

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

*Independent Regulatory Agencies**

Gökhan ERDOĞAN**

ÖZET

Makalede genel hatlarıyla bağımsız idari otoriteler incelenmiştir. İnceleme yaparken de bağımsız idari otoritelerin Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD) ve Avrupa'daki durumu da karşılaştırmalı olarak ele alınmaya çalışılmıştır. I. Kısımda bağımsız idari otoriteler, günlük hayatta her geçen gün varlıklarını daha da hissettiren bir olgu olarak, ortaya çıkış nedenleri, gelişimi, faaliyet alanları ve ortak özellikleri, regülasyon kavramı ile birlikte izah edilmeye çalışılmıştır. II. Kısımda, bağımsız idari otoritelerin hukuki statüleri, olumlu ve olumsuz yönleri ve bu yapılara getirilen eleştiriler üzerinde durulmuştur. III. Kısımda, yargısal, idari ve mali açıdan denetlenmesi konularına değinilmiştir. Buna ilave olarak, bir kısım bağımsız idari otoritelerin Türk idari yapısındaki yerine dair değerlendirmelere de zaman zaman yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Regülasyon, Kurul, Özerklik, Özelleştirme, Denetim.

ABSTRACT

Our paper presents an overall analysis of independent regulatory agencies. While doing this, we tried to investigate their status in the USA and Europe in terms of comparative law. In the first section, we consider that the independent regulatory agencies emerge as a fact which makes us aware of them more and more strongly in our daily lives day by day, and we tried to explain the reasons of their emergence, their development, fields of activity and common features, together with the concept of regulation. In the second section, we dealt with their legal statuses, their negative and positive aspects and criticism that they receive regarding their structures. In the third section, we dealt with the supervisory issues in judicial, administrative and financial terms. Additionally, we also occasionally referred to evaluations regarding the place of some independent regulatory agencies in Turkish administrative structure.

Keywords: Independent Regulatory Agencies, Regulation, Board, Autonomy, Privatization, Supervision.

◆◆◆◆

* Bağımsız idari otoriteler kavramının tam karşılığı olmasa da, bu kurumlar için İngilizce'de en çok kullanılan Independent Regulatory Agencies kavramı tercih edilmiştir.

** Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi, gokhan.erdogan@adalet.gov.tr

GİRİŞ

Belli insan gruplarının bir arada bulunmalarından kaynaklanan işlerin bir ahenk ve sistem içinde yürütülmesiyle ortaya çıkan devlet olgusunun, ulaştığı gücü kullananların, suiistimalleri ve gücün oluşturduğu katmanlaşmış ağır ve hantal idari mekanizmaların oluşturulması karşısında, zamanla ortaya çıkan gelişmelerin doğurduğu bilgi birikimi ve yeni oluşan hassas alanların yönetiminin özellik arz etmesi gibi nedenlerle klasik devlet mekanizmalarının yetmediği anlaşılmıştır. Ulusal ekonominin endüstriyellemesi, bununla birlikte idarenin yeni alanlara girmek zorunda olması ancak geleneksel devlet kurumlarının yetersizliği sonucunda¹ özellikle alan bilgisine sahip olan örneğin Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkeler, bu alanı yönetmek üzere ülke yapısının federatif olmasının etkisi ve kolaylığı ile de ulaşım ve piyasa ekonomisi gibi alanların düzenlenmesi ve işlerin yürütülmesi işini klasik hükümet etme işini yapan iktidarın yetki alanının dışına çıkarmıştır. Tabii bu da, üretim tekniklerinin gelişmesi, dünyada ulaşım ve iletişim imkânlarının artması ile diğer devletlerle oluşan etkileşimin ve kâr maksimizasyonu amacının etkisiyle bu belli alanlarda yerel siyasi aktörlerden ziyade ülkelerin katılımının sağlandığı üst çerçeveyi oluşturan uluslararası anlaşmalarla kabul edilen evrensel ilke ve kurallarla bağlı kılınan dar sayıdaki teknik yöneticilerin görevlendirildiği bağımsız idari otoriteler denilen kurumların aracılığı ile yapılmak istenmiştir. Bunların çıkışı da 19. yüzyılın sonlarına rastlamaktadır. Gün geçtikçe de sayıları ve çeşitlilikleri artmıştır. Ancak hiçbir ülkede bu idareler tek düze bir yapılanma ve gelişim içinde bulunmamıştır. Zira ülkelerin yönetim biçimleri ile içinde buldukları tarihi, sosyal ve ekonomik farklılıklar bunda etkili olmuştur. Sürekli gelişmekte ve değişim içinde olmakla beraber devlet mekanizması içindeki yerleri, fonksiyonları, amaçları ve oluşumları nedeniyle eleştirilmekte ve üzerlerinde hemen hiçbir konuda fikir birliğine varılmış değildir.

I. OLGUSAL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÇIKIŞ NEDENLERİ- GELİŞİMİ- FAALİYET ALANLARI VE ORTAK ÖZELLİKLERİ

A. Bağımsız İdari Otorite Olgusu

20. yüzyılın yarısından itibaren temel hak ve özgürlüklerden olan sosyal ve ekonomik haklar, özgürlükler karşısında siyasal iktidarı etkin bir konuma getirmiştir. Bunun sonucunda birey özgürlüklerinin aleyhine olacak şekilde iktidarların faaliyet alanları olabildiğince genişlemiştir. İktidarların kötüye kul-

¹ WARP, George, "Independent Regulatory Commissions and the Separation of Powers Doctrine" Notre DameLawReview, C. 16, 1941, s. 183.

lanılma riski ve artan merkezi gücün özgürlükleri kısıtlama endişesi karşısında neo-liberal akımların da etkisiyle merkeziyetçi ve güçlü iktidar yapısının dönüşümü ortaya çıkmıştır. Merkeziyetçi iktidarın yerel birimler ve organlar arasında paylaştırılması, gücün kullanımı ve yönetme sürecinin, ülke çapında; diğer birimler yanında özerk kuruluşlar da diyebileceğimiz bağımsız idari otoriteler düzeyinde genişletilip yaygınlaştırılması, doktrinde yönetim olarak adlandırılmıştır.² İşte bu aşamada ortaya çıkan ve geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması (*deregulation*) hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoritelerce doldurulduğu kabul edilmiştir.³

Bağımsız idari otoriteler, “*Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda (görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi⁴) düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileri*” olarak tanımlanmaktadır.⁵ Bir başka tanıma göre de, bu otoriteler, *belirli bir alanda (çevre, taşımacılık, medya,...) faaliyet gösteren ve kendi alanlarına ilişkin olarak yargısal, yönetsel ve hatta yasama yetkilerine sahip, üyelerinin yargıç güvencesine benzer güvencesi olan hiyerarşik veya vesayet denetimine tabi olmayan kurumlardır (ABD’deki Independent Regulatory Agencies ve İngiltere’deki Quasi-autonomous government organisations (Quangos))*.⁶ Veya kısaca bağımsız idari otoriteler, kamu idarelerinin onayıyla veya resmi yetkilendirmesiyle pazarları düzenleme konusunda yetkisi bulunan ve kurumsal olarak hükümetlerden ayrı olan ve seçim yoluyla oluşturulmayan yapılardır.⁷

Fransız hukukunda bağımsız idari otorite ismi ilk kez 1978 yılında yasa koyucu tarafından “Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu” için kullanılmıştır. Daha sonraki kurullar için genellikle “bağımsız otorite”, “idari otorite” kavramları kullanılmıştır.⁸ Türk hukukunda ise, bağımsız idari otoriteler için mevzuatta

² GÜL Cengiz, İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, 1. Baskı, Ankara, 2010, s. 164.

