



## Bağımsızlıklarını Yitiren Düzenleyici Kurulların İşlevsellikleri de Sorgulanıyor

### The Functionality of Regulatory Authorities that Lose Their Independence is Also Questioned

Turgut Tan\*

#### Öz

Türkiye’de genellikle kullanılan “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” veya “bağımsız kurullar” kavramları karşılığında, hukuki statülerini daha iyi ifade ettiğini düşündüğümüz, Fransız hukukundaki “bağımsız idari otorite” (BİO), (Autorité administrative indépendante) kavramını kullanmaktayız.

Özelleştirmeler sonucu kamu tekellerinin kaldırıldığı sektörlerde düzenleme ve denetimin bağımsız kuruluşlara verilmesi gereksinimine koşut olarak bu kuruluşların ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Türkiye’de bu kuruluşların ortaya çıkmasında İMF’nin yapısal reform tavsiyelerinin de etkili olduğu savunulmaktadır. Ancak, bu tür bir idari yapılanmanın parlamenter sistemlerde güçler ayrılığı ilkesi ile ne ölçüde bağdaştığı da sorgulanmaktadır.

Türkiye’de, son yıllarda yaşanan ve çok sayıda kişinin maddi açıdan zararlarına yol açan uygulamaların engellenememesinde, BİO’ların işlevlerini gereğince yerine getirememesinin de payı olduğunu düşündüğümüzden ve ayrıca, bazı hukuki düzenlemelerle bağımsızlıklarını da kaybetmekte olduklarını gözlediğimizden bu konuyu ele almakta yarar gördük.

BİO’lar yapısal ve işlevsel olmak üzere iki açıdan incelenebilir. Yapısal olarak “özerk kurum”; karar organı olarak da “bağımsız kurul” vardır. Türkiye’deki gelişme, BİO’ların her iki açıdan da özelliklerini yitirmeleri yönünde olmuştur. Karar organının bağımsızlığı için önemli olan güvenceler, özellikle 2018 sonrası Cumhurbaşkanına verilen yetkiler sonucu tümüyle kalkmıştır. Cumhurbaşkanı serbestçe atadığı kurul üyelerini istediği zaman görevden alabilmektedir.

BİO’lar, düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve sektörel uyumazlıkları çözme işlevlerine sahiptir. Düzenleme yetkileri klasik idari düzenleme yetkisinden farklı olup “regülasyon” kavramı ile açıklanmakta; buna koşut ve (soft law) olarak, “regülasyon hukuku”nun varlığı kabul edilmektedir. Ancak, bu hukukun uygulamasında yapılan işlemlerin, örneğin yatırımcıları zarara uğratacak bazı girişimler konusunda çıkarılan “uyarı”ların idari yargıda dava konusu olabilecek işlem nitelikleri tartışmalıdır. Türkiye’de BİO’ların bu tür girişimler konusunda denetim ve gözetim yetkilerini kullanmamaları da eleştiri konusudur.

#### Anahtar Kelimeler

Bağımsız İdari Otoriteler • Soft Law • Bağımsızlık • Regülasyon İşlemleri • İşlevsel Özellikler

#### Abstract

In contrast to the terms of “regulatory and supervisory institutions” or “independent boards”, which are generally used in Türkiye, we use the term of “independent administrative authority” (IAA), (Autorité administrative indépendante), as

\* Sorumlu Yazar: Turgut Tan (Emeritus Profesör Dr.) Bilkent Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ankara, Türkiye. E-posta: ttan@bilkent.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5308-3984.

Atrf: Tan, Turgut. “The Functionality of Regulatory Authorities that Lose Their Independence is Also Questioned” (2024) 23 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 1. <https://doi.org/10.26650/ihid.ihid.23.008>



in French law, which we think better expresses their legal status.

It is accepted that in sectors where public monopolies have been abolished because of privatizations, these organizations have emerged in parallel with the need to provide regulation and supervision to independent institutions. It is argued that the IMF's structural reform recommendations were also effective in the emergence of these institutions in Türkiye. However, it is also questionable to what extent such an administrative structure is compatible with the principle of separation of powers in parliamentary systems.

We believe that the inability of the IAAs to fulfill their functions properly has contributed to their failure to prevent the practices that have occurred in Türkiye in recent years, which have caused financial losses to many people, and because we observe that they are also losing their independence due to certain legal regulations, we deemed it useful to address this issue.

IAAs can be examined from two perspectives: structural and functional. Structurally, there is an "autonomous institution" and as a decision-making body, there is an "independent board". The development in Türkiye has been in the direction that IAAs have lost their characteristics in both respects. Guarantees that are important for the independence of the decision-making body have completely disappeared, especially after 2018, because of powers delegated to the President. The President of the Republic of Türkiye may dismiss the appointed board members at any time and place.

IAAs have the functions of regulating, auditing, imposing sanctions, and resolving sectoral disputes. Regulatory powers are different from the classical administrative regulatory authority and "regulation" as explained by the concept; in parallel with this, the existence of "regulation law" (as soft law) is accepted. However, it is controversial whether the transactions carried out in the application of this law, such as the "warnings" issued regarding certain attempts that will damage investors, are in the nature of transactions that can be the subject of lawsuit in the administrative judiciary. The fact that the IAAs in Türkiye do not use their auditing and supervisory powers in such attempts is also a subject of criticism.

#### **Keywords**

Independent Administrative Authorities • Soft Law • Independence • Regulatory Actions • Functional Characteristics

## I. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI, ÖZELLİKLERİ VE BAĞIMSIZLIKLARINI KAYBETME SÜRECİ

### A. Bağımsız İdari Otoriteleri Yaratan Nedenler

#### 1. Özelleştirme ve Serbestleştirmeye Koşut Gelişme

Bağımsız idari otoritelerin piyasa ekonomisinin yaygınlaşması ve geniş anlamda özelleştirme uygulamalarına koşut olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Öte yandan, *deregulation* olarak ifade edilen devlet düzenlemelerinin azaltılması sonucu boşluğun, piyasa koşullarına bağlı olarak, BİO'lar tarafından doldurulduğu ileri sürülmektedir<sup>1</sup>.

Anayasa Mahkemesi'ne göre;

*"...toplumun günlük yaşamında önemli bir yere sahip olan ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir şekilde yaşandığı enerji, gaz, su ve haberleşme gibi mal ve hizmetlerin üretildiği piyasaların, devletin herhangi bir müdahalesi olmaksızın Pazar koşullarına terkedilmesi, bu piyasalarda aksaklıklara yol açması nedeniyle kabul edilmemektedir. Bu nedenle devletler, bu piyasaların işleyişine çeşitli vasıtalarla ve belirli sınırlar içinde müdahale etmektedir. Devletlerin bu piyasalara müdahalesi, bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi ya da bu sektörlerdeki özel işletmelerin regülasyonu şeklinde olmaktadır.*

*"Bu sektörlerin devlet tarafından tekel olarak işletilmesinin, istenilen verimi ve toplumsal refaha beklenen katkıyı sağlayamaması gibi nedenlerle, devletin özelleştirme ve serbestleştirme yolu ile bu piyasalardan çekilmesi ile tekeli özellik gösteren bu piyasalardaki devletçi politikalar, yerini düzenlenmiş piyasalara bırakmakta ve bu alanlar; faaliyet gösterdikleri sektörlerin siyasi-idari etkilerden uzak, objektif, şeffaf ve öngörülebilir kurallar ile çalışmasını sağlamak amacıyla kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından doldurulmaktadır"*<sup>2</sup>.

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki nedenlerin etkili olduğu da söylenebilir:

- Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun görünmemektedir.
- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında yarar görülmektedir.
- Siyasal etkilerden arındırılmış bu kurumlar uzun dönemli politika oluşturulmasını olanaklı kıldığı gibi; siyasi iktidarların siyasi nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır<sup>3</sup>. Nitekim

<sup>1</sup> J.-L. Autin, "Modernisation de l'Etat" Documentation française, 370.

<sup>2</sup> AYM GK, E.2008/115, K.2011/86, T. 02.06.2011.

<sup>3</sup> BİO'ların kurulmasından sonra da siyasal etkilerin sürdüğüne ilişkin örnekler dikkat çekilmektedir. Duran'a göre, "Çukurova A.Ş'nin yönetimi konusunda SPK ile Rumeli Holding arasında çıkan uyuşmazlıkta küçük tasarruf sahiplerinin hak ve yararları ne yazık ki siyasi organların müdahalesi ve biraz da yargı mercilerinin katkıları yüzünden sermaye grubu karşısında savunulamamıştır". Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" (1997) 30 (1) Amme İdaresi Dergisi 3, 10.

ülkemizde, bankacılık sektöründe, geciktirilen kararlardan sorumlulukları nedeniyle yargılanan bakanlar olmuştur<sup>4</sup>.

Türkiye’deki bağımsız idari otorite örnekleri şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (6112 sayılı Yasa, m. 34 vd.) Sermaye Piyasası Kurulu (6362 sayılı Yasa, m. 117), Rekabet Kurumu (4054 sayılı Yasa, m.22), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (5411 sayılı Yasa, m.83), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2813 sayılı Yasa, m.5), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4628 sayılı Yasa, m.5), Kamu İhale Kurumu (4734 sayılı Yasa, m.53), Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (660 sayılı KHK,m.3vd), Kişisel Verileri Koruma Kurumu (6698 sayılı Yasa,m.19), Nükleer Düzenleme Kurumu (702 sayılı KHK,m.7) ve Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (47 sayılı CBK, m.3vd.).

Bağımsız idari otoritelerden RTÜK (6112 sayılı Yasa m.34) ve SPK 6362 sayılı Yasa m.17) kurul, diğerleri “kurum” olarak örgütlenmiş olup “kurul” kurumun karar organı olarak düzenlenmiştir.

Bağımsız idari otoritelerin Kara Avrupası ülkelerinde, Anglo-Sakson ülkelerindeki örneklerden esinlenerek oluşturuldukları ve sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak, kamusal yaşamın hassas sektörlerinde 70’li yıllardan başlayarak ortaya çıktıkları görülmektedir<sup>5</sup>. Bağımsız idari otoritelerin Anglo-Sakson sisteminde çok daha eski tarihlerde ortaya çıkması ve gelişme göstermesi, bu ülkelerin hukuk ve idare sistemlerinin özelliği ile yakından ilişkilidir<sup>6</sup>.

