

TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDAKİ “ADALAR”: BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

*“Islands” in Turkish Administrative Structure:
Independent Administrative Authorities*

M. Zahid SOBACI*

GİRİŞ, I.KAVRAMSAL AÇILIM, II.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ ve GELİŞİM SÜRECİ, III.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ, A.İdari Bağımsızlık, 1.Organik Bağımsızlık, 2.İşlevsel Bağımsızlık, B.Regülasyon, IV.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV ve YETKİLERİ, A.Düzenleme Yetkileri, B.Gözetim ve Denetim Yetkisi, C.Görüş Bildirme Yetkisi (Danışmanlık İşlevi), D.Yaptırım Uygulama Yetkileri, E.Uyuşmazlık Çözme Yetkisi, V.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERLERİ, VI.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ, A.Yargısal Denetim, B.İdari Denetim, C.Mali Denetim, VII.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN OLUMLU YÖNLERİ ve YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER, **SONUÇ**

ÖZET

Devletin, ekonomik ve toplumsal yaşamdaki değişen rolünün kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilen ve yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, enerji, finans, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi sektör ve alanlarda düzenleme ve denetim yapan bağımsız idari otoriteler, ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedirler.

* Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

Politikacılar ve ilgili oldukları sektördeki aktörlerin karşısında konumlarının güçlendirilmeleri ve söz konusu aktörlerden gelebilecek telkin ve baskılardan izole edilmeleri amacıyla bağımsızlık ile donatılan bağımsız idari otoriteler, sahip oldukları özellikleri, görev ve yetkileri, sorumlulukları, örgütlenmeleri, personeli ve bütçeleri ile idari örgütlenme içerisinde yer alan klasik idari birimlerden farklılık arz etmekte ve bu nitelikleri nedeniyle üniter devlet yapısının temel ilke ve prensipleriyle çatışmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu kurumlar meşruiyet ve hesap verebilirliklerindeki yetersizlikler açısından eleştirilmektedir.

Bu bağlamda çalışmada, öncelikle bu kurumların ortaya çıkış nedenleri belirtilecek, daha sonra, bağımsız idari otoritelerin özellikleri, görev ve yetkileri, Türk idari teşkilatındaki yerleri ve bu kurumların üzerindeki denetimler aktarılacak ve son olarak bu kurumlara yönelik eleştiriler dile getirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, bağımsız idari otoriteler, regülasyon, özerklik, denetim.

ABSTRACT

Independent administrative authorities which are assessed as reflection of the changing role of state in economic and social area to public administration and which regulate and audit critical sectors and fields such as competition, banking, energy, finance, human rights and food and drug safety affect the economic, social and political area.

Independent administrative authorities are granted independence in order to strengthen their positions against the politicians and actors in related sectors and to be insulated from mentioned actors' pressures and instilling. These authorities differentiate from traditional administrative units in terms of their characteristics, functions and competences, responsibilities, organizational structures, personnel and budgets. As a result of their unique characteristics, independent administrative authorities are in conflict with the main principles of the unitary state structure. In this regard, they are criticized in respect of lacks of their legalities and accountabilities.

In this article, firstly, causes of appearance of these authorities are stated, after then, characteristics, functions and competences, conditions in Turkish administrative structures of these authorities are explained and finally, criticisms about independent administrative authorities are mentioned.

Keywords: Public administration, independent administrative authorities, regulation, autonomy, audit.

GİRİŞ

Günümüzde kamu yönetimi alanında çok köklü ve kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Söz konusu değişim ve dönüşüm sürecinde bir yandan, devlete olan bakış açısı değişmekte ve devletler kamu

yönetimlerini buna uygun bir şekilde yapılandırmakta, diğer yandan kamu yönetimine hakim olan katı, bürokratik ve geleneksel paradigma hakim konumunu yitirmekte ve kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçler değişime uğramaktadır.

Bu dönüşüm sürecinin, ülkelerin idari örgütlenmelerine yansımaları olarak değerlendirilebilecek olan bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, finans, enerji ve iletişim gibi sektörlerde düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirmektedirler. Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla tüm ülkelerde uygulanan ortak bir model eksikliği nedeniyle, üzerinde herkesin uzlaşması sağladığı bir tanıma olmayan bağımsız idari otoriteler; ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı gün geçtikçe daha fazla etkilemektedirler. Ancak, taşıdıkları özellikleri nedeniyle de, özellikle “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin kamu yönetimi mekanizmasına hakim olduğu ülkelerde, idari teşkilatlanma içerisinde adeta birer “adacık” olarak belirlemekte ve eleştirilerin odağında yer almaktadırlar.

Bu çalışmada, bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran nedenler nelerdir?, Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığından ne anlaşılmalıdır ve bağımsızlığının bir ölçütü ve sınırı var mıdır?, Bağımsız idari otoritelerin özellikleri ve yetkileri nelerdir ve ne iş yaparlar?, Bu kurumların hükümetle ve parlamento ile ilişkileri nasıldır?, Bu kurumlar siyasal iktidara hesap vermeli midir?, Bu kurumlar idari teşkilatlanma içerisinde nerede yer alırlar?, Bu kurumların üzerinde herhangi bir denetim yok mudur? gibi sorulara cevap aranmaktadır.

Bu bağlamda çalışmada, öncelikle bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran eğilim ve nedenlere değinilecek, daha sonra onları klasik idari yapılardan farklılaştıran özellikleri, görev ve yetkileri, Türk idari teşkilatındaki yerleri ve bu kurumla üzerindeki denetimler aktarılacak ve son olarak bu kurumlara yöneltilen eleştiriler dile getirilecektir.

I. KAVRAMSAL AÇILIM

Özellikle 1970 ve 1980’li yıllarda ortaya çıkan ve giderek yaygınlaşan bağımsız idari otoritelere ilişkin, literatürde üzerine konsensüs sağlanan bir tanım söz konusu değildir. Bunun altında yatan temel neden, bu kurumların gerek teorik gerekse pratik açıdan ülkeden ülkeye farklılaşan özellikler ve yapısal formlar göstermesidir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoriteler alanında bir tanım güçlüğü yaşanmaktadır.

Ancak, bağımsız idari otoritelerin ortak özellikleri referans alındığında genel bir tanıma ulaşmak mümkündür. Buna göre, “bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan

farklılık arz eden yeni idari birimlerdir.” Türkiye uygulaması itibariyle, bağımsız idari otoritelerin düzenleme ve denetleme faaliyetini yürüttüğü alanlara tarım sektörünü de eklemek mümkündür.