³ TAN Turgut, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara, Şubat 2010, s. 189.

⁴ TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, Haziran 2002, s. 13.

⁵ ULUSOY Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 1. Bası, Ankara, 2003, s. 2.

⁶ ULUSOY Ali, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 31/2, Haziran 1998, s. 33.

⁷ BIELA, Jan, “WhatDeficit? Legitimacy and Accountability of Regulatory Agencies”, *Conference 42nd European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Workshop: Administrative Organization and the Welfare State: Wicked Issues and the Challenges of Accountability, Legitimacy and Coordination*, 2014, Salamanca, s. 3.

⁸ ATAY Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 4. Bası, Ankara, 2014, s. 382.

bir isimlendirmeye gidilmemiştir. Değişik türdeki mevzuatlarda düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kurum ve kurul başkanlıkları, üst kurul gibi değişik ifadeler kullanılmıştır.⁹ Bu tanım içerisinde, bağımsız idari otoritelerin kurumsal oluşum ve işleyişinin yasa ile belirlenmiş olması, eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olması ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın devletin gözetimi dışında bulunmaması gibi unsurları da dâhil edebiliriz.¹⁰ Bu anlamda sadece teknik düzeyde idareyi içeren kamu idaresinden ziyade, kamu düzenini etkileyen ve kamu yararını zedeleyebilecek özel teşebbüs gücünü de denetimi altında bulundurmaktadır.¹¹ Bu yapıların üyelerinin ve görevlerinin yasama ve yürütme organlarınca belirlenmelerine rağmen bilindik devlet aygıtlarından farklı olan en önemli kriterleri, organları ve faaliyetleri konusunda klasik idari denetim aygıtlarının bulunmaması ve temel fonksiyonlarının regülasyonu gerçekleştirme amacı gütmeleridir.¹² Herhangi bir idari organın bağımsız idari otorite olarak kabul edilebilmesi, iki şartın bir arada bulunmasına bağlıdır. Bunlar; idari açıdan “bağımsız olma” ve “regülasyon” işlevini yerine getirmedir. Bu iki özellik birlikte bulunmalıdır.¹³

Ülkemizde, bu bağımsızlık konusunda dönemin Başbakanı “özerkleşme alanında itiraf ederim ki ölçüyü kaçırdık; bu özerklik konusunu elden geçirmemiz gerektiğine inanıyorum; bunun için ilgili arkadaşlarıma bir yasa değişikliği hazırlığı için görev verdim”¹⁴ şeklinde beyanda bulunurken bunun kapsamının ne olması gerektiği konusunda, hala bitmeyen ve zaman zaman da alevlenen tartışmalara tanık olmaktayız. Bu otoritelerin bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda dünyada standart bir model yoktur.¹⁵

*Bağımsızlık terimi daha çok Fransa, İtalya, Yunanistan gibi ülkeler tarafından kullanılmaktadır. İspanya’da ise bağımsızlık yerine tarafsızlık kullanılmaktadır. Bu otoritelerde bağımsız olmak bir amaç değildir. Bağımsızlık, kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için araçtır.*¹⁶

Regülasyon bir kamu tüzel kişiliğinin piyasanın organizasyonu amacıyla

⁹ EMEK Uğur, “Türkiye Uygulaması”, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması içinde, Tüsiad, İstanbul, Aralık 2002, s. 150.

¹⁰ ÖZDAĞ Mehmet Savaş, Özerk Kurullar, Ankara, 2002, s. 7.

¹¹ AKINCI Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 1. Bası, İstanbul, 1999, s. 100.

¹² ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 3.

¹³ İbid.,s. 15.

¹⁴ Dönemin Başbakanı Bülent Ecevit’in 28.03.2002 tarihli Akşam Gazetesi’nde üst kurullarla ilgili çıkan açıklaması.

¹⁵ EMEK, s. 162.

¹⁶ KARAKAŞ Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Maliye Dergisi, S. 154, 2008, s. 107.

müdahalede bulunmasıdır.¹⁷ Regülasyonun unsurları genel olarak, düzenleme ve denetleme yetkisi ile bu yetkileri kullanacak bir kuruluşun mevcudiyetidir.¹⁸ *Kavram olarak dilimizde tam karşılığı bulunmayan “regülasyon” işlevi, belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının belirlenmesi” (düzenleme), bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve çoğulcu bir yapıya doğru sevk edilmesi (yönlendirme) olarak tanımlanabilmektedir.*¹⁹

Regülasyon dar anlamıyla, önceden kamusal özelliği olan hizmetler olarak görülen ve kamu teşebbüslerince tekel olarak yürütülen demiryolları, elektrik dağıtımı, doğalgaz dağıtımı gibi kıt olan ürünlerle ilgili yakın tarihte rekabete açılan ekonomik etkinlikleri kapsamaktadır. Geniş anlamda ise, regülasyon, belli bir alandaki ekonomik faaliyetin dışında bütün pazarı kapsayıcı bir faaliyettir. Bu kapsamda rekabetin sağlanması ve tüketicilerin menfaatlerinin korunması amacıyla yönelik olarak, özel bir pazarla ilgili pazara giriş kurallarının belirlenmesi ve bu amaca yönelik istisnai düzenleme yapılması yatay veya sektörel regülasyonu oluştururken; bütün ekonomik etkinliklerdeki kuralların düzenlenmesi dikey regülasyonu oluşturmaktadır.²⁰

*Amerikan yönetim hukukunda regülasyon, kolluk çıkışlı ama ondan ibaret olmayan, daha geniş kapsamlı bir idari etkinliktir. Bu faaliyet, idarenin önce düzenleyici işlemler yapmasını -yani nasıl hareket edileceğini göstermesini- sonra bu düzenlemelere hem uyanlar hem uymayanlar için ruhsat verme, yaptırım uygulama gibi birel işlemler yapmasını gerektirmektedir.*²¹

Kamu düzeninin yani idari kolluğun etkinliği olarak ortaya çıkan regülasyon, pazarın en üst seviyede işlerliğe sahip olmasını amaçlamaktadır. Bu işlerlik mevcut pazarın üzerinde etkin olunarak ve adil bir rekabet oluşturularak sonucunda tüketici çıkarlarının korunmasını hedeflemektedir.²²

B. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Nedenleri

Bu otoritelerin kamu idaresi içinde en fazla yer aldığı ülke ABD'dir.²³ Aslında bağımsız idari otoriteleri ilk kez bu devletin, model başlangıcı olarak or-

¹⁷ ATAY, s. 385.