Öte yandan, Türkiye’de bu kurumların ortaya çıkışının, İMF’nin dayattığı yapısal reformların bir sonucu olduğu kabul edilmektedir<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Örneğin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun (YDK) T.Halk Bankası 1997 yılı faaliyet raporunda soruşturulması istenen konuların incelenmesine ilişkin Hazine müsteşarlığı makamının 21.7.1999 tarih ve 99/1231 sayılı onayının aynı tarihte Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu Başkanlığına intikaline karşın murakıpların sekiz ay gecikmeyle 21.3.2000 tarihinde görevlendirilmesi; Başbakanlık YDK’nun 1997 ve 1998 raporlarında incelenmesi istenen konuların, haklı nedenler olmadan, tekrar gözden geçirilmek üzere iadesi için Başbakanlıktan 27.3.2000 tarihinde onay alıp soruşturmayı geciktirmesi nedeniyle ekonominin sorumlu devlet bakanı TCK’nun 240. Maddesi uyarınca Yüce Divan’da yargılanmış, beraat etmiştir. Geniş bilgi için bkz. Mehmet Tural, *12 Eylül’de Bir Hakim Olmak* (Postiga 2011) 239 vd.

<sup>5</sup> Benedicte Delaunay, *L’Amelioration des rapports entre l’administration et les administres* (LGDJ, 1993) 171.

<sup>6</sup> İngiliz hukukundaki güncel tartışmalar için bkz. R. Austin, “Administrative Law’s Reaction to the changing concepts of public service” in P. Leyland and T. Woods (eds), *Administrative Law Facing the Future: Old constraints and new horizons* (Blackstone 1997) 1 vd; T. Prosser, “Regulation, Markets, and Legitimacy” in J. Joweil and D. Oliver (eds), *The Changing Constitution* (Oxford 1994) 237 vd.

<sup>7</sup> BDDK eski başkanlarından Z.Temizel’in açıklamaları. Temizel’e göre, bağımsız kurullar siyasi otoriteyi ekonomik karar mekanizmalarından sıışlamak için kurulmuştur. Siyasetin bu alanlardan dışlanması ile kararların rasyonelleşeceği temel tercih olmuştur. “Türkiyede Kurullar Bağımsız Olamadı”, (Cumhuriyet, 16.9.2003) <[4](https://egazete.cumhuriyet.com.tr/oku/192/2003-09-16/0.></a></p></div><div data-bbox=)

## 2. Yeniden Yapılanmaya Eleştiriler

Bu tür kurumların gelişimi bir yandan “yasama-yürütme öte yandan da yürütme içinde “hükümet-idare ilişkilerinin” düzenleniş biçimi ile yakından ilgili olup; bu özellik Anglo-Sakson sisteminin bu tür kurumların gelişimine uygun ortam yaratmasını da açıklamaktadır<sup>8</sup>. Nitekim, özelleştirilen kamu hizmeti alanlarında “işletici” ve “düzenleyici” ayrımı yapıp, “düzenleyici” otoritenin merkezi ve yerel idarelerden bağımsız olmasına önem veren Avrupa Hukukunun da Anglo-Sakson hukuk kültüründen esinlendiği vurgulanmaktadır. Ancak, temsili demokrasilerde bağımsızlığın ne anlama geldiği, “düzenleyici” otoriteyi kimin denetleyeceği soruları sorulmakta; İngiltere’de uygulanan parlamento denetimi formülünün diğer ülkelerde uygulanabilirliği konusunda ise duraksama gösterilmektedir<sup>9</sup>.

Buna karşın Kara Avrupası ülkelerinde, bağımsız idari otoritelerin yapısal ve işlevsel özellikleri dolayısıyla, anayasal erkler düzenlemesine yabancı bir kurumsal yapı oluşturdukları; devletin bütünlüğünün parçalanıp tehlikeye girdiği de ileri sürülmektedir<sup>10</sup>.

Öte yandan, hukukun temel ilkelerini bozma sonucu yaratacak kavramsal ve hukuki karışıklıkların yaygınlaşmasından sakınmak gerektiği vurgulanmakta; kimi yazarlarca bu tür kurumların anayasada özel olarak düzenlenmesi gerektiği<sup>11</sup>; kimi yazarlarca da anayasal açıdan devlet erklerinin düzenleniş biçiminin yeniden değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır.

## B. Yeniden Yapılanmanın Özelliği: Özerklik ve Bağımsızlık

Bağımsız idari otoritelerin özellikleri, bir yandan kurumsal özerklikleri, öte yandan da kurumun karar organı olan kurulların bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları açısından değerlendirilebilir. Bu özellikler de kısaca, “özerk kurum” ve “bağımsız ve tarafsız kurul” şeklinde ifade edilebilir.

### 1. Özerk Kurum

Bazı istisnalar (örneğin Fransa) dışında genelde bağımsız idari otoriteler ayrı kamu tüzel kişileri olarak örgütlenmişlerdir. Zira kamu tüzel kişiliği idari özerkliği sağlama yanında, ileride değineceğimiz gibi, özellikle Türk hukukunda yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşulu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu tür kuruluşların bağımsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemeler arasında birlik olduğunu söylemek de zordur.

<sup>8</sup> Michel Gentot, *Les autorités administratives indépendantes* (2. Bası, Montchrestien 1994) 24; N. Longobardi, “Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l’administration publique” (1995) 11 (1) RFDA 171.

<sup>9</sup> Jean François Auby, *Les services publics en Europe* (PUF, 1999) 92.

<sup>10</sup> Pierre Delvolve, *Droit public de l’économie* (Daloz 1998) 28.

<sup>11</sup> Gentot (n 8) 51. Fransa’da 1992 yılındaki anayasa değişikliği çalışması sırasında bu yönde girişimler olmuştur.

Örneğin, 6362 sayılı Yasa'ya (m. 117) göre, SPK, “tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” olup, “yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır”; 4054 sayılı Yasa'ya (m. 20) göre de RK, “kamu tüzelkişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip” ve “görevlerini yaparken bağımsız” olup, “hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez”. 5411 sayılı Yasa ile oluşturulan BDDK da, “kamu tüzelkişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe” sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (47 sayılı Kararname, m. 3) ile yeni kurulan, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olduğunu; bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirip kullanacağını; Kurum kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağını; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceğini öngörmektedir.

### a) Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklarla İlişki

Bu tür kuruluşlarla merkezi idare arasında, klasik kamu kurumlarında görüldüğü gibi, “vesayet” veya “hiyerarşi” benzeri bir ilişkisi olmaması gerekirse de, kuruluş yasalarında “ilgili” veya “ilişkili” oldukları bakanlıklar gösterilmekteydi. Örneğin, 4054 sayılı Yasa (m. 20) Rekabet Kurulu'nun “ilişkili olduğu bakanlığı” Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak belirlemişti. Daha sonra 3046 sayılı Yasa'nın 19/A maddesi uyarınca çıkarılan 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile bağlı, ilgili ve ilişkili bakanlıklar yeniden belirlenmiştir. Buna göre, örneğin BDDK, SPK ve TCMB'nin ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığı, EPDK'nın Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun da Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Bazı kanun ve KHK'larda değişiklik yapan 8.8.2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı Yasa'nın 19/A maddesinin birinci paragrafına “Bakan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir” cümlesi eklenmiştir. 5018 sayılı Yasa'ya ekli (III) sayılı cetvelde BİO'lar yer almaktadır. Dolayısıyla bu değişiklik haklı olarak, bağımsız kurumların bağımsızlıkları kaldırıldı şeklinde yorumlanmıştır<sup>12</sup>.

Ancak, bağımsız idari otoritelerle ilişkili oldukları bakanlıklar arasındaki bu ilişkinin hukuki içeriği belli değildir. Zira, hukukumuzda 3046 sayılı Yasa'dan “ilgili kuruluş” ve “bağlı kuruluş” kavramlarının tanımlanmış olmalarına karşın, “ilişkili kuruluş” kavramına yer verilmemiştir<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> GÜNGÖR URAS, “Bağımsız Kurumlar Baş Ağrıyordu (!) Müjde: Kurtulduk” (Milliyet, 22.08.2011) <<https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/bagimsiz-kurumlar-bas-agritiyordu-mujde-kurtulduk-1429705>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

<sup>13</sup> Danıştay'a göre, “ilgili kuruluş” ile “ilişkili kuruluş” aynı anlamı içermektedir. Danıştay 1.D. E.2002/156, K.2002/167, T.24.10.2002.

Bu kavramlar konusunda Danıştay kararları arasındaki farklılıklar da dikkat çekmektedir. Danıştay Birinci Dairesi bir kararında, “ilişkili kurum” ibaresiyle “ilgili kuruluşlar” ibaresi aynı anlamı taşımaktadır<sup>14</sup> derken; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise TC Merkez Bankası ile ilgili bir kararında, Banka’nın Başbakanlığın veya Devlet Bakanlığının “ilgili kuruluşu” olarak kabul edilemeyeceğini; bağımsız idari otoritelere benzer şekilde “ilişkili kuruluş” olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir<sup>15</sup>.

İlişkili kuruluş kavramının, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, bağımsız idari otoritelerin de bir şekilde merkezi idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmamasından kaynaklanan pratik formül olarak bulunduğu anlaşılmaktadır<sup>16</sup>. Bununla beraber, bu ilişkinin adı geçen bakanlıklara, kurumların hukuka aykırı işlemleri için idari yargıya başvurmak, mali denetim için Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurumunu harekete geçirmek gibi bazı yetkiler sağladığını savunanlar da vardır<sup>17</sup>.

Bu ilişkinin bazı yasalarda düzenlenmeye çalışıldığı da görülmektedir. Örneğin, 6362 sayılı Yasa (m.129) “şeffaflık ve hesap verebilirlik” başlığı altında, yıllık faaliyet raporunun, ait olduğu dönemi izleyen yılın haziran ayı sonuna kadar Kurul’un internet sitesinde yayınlanacağını ve ilgili bakana gönderileceğini; Kurul faaliyetleriyle ilgili olarak yılda en az bir kez TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verileceğini; ilgili bakanlığın, gerekli gördüğü durumlarda da Cumhurbaşkanlığına bilgi verileceği kuralını getirmiştir.

Öte yandan, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’na (m. 105) göre, ilişkili Bakanlık Kurulunun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açabilecektir.

Danıştay’ın <ilgili> ve <ilişkili> kavramları konusunda farklı yaklaşımlarına karşın, <ilişkili> kuruluş kavramının mevzuatımıza yerleştiği izlenimi veren yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na (m. 10) göre, “*Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur.*”

<sup>14</sup> Danıştay 1.D, E.2002/156, K.2002/167, T.24.10.2002.

<sup>15</sup> Danıştay İDDK, E.2005/74, K.2005/68, T.10.3.2005.

<sup>16</sup> Kimi yazarlara göre, “İlgili bakan” deyiminin “ilişkili bakanlık” olarak değiştirilmesi “özerklik açısından üstü örtülü bir gerilemeyi ifade etmektedir” ve hemen terk edilmelidir. Bkz. Ali İhsan Karacan, “Özerk kurumların özerkliği” (2001) 8 Rekabet Dergisi 3, 34.

<sup>17</sup> Ali Dursun Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar” (1999) 100 Danıştay Dergisi 3, 15 vd. “Devlet Denetleme Kurumu”ndan kasdedilen Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ise, onun bakanlık tarafından nasıl harekete geçirilebileceği anlaşılmamaktadır.

Bu arada son zamanlarda, özellikle bağımsız idari otoritelere yönelik eleştirilerin yoğunlaştığı dönemde, idareye yönelik bazı düzenlemelerin kapsamına bağımsız idari otoritelerin de alınmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Örneğin, kamu personelinin mali ve sosyal haklarında düzenlemeler yapan 631 sayılı KHK (m. 14) “*özel kamunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul üst kurul, kurum..*” diyerek, kurul üyeleri dahil tüm personeli, ücretler konusunda getirdiği düzenlemenin kapsamına almıştır.

### **b) Kurum - Kurul Ayrımı**

Başta da belirttiğimiz gibi, bağımsız idari otoritelerden bazıları RTÜK ve SPK) yalnız “kurul” olarak örgütlenirken, diğerleri ise “kurum” olarak örgütlenip, kurul kurumun karar organı olarak düzenlenmiştir. Kurul başkanının aynı zamanda kurumun da başkanı olarak kurumu idare ve temsil etmesi, uygulamada bazı yetkilerin kullanılmasında duraksama ve tartışmalara yol açmaktadır<sup>18</sup>. Bunun bir nedeni de kuruluş yasalarında görev ve yetkiler düzenlenirken, bazı yasalarda karar mercii olarak “kurum”un (örneğin BDDK ile ilgili olarak 5411 sayılı Yasa (m.82) ve Telekomünikasyon Kurumu ile ilgili 4502 sayılı Yasa); bazılarında da “kurul”un (örneğin Rekabet Kurulu ile ilgili olarak 4054 sayılı Yasa) gösterilmiş olmasıdır. Aslında yasada “kurum”a verilmiş olan görev ve yetkilerin de karar organı olan “kurul” tarafından kullanılması gerekir. Nitekim, 4628 sayılı Yasa’da (m. 4), “*Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur*” denilerek bu durum açıkça belirtilmektedir.

### **c) Denetim**

Bağımsız idari otoritelerin denetimi konusunda kuruluşlarındaki yasalarında farklı çözümler öngörülmüştür. Örneğin, Sayıştay denetimine tabi olanlar: Rekabet Kurumu (4054 sayılı Yasa m. 33) ve Telekomünikasyon Kurumu (2813 sayılı Yasa’nın 4502 sayılı Yasa ile değişik m. 14). Ayrıca daha önce Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4646 sayılı Yasa, m. 17/d) ve Şeker Kurumu (4634 sayılı Yasa, m. 9) da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun kaldırılmasıyla Sayıştay denetimine tabi hale gelmiştir.

Bu dağınıklığı ve belirsizliği gidermek için olsa gerek, 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı “Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (m. 7) ile yeni bir denetim sistemi getirilmeye çalışılmıştır. Bu düzenleme Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderilmiş; fakat madde TBMM’nde ikinci görüşmesinde de değiştirilmeden kabul edilmiş ve yasalaşmıştır.

<sup>18</sup> Danıştay 13.D, E.2016/3014, K.2017/3014, T. 27.4.2017, Turgut Tan ve Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (10. bası, Turhan 2021) 182.



Getirilen yeni düzenlemeye göre, “*Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir,*

*“Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir”.*

Bu hüküm de Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa’nın 2, 160, 165 ve 108. maddelerine aykırı bulunduğu iptal edilmiştir<sup>19</sup>.

BİO’lar artık 5018 sayılı Yasa (m. 2 ve 68) gereği Sayıştay denetimine tabidirler. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (m. 4/1-a) denetim alanını belirlerken “*Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri....*” demektedir. 5018 sayılı Yasa’ya (m. 3/b) göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri 5018 sayılı Yasa’ya ekli I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade etmekte olup III sayılı cetvelde yer alanlar ise bağımsız idari otoritelerdir.

BİO’ların karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi idari yargı yerlerince (yasada açıkça öngörülmüşse Danıştay, öngörülmemişse idare mahkemeleri) yapılmaktadır. 6352 sayılı Yasa (m. 63) ile, yaptırım kararları konusunda idare mahkemeleri genel görevli hale getirilmiştir. Belirli sektörlerde uzmanlaşmış düzenleyici kurulların kararlarının yargısal denetiminin de bazı güçlükler gösterdiği bir gerçektir<sup>20</sup>. Bu cümleden olarak idari yargı içinde de bir uzmanlaşma gereği üzerinde durulmaktadır<sup>21</sup>. Nitekim, BİO’ların ilgili oldukları sektörleri düzenleyen yasaların uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar aynı dava dairesinin görevine verilmektedir<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> AYM GK, E.2002/31, K.2002/58, T.25.6.2002, 195 vd. Altı siyasi parti tarafından 30 Ocak 2023 tarihinde kabul edilen **Ortak Politikalar Mutabakat Metni**’nde, “*Finans sektöründeki düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirliğini arttıracak, bu kurumların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’na yılda en az iki defa sunum yapmalarını sağlayacağız*” ifadesine yer verilmektedir. (84)

<sup>20</sup> Martin Collet, *Le Contrôle, Juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes* (LGDJ 2003); Marie Crespy De Conninck, *Recherches sur les singularités du contestieux de la régulation économique* (Daloz 2017).

<sup>21</sup> 2002 Yılı Programında, “Rekabet Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve yeni oluşturulması tasarlanan bağımsız idari otoritelerin kararlarının yargısal denetimindeki etkinliği arttırmak amacıyla Danıştayda yeni bir yapılanmaya gidilecektir” denilmektedir. RG; 28.10.2001, sayı: 24567 (mükerrer), s. 274.

<sup>22</sup> Danıştay Başkanlık Kurulunun 2016/1 sayılı Kararı. RG; 20.01.2016, sayı: 29599 (mükerrer)

## 2. Bağımsız Kurul

### a) Bağımsız ve Tarafsız Karar Organı: Kurul

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları açısından, karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem taşımaktadır. Zira bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır.

Ancak, kurul üyelerinin seçimi ve atanmasında hükümetlere tanınan yetkilerin kullanımı uygulamada temel eleştiri konularından biridir. Türkiye’de de bağımsız idari otorite statüsündeki bazı kurulların üyelerinin atanmasında siyasal partilerin etkilerinin tartışma konusu olduğu, hatta siyasal partiler arasında uzlaşma arayışlarının bazı kurulların oluşumunu geciktirdiği bilinmektedir. Aşağıda açıklanacağı gibi, kurul üyelerinin atama yetkisinin Cumhurbaşkanınca kullanılmaya başlanmasından sonra, kimi kurul üyeliklerine atamalar konusunda muhalefet partilerinin eleştirileri basında yer almaya başlamıştır<sup>23</sup>.

### b) Üyelikle Bağdaşmayan İşler

Üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların da yasalarda açıkça düzenlenmesi; hatta görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı sınırlamaların getirilmesi, üyelerin görev yaptıkları sürece bağımsız çalışmalarını sağlayacak güvenceler olarak görülmektedir<sup>24</sup>. Aslında, bu tür bir genel kısıtlama 2.10.1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun ile getirilmiştir. Ancak bu yasal düzenlemenin hakkıyla uygulandığı söylenemez. Benzer düzenleme Fransa’da da vardır ve yargı organlarınca uygulanmaktadır<sup>25</sup>.

6362 sayılı Yasa (m. 121) SPK üyeleri için; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu da BDDK üyeleri için ayrıntılı yasaklar getirmiştir. Örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri, *“asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç Kurumdaki resmi görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar”*. Yasa, başkan ve üyelerin, göreve başlamadan önce, kendilerine, eş veya velayeti altındaki

<sup>23</sup> Eleştirilerin ortak noktası, “liyakat”ın yerini “sadakat” ve siyaaal yakınlığın almasıdır.

<sup>24</sup> 4502 sayılı Yasa’ya (m. 17) göre, Telekomünikasyon Kurulunda telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye kendisini aday gösteren işletmecilerle şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevden ayrılmasından itibaren en az iki yıl boyunca anılan işletmecilerle şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz. Ayrıca, Kurul üyelerinin herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamayacakları da öngörülmektedir.

<sup>25</sup> Geniş bilgi için bkz. Jean Pierre Didier, *La Deontologie de l’administration* (PUF 1999) 57 vd.

çocuklarının sahibi bulunduğu, Kurum'un düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olduğu kuruluşlara ait her türlü sermaye piyasası araçlarını otuz gün içinde elden çıkarmak zorunluğu getirmiştir. Ayrıca, başkan ve üyeler görevden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurum'un denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamamaktadır. Yasa, bu yasaklara ve yükümlülüklerle uymayanlar hakkında <üyelikten çekilmiş sayılma> ve 2531 sayılı Yasa (m. 4) uyarınca cezalandırılma gibi yaptırımlar öngörmektedir.

## **II. BAĞIMSIZLIKLARININ YİTİRMESİNE YOL AÇAN HUKUKİ VE FİİLİ GELİŞMELER**

### **A. Hukuki Düzenlemeler**

#### **1. Aday Gösterme Uygulamasının Sona Ermesi**

Hemen belirtelim ki, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti edecek sihirli bir formül bulunmuş değildir. Çeşitli ülkelerde değişik formüller denenmektedir. Bu cümleden olarak, seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara (hükümetlere ve cumhurbaşkanına) tanındığı durumlarda, seçim ve atanmanın siyasal olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna gidilmektedir. Üye seçiminde mesleki ve teknik deneyime ağırlık vermek, bağımsızlık ve tarafsızlığı bilinen mesleklerden (örneğin yargıçlar, üniversite öğretim üyeleri gibi) üye veya başkan seçmek de uygulanan usuller arasındadır.

Nitekim, Türkiye'de de bağımsız idari otoritelerin ilk kuruluş yıllarında kurul üyelerinin değişik kuruluşların gösterecekleri adaylar arasından seçilmesi esası kabul ediliyordu. Örneğin, 4054 sayılı rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a (m.22) göre, Rekabet Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşuyordu. Bakanlar Kurulu, iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi de Yargıtay, Danıştay, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçerek atıyordu. Benzer usuller 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4389 sayılı Bankalar Kanunu, Telekomünikasyon Kurulu için de 4502 sayılı Yasa'da (m. 17) öngörülmüştü. Ancak, sonradan yapılan yasal düzenlemelerle üyelerin seçimi ve atanmasındaki aday önerme usulleri kaldırılıp, önce Bakanlar Kuruluna sonra da Cumhurbaşkanına doğrudan atama yetkisi verilmiştir.