Amerikan Hukukunda, genel olarak “Bağımsız Düzenleyici Birimler” (IRA - Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırılan bu kurumlar, İngiliz Hukukunda “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (QUANGOS - Quasi Autonomous Non Governmental Organization), Fransız Hukukunda “Bağımsız İdari Otoriteler” (AAI - Autorites Administratives Independentes) olarak isimlendirilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız idari otoriteler ise, “Supervisory Authority” olarak adlandırılmaktadır.¹ İsveç’te “ämbetsverk” ve Hollanda’da “zelfstandige bestuursorganen” bağımsız idari otorite olarak değerlendirilmektedir.²

Türkiye’de bu kurumların isimlendirilmesi konusunda bir terim üzerinde uzlaşmış değildir ve bu konu yoğun tartışmalara sebep olmaktadır.³ Bu kurumlar genellikle “bağımsız idari otorite” olarak isimlendirilmekle birlikte, yine bu kurumlar için “üst kurullar”, “özerk kurumlar”, “düzenleyici kurullar”, “regülatörler” ve “bilge kurullar” terimleri de kullanılmaktadır.⁴

Ancak, bu kurumların isimlendirilmesinde önemli olan husus, her ülkenin kendi hukuk kuralları ve idari örgütlenmesine ilişkin temel ilke ve prensipleri gözetmesidir. Nitekim, Türkiye’de özellikle son zamanlarda oluşturulan bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında “özerk” deyiminin tercih edildiği gözlenmektedir.

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ ve GELİŞİM SÜRECİ

Toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili olmaları nedeniyle hassas sektörler ve alanlar olarak nitelenen iletişim, enerji, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanları *politikacıların ve bu sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin* etki ve baskılarından arındırma ihtiyacı ve amacı, bu tür kurumların ortaya

¹ Mehmet Savaş Özdağ, **Özerk Kurullar**, Ankara: Avrasya–Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara Çalışmaları Dizisi; 13, 2002, s. 8.

² Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, I. Baskı, 1999, s. 142.

³ Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Dergisi**, Sayı: 8, Ekim – Kasım – Aralık 2001, s. 8.; İlhan Özay, “**2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**”, Ankara: 11–12 Mayıs 2000, Tartışmalar Bölümü, s.286.; Veysel Bilgiç, “**2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**”, Ankara: 11–12 Mayıs 2000, Tartışmalar Bölümü, s. 289.

⁴ Özdağ, a.g.e., s. 8.

çıkmasında başlıca neden olarak kabul edilmektedir.⁵ Bağımsız idari otoriteler “depolitize devlet” anlayışı bağlamında bu hassas sektörleri objektif ve yansız olarak yönetmenin güvencesi olarak değerlendirilmektedir.⁶

Birçok farklı adlandırma ve tanımlamalara rağmen, bağımsız idari otoritelerin misyon ve amacının, bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama olduğu konusunda fikir birliğine varılmıştır.⁷

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ile özelleştirme ve devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin alması arasında bir koşutluk gözlenmektedir. Özelleştirme olarak nitelenen “devlet düzenlemelerinin azalması” hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu savunulmaktadır.⁸ Bu bağlamda, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışında “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışı yerine, neo-liberalizmin “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir.⁹

Bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka önemli nedeni ise, özelleştirilen bazı sektörlerde özelleştirme sonrası beliren düzenleme ve denetim gereksinimi olarak kabul edilmektedir. Elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak faaliyetini sürdürmesi işletici-düzenleyici ayrımı yapılmasını gerekli kılmaktadır.¹⁰ Nitekim, Avrupa Topluluğu Hukuku özellikle son dönemlerde endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılmasını teşvik etmektedir. Dolayısıyla, devletin aynı anda hem oyuncu hem de hakem olması mümkün değildir ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre, devlet sadece regülatör kimliğini almalıdır. Başka bir deyişle, sadece oyunun kurallarını koyması ve kurallara saygıyı sağlaması gerekir. Oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakmalıdır.¹¹

⁵ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, I. Baskı, 2003, s. 5.

⁶ Gökhan Günaydın, “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, **İkibinyirmüç**, Sayı: 16, Ağustos 2002, s. 24.

⁷ Doğan Kestane, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (Üst Kurullar) İşlevsel-Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu -1-”, **Belediye Dünyası**, Cilt: 3, Sayı: 11, Kasım 2002, s. 26.

⁸ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (2), Haziran 2002, s. 12.

⁹ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 29, Sayı: 100, 1999, s. 4.

¹⁰ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed. İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları 19, 2000, s. 116.

¹¹ Ali Ulusoy, “Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti

Hızla gelişen teknoloji ve hızlı hareket etme yeteneğine sahip ve geniş imkanlarla donatılmış kurulların, bu teknolojiyi ve yeni mali yapıyı klasik kurumlara göre daha rahat yönetebileceği düşüncesinin kabulü,¹² düzenleyiciler ve düzenlenenler arasındaki asimetrik enformasyonun varlığı,¹³ son zamanlarda insan haklarının korunmasına yönelik yoğun duyarlılık,¹⁴ Türkiye’de özellikle bankacılık ve enerji gibi bazı sektörlerde sıkça tanık olunan ve klasik idari yapıyla etkin bir şekilde denetlenemeyen ve önlenemeyen yolsuzluk ile yabancı sermayeyi ve uluslar arası yatırımları ülkeye çekme gayretleri,¹⁵ doğal tekel niteliği taşıyan alanların rasyonel bir denetim, düzenleme ve yönlendirmeye tabi kılınması amacı¹⁶ ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu kurumların IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası örgütler tarafından doğrudan desteklenmeleri¹⁷, bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişmesinde önemli unsurlar olarak belirtilebilir.

Ancak Thatcher’a göre, teknolojiye uyum veya teknik bilgi ve uzmanlık gibi bu kurumların söz konusu işlevsel avantajları, bağımsız idari otoritelerin varlık sebeplerinin açıklanmasında ve analizinde tek başına yeterli olmamaktadır. Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve oluşumundaki zaman farklılıkları, oluşumunda seçilen çeşitli kurumsal şekil farklılıkları sadece bu otoritelerin sahip oldukları özellikleri nedeniyle ortaya çıkan fayda ile açıklanamaz. Bu noktada, Thatcher analize bir takım “yapısal faktörler”i katmaktadır. Bu yapısal faktörler, politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma; devlet gelenekleri ve yapısı; politik liderlik ve devlet reformlarıdır.¹⁸

Bu bağlamda, Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin oluşumuna bakıldığında, bu kurumların Türkiye’de belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmeler sürecinde ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu’nun oluşumu Gümrük Birliği süreci ile, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası

Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (2), Haziran 1998, s. 32.

¹² Günaydın, a.g.m., s. 24.

¹³ Fabrizio Gilardi, “Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach” , **Delegating Powers to Independent Agencies**, Lusanne, 6-7 Aralık 2001, s. 24-25.

¹⁴ İbrahim Kaboğlu, “Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 74-75.

¹⁵ Ulusoy, a.g.e., s. 7.

¹⁶ Ulusoy, a.g.e., s. 8.

¹⁷ Mustafa Çolak, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 125, Mayıs 2003, s. 84; Adnan Boynukara, “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç : Üst Kurullar”, **Dünyada ve Türkiye’de Yarın**, 01.05.2002, Sayı : 1, s. 30.

¹⁸ Mark Thatcher, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, **West European Politics**, 25, 1, January 2002, s.136-139.

Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu'nun ortaya çıkışı ise, IMF baskıları ve Avrupa Birliği'ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır.¹⁹

Türkiye’de faaliyette bulunan dokuz adet bağımsız idari otorite mevcuttur. Bu kurumların her biri, T.B.M.M. tarafından kabul edilen yasalarla kurulmuşlardır. T.B.M.M., kuruluş kanunlarında yapacağı değişikliklerle, söz konusu kurumların, kurumsal yapısı, işlevleri, yetkileri ve bütçesine ilişkin konularda rahatlıkla söz sahibi olabilir. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu hariç, “kurum ve kurul” şeklinde yapılandırılmıştır. Bu kurullar, bağımsız idari otoritelerin karar organlarıdır.

Türkiye’deki bu kurumlar faaliyette buldukları piyasalara ilişkin olarak düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlıkları çözme gibi yetkilere sahiptirler. Söz konusu kurumlar bu yetkilerini kullanırken bağımsız olarak hareket ederler. Bu kurumlar görevlerini yerine getirirken hiçbir kişi, kurum veya merciden emir veya talimat almazlar ve geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanırlar.

Tablo 1: Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Kanunla Kurulan Kurum ve Kurullar		
Kanun No	Kurum	Kurul
2499		Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
3984		Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
4054	Rekabet Kurumu (RK)	Rekabet Kurulu
4389	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
4502	Telekomünikasyon Kurumu	Telekomünikasyon Kurulu
4628	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
4634	Şeker Kurumu (ŞK)	Şeker Kurulu
4733	Tütün,Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAİPD)	Tütün ,Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu
4734	Kamu İhale Kurumu (KİK)	Kamu İhale Kurulu

Kaynak: Haldun Darıcı, “Kurumlar, Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Sayı:140, Mayıs-Ağustos 2002, s.11.

¹⁹ Uğur Emek ve Muhittin Acar, “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, s. 114.

III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ

Bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran en önemli özellikleri, bu kurumların idari bağımsızlığa sahip olmaları ve regülasyon işlevini yerine getirmeleridir. İdari bağımsızlık ise; organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere iki başlık altında değerlendirilebilir.

Ancak yeri gelmişken belirtilmelidir ki, tam da bu özellikler, Türkiye’de söz konusu kurumların idari teşkilat içindeki konumlarının belirlenmesinde ve parlamento ve seçilmişler ile ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde yaşanan sorunlar ile hesap verebilirlikleri ve denetimleri noktasında dile getirilen yetersizliklerin temelinde yer almaktadır. Bu yüzden, bu kurumların idari örgütlenmedeki yerlerinin tayin edilmesinden önce, bağımsız idari otoritelerin sahip oldukları özelliklere ve yetkilere ayrıntısıyla değinilecektir.

A. İdari Bağımsızlık

İdari bağımsızlık, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir.²⁰

Mark Thatcher, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını etkileyen 5 faktör belirlemiştir. Bu faktörler, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını destekleyen veya engelleyen durumları ortaya koymaktadır.

Bu faktörler şunlardır:²¹

1. Atamaların politize olması
2. Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin, görev sürelerinden önce görevinden ayrılması (istifa vs.)
3. Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin görev süresi
4. Bağımsız idari otoritelerin finansal ve personel kaynakları
5. Bağımsız idari otoritelerin kararlarını bertaraf etmek için politikacılar tarafından güç ve yetki kullanımı.

Bu faktörler aynı zamanda hükümetlerin bağımsız idari otoriteleri kontrol etmek için kullandıkları araçlar olarak kabul edilebilirler. Dolayısıyla, hükümetin bağımsız idari otoriteler üzerindeki müdahale cihazlarıdır ve bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını etkilerler.

²⁰ Ali Ulusoy, “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 1999, s. 4.

²¹ Mark Thatcher, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, **Journal of European Public Policy**, 9:6, December 2002, s. 959.

1. Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık ile, bu kurullarda görev alanların, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılmalarında, diğer kurumlarda çalışan kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmaları kastedilmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin üyelerinin atanmasında iki yaklaşımdan söz edilebilir. Bu yaklaşımlardan ilki, “Amerikan Sistemi” olarak isimlendirilir ve Başkan tarafından gösterilen aday, ABD Kongresi tarafından alınan bir kararla kurul üyeliğine seçilir. Amerikan sisteminde atama yetkisi Başkan ve Kongre arasında paylaştırılmıştır. İkinci sistemde ise, Avrupa ülkelerinde ve Japonya’da olduğu gibi, üyeler hükümet tarafından ya da ilgili Bakan tarafından atanır. Bir bakanlar kurulu kararıyla atama yapılan bu modelde, üyelerin atanmasında değişik versiyonlar söz konusudur. Örneğin; bir modelde atama yapacak kişiler hükümet tarafından serbestçe belirlenirken, bir diğer modelde değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerinden gösterilen adaylar Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.²²

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin üyelerinin seçiminde izlenen yöntemler farklılık arz etmektedir. 2499 sayılı Kanun’a göre, SPK’nın yedi üyesi Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile T.C. Merkez Bankası ve Bankalar Birliği’nce gösterilecek iki kat aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilecektir. 4054 sayılı Kanun’a göre Rekabet Kurulu’nun 7 üyesinden, 2 üyesi Rekabet Kurulu’nun, 1 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın, 1 üyesi DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı’nın, birer üye de Yargıtay, Danıştay ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu’nca seçilip atanacaktır. 3984 sayılı Kanun’a göre ise; 5 üye iktidar partisi veya partileri, 4 üye de muhalefet partisi veya partilerince gösterilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulu’nca seçilecek adaylar RTÜK üyeliğine atanır.²³

Bağımsız idari otoritelerin kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlamanın formüllerinden biri de, üyelerin görev süresini uzun tutmak, yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev sürelerini doldurmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlamaktır. Ayrıca bu koşulların varlığını saptama işlevini, üyeleri atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamak gerekmektedir. Türkiye uygulamasında, kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmakla birlikte (genellikle 6 yıl) yeniden seçilme olanağı da açık tutulmuştur.²⁴ Türkiye’de Kamu İhale Kurumu hariç diğer bağımsız idari otoritelerin kurul üyeliklerine seçilmede, yeniden seçilmeme ilkesi uygulanamamıştır.

²² Karacan, a.g.m., s. 18.

²³ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, Cilt I, 1998, s. 293.

²⁴ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 25.

Bağımsız idari otoritelerin organik bağımsızlığı konusunda bu kurumların gelir kaynakları ve bütçeleri de önemli bir faktördür. Türkiye’de bazı bağımsız idari otoritelerin bütçeleri kendileri tarafından hazırlanıp onaylanmasına rağmen, bazı bağımsız idari otoritelerin bütçeleri başka makamların onayına tabidir.