¹⁸ ÖZCAN Elvin Evrim, İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve AB, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları, Ankara, Ocak 2010, s. 24.

¹⁹ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 21.

²⁰ ATAY, s. 385-386.

²¹ ÖZAY İl Han, *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul, Ekim 2004, s. 386.

²² ATAY, s. 385.

²³ KARACAN Ali İhsan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul, 2002, s. 23.

taya çıkardığı söylenebilir.²⁴ *Devlet içinde devletçikler*²⁵ olarak da adlandırılan bağımsız idari otoritelerin ilki, ABD'deki ilk bağımsız düzenleyici kurul olan 1887 yılında kurulan ICC (Interstate Commerce Commission)'dir.²⁶ Bu kurul eyaletler arası ticareti düzenlemek amacıyla çıkarılan bir yasa ile demiryolu taşımacılığı alanında federal düzeyde kurulmuştur.²⁷ *Bu ülkede 100 kadar bağımsız idari düzenleyici kurum olmasına karşın 7 tanesi (yedi büyük-big seven olarak nitelendirilmektedir) iş hayatının düzenlenmesi açısından önem taşır, bunlar; düzenledikleri alan itibariyle, The Interstate Commerce Commission (1887 Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma), The Federal Trade Commission (1914 Rekabet), The Federal Power Commission (1935- Toptan Elektrik satışı ve Doğalgaz), The Federal Communications Commission (1934- Telefon Televizyon), The Securities and Exchange Commission (1934 Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938 Havayolları)'dır.*²⁸ Yıllar içindeki sayılarının artması ve görev alanlarının idari kolluktan öte daha geniş bir anlam ifade eden regülasyona doğru evrilmesi, 1930'larda ve yürütme organının hiyerarşik ve vesayet kontrolü altında bulunmadığı için de ayrı bir başı varmış gibi gözükmesi nedenleriyle için eleştirilen dördüncü kuvvet'i (fourth branch of Government) yaratmıştır.²⁹ ABD'de düzenleyici kurumların ortaya çıkışlarının ve kabul görmelerinin temelinde yatan bazı önemli nedenler bulunmaktadır. Birinci neden, federal yapıya sahip ABD'nin tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle de ekonomik sahalarda federal bir çatı oluşturma gayretidir. İkincisi, güç ve yetki paylaşımında Kongre'nin, Başkan'ın özellikle ekonomik alandaki görev ve yetkilerini, özerk kurumlar oluşturmak suretiyle budamak ve sınırlamak arzusudur. Üçüncü ve önemli bir neden de, 1929 Ekonomik Buhranında Avrupa ülkeleri devletleştirme yoluyla önlem almak isterken ABD'nin özerk kurumlar sistemiyle işleri yoluna koyma yöntemini seçmesidir.³⁰ Avrupa'nın Amerika'dan farklı davranmasının nedeni, 19. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan ekonomik krizin ve 2. Dünya Savaşı'nın yı-

²⁴ PAULIAT Helene, "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul, 1998, s. 7.

²⁵ ÖZDAĞ, s. 10.

²⁶ ZENGİNOBUZ E. Ünal, "Uluslararası Karşılaştırmalar", Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması İçinde, Tüsiad, 2002, s. 84.

²⁷ BAYRAMOĞLU Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 2. Baskı, İstanbul, 2010, s. 250.

²⁸ KARACAN Ali İhsan, "Özerk Kurumların Özerkliği", Rekabet Dergisi, S. 8, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 3.

²⁹ ÖZAY, s. 389.

³⁰ KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 24.

kıcı sonuçlarının ortadan kaldırılması çabasıdır.³¹ *Nitekim Avrupa’da bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması 1980’li yıllarda özelleştirmeler ile başlamıştır.*³² Düzenleyici devlet modeli, Batı Avrupa’da, bağımsız idari otoritelerin, “pozitif devlet”in yerine geçmesi gerektiğini iddia ettiği “düzenleyici devlet”in (düzenleyici kapitalizm³³) yükselişinde temel unsur olduğunu varsaymaktadır. Bu kurumlar, güvenilir sorumluluğu artırmak amacıyla kurulmuşlardır. Zira seçilmiş politikacılar, özerk ve bağımsızdırlar. Hatta bu görüş, pozitif devlette, hükümet ve onun genel bürokrasisinin, genellikle üreticilerin menfaatleri ve şirketsel kültürün mahkûmları olduğunu varsayarken, bağımsız idari otoritelerin rekabet hukukunun uygulanması ve tüketicilerin sağlık ve ekonomik menfaatlerinin korunması gibi özel düzenleyici hedeflere odaklanabildiklerini öne sürmektedir.³⁴ Aslına bakılırsa bağımsız idari otoriteler, politikacılar ile sektördeki düzenlemeye tabi olanların farklı ve çatışan menfaatleri arasındahakem gibi davranan arabulucu bir kurum olarak da nitelendirilebilir.³⁵ Hem Avrupa’da hem de Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra başlayan özelleştirme çalışmaları ile düzenleme ve denetleme ihtiyacı daha çok ortaya çıkmaya başlamış ve devletin sahadan çekilmesi sonucu doğan sorunlarla bağımsız idari otoritelerle baş edilmeye çalışılmıştır.³⁶ Avrupa Birliği’nde gelinen noktada endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılması teşvik edilmektedir. Bu nedenle de devletin aynı anda hem oyuncu hem de hakem olması mümkün değildir ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre, devlet sadece regülatör (düzenleyici) kimliğini almalıdır. Başka bir deyişle, sadece oyunun kurallarını koyması ve kurallara saygıyı sağlaması gerekir. Oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakmalıdır.³⁷ Düzenleyici devlet modelinin gelişmesi özellikle de özerk kurumlar oluşturulması sürecinin, Avrupa’da politika oluşturma yöntemlerinin dönüşümü üzerinde de etkisinin olacağı beklenmiştir. Düzenleyici yönetim biçiminin yaygınlaşmasının ortaya çıkardığı bilindik sonuç, politik etkileşim usullerinin değişimidir. Örneğin, rekabet kurumlarının şekillendirilmesi sembolik bir karışımından ibaretti. Bu karışık üye profilinden gerçekte etkin bir politika oluşturması veya uygulaması beklenmiyordu. Ancak bu kurumlar,

³¹ ÖZCAN, s. 26.

