

## DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLARIN DENETLENME ŞEKİLLERİNİN İDARİ VESAYET BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ \*

Arş. Gör. Melikşah ÇIRAKOĞLU \*\*

### ÖZET

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, değişen ekonomi koşulları ve devlet politikaları doğrultusunda; çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere, ilk olarak Anglosakson hukuk sisteminde var olan ve ilerleyen süreçte diğer dünya devletlerinde teşkilatlanan kuruluşlardır. Bu doğrultuda Türkiye’de de 1980’li yıllarda kurulmaya başlanmış ve 2000’li yıllarda daha işlevsel hale getirilmişlerdir. Bu kuruluşların yurtdışı örneklerine benzer olarak bazı güvencelerle donatılmış olmaları ve ayrıca Türk İdare Hukuku sistemine konumlandırılış şekilleri, denetlenme problemini beraberinde getirmiştir. Bu kuruluşların denetlenip denetlenemeyecekleri, eğer denetlenebileceklerse bunun hangi şekillerde olabileceği tartışılmakla beraber, hâlihazırda; bu kuruluşların kendi kanunlarında, denetlenebileceklerine ilişkin çeşitli hükümler bulunmakta ve bunların bir kısmı idari vesayete büyük oranda benzeyen denetim şekillerini bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu çalışma, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların denetlenme şekillerini incelemekte ve bunlardan idari vesayete benzer olanlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, Türk idare teşkilatı, idarenin bütünlüğü, idarenin denetlenmesi, idari vesayet, idari ve mali özerklik.

---

\* Bu makale; Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı kapsamında Yrd. Doç. Dr. F. Ebru Gündüz tarafından yürütülen “İdarenin Denetlenmesi” dersinde sunulan çalışmanın geliştirilmesiyle hazırlanmıştır. Sayın Gündüz’e katkılarından dolayı teşekkür ederim.

\*\* Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi meliksahcirakoglu@gmail.com

## THE EVALUATION OF REGULATORY AND SUPERVISORY AUTHORITIES INSPECTION FORMS IN TERMS OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE

### ABSTRACT

Regulatory and Supervisory Authorities, which were seen firstly in Anglo-Saxon legal systems, are organized in other world states later in the process, to achieve a variety of objectives, accordance with changing economic conditions and government policies. This authorities also began to be established in Turkey, in the 1980s and become more functional in the 2000s. The Turkish Regulatory and Supervisory Authorities' assurances, which similar to the example of these international organizations; and their positioning on Turkish Administrative Law, come along with the controlling problem. It was discussed that, they can be inspected or not and if they will be, what might be? With this discussions, in these organizations' laws, there are several provisions regarding inspection already and some of them largely similar within the administrative tutelage. This study examines the supervision methods of Regulatory and Supervisory Authorities and aims to put forward their similarity with the administrative tutelage.

**Keywords:** Regulatory and Supervisory Authorities, Turkish administrative organisation, the integrity of the administration, the supervising of the administration, administrative tutelage, administrative and financial autonomy.

## GİRİŞ

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, değişen ekonomi ve piyasa koşullarına uyum sağlayan devletlerin, bazı faaliyet alanlarını özel sektör aktörlerine devretmeleri sonucunda; bu aktörlerin çalışma esaslarını tespit etmek, piyasa kurallarını belirlemek ve bu koşulların uygulanmasını sağlamak amacıyla teşkilatlanan kuruluşlardır. Bu kuruluşların söz konusu faaliyetleri, siyasi etkilerden bağımsız olmayı gerektirmektedir. Zira Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kurulma nedenlerinden biri de hükümetlerin tekrar seçilebilme kaygısıyla sergileyecekleri popülist tavırların piyasada faaliyet gösteren aktörleri etkilememesi ve hükümetlerin sık sık değişmesi nedeniyle gerçekleştirilemeyen uzun dönemli ekonomik politikaların uygulanabilmesidir.

Türkiye’de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların, bu amacı gerçekleştirmek için bazı güvencelerle donatılmaları ve ayrıca idari teşkilat içerisinde doğrudan konumlandırılmamaları; bir bütün olan idareye nasıl dâhil edilecekleri sorununu beraberinde getirmektedir. Zira Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde teşkilatlanacağını ve bunun yanında kuruluş ve görevleriyle bir bütün olacağını belirtmiş; bu bütünlüğün sağlanması için de çeşitli denetim mekanizmaları öngörmüştür. Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bağımsızlıkları ile beraber teşkilatlandıkları yönetim esasının belirli olmayışı; denetlenip denetlenemeyeceklerini, denetlenebileceklerse bunun hangi usullerle olacağını tartışmalı hale getirmektedir.

Bu kuruluşların Türkiye’de teşkilatlanmaya başlamasından itibaren yukarıda yer verilen konular hakkında birçok çalışma yapılmış ve çeşitli görüşleri sürülmüştür. Fakat gelinen noktada; bu kuruluşların kendi kanunlarında, denetlenebileceklerine ilişkin çeşitli hükümler bulunmakta ve bunların bir kısmı idari vesayete büyük oranda benzer denetim şekillerini bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu çalışma; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların denetlenme şekillerini idari vesayet bakımından değerlendirmekte, bu kapsamda öncelikle söz konusu kuruluşların tarihçesine kısaca yer vermekte, ardından denetlenip denetlenemeyeceklerini, idarenin bütünlüğünü sağlamada bir araç olan idari vesayet yetkisini ve son olarak bu yetkinin Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar üzerindeki kullanılış şekillerini incelemektedir.

## I. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, özelleştirme uygulamalarının başlaması ve devletçi ekonomi anlayışından düzenlenmiş piyasa ekonomisi anlayışına geçilmesi aşamasında, ilk olarak Anglosakson hukuk sisteminde ortaya çıkan kuruluşlardır. Bu kuruluşların temel işlevleri; toplumsal ve ekonomik yaşamın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini bazı kurullar ile düzenlemek; koydukları kurallara uyulup uyulmadığını denetlemek; uyulmaması halinde doğrudan doğruya yaptırım uygulamak ya da ilgili kanunlarda öngörülen yaptırımların uygulanması için adli mercileri harekete geçirmektir.<sup>1</sup> Söz konusu kuruluşlar Türkiye'de de 1980'li yıllarda kurulmaya başlanmış ve 2000'li yıllarda daha işlevsel hale getirilmiştir.

Bu kuruluşların kurulmasında etkili olan ekonomik nedenlere bakıldığında; Refah devleti anlayışının sorgulanması neticesinde, devletin çekildiği kamu hizmeti alanlarına giren ve söz konusu faaliyetleri yerine getiren mekanizmaların denetlenmesi ve uymak zorunda oldukları ortak düzenlemelerin yapılması ihtiyacının etkili olduğu söylenebilir. Zira bu alanlarda rekabetin ve tüketici haklarının korunması gerekmekte ve klasik idare sistemi bu faaliyetleri yapmak için gerekli donanımdan ve teknik bilgiden uzak bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu faaliyetleri yerine getirecek donanımlı, teknik bilgiye sahip, denetleme ve düzenleme yapma yetkisine haiz idarelerin kurulması ihtiyacı doğmuştur.<sup>2</sup>

Ayrıca iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların, prensip olarak siyasi etkilerden ve saiklerden arındırılan Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar tarafından alınabilecekleri, bu kuruluşların devletlerin ihtiyacı olan uzun dönemli politikaları oluşturabilecekleri ve yürütme organının popülist tavırlarından çekinen yasama organlarının, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar vasıtasıyla bu tavırların önüne geçmeyi amaçlamaları da önemli etkenlerdir.<sup>3</sup> Son olarak bazı uluslararası kuruluşların da Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kurulmasını teşvik ettikleri görülmektedir.

1 Günday, Metin(2001) 'Bağımsız İdari Otoriteler Paneli' Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu, s. 75.

2 Atay, E. Ethem (2006), 'Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması' Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 10, Cilt: 1-2, 259-293, s. 261.

3 Çağlayan, Ramazan (2014) İdare Hukuku Dersleri, 2.Baskı, Ankara, Adalet Yayınları, s. 227.

Türkiye’de kurulan ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kurulun hangi kurum olduğu konusunda farklı görüşler mevcuttur. Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde kurulan Düyun-u Umumiye İdaresinin ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kurul olduğu görüşüne karşın<sup>4</sup>, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası’nın ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kurul olduğu iddia edilmiştir.<sup>5</sup> Başka bir görüş ise, 1959 yılında kurulan Sigorta Murakabe Kurulunun ilk Düzenleyici ve Denetleyici Kurul olduğunu düşünmektedir.<sup>6</sup>

Diğer taraftan amaçsal ve niteliksel olarak Dünyadaki örneklerine benzeyen Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kuruluş sürecinin, özelleştirmelerin hızlanması sonrasında düzenleyici devlet anlayışının ön plana çıkmasıyla başladığı görülmektedir. Bu doğrultuda, 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuş ve sonrasında IMF ile Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’nin etkileyiyle Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların sayıları artırılmıştır.<sup>7</sup>

Mevcut durumda Türkiye’de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK); Sermaye Piyasası Kurulu (SPK); Kamu İhale Kurumu (KİK); Rekabet Kurumu (RK); Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGMDSK); Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu (EPDK); Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK); Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ile Biyogüvenlik Kuruludur (BK).

## II. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLARIN DENETLENMESİ

### A. GENEL OLARAK

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar; yerine getirdikleri faaliyetler nedeniyle, karar organlarının bağımsız karar alabilmelerini sağlayacak şekilde teşkilatlanmışlar, çeşitli güvencelerle donatılmışlardır. Zira bu kuruluşların

4 Güler, Birgül A. (2006) ‘Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948’ Memleket Siyaset Yönetim, Sayı: 1, 97-121, s. 116.

5 Sever, Çiğdem (2015) ‘Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü’ Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 1, Cilt: 64, 195-216, s. 213. Bununla birlikte yazar, doktrindeki genel kabule ek olarak Merkez Bankası ve Biyogüvenlik Kurulunu da Bağımsız İdari Otorite olarak kabul etmektedir.

6 Sayhan, Şebnem (2003) ‘Bağımsız İdari Otoritelerin Hukuki Niteliği’ İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, 91-100, s. 95.

7 Kent, Bülent (2012) Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları, 1.Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s. 169.

siyasi etkiler ve çekincelerden uzak bir şekilde, uzun dönemli politikalar geliştirip uygulayabilmeleri ve düzenledikleri piyasada faaliyet gösteren aktörlere tarafsız biçimde muamele etmeleri hedeflenmiştir. Bu kapsamda personel rejimleri, çalışma usulleri ve karar verme süreçlerine ilişkin çeşitli güvenceler öngörülmüştür.

Söz gelimi bu kuruluşların idari ve mali özerk olduklarına, yetki ve görevlerini bağımsızca yerine getireceklerine, bu kuruluşlara hiçbir organ ya da makam tarafından emir ve talimat verilemeyeceğine ya da kararlarının yerindedelik denetimine tabi tutulamayacağına kendi kanunlarında yer verilmiştir. Yine başkan ya da üyelerinin görev süreleri sona ermedikçe görevden alınmayacakları getirilen bir diğer güvencedir. Diğer yandan söz konusu güvencelerin varlığı ile birlikte; bu kuruluşların da idarenin bütünlüğünü sağlamak üzere bazı usullerle denetlenmeleri gerekmektedir.

Zira Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123.maddesinin 1.fıkrasına göre; "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Söz konusu madde, idarenin bir bütün olduğunu ifade etmekle başladıktan sonra; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını ifade etmiştir. İdarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanıyor olması, onu parçalı bir yapı halinde ortaya çıkarabileceğinden; üniter devlet yapısının da bir gereği olarak idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması gerektiği kabul edilmiş ve idarenin her ne kadar merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde teşkilatlanması söz konusu olsa da kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmiştir. Bu bütünlük çeşitli denetim mekanizmalar ile sağlandığından, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların da denetlenmeleri ve idarenin bütünlüğünde dâhil edilmeleri gerekmektedir. Fakat bu kuruluşlara getirilen güvencelere rağmen denetlenmelerinin nasıl sağlanacağı bir sorun teşkil etmektedir. Bu problemin ancak Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bağımsızlığının doğru anlaşılması yoluyla giderilmesi mümkündür.

Devletin sunduğu hizmet alanlarında özel sektörün de faaliyet gösterebilmesiyle artan hizmet sunucuları arasında; tarafsızca düzenlemelerin yapılarak, politika ve stratejilerin geliştirilebilmesi ve bu sunucuların denetlenirken etkin kararlar alınabilmesi amacıyla teşkilatlanan Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların, sayılan faaliyetleri yerine getirebilmeleri için; personel rejimi,

çalışma usulleri ya da verdikleri kararlar üzerinde bir takım güvencelerin olması, bu kuruluşları idareden bağımsız kuruluşlar haline getirmemelidir. Zira bu durumda, yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmış olmakla birlikte, temsili demokraside meşruiyet zeminine oturtulmamış bu kuruluşların; oldukça önemli alanlarda gerçekleştirdikleri faaliyetlerin yanında, olası yanlış uygulamalarının, iş yükünün fazlalığı nedeniyle yavaş işleyen yargısal denetime tabi olmaktan başka şekilde denetlenememesi söz konusu olacak, diğer bir deyişle bu kuruluşların “yavru Leviathanlar” haline geldikleri görülecektir.<sup>8</sup>

Bunun yerine bağımsızlık kavramının; yürütme, yasama ya da yargı organına karşı tam bir bağımsızlıktan ziyade; kurumlarda yer alanların görevlerini bağımsız olarak yürütmelerini sağlayacak güvencelerle belirlenen ve görev süresi boyunca görevden alınmalarını engelleyici mekanizmalarla gösterilen; “*karar alma ve bunu uygulama süreçlerinde diğer idari birimlerin iradesiyle bağlı olmama*” olarak anlaşılması gerekmektedir.<sup>9</sup> Erku’tun da belirttiği üzere bağımsızlıktan anlaşılacak gereken, siyasî erke karşı bağımsızlıktan ziyade, personelinin siyasî erke karşı bağımsızlığıdır.<sup>10</sup> Söz konusu bağımsızlık, hem Anayasa Mahkemesi hem de doktrin tarafından “idari ve mali özerklik” olarak anlaşılmaktadır.<sup>11</sup>

Bundan başka; Anayasa’nın 123.maddesinin, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde teşkilatlanacağını düzenlemesine rağmen Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların teşkilatlanma şekillerinin açıkça belirlenmemiş olmasının, denetlenme usullerinin tespitinde ikinci bir sorun teşkil edeceği düşünülmektedir.

Bilindiği gibi idarenin teşkilatlanma esasları olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim, idarenin temel amacı olan kamu yararının sağlanması amacıyla kabul edilen ve kamu hizmetlerini yerine getirecek kuruluşları sınıflandıran esaslardır. Kamu yararı amacıyla var olan idare, kural olarak mer-

8 Talat Aslan, Nagehan (2010) ‘Yönetimin Yeni Yapıtaşları Bağımsız İdari Otoritler: “Yavru Leviathanlara” Doğru’ Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 59, Cilt: 2010/2, 25-49, s. 45.

9 Tekinsoy, Ayhan (2007) ‘Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar’ Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2007/2, 119-134, s. 122.

10 Erku, Celal (2001) ‘Bağımsız İdari Otoriteler Paneli’ Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, s. 84.

11 “Tütün, Tütün Mamulleri, Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu hizmeti görmek üzere Anayasa’nın 123. maddesine göre kurulmuş, denetim ve düzenleme görevi de üstlenebilen tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur.” Anayasa Mahkemesi, E: 2002/32, K: 2003/100, T: 11.08.2014. Aynı yönde görüş için Bkz. Günday (2001), s. 73.

kezden yönetilmekte ve soyut kamu yararı kavramını, merkezden planlayarak yürüttüğü faaliyetler ile somutlaştırmakta ve bu faaliyetleri hem başkentte hem de taşrada yer alan görevlileriyle yerine getirmektedir. Bununla birlikte söz konusu faaliyetlerin merkezden planlanarak yürütülmesinin getirdiği bazı sakıncaların önüne geçilebilmesi amacıyla idari faaliyetlerin gerçekleştirildiği bölgelerde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak ya da özel bilgi gerektiren bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare dışındaki kuruluşlarla gerçekleştirmek amacıyla da yerinden yönetim kuruluşları kurulmuştur.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, ayrı tüzel kişilik sahibi olmaları nedeniyle merkezi idare içerisinde yer almamaktadırlar. Zira merkezi idarenin tüm kuruluşları devlet tüzel kişiliğine dâhildir. O halde merkezi idareye dâhil olmayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların yukarıda yer verilen Anayasa hükmü gereği yerinden yönetim kuruluşlarına dâhil olmalarından başka bir ihtimal söz konusu olmayacaktır. Bundan sonra söz konusu kuruluşların, belirli bir bölgede yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla teşkilatlanan yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına mı dâhil olacakları yoksa teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren faaliyetleri yerine getirmek maksadıyla kurulan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına mı dâhil olacakları sorunu gündeme gelecektir.

Doktrinde genel kabul gören görüşe göre, yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları Anayasa'da sınırlı olarak sayıldığından ve ortaya çıkış nedenleri de farklı olduğundan; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına dâhil edilmeleri mümkün değildir.<sup>12</sup> Söz konusu kuruluşların, belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulmuş olmak, özerk bütçe sahibi ve bağımsız olmak gibi özellikleri nedeniyle hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına da dâhil olmadıkları, bu nedenle yerinden yönetim kuruluşları altında ve fakat yer bakımından yerinden yönetim idareleri ile hizmet bakımından yerinden yönetim idareleri yanında bir üçüncü kuruluş olarak teşkilatlanmalarının gerektiği ifade edilmiştir.<sup>13</sup> Bu görüşten başka; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların yerine getirdikleri faaliyetlerin bir tür özel idari kolluk niteliğinde olmasından yola çıkarak, bu kuruluşların özel nitelikte bir kamu hizmeti yerine getirdikleri ve bu nedenle de hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları içerisine dâhil edilmele-

12 Günday, Metin (2013) İdare Hukuku, 10.Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, s. 574.

13 Günday (2013), s. 575. Aynı yönde: Kent, s. 167 ; Atay (2006), s. 273.



rinin gerektiği de yerinde olarak ifade edilmiştir.<sup>14</sup>

Sonuç olarak, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların yerinden yönetim kuruluşlarına dâhil oldukları düşünülmektedir. Bu kuruluşların hangi yerinden yönetim kuruluşuna dâhil edilecekleri fark etmeksizin, merkezi idarenin denetimine tabi olmaları söz konusu olacaktır. Diğer yandan söz konusu denetimin, bu kuruluşlara tanınan güvencelerle uyumlu olması da gerekecektir. Bu kapsamda Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bir bakanla ilgilendirilmeleri ya da ilişkilendirilmeleri; bazı faaliyet ve işlemlerini ilgili/ilişkili bakana bildirmeleri; belli aralıklarla TBMM'ye rapor verme ya da istendiği hallerde Bakanlar Kurulu'na bilgi verme zorunlulukları; yukarıda ifade edilen denetim şekilleri kapsamında değerlendirilebilir.