Bu kurumların bütçeleri kendilerine özgü kaynaklardan oluşmaktadır. Bunlar; yaptıkları faaliyetler karşılığında alınan ücretler, kesilen para cezalarından alınan paylar, katılma payları ve hibe gibi yardımlardır. Örneğin, RTÜK’ün gelirleri, TRT ve diğer radyo televizyon kuruluşları reklam gelirlerinin %5’lik payı ve radyo veya televizyon yayım lisansı izni ücretleri gibi gelirlerdir. EPDK’nun gelirleri arasındaki bir kalem kesilen idari para cezalarının % 25’lik kısmıdır.²⁵ Yine, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun gelirleri bankaların bilanço toplamalarının onbinde 3’ü oranında yapacakları katkı paylarından, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nun gelirleri, yurt içinde üretilen veya ithal edilen tütün mamülleri ile alkol ve alkollü içkilerin, yurt içinde yapılacak ilk teslimlerinde satış fiyatının binde 4’ünden oluşmaktadır.²⁶

Ayrıca, Türkiye’de tüzel kişiliğe sahip olan bağımsız idari otoritelerin kurul üyeleri ve kurum personeli ücret, mali ve sosyal haklar açısından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabi değildir.²⁷

Türkiye’de bağımsız idari otoritelere “organik bağımsızlık” açısından hemen hemen tüm güvenceler sağlanmıştır. Her bir bağımsız idari otoritenin kurul üyelerinin görev süreleri uzun tutulmuş, görev süreleri dolmadan görevden alınmaları sıkı kurallara bağlanmış ve genel olarak bu kurumlara idari ve mali özerklik tanınmıştır.

2. İşlevsel Bağımsızlık

Devlet teşkilatı içindeki birimler arasındaki bütünlük, hiyerarşi ve idari vesayet olarak adlandırılan iki araç ile gerçekleştirilmektedir. İdare teşkilatı içinde hiyerarşi, idari teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, teşkilatın görevlerinin aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzel kişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır.²⁸

²⁵ Ramazan Cengiz Derdiman, **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2003, s. 407-408.

²⁶ Darıcı, a.g.m., s. 4.

²⁷ Ahmet Ozansoy, “Özerk (!) Kurumların Ortak Özellikleri”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 126, Haziran 2003, s. 86.

²⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 9. Baskı, 2004, s. 71-72.

İdari vesayet ise, yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi idare arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araçtır. Yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de belli bir hizmet itibarıyla uygulanması, devlet tüzel kişiliği yanı sıra, başka kamu tüzel kişiliklerini de ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, idari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğini ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bir denetim yetkisidir.²⁹

Bağımsız idari otoriteler yukarıda söz edilen hiyerarşik ve idari vesayet denetimine tabi değildir. İşte bu, bağımsız idari otoritelerin “işlevsel bağımsızlık” özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle; işlevsel bağımsızlık, bağımsız idari otoritelerin işlem ve eylemleri üzerinde, yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelir.³⁰

Bağımsız idari otoritelerin bu özelliği, söz konusu kurumları diğer idari kurumlardan ayırt edici en önemli özelliği olarak belirlemekte ve idari teşkilat içinde bir “ada”ya benzetilmesine temel oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu özellik Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip ülkelerde, söz konusu kurumların idari teşkilattaki konumlarını belirlerken sorunlara sebep olmaktadır.

Bu noktada, bağımsız idari otoritelerin özellikle işlevsel bağımsızlıklarının, tam bir bağımsızlık olarak değerlendirilmemesi ve nispi bir bağımsızlık olarak algılanması gerektiğini belirtmek gerekmektedir. Nitekim Fesler’a göre, bağımsız idari otoritelerin yürütme ve parlamento karşısında tam anlamıyla bağımsız olabilmeleri bir “mit”tir.³¹ Bağımsız idari otoriteler alacakları kararlarda kalkınma planlarını, yıllık programları, hükümet programlarını ve uygulanan ekonomi politikalarını dikkate almak durumundadırlar. Aksi takdirde, bağımsız idari otoriteler ile hükümetler arasında politikaların yürütülmesine ilişkin sorunlar ve çatışmalar ortaya çıkacak ve aralarındaki ilişki “Bürokrat-Siyasetçi Çatışması” olarak nitelendirilebilecek bir mahiyete bürünecektir.

²⁹ Günday, a.g.e., s. 74.

³⁰ Ulusoy, a.g.e., s. 17.

³¹ James W. Fesler, “Independent Regulatory Agencies”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi, 1968, s. 192.

B. Regülasyon

Regülasyon, belirli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayet (denetim) sağlanmasıdır. Ulusoy, düzenleme ve denetim işlevlerinin yanı sıra, yönlendirme işlevini de regülasyon kavramının kapsamında değerlendirmektedir. Yönlendirme işlevi ise, söz konusu sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme olarak ifade edilebilir.³²

Regülasyonun yapı, serbestleştirme ve davranış regülasyonu olmak üzere üç boyutundan söz edilebilir. Yapı, özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünemeyeceği ile ilgili ve özelleştirmeden sonra birleşme talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilebilecek sektör sınırlamaları ile ilgili kararlardır. Serbestleştirme, piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması ve faaliyette bulunmasına onay verilmesidir. Serbestleştirme, piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması ve faaliyete izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili kararları kapsar. Davranış regülasyonu ise, piyasada hakim durumda bulunan firmalara fiyatlama ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları kapsar.³³

Atiyas'a göre, fiyatlama ve dağılım etkinliğini sağlamak, maliyet verimliliğini sağlamak, evrensel hizmet sağlamak, aşırı karları sınırlamak, yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek, yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak ve kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine değiştirilemeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması (düzenleyici taahhüt mekanizmaları) regülasyonun hedefleri olarak belirtilmektedir.³⁴

IV.BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN GÖREV ve YETKİLERİ

Bağımsız idari otoriteleri klasik idari yapılanmalardan ayıran özellikleri bağımsız ve özerk olmalarının yanı sıra, geniş yetkilerle donatılmalarıdır. Bu kurumlar ilgili oldukları hassas sektörlerde düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirirken çok önemli yetkiler kullanmaktadırlar. Bu yetkiler ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte birkaç başlık altında toplanabilir.

A. Düzenleme Yetkileri

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içeren bu yetki, bağımsız idari otoritelerin mevcudiyet sebeplerini oluşturmaktadır. Türkiye'de bağımsız

³² Ulusoy, a.g.e., s. 21.

³³ İzak Atiyas, "Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?", **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 24-25.