³² KARACAN, Özerk Kurumların Özerkliği, s. 4.

³³ BIELA, s. 3.

³⁴ THATCHER, Mark, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, C. 9:6, Y. 2002, s. 954.

³⁵ GILARDI, Fabrizio, MAGGETTI, Martino, “The Independence of Regulatory Authorities”, *Handbook on the Politics of Regulation* içinde (Ed. David Levi-Faur), 2011, s. 206.

³⁶ KARAKAŞ, s. 100.

³⁷ SOBACI M. Zahid, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, *AÜHF Dergisi*, C. 55, S. 2, 2006, s. 161.

pazar ekonomileri üzerinde önemli bir etki sağlamak için zamanla rollerini yeniden tanımlamışlardır.³⁸

İngiltere, Avrupa'da "düzenleyici devlet" oluşumunun anayurdu olarak kabul edilir. Bunun nedeni, Avrupa'da bağımsız idari otoritelerin ilk kez bu ülkede görülmesi değildir, kaldı ki ilk örnek İngiltere'de değil Almanya'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin bağımsız idari otoritelerin anayurdu olarak kabul edilmesi, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin budanması ve "ekonominin siyasetten arındırılması" programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir. İngiltere'de 1980'lerin başında başlayan özelleştirme süreci ile birlikte, yaygın kullanımıyla, "bekçi köpeği (watchdog)" sıfatıyla anılan ve agency adı verilen kurum tipi örgütler doğmuştur.³⁹

Konvansiyonel idare kurumlarının dışında kalan bağımsız idari otoriteler, her alanda kendini gösteren devlet zihniyeti yerine, düzenleyen ve denetleyen devlet anlayışının gelişmesinin sonucunda ortaya çıkarak, buldukları ülkelerin siyasi, ekonomik, hukuki, sosyal ve kültürel yapılarına uygun olarak şekillendirilmişlerdir.⁴⁰ Bağımsız idari otoritelerin kurulduğu ülkelerdeki, piyasada oluşan tekelci gelişmeler, temel maddelerdeki ani artışlardan doğan aşırı ve beklenmeyen kârlar, tüketicilerin üretilen mallar hakkında yeterli bilgi ile donanmış olmamaları, aşırı, yıkıcı ve adil olmayan rekabetin getireceği sakıncalar, sınırlı ve kıt olan şeylerden – doğal gaz, radyo-televizyon kanalları gibi - yararlanma zorlukları, işçi-işveren ilişkisinde eşit olmayan pazarlık gücü düzenlemeyi gerektiren başkaca faktörler olarak görülmüştür.⁴¹ Bu faktörlere bu kurumların siyasal geliştirmede ve uygulamada daha esnek davranabilmeleri ve bağımsız kurumların tartışmalı konuları çözebilme yetenekleri gibi hususlar da eklenebilir.⁴² Yine kurumsallaşmanın daha hızlı ve uzmanlığa dayalı kararların alınabilmesi suretiyle daha çok etkili olduğu ileri sürülmüştür. Daha ötesinde bağımsız kurumlar istikrar politikasının artması demektir.⁴³ Bu saiklerle özerk kurumların oluşturulmaya başlandığı bazı ülkelerin bakış açılarını göstermesi açısından kullanılan ifadeler dikkate şayandır. Şöyle ki; *Avustralya "Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", Almanya "Daha küçük devlet, verim-*

³⁸ GILARDI, MAGGETTI, s. 212.

³⁹ UYSAL Mehmet, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 14.

⁴⁰ ATAY, s. 380.

⁴¹ GÜRAN Sait, "ABD'de Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 133.

⁴² EŞKİ Hülya, "Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak", *Sayıştay Dergisi*, S.72, 2009, s. 73.

⁴³ BIELA, s. 3.

*liliği artırılmış bürokrasi”, İsveç “Daha kaliteli regülasyon”, İngiltere “Daha az, daha iyi, daha basit”, ABD “Amerikan halkı kendilerine karşı değil, kendileri için olan regülasyonu hak ediyor”.*⁴⁴

2. Dünya Savaşı’ndan sonra Fransa, İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde regülasyon, devleti daha çok ekonomi alanına sokmak suretiyle yani devletleştirme yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak, 1970’li yıllara gelindiğinde devletlerin her alana müdahil olmuş olmaları ve 1940 öncesi olan kârlılıklarını kaybetmiş olmaları nedeniyle kamu hizmeti kavramının da değişmesinin etkisiyle bu sefer özelleştirmeler suretiyle devlet küçülürken, bir kısım alanların da özel kişilere devredilmek suretiyle bunların yürütülmesi ve denetlenmesinin bağımsız kurumlar veya komisyonlar eliyle yapılması yoluna gidilmiştir ki, buna da deregülasyon denmektedir.⁴⁵ Deregülasyon, piyasaya giriş ve piyasadaki faaliyetler üzerindeki sınırlandırmaların kaldırılmasını ve işleyişin piyasa mekanizmasına bırakılmasını ifade etmektedir. Devletin yapması gereken temel faaliyet, piyasa mekanizmasına aykırı kuralların kaldırılması olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu yaklaşımın da özelleştirmelerle ortaya çıkan piyasa yapısı dikkate alındığında yanıltıcı olduğu görülmektedir. Çünkü bu alanlar, baştan itibaren sıkı bir biçimde regüle edilmiş alanlardır ve sadece mülkiyet yapısına ilişkin değişiklik sonucunda pazarın biçimsel olarak serbestleştirilmesi istenmektedir. Böylece aslında deregülasyonla yapılan bir regülasyon çerçevesinin başka bir çerçeveye değiştirilmesi gerçekleşmiş olmaktadır.⁴⁶

Yine daha çok gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak uluslararası kuruluşlar (International Monetary Fund–IMF gibi) güven duymadıkları politikacıların hareket alanlarını kısmak için sözde istikrar programlarının ön koşulu olarak böyle kurulların kurulmasını şart koşmaktadırlar.⁴⁷

Gelişen teknolojiye sürekli açık olmaları, toplumun yaşamında özel bir yere sahip olmaları yanında özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi edinme hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri, sermaye piyasası, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, “tarafsızlık ve nesnelliğin de gerçekleştirilebilmesi

⁴⁴ KARAKAŞ, s. 102.

⁴⁵ ÖZCAN, s. 27-29.

⁴⁶ SEZER Özcan, ÖNDER Özgür, “Küreselleşme Süreci Ve Siyaset-Yönetim Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010, s. 101.