Sözgelimi Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ya da Sermaye Piyasası Kurulu'nda görev yapan bir üyenin bazı sebeplerle görevinden çekilmiş sayıldığı ilgili bakana bildirilecek, yine kurulca hazırlanan yıllık faaliyet raporları ilgili bakana gönderilecektir. Bundan başka Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan yıllık raporun ilgili bakana sunulacağı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun hazırladığı düzenleyici kararların, tekemmül etmesinden itibaren en geç yedi işgünü içinde ilişkili bakanlığa ve yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderileceği, yine BDDK'nın faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun, ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulup, kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanacağı ve kurumun faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonuna; stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak ise Bakanlar Kuruluna altı ayda bir bilgi vereceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu denetim şekilleri Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara tanınan güvencelerle uyumlu olarak, sadece bilgi verme mahiyetinde olan ve bilgi verilen işlemin hukuka aykırı görülmesi halinde uygulanacak denetim mekanizmalarına yer vermeyen usullerdir. Fakat bu kuruluşların kanunları incelendiğinde, idari vesayete benzer denetim şekillerini bünyesinde barındıran hükümlerin mevcut olduğu görülmektedir.

14 Sever, s. 220. Aynı yönde; Azrak, A. Ülkü, 'Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar' (2001) Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, s. 23.

## B. İDARİ VESAYET DENETİMİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127.maddesinin 5.fıkrası, idari vesayet yetkisini düzenlemektedir. Söz konusu fıkraya göre; “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” Görüldüğü gibi bu fıkra, merkezi idarenin yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları olan mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi Anayasal zemine oturtulmuş ve hangi amaçlarla kullanılabilceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte yukarıda değinildiği üzere yerinden yönetim kuruluşları sadece yer bakımından yerinden kuruluşları olarak değil, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak da teşkilatlanmışlardır. Fakat bu kuruluşların, idari vesayet ile denetlenip denetlenemeyecekleri Anayasa’da ifade edilmemiş, sadece merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinden bahsedilmiştir.

Doktrinde, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisinin her ne kadar Anayasa da açıkça belirtilmemesi söz konusu olsa da, bu kuruluşlara göre çok daha özerk olan mahalli idareler açısından Anayasal olarak kabul edilen bu yetkinin, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde öncelikle var olmasının gerektiği ifade edilmiştir.<sup>15</sup> Ayrıca mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine Anayasa’da yer verilmesinin, hizmet bakımından yerinden yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin olamayacağı manasına gelmediği, Anayasal hükmün sadece, mahalli idarelerin özerkliğini koruduğu da ifade edilmiştir.<sup>16</sup> Anayasa mahkemesi de, idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde var olmasının karşısında; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında da var olduğunu kabul etmenin gerektiğini ve Anayasa’nın 123.maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinin de bu hususu desteklediğini düşünmektedir.<sup>17</sup>

Bu konuda yerinde olduğu düşünülen bir başka görüş de; Anayasa’nın sadece merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi idari vesayet olarak adlandırdığından yola çıkarak diğer kamu tüzel kişileri ile merkezi idare

15 Günday (2013), s. 85. Bu husus, “seçilmiş organların dahi idari vesayetle denetlenebildiği bir durumda, atanmışların öncelikle denetlenebileceği” şeklinde ifade edilebilir.

16 Yıldırım, Ramazan (2014) Türk İdari Rejimi, 6.Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, s. 35.

17 Anayasa Mahkemesi, E: 2011/142, K: 2013/52, T. 29.05.2014.

arasındaki ya da bu kuruluşların birbiri arasındaki idari vesayet kavramı dışındaki bir kavramla açıklanmasına gerek olmadığını; zira idari vesayet kavramının, kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşmiş bir kavram olması nedeniyle merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları arasında da kullanılabileceğini ve bunda bir sakınca olmadığını belirtmiştir.<sup>18</sup>

Doktrinde idari vesayet yetkisinin özellikleri şu şekilde sıralanmıştır.<sup>19</sup> İdari vesayet yetkisi ancak merkezi idare tarafından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ve Anayasa'da belirtilen esaslar doğrultusunda kullanılabilir. Söz konusu yetki, kanunun öngördüğü kişiler tarafından, kanunun öngördüğü ölçülerde ve alanlarda; kanunun açık bir hükmüne dayanarak kullanılabilir. İdari vesayet denetimi, yerinden yönetim idaresinin işlemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılabilir. Bu yetki kural olarak hukukilik, kanunda açıkça yer verilmesi halinde yerindelik denetimini içerecek şekilde olabilir, fakat denetime tabi olan kamu tüzel kişisinin idari ve mali özerkliğinin korur; emir ve talimat verme<sup>20</sup> ya da onun yerine geçerek işlem yapma imkânını kural olarak tanımaz.<sup>21</sup> Söz konusu yetki, idarenin bütünlüğünü gerçekleştirmek üzere, genel anlamda kamu yararını ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması ile mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak amacıyla kullanılır.<sup>22</sup>

İdari vesayet yetkisi çeşitli şekillerde kullanılabilmektedir. Buna göre, vesayet makamları; idarelerin kuruluş işlemlerine katılmak, organlarına atamalar yapmak, toplantılarını yönetmek ya da toplantılarında temsilci veya gözlemci bulundurmak yoluyla bu yetkiyi kullanılacakları gibi; idarenin bir işlem yapabilmesi için izin vermek, yaptığı işlemleri onamak, yapılan işlemleri ertelemek, yürürlüğünü durdurmak ya da değiştirmek veya düzeltmek, bazı hallerde idarenin yerine geçerek işlem yapmak, bazı işlemler için görüş vermek ya da başvuru ve anlaşmazlıkları karara bağlamak şeklinde kullanılacaklardır.<sup>23</sup>

18 Yıldırım, Turan & Yasin, Melikşah & Kaman, Nur & Özdemir, H.Eyüp & Üstün, Gül & Okay Tekinsoy, Özge (2013) İdare Hukuku, 5.Baskı, İstanbul, XII Levha Yayıncılık, s. 37.

19 Akyılmaz, Bahtiyar & Sezginer, Murat & Kaya, Cemil (2013) Türk İdare Hukuku, 4.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 213 vd.

20 Çağlayan, s. 97.

21 Yıldırım & Yasin & Kaman & Özdemir & Üstün & Okay Tekinsoy, s. 39.

22 Çağlayan, s. 95.

23 Ayrıntılı değerlendirme için bkz. Derdiman, Cengiz (2015) İdare Hukuku, 5.Baskı, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, s. 65 vd.

### III. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

#### A. GENEL OLARAK

Yukarıda ifade edildiği üzere, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bağımsızlıkları ya da idari teşkilat içerisindeki konumları, bu kuruluşların denetlenmelerine engel teşkil etmemektedir. Bu kuruluşların yapılarına uygun şekilde denetlenerek idarenin bütünlüğüne dâhil edilebilmeleri mümkündür. Diğer yandan söz konusu kuruluşların kanunlarında yer verilen bazı usullerin, bu kuruluşlar için öngörülen güvencelerin sınırlarını zorladıkları ve hatta idari vesayet denetimini bünyesinde barındırdıkları görülmektedir. Bu nedenle Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların idari vesayet denetimine tabi olup olmayacaklarının tespiti gerekmektedir.

Anayasa'nın 127.maddesininin 5.fıkrası; merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi tanımaktadır. Madde kapsamında tanınan denetim yetkisi, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki vesayet ilişkisini düzenlemektedir. Merkezi idarenin hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanabileceği vesayet yetkisi ise Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer almaktadır. Örneğin, kamu tüzel kişiliğine sahip meslek kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisini ifade eden 135.maddenin 5.fıkrasına göre, *"Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir."* Bu düzenleme de, devletin idari ve mali denetim yetkisine sahip olduğunu ifade etmiş ve fakat söz konusu yetkiyi herhangi bir amaca bağlamamıştır. Bununla beraber yukarıdaki hükme paralel olarak, yetkinin içeriğinin kanunla doldurulacağını ifade etmiştir. Belirtilmelidir ki, merkezi idareye tanınan Anayasal denetim yetkilerinden sadece mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi idari vesayet olarak adlandırılmış, merkezi idarenin meslek kuruluşları üzerinde kullanacağı denetim yetkisi ise idari ve mali denetim yetkisi şeklinde ifade edilmiştir.

Buradan çıkarılmak istenen sonuç şudur: merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlamak üzere idari denetim yetkisine sahiptir. Bu yetki mahalli idareler üzerinde kullanıldığında, Anayasal olarak idari vesayet yetkisi şeklinde adlandırılmıştır. Bununla beraber

mahalli idareler üzerindeki bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki yetkiyle birebir örtüşmesi de söz konusu değildir. Fakat her ne kadar birebir aynı olmasa da idare hukuku doktrini tarafından merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki yetkisinin idari vesayet olarak adlandırılması nedeniyle, hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi de idari vesayet olarak görünmektedir. Ayrıca gerek mahalli idareler üzerindeki yetkinin gerekse hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki yetkinin içeriğinin kanuna bırakılması nedeniyle söz konusu yetkilerin birbirinden farklı şekilde düzenlenmesi mümkün hale getirilmiştir. Burada önemli olan, merkezi idarenin farklı araçlarla da olsa yerinden yönetim kuruluşlarını denetleyebilmesidir.

O halde Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların da çeşitli denetim mekanizmaları ile merkezi idare tarafından denetlenmeleri mümkündür. Bu denetim şekillerinin, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların güvencelerine uygun olarak belirlenmesi daha doğru olacaktır. Zira bağımsızlık olgusu ve bu kapsamda idari vesayet ya da hiyerarşi denetimi kapsamında olmayışın, bu kuruluşlar açısından temel bir unsur olarak kabul edildiği görülmektedir.<sup>24</sup> Diğer taraftan idari vesayete varan bir mekanizma öngörülmesinde de teknik olarak bir engel bulunmamaktadır.

## B. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURULLAR ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ USULLERİ

Daha önce ifade edildiği üzere, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullarının çeşitli şekillerde denetlenmeleri söz konusudur. Kuruluş kanunları ve ilgili diğer mevzuat incelendiğinde; bu kuruluşların organları, işlemleri ve personeli üzerinde öngörülen denetim mekanizmalarından bazılarının; idari vesayet denetimini bünyelerinde barındırdıkları görülmektedir.

İleride daha ayrıntılı incelenecek olan bu husustan başka, idari vesayet olarak değerlendirilmemekle birlikte, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların çalışma alanlarına ilişkin düzenleyici işlemlerin yürütme organı tarafından hazırlanıyor ya da yürürlüğe konuluyor oluşu da, bu kuruluşların özerkliğini etkilemektedir.<sup>25</sup> Söz gelimi SPK, EPDK, BDDK, TMSF, BTK, TAPDK, KİK ve

24 Atay (2006) s. 281 ; Dönmez, Eftal (2003), 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler' Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2003/2, 55-78, s. 58.

25 Tan, Turgut (2002) 'Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar' Amme İdaresi

KGMSDK hizmet birimlerinin görev alanları, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir. Yine TAPDK'nın çalışma usul ve esasları ile kurul üyeleri, kurum personeli ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler kurum önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle; Rekabet Kurumunun yetkilerini kullanışı, yönetim ve çalışma esasları, kurulca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmelik ile düzenlenecektir. Bundan başka 5977 s. Biyogüvenlik Kanununda yer alan birçok hususun düzenleneceği yönetmelikler de, ilgili bakanlık tarafından çıkarılacaktır. Yürütme organının düzenleyici işlemler yapabilmesi ile denetim yetkisi arasındaki bağlantıyı göstermesi açısından en açık örnek TAPDK ve RK ile ilgili yetkidir. Zira her iki kurumun çalışma esasları, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

İfade edilmelidir ki, merkezi idarenin düzenleyici işlemler yapmak ya da yürürlüğe koymak yoluyla kullanabileceği bu yetki, idari vesayet denetimi olarak değerlendirilmemektedir. Bununla beraber söz konusu yetkinin, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların güvenceleri ile tam örtüşmediği de söylenmelidir. Zira kamu tüzel kişiliğine sahip ve bu nedenle yönetmelik çıkarabilecek olan söz konusu kuruluşların, kendi çalışma alanlarına ilişkin hususları, kendi çıkaracakları yönetmeliklerle düzenleyebilmeleri beklenir.<sup>26</sup> Nitekim RTÜK'ün kuruluş kanunu olan 6112 s. Kanunun "Yönetmelikler" başlıklı Geçici 2.maddesi, belirtilen kanun uyarınca yürürlüğe konulması gereken yönetmeliklerin, üst kurulca hazırlanıp Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe gireceğini düzenlemektedir. Diğer Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların da aynı şekilde yetkilendirilmelerinin önünde bir engel bulunmamaktadır.

Bu husustan başka, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kuruluş kanunlarında yer verilen denetim şekillerinden bazılarının, idari vesayet denetimini bünyelerinde barındırdıkları görülmektedir. Aşağıda Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların söz konusu denetlenme şekilleri incelenecek ve idari vesayet bakımından değerlendirilecektir.

## **1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Üye ve Başkanlarının Atanması**

RTÜK dışındaki tüm Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların başkan ve üyeleri, yürütme organı tarafından atanmaktadır. Bu atamaların büyük kısmı

Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 35, 11-37, s. 18.

26 Biyogüvenlik Kurulu'nun kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu nedenle, kuruluşun yönetmeliklerinin ilgili bakanlık tarafından hazırlanması söz konusu olacaktır.

ise Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Söz konusu atama şekli, TAPDK ya da KİK’de görülen şekliyle, öncesinde var olan bir bakan önerisi üzerine gerçekleştirilebildiği gibi; SPK, EPDK ya da BDDK örneğinde olduğu gibi doğrudan Bakanlar Kurulu’nun atama yapması biçiminde de olabilir. Bazı hallerde kurul başkan ya da üyelerini belirleme yetkisine sahip olan iradenin, kurul ikinci başkan ya da yardımcılarını belirleme yetkisi de söz konusudur. Örneğin, Kamu İhale Kurumundaki durum böyledir.

RTÜK ve Biyogüvenlik Kurulu üye ve başkanlarının belirlenme şekilleri ise daha farklı şekilde düzenlenmiştir. Zira RTÜK üyeleri TBMM tarafından, başkanı ise RTÜK üyeleri tarafından seçilirken; Biyogüvenlik Kurulu üyeleri, kontenjan tanınan Bakanlar tarafından doğrudan seçilmekte; kurul başkanı ise Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı tarafından atanmaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler nedeniyle; Türkiye’de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların oluşumunda yürütme organına geniş kapsamlı yetkilerin tanındığı ve bu yetkilerin, merkezi idarenin mahalli idarelerin organları üzerinde kullanabildiği vesayet yetkisine benzer oldukları gözlemlenmektedir. Gerçekten de mahalli idarelerin organ ve görevlilerini seçmek, atamak ya da bu organları oluşturmak amacıyla yapılan seçimleri onamak; merkezi idarenin vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen bir husustur.<sup>27</sup> Zira atama yetkisi kullanılarak, mahalli idarelerin çalışma ve politikaları daha yakından izlenecek ve bu idarelerin kamu yararı gerekleri doğrultusunda yönetilmesi sağlanabilecektir.<sup>28</sup>

Ayrıca, merkezi idarenin mahalli idarelerin organları üzerindeki vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen<sup>29</sup> “İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin ya da Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin atanması” işlemlerinde yetkili olan irade ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların karar organlarının atanmasında yetkili olan irade ve yapılan işlemlerin niteliği aynıdır. Zira hem İl Özel İdaresi hem de Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri, daha önce yapılan teklif üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Bu atama şekli, yukarıda yer verildiği üzere bazı kurulların atama usulleriyle paralel bir düzenlemeyken (doğrudan bakan tarafından yapılan atama şekli) bazıları açısından da atamayı yapan organ açısından (yürütme organı tarafından yapılan atama şekli) benzerlik taşımaktadır.

27 Günday (2013), s. 87.

28 Aslan, Zehreddin (1989) ‘İdari Denetim Biçimleri’, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 100.

29 Akyılmaz & Sezginer & Kaya, s. 226 ; Derdiman, s. 65.

Sonuç olarak; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların oluşumunda yürütme organına tanınan atama yetkileri, merkezi idarenin mahalli idarelerin organları üzerindeki vesayet yetkisine benzer nitelik taşımaktadırlar. Bu yetkilerin varlığı; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların faaliyetleri üzerinde yapılacak bir hukuki denetim yerine; söz konusu denetimin henüz karar organlarının oluşumunda gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların karar organlarının oluşturulmasında yürütme organına (ya da RTÜK üyelerinin belirlenmesinde TBMM Genel Kuruluna) yetki tanınmış olması; üyelerinin belirlenmesini siyasi etkiye açık bırakacağı ve bu kuruluşların organik bağımsızlıklarına gölge düşüreceği nedenleriyle eleştirilmiş,<sup>30</sup> geçmişte yapılan atamalarda, siyasi pazarlıkların söz konusu olduğu ve hatta kurulların karar almak için gereken üye sayılarına ulaşamamaları pahasına bu pazarlıkların devam ettirildiği ifade edilmiştir.<sup>31</sup>

Söz konusu eleştirilerin haklılık payının yanında; mevcut sistemde, bu kuruluşların oluşturulması amacıyla yapılacak atamaları, yasama ya da yürütme organı dışında bir iradenin yapması mümkün görünmemektedir. Ayrıca Kurulların oluşumundaki siyasi etkilerin, yasamanın ya da yürütmenin atama yapması fark etmeksizin söz konusu olabileceği de bir gerçektir. Nitekim Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bağımsızlığını garanti edecek sihirli bir formülün henüz bulunamadığı ifade edilmiştir.<sup>32</sup> Siyasi etkilerden uzak bir atama işlemini sağlayacak olan, hangi organın atama yapacağı değil; atama işlemini yapan organın tutumu olup; siyasi atamalar yapmak yerine daha somut liyakat kriterlerine göre atama yapılması şeklinde somutlaşmaktadır. Diğer taraftan siyasi etkilerden farklı olarak, atama işlemini gerçekleştirecek olan organın; kimi, hangi nitelikleri nedeniyle atayacağını değerlendirmesi de bir gereklilik ve “İdarenin Bütünlüğü” ilkesini sağlamanın bir yoludur. Bu nedenle söz konusu makamlara bir değerlendirme alanının tanınması da gerekmektedir.

Bu eleştirilere neden olan çekinceleri en aza indirmesi açısından, BTK, KGMDSK ve RK açısından öngörülen ve bu kuruluşlara üye atanacakların, düzenleme konusu sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlarca önerilebileceğini düzenleyen hükümler önemlidir.<sup>33</sup> Örneğin BTK’da görev yapacak ve telekomünikasyon sektörünü temsil edecek iki üye, 2813 s. Kanun uyarınca Türki-

30 Günday (2001), s. 74.

31 Sezen, Seriyeye (2005) ‘Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?’ Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 4, Cilt: 38, 85-115, s. 94.

32 Tan, Turgut (2014) İdare Hukuku, 3.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 201.

33 Diğer yandan bu seçim şeklinin, seçilen üyelerin kendilerini öneren iradelerin menfaatleri doğrultusunda hareket etmelerine neden olabileceği ihtimalinin de altının çizilmesi gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu seçim şeklinin tek başına değil, yukarıda yer verilen diğer seçim usulleriyle birlikte uygulanmasında fayda vardır.



ye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmelerin göstereceği ikişer aday arasından atanacaktır. Tüketicileri temsil eden üye için de Sanayi ve Ticaret Bakanlığının yanında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin aday gösterebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine KGMDSK'nın oluşumunda Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ikişer aday önerecek ve bunların ikisi atanacaktır. RK'nın oluşumunda da Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Yargıtay ve Danıştay'ın ikişer aday önermesi ve bunlardan üçünün atanması söz konusudur.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara yapılan atamalar açısından dikkat çekilmek istenen bir başka husus ise, görevi sona eren üyelerin tekrar atanabilme durumudur. Bilindiği gibi, Türkiye'de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların hiçbiri açısından yeniden atanabilme yasağı söz konusu değildir. Görevi sona eren kurul üyelerinin ancak bir kez tekrar atanabileceğine ilişkin kural ise; sadece KGMDSK, Biyogüvenlik Kurumu, BDDK, SPK ve TMSF açısından geçerlidir.

Doktrinde, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bağımsız olarak faaliyet göstermelerini sağlayacak formüllerden birinin de üyelerin tekrar atanabilmesini engellemek olduğu belirtilmiş,<sup>34</sup> yine Fransa örneğinde aynı amaçla öngörülen görev süresinin uzatılmaması yasağının yanında, yeniden atanabilme yasağının da mevcut olduğu ifade edilmiştir.<sup>35</sup> Bu görüşler karşısında, Türkiye'de faaliyet gösteren Düzenleyici ve Denetleyici Kurullarda görevi sona eren bir üyenin tekrar atanabilmesi ve hatta birkaç istisna dışında bu konuda herhangi bir sınırlamanın da olmaması; bu kuruluşların bağımsızlığını etkileyebilecek niteliktedir.

## **2. Üye ya da Başkanların Görevlerine Son Verilebilmesi, Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılabilmeleri, Haklarında Yapılacak Soruşturmalara İzin Verilmesi**

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların başkan ya da üyeleri üzerinde gerçekleştirilebilecek denetim şekilleri kapsamında değerlendirilen bir baş-

34 Sobacı, M. Zahid (2006) 'Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler' Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 55, 157-180, s. 165 ; Tan (2014), s. 201.

35 Atay, E. Ethem (2000) Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları 6, Ankara, Rekabet Kurumu, s. 69.

ka husus ise, söz konusu kişilerin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilebilmesi yetkisinin; ilgili/ilişkili bakan, Başbakan ya da Bakanlar Kurulu'na tanınmış olmasıdır. Zira Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların başkan ya da üyelerinin, görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamayacakları bir kural olmakla birlikte; bazı istisnaların gerçekleşmesi halinde ilgili/ilişkili bakan, Başbakan ya da Bakanlar Kurulu tarafından görevlerine son verilebilecektir. Ayrıca bahsi geçen istisnai durumlardan bazılarının, kurul üye ya da başkanlarının görevden alınması işlemini daha kolay hale getireceği düşünülmektedir.

Söz gelimi Rekabet Kurulu başkan ya da üyelerinin görevlerine, ancak süreleri dolduğu takdirde son verilebileceğine 4054 s. Kanununun 24.maddesinin 2.fıkrasında yer verilmiştir. Yine aynı fıkrada, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya kendileri için getirilen yasaklara uymadıkları kurul kararı ile anlaşılan ya da kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan kurul başkan ve üyelerinin görevlerinin sona ereceğine de yer verilmiştir. Dikkat edilmelidir ki; söz konusu hükme göre, atanma için gerekli şartların kaybedildiğine ya da getirilen yasaklara uyulmadığına karar verecek olan kurulun kendisidir. Yine göreviyle ilgili olarak suç işlediği iddia edilen kişinin görevden alınabilmesi için, suç işlediğine ilişkin iddianın mahkeme kararı ile sabit olması gerekmektedir. Söz konusu hükmün kişinin görevden alınabilmesi amacıyla yapılacak değerlendirmeyi atamaya yetkili makamın değil de kurulun kendisinin ya da yargı makamının yapabileceğini açıkça düzenlemiş olması olumlu değerlendirilmekte ve bu yönüyle Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların üye ya da başkanlarının görev güvencesine hizmet etmektedir. Diğer yandan bazı Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara ilişkin benzer durumları düzenleyen hükümler için aynı şeyleri söylemek mümkün görünmemektedir.

Zira 4733 s. Kanununun 2.maddesinde TAPDK üyelerinin; üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olmaları halinde; süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilecekleri, görev güvencelerine getirilen istisnalardan biridir. Bu istisnada yer alan *“kaza veya başka bir neden”* kavramının birçok ihtimali kapsamaması nedeniyle kurul üyelerinin görev güvencesine zarar vereceği ve yetkili makamın kolay bir şekilde görevden alma işlemini gerçekleştirmesini sağlayacağı düşünülmektedir.<sup>36</sup> Yine 2813 s. Kanununun, BTK başkan ve üyelerinin görev güvencelerini düzenleyen 8.maddesinde *“... ancak görevini yapmaya engel bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş gö-*

36 Aynı hükümler EPDK üyeleri açısından da geçerlidir.

*rememe halinde... Bakanlar Kurulu kararıyla süresi dolmadan görevden alınabilir.*” ifadesine yer verilmiş, görevin gereklerini yapmaya engel hastalıktan başka “rahatsızlık” halinde de görevden alma işlemin gerçekleştirilebileceği düzenlemiş, hastalığın ya da rahatsızlığın hangi ölçüde göre görevin gereklerini yapmaya engel olacağı ya da bu durumu kimin tespit edeceği ise düzenlenmemiştir. Bu hüküm de; kurul başkan ve üyelerinin görev güvencelerinin gerektirdiği şekilde düzenlenmemiştir.<sup>37</sup>

Bilindiği gibi, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde kullandığı vesayet denetimi biçimlerinden biri de, organların görevlerine son verilmesi şeklindedir.<sup>38</sup> Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların üye ya da Başkanları'nın görevlerine son verilebilme hallerinden bazıları da; yukarıda yer verilen gerekçeler nedeniyle; idari vesayet yetkisinin, yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerindeki kullanılış biçimine benzemektedir.

Bundan başka, BDDK başkanı ve üyeleri açısından söz konusu olan geçici olarak görevden uzaklaştırılma hükmü de bir denetim yetkisi olarak nitelenmektedir. 5411 s. Kanununun 85.maddesinin son fıkrasına göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinin A fıkrasının 5. bendinde öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan kurul başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilecektir. Söz konusu düzenleme, yürütme organına geçici görevden uzaklaştırma yetkisi tanınması yönüyle; mahalli idarelerin seçimle gelen organları ya da bu organların üyeleri hakkında görevleriyle ilgili olarak açılan soruşturma veya kovuşturma sebebiyle, geçici görevden uzaklaştırılabileceklerini düzenleyen ve bu hususta karar vermeyi İçişleri Bakanına bırakan Anayasa'nın 127.maddesinin 4.fıkrası ile benzeşmektedir. Söz konusu hüküm bu yönüyle, idari vesayet denetiminin yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerindeki kullanılış biçimine benzemektedir. Zira Anayasa'nın 127.maddesinin 4.fıkrası da, idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmektedir.<sup>39</sup>

Yine başkan ya da üyeler üzerinde gerçekleştirilebilecek denetim yetkileri kapsamında değerlendirilen bir başka husus ise, bu kuruluşların başkan ya

37 Diğer bazı Düzenleyici ve Denetleyici Kurulları açısından daha güvenceli hükümlerin var olduğu söylenebilir. Sözgelimi BDDK ve SPK açısından “ağır hastalık ve engellilik”, KİK açısından ise “ciddi hastalık veya engellilik” esasları getirilmiştir.

38 Günday (2013), s. 89. Belirtilmelidir ki yazar, burada ifade edilen yerinden yönetim kuruluşlarını; yerel yönetimler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışındaki “diğer yerinden yönetim kuruluşları” olarak ifade etmiştir.

39 Tan (2014), s. 100 ; Akyılmaz & Sezginer & Kaya, s. 223.

da üyeleri hakkında yapılacak soruşturmaların, daha öncesinde ilgili Bakanın iznine bağlanmasıdır.<sup>40</sup> Söz konusu kural; SPK, BDDK, BTK, RTÜK, TMSF ve KGMDSK açısından geçerlidir.

### 3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İşlemleri Üzerindeki Denetim Yetkileri

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların denetimi, bu kuruluşların kararları üzerinde de gerçekleştirilebilmektedir. Merkezi idare, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların karar alma aşamalarına, onaylama yetkisini kullanarak ya da henüz karar alınmadan önce, karara konu işlem hakkında görüş vererek katılabilmektedir.

Belirtilmelidir ki, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların işlemleri üzerindeki denetim; idari vesayete tabi mahalli idare işlemlerinden farklı olarak, oldukça sınırlıdır. Zira Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların faaliyetlerinin verimli ve siyasi amaçlardan uzak bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla; bu kuruluşlara emir ve talimat verilemeyeceği ve verdikleri kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı kabul edilmekte ve mevzuatta düzenlenmektedir.<sup>41</sup> Bu sınırlar dâhilinde; SPK ve BDDK hizmet birimlerinin artırılmasının, kurul başkanının teklifi ve Bakanlar Kurulunun onayı ile gerçekleştirileceğine ilişkin hüküm, işlemin onaylanması suretiyle kullanılan denetim yetkisine örnek teşkil etmektedir.

Benzer şekilde BDDK'nın iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerinin yürürlüğe konulmasından önce; sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkilerinin kurulması amacıyla ilişkili Bakanlığın görüşünün alınacağına, KİK personelinin ücretleri ile diğer malî ve sosyal haklarının, kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde kurul tarafından belirleneceğine; kuruluş kanunlarında yer verilmiştir.

40 Sever, s. 229.

41 BDDK, SPK ve KİK kararlarının yerindelik denetimine tâbi tutulamayacağına; Kamu Gözetimi ve Denetim Standartları Kurumu, Biyogüvenlik Kurulu ve Rekabet Kurumu'na ise hiçbir organ, makam, merci ve kişinin emir ve talimat veremeyeceğine kendi kanunlarında yer verilmiştir. Diğer taraftan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun idarî yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabileceğini düzenleyen 5809 s. Kanununun 62.maddesi, konuya ilişkin diğer düzenlemelerden ayrılmaktadır. Zira söz konusu hüküm "Kurulun kararları, kurumun idarî denetimi sırasında yerindelik denetimine tâbi tutulamaz." (5809 s. Kanun md.62/1; Benzer şekilde 2813 s. Kanun md.8/8) şeklinde düzenlenerek diğerlerine benzer şekilde yerindelik yasağının kabul etmiş ve bunun yanında; bir Düzenleyici ve Denetleyici Kurul olan BTK'nın idari denetime tabi olacağını açıkça düzenlemiştir.

Yine 5809 s. Kanun kapsamında telsiz cihaz ve sistemleri için alınacak telsiz ruhsatname ve yıllık kullanım ücretlerinin, BTK'nın önerisi ve Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceğine; kanun kapsamında elektronik haberleşme yetkilendirmelerinin yapılması öncesinde Bakanlığın strateji ve politikalarının dikkate alınacağına yer verilmiştir. Bu hüküm, BTK'nın düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektöre ait bir hususun tespitini Bakanlar Kurulu'na bırakıyor olması nedeniyle yukarıda hükümlerden farklı nitelik arz etmektedir. Zira telsiz cihaz ve sistemleri için alınacak ruhsatname ve yıllık kullanım ücretleri, elektronik haberleşme sektörüne ait olan ve BTK tarafından tespit edilmesi beklenen hususlardır. Diğer taraftan söz konusu ücretlerin Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmesi öncesinde BTK'nın önerisi ve bakanın teklifinin aranması, ücretlerin tespiti işlemindeki BTK'nın etkinliğini tamamen kaldırmamıştır.

Söz konusu düzenlemelerden başka; BDDK'nın düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı ilişkili bakanlığın dava açabileceğine 5441 s. Kanunun 105. maddesinin 2.fıkrasında açıkça yer verilmiştir. Yine diğer Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların gerçekleştirdikleri işlemlerin de ilgili/ilişkili bakan tarafından idari yargıda dava konusu edebileceği kabul edilmektedir.<sup>42</sup>

Bilindiği gibi onama, izin ya da görüş verme işlemleri; idari vesayet yetkisinin, vesayete tabi kuruluşların işlemleri üzerindeki kullanılma şekillerindedir.<sup>43</sup> Yine yerel yönetimlerin yaptıkları işlemlerin merkezi idare tarafından dava konusu edilebilmesi, genel olarak idari vesayet yetkisinin işlemler üzerindeki kullanılış biçimlerinden biri olarak kabul edilmektedir.<sup>44</sup> Bu kapsamda yukarıda yer verilen düzenlemelerin, vesayet yetkisinin işlemler üzerindeki kullanılış biçimlerine örnek teşkil ettikleri düşünülmektedir.

Bu başlık altında incelenmek istenen son husus ise, 2011 yılında kabul edilen 649 s. Kanun Hükmünde Kararnamenin; Düzenleyici ve Denetleyici Kurul işlemlerinin denetlenmesi konusunda getirdiği değişikliktir.<sup>45</sup> Söz konusu kanun hükmünde kararname, 3046 s. Kanunun 19/A maddesine, bakanın; kendisine bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili olduğuna dair bir ek cümle getirmiştir. Bu değişikliğin inceleme konusu yapılmasının sebebi ise, bakanın her türlü işlem ve faaliyetini

42 Günday (2001), s. 77.

43 Derdiman, s. 67.

44 Bayındır, Muhammed Savaş (2007) 'İdari Denetim Olarak İdari Vesayet', Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 224 ; Çağlayan, s. 98 ; Yıldırım & Yasin & Kaman & Özdemir & Üstün & Okay Tekinsoy, s. 39.

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

denetleyebileceği kuruluşlar kapsamına, 5018 s. Kanuna ekli III sayılı cetveldeki kuruluşların da dâhil edilmiş olmasıdır. Zira söz konusu cetvel Düzenleyici ve Denetleyici Kurulları belirtmektedir.

Bu değişiklik, idari vesayet yetkisinin işlemler üzerinde kullanılış biçimine benzer olarak ilgili/ilişkili bakana; bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi tanınması nedeniyle önemlidir. Diğer yandan söz konusu denetim sonucunda yapılan işlem ya da faaliyeti hukuka aykırı gören bakanın hangi denetim mekanizmalarını harekete geçirebileceği belirtilmemiş, diğer bir deyişle ilgili/ilişkili bakana hukuka aykırı gördüğü işlem ya da faaliyeti iptal etme, durdurma, geri gönderme ya da erteleme gibi yetkiler tanınmamıştır. Bu yönüyle; söz konusu değişikliğin tanıdığı yetkinin, idari vesayet denetimini tamamıyla bünyesinde barındırdığı düşünülmektedir. Zira idari vesayetin vesayet makamında tanıdığı denetim yetkisi, esas olarak işlemin hukuka aykırı bulunması halinde işletilecek mekanizmalarla ortaya çıkmakta, bu mekanizmaları işletmenin gerekip gerekmediğinin tespiti amacıyla da işlem ya da faaliyetin denetlenmesi söz konusu olmaktadır. Diğer bir deyişle bahsi geçen hukuki mekanizmalar, denetim yetkisini de içlerinde barındırmakta, fakat denetim yetkisi kendiliğinden söz konusu mekanizmaların varlığına yol açmamaktadır.

Örneğin 5393 s. Belediye Kanunu'nun, Belediye Meclisi kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 23.maddesinde valiye tanınan yetki de benzer şekilde idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmemektedir. Söz konusu hükme göre *“Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.”* Görüldüğü gibi bu hükümde meclis kararlarını hukuka aykırı gören valinin hangi hukuki mekanizmaları işletebileceğine yer verilmemiştir. Bu hükmün hangi halde idari vesayet denetimini içereceğine örnek teşkil eden düzenleme ise; 5302 s. İl Özel İdaresi Kanunu'nun, encümen kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 27.maddesinin 6.fıkrasında yer almaktadır. Bu hükme göre *“Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.”* Görüldüğü gibi bu hükümde valiye, idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen *“hukuka aykırı gördüğü kararları geri göndererek kesinleşmesini öteleme”*

yetkisi tanınmış<sup>46</sup> ve bunun dışında, hukuka aykırı gördüğü kararlar hakkında işletebileceği diğer mekanizmalara yer verilmiştir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların tüm işlem ve faaliyetlerinin ilgili/ilişkili bakan tarafından denetlenebileceğini öngören yukarıdaki hüküm de söz konusu denetleme neticesinde hukuka aykırı görülen işlem ya da faaliyet hakkında işletilecek hukuki mekanizmalara yer vermediğinden idari vesa-yet denetimi niteliğinde değildir.<sup>47</sup> Diğer taraftan söz konusu hükmün kabul edilmesiyle, daha önce sadece ilgili kanunlarda sayılan hallerle sınırlı olarak kullanılacak denetim yetkisi genişletilmiş ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların tüm işlem ve faaliyetleri kapsam altına alınmıştır. Fakat burada ifade edilen denetim yetkisi sadece hukuka uygunlukla sınırlı olup, denetim konusu işlemin hukuka aykırı görülmesi durumunda işletilecek hukuki mekanizmalara yer vermemektedir. Bu durumda hüküm kapsamında denetim yapan ilgili/ilişkili bakanın, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ancak idari yargıda dava açabilmesi mümkün olacaktır.<sup>48</sup> Diğer bir anlatımla söz konusu hükmün varlığından önce, ilgili/ilişkili bakanın denetim yetkisi ancak ilgili kanunlarda yer verilmesi halinde kullanılabilir ve bu yetki kapsamında bir hukuki mekanizma öngörüldü ise işletilebilecek, öngörülmedi ise genel hükümler çerçevesinde dava açılabilirken; bu hükmün kabul edilmesi sonrasında tüm işlem ve faaliyetler denetlenebilecek ve fakat herhangi bir hukuki mekanizma öngörülmediği için sadece genel hükümler çerçevesinde dava açabilmek söz konusu olacaktır.