³⁴ Atiyas, a.g.m., s. 22.

idari otoritelerin görev ve yetkileri yasama organı tarafından çıkarılan ve kuruluşlarını belirleyen yasa ile tanımlanmaktadır. Buna göre, söz konusu kurumlara genel düzenleyici işlemler (yönetmelik, genelge, bildiri, tebliğ gibi) yapma yetkisi tanınmakta ve bu kurumlar yasal görevlerini bunlar aracılığıyla yerine getirmektedirler.³⁵

B. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler ilgilendikleri sektörde yasalara veya yönetmelik ve benzeri araçlarla kendileri tarafından konan kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda, gerek duyduğu takdirde ilgililerden bilgi ve belgeleri istemek, ilgilileri dinlemek, yerinde inceleme yapmak gibi bir takım yetkiler bu kurumlara tanınmıştır. Birçoğunun kuruluş yasasında bu tarz yetkilere rastlamak mümkündür. Ayrıca, yasama organı bazı otoritelere ilgilileri dinlemenin ötesinde belgelere el koyma gibi zorlayıcı yetkiler de verebilmektedir.³⁶

C. Görüş Bildirme Yetkisi (Danışmanlık İşlevi)

Kendi alanlarında uzman kurumlar olan bağımsız idari otoriteler ilgili oldukları alana yönelik olarak özel veya kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirerek danışma işlevini yerine getirebilirler. Görüş bildirme yetkisi geleneksel olarak zorunlu olmayan görüşler, alınması zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olmak üzere üç değişik niteliği içerebilmektedir.³⁷

D. Yaptırım Uygulama Yetkileri

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri alanda önemli yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine sahiptirler. Bu, bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran özelliklerinden biridir. Hatta yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip olabilmeleri bu kurumların yargısal veya yarı-yargısal kurumlar olarak nitelendirilip nitelendirilemeyecekleri tartışmalarına da sebep olmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda hukuka aykırılık tespit ettikleri takdirde, yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapma imkanının tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi yollara başvurabilmektedirler.³⁸

Bağımsız idari otoriteler hukuka aykırılık tespit ettiklerinde faaliyette bulunan kuruluşun izninin geri alınması ve faaliyetinin sürekli veya geçici

³⁵ Akıncı, a.g.e., s. 133-134.

³⁶ Akıncı, a.g.e., s. 133.

³⁷ Akıncı, a.g.e., s.134-135.

³⁸ Eftal Dönmez, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2003/2, s. 73-74.

olarak durdurulması gibi doğrudan yaptırım yetkilerine sahip olduğu gibi yargı yolu ile uygulanacak yaptırımlar da söz konusu olabilir. Bağımsız idari otoritelerin sahip olduğu kolluk yetkilerini kullanarak aldıkları kararlara uyulmaması durumunda, bu kurumlarca uygulanacak idari yaptırımlar dışında ceza yaptırımları da öngörülebilmektedir.³⁹

E. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliklerinden biri de, kendi görev alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanların çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır. Son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan çözümü yoluna bağımsız idari otoriteler örnek gösterilmektedir.⁴⁰

V. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERLERİ

Türkiye’de, bağımsız idari otoritelerin devlet teşkilatı içindeki yerlerinin tayin edilmesi konusunda idare hukukçuları ve akademisyenler arasında farklı görüşler söz konusudur. Bazı akademisyen ve hukukçular, Türkiye’de bağımsız idari otoritelerden söz etmenin Türk idari teşkilatlanmasının temel ilke ve prensipleri bağlamında fantezi olacağını belirtirken, bazıları bu kurumları mevcut yapı içerisinde bir yere yerleştirmeye çalışmaktadır.⁴¹

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Anayasa’nın bu maddesi bağlamında şu sorulara cevap vermek gerekmektedir:⁴²

* Bağımsız idari otoriteler, merkezi idare ve yerinden yönetim yanında üçüncü bir idari yapılanma oluşturabilir mi? Cevap olumlu ise, bu Anayasa’nın söz konusu 123. maddesine aykırılık teşkil etmeyecek midir?

³⁹ Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s. 299-300.

⁴⁰ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar, a.g.m., s. 31.

⁴¹ Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30 (1), Mart 1997, s. 3; Celal Erkut, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 131; Metin Günay, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 76; Ulusoy, a.g.e., s. 93; Özdağ, a.g.e., s. 19; Tan, Bağımsız İdari Otoriteler, a.g.m., s. 126.; Ardiyok, a.g.e., s. 83-84.

⁴² Ulusoy, a.g.e., s. 87-88.

* Bağımsız idari otoriteler üçüncü bir idari yapılanma türü olarak kabul edilmez ise, yerinden yönetim yapısı içerisine dahil edilebilir mi?

* Eğer yerinden yönetim yapısı içerisine dahil edilebilirse, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına mı dahil edilecek yoksa yerinden yönetim yapısı içerisinde dördüncü bir kategori mi oluşturacak?

Anayasanın 123. ve 127. maddelerinden, Türkiye’de ancak merkezi idare, yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) ve kamu kurumları (hizmet yönünden yerinden yönetim) şeklinde üç tür teşkilatlanmanın olabileceği anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası başka bir teşkilatlanma türüne izin vermemektedir. Dolayısıyla ilk soru yanıt bulmaktadır, yani bağımsız idari otoriteler merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir kategori oluşturamaz.

1982 Anayasası’nda merkezi idare ve yerinden yönetim ilkesinin yer bakımından uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler tanımlanmış ve yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere isimleriyle belirtilmiştir. Yerinden yönetim ilkesinin bir de hizmet yönünden uygulanması sonucu ortaya çıkan hizmet yerinden yönetim kuruluşları söz konusudur, ancak hizmet yerinden yönetim kuruluşları Anayasa’da direkt olarak yer almamaktadır. Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulabileceği ibaresine dayanılarak oluşturulmuşlardır.

Bağımsız idari otoriteler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında belirli farklılıklar söz konusudur. Öncelikle, hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir hizmeti yerine getirirken, bağımsız idari otoriteler belli bir kamu hizmeti yerine getirmezler. Bu kurumlar toplum için hassas olan sektörleri regüle eden, düzenleyen ve denetleyen kurumlardır. Ayrıca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının organları yürütme organı tarafından işbaşına getirilebilir ve görevden alınabilirler. Dolayısıyla, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin bir bağımsızlıktan söz etmek mümkün değildir.

Yine, bağımsız idari otoriteler idari vesayet denetimi dışında iken, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. İlave olarak, bağımsız idari otoriteler geniş bir mali özerkliğe sahip iken, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin mali özerkliğe pek rastlanmaz. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşları içerisinde değerlendirilmeleri mümkün değildir.

Bağımsız idari otoriteler sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, organik ve işlevsel bağımsızlıkları ve özerklikleri gibi özellikleri nedeniyle merkezi idare ve yerel yönetimler içerisinde düşünülmemeyeceğine ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına dahil edilemeyeceğine göre, mevcut yapı içerisinde; yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yanında yerinden yönetim yapısı içinde dördüncü bir kategori veya model olarak kabul edilmelidir.

Ancak bu noktada şu belirtilmelidir ki, esasında, bağımsız idari otoritelerin özellikleri ve işlevleri yerinden yönetim yapısıyla da uyuşmamaktadır. Bu yüzden, eğer söz konusu özellikler korunacaksa, asıl yapılması gereken, Anayasa'nın 123. maddesinin değiştirilerek bağımsız idari otoriteleri merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir yönetim yapısı olarak kabul edilmesidir.