⁴⁷ KARACAN, Özerk Kurumların Özerkliği, s. 4.

açısından”⁴⁸ hem politikanın ve politikacıların hem de sektörlerde faaliyet yürüten kişi ya da işletmelerin etkisinden ve yönlendirmesinden arındırılmaları gereği ve amacı, bu tür kurumların varlık bulmalarının bir başka nedenidir.⁴⁹

Hukuk devleti olmanın gereği olan idarenin eylem ve işlerinin yargısal denetiminin çok uzun bir zamanda gerçekleşme doğasından ötürü, bazı özellikli alanlardaki istikrarsızlığa ve belirsizliğe tahammülün bulunmayışı ve hızlı karar alma gerekliliği nedenleriyle o alandaki aktörlere yeni güvenceler getirilmesi zorunlu olmuştur. Bunu sağlamak için de idarenin yargı dışı denetim yolları ile karar ve işlerindeki şeffaflığı önemli birer araç haline gelmişlerdir. Bu amaca matuf olarak idareden bağımsız, “uzman kişilerle sivil toplumun bünyesinden çıkan kişilerden oluşan⁵⁰” bu kurumlar, idarenin yargı dışı denetim görevini de yerine getirmek üzere düşünülmüşlerdir.⁵¹

Aslına bakılırsa “konusunda uzmanlığa ve hesap verebilirliğe”⁵² sahip bu düzenleyici ve denetleyici kurullar, yürütmenin sevk ve idare etmeyi çoğunlukla arzuladığı, ama bu işlerin de bir siyasal kimliği olan bir kişi ya da klasik hiyerarşik vesayet altındaki bir kamu idaresine doğrudan bağlanması suretiyle yükümlülüğünün istenilmediği işleri yapmak üzere kurgulanmış yapılardır. Bu nedenle de, bunlara İngiltere’de “hükümetin püskülü” ya da “hükümetin uzun kolları” adı verilmektedir.⁵³ Çünkü bu kurumlar, hükümetin içinde yer almamakla birlikte, iktidarın yönetilmesi sürecinde bir fonksiyonu icra eden ve devletin eteklerinde yer alan kamu kurumlarıdır.⁵⁴

Devletin piyasa ekonomisinde hem hakem hem de oyuncu olmasının alınacak kamusal kararların tarafsızlığına ve haklılığına gölge düşürmemesi ve siyasal etkilerden arındırılmış kurumların uzun soluklu politika oluşturup izlenebilir ve belirlenebilirliği mümkün kılması nedenleriyle de bu otoriteler hızla çoğalmışlardır.⁵⁵

Bağımsız idari otoriteler, kuruldukları alandaki konularla ilgili olarak siyasilere alanını daraltarak işin temel konularını tekno-bürokratlara bırakmaktadır. Bu sayede konusuyla ilgili alandaki piyasanın gereklerine uygun kararlar alması yoluyla ve nihayetinde de siyasilere konuyla ilgisi olmayan, kurallara aykırı

⁴⁸ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, 10. Baskı, Ankara, 2013, s. 569.

⁴⁹ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 5.

⁵⁰ ATAY, s. 380.

⁵¹ İbid., s. 381.

⁵² KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 36.

⁵³ AKINCI, s. 120.

⁵⁴ UYSAL, s. 15.

⁵⁵ TAN, *Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar*, s. 14.

popülist kararlar almasının önüne geçilmek istenmektedir.⁵⁶

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 Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu’nun ortaya çıkışı ise, IMF baskıları ve Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır.⁵⁷ Bağımsız idari otoriteler anlamında kurul, Türk hukukuna ilk kez 1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile girmiştir.⁵⁸ Sermaye piyasası alanında ABD’deki Securities and Exchange Commission, ülkemizdeki Sermaye Piyasası Kurulu’na modellik yapmıştır.⁵⁹ Bu tarihten 13 yıl sonra radyo ve televizyonların kuruluş ve yayınları alanındaki tekelin kaldırılması ile kanunla belirlenen şartlarda radyo ve televizyon istasyonu kurmak serbest bırakılmış ve 1994 tarihinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.⁶⁰ Daha sonra sırasıyla, 1994 yılında Rekabet Kurumu, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2001 yılında Telekomünikasyon Kurumu⁶¹, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2002 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ile Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.⁶² RTÜK ve SPK dışındakiler aynı ismi taşıyan “kurum” olarak örgütlenmiş, “kurul” da kurumun karar organı olarak düzenlenmiştir.⁶³

Ülkemizdeki kurulları iki ana gruba ayırmaktayız. Kamusal hayatın hassas alanları sayılan kısımlarında düzenleme ve denetim işlevi yerine getiren birinci gruptakiler ki, bunların tipik örnekleri RTÜK, SPK ve Rekabet Kurumu’dur; önceleri kamu idaresinin uhdesinde yürüttüğü bir kısım kamu hizmetlerinin özel sektöre açılarak rekabet ortamında bu alanlara kişilerin girişi sağlandıktan sonra, kamu idaresi ile özel teşebbüsün yan yana faaliyette buldukları alanları regüle etme işlevini yürütmek üzere kurulmuş düzenleyici otoriteler ise, ikinci gruptakileri oluşturmaktadır ki; Telekomünikasyon ve elektrik alanlarında oluşturulan düzenleyici otoriteler de bunun tipik örnekleridir.⁶⁴

⁵⁶ ATAY, s. 381.

⁵⁷ SOBACI, s. 162.

⁵⁸ ÖZDAĞ, s. 15.

⁵⁹ ATAY, s. 381.

⁶⁰ ÖZDAĞ, s. 16.

⁶¹ Telekomünikasyon Kurumu, 05.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Kanun ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna dönüştürülmüştür.

⁶² GÜNDAĞ, s. 572.

⁶³ TAN, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, s. 15.

⁶⁴ KESTANE Doğan, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni

C. Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişimi, Yetkileri ve Ortak Özellikleri

Dünyada bu kurullar konusunda bir örnek tip söz konusu değildir.⁶⁵ Zira hem amaç hem de sektörlerin özellikleri de düşünülerek ülkenin içinde bulunduğu siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerin özelliklerine göre bu organlar biçimlenmektedir.⁶⁶ Organik bağımsızlık boyutu itibarıyla bu kurullarda çalışanlar, gerek atanmaları şekil ve yönteminde, gerekse görev süreleri ile görevden alınmalarında diğer klasik devlet organlarının çalışanlarına göre çok daha güvenceli bir konuma sahiptirler.⁶⁷ Kurulların üyelerinin seçimi, iktidara verilmiş olsa da, bu görevlilerin çalışma süreleri önceden bellidir ve oldukça uzun bir süreliğine de görevlerinden alınamama güvenceleri ile seçilmektedirler.⁶⁸

Dünyada farklı anlayış şekilleri ile bu kurumların karar organlarına atama yapılmaktadır. ABD’de uygulanan bir yönteme göre Başkan tarafından gösterilen aday ABD Kongresi tarafından alınan bir karar ve seçimle Kurul üyesi olarak atanmaktadır. Ülkemizde de RTÜK üyeleri, Hükümet ve muhalefet tarafından gösterilen adaylar arasından TBMM tarafından seçilmektedir.⁶⁹ *Avrupa, İngiltere, Japonya ve birçok gelişen ülke ile birlikte ülkemizde de olduğu üzere Hükümet veya ilgili bakan tarafından yapılan atama usulü de vardır. Bu modelin ağırlıkta olduğu ülkemizde Hükümet, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile bağımsız idari otoritelerin karar organına atama yapmaktadır. Ülkemizde BDDK, EPK gibi kurullara atamayı serbestçe Hükümet belirlemektedir. SPK, TK (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu) ve KİK’ de olduğu gibi değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerinden gösterilen adayların yine bir Hükümet tasarrufu ile atandığı model de vardır. En son olarak Rekabet Kurulu’nda olduğu gibi bazı üyelerin o kurumun mensupları arasından seçilmesi yöntemi de vardır.*⁷⁰

*ABD’de bu otoriteler, siyasi tam eşitlik ilkesine uygun olarak birden fazla üyeden oluşmaktadır (Cumhuriyetçiler kadar Demokratlar bulunmaktadır).*⁷¹ Bunun yanında bu ülkede Çevre Koruma Kurumu (Environmental Protection

Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, Maliye Dergisi, S. 139, 2002, s. 10.

⁶⁵ SEZEN Seriya, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, Ankara, Mart 2003, s. 115.

⁶⁶ PAULIAT, s. 9.

⁶⁷ ÖZDAĞ, s. 12.

⁶⁸ GÜNDAY, s. 570.

⁶⁹ KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 43.

⁷⁰ İbid., s. 43.

⁷¹ PAULIAT, s. 8.

Agency) gibi tek kişiden oluşan önemli bağımsız idari otoriteler de vardır.⁷² İtalya ve Fransa gibi ülkelerde görev süresi bir dönem ile sınırlandırılmışken,⁷³ ABD’de kurul üyelerinin belirli, birbirlerini izleyen (diğerleri ile aynı anda sona ermeyen) ve genellikle kendilerini atayan Amerikan Başkanı’ninkinden daha uzun görev süreleri bulunmaktadır.⁷⁴ Görevin ihmali, kötüye kullanılması ve verimsizlik gibi nedenlerin haklı kılması halinde Başkan, bu üyeleri görevden alabilmektedir.⁷⁵ Bizde de atanmaları için gerekli şartları kaybeden veya görevleri ile ilgili işledikleri suçlar mahkeme kararları ile kesinleşen kurul üyeleri görevden alınabilmektedir.⁷⁶

Ülkemizde kurulların üyeleri, görev bitiminde yeniden seçilebilme hakkına sahiptirler.⁷⁷ Fransa, Belçika ve Türkiye örneklerinde olduğu gibi kurul halinde oluşum esas olmakla beraber, komiser formülünün de (İngiltere, Almanya) uygulandığı ülkeler bulunmaktadır.⁷⁸

Ülkemizde kurul üyelerinin sayısında olduğu gibi üyelerin görev süresi, üyeliklerin değişim yöntemi ve görevden alınma konusunda da bir yeknesaklık bulunmamaktadır.⁷⁹

ABD’de bu kurumlar birer hukuk üreten kurumlar olarak düşünülmüş ve denetim ise buna bağlı bir uzantı olarak görülmüştür. Bu nedenle bu kurumlar Türkiye’dekilerin tersine, hukuk eğitimi almış kişiler tarafından ve hukuksal bakış açısı ön planda tutularak kurulmuşlardır. Denetim işlevini ise bağımsız denetim firmaları ve öz-düzenleyici kurumlar ile paylaşma yoluna gitmişlerdir. Ülkemizde ise, düzenleyici kurumlar denetim ve teftiş mantığı ağır basan bir görüş ile kurulmakta, bunların hukuk üretme ve düzenleme yönleri ikinci plana itilerek daha ziyade mali bir denetim bakış açısı getirme yönleri öne çıkarılmıştır. Bunun neticesinde ilk kurulurken daha çok Maliye Bakanlığı’nın denetim kökenli görevlilerinin bu kurumlarda görev almalarına ve bu idarelerin

⁷² UYSAL, s. 12.

⁷³ SEZEN, s. 116.

⁷⁴ ŞAHİN Cenk, *Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)*, 1. Baskı, İstanbul, 2010, s. 30.

⁷⁵ İbid., s. 30.

⁷⁶ EMEK, s. 171.

⁷⁷ 4734 sayılı Kamu İhale Kanun’un 53/c.maddesi, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 24. maddesi, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 5. maddesi, 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun’un 8. maddesi, 5411 sayılı Bankacılık Kanun’unun 85. maddesi, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanun’unun 120. maddesi vs..

⁷⁸ UYSAL, s. 6.

⁷⁹ EMEK, s. 170.

organizasyon şekillerinin birer teftiş/denetim kuruluna dönüştürülmesine yol açılmıştır.⁸⁰

Bu idareler, işlevsel (fonksiyonel) bağımsızlık anlamında, devlet sistemi içinde hiyerarşik anlamda hiçbir idareye bağlı olmadığı gibi vesayet denetimi altında da işlem ve kararları bir başka yapının kontrolü altında olmadıkları için yaptıkları düzenlemelerle bir faaliyet alanına sahip kabul edilmektedir. *Teknik ve özellikli bir alandaki bu iş, görev, yetki ve işlemlerin oluşturduğu bu alanın kurulların dokunulamaz, karışılmaz, müdahale edilemez, girilemez alanı olduğu kabul edilmektedir.*⁸¹ Ancak bu kurumlar, kendi sahalarındaki bir konuda düzenleme faaliyetinde bulunurken sınırsız bir özerkliğe sahip değildiler. Düzenleme yetkisinin kapsamı ancak verilen sınırlar içindekiler kadardır. Bu sınırları da hükümet programı, kalkınma planı, uluslararası kurumlarla imzalanan antlaşmalar vs. gibi düzenlemeler oluşturur. Bu nedenle düzenleme yetkisi nispidir, mutlak değildir.⁸²

*Düzenleyici kurulların genel özelliği bütçe ve personel istihdamı açısından göreceli bir özerklikten yararlanmalarıdır. Yaygın olarak da, gelir kaynakları düzenledikleri sektörlerden alınan lisans ücreti, katkı payı gibi ödemelerden ve alınan ceza bedellerinden oluşmaktadır. Ancak Yunanistan Ulusal Telekomünikasyon Komisyonu personelinin atamaları ilgili bakanca yapılmaktayken, Enerji Düzenleme Kurumu'nun bütçesi Kalkınma Bakanlığı'nın bütçesi içindedir.*⁸³

Bağımsız idari otoriteler, denetim yetkilerine, danışma yetkilerine, izin verme veya atama yapmaya ilişkin bireysel işlem yapmak yetkilerine, uyarı cezası verme yetkisine, inceleme ve müdahale yetkilerine, yargısal benzeri karar alma, yargı merciini harekete geçirme gibi yetkilere sahiptirler. Düzenleyici işlem yapma (bunu yönetmelik çıkarmak, karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemlerle yaptığı görülmektedir)⁸⁴, yaptırım uygulama gibi yetkilere de sahiptir.⁸⁵ Ayrıca kamuoyunu bilgilendirme, bilgi isteme, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunma görev ve yetkileri de bulunmaktadır.⁸⁶ Statüleri ve yetkileri bakımından normal nitelikli danışma kurullarından ayrılan bağımsız idari

⁸⁰ KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 101.

⁸¹ ÖZDAĞ, s. 14.

⁸² KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 65.

⁸³ SEZEN, s. 117.

⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Ankara, 2010, s. 308.

⁸⁵ ŞAHİN, s. 41-65.

⁸⁶ KARAKAŞ, s. 100.

otoritelerden⁸⁷ bazıları, faaliyet alanlarında, bu yetkilerin hepsine bir kısmı ise bu yetkilerin bazısına sahiptir.⁸⁸ *Bu tür kurumlar doğrudan mal ve hizmet üretmezler.*⁸⁹ Bu kuruluşlar, faaliyet alanlarıyla ilgili olarak, idari mekanizmalar yanında bireyler aracılığıyla da harekete geçirilebilmektedir.⁹⁰

*Bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerini şu şekilde belirlemek mümkündür:*⁹¹

1. *Genel idare sıralaması içinde yer alırlar.* Bağımsız idari otoriteler, Türk idare sisteminde kendine has yapılanmasıyla, merkezde yaygınlaşmıştır. Bu örgütlerin, kurulma amacı uygulamayla doğrudan ilgili olmadığı ve düzenleyici ve denetleyici uzman kuruluşlar olduğundan taşra teşkilatlanmasına da ihtiyaçları yoktur. Bu nedenle merkezi idare alanında, siyasal yapı ve bürokratik yapı arasında, ancak bağımsız, birçok özelliği açısından hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ve bazı açılardan da mahalli idare yapısına benzetilebilir olmakla birlikte, özerklikleri daha çok karar almakla ilgili olduğundan merkezi idare alanına daha yakın ama ondan ayrı örgütlerdir, yerinden yönetim esası içine de girmezler.⁹²

2. *Kurumsal oluşum ve işleyişi bir kanunla tespit edilmiştir.* İlk olarak 1981 yılında çıkarılan Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş ve daha sonra çıkarılan çeşitli yasalarda da kurumlar ve kurullara yer verilmiştir.⁹³

3. *Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.* Bağımsız idari otoritelerin en önemli özelliklerden bir tanesi, bu kurumların idari bağımsızlığa sahip olmalarıdır. İdari bağımsızlık ise; organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere ikiye ayrılabilir. İdari bağımsızlık, bu kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin bulunmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir. Organik bağımsızlık yoluyla, bu kurullarda çalışanların, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılmasında, diğer kurumlarda çalışan kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmaları kaste-

⁸⁷ ATAY, s. 383.

⁸⁸ KABOĞLU İbrahim Ö., "Değerlendirme", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul, 1998, s. 194.

⁸⁹ YILDIRIM Ramazan, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Konya, Şubat 2012, s. 150.

⁹⁰ ATAY, s. 383.

⁹¹ AKINCI, s. 119.

⁹² KAVRUK Hikmet, "Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar", *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde*, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010, s. 131.

⁹³ DARICI Haldun, "Kurumlar, Kurullar", *Maliye Dergisi*, S.140, 2002, s. 2.

dilmektedir.⁹⁴ Bağımsızlık; bir yandan, bağımsız idari otoritelerin hükûmete, düzenlenen ve denetlenen sektöre, medyaya, diğer kamu idarelerine ve diğer gerçek ve tüzelkişilere karşı özerkliği, diğer yandan kurul üyelerinin düşünce ve kanaatlerini serbestçe dile getirip oylarını özgürce kullanabilmeleri anlamına da gelir.⁹⁵

4. Hukuk düzeni içindeki varlıkları belirgindir.

5. *Merkezi devlet yönetiminin hiyerarşik ve vesayet denetimine bağlı değildir. Diğer bir deyişle işlevsel bağımsızlık olan bu özelliğe göre, 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 söz konusudur. Bağımsız idari otoritelerin bu özelliği, söz konusu kurumların idari teşkilat içinde bir "ada" ya benzetilmesine temel oluşturmaktadır.*⁹⁶

6. *Denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır.* Bu kurumlar belli sorunları çözmek üzere bir araya toplanmış basit anlamda uzman kişilerden oluşturulmuş kurullar değildir. Çünkü bunlar devamlılık arz eden bir kısım yetkilerle donatılmışlardır. Bu süreklilik hem ülkemiz hem de Fransa'daki bu tür kuruluşların kanunla gerçekleştirilmesi nedeniyle, kanunla da ortadan kaldırılıncaya veya yerlerine başka bir otorite kuruluncaya kadar devam eder.⁹⁷

7. *Yaptırım uygulama yetkileri vardır.*⁹⁸ Ancak bu durum bunların yargısal bir statüye sahip oldukları anlamına gelmemektedir. Yürütmeye bağlı olmadıkları gibi, yasama veya yargının da içinde değillerdir.⁹⁹

8. *Kolektif iradeye dayalı karar mekanizması vardır.* Kurulu oluşturanların sayıları ülkeden ülkeye ve ülke içinde kurumdan kuruma değişiklik göstermektedir. Ancak, istisnai de olsa Belçika, Danimarka, Almanya gibi ülkelerde telekomünikasyon sektörü düzenleyici kurumları tek kişiden oluşmaktadır.¹⁰⁰

⁹⁴ SOBACI, s. 164-165.

⁹⁵ KAVRUK, s. 133.

⁹⁶ SOBACI, s. 167.

⁹⁷ ATAY, s. 387.

⁹⁸ GÜNDAY, s. 569.

⁹⁹ ATAY, s. 387.

¹⁰⁰ SEZEN, s. 115.

D. Bağımsız İdari Otoritelerin Faaliyet Alanları

Fransız bağımsız idari otoritelerinin faaliyet alanları dört ana kısımda ele alınmaktadır.

1. *Yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi*, (Ombudsmanlık),¹⁰¹

Bağımsız idari otoriteler idare edilenlerin haklarının güçlendirilmesine yardımcı olurlar ve yönetimin keyfilikliğini engellerler. Bu anlamda idari dokümanlara erişim hakkının kullanılmasını sağlayan kuruluşlar (bizde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu) da örnek olarak gösterilmektedir.¹⁰²

2. *Pazar ekonomisinin düzenlenmesi*,

Kamu hizmeti düzenleyicileri, genel rekabet otoriteleri ve finansal birimler bu gruba girmektedirler. Bu gruba, haksız rekabeti önleme, faaliyette bulunabilme lisanslarını verme ve fiyat kontrolü gibi yetkiler verilmiştir (SPK gibi).¹⁰³

3. *Kamu özgürlüklerinin* (özellikle bilgi alma hakkı ve *iletişim özgürlüğünün*) *korunması* (RTÜK)¹⁰⁴ ve *demokratik mekanizmaların düzenlenmesi*,

4. *Kamu yönetiminin ve politikalarının geliştirilmesi*.¹⁰⁵

Türkiye'deki kurulları gözönüne aldığımızda RTÜK ve Ombudsmanlık kurumları dışındakilerin ekonomik hayata ve piyasa ekonomisinin regüle edilmesine ilişkin olduklarını görmekteyiz.¹⁰⁶

II. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN HUKUKİ STATÜSÜ -OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ- ELEŞTİRİLER

A. Hukuki Statü

Bağımsız idari otoriteler kapsamında değerlendirilen yapıların çoğunun anayasalarda tanımlanmamış olduğu görülmektedir. ABD Anayasası'nın 2. maddesine göre Başkan yürütme yetkisini, kabineyi oluşturan bakanlar, servisler ve yürütme birimleri ile birlikte kullanmaktadır. Kongre, önemli görülen bir kısım sektörlerin düzenlenmesi işini Başkan'ın yetki alanından çıkar-

¹⁰¹ TAN, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, s. 14.

¹⁰² ATAY, s. 383.

¹⁰³ UYSAL, s. 27.

¹⁰⁴ AKINCI, s. 142.

¹⁰⁵ ÖZAY, s. 383.

¹⁰⁶ TAN, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, s. 14.

arak bağımsız idari otoritelere vermiştir.¹⁰⁷ Ne Amerika'da ne de Fransa'da bağımsız idari otoritelerin, anayasal bir dayanağı vardır.¹⁰⁸ Amerika'da bu tür kurullardan belediyesel bölge temiz kurullarından, büyük federal yönetim komisyonlarına kadar binlercesi ortaya çıkmıştır. Bunlar güçler ayrılığı doktriniyle adeta her alanda dalga geçmişlerdir. Bu kurulların üç erkten hangisinin alanına girdiğini tespit etmek aşırı derecede zordur. Zira bu kurullar yürütme yanında hem yasama hem de yargı fonksiyonlarını birlikte kullanıyor gözükmektedir. Anayasal olan bu önemli sorun da, tanımlama yapmak veya farklılıkları analize tabi tutmak suretiyle çözülebilecek gibi değildir. Bu durum ancak idari kurulların fonksiyonlarının anayasal anlamda yürütme veya yargılama faaliyeti değil de, sadece yürütme-benzeri ve yargı-benzeri olduğu kabul edilerek çözülmeye çalışılabilecektir.¹⁰⁹ *Bu otoriteler Anayasa tarafından öngörülmemekte, her ajans aynı zamanda onların görevlerini, işleyiş kurallarını ve yetkilerini belirleyen Kongre tarafından oylanan özel bir kanunla ihdas edilmektedir.*¹¹⁰ Her iki ülkede de bu organlar daha çok, yasama tarafından verilen yetkiyle yürütmenin alanındaki bir konunun bu organlarca düzenlenmesi sırasında idarenin müdahale etmesi üzerine çıkan uyuşmazlıklarda mahkemelerin verdiği kararlar vasıtasıyla değindikleri kamusal yaşamın duyarlı alanları ile özgürlüklerin anayasal statüsü üzerine inşa ettikleri normatif temellere oturmaktadır.¹¹¹

Buna örnek olarak, ABD'de ticaretteki özel ilişkiler alanına müdahale yetkisinin yargının tekelinden çıkarılarak aslında yasamanın alanını genişletmek anlamında yasama tarafından verilen yetkilerle düzenlenmesi işinin (bağımsız idari otoritelerce) yerine getirilmesinde, Amerikan Anayasasında bir kısım prensiplerle korunan mülkiyet, sözleşme özgürlüğü ve ticari hayata ilişkin hakların zedelenmediğini belirlemek için 1877 tarihli Munn v. Illinois davasında Yüksek Mahkeme, federe devlet yasama organının ticari ilişkileri regüle edip edemeyeceği sorusuna cevap ararken antrepoların, zahirecilerin ve demiryollarının tavan ücretlerini belirleyen düzenlemelerini hukuka uygun bulurken, müdahalenin anayasal meşruluğunu gösteren

¹⁰⁷ AKINCI, s. 121.

¹⁰⁸ İbid., s. 122.

¹⁰⁹ WARP, s. 184.

¹¹⁰ KESTANE, s. 8.

¹¹¹ AKINCI, s. 123; Buna ilişkin Yüksek Mahkeme'nin 1935'de verdiği bir kararda, Başkan Roosevelt'in geçerli bir neden olmaksızın Federal Ticaret Kurulu'nun bir üyesini görevden alması na karşı çıkmıştır. Mahkeme'ye göre, "Kongrenin amacı her yürütme otoritesinden bağımsız ve idare temsilcilerinin onamı olmaksızın hükmünü dilediği gibi kullanmakta serbest olan bağımsız bir kurum yaratmak'tır.

*kamu yararı ve kolluk yetkisi kavramlarına dayanmıştır.*¹¹²

Klasik olarak kolluk, idarenin kamu düzenini korumak, bozulduğunda da geri getirmek amacıyla yerine getirdiği idari bir faaliyet, faaliyeti yerine getiren görevliler veya teşkilattır. Gelinen çağda, kamu düzeni unsurlarına yenilerinin eklenmesiyle bu kavramın kapsamı da genişleyerek, çevrenin korunması, ekonominin istikrarlı işleyişinin sağlanması, estetik gibi unsurları da içine dâhil etmiştir. Bu şekilde yeni isimlendirmeye “ekonomik ve sosyal kamu düzeni” kavramı oluşmuştur. İşte devletin sosyal ve ekonomik (*birincisi; sağlık, güvenlik ve çevre, ikincisi; piyasaya giriş ve çıkışların, fiyatlandