi örneklerle verilirken; kamu gücü yükümlülüklerini irade serbestisinin olmaması, sıkı denetime tabi olma, personel seçme esasları, kamu yararıyla hareket etme, kamu malının devredilmezliği gibi örneklerle açıklanmaktadır²³. Anayasa Mahkemesi de bireysel başvuruya ilişkin bir kararında, yönetmelik çıkarma, yasak koyup uygulama, ceza verme, vergi, resim, harç, katkı ve katılma payı tarh, tahakkuk ve tahsil etme olarak “kamu gücü ayrıcalıkları ve yetkileri”ni ele almıştır²⁴.

Dolayısıyla idare hukukunun uygulama alanını belirleyen, hukuk aleminde ortaya çıkan bir eylem veya işlemin hukuki rejiminin tespitinde kullanılan kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığını sağlayan bir ölçüt olarak ele alınmaktadır. Bu noktada, bir kamu tüzel kişininin, her kamu gücü ayrıcalığına tabi

²¹ Anayasa Mahkemesi, T. 22.12.1994, E. 1994/70, K. 1994/65-2, RG. T. 28.01.1995, S. 22185.

²² **Erkut**, Celal, Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004, s. 52.

²³ **Gözler**, s. 96-106; **Bülbül**, Erdoğan: Kamu İştirakleri, Beta Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 71; **Özay**, İl Han: Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 123; **Özyörük**, Mukbil: İdare Hukuku Ders Notları, Teksir, Daktilo, Ankara 1973, s. 84; **Günday**, Metin: İdare Hukuku, 10. Bs., İmaj Yayınevi, Ankara 2011, s. 78-79.

²⁴ Anayasa Mahkemesi, T. 12.02.2013, Başvuru No. 2012/1327, RG. T. 22.02.2013, S. 28567.

olduğu sonucu da ortaya çıkmamaktadır²⁵. Örneğin, 04.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun açık hükmü gereğince kamu tüzel kişisi olan vakıf üniversitelerinin kamulaştırma yetkileri bulunmamaktadır²⁶. Yine, kanun koyucu tarafından kamu tüzel kişiliği ayrıcalıklarının kimi özel hukuk tüzel kişileri için de öngörüldüğü belirtilebilir.²⁷ Danıştay bazı kararlarında, statüsü bakımından farklılık gösteren özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem yapabileceğini öngörmüştür²⁸.

Kamu yararının temsilcisi konumundaki ve idare hukukundaki yegâne hak sahipleri olan kamu tüzel kişilerinin yetkileri, artık sadece kanundan kaynaklanmamaktadır. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri düzen-

²⁵ Bülbül, ele aldığı Danıştay kararlarını neticesinde genel olarak, Türk hukukunda bazı kamu gücü kullanım yöntemlerinden mahrum olan ve özel olarak da kamulaştırma ve yönetmelik çıkarma gibi tek yanlı işlem yapma yetkisine sahip olmayan kamu tüzel kişiliklerinin varlığının mümkün olduğunu ifade etmiştir, **Bülbül**, s. 87.

²⁶ Bir kararında Danıştay, "... kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamulaştırma gibi sadece Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınan ve yukarıda tanımlandığı gibi bir zor alam olan kamulaştırma yetkileri bulunmamaktadır." şeklindeki açıklamasıyla bu durumu teyit etmiştir, Danıştay 6. Dairesi, T. 26.03.1986, E. 1986/212, K. 1986/321.

²⁷ Özel güvenlik, araç muayenesi gibi doğrudan kamu gücünün özel hukuk kişileri tarafından kullanılmasını öngören kanunların eleştirisi ve Anayasa'nın 6. maddesine aykırılık değerlendirmeleri için bkz. **Ayaydın**, Cem: "Özel Hukuk Kişilerinin Kamu Gücü Kullanması Sorunu ile 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Hakkında Düşünceler", Yıldızhan Yayla'ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul 2003, s. 15 vd.

²⁸ "... davalı şirkete (Türk Telekomünikasyon A.Ş.), nakle tabi personelin nakil süreci ve bu nakil sürecinde hak ettikleri parasal hakları ile ilgili olarak bazı kamusal görev ve yetkiler verildiği açıktır. Bu görev ve yetkiler nedeniyle davalı şirketin, herhangi bir özel hukuk tüzel kişisinden farklı bir hukuki statü içinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Benzer durumdaki özel hukuk tüzel kişileri ile ilgili olarak Danıştay tarafından verilen kararlarda, kamusal ayrıcalıklar ve yükümlülüklerle donatılan veya kamu kesimi ile, diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklı bir ilişkisi bulunan tüzel kişilerin bazı işlemlerinin, nitelikleri esas alınmak suretiyle idari işlem olarak kabul edildiği ve idari yargıda dava konusu edilmesinin olanaklı olduğunun belirtildiği görülmektedir.", Danıştay 13. İdari Dava Daireleri Kurulu, T. 04.11.2013, E. 2011/1864, K. 2013/3547; "... idari karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır.", Danıştay 13. Dairesi, T. 06.02.2013, E. 2012/1871, K. 2013/276; Öze hukuk tüzel kişisi olan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı Yönetim Kurulunun yönetmeliğinin iptali istemiyle açılan davada verilen ret kararı, Danıştay tarafından temyiz incelemesinde onaylanmıştır, Danıştay 5. Dairesi, T. 07.02.2013, E. 2012/3809, K. 2013/721; Danıştay 10. Dairesi, T. 21.01.2015, E. 2012/8916, K. 2015/80.

lenebilmektedir. Tabii burada Anayasa'nın öngördüğü sınırlamalar dahilinde bu yetkilerin tanınması gerektiği, örneğin idari yaptırım kararı alma yetkisinin kanunla verilmesi gerektiği ortadadır. Öte yandan bir kamu tüzel kişisinin, idari ve mali açıdan özerk olması, merkezden yönetimin ve çeşitli baskı gruplarının etkisi altında kalmaması gerekmektedir. Yani ayrı bir tüzel kişiliği olan idarenin; oluşumunu, hizmet teşkilatını ve personelini belirlemesi ile aldığı kararları yürütebilmesinde; kendi gelir ve giderlerini düzenlemesi ve yönetebilmesinde bir iradeye sahip olması beklenir. Ancak bu "bağımsızlık" anlamında bir irade değil, anayasal ilkeler ve kurallar doğrultusunda, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde "özerk" bir iradedir. Bu özerkliğin sınırları ise her kamu tüzel kişisi için aynı seviyede belirlenmemekte, ilgili mevzuat çerçevesinde bir değerlendirme yapmayı şart kılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bir kararında açıklandığı üzere, özerkliğin hangi unsurları içermesi gerektiği ve hangi hâllerde bir kurumun özerk sayılabileceği sorularının Anayasa'da herhangi bir cevabı olmadığı gibi, kanunlarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlamasının bulunmadığı görülmektedir²⁹.