#### **2. Cumhurbaşkanınca Atama Usulü**

703 sayılı KHK ile BİO'ların yasalarında yapılan değişikliklerle Kurul üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanması usulü getirilmiştir. Öte yandan, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi (m. 2) bu Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağını öngörmekte olup; (I) sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerine de yer verilmektedir.

### 3. Görev Süresi Güvencesinin Kalkması

Üyelerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamanın yöntemlerinden biri de üyelerin görev süresini uzun tutmak (örneğin altı yıl), yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlayıp, bu koşulların varlığını saptamayı atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmaktır<sup>26</sup>. Bunlar üyelerin görevde güvencelerini sağlayan düzenlemelerdir. Türkiye’deki uygulamada kurul üyelerinin görev süreleri uzun olmakla beraber yeniden seçilme olanağı açık tutulmaktaydı.

Uygulamada bu konuda da bazı müdahaleler dikkat çekmektedir. Örneğin, 1988 yılında çıkarılan bir KHK ile, SPK üyelerinin altı yıl, başkanın da beş yıl olan görev süreleri üç yıla indirilmiş ve üç ay içinde yeni kurul üyeleri atanmıştır. (1999 yılında süre yeniden altı yıla çıkarılmıştır) Bu SPK’ya yapılmış “*politik bir müdahale*” olarak nitelendirilmiştir<sup>27</sup>.

Yasal düzenlemelerdeki güvenceler dolayısıyla Kurul üyelerinin görev süreleri içinde görevlerine son verememe engeli yasal düzenlemeler yoluyla aşılmaya çalışılmıştır. Örneğin, 4672 sayılı Yasa (geç. m. 3) BDDK’nın Başkan dışında kurul üyelerinin görevlerinin bu Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte sona ereceğini ve on beş gün içinde Bakanlar Kurulunca yeni üyelerin atanacağını öngörmüştür. Bu şekilde henüz bir yıllarını tamamlamamış BDDK üyelerinin görevleri sona erdirilmiştir. Bu yasal düzelleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Danıştay da görevi sona erdirilenlere tazminat ödenmesine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi’ne göre,

*“4389 sayılı Yasa’nın 3.maddesinin (4) numaralı fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde Kurul Başkan ve üyeleri için 6 yıllık görev süresi belirlenmiş ve ancak belli koşulların varlığının tespiti halinde görevlerine son verilebileceği öngörülmüştür.*

*“Anayasa’nın 2.maddesinde, ‘Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı,*

<sup>26</sup> 2499 sayılı Yasa (m. 18) “Atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, durumlarının bu Kanunun 20inci maddesine aykırı düştüğü veya Kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde Kurul Başkan ve Üyeleri süreleri dolmadan Bakanlar Kurulunca görevden alınır” hükmünü getirmişti. Hüküm bu haliyle Bakanlar Kuruluna geniş bir takdir yetkisi vermektedir. 4487 sayılı Yasa ile 2499 sayılı Yasa’nın bu hükmü değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre, “Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu Kanunun 20’nci maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır”. Bu şekilde Kurul Başkan ve üyelerinin görevlerinin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri olup olmadığı idarenin takdiri yerine, yargı kararına bırakılmak suretiyle güvence getirilmişti.6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda (m.120/2) da benzer düzenleme yer almaktadır.

<sup>27</sup> Ali İhsan Karacan, “Özerk kurullar eski tarz siyaset yapmanın yeni araçları mı?” (Dünya, 13.6.2001).

*başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir” denilmektedir.*

“.....

*“4389 sayılı Yasa’nın 3.maddesinde Kurul üyeliklerine atananlar için görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamayacakları öngörülerek güvence getirilmişken bu güvence, iptali itenilen kural ile Başkan dışındaki Kurul üyeleri için ortadan kaldırılmıştır.*

*“Hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğinden bu statüye atanmış olan kişilerin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunulması Anayasa’ya aykırılık oluşturur. Bu nedenle genel, soyut ve nesnel olma özellikleri taşımayan itiraz konusu kural hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.*

“.....

*“Başkan dışındaki Kurul üyelerinin görevlerine yasa ile son verilmesi, bu üyelerin yasama tasarrufuna karşı dava açma hakları bulunmadığından hak arama özgürlüklerini ortadan kaldırmak suretiyle yargı denetimini engellemektedir.*

*“Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. Ve 36.maddelerine aykırıdır. İptali gerekir”<sup>28</sup>.*

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı üzerine, iptal edilen kural ile görevi sona erdirilen aynı zamanda BDDK ikinci başkanı da olan üyenin, tamamlamadığı görev süresini tamamlayabilmesi için göreve iade edilmesi, bunun olanaksız olması durumunda da, tamamlamadığı görev süresine ilişkin tüm parasal ve özlük haklarının yasal faizi ile ödenmesi için yaptığı başvurunun, göreve iadesinin olanaksız olduğuna ilişkin Başbakanlık işlemi ile parasal ve özlük haklarının yerine getirilemeyeceğine ilişkin BDDK kararının iptali ve 5.000 TL manevi tazminat istemi ile dava açmıştır.

Danıştay 12. Dairesi, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümeyeceği gerekçesiyle reddetmiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, kararın maddi ve manevi tazminat isteminin reddine ilişkin kısmını bozmuştur. Danıştay İDDK’na göre,

“.....

*“Anayasa Mahkemesi anılan kararında Yasa kuralını irdelerken hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğini belirtmiş ve söz konusu kuralın bu özelliklere sahip olmadığını ve bir statüye atanmış olan kişilerin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunulamayacağını özellikle vurgulamış olup; sonuçta davacının Yasa kuralı gereği de olsa görevden alınmasının hukuka aykırı olduğunu bu kararıyla açıkça ortaya koyduğundan; bu kural uyarınca görevden alınan davacıya oluşan maddi zararının davalı idarece hizmet kusuru esasları uyarınca ödenmesi hukuk devletinin gereğidir”<sup>29</sup>.*

<sup>28</sup> AYM GK, E.2003/112, K.2006/49, T.06.04.2006.

<sup>29</sup> Danıştay İDDK, E.2009/901, K.2010/903, T.29.4.2010.

Benzer şekilde SPK Başkan ve üyelerinin görevi 6362 sayılı Yasa'ya bir geçici madde (m. 7) eklenerek sona erdirilmiştir. Ancak, aynı yasal düzenleme ile görevi sona erdirilen SPK Başkan ve üyeleri için geçici Başkan danışmanı kadroları ihdas edilerek, üye iken yapılan ödemelerin devamı sağlandığından BDDK üyelerinin yaşadığına benzer hukuki sorunlar yaşanmamıştır<sup>30</sup>.

BİÖ'ların kurul üyelerinin yasa ile görevlerine son verilmesinin son örneğini, 703 sayılı KHK (m. 179) ile 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 34.madde oluşturmaktadır. Buna göre, Kurul üyelerinin görev süresi dört yıla indirildiği gibi; RTÜK hariç, 5018 sayılı Yasa'ya ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile TMSF'de görev yapan Kurul Başkan ve üyelerinden, atanma tarihi itibarıyla görevde dördüncü yılını doldurmuş olanların görevleri bu maddenin yayımı tarihinde; doldurmamış olanların görevleri de dördüncü yılı doldurdıkları tarih itibarıyla, başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erecektir.

Görevi sona erenlerden, daha önce kamu görevinde bulunmamış olanlara, kalan görev sürelerine ilişkin mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin ödemeler toplamı tazminat olarak ödenecektir. Kurul üyeliklerine kamu görevlileri arasından atanmış olanlar ise, başvurmaları halinde önceki kurumlarında yönetici kadro ve pozisyonları dışındaki kadro ve pozisyonlara bir ay içinde atanacaklardır.

Bu konuda son düzenleme olan 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile BİÖ'ların başkan ve üyelerinin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir.

#### 4. Görevden Alma Konusunda Takdir Yetkisi

RTÜK hariç, BİÖ'ların başkan ve üyelerinin görev süresinin dört yıl olarak belirlenmesine karşın, 375 sayılı KHK (Ek m.35) "*Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşılabilmesi nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler hükmünü getirmiştir.* Bundan sonra Cumhurbaşkanının bağımsız kurulların başkan ve üyelerini istediği zaman görevden alması için bir engel kalmamıştır.

Nitekim, SPK Başkan vekili ile bir üye 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 119.maddesi, 375 sayılı KHK'nin ek 35.maddesi ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesi gereğince görevden alınmışlardır<sup>31</sup>. T.C. Merkez Bankası Başkanı, yasal görev süresi dolmadan, Cumhurbaşkanlığı kararı ile görevden alınmış ve yerine yeni atama yapılmıştır<sup>32</sup>. T.C. Merkez Bankası'nda 20 ayda dört başkan değişmiştir.

<sup>30</sup> Bkz. Turgut Tan, "Yasama faaliyetinden Devletin sorumluluğu", Prof. Dr. Nevzat Toroslu'ya Armağan C. II, (Ankara Üniversitesi Yayınları 2015) 1059-1069.

<sup>31</sup> 2022/561 ve 2022/562 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararları. RG; 31.10.2022, sayı: 31999.

<sup>32</sup> 2019/159 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı. RG; 6.7.2019, sayı: 30823.

Cumhurbaşkanı T.C. Merkez Bankası Başkanını görevden alma gerekçesini, “*Ken-disine ekonomi toplantılarında defalarca faizi indirmesi gerektiğini söyledi, “faiz düşerse enflasyon düşer” dedik. Gerekeni yapmadı. Aynı kulvarda değildik*” şeklinde açıklamaktadır<sup>33</sup>. Bu gerekçe, Cumhurbaşkanına istediği an istediği kamu görevlisini uzaklaştırma, yerine istediğini atama yetkisinin verilmesi olarak yorumlanmaktadır<sup>34</sup>.

Bu gelişmeler BİÖ’ların bağımsızlıklarının sona erdiğini kanıtlamaktadır. Nitekim, BDDK ve TMSF’nin yıllar içinde bağımsız düzenleme ve denetleme kurumu olma niteliğini kaybederek siyasal iktidarın etkisi altına girdiği ve bankalar üzerinde olması gerekenin tam tersi uygulamalar gerçekleştirdiği belirtilmektedir<sup>35</sup>.