#### 4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Özel Denetim Kuruluşları Tarafından Denetlenmeleri

Yukarıda yer verildiği üzere ilgili/ilişkili bakanlık, Başbakanlık ya da Bakanlar Kurulu'nun, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların denetlenmesi niteliğinde işlemler gerçekleştirebilmeleri mümkündür. Bunun yanında, özel denetim kuruluşları da Düzenleyici ve Denetleyici Kurulları denetleyebilmektedirler. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu

46 Günday (2013), s. 92.

47 Ayrıca söz konusu hükmün, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar açısından öngörülen ve hüküm altına alınan emir ve talimat verebilme ya da yerindelik denetimi yapabilmeye yasasına aykırı olduğu da düşünülmemektedir. İlgili/ilişkili bakanın, bahsi geçen hükümle tanınan denetim yetkisini; emir ve talimat vermeden ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlı olarak da olsa kullanabilmesi mümkün olmalıdır.

48 Belirtilmelidir ki, idari yargıda dava açabilme yetkisi yukarıda yer verilen hükümden değil, genel idari yargı hükümlerinden kaynaklanmaktadır.



Denetçiliği Kurumu genel yetkileri kapsamında denetim yapabilecekler; yine Başbakanlık Teftiş Kurulu da söz konusu denetimleri gerçekleştirebilecektir.<sup>49</sup>

Genel yetkili bu kuruluşlar dışında, bazı Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kendi kanunlarında yer verilen kuruluşlar tarafından denetlenmeleri de söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun EPDK'yı denetleyebileceğine 4628 s. Kanunun 8.maddesinde; TAPDK'ı denetleyebileceğine ise 4733 s. Kanunun 5.maddesinde yer verilmiştir. Diğer taraftan 2010 yılında kabul edilen 6085 s. Kanun ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi, Sayıştay'a devredilmiş, 24.6.1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmış; 8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıfların Sayıştay'a yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle yukarıda yer verilen 4628 ve 4733 s. Kanunlarda Yüksek Denetleme Kurulu'na yapılan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılacak ve EPDK ve TAPDK denetimleri Yüksek Denetleme Kurulu yerine Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmeleri, idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmemektedir. Zira bahsi geçen kuruluşlar tarafından yapılan denetimler, idari vesayet ile birlikte “*dış idari denetim*” kavramı altında incelenmekte ve idari vesayetten farklı olarak “*özel denetim kuruluşları tarafından yapılan denetim*” olarak ifade edilmektedir.<sup>50</sup> Yine Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan denetimin niteliği hakkında farklı görüşlerin mevcut olmasıyla birlikte söz konusu görüşlerin ortak noktası, bu denetim şeklinin idari vesayet kapsamında değerlendirilemeyeceğidir.<sup>51</sup>

49 Aydoğdu, Vedat (2010) ‘İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi’, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 92.

50 Aslan, s. 32. Derdiman ise, Sayıştay denetimini de idari vesayet kapsamında değerlendirmektedir. Bkz. Derdiman, s. 69, dipnot: 247.

51 Bayındır'a göre; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, TBMM'ye bağlı olarak teşkilatlanması, başdenetçi ve denetçilerinin TBMM tarafından seçilmesi, ceza soruşturma ve kovuşturmalarının meclis iznine tabi olması, kurulun yaptığı faaliyetleri içeren raporlarını komisyona iletmesi gibi hükümler, kurumun meclis adına siyasi denetim yaptığını ortaya koymaktadır. Bkz. Bayındır, s. 12. Aslan ise, Kamu Denetçiliği Kurumunca yapılan denetimleri,



Bundan başka BDDK'nın yıllık hesaplarının bir bağımsız denetim şirketi tarafından denetlebileceğine kendi kuruluş kanununda yer verilmiştir. Diğer yandan söz konusu denetimi gerçekleştirecek kuruluşun, "şirket" olacağına madde hükmünde yer verildiğinden, bu kuruluşun yapacağı denetimin de idari vesayet kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira idari vesayet yetkisi, kamu tüzel kişileri açısından söz konusu olan bir yetkidir.

### 5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Bütçelerinin Kabulü Yoluyla Denetim

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bütçeleri, kural olarak 5018 s. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında hazırlanacak ve kabul edilecektir. Bununla beraber kanun kapsamındaki diğer bütçelerden farklı olarak; Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bütçe tasarıları, Sayıştay denetimi yapılmaksızın doğrudan TBMM'ye sunulacak ve bir örnekleri de Maliye Bakanlığına gönderilecektir.<sup>52</sup>

Bu farklılık dışında, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bütçeleri de TBMM'de görüşülüp onaylanacağından; TBMM'nin, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar üzerinde bütçelerini onaylamak yoluyla kullanabileceği bir denetim yetkisinin var olduğu söylenebilecektir. Zira Bakanlar Kurulu'nun bütçe tasarısının incelenmesi aşamasında TBMM ile Bakanlar Kurulu arasındaki güven durumu ortaya çıkmakta, başka bir deyişle TBMM'nin Bakanlar Kurulu'nu denetlemesi sonucunda; vardığı kanaate göre karar verip, bütçeyi kabul ya da reddetmesi söz konusu olmaktadır.<sup>53</sup> Bu nedenle hükümetin faaliyetlerine devam edip etmeyeceği ve dolayısıyla faaliyetlerinin denetlenmesi konusunda büyük öneme sahip olan bütçe oylamasının, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar açısından da denetim unsurunu bünyesinde barındırdığı söylenebilecektir. Diğer taraftan söz konusu denetim şeklinin niteliği gereği idari vesayet değil, yasama organı tarafından gerçekleştirilen siyasi denetim şeklinde olduğunun

idarenin kamuoyu tarafından denetlenmesi başlığı altında incelemiştir. Bkz. Aslan, s. 25. Fendoğlu ise, bahsi geçen denetim şeklinin; yargı yoluyla denetim, idari denetim, parlamento denetimi (siyasi denetim), basın denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetimden farklı bir nitelikte olduğunu düşünmektedir. Bkz. Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010) 'Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)', SDE Analiz <<https://sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>> s.e.t. 16.03.2016, s. 4.

52 5018 s. Kanun md. 18/son.

53 Tunç, Hasan & Bilir, Faruk & Yavuz, Bülent (2009) Türk Anayasa Hukuku, 1.Baskı, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, s. 198.

da ifade edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada, söz konusu yetkinin denetim amaçlı kullanıldığını söylemek de güçtür. Zira TBMM Genel Kurulu önüne gelen bütçe tasarılarının kabul edilmediği ya da belirtilen miktarların azaltılması yoluna gidilerek kaynak kısılmasının yapıldığı sık görülen bir durum değildir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bütçe denetimlerine ilişkin olarak vesayete en yakın usul, Kamu İhale Kurumu açısından öngörülmüştür. Zira 4734 s. Kanunun 53.maddesinin k fıkrasına göre “*Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir.*” Görüldüğü gibi söz konusu hüküm, KİK’in yıllık mali raporu ile kesin hesabının ibra edilmesi yetkisini, merkezi idarenin bir organı olan Bakanlar Kurulu’na tanımaktadır. Söz konusu hükmün bu niteliği itibarıyla vesayet denetimine benzer bir ilişkiyi bünyesinde barındırdığı düşünülmektedir. Nitekim bütçenin incelenmesi ve onaylanmasının, idari vesayet denetiminin mali konulara ilişkin uygulanma biçimlerinden biri olduğu kabul edilmektedir.<sup>54</sup>

## 6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurul Çalışanlarının Özlük İşlemlerinin Düzenlenmesi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara ilişkin mevzuat incelendiğinde, bunların başkan ya da üyeleri ile diğer kamu görevlilerinin bazı özlük işlemlerinin, merkezi idare tarafından gerçekleştirildiğine dair hükümler dikkat çekmektedir. Söz gelimi TAPDK ve KGMDSK’da istihdam edilecek personele ilişkin kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesine ve boş kadroların iptal edilmesine; kanunda belirtilen toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerinde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulunca karar verileceği belirtilmiştir. Söz konusu hüküm, bahsi geçen yetkiyi ilgili Düzenleyici ve Denetleyici Kurul’un kendisine değil de Bakanlar Kurulu’na tanyor olması nedeniyle farklı bir nitelik arz

54 Aslan, s. 105. Yazara göre, yetersiz gelir kaynaklarına sahip kuruluşlara vesayet makamı tarafından yapılacak yardımlar da, vesayet makamının elinde güçlü bir denetim aracı olarak kullanılabilir. Bu bakımdan SPK ve EPDK bütçelerinde açık meydana gelmesi halinde söz konusu eksikliğin hazine yardımıyla giderilmesi ve KGMDSK’ya hazineden yardımda bulunulabilmesi ihtimallerinin, idari vesayet yetkisine benzer nitelik taşıdıkları sonucuna ulaşılabilmektedir.

etmektedir. Zira BDDK, BTK, EPDK, RTÜK ve SPK'nın personel kadrolarına ilişkin düzenleme yetkileri, bu kuruluşların kendi karar organlarına tanınmıştır.

Bundan başka, bazı Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların üye ve başkanlarının ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Bu durum; KGMDSK, KİK, RK ve TAPDK açısından söz konusudur. Diğer kuruluşlar için ise, emsal kamu görevlileriyle orantılı ücret esası belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu'na yetki tanınmamıştır. Ayrıca Düzenleyici ve Denetleyici Kurul üyesi ya da başkanı olup ta görevi sona eren kişilerin hangi müktesep kadroya atanacağına ilgili/ilişkili bakan ya da Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği ve atama işleminin yapılacağı da bu kuruluşların birçoğu açısından hüküm altına alınmış bir husustur.

Bakanlar Kurulu ya da ilgili/ilişkili bakanlığın gerçekleştirmekle yetkilendirildiği bu işlemlerin, idari vesayet yetkisinin kullanımı ile benzerlik arz ettiği düşünülmektedir. Zira idari vesayet denetiminin, vesayete tabi kuruluş personelinin özlük haklarına ilişkin olarak merkezi idareye tanınan yetkileri de kapsadığı kabul edilmektedir.<sup>55</sup>

## SONUÇ

Türk İdari Teşkilatında faaliyet gösteren her idare gibi, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların da çeşitli denetim mekanizmaları ile idarenin bütünlüğüne dâhil edilmeleri gerekmektedir. Söz konusu kuruluşların bazı güvencelere sahip olmaları ya da Türk İdari Teşkilatındaki konumları, denetlenmelerine engel teşkil etmemektedir. Bu kuruluşlara tanınan güvenceleri ifade eden “bağımsızlık” kavramının idari ve mali özerklik olarak anlaşılması, idari teşkilat içerisindeki konumlarının ise getirdikleri özel idari kolluk faaliyetleri nedeniyle hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilmesi halinde, söz konusu kuruluşların denetlenebilmelerinin önünde bir engel kalmayacaktır. Diğer yandan bu kuruluşlar için öngörülen denetim usullerinin, tanınan güvencelerle uyumlu olması beklenir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların kuruluş kanunlarında yer verilen denetlenme şekilleri incelendiğinde; bunlardan bazılarının söz konusu güvencelere uyum gösterdiği söylenebilirse de bazılarının aynı nitelikte olmadığı

55 Akyılmaz & Sezginer & Kaya, s. 220.

görölmekte; hatta idari vesayet denetimini bünyesinde barındıran denetim şekillerinin varlığı dikkat çekmektedir. İdari vesayet denetiminin organlar, işlemler, bütçeler ya da personel üzerindeki kullanılış biçimlerine benzeyen bu usullerin; yapılacak çeşitli değişikliklerle, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara tanınan güvencelerle daha uyumlu hale getirilebilmesi mümkündür.

Bu kapsamda bazı Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar için öngörülen ve bu kuruluşlara üye atanacak kişilerin düzenleme konusu sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlarca da önerilebileceğini düzenleyen hükümlerin, diğer kuruluşlar açısından da öngörülmesi ve bu kuruluşlara üye önerisinde bulunabilecekler arasına, yürütme organının yanında sektör temsilcilerinin de dâhil edilmesi daha yerinde olacaktır. Bununla beraber önerilen bu usulün uygulanması halinde, seçilen üyelerin kendilerini öneren iradelerin menfaatlerine göre hareket etme ihtimallerinin olduğu da unutulmamalıdır. Ayrıca yeniden atanabilme yasağının kaldırılmış olmasının ve görev süresi sona eren başkan ya da üyenin ilgili/ilişkili bakanlık tarafından belirlenen müktesep kadroya atanacağına ilişkin düzenlemelerin; bu kuruluşların faaliyetlerini etki ve çinkelerden uzak gerçekleştirebilmelerine engel olacağı düşünülmektedir.

Bundan başka, üye ya da başkanların süreleri dolmadan görevlerinin sona erebileceğine ilişkin hükümlerin, belirsiz kavramlar yerine daha net ifadelerle düzenlenmesi ve görevin sona ermesini gerektiren hallerin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit görevinin kurulun kendisine ya da bir soruşturma veya kovuşturmanın söz konusu olması halinde mahkemeye bırakılması gerekmektedir. Ayrıca bazı suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan BDDK başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenlerin Bakanlar Kurulu tarafından görevden uzaklaştırılabileceğini düzenleyen hükmün de görev güvencesiyle uyumlu olmadığı, bunun yerinde geçici görevden uzaklaştırma yetkisinin mahkemeye tanınması gerektiği düşünülmektedir.

Diğer yandan Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların işlemleri üzerindeki denetlenme şekillerinin daha sınırlı olduğu ve düzenleme konusu piyasaya ilişkin hususların; yürütme organı yerine, kurulun kendisi tarafından düzenlemesinin daha yerinde olduğu söylenmelidir. Bu kapsamda 3046 s. Kanununun 19/A maddesine eklenen ve bakanın; kendisine bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili olduğunu düzenleyen hükmün, bakanın denetleyebileceği alanı genişletmesine rağmen idari dava açmak dışında bir hukuki mekanizma öngörmemesi nedeniyle sözü edilen sınırlılık içerisinde kaldığı düşünülmektedir.

Ayrıca her ne kadar idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmese de, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların özel denetim kuruluşlarınca denetlenmelerinin mümkün olduğu da ifade edilmelidir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Sayıştay'ın söz konusu denetimleri yapabilmeleri mümkündür.

Bu denetim usullerinin yanında, TBMM'nin de Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların bütçelerini onaylamamak yoluyla bu kuruluşları denetleyebilmesinin teorik olarak mümkün olduğu söylenmelidir. Bununla birlikte pratikte bu denetim usulünün uygulanmadığı, bütçe kabulünün bir teamül haline geldiği görülmektedir. Bu konuda KİK'in yıllık mali raporu ile kesin hesabının ibra edilmesi yetkisini, merkezi idarenin bir organı olan Bakanlar Kurulu'na tanıyan 4734 s. Kanununun 53.maddesinin vesayet denetimini bünyesinde barındırdığı ve bu durumun KİK'in mali özerkliğine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Son olarak Düzenleyici ve Denetleyici Kurul çalışanlarının özlük işlemlerinin düzenlenmesi hususunda da yürütme organına çeşitli yetkilerin tanındığı görülmekte ve bu yetkilerin, kurulların karar verme süreçlerini etkileme ihtimallerinin olduğu düşünülmektedir. Zira Düzenleyici ve Denetleyici Kurullara gereken sayıdaki kadronun verilmesi ya da çalışanlar için uygun ücretlerin belirlenmesi, bu kuruluşların çalışmalarına devam edebilmeleri için gereken önemli hususlardır. Bu nedenle kadrolara ilişkin yetkilerin, kanunda belirtilen çerçevede kurulların kendisine bırakılması ve personel ücretlerinin de emsal kamu görevlileriyle orantılı olarak tespit edilmesi daha yerinde olacaktır.

**KAYNAKÇA**

Akyılmaz, Bahtiyar & Sezginer, Murat & Kaya, Cemil (2013) Türk İdare Hukuku, 4.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Aslan, Zehreddin (1989) 'İdari Denetim Biçimleri', Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Atay, E. Ethem (2000) Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi, Perşembe Konferansları 6, Ankara, Rekabet Kurumu.

Atay, E. Ethem (2006) 'Bağımsız İdari Otoriteler Ve Türkiye Uygulaması' Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 10, Cilt: 1-2, s. 259-293.

Aydoğdu, Vedat (2010) 'İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler Ve Kamusal Denetimi', Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Azrak, A. Ülkü (2001) 'Dünyada Ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler Ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar' Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları.

Bayındır, Muhammed Savaş (2007) 'İdari Denetim Olarak İdari Vesayet', Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çağlayan, Ramazan (2014) İdare Hukuku Dersleri, 2.Baskı, Ankara, Adalet Yayınları.

Derdiman, Cengiz (2015) İdare Hukuku, 5.Baskı, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları.

Dönmez, Eftal (2003) 'Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler' Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2003/2, s. 55-78.

Erkut, Celal, 'Bağımsız İdari Otoriteler Paneli' (2001) Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010) 'Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)', SDE Analiz <<https://sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>> s.e.t. 16.03.2016,

Güler, Birgül A. (2006) 'Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948' Memleket Siyaset Yönetim, Sayı: 1, s. 97-121.

Günday, Metin (2001) 'Bağımsız İdari Otoriteler Paneli' Bağımsız İdari Otoriteler, 1.Baskı, Ankara, Rekabet Kurumu.

Günday, Metin (2013) İdare Hukuku, 10.Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi.

Kent, Bülent (2012) Türk Ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi Ve Düzenleyici Kurumları, 1.Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Sayhan, Şebnem (2003) 'Bağımsız İdari Otoritelerin Hukuki Niteliği' İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, s. 91-100.

Sever, Çiğdem (2015) 'Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi Ve Dönüşümü' Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 1, Cilt: 64, s. 195-216.

Sezen, Seriyne (2005) 'Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?' Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 4, Cilt: 38, s. 85-115.

Sobacı, M. Zahid (2006) 'Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler' Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 55, s. 157-180.

Talat Aslan, Nagehan (2010) 'Yönetimin Yeni Yapıtaşları Bağımsız İdari Otoritler: "Yavru Leviathanlara" Doğru' Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 59, Cilt: 2010/2, s. 25-49.

Tan, Turgut (2002) 'Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar' Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 35, s. 11-37.

Tan, Turgut (2014) İdare Hukuku, 3.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Tekinsoy, Ayhan (2007) Bağımsız İdari Otoriteler Ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar' Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2007/2, s. 119-134.

Tunç, Hasan & Bilir, Faruk & Yavuz, Bülent (2009) Türk Anayasa Hukuku, 1.Baskı, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.

Yıldırım, Ramazan (2014) Türk İdari Rejimi, 6.Baskı, Konya, Mimoza Yayınları.

Yıldırım, Turan & Yasin, Melikşah & Kaman, Nur & Özdemir, H.Eyüp & Üstün, Gül & Okay Tekinsoy, Özge (2013) İdare Hukuku, 5.Baskı, İstanbul, XII Levha Yayıncılık.