Bu açıklamalar sonrasında konu başlığımızın sorusu şu şekle dönüşmektedir: Sigortacılık ve bireysel emeklilik sektöründeki idarenin düzenleme ve denetleme faaliyetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilmesinin faydası ne olacaktır? Bu soruya, SÖEDDK ile Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı arasındaki karşılaştırma üzerinden cevap aramaya çalışacağız.

A. Teşkilat ve Personel Açısından Değerlendirme

47 numaralı CBK ve Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'ne³⁰ göre SÖEDDK, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu (Bundan sonra "Kurul" ismiyle ifade edilecektir.) ile Başkanlık teşkilatından oluşmaktadır. Burada da düzenleyici ve denetleyici kurumlarda görmeye alışık olduğumuz kurum-kurul-başkanlık üçlemesi (Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu-Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu- Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı) bulunmaktadır. Organların oluşumundaki görev ve yetkilere bakıldığında, Kurulun biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere

²⁹ Anayasa Mahkemesi, T. 16.01.2014, E. 2013/77, K. 2014/4, RG. T. 04.03.2015, S. 29285.

³⁰ RG. T. 16.10.2020, S. 31726.

Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üyeden oluştuğu görülmektedir. Üyelerin atanması açısından bakanlık bünyesinde kurulan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile SÖEDDK'nın herhangi bir farkı olmadığı görülmektedir. Zira, kurumun oluşumunda tamamen merkezi idarenin iradesi söz konusudur.

Kurul, SÖEDDK'nın karar organı olarak belirlenmiştir. Öte yandan Kanun'da SÖEDDK'nın da görev ve yetkileri düzenlenmiştir. SÖEDDK, kendisine verilen görev ve yetkileri de Kurul aracılığıyla kullanacaktır. Nitekim 47 numaralı CBK'nın 18. maddesinde de SÖEDDK'nın düzenleyici işlemlerinin Kurul kararıyla yapılabileceği öngörülmüştür.

SÖEDDK'nın karar organı olan Kurul üyelerinin Anayasa'nın 128. maddesine göre diğer kamu görevlisi statüsünde olduğu belirtilebilir. Karar organı üyelerinin taşınması gereken nitelikler, 47 numaralı CBK'da ve Sigortacılık Kanunu'nda düzenlenmemiştir. Diğer taraftan, 3 numaralı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nde³¹ (Bundan sonra "3 numaralı CBK" ismiyle ifade edilecektir.) I sayılı cetveldeki düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerine ilişkin getirilen genel şartların³² uygulanması söz konusudur. Kanaatimizce, SÖEDDK başkan ve üyelerine ilişkin özel şartlar da getirilmelidir. Çünkü bir kamu tüzel kişiliğini somutlaştıran başkan ve üyelerin, kendilerine verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği, öğrenim seviyesine ve mesleki tecrübeye sahip olması gerekmektedir. Örneğin diğer bir düzenleyici ve denetleyici kurum olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunda, kurul üyeleri için kuruluş kanununda özel şartlar düzenlenmiştir.

47 numaralı CBK'ya göre SÖEDDK'nın, hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin gerek

³¹ RG. T. 10.07.2018, S. 30474.

³² Atama şartları

MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranır:

a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

görülen yerlerde kurum merkezi dışında birimler kurabileceği öngörülmüştür. Burada hizmet birimleri ile çalışma usul ve esaslarının belirlenme yetkisinin SÖEDDK'ya değil de Cumhurbaşkanına bırakılması, idari özerklik açısından eleştirilebilir bir tercihtir. Kendi hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının tüzel kişinin iradesi dışında, teklifi olmakla birlikte, merkezden yönetimin takdirine bırakılması kamu tüzel kişiliği ayrıcalığını zayıflatmıştır. Bu yönden, ayrı bir tüzel kişiliği olmayan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile ayrı bir tüzel kişi olan SÖEDDK arasında bir fark görülememektedir.

47 numaralı CBK'ya göre hizmetler, Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısından oluşan meslek personeli ile diğer personel eliyle hizmetleri yürütülmektedir. Kurum personeli, ilgili mevzuatta düzenlenen hususlar dışında 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Cetvelde yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları veya 2 numaralı "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin³³ eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye, kurul yetkili kılınmıştır (m. 15). Burada, personel rejimi açısından belirleme yapma yetkisinin, öngörülen koşullar altında, SÖEDDK'nın irade alanına bırakılması idari özerklikle uyumludur.

5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'na göre, SÖEDDK'nın başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar için izin verme yetkisi; başkan ve üyeler için ilişkili bakana, kurum personeli için ise başkana aittir. Kanaatimizce, başkan ve üyelerin soruşturma izninin, bakan yerine atamada yetkili olan Cumhurbaşkanına tanınması idare hukuku açısından doğru bir usul olacak idi. Ayrıca Kanun'da özel soruşturma usulünün ne sürede tamamlanacağı, kimler tarafından yürütüleceği konuları düzenlenmemiştir. Bu konulardaki belirsizlikler, hukuk güvenliği açısından sorunludur. Öte yandan Kanun'da, başkan ve üyeler ile kurum personeli hakkında görevden ayrılmış olsalar dahi görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı başlatılan soruşturma ve kovuşturmaların, ilgili üye veya personelin talebi hâlinde, kurum tarafından görevlendirilecek bir avukat tarafından takip edileceği öngörülmüştür. Bu hükmün, üyeler ve personel için, diğer memur ve kamu görevlilerine nazaran ayrıcalıklı olduğu belirtilmelidir.

³³ RG. T. 10.07.2018, S. 30474.

B. Görev ve Yetkiler Açısından Değerlendirme

47 numaralı CBK'nın 3. maddesinde SÖEDDK'nın, bu Cumhurbaşkanlığı karanamesi ve ilgili mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı; kurumun kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı, hiçbir organ, makam, merci veya kişi kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği hükme bağlanmıştır. Yine kurumun, bu Cumhurbaşkanlığı karanamesi ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynakların görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanacağı kabul edilmiştir. Kanun'daki bağımsızlık aslında özerklik kavramını işaret etmektedir. Çünkü, bir kamu tüzel kişiliğinin bağımsız olduğunu nitelemek mevcut idari teşkilatımıza ilişkin anayasal ilkelerle uyumamaktadır. Anayasa Mahkemesi, idarenin Anayasal temelini oluşturan 123. maddesindeki kurallar dışında bütünlüğünü bozabilecek kendine özgü idari yapılanmalara izin verilmesinin olanaklı olmadığına, Anayasa'nın 3. maddesinde vurgulanan üniter devletin özellikleri de bu tür yapılanmalarla bağdaşmadığına bir kararında dikkate çekmiştir³⁴.

Dolayısıyla söz konusu düzenlemeler ilk bakışta, SÖEDDK'nın faaliyetlerinde özerk olduğunun kanun koyucu tarafından kabulüne işaret olarak yorumlanabilir. 47 numaralı CBK'nın 3. maddesindeki bu kuralların tek başına okunduğunda, SÖEDDK'nın merkezi yönetimin hiyerarşisi ve idari vesayet denetimi dışında tutulma iradesini yansıttığı ifade edilebilir. Bu açıdan hiyerarşi denetimi altındaki Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulundan farklılık olduğu belirtilmelidir. Zira kamu tüzel kişiliğinin sağladığı kamu gücü ayrıcalıklarından en tipik olan hiyerarşi denetimi dışlanmıştır. Öte yandan kanun koyucu burada idari vesayet denetimini de minimum düzeyde öngörmüştür. Ancak çalışmamızda yer vereceğimiz üzere, 47 numaralı CBK'nın 3. maddesinin tek başına bir değeri bulunmamaktadır. 47 numaralı CBK yanında, diğer mevzuat hükümleri de incelendiğinde 3. maddeyi tek başına bir değerlendirmenin isabetli olmadığı görülecektir.

SÖEDDK'nın görev ve yetkileri, Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının sahip olduğu görev ve yetkilerinin bir devamı olarak düzenlenmiştir. Nitekim 47 numaralı CBK'nın "*Kurum görev ve hizmetlerinin yürütülmesi ile devir işlemleri*" başlıklı geçici 2.

³⁴ Anayasa Mahkemesi, T. 30.11.2007, E. 2006/61, K. 2007/91, RG. T. 23.02.2008, S. 26796.

maddesinde bu konu düzenlenmiştir. Diğer taraftan kurumun, görev ve yetkilerinin kaynağı arasına 47 numaralı CBK'nın eklenmesi 2017 Anayasa değişikliğinin bir sonucudur.

47 numaralı CBK'nın "Düzenleme yetkisi" başlıklı 18. maddesine göre SÖEDDK, "bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili diğer mevzuat uyarınca görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda Kurul kararıyla düzenleyici işlemler yapabilir." Bu hüküm yanında, Kurulun çalışma ve usul ve esaslarının düzenlendiği 8. maddenin 8. fıkrası dikkat çeken bir düzenlemedir;

"Kurulun düzenleyici kararları, tekemmül etmesinden itibaren en geç yedi işgünü içinde Bakanlığa ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilir. Bu kararlar gönderildiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde Resmî Gazete'de yayımlanır. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde öngörülen hükümler saklı kalmak üzere, denetleyici nitelikteki kararlar Kurumun resmi internet sayfasında kamuya duyurulur. Kurul, yayımlanması ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı olan denetleyici nitelikteki kararların yayımlanmamasına karar verebilir."

Bu düzenlemeye göre, Kurulun yetkisi sadece ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı olan denetleyici nitelikteki kararların yayımlanmamasına karar verilmesinde görülmektedir. Bunun dışındaki düzenleyici işlemler, bakanlığa ve Cumhurbaşkanlığına gönderilecektir. Kurulun çıkarcığı düzenleyici işlemlerin bakanlık ve Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi, idari karar alma özerkliğini sınırlandırıcı bir yaklaşımdır.

C. Bütçe Yönetimi Açısından Değerlendirme

SÖEDDK, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda uyarınca "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar"ın sıralandığı III sayılı cetvelde sıralanmıştır. III sayılı cetvel altında merkezi yönetim bütçesine dahil olan SÖEDDK, 5018 sayılı Kanun'un belirli maddelerine tabi kılınmıştır. 47 numaralı CBK'da kurumun, bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanacağı kabul edilmiştir. Dolayısıyla bir mali özerklik yaklaşımı benimsenmiştir. Yine aynı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre, Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır (m. 16). Kurum bütçesi, 5018 sayılı Kanun'da belirlenen usul ve esaslara göre

hazırlanmakta ve kabul edilmektedir³⁵. Bu düzenlemelerin, bakanlık bünyesinde kurulan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile SÖEDDK arasındaki en önemli farklılıklardan biri olduğu belirtilmelidir.

Sigortacılık Kanunu'nda SÖEDDK'ya ilişkin farklı konular içeren uzun bir madde eklenmiştir. Kanun'un ek 5. maddesinde, “*Kurumun malları, varlıkları, hak ve alacakları Devlet malı hükmündedir, haczedilemez ve rehdilemez.*” hükmü de yer almaktadır. Bu hüküm, ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmanın verdiği bir ayrıcalık olarak düşünülebilir mi? Cevap olumlu olsa da bakanlık bünyesinde kurulan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı da bakanlık üst teşkilatı altında zaten aynı ayrıcalığa sahip olmuştur.

D. Denetim Açısından Değerlendirme

47 numaralı CBK'nın “*Şeffaflık ve hesap verebilirlik*” başlıklı 17. maddesinde SÖEDDK'nın denetimine yönelik düzenlemeler getirmiştir. Buna göre kurum hem merkezden yönetime hem de yasama organına bilgi vermek durumundadır. Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanına sunulur ve kamuya açıklanır. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verir ve sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinde yaşanan önemli gelişmelere ve sektör göstergelerine ilişkin altı aylık süreli raporlar yayımlar. Kurul tarafından yapılan düzenlemeler, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle kurumun resmi internet sayfasında yayınlanır. Kurum tarafından hazırlanan raporların biçim ve içerikleri ile usul ve esasları kurulca belirlenir. Kurumun idari ve mali faaliyetleri ile ilgili sorgulanabilmesi, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. SÖEDDK'nın bütçeyi kullanması açısından parlamentoya bilgi vermesi makuldür. Öte yandan merkezden yönetime rapor sunması mali özerklik yönünden tartışılabilir. Bu açıdan, bakanlık bünyesinde kurulan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile SÖEDDK arasında bir fark olmadığı belirtilebilir. Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı, kamu tüzel kişiliğine sahip olmamakla birlikte bakanlık bünyesinde olduğu için zaten bakanlığın bilgi verme ve rapor sunma görevinin bir parçası olmuşlardır.

³⁵ Öte yandan, 5018 sayılı Kanun'da, düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının, her üç ayda bir izleyen ayın onbeşine kadar genel bütçeye aktarılacağı öngörülmüştür.

Kurumun dış denetimi yanında iç denetimi de söz konusudur. 47 numaralı CBK'ya göre iç denetim, kamu iç denetimine ilişkin düzenlemeler dikkate alınarak Kurulca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir. Kamu iç denetimi, 5018 sayılı Kanun'da düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri açısından uygulanmaktadır. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun doğrudan uygulanmamakla birlikte, SÖEDDK bu düzenlemeleri dikkate alarak bünyesinde bir iç denetim sistemi kurmak durumundadır.

E. Genel Bir Değerlendirme

Yukarıda detaylı olarak yaptığımız incelemeler neticesinde, SÖEDDK ile Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı arasında özerklik yönünden büyük bir fark olmadığı belirtilmelidir. Bir kısım teşkilat, personel ve mali açıdan SÖEDDK'nın sahip olduğu özerkliğin, onun kamu tüzel kişiliği olarak kurgulanmasının temel sebebi olmadığı açıktır. Sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe faaliyet gösterecek olan bir kamu tüzel kişinin düzenleyici ve denetleyici kurum olarak tasarlanması, Kurumun en geniş şekilde faaliyetleri açısından özerkliğinin sağlanması, hiyerarşi denetimine tabi olmaması, idari vesayet denetiminin daraltılması ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kılınması ile açıklanabilir. Ancak, Kurumun kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri bakımından, merkezden yönetim altında yer alan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile ciddi farklılıklar içeren düzenlemelere tabi olmadığı belirtilmelidir. Burada belki de tek farkın mali sorumluluk noktasında gündeme geleceği, SÖEDDK'nın eylem ve işlemlerinden doğan zararlarda tüzel kişiliğin kendisinin sorumlu olacağı eklenmelidir. Yine ayrı bir tüzel kişilik olması sonucunda eylem ve işlemlere karşı açılan davalarda davalı taraf, devlet tüzel kişiliği yerine Kurumun kendisi olacaktır. Ancak sorumluluk ve davada taraf olabilme yeteneği hususları için ayrı bir kamu tüzel kişiliği oluşturma ihtiyacına sorgulanır niteliktedir. Zira özel bir bütçesi olmakla birlikte kamu kaynaklarını kullanan her bir kamu tüzel kişinin teşkilat, personel ve mal anlamda hazineye getireceği maddi yük de üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur. Dolayısıyla, faaliyetlerde özerklik meselesi etrafında tespit ettiğimiz sorunlar, sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe ayrı bir kamu tüzel kişisi kurulmasının faydası noktasında olumsuz bir cevap ortaya çıkarmaktadır.

III. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNİN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE KURULMASININ ORTAYA ÇIKARDIĞI MESELELER

Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Bu hüküm çerçevesinde çıkarılan 3 numaralı CBK'ya göre, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri I sayılı cetvelde yer alıp, Cumhurbaşkanı kararıyla dört yıl süreyle atanırlar. Atama şartları ise kamu tüzel kişiliğinin kurulduğu 47 numaralı CBK'da değil, 3 numaralı CBK'da düzenlenmiştir.

47 numaralı CBK'ya göre başkanlığın veya üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde, boşalan başkanlığa ve üyeliğe Cumhurbaşkanı tarafından bir ay içinde atama yapılır. 3 numaralı CBK'ya göre de başkan ve üyelerin boşalması hâlinde cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilecektir. Bu durumda, başkanlık veya üyeliğin boşalması halinde, görevlendirme yapmanın süre sınırı bir aydır. Ancak, atamayı Cumhurbaşkanı yaparken, görevlendirmeyi Cumhurbaşkanı yardımcısının yapması usulde ve yetkide paralellik ilkesi ile uyumlu değildir. Bu ilkeye uyumluluk aranmıyorsa kanımızca burada, atama yapıncaya kadar SÖEDDK'nın kendi içerisindeki bir üyeyi görevlendirebilmesi idari özerkliğe daha uygun bir yaklaşım olabilirdi.

SÖEDDK'nın içinde bulunduğu hizmet yönünden yerinden yönetim idarelerinin ortaya çıkışlarının temelinde, teknik ve uzmanlık gerektiren alanlardaki ihtiyacın merkezi idare tarafından yeterince karşılanmadığı olgusu yer almaktadır. Böylece devlet birtakım faaliyet alanını tüzel kişilik verdiği ve de aynı zamanda denetlediği bu kurumlara bırakmıştır. Tüzel kişilik olmanın getirdiği hak sahipliği neticesinde, hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri de bir hareket serbestisine sahip olmak durumundadır. Özerklik olarak ele aldığımız bu serbestinin doğuracağı keyfilik ise anayasal ilke ve kurallara dayanan bir dikenli tel ile çevrelenmiştir. Öğretide Sosyal özerkliğin, keyfiliğe dönüşmesini önleyen en güçlü dengenin, dışarıdan denetleme olanakları yaratmak olmadığını, doğrudan doğruya kuruluşun kendi üyelerine de özerk bir çalışma ortamı sağlayarak “özerkliği bölüştürmek” olduğunu vurgulamıştır³⁶. Ancak, 3 numaralı CBK uyarınca, SÖEDDK'nın başkan ve üyelerinin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan

³⁶ Soysal, Mümtaz: “Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, 1969, s. 122.

Cumhurbaşkanının görev süresini geçmemektedir. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bu kişilerin görevi de sona ermektedir. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilmekte; bu kişiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedir. Burada görev süresinin atama yapan iradenin görev süresi ile kayıtlanması, idari özerkliğin geri planda bırakıldığını işaret etmektedir. Anayasa’da her ne kadar Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden almaya dair verdiği yetki, bu yöneticilerin görev süresinin merkezden yönetimin görev süresi ile bağlanması şeklinde genişletilmesi kamu tüzel kişiliği açısından soru işaretleri yaratmaktadır. Bu durumda, idari özerklik açısından bakanlık bünyesinde kurulan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile SÖEDDK arasında bir fark kalmadığı belirtilebilir.

Ayrıca personel rejimi açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında, Sigortacılık Kanunu’nda SÖEDDK’ya ilişkin bir madde eklenmiştir. Kanun’un ek 5. maddesi, kurumun başkan ve üyelerinin yemin usulü ile başkan yardımcısı, daire başkanı ve grup başkanı kadrolarına atanacaklarda aranan şartları düzenlemiştir. Anayasa’nın 128. maddesinin 2. fıkrası gereğince, bu konulardaki düzenleme Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değil kanun ile yapılmıştır. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki bu yetki paylaşımı esasen mutlak değildir. Bir kamu tüzel kişinin başkan ve üyelerinin atama şartları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenirken, başkan yardımcısı, daire başkanı ve grup başkanı kadrolarına atama şartlarının kanun hükmü ile belirlenmesi söz konusudur. Aslında bu tespit, 2017 Anayasa’nın 104. maddesindeki değişikliğin sebep olduğu hukuki sorunu ve devlet teşkilatındaki karmaşayı göstermektedir. Sigortacılık Kanunu’nun ek 5. madde ayrıca başkan, üye ve kurum personelin sosyal ve ekonomik hakları ile tabi oldukları yükümlülükleri düzenlemiştir. Yine bu ek maddede kurumun gelirleri de düzenlenmiştir. Kurumun gelirleri hem 47 numaralı CBK’da hem Kanun’da düzenlenmiştir. Bu çift başlılığın pozitif metinlerde yeknesaklığı sağlamadığı ortadadır.