## B. Sınırlandırıcı uygulamalar

### 1. Görev ve Yetkileri Bakanlıklara Devredilenler

Düzenleyici kurumların oluşması ile daha önce Bakanlar Kurulu veya değişik bakanlıklara ait bazı yetkilerin bu kurumlara devredildiği bir gerçektir. Örneğin, 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun (m. 16/1) “*Bankaların bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni Bakanlar kurulu kararı ile kaldırılır*” hükmü, 4491 sayılı Yasa ile değiştirilerek “... *Kurul kararı ile kaldırılır*” haline getirilmiştir. Öte yandan, 4673 sayılı Yasa (m. 7) ile 406 sayılı Yasa’ya eklenen bir madde (Ek m. 27) ile “*Bu kanunda ve diğer mevzuatta Ulaştırma Bakanlığına, görev sözleşmesi veya imtiyaz sözleşmesi yapma veya telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin verme yetkisi ile bu yetkiye ilişkin yapılacak düzenlemeler ile ilgili her türlü göreve yönelik yapılan atıflar Kuruma (Telekomünikasyon Kurumu)*”<sup>36</sup> yapılmış sayılır” hükmü getirilmiştir.

Ancak, kurullara devredilen yetkilerden bazılarının zaman içinde geri alındığı da görülmektedir. Örneğin, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nda 6353 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte, elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi Bakanlığa verilmiştir.

Şeker Kurumu ile Tütün ve Alkollü İçkiler Kurumu zaman içinde kaldırıldı ve görevleri ilgili bakanlıklara devredildi. Şeker Kurumu ve Şeker Kurulu’na yapılmış atıflar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu’na yapılmış atıflar da, ilgisine göre, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığına yapılmış sayılacaktır<sup>37</sup>. Ayrıca, şeker piyasası ile ilgili düzenlemeler 4634 sayılı Yasa (m. 4) uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaya başlanmıştır.

<sup>33</sup> Taha Akyol, “Merkez Bankası için eski kavga” (Karar, 09.07.2019) <<https://www.karar.com/yazarlar/taha-akyol/merkez-bankasi-icin-eski-kavga-10687>> Erişim Tarihi: 01.03.2023.

<sup>34</sup> Taha Akyol, “Merkez Bankası’nın başına gelenler” (Karar, 30.5.2021).

<sup>35</sup> Mahfi Eğilmez, *Yapısal reformlar ve Türkiye* (Remzi Kitabevi 2022) 118.

<sup>36</sup> Parantez içindeki ifade tarafımızdan eklenmiştir.

<sup>37</sup> Tarım ve Orman Bakanlığı ana hizmet birimleri arasında “Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı” ile “Şeker Dairesi Başkanlığı” yer almaktadır.

## 1. Siyasal İktidarın Yönlendirdiği Uygulamalar

Geçmiş yıllarda tanıklık edilen bazı uygulamalar da BİO'ların siyasal etkilerle karar verdiklerini göstermektedir. BDDK'nın bazı bankalarla ilgili olarak verdiği TMSF'ne devir kararları bu açıdan eleştirilen kararlardır. Örneğin, Pamukbank'ın TMSF'ye devrinin zamanın başbakanının müdahalesi sonucu gerçekleştiği ileri sürülmüştür<sup>38</sup>. Benzer eleştiriler Bank Asya ile ilgili olarak da yapılmıştır<sup>39</sup>.

Başta değindiğimiz uygulamalar da dikkate alındığında, BDDK ve TMSF'nin yıllar içinde bağımsız düzenleme ve denetleme kurumu olma niteliğini kaybederek siyasal iktidarın etkisi altına girdiği ve bankalar üzerinde olması gerekenin tam tersi uygulamalar gerçekleştirdiği belirtilmektedir<sup>40</sup>.

### III. DÜZENLEYİCİ KURULLAR İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİNİ GEREĞİNCE YERİNE GETİREBİLİYORLAR MI?

Türkiye'de yaşanan bazı olaylar bağımsız kurulların işlevselliklerinin sorgulanmasına yol açmıştır. İmar Bankası olayı, Çiftlik Bank ve Thodex olayları sorgulanmayı haklı kılmaktadır. Düzenleme ve yaptırım uygulama ile sınırlı bir işlev her zaman yeterli olamamakta; müdahalede gecikme büyük zararlara neden olabilmektedir. Bu nedenle, BİO'ların uyarı ve yönlendirme işlevini gereğince yerine getirmeleri gerekmektedir.

#### A. Bio'ların İşlevsel Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin klasik idari yapılanma karşısında özgünlüklerini, yapısal özellikleri yanında, işlevsel özellikleri de sağlamaktadır. Zira, bu kuruluşlar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, öte yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve türlü idari yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu tür kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu nedenle bağımsız idari otoritelerin devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş

<sup>38</sup> AK Parti genel başkan yardımcısı Abdullah Gül'e göre, "BDDK üyelerinin yarısı Pamukbank'ın Fon'a devredilmesini tehlikeli buluyordu. Ancak, Kurul üyeleri sayın Ecevit'in müdahalesi ile fikir değiştirdi". "Gül: Pamukbank operasyonu karanlık" (Hürriyet, 23.6.2002) <<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/gul-pamukbank-operasyonu-karanlik-38389465>> Erişim Tarihi: 1.3.2023; Bu konuda ayrıca bkz. Cihan Oğuz, Türk Basını'nda Etik Sorunu ve Tetikçilik Kavramı, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007, 21 vd.

<sup>39</sup> "Herkes biliyor ki 'paralel' tartışmaları kapsamında 1 yıldır Bank Asya'nın Fona devredilmesi istendi, politikacılar bunu açıkça kürsülerden dile getirdiler. BDDK yönetimi uzun süre yasalara aykırı olur korkusuyla politikacıların bu talebini yerine getiremedi. Hatta Kurumun Başkanı hastalandı, emekliliğini istedi. "Şimdi yönetime el koyulurken ortaya sürülen gerekçenin, yani ortaklar hakkında bilgi alınmaması gerekçesinin, karar için yeterli olamayacağını, bunun bahane olduğunu tüm piyasa kabul ediyor. Piyasalar bu kararı 'Politikacı istedi BDDK aldı' olarak görüyor." Erdal Sağlam, "Güvenilecek ekonomik kurum kaldı mı?", (Hürriyet, 05.02.2015) <<https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/erdal-saglam/guvenilecek-ekonomik-kurum-kaldi-mi-28124095>> Erişim Tarihi: 01.03.2023; Ayrıca bkz. Ali İhsan Karacan, "Bank Asya meselesi" (The Lira, 2015) <<http://www.thelira.com/yazar/26/ali-ihsan-karacan/2943/bank-asya-meselesi.2101.2015>>.

<sup>40</sup> Eğilmez (n 35) 118.



değil, karma veya melez (*hybride*) nitelikte oldukları ileri sürülmektedir<sup>41</sup>. Ancak, kural koyma ve uyumsuzluk çözüme işlevlerinin bir araya getirilmesinin güçler arası karmaşaya (*confusion*) yol açtığını savunanlar da vardır<sup>42</sup>.

## 1. Düzenleme Yetkileri

Bağımsız idari otoriteleri kurup görev ve yetkilerini belirleyen yasaların bu kuruluşlara, görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoriteler görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kural koymaktadırlar. Anayasa'ya (m. 124) göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından, bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler.

Ancak, uygulamada, düzenleme yetkisi kullanılarak, <karar>, <tebliğ> ve başka isimler taşıyan işlemler yapıldığı da görülmektedir. Örneğin, 6362 sayılı Yasa (m. 128/b) SPK'nın, 5411 sayılı Yasa'da (m. 93) BDDK'nın yetkilerini “*özel nitelikli kararlar*” olarak kullanabileceklerini öngörmektedir. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin Resmi Gazete'de yayınlanması esası getirildiğine göre, “özel nitelikli kararlar”ın düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmediği anlaşılmaktadır. Öte yandan, düzenleyici nitelikte olan bazı kararların ise Resmi Gazete'de yayımlanmak yerine basın açıklaması, sosyal medya veya web sayfaları yoluyla açıklanmak yoluna gidilmesi eleştirilmektedir<sup>43</sup>.

Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen türevsel/ikincil bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi'nin de bir kararında belirttiği gibi, idarenin düzenleme yetkisi “*sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir*”<sup>44</sup>. İdare bu yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerle, yasal düzenlemenin kapsamını daraltamaz veya genişletemez. Nitekim, Sermaye Piyasası Kurulu'nun bankaların sermaye piyasası faaliyetlerini aracı kurum kurarak veya satın alarak yürütebilecekleri zorunluluğu getiren düzenlemesine karşı açılan davada Danıştay iptal kararı vermiştir<sup>45</sup>.

## 2. Danışmanlık İşlevleri

Bağımsız idari otoriteler, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler. Örneğin, 5411 sayılı Yasa'ya (m. 98) göre, “*Para, kredi*

<sup>41</sup> Catherine Teitgen-Colly, “Les instances de regulation et la Constitution” (1990) 106 (1) RDP 153, 220; Hubac H et Pesier E, “Les autorités administratives indépendantes face au pouvoir” in Timsit G. et C.-A. Colliard, Les autorités administratives indépendantes (PUF 1988) 118.

<sup>42</sup> Quentin Epron, “Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs” (2011) 5 RFDA 1007, 1009 vd.

<sup>43</sup> Erdal Sağlam, “TL kredi kullanımına döviz sınırlaması getiren BDDK düzenlemesi kafaları karıştırdı” (T24, 29.6.2022).

<sup>44</sup> AYM GK, E.993/5, K.993/25, T.6.7.1993, 13 vd.

<sup>45</sup> Danıştay 10.D, E.996/9498, K.998/5507, T.3.11.1998. Ayrıca bkz. Danıştay 13.D, E.2005/5715, K.2005/6198, T.27.12.2005.

ve bankacılık politikalarının yürütülmesiyle ilgili konularda Kurum, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Merkez Bankası karşılıklı mütalaa ve bilgi teatisinde bulunurlar”. Öte yandan, düzenlemekle görevli oldukları sektörlerde rekabeti sağlamakla da görevli olmaları nedeniyle telekomünikasyon alanında olduğu gibi, bu tür bağımsız idari otoritelerin rekabetin korunması ile görevli kurumlarla kaçınılmaz biçimde etkileşim içinde oldukları kabul edilmektedir<sup>46</sup>. Dolayısıyla, muhtemel yetki çatışmalarına engel olmak için bu kurumlar arasında karşılıklı bilgilendirme mekanizmaları (danışma) oluşturulması yoluna gidilmektedir<sup>47</sup>.

### 3. Yaptırım uygulama yetkileri

Bağımsız idari otoritelerin görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmekle beraber, yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette buldukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir<sup>48</sup>. Kimi bağımsız otoritelerin (örneğin Rekabet Kurumu) uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, kimilerinde iznin iptali gibi idari yaptırımlar önem kazanmaktadır.

6362 sayılı Yasa (m. 98) ile SPK’na; 5411 sayılı Yasa (m. 65 vd.) ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Kurulu’na tanınan yetkiler büyük önem taşımaktadır. Zira SPK, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa, faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan sonuç alınmazsa “tedrici tasfiyelerine”, tasfiye sonunda veya doğrudan iflaslarını istemek yollarına başvurabilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu da bankanın Yasa’da öngörülen durumlarda faaliyet iznini kaldırmaya ya da kredi kuruluşunun temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini, zararın mevcut ortakların sermayesinden indirilmesi kaydıyla kısmen veya tamamen devri, satışı veya birleştirilmesi amacıyla Fona devretmeye yetkilidir.

<sup>46</sup> J. Chevallier, “La nouvelle reforme des telecommunications: rupture et continuite” (1996) 5 RFDA 909, 936. Nitekim, telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 4502 sayılı Yasa’da (m. 16) “Rekabet Kurulu, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde ve birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurum’un görüşünü ve Kurum’un yaptığı olduğu genel düzenleyici işlemleri dikkate alır” hükmüne yer verilmiştir.

<sup>47</sup> Fransa’da “L’Autorite de regulation des telecommunications” (ART) ile Rekabet Kurulu (Conseil de concurrence) arasındaki ilişkiler konusunda bkz. Delvolve (n 10) 564 vd.

<sup>48</sup> Danıştay, 2499 sayılı Yasa’ya (m.32 ve 34) göre, sermaye piyasasında faaliyette bulunacak kuruluşların SPK’dan izin almak zorunda olduklarını ve faaliyetlerine ilişkin ilkelerin de gene SPK tarafından belirlendiğini belirttiikten sonra, “sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunmasına izin vermek yetkisi bulunan davalı idare, gerek bu iznin verilmesi için aranan koşulların kaybedilmesi, gerekse Yasanın amacına aykırı eylemlerin belirlenmesi halinde verdiği izni geri almak yada izin verdiği kurumun faaliyetlerini durdurmak yetkisine sahiptir” demektedir. Danıştay 10.D, E.1996/4349, K.1998/6771, T.16.12.1998.

Fransız Anayasa Konseyi değişik kararlarında<sup>49</sup>, bağımsız idari otoritelerin yasa ile yaptırım yetkisi ile donatılmalarının güçler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmaya-acağına karar vermiştir. Ancak, bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması da gerekmektedir<sup>50</sup>. Bu sınırlama iki açıdan ortaya çıkmaktadır: Her şeyden önce bu yetki bağımsız idari otoritenin görevini yerine getirmesinin gerektirdiği ölçüde tanınmalı; ikincisi, yasa koyucu bu yetkinin kullanılmasını anayasal güvence altındaki hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bazı kayıtlamalara tabi tutmalıdır. Bu güvencelerin genelde ceza usulünden esinlendiği görülmektedir.

Yaptırım uygulanmadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması, belgeleri inceleme olanağı tanınarak sözlü ve yazılı savunmasını yapma olanağı tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması ve alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması ve nihayet yaptırımın yürütmenin durdurulması istemini de içeren bir tam yargı davası konusu yapılabilmesi bu güvenceler arasında sayılmaktadır<sup>51</sup>.

İdari yaptırımların uygulanmasında uyulması gereken bu ilkeler açısından Türkiye’de bağımsız idari otoritelere ilişkin yasal düzenlemelerin yeterli olduğu söylenemeyeceği gibi, aralarında önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Bazı yasal düzenlemelerde idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin savunma hakkını kullanması düzenlenirken, bazı yasal düzenlemeler bu konuda hüküm içermemekte; bazıları da idari yaptırımlara ilişkin usul kurallarının yönetmelik ile düzenleneceğini öngörmektedir.

Benzer fiillere uygulanacak yaptırımlar da bir kurumdan diğerine değişebilmekte; idari para cezalarının kesinleşmesine ilişkin düzenlemelerde de farklılıklar bulunmaktadır.

#### 4. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin özgün yanlarından biri de kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler BİO’lara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına da yol açmıştır<sup>52</sup>.

#### B. Gözetim ve Denetim Yetkilerini Yeterince Kullanabiliyorlar mı?

Bağımsız idari otoriteler, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü

<sup>49</sup> Conseil Constitutionnel, 17.01.1989, No:88-248 DC ve 28.07.1989, No:89-260 DC.

<sup>50</sup> Conseil Constitutionnel, 23.07.1996, No:96-378 DC; Chevallier (n 46) 947 vd.

<sup>51</sup> Fransa’da telekomünikasyon alanındaki yasal düzenleme açısından bir değerlendirme için bkz. Chevallier (n 46) 934 vd.

<sup>52</sup> Örneğin 5015 sayılı Petrol Kanunu m. 10; 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu m. 5/A-1; 4646 Doğalgaz Kanunu m. 4, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, m.18.

bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir (Örneğin, 6322 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (m.88) ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, (m.14-15). Denetimle görevlendirilecek uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi veya gösterilmemesi halinde ne yapılacağı konusu önem taşımaktadır. 4054 sayılı Yasa (m. 15) idari para cezası uygulanacağını öngörmekle yetinmektedir. Oysa, 4487 sayılı Yasa ile 2499 sayılı Yasa'nın 45. maddesinde yapılan değişiklikte, uzmanlarca istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde, Kurul'un gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine, sulh ceza hakimi istenilen yerlerde arama yapılmasına karar verebilmektedir.

Yaşanmış bazı olaylar denetim işlevinin yeterince yerine getirilmediğini kanıtlamaktadır. Örneğin, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen T. İmar Bankası T.A.Ş. yetkisi olmadığı halde Devlet İç Borçlanma Senedi satmış ve bu senetlerden alanların karşılıklarının ödenmemesi üzerine açtıkları davada Danıştay BDDK ve SPK'nın denetim görevlerini yerine getirmediklerini saptayarak, hizmet kusuru nedeniyle tazminata mahkum etmiştir.

Danıştay'a göre, *“Bankanın denetimi sürecinde yapılacak tespitler bankanın hukuka aykırı işlemlerini engelleyebilecek iken, Bankalar Kanunu açısından herhangi bir hukuki statüsü bulunmayan Merkez yatırım A.Ş.nin bilgi işlem sistemini yürütmesi ve DİBS işlemlerinin toplandığı sanal ATM merkezi gibi hususlarla ilgili olarak bile tespit yapılmadığı ortaya konulmuştur.*

*“Bu durumda, BDDK'nun Bankalar Kanunu hükümleri uyarınca, görevini gerektiği biçimde yerine getirmediği, Banka'nın yönetim ve işleyişindeki aksaklıkları ve Bankalar Kanunu'na aykırı işlemlerini zamanında saptayarak tasarruf sahiplerinin hak ve çıkarlarını koruyamadığı anlaşılmaktadır”*

“.....

*“Dosyadan Kurul'ca Bankanın aracılık faaliyetlerinde bulunma yetkisinin 21.11.1990 tarihli kararla iptal edildiği, ancak DİBS alım-satımında yetkili olmayan Banka'nın çeşitli gazete ve televizyonlarda ilan ve reklamlar verdiği ve 1990 tarihinden itibaren yatırımcılara DİBS sattığı, SPK'nun ise, bu konuda herhangi bir işleminin bulunmadığı ve SPK'nun Kanunun kendisine verdiği gözetim ve denetim görevini yerine getirmediği anlaşılmaktadır.*

*“Bu durumda, SPK kararı ile borsa üyelik ve aracılık faaliyetlerinde bulunma yetkisi kaldırılan Banka'nın yetkisi olmadığı halde ilan ve reklam vererek yatırımcılara gerek DİBS satışı gerekse bu ad altında satış yapmasını zamanında önlem alarak engel olmayan BDDK ve SPK'nun olayda kusurlu davranışları bulunduğu kuşkusuz olduğundan, anılan idarelerin davacının dosyada bulunan ve Banka'dan DİBS aldığını gösteren belgedeki yatırdığı tutar miktarındaki zararın hizmet kusuru bulunduğu tespit edilmesi nedeniyle ödemeleri...”<sup>53</sup>.*

<sup>53</sup> Danıştay 13.D, E.2005/2625, K.2005/5753, T.02.12.2005.

İmar bankası olayı dolayısıyla BDDK ciddi eleştirilere konu olmuştur. Devlet gözetimine girdiği için her işlemi BDDK tarafından denetlenen, yönetiminde BDDK'nın temsilcileri bulunan bir bankada, mevduat kaydının bile bulunmaması; BDDK'nın denetimi altındaki bankanın repo karşılığı bonolar ile makbuz karşılığı satılan bonoların banka kasasında saklandığını denetleyememesi açığa satış yapılmasını engelleyememesi eleştirilmiştir<sup>54</sup>.

Bağımsız idari otoritelerin denetledikleri kuruluşlar karşısında bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları da kimi durumlarda tartışma konusu olabilmektedir<sup>55</sup>.

### C. Toplumunu Aydınlatma ve Uyarma İşlevi Yeterince Yerine Getiriliyor mu?

BİO'ların gözetim ve denetim yetkilerini gereğince kullandıklarını söylemek güç olduğu gibi, toplumu bazı konularda uyarma işlevini de yerine getirmediği görülmektedir. Zira, ülkemizde son yıllarda yaşanan “çiftlikbank” ve “Thodex/kripto para borsası” olarak anılan olaylarda BDDK ve SPK gibi kurumlardan en azından kamunun uyarılmasına yönelik açıklama yapmaları beklenirdi.

Kaldı ki, örneğin 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda (m. 128/1-b) “*Kamunun zamanında yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla genel ve özel nitelikte kararlar almak*” Kurul'un görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almaktadır.

Çiftlikbank olayında BDDK ve SPK'nın hareketsiz kalması eleştirilmiştir<sup>56</sup>. Tüketiciler Dernekleri Federasyonu da “bank” adını kullanarak yüzlerce insanının dolandırılmasına ve para transferlerine iki yıldır göz yuman SPK, BDDK, TBB, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığının sorumluluğu yok mu diye sormaktadır<sup>57</sup>.