VI. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DENETİMİ

Sözlük anlamıyla, denetlemek işi, murakabe, kontrol anlamına gelen denetim kavramı, bir işin doğru ve yönetim kurallarına uygun yapıp yapılmadığını incelemek demektir. Denetim genel anlamda, hem devlet dairelerinin hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kurumların kamu yararı bağlamında yasa, tüzük ve statülerine aykırı faaliyet ve işlemlerde bulunup bulunmadıklarının incelenmesidir.⁴³

Bağımsız idari otoriteler üzerindeki denetim ise, yargısal denetim, idari denetim ve mali denetim olmak üzere üç açıdan ele alınabilir.

A. Yargısal Denetim

Öncelikle şu belirtilmelidir ki; 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi genel olarak düzenlenmiş ve ilke olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmiştir.⁴⁴

Türkiye'de yüksek yargı mercilerinin bağımsız idari otoriteleri herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri söylenebilir. Dolayısıyla, bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre herhangi bir farklılık söz konusu değildir.⁴⁵

Türkiye'de bu kurumların kararlarının yargısal denetimlerinde tartışmalı olan konulardan biri, söz konusu kararların esas yönünden denetiminde (işlemin sebep, konu ve amaç unsurları açısından denetimi) yargısal denetimin yoğunluğunun ne olması gerektiğidir. Gerçek anlamda tüm boyutlarıyla bir denetim mi yapılacak veya minimum düzeyde bir esas denetim mi yapılacaktır?⁴⁶

Bu konuda, özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin kararlarının esas yönünden yargısal denetiminde, minimum bir

⁴³ Namık Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 409, Aralık 1995, s. 23-24.

⁴⁴ Sabri Coşkun, "Türkiye'de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim", **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 170.

⁴⁵ Ali Ulusoy, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", **2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000 s. 281.

⁴⁶ Ulusoy, a.g.e., s. 54-55.

denetimin yapılmasının ve bariz bir değerlendirme hatası söz konusu ise, esas denetiminin yapılmasının uygun olacağı belirtilmektedir.⁴⁷

Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetiminin idari yargıda yapılacağı açıktır. Fakat, bu denetimlerin yapılabilmesi için gerekli olan başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda, yani ilk derece mahkemelerin neresi olduğu konusunda bir tekdüzen yoktur. Örneğin, Rekabet Kurumu, BDDK ve EPDK kararlarına karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülürken, Ankara mahkemeleri RTÜK aleyhine açılacak idari davalarda yetkili kılınmıştır. Diğer bağımsız idari otoritelerin kanunlarında ayrıca bir düzenleme yok ise, kararların iptali için idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır.⁴⁸

Ancak, 59. Hükümetin meclise gönderdiği ve bağımsız idari otoritelerin oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemeyi amaçlayan “İdari ve Mali Özerkliğe Haiz, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” bu konudaki farklı uygulamalara bir son vermek istemekte ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ı öngörmektedir.

B. İdari Denetim

Devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahip olan, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan bağımsız idari otoritelerin idari denetimleri konusu bu kurumların bahsedilen özellikleri dolayısıyla tartışmalı bir konudur.

Öncelikle şu belirtilmelidir ki, dünyanın hiçbir yerinde hatta bağımsız idari otoritelere en geniş anlamda özerkliğin tanındığı A.B.D’de bile kamu imkanları ve parasını kullanan bir kurumun denetim dışı kalması düşünülemez. Dolayısıyla temel ilke, kamu kaynaklarını kullanan hangi kurum olursa olsun belirlenecek bir başka kurum tarafından denetlenmesidir. Bağımsızlık ve özerklik bu noktada söz konusu ilkeye engel teşkil etmez.⁴⁹

Bu bağlamda yapılması gereken şey, bu kurumların hangi faaliyetlerinin idari ve mali denetime açık olacağı, hangi faaliyetlerinin denetiminin ise, bu kurumların bağımsızlık ve özerkliklerini zorlayıp zedeleyeceğinin belirlenmesidir.

İdari denetime ilişkin söz konusu belirlemede, bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri sektöre ilişkin aldığı karar ve yaptığı işlemler ile kendi iç işleri ve yönetimlerine dair aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilebilir.⁵⁰

⁴⁷ Ulusoy, a.g.e., s. 56.

⁴⁸ TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002, s. 183.

⁴⁹ Karacan, a.g.m., s. 47.

⁵⁰ Ulusoy, a.g.e., s. 69.

Faaliyette buldukları sektörde düzenleme ve denetleme yapan bağımsız idari otoritelerin politikacıya bağlı başka bir idari birim tarafından denetlenmesi bu kurumların oluşumunda gözetilen temel felsefeye ve amaca aykırı olacaktır. Bu tür bir denetim politik baskı aracı olarak kullanılabilir. Halbuki, bu kurumların ortaya çıkışı ve kurulmasındaki en önemli neden, ilgili oldukları sektörleri politik baskılardan arındırmaktır.⁵¹ Bir bağımsız idari otorite ilgili olduğu sektöre yönelik olarak verdiği kararlar örneğin, bir birleşme, lisans verme veya para cezası verme kararları vb. idari denetime tabi olmamalıdır. Bağımsız idari otoritelerin bina alım-satımı, kiralaması, mal ve araç-gereç alımları, personel alımları gibi kendi iç yönetim ve iç işlerine yönelik karar ve işlemlerinden ise, hem idari, hem mali hem de yargısal denetime tabi tutulmaları zaten gereklidir. O halde yukarıda bahsedilen ayırım doğrultusunda, bağımsız idari otoritelerin idari denetimi örneğin, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulunca, Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca, ilgili ve ilişkili bakanlık adına bakanlığın teftiş kurallarınca yapılabilir.⁵²

C. Mali Denetim

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusu, halen güncelliğini koruyan ve tartışmaya açık olan bir konudur. Bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri konusunu, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir.

Söz konusu 5018 sayılı Kanunun öncesinde, her bir bağımsız idari otorite, Sayıştay veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu gibi farklı kurumlar tarafından denetleniyordu. Bu dağınık yapının giderilmesi ve tüm bağımsız idari otoritelere ilişkin tek tip bir denetim modelinin söz konusu olabilmesi için “4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmişti.⁵³ 4743 sayılı Kanunun 7. maddesine göre, bağımsız idari otoriteler ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmekteydi. Ancak, 4743 sayılı Kanunun 7. maddesindeki bu denetim modeli, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi.⁵⁴

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimi konusundaki son yasal gelişme, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun kabulü olmuştur. Bu Kanun ise, bu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay’ı

⁵¹ Karacan, a.g.m., s. 51.

⁵² Ulusoy, a.g.e., s. 70-71.

⁵³ Sayıştay, **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, 2003, s. 9.

⁵⁴ Sayıştay, a.g.e., s. 10.

yetkili kılmaktadır. Nitekim, son zamanlarda Sayıştay’ın denetiminin kapsamının genişletilmesi yönünde bir eğilim söz konusudur.