Konuyla ilgili olarak 10 numaralı “Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”³⁷ de önemli bir düzenleme içermektedir. Buna göre, “İnceleme üzerine Resmî Gazete’de yayımlanacak düzenlemeler” başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslakların Anayasa’ya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel

³⁷ RG. T. 15.07.2018, S. 30479.

hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden inceleneceği öngörülmüştür. Maddenin ikinci cümlesinde, üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlerin ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden inceleneceği belirtilmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, yapılan inceleme sonucunda uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edileceği de kabul edilmiştir. 6. maddenin söz konusu düzenlemeleri uyarınca, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için bir idari vesayet denetiminin söz konusu olduğu ifade edilebilirken, bunların dışında kalanlar için bir hiyerarşi ve idari vesayet denetiminin söz konusu olduğu söylenebilir. Zira, 6. maddenin 2. fıkrasına göre, düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar için hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimi de söz konusudur. Madde düzenlemesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yönelik bir istisna getirilmemesi sebebiyle, SÖEDDK’yı 6. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde geçen “kamu kurum ve kuruluşları”ndan kabul etmek gerekmektedir. Dolayısıyla, 47 numaralı CBK’nın 18. maddesindeki düzenleme yetkisinin, başka bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile “uygunluk yönünden” denetime tabi tutularak sınırlandırılması söz konusudur³⁸. Bu durumda da tüzel kişiliği olan veya olmayan idareler arasında düzenleme yetkisi bakımından bir fark bırakılmadığı ifade edilebilir.

SÖEDDK’nın, düzenleme yetkisi doğrudan 47 numaralı CBK ile düzenlenmekle birlikte Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrası gereğince, sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sınırlanamaz. Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca sosyal ve ekonomik haklar başta olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında temel hukuki enstrüman kanundur. Bu durumda 47 numaralı CBK’da, “*Ülke sigortacılığının ve özel emeklilik uygulamalarının gelişmesi, sigortalıların ve katılımcıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlara uygulatmak ve uygulanmasını izlemek*” yönünde SÖEDDK’ya verilen görev ve yetki üzerinde düşünülmelidir. Zira idari tedbirler ve idari yaptırımlar konusu idare hukuku açısından halen güncel tartışmaların giderilmediği bir alandır. 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler

³⁸ Anayasa Mahkemesi ise 10 numaralı CBK’nın 6. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “...uygun bulunmayan veya...” ibaresinin konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine oyçokluğuyla karar vermiştir, Anayasa Mahkemesi, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18, RG. T. 17.06.2021, S. 31514.

Kanunu'nun temel kanun olarak öngörülmesi sebebiyle; idari tedbir ve idari yaptırım kavramlarının ortaya konulmadığı, yargısal denetimin idari yargı yerine adli yargı olarak tercih edildiği, idari tedbir ve idari yaptırımların yargısal denetiminde uygulanacak hukuki yaklaşımın belirsiz bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Mevzuatta, idari tedbir olarak öngörülen bazı idari kararların idari yaptırım olarak yoruma açık düzenlemeler vardır. 47 numaralı CBK'da SÖEDDK'nın uygulayacağı idari tedbirlerin idari yaptırım niteliğinde ortaya çıkması halinde, bu tedbir kararının kanuna dayanmaması hukuki bir sorun olarak karşımıza çıkabilecektir. Öte yandan, Sigortacılık Kanunu'nda idari tedbirlerin ve idari yaptırımların Hazine ve Maliye Bakanlığı (Müsteşarlık veya Bakan olarak geçmektedir) tarafından uygulanacağı öngörülmüştür. Bu takdirde, SÖEDDK, idari yaptırım kararı veremeyecek midir? Ya da SÖEDDK, Sigortacılık Kanunu'na göre idari tedbir kararı veremeyecek midir? Sigortacılık Kanunu bu yönden halen değiştirilmemiştir.

IV. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN KURULMA AMAÇLARININ GÜNCELİĞİNİ YİTİRMESİ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Altyapısı 19. yüzyıla dayanmakla birlikte, ülkemizde düzenleyici ve denetleyici kurumlar yaklaşık kırk yıldır uygulamada olan bir örgütlenme modelidir. Tek taraflı olarak bağlayıcı karar alma ve uygulama gücünü devletin tek elinden çıkarma eğiliminin artması ile “politika”nın etiketlendiği her şeyden ciddi bir kaçınmanın görünümü olan “depolitizasyon”un yaygınlaşması, “bağımsız” olarak kurgulanan farklı örgütlenmelerin devlet aygıtının karşısına çıkarılması, 1980’li yıllardan itibaren bir fenomene dönüşmüştür. “İskelet devlet”i yarattığı da ifade edilen³⁹ ve prototipi olmayan bu örgütlenmelerin gerek anglo sakson sisteminin gerekse idari rejimin uygulandığı ülkelerde farklı ilkeler üzerine oturtulduğu belirtilmelidir⁴⁰. Ülkemizde ayrı bir tüzel kişilik olarak ilk örneğinin oluşturulduğu 1981’den bu yana

³⁹ **Wilson**, David: “Quangos in the Skeletal State”, Parliamentary Affairs, Volume 48, Issue 2, 1995, s. 181-191.

⁴⁰ **De Somer**, Stéphanie: Autonomous Public Bodies and the Law: A European Perspective, Edward Elgar Pub., UK 2017, s. 15 vd.; **Verhoest**, Koen/**Van Thiel**, Sandra/**Bouckaert** Geert/**Lægneid** Per, Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries, Palgrave Macmillan, UK 2012, s. 18 vd.; **Yseult**, Marique: “The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies (‘QUANGOS’), Electronic Journal of Comparative Law, Volume 11, No. 3, 2007, s. 1-41, <http://www.ejcl.org/113/article113-30.pdf> (Erişim Tarihi: 19.12.2020).

(Sermaye Piyasası Kurumu) mevzuat açısından bir dönüşüm sürecinden geçmişlerdir.

Mevzuatımızda düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak isimlendirdiğimiz yapıların, ilk çıkış amaçlarının dünyadaki fenomen anlayışla kurgulandığı mevzuat ise günümüze kadar değişimler geçirmiştir. Bu değişimin sonucunda ise depolitizasyon amacının azaldığı ve özerkliğin yerine merkezîyetçiliğin yoğunlaştığı görülmektedir⁴¹. Örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kanunu'nun ilk halinde karar organlarının üyeleri için 18.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı mülga Bankalar Kanunu'nda karma bir seçim ve atama usulü kabul edilmiş idi. Yürürlükte olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda ise atama usulü tamamen yürütme organının iradesine bağlanmıştır. SÖEDDK için de üyelerin bir kısmının seçiminde, siyasi etki-den muaf kurum ve kuruluşları tarafından nitelikli kişilerin aday gösterilmesi ve bu adaylar arasından yürütme organı tarafından atama yapılması bir öneri olarak düşünülebilirdi. Ancak, gerek 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki mevzuat hükümleri⁴², gerekse değişiklik sonrasında Anayasa'nın açık hükmü gereği üyelerin atama usulünde tek tip bir yöntem tercih edilmiştir.

SÖEDDK için yukarıda bahsettiğimiz görev süresinin, Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılması, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş amaçları düşünüldüğünde karar organlarının üyelerinin güvenceli çalışma esasını zedeleyici bir tercihtir. 3 numaralı CBK'da, "*görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir*" şeklindeki kural da bu yönde bir düşünceye sevk etmektedir.

Yine yukarıda 47 numaralı CBK'nın 3. maddesinin tek başına değerlendirilmesinin isabetli olmadığını belirtmiştik. Zira gerek 47 numaralı CBK'da gerekse diğer mevzuatta incelediğimiz üzere SÖEDDK'nın merkezden yönetimin yoğun bir etkisi altında olduğu ve idari vesayet denetimin dışında tutulmadığı görülmüştür. Oysa düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkemizde ortaya çıkışlarının amacı, bu üst kurumların hiyerarşi dışında ve

⁴¹ Öğretide Sezer, bu kurumlarının kanunlarının "yamalı bohça" görüntüsünde olduğunu ifade etmiştir, **Sezen**, Seriyeye: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE, Ankara 2003, s. 129.

⁴² Mülga 28.07.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda SPK; Bakanlar Kurulunun atayacağı ilgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla atanacak yedi üyeden oluşurken; yürürlükteki 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda SPK üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması söz konusudur.

de özellikle idari vesayet denetiminin yapılmadığı kurumların oluşturulmasıydı. Öyle ki öğretide kimi eserlere ve Danıştay kararlarına baktığımızda bu kurumların idari vesayet denetimine tabi tutulamayacağı yönünde değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir;

“Ülkemizde son yıllarda merkezi idare yapılanmasının dışında üst kurullar kurulmaya başlanmıştır. Öncelikle bu kuruluşlar özerk olup Devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak kurulmuşlardır. Ayrıca, bağımsız kuruluş olduklarından tesis ettikleri idari işlemler merkezi idare makamlarının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmamıştır. Üst kurulların bağımsız yapılarına uygun olarak kuruluş yasalarında bunların Başbakanlık yada diğer bakanlıklarla ‘ilişkilendirildikleri’ görülmektedir. Yasa koyucu tarafından yapılan bu nitelendirme idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına da uygun düşmektedir.

... idarenin sahip olduğu ve kullandığı yetkiler de, üst kurulların özerk ve bağımsız yapılarına ters düşmemelidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki merkezi idarenin üst kurulların kural olarak karar organları (organik) ile işlemleri üzerinde (işlevsel) denetim yetkisi bulunmamalıdır. Diğer bir anlatımla, üst kurulların ‘regülasyona’ ilişkin kararlarının merkezi idarenin müdahale alanının dışında kalması bu kurulların özerklik ve bağımsızlıklarının doğal bir sonucudur. Bunun dışındaki konularda ise merkezi idarenin yapacak olduğu denetimin her somut olayda yargı organınca ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.”⁴³

Terminolojik anlamda bir kaosu da barındıran ve üst kurul/özerk kurul/regülasyon kurumu/bağımsız idari otorite/düzenleyici ve denetleyici kurum vs. farklı nitelendirmelerle ele alınan bu “ithal” kurumların merkezden yönetim ile olan ilişkileri hassas bir zemine sahiptir. Çünkü bu kurumların ayrı bir kamu tüzel kişiliği olarak kurgulanmaları, bu ilişkilerin diğer kamu kurumlarına nazaran daha kopuk olması, dolayısıyla siyasetin veya diğer aktörlerin keyfi ve popülist etkisinin bertaraf edilmesi anlayışı ile ortaya çıkmıştır. Devlet aygıtı kurumsal bir bağlantısı olmakla birlikte “çekirdek idare”den farklı şekilde dizayn edilen bu yapılar, seçilen politikacılara göre

⁴³ Danıştay 5. Dairesi, T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466. **Duran**, s. 4; **Gözübüyük**, A. Şeref/**Tan**, Turgut: İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, 10. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s. 339; **Günday**, Metin: Bağımsız İdari Otoriteler, Panel, Rekabet Kurumu, Ankara 2001, s. 73; **Akıncı**, Müslüm: Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999, s. 103.

belirli bir özerklikle kendisine emanet edilen görevleri yerine getirirler⁴⁴. Düzenleyici ve denetleyici kurumların, Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine aykırılık oluşturmayacak şekilde dizayn edilmesi gerektiği de açıktır. Ancak güncel manzaraya baktığımızda, bu kurumların ayrı bir kamu tüzel kişiliği olarak kurgulanmalarındaki amaçların şeklen dahi korunmadığı, diğer kamu tüzel kişilerine nazaran ayrıcalıklı bir statülerinin esasen de ortada kalmadığı görülmektedir.

Bir idareye özerkliğin ancak kamu tüzel kişiliği tanınarak sağlanması, ülkemizin merkezîyetçi ve geleneksel bürokratik bir geleneğinin parçası olmuştur. Ancak, ayrı bir tüzel kişilik olmadan da devlet tüzel kişiliği altında özerk yapıların oluşturulabilmesine anayasal bir engel bulunmamaktadır. Örneğin Fransa'da 20.01.2017 ve sayılı n° 2017-54 tarihli kanun (organik kanun) ile 26 bağımsız otorite, 19 bağımsız idari otorite (*autorités administratives indépendantes*) ve 7 bağımsız kamu otoritesi (*autorités publiques indépendantes*) olarak sıralanmış olup, bunlardan bağımsız kamu otoritelerinin ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaktadır⁴⁵. Soysal'ın ifade ettiği üzere, tarafsızlık, özerk davranışları gerektirecek kadar önemli ve zor bir tutum olmadığından, özerk olmadan da tarafsız olunabilir⁴⁶. Düzenleyici ve denetleyici kurumların mali açıdan da özerkliğe sahip olması gerektiğine ilişkin yaygın görüşün aksine Tan, düzenleyici kurulların kendi bütçelerini özerk biçimde yapmaları ve kendilerinin özel gelir kaynakları bulunmasını özerkliğin olmazsa olmaz koşulu gibi görmek ve bunun bir uzantısı olarak da personele verilecek ücretler başta olmak üzere mali konularda serbest hareket olanağına sahip olmaları gerektiğini savunmanın isabetli bir yaklaşım olmadığı kanısındadır⁴⁷. Dolayısıyla SÖEDDK'nın kurulması tercihi yerine, Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulunun yapısında ve görevlerinde bir değişiklik ile de SÖEDDK'nın kuruluş amaçları sağlana-

⁴⁴ De Somer, s. 8.

⁴⁵ Fransa'da bu kuruluşların büyük çoğunluğunun tüzel kişiliği haiz olmadığını yaklaşık yirmi yıl önceki çalışmada belirten Duran, Türkiye'de bu türe sokulabilecek pek azı merkezi idare içinde devlet dairesi biçiminde yapılandırıldığını (Diyanet İşleri Başkanlığı, Sahil ve Hudutlar Sağlık Genel Müdürlüğü, Sigorta Murakabe Kurulu), buna karşılık tüzel kişiliğe sahip olan yakın tarihlerde oluşturulan Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabeti Koruma ve Tüketicinin Korunması Kurulları oldukça bağımsız yetkilerle donatılmış bağımsız idari otorite sayılabileceğini açıklamıştır, Duran, s. 6.

⁴⁶ Soysal, Mümtaz: “İki Kavram: Özerklik ve Tarafsızlık”, Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiye Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1988, s. 447.

⁴⁷ Tan, Turgut: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, 2002, s. 20.

bilirdi düşüncesindeyiz. Nitekim, 2002 yılında düzenleyici ve denetleyici kurum olarak kurulan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 2017 yılında kapatılarak, görev ve yetkileri Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığına aktarılmıştır.

2017 Anayasa değişikliği öncesindeki bir mevzuat değişikliği de düzenleyici ve denetleyici kurumların özerklik dönüşümünde bir göstergedir. Örneğin, 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 19/A maddesinin 1. fıkrasında 2011 yılında yapılan bir değişiklik ile

“Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.”

cümlesi eklenmiştir. Bu düzenlemenin III sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların özerklik alanını daralttığı ifade edilebilir. Bu hüküm ile merkezden yönetimin idari vesayet yetkisi, sınırları belirsiz ve geniş bir içerikle bu kurumlar üzerinde kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirttiği üzere özerk statüye sahip kurumların oluşturulmasının amacı, bunlara genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak değil, onların özellik gösteren işlevlerini çoğulcu demokrasi anlayışı içinde ve daha iyi biçimde yerine getirmelerini sağlamaktır⁴⁸. Nitekim bu kurumların, siyasi otorite ile ilişkileri ile kamuoyunda tartışılmıştır. Öğretide Akıncı'nın ifade ettiği üzere, bu örgütlenme biçimlerinde kurumsal bağımsızlığı sağlayan güvence olan özerkliğin dışı yansıyan kısmı “ilişkisel yön”de belirlemekte olup; bu özerklik, yargılama, karar alma, danışma, soruşturma gibi etkinliklerde başkalarının irade beyanlarına bağımlı kalmamalarını gerektirmektedir⁴⁹.

Bu itibarla, aslında bu kurumları “bağımsız” bir idari otorite olarak düşünmek sorunlu bir yaklaşımdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da yasamanın ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de yürütmenin asli ve ilk el düzenleme yetkisinin kapsamındadır. Güncel mevzuat değerlendirildiğinde bu kurumların idari ve mali özerkliklerinin, merkezden yönetimin iradesinden bağımsız olarak karar alma yetkilerini sağlayıp sağlamadığı tartışmalı haldedir. Sonuç olarak bu kurumların özerklik açısından, diğer hizmet yönünden yerinden yönetimde yer alan kamu kurumlarından hiçbir farkı

⁴⁸ Anayasa Mahkemesi, T. 01.06.2005, E. 2004/60, K. 2005/33, RG. T. 23.03.2006, S. 26117.

⁴⁹ Akıncı, s. 123.

olmadığı belirtilmelidir. Nitekim 4 numaralı CBK'dan da görüleceği üzere, kamu kurumu niteliğindeki hizmet yönünden yerinden yönetim idarelerinin pek çoğu için de idari ve mali özerkliğe sahip olduğu ayrıca öngörülmüştür⁵⁰. Dolayısıyla dünyadaki örneklerine nazaran, bu örgütlenme modelinin ülkemiz yönetiminde bir karmaşa yaratmadıkları güncel anlamda ortaya koyulabilir. Tabi ki faaliyet gösterdikleri alana göre, bu kurumların farklı görev ve yetkilerinin bulunduğu, diğer kamu kurumlarında olmayan birtakım istisnai yetkilerle donatıldıkları da söylenebilir. Ancak bu kurumların, yegâne var oluş sebeplerinden olan çok geniş özerklik ekseninden ayrıldıkları da ortadadır⁵¹.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması amacıyla SÖEDDK'nın başkanlıkla ilişkilendirilmesi, bu kamu tüzel kişinin siyasal sorumluluğunu taşıması sebebiyle gereklidir⁵². Bununla birlikte, özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde yürütme organına yetki tanınmasının özerklik ile bağdaşamayacağı; zira özerkliğin, aslında, yürütmenin etki alanından uzak tutulması öngörülen kamu hizmetleri için söz konusu olan bir yönetim biçimi olduğu da ifade edilmelidir⁵³. SÖEDDK'nın kuruluş amacı olarak, özellikle ekonomi alanında siyasetin olumsuz etkilerinin uzaklaştırılması ve uzmanlık gerektiren bir alanda özerk ve tarafsız karar alınabilmesi talepleri sıralanabilir. Ancak kamu tüzel kişiliği olarak kurulan SÖEDDK üzerinde, sınırlı ya da "*hafif*" bir idari vesayet denetiminin değil tipik bir idari vesayet denetiminin söz konusu olduğu da sabittir. Dolayısıyla, 47 numaralı CBK'da SÖEDDK'nın idari ve mali özerkliği olduğu ifadesinin gerek aynı metinde gerekse diğer pozitif hukuk metinlerinde bir karşılığı olmadığı ifade edilebilir.

⁵⁰ Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı "idari ve mali özerkliğe sahip" (m. 68) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu için "idari ve mali özerkliğe sahip" (m. 582); Türkiye İş Kurumu için "idari ve mali bakımdan özerk" (m. 615); Türk Akreditasyon Kurumu için "idari ve mali özerkliğe sahip" (m. 630), vs.

⁵¹ Benze şekilde, son yıllarda bu kurumlarla ilgili mevzuatta yapılan önemli değişikliklerle birlikte bu kurumların ilk kuruldukları tarihlere göre farklı bir görünüme sahip oldukları ifade edilmiştir, Sever, D. Çiğdem: "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 64, Sayı 1, 2015, s. 233.

⁵² Kanunda ilgili/ilişkili bakan deyimlerinin eski alışkanlıkların sürdürülmesinde kaynaklanan ve bu kurumlar üzerinde vesayet ifade edici terimler olduğu da belirtilmiştir, Karacan, İhsan: "Özerk Kurumların Özerkliği", Rekabet Dergisi, Sayı 8, 2001, s. 38.

⁵³ Anayasa Mahkemesi, T. 15.10.1968, E. 1967/37, K. 1968/46, RG. 02.07.1969, S. 13243.

SONUÇ

Türkiye’de özellikle ekonomik hayata ilişkin olarak gerek devlet tüzel kişiliği altında gerekse diğer kamu tüzel kişilerinin altında farklı kuruluş biçiminde ve isimlerle (konsey, şura, müdürlük, vs.) örgütlenmeler hep olmuştur. Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu da bu şekilde, devlet tüzel kişiliği altında bir arada bulunan yapılar olarak sigortacılık ve bireysel emeklilik sektöründe düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmüşlerdir. 47 numaralı CBK ile bu iki örgütlenme biçimine son verilerek, kamu tüzel kişiliği etiketi ile yeni bir üst kurul olan SÖEDDK oluşturulmuştur. Bu çalışmada, SÖEDDK’nın kuruluşuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi başta olmak üzere ilgili mevzuat değerlendirildiğinde, bu faaliyetlerin ayrı bir kamu tüzel kişiliği altında yürütülmesinin gerekliliği sorgulanmıştır. Ulaştığımız sonuç açısından bakıldığında, kamu tüzel kişisi olmanın sağladığı ayrıcalıkların pek azının bu kurumda bulunduğu ve özerklik açısından değerlendirildiğinde olumsuz tespitlere mahal verecek pek çok düzenlemeye tabi olduğu görülmektedir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların özerklik yönünden yaşadığı gerilemenin, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında da değişmediği belirtilmelidir. Üstelik, kamu tüzel kişiliğinin yapısına ve işleyişine dair getirilen yeni düzenlemelerin sadece düzenleyici ve denetleyici kurumları değil, kamu gücü ayrıcalıkları konusunda tüm kamu tüzel kişilerini etkilediği söylenmelidir. Bu açıdan, belirli bir birikime sahip Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulunun kaldırılmasının, kamu tüzel kişiliği teorisi ve kamusal kaynakların doğru kullanımı açısından fayda getiren bir tercih olmadığı düşüncesindeyiz. Bizce, ayrı bir kamu tüzel kişilik oluşturulması yerine, bu iki köklü yapının merkezden yönetim içinde tek bir çatı altında birleştirildiği bir örgütlenme modeli tercih edilebilirdi. Zira yeni üst kurulun, özellikle karar alma ve kararı uygulamada merkeziyetçi etkiden uzak kalması, mevzuat açısından mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, sigortacılık ve bireysel emeklilik sektöründeki idare anlayışının yeni baştan ele alınması gerektiği kanaatindeyiz. Bu doğrultuda, Türk idari teşkilatında oluşturulacak bir kamu tüzel kişisinin “gerçek” bir ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı, yasama ve yürütme organı tarafından üzerinde düşünülmesi gerekli bir konudur. Bu konuyu çözümenin ilk adımının, kamu tüzel kişiliğini etkisizleştiren mevzuatın yenilenmesi ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki anayasal dengenin yeniden kurulması ile atılabileceği düşüncesindeyiz.

KAYNAKÇA

- Akıncı**, Müslüm: Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999.
- Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan 2000 yılı Türkiye İlerleme Raporu, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (Erişim Tarihi: 01.03.2020).
- Ayaydın**, Cem: “Özel Hukuk Kişilerinin Kamu Gücü Kullanması Sorunu ile 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun’a İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Hakkında Düşünceler”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul 2003, s. 125-59.
- Azrak**, A. Ülkü: “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu, Ankara 2001, s. 19-27, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/etkinlik-yayinlari/9-pdf> (Erişim Tarihi: 11.02.2020).
- “*Bağımsız yapı ile sigorta sektörü çok hızlı gelişecek*”, <https://www.sigortamedya.com.tr/bagimsiz-yapi-ile-sigorta-sektoru-cok-hizli-gelisecek/> (Erişim Tarihi: 01.011.2020).
- Bülbül**, Erdoğan: Kamu İştirakleri, Beta Yayıncılık, İstanbul 2004.
- De Somer**, Stéphanie: Autonomous Public Bodies and the Law: A European Perspective, Edward Elgar Pub., UK 2017.
- Derelioğlu**, Deniz: Dünyada Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları I, İstanbul 2001.
- Duran**, Lütfi: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Kaboğlu, Alkım, İstanbul 1998, s. 24-31.
- Erkut**, Celal: Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004.
- Gözler**, Kemal: İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
- Gözübüyük**, A. Şeref/Tan, Turgut: İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, 10. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara 2014.
- Günday**, Metin: Bağımsız İdari Otoriteler, Panel, Rekabet Kurumu, Ankara 2001, s. 73-79.
- Günday**, Metin: İdare Hukuku, 10. Bs., İmaj Yayınevi, Ankara 2011.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Sigorta Denetleme Kurulu, Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor, 2019,

<https://www.hmb.gov.tr/sigortacilik-ve-ozel-emeklilik-raporlari> (Erişim Tarihi: 20.01.2021).

İsbir, K. Begüm: Kamu Tüzel Kişiliği, Turhan Kitabevi, Ankara 2017.

Kağıtçıoğlu, Mutlu: Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2016.

Karacan, İhsan: “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi, Sayı 8, 2001, s. 3-62.

Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, 3. Bs., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

Özay, İl Han: Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.

Özyörük, Mukbil: İdare Hukuku Ders Notları, Teksir, Daktilo, Ankara 1973.

Sever, D. Çiğdem: “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 64, Sayı 1, 2015, s. 195-236.

Sezen, Seriya: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE, Ankara 2003.

“*Sigortacılıkta bağımsız düzenleyici kurum şart*”,

<https://www.finansgundem.com/haber/sigortacilikta-bagimsiz-duzenleyici-kurum/263556>, (Erişim Tarihi: 01.09.2020).

“*Sigorta sektöründe düzenleme ve denetlemeyi tek kurum sağlamalı*”,

<http://www.egesigortaekspertleri.com/TR/8/112/Sigorta-sektorunde-duzenleme-ve-denetlemeyi-tek-kurum-saglamali.htm> (Erişim Tarihi: 18.12.2020).

Soysal, Mümtaz: “Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, 1969, s. 111-124.

Soysal, Mümtaz: “İki Kavram: Özerklik ve Tarafsızlık”, Bahri Savcı’ya Armağan, Mülkiye Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1988, s. 443-448.

Tan, Turgut: “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, 2002, s. 11-37.

Türkiye’de Sigorta Hukukunun Sorunları ve Geleceği, Sempozyum İstanbul 19-20 Kasım 2004, Türkiye Barolar Birliği, <http://tbbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/sigorta-hukuku.pdf> (Erişim Tarihi: 01.03.2020).

Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Lægreid, Per: Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries, Palgrave Macmillan, UK 2012.

Wilson, David: “Quangos in the Skeletal State”, Parliamentary Affairs, Volume 48, Issue 2, 1995, s. 181-191.

Yseult, Marique: “The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies (‘QUANGOs’)”, Electronic Journal of Comparative Law, Volume 11, No. 3, 2007, s. 1-41, <http://www.ejcl.org/113/article113-30.pdf> (Erişim Tarihi: 19.12.2020).