“Çiftlik Bank” olayında doğrudan dijital bir oyun platformu üzerinden, ekonomik alanda düzenleme ve denetleme işlevi yerine getiren idarelerin hedefine girecek faaliyetlerin yürütüldüğünü belirten Kağıtçıoğlu'na göre, Çiftlik Bank'ın her türlü belge, ilan ve reklamlarında ve kamuoyuna yaptıkları açıklamalarda banka adı kullanıldığına göre Bankacılık Kanunu'ndaki yaptırımlar kapsamına girmekte; farklı

<sup>54</sup> Güngör Uras, “BDDK güven kırıyor” (Milliyet, 14.07.2003) <<https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/bddk-guven-kiriyor-5166906>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

<sup>55</sup> Örneğin, BDDK başkan yardımcısının düğününe bankacılık ve finans sektöründeki kuruluşların yöneticilerini davet etmesi ve hediye kabul etmesi, 657 sayılı Yasa (m.29), Kamu Görevlileri Etik Yönetmeliği (m.15) ve Türk Ceza Kanunu(m250) açıklarından tartışma konusu olmuş; TBMM'nde Hazine ve Maliye Bakanı tarafından cevaplandırılmak üzere soru öngersi de verilmiştir. (Bianet, 27.9.2024).

<sup>56</sup> Ana Muhalefet partisi lideri, partisinin grup toplantısındaki konuşmasında “..77.843 kişiyi dolandırıyor, 510 milyon lira tokatlıyor, Hükümet seyrediyor, SPK, BDDK, Ticaret Bakanlığı.....Bakan yeni uyanmış vatandaş uyanık olsun diyor... Kimse banka unvanı kullanmazsın demiyor. Bakan daha 11 tane benzer kuruluş var diyor. Onların da yurt dışına çıkışı bekliyor.” diyor. Kılıçdaroğlu Çiftlik Bank Mağdurlarına Seslendi: ‘Paralarınızı Alabilirsiniz Ama O Tosundan Değil, BDDK’dan, (Onedio, 20.3.2018) <<https://onedio.com/haber/kilicdaroglu-ciftlik-bank-magdurlarina-seslendi-paralarinizi-alabilirsiniz-ama-o-tosundan-degil-bddk-dan-814346>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

<sup>57</sup> “Devletin kurumları aylarca izledi: Çiftlik Bank'ta sadece vatandaş mı suçlu?” (BirGün, 18.3.2018) <<https://www.birgun.net/haber/devletin-kurumlari-aylarca-izledi-ciftlik-bank-ta-sadece-vatandas-mi-suclu-208448>> Erişim Tarihi: 01.03.2023.

yöntemlerle ve SPK'nın onayı olmaksızın kamuoyuna ilan edilen kurgusal yatırımlar dolayısıyla, SPK tarafından kabul görmeyen usulle yatırım toplama ve yüksek kar payı vaadinin SPK'nın denetimi dışında olup olmayacağı sorusu ortaya çıkmaktadır<sup>58</sup>.

SPK'nın, Çiftlikbank ile ilgili suç duyurusunda bulunma kararı aldığı duyurusunda, “Çiftlik Bank adlı oyun platformunun internet siteleri ve sosyal medya hesaplarında kullanıcılara yüksek oranlarda getirilerin vaad edildiği, oyun platformunda vaad edilen yüksek oranlı gelirin kaynağı olarak hayvancılık sektöründe yapılan reel yatırımların gösterildiği; ancak söz konusu şirketlerin de zarar ettiği görüldüğünden mevcut oyun içerisinde yapılması vaad edilen yüksek oranda ödemelerin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı; sayısı tam olarak tespit edilemeyen çok sayıda kişiden hayatın olağan akışına uygun olmayacak şekilde yüksek yüksek getiri taahhüdü yoluyla para toplanmasının 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun’un 80inci maddesi ile kurulması yasaklanmış olan piramit satış sistemi'nin özelliklerini bünyesinde barındırması ve hileli davranışlar yoluyla sisteme para aktaran şahısların zarara uğratılabileceği ve ileride büyük mağduriyetlere yol açabileceği hususları dikkate alınarak komuyla ilgili olarak 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 157.ve 158inci maddeleri kapsamında Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç ihbarında bulunulmasına ve 6502 sayılı Tüketici Kanunu'nun 6. ve 80inci maddeleri kapsamında gereğinin takdir ve ifasını temin üzere Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na bilgi verilmesine karar verilmiştir” denilmektedir<sup>59</sup>.

Gümrük ve Ticaret Bakanı, BDDK'dan izin alınmadan “bank” sözcüğünün kullanılması nedeniyle Çiftlik Bank'ın reklamlarının üç ay durdurulduğunu belirttiikten sonra; “Ama esas faaliyetleriyle ilgili incelemeleri de son aşamaya getirdik. Burada gerçekten bir ticaret var mı yok mu, arkadaşlarımız bunu etraflıca inceliyorlar. Sanal anlamda bir saadet zinciri oluşturma teşebbüsü olduğu görülüyor” demektedir<sup>60</sup>.

BİO'ların yatırımcıları uyurma işlevini geç de olsa yerine getirmeye başladıkları görülmektedir. Örneğin SPK 23 Aralık 2022 tarihinde yaptığı “Basın Açıklaması”nda, Kurul'un gözetim faaliyetleri sonucu, karşılığında yüksek kar payı/getiri vaadi ile gayrimenkul, sağlık, enerji vb sektörlerde gerçekleştirileceği iddia edilen yatırımların finansmanının sağlanması amacıyla internet, sosyal medya ve dijital platformlarda yayımlanan reklamlarla kurulmuş veya kurulacak işletme veya ortaklıklara kar payı veya ortaklık yoluyla para toplanmaya çalışıldığı görüldüğü belirtilerek, yatırımcıların hak kaybına ve mağduriyete uğramamaları için aşağıdaki uyarı yapılmaktadır:

*“Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca, bir şirket kurmak veya şirketin sermayesini*

<sup>58</sup> Mutlu Kağıtçıoğlu, “İdare Hukukunun Yeni Uğraş Alanı Olarak Gelir Vaat Edici Dijital Platformların Denetimi”, Prof. Dr. Metin Günday’a Armağan C. I (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 557, 566 vd.

<sup>59</sup> Sermaye Piyasası Kurulu Bülteni, 28.12.2017, 2017/44. <<https://spk.gov.tr/data/61e0b4d01b41c613a0d633da/7bb86aa549f383102f18e5ad6430e2f0.pdf>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

<sup>60</sup> Ticaret Bakanı B. Tüfenkçi'nin açıklamaları. “Gümrük ve Ticaret Bakanı Tüfenkçi: Çiftlik Bank'la ilgili incelemelerde son aşamaya geldik” (TRT Haber, 10.01.2018) <<https://www.trthaber.com/haber/turkiye/gumruk-ve-ticaret-bakani-tufenkci-ciftlik-bankla-ilgili-incelemelerde-son-asamaya-geldik-346089.html>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

arttırmak amacıyla yahut vaadiyle halka her türlü yoldan çağrıda bulunularak para toplanması yasaktır. **Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca, sermaye piyasası araçlarının halka arz edilebilmesi için izahname hazırlanması ve hazırlanan bu izahnamenin Kurulumuzca onaylanması zorunludur.** Sermaye Piyasası Kanunu'nda, onaylı izahname yayımlama yükümlülüğünü yerine getirmeksizin yapılan halka arzların ya da onaylı ihraç belgesi olmaksızın yapılan ihraçların iki yıldan beş yıla kadar hapis ve beş bin günden on bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

“Bu çerçevede, yatırımcıların yaşayabileceği mağduriyetlerin önlenmesini teminen onaylı izahname ya da ihraç belgesi yayımlama yükümlülüğü yerine getirilmeksizin halktan para toplanması suretiyle hisse, hisse senedi, pay, ortaklık ve benzeri isimler altında sermaye piyasası aracı satışının gerçekleştirilmesi durumunda yukarıda yer alan hükümler uyarınca ilgililerin cezalandırılacağı ve suç teşkil eden bu nitelikteki girişimlere itibar edilmemesi hususu kamuoyuna saygı ile duyurulur”.

Öte yandan, bireysel yatırımcıların FOREKS işlemleri yapan aracı kurumlar tarafından yüksek kar vaatleri ile yanlış yönlendirildikleri ve mali kayba uğradıklarının ileri sürerek, mağduriyetlerinin giderilmesi için TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurmaları üzerine Komisyon gerekli incelemeleri yaparak karara bağlamıştır<sup>61</sup>. Kararda SPK ile ilgili olarak bazı öneriler yer almaktadır.

SPK 2021 yılında yayımladığı “Basın duyurusu”nda “*Kurulumuzca yapılan denetimler neticesinde; son zamanlarda giderek artan oranda, Türkiye’de yerleşik kişilerle telefon, elektronik posta, sosyal medya platformları vasıtasıyla iletişime geçilerek kamuoyunda ‘foreks’ olarak bilinen kaldıraçlı alım satım işlemleri başta olmak üzere, sermaye piyasasında yatırım yapılması suretiyle makul bir ekonomik veya finansal gerekçeyle açıklanamayacak oranda/tutarda getiri elde edileceği vadedinde bulunduğu ve lisanslı/yetkili olduğu iddia edilen kişi veya kurumlara para/varlık transferleri yapılmasının istendiği tespit edilmiştir*” denilmektedir. 6362 sayılı yasa uyarınca, sermaye piyasasında yatırım hizmet ve faaliyetlerinin yalnız Kurulca yetkilendirilen kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebileceği belirtilen Duyuruda, izinsiz olarak sermaye piyasasında faaliyette bulunulmasının suç teşkil ettiği belirtildikten sonra, “*Sermaye piyasasında izinsiz olarak faaliyette bulunan kişiler ile banka hesaplarını/telefon hatlarını kullanarak ve/veya söz konusu faaliyetlerin tanıtımını/pazarlamasını yaparak bu suça iştirak eden kişilerin cezalandırılmasını teminen Kurulumuzca Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır. Yatırımcıların herhangi bir hak kaybına ve mağduriyete uğramaması için suç teşkil eden bu nitelikteki girişimlere itibar edilmemesi gerektiği hususu kamuoyuna saygıyla duyurulur*” denilmektedir<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Kararı, Karar No:6, Karar Tarihi: 31/10/2018.

<sup>62</sup> SPK'nın 3.9.2021 tarihli Basın Duyurusu  
<<https://spk.gov.tr/data/61e229461b41c612388360a6/66438b28bf0e52e664af9ca9c5a4b2cd.pdf>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.

## D. Regülasyon İşlemleri ve İdari Yargı

Baştaki açıklamalarımız sırasında BİO'ların, gözetim ve denetim işlevleri çerçevesinde “uyarı” ve “açıklama”larda bulduklarına değinmiştik. Bu tür işlemlerin hukuki nitelikleri, “yumuşak hukuk” (soft law) olarak da nitelenen regülasyon hukuku çerçevesinde tartışılmakta; idari yargıda iptal davası konusu olup olamayacakları sorgulanmaktadır. Bilindiği gibi, idarenin işleminin iptal davası konusu olabilmesi için “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” niteliğinde olması gerekmekte; idarenin uyarıları, görüşleri, iç düzen işlemleri ve hazırlık işlemlerinin, prensip olarak, iptal davası konusu olamayacağı kabul edilmektedir<sup>63</sup>.

Fransız Danıştayın *Fairvesta* kararı<sup>64</sup>bu konuda ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Fransa “Mali Piyasalar Otoritesi” (*Autorité des marchés financiers* (AMF)), internet sayfasında “uyarılar” (*mise en garde*) bölümünde, “AMF, *Fairvesta* şirketinin faaliyetleri konusunda kamunun dikkatini çeker” başlıklı bir bildiri yayımlamıştır. Bildiride, Fransa’da yüksek gelir vaadi ile gayrimenkul yatırımı pazarlayan ve bir Alman şirketi olan *Fairvesta*’nın faaliyetleri ile ilgili olarak özel yatırımcılar ve profesyonellerden pek çok soru geldiği belirtilerek, şirketin yüksek gelirli yatırım önerilerinde bulunduğu, yatırımların Fransa’da riskler konusunda tutarsız bilgi veren araçlar tarafından ticarileştirildiği, AMF’nin onayladığı bilgi dokümanı bulunmadığı, belirtilmekte; bu ürünler finansal düzenlemeler kapsamına girmediği gibi, bu şirketin Fransa’da yatırım hizmeti veya danışmanlığı izni de bulunmadığı belirtilmiştir. Ayrıca, yatırım yapmak isteyenlerin dikkatli davranmaları, aracılık edenler konusunda bilgi sahibi olmaları, AMF’den ayrıntılı bilgi isteyebilecekleri de bildirilmektedir.

Şirket, AMF’den internetteki açıklamalarını düzeltmesini istemiş, reddi üzerine de ret kararının iptali ve bu açıklamalar dolayısıyla uğradığı 15 milyon Euro zararının tazmin edilmesi istemiyle yargıya başvurmuştur. Danıştay görevli yargı yerinin belirlenmesi için Fransız Uyuşmazlık Mahkemesine (T.C.) başvurmuştur. T.C., davanın idari yargının görevine girdiğine ve Danıştayın ilk ve son derece mahkemesi olduğuna karar vermiştir<sup>65</sup>.

Danıştay, AMF’nin aksi görüşüne karşın, davaya bakmıştır. Danıştaya göre, regülasyon otoritelerinin görevleri çerçevesinde “uyarı” (*mise en garde*), “görüş” (*avis*), “tavsiye” (*recommandation*) gibi işlemleri, genel ve emredici nitelikte iseler veya bireysel “emirler” (*prescriptions*) getiriyor ve uyulmaması sonradan denetlenebiliyor ise, özellikle ekonomik açıdan önemli sonuçlar doğuruyorlarsa veya yöneldikleri kişilerin davranışlarını anlamlı ölçüde etkiler nitelikte ise, menfaatleri ihlal edilen kişilerce iptal davası konusu yapılabilirler.

<sup>63</sup> Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt: II İdari Yargılama Hukuku* (10.bası, Turhan, 2022) 322.

<sup>64</sup> CE ass; 21.3.2016, Société Fairvesta international GMBH et autres. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032289598/>.

<sup>65</sup> T.C. 16.11.2015, Sociétés Fairvesta international Gmbh et autres c. Autorité des marchés financiers.



Danıştayın eski içtihadından ayrıldığını gösteren bu kararının, regülasyon otoritelerinin kendilerine verilmiş görev çerçevesinde, yumuşak hukuk işlemleriyle sınırlı olarak yorumlanması gerektiği de savunulmaktadır<sup>66</sup>.

Özetle söylemek gerekirse, BİO'lar zaman içerisinde bağımsızlıklarını yitirmişlerdir. Bu kurumlardan beklenen işlevlerin hakkıyla yerine getirilebilmesi için yeniden bağımsızlıklarını kazanmaları gerekmektedir<sup>67</sup>.

Son yıllarda yaygınlaştığı gözlenen, kripto varlıklar ve çeşitli dijital platformların düzenlenmesi ve denetlenmesi gereksiniminin, BİO'ların önemini daha da arttırdığını söyleyebiliriz<sup>68</sup>. BİO'ların özellikle toplumu “uyarıcı” açıklamaları bu açıdan önemlidir. Bu “uyarı”ların, idari işlemlerin hukuki rejimi açısından değerlendirilmelerinde, yeni bir bakış açısının kabulünü gerektirdiği de söylenebilir. Bu yeni bakış açısının idari yargı organlarınca da kabul edilmesi ayrı bir önem kazanmaktadır.

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

## Bibliyografya/Bibliography

- Akyol T, “Merkez Bankası için eski kavga” (Karar, 09.07.2019) <<https://www.karar.com/yazarlar/taha-akyol/merkez-bankasi-icin-eski-kavga-10687>> Erişim Tarihi: 01.03.2023.
- Akyol T, “Merkez Bankası'nın başına gelenler” (Karar, 30.5.2021).
- Auby JF, *Les services publics en Europe* (PUF, 1999).
- Austin R, “Administrative Law's Reaction to the changing concepts of public service” in P. Leyland and T. Woods (eds), *Administrative Law Facing the Future: Old constraints and new horizons* (Blackstone 1997).
- Autin J.-L, *Modernisation de l'Etat*, Documentation française.
- Chevallier J, “La nouvelle reforme des telecommunications: rupture et continuités” (1996) 5 RFDA 909-951.
- Collet M, *Le Contrôle, Juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes* (LGDJ 2003).
- De Conninck MC, *Recherches sur les singularités du contestieux de la regulation économique* (Daloz 2017).

<sup>66</sup> Louis Dutheillet De Lamothe / Guillaume Odinet, “Un recours souple pour le droit souple” (2016) 13 AJDA 717, 717.

<sup>67</sup> 30 Ocak 2023 tarihinde altı siyasal parti arasında imzalanan, **Ortak politikalar Mutabakat Metni**'nde, “BDDK, SPK gibi finans sektöründeki düzenleyici ve denetleyici kurumların idari ve mali bağımsızlığını sağlayacağız” ve “TCMB'de olduğu gibi diğer düzenleyici kurumların kurul kararlarının da gerekçeleriyle birlikte şeffaf biçimde kamuoyuyla paylaşılmasını sağlayacağız” ifadelerine yer verilmektedir.(84)

<sup>68</sup> “Dijital para, kripto varlıklar, Fintek'ler ve dijital ödeme sistemlerine ilişkin düzenleyici ve denetleyici mevzuatı ve kurumları net bir biçimde tanımlayacağız”. **Ortak Politikalar Mutabakat Metni** 84.

- Delaunay B, *L'Amelioration des rapports entre l'administration et les administres* (LGDJ, 1993)
- Delvolve P, *Droit public de l'economie* (Daloz 1998).
- Didier JP, *La Deontologie de l'administration* (PUF 1999).
- Duran L, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" (1997) 30 (1) Amme İdaresi Dergisi 3-10.
- Dutheillet De Lamothe L / Odinet G, "Un recours souple pour le droit souple" (2016) 13 AJDA 717-726.
- Eğilmez M, *Yapısal reformlar ve Türkiye* (Remzi Kitabevi 2022)
- Epron, Q, "Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs" (2011) 5 RFDA 1007-1018.
- Gentot M, *Les autirités administratives indépendantes* (2. Bası, Montchrestien 1994)
- Gözübüyük Ş / Tan T, *İdare Hukuku Cilt: II İdari Yargılama Hukuku* (10.bası, Turhan, 2022)
- Hubac H et Pesier E, "Les autorites administratives independantes face au pouvoir" in Timsit G. et C.-A Colliard, *Les autorites administratives independantes* (PUF 1988).
- Kağıtçıoğlu M, "İdare Hukukunun Yeni Uğraşı Alanı Olarak Gelir Vaat Edici Dijital Platformların Denetimi", Prof. Dr. Metin Günday'a Armağan C. I (Atılım Üniversitesi Yayınları 2020) 557-574.
- Karacan Aİ, "Bank Asya meselesi" (The Lira, 2015) <<http://www.thelira.com/yazar/26/ali-ihsan-karacan/2943/bank-asya-meselesi.2101.2015>>.
- Karacan Aİ, "Özerk kurullar eski tarz siyaset yapmanın yeni araçları mı?" (Dünya, 13.6.2001).
- Karacan Aİ, "Özerk kurumların özerkliği" (2001) 8 Rekabet Dergisi 3-62.
- Longobardi, "Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique" (1995) 11 (1) RFDA 171-177.
- Oğuz C, *Türk Basımı'nda Etik Sorunu ve Tetikçilik Kavramı*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007.
- Prosser T, "Regulation, Markets, and Legitimacy" in J. Joweil and D. Oliver (eds), *The Changing Constitution* (Oxford 1994).
- Sağlam E, "TL kredi kullanımına döviz sınırlaması getiren BDDK düzenlemesi kafaları karıştırdı" (T24, 29.6.2022).
- Sağlam E, "Güvenilecek ekonomik kurum kaldı mı?", (Hürriyet, 05.02.2015) <<https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/erdal-saglam/guvenilecek-ekonomik-kurum-kaldi-mi-28124095>> Erişim Tarihi: 01.03.2023.
- Sermaye Piyasası Kurulu Bülteni, 28.12.2017, 2017/44. <<https://spk.gov.tr/data/61e0b4d01b41c613a0d633da/7bb86aa549f383102f18c5ad6430e2f0.pdf>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.
- Tan T ve Bayazıt B, *İdare Hukuku* (10. bası, Turhan 2021).
- Tan T, "Yasama faaliyetinden Devletin sorumluluğu", Prof. Dr. Nevzat Toroslu'ya Armağan C. II, (Ankara Üniversitesi Yayınları 2015) 1059-1069.
- Teitgen-Colly C, "Les instances de regulation et la Constitution" (1990) 106 (1) RDP 153-261.
- Tural, *12 Eylül'de Bir Hakim Olmak* (Postiga 2011).
- Ulusoy AD, "Bağımsız İdari Kurumlar" (1999) 100 Danıştay Dergisi 3-17.
- Uras G, "Bağımsız Kurumlar Baş Ağrıyordu (!) Müjde: Kurtulduk" (Milliyet, 22.08.2011) <<https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/bagimsiz-kurumlar-bas-agritiyordu-mujde-kurtulduk-1429705>> Erişim Tarihi: 1.3.2023.
- Uras G, "BDDK güven kırıyor" (Milliyet, 14.07.2003) <<https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/bddk-guven-kiriyor-5166906>> Erişim Tarihi: 01.03.2023.