VII. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN OLUMLU YÖNLERİ ve YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, toplumsal yaşamın hassas sektörlerinde objektif ve yansız bir şekilde, politikacılar ve o sektörde faaliyette bulunan aktörlerin telkin ve baskılarından sıyrılarak, siyasi beklenti ve çıkar çatışmalarından soyutlanarak bazı işlevleri yerine getirmesi bağımsız idari otoritelerin başlıca olumlu yönüdür. Bağımsız idari otoriteler oluşturulduğu takdirde, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap verilmesinin yanı sıra, bazı yetkilerin bu kurumlara verilmeleri dolayısıyla politikacıların çıkar çatışmalarından, pazarlıktan ve bazı kararlarda sorumluluktan kaçınmalarını sağlanmaktadır.

Klasik devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları tek bir elde toplamış olması, bağımsız idari otoritelerin bir diğer olumlu yanı olarak ifade edilmektedir. Bu kurumlar kural koyma, kuralı muhataba uygulama ve uyuşmazlıkları çözme gibi işlevleri tek elden yapabilmektedir. Böylece bütüncül bir müdahale gücüne ulaşılmakta ve söz konusu bağımsız fonksiyonlar arasındaki bağlantısızlık, çatışmalar ve bilgi alışverişindeki sorunlar ortadan kalkmaktadır.⁵⁵

Ayrıca, bu kurumlar söz konusu sektörlerde uzmanlaşmış personeli kendi bünyesinde toplayarak çok daha çabuk ve daha etkin bir müdahaleyi mümkün kılabilir. Bağımsız idari otoriteler, sahip oldukları idari ve mali özerklikleri, faaliyette buldukları alanlara ilişkin düzenleyici ve denetleyici yetkileri, sektörler üstü konumları ve teknik bilgi ve deneyimleri ile etkin ve şeffaf devlet ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli rol oynayabilirler.

Bağımsız idari otoriteler, söz konusu olumlu yönlerine rağmen çok sert eleştirilerin odağında da yer alabilmektedir. Bağımsız idari otoritelere yöneltilen en önemli eleştirilerden biri “meşruluk sorunu”dur. Bu ise, söz konusu kurumların yürütme gücü içinde bulunmasına rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartı, son tahlilde atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesidir. Yani, idarenin siyasete tabi olmasıdır. Ancak bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne bir organik denetim (başarısız görülen üyenin görevden alınması) ne de işlevsel denetim (işlemlerinin geçersizliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi) söz konusudur. Dolayısıyla, hükümetlerin bazı idari faaliyetlere ilişkin olarak parlamento önünde sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu ise, halk egemenliğine dayalı

⁵⁵ Ulusoy, Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme, a.g.m., s. 274.

demokratik sistemi önemli bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır.⁵⁶ Bağımsız idari otoriteler yoluyla, ülkenin yönetimi için halktan yasalar çerçevesinde yetki almış olan politikacılar ülkenin yönetiminin belirli bir kısmının dışına itilemezler.

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, “idarenin bütünlüğü ilkesi” bağlamında dile getirilmektedir. Devlet yapılanması içerisinde yer alan idari organlar olarak düzenlenmelerine rağmen, tipik hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları nedeniyle bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesiyle çatıştıkları belirtilmektedir.⁵⁷

Bu eleştiriye yönelik olarak, idarenin bütünlüğü ilkesi ve bu ilkeyi gerçekleştirme araçlarından olan idari vesayet denetiminin yeniden tanımlanmasıyla söz konusu çatışmanın nispeten çözüme kavuşturulabileceği belirtilmektedir.⁵⁸ Ayrıca, bu bütünlüğü sağlamak üzere “ilişkili bakanlık” kavramı ortaya atılmıştır. Ulusoy’a göre, Anayasa idarenin bütünlüğünü sağlayıcı aracı belirtmemiştir. Dolayısıyla, merkezi idare ile bağımsız idari otoriteler arasındaki bağı sağlayacak minimum bir idari denetim mekanizmasının kurulması bütünlüğü sağlamak için yeterli olacaktır. İşte bu minimum denetim mekanizması, her bir bağımsız idari otoritenin kuruluş kanunlarında bir bakanlıkla ilişkilendirilerek sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yolla bağımsız idari otoritelerin işlemleri hukuka aykırılık gerekçesiyle ilişkili olduğu bakanlık tarafından idari yargı mercilerine götürülebilecektir.⁵⁹

Bağımsız idari otoritelere yöneltilen bir diğer eleştiri ise, yetersiz hesap vermelerine ilişkindir. Geleneksel bürokratik yapıda, kanunları uygulayanlar, görev, yetki ve harcama yapma yetkisine sahip olanlar seçilmiş siyasilerin denetimine tabidir. Bağımsız idari otoriteler de, aldıkları kararların yerinde, etkin, ekonomik, verimli ve kanunlara uygun olduğunun hesabını vermeliyimler.⁶⁰

Nitekim Acar, bağımsız idari otoritelere ilişkin hesap verebilirlik mekanizmasının oluşturulmasında “5-S Hesap Verebilirlik Modeli”ni ortaya koymuştur. Bu model, “sorumluluk”, “standartlar”, “saydamlık”, “sağlama” ve “sorgulayıcılık” olmak üzere beş temel unsuru barındırmaktadır. Model özü itibarıyla, “kimin, kime, neyin hesabını, nasıl vermesi gerektiğinin ve hesap verme sonrasında ne olacağının” iyi belirlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, bağımsız idari otoriteler, düzenlenen sektörün aktörleri, siyasiler ve tüketiciler arasında sorumluluklar paylaştırılmalı,

⁵⁶ Şahin Arđıyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, I. Baskı, 2002, s. 85-88.

⁵⁷ Ulusoy, a.g.e., s. 32.

⁵⁸ Ulusoy, a.g.e., s. 36; Günday, a.g.m., s. 77.

⁵⁹ Ulusoy, a.g.e., s. 37-38.

⁶⁰ Emek ve Acar, a.g.m., s. 111.

bağımsız idari otoritelerin kuruluşları, çalışma usulleri ve personel politikaları hakkında standartlar oluşturulmalı ve bağımsız idari otoritelerin karar alma süreçleri saydam olmalıdır. Ayrıca, bu kurumların kararlarının sağlamlasının alınması için kurum içi ve kurum dışı itiraz ve inceleme kapasiteleri arttırılmalıdır. Son olarak, bunların aldığı kararlar sürekli ve etkin biçimde sorgulanmalıdır.⁶¹

Bağımsız idari otoritelerin eleştirilen yönlerinden biri de, bu kurumların personellerinin ve kurul üyelerinin ücret, mali ve sosyal haklar bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmamasıdır. Bu durum, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileriyle kıyaslandığında bağımsız idari otoritelerin çatısı altında çalışan üyeler ve personel için çok önemli avantajlar sağlamaktadır.

Eski Başbakan Bülent Ecevit'in “denetleyemiyoruz”, “ipin ucunu kaçırdık” diyerek dikkatleri çektiği bağımsız idari otoritelere yöneltilen son eleştiri, hukuksal bir nitelikten ziyade düşünsel bir nitelik taşımaktadır. Özellikle uluslar arası sermayeye karşı kaygılar taşıyan görüşe göre, uluslararası sermaye bu kurumlar aracılığıyla; hükümetleri ve merkezi idareyi etkisiz hale getirmekte ve bu kurumların etkinlik alanını daraltmaktadır. Böylece, ulusal ekonominin çok önemli sektörlerine hükmetme hedefine çok daha kolay ulaşacaktır.⁶²

SONUÇ

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, isimlendirilmelerinden sahip oldukları özelliklere, görevlerinden yetkilerine, denetimlerinden Türk idari teşkilatındaki konumlarına kadar birçok boyutuyla tartışmalı ve güncelliğini koruyan idari kurumlardır. Bunun nedeni, sahip oldukları özellikleri ve işlevleri dolayısıyla diğer idari kurumlardan farklılık arz etmeleri ve özellikle üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerin idari teşkilatlanmalarında adeta bir “adacık” olarak belirmeleridir.

Ortaya çıkış ve gelişim süreçlerinde birçok eğilim ve faktörün etkisi olan bağımsız idari otoritelerin, Türkiye’de hukuksal, yönetsel ve siyasal tartışmalar ve müzakereler sonrası vücut bulduğunu söylemek mümkün değildir. Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, ülkenin kendi iç dinamikleri ve ihtiyaçlarından değil, Avrupa Birliği ve ekonomik krizler gibi konjonktürel gelişmeler sonrasında hayat bulmuştur. Bu durumun, söz konusu kurumların yapılandırılmasında doğrudan Batı’lı uygulamaların taklit edilmesini ve

⁶¹ Emek ve Acar, a.g.m., s.112.

⁶² “Türkiye’de Yeni İktidar Araçları: Kurullar”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:2, Sayı:7-8, Aralık 2001, s. 48; Yıldırım Canoğlu, “Sürekli Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi”, **Umran**, Sayı:102, Şubat 2003, s. 32.

Türk idari yapısının temel ilke ve özelliklerinin gözetilmemesini beraberinde getirdiği söylenebilir.

Nitekim, teknik bilgi ve uzmanlık ve ilgili oldukları sektörleri politikacı ve aktörlerin baskısından kurtarma gibi işlevsel avantajlarına rağmen, en büyük eleştiriyi meşruiyet ve hesap verebilirliklerindeki yetersizlikler ve idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında almaktadırlar. Gerçekten de, Türkiye’de bu kurumlara ilişkin bahsedilen yetersizliklerin ortadan kaldırılması, özellikle hesap verebilirlik seviyelerinin yükseltilmesi ve demokrasiye duyduğumuz inanç doğrultusunda söz konusu kurumların özerkliğini de zedelemeyecek şekilde seçilmişlere karşı sorumlu olmaları sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm: **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları, I. Baskı, 1999.
- ARDIYOK, Şahin: **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, I. Baskı, 2002.
- ATİYAS, İzak: “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed: İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları, 2000, s. 19-33.
- BİLGİÇ, Veysel: **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: 11-12 Mayıs 2000.
- BOYNUKARA, Adnan: “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç : Üst Kurullar”, **Dünyada ve Türkiye’de Yarın**, 01.05.2002, Sayı: 1, s. 30-31.
- CANOĞLU, Yıldırım: “Sürekli Bürokratik Postmodern Darbeler Dönemi”, **Umran**, Sayı:102, Şubat 2003, s. 31-43.
- COŞKUN, Sabri: “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kabaoğlu), İstanbul: Alkım Yayıncılık, 1998, s. 170-192.
- ÇOLAK, Mustafa: “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 125, Mayıs 2003, s. 83-88.
- DARICA, Haldun: “Kurumlar, Kurullar”, **Maliye Dergisi**, Sayı:140, Mayıs-Ağustos 2002, s. 3-13.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz: **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2003.
- DÖNMEZ, Eftal: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2, s. 55-78.
- DURAN, Lütfi: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30 (1), Mart 1997, s. 1-10.
- EMEK, Uğur/ ACAR, Muhittin: “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş**

- Kamu Yönetimi II** (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, s. 91-127.
- ERKUT, Celal: “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkim Yayıncılık, 1998, s. 129-135.
- FESLER, James W: “Independent Regulatory Agencies”, **Elements of Public Administration** (Ed: Fritz Morstein Marx), Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi, 1968.
- GILARDI, Fabrizio: “Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation: Hypotheses from the Transaction-Cost Politics Approach” , **Delegating Powers to Independent Agencies**, Lousanne, 6-7 Aralık 2001, s. 1-34.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/ TAN, Turgut: **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, Cilt I, 1998.
- GÜNAYDIN, Gökhan: “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, **İkibinyirmüç**, Sayı: 16, Ağustos 2002, s. 22-25.
- GÜNDAY, Metin: “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 73-79.
- GÜNDAY, Metin: **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 9. Baskı, 2004.
- GÜNEL, Namık: “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 409, Aralık 1995, s. 17-28.
- KABOĞLU, İbrahim: “Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler”, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İbrahim Kaboğlu), İstanbul: Alkim Yayıncılık, 1998, s. 69-80.
- KARACAN, Ali İhsan: “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Dergisi**, Sayı: 8, Ekim – Kasım – Aralık 2001, s. 3-59.
- KESTANE, Doğan: “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (Üst Kurullar) İşlevsel–Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu -1-, **Belediye Dünyası**, Cilt: 3, Sayı: 11, Kasım 2002, s. 25-33.
- OZANSOY, Ahmet: “Özerk (!) Kurumların Ortak Özellikleri”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 126, Haziran 2003, s. 85-90.
- ÖZAY, İlhan: **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Tartışmalar Bölümü**, Ankara: 11–12 Mayıs 2000.
- ÖZDAĞ, Mehmet Savaş: **Özerk Kurullar**, Ankara: Avrasya–Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara Çalışmaları Dizisi; 13, 2002.
- Sayıştay: **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, 2003.
- TAN, Turgut: “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (2), Haziran 2002, s. 11-37.
- TAN, Turgut: “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü** (Ed. İzak Atiyas), İstanbul: Tesev Yayınları 19, 2000, s. 115-133.

- THATCHER, Mark: “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, **West European Politics**, 25, 1, January 2002, s. 125-147.
- THATCHER, Mark: “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe “, **Journal of European Public Policy**, 9:6, December 2002, s. 954-972.
- “Türkiye’de Yeni İktidar Araçları: Kurullar”: **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:2, Sayı:7-8, Aralık 2001, s. 48.
- TÜSİAD: **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul: Tüsiad Yayınları, 2002.
- ULUSOY, Ali: “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 29, Sayı: 100, 1999, s. 3-17.
- ULUSOY, Ali: “Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (2), Haziran 1998, s. 21-40.
- ULUSOY, Ali: “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000 s. 273-285.
- ULUSOY, Ali: “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 1999, s. 3-30.
- ULUSOY, Ali: **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi, I. Baskı, 2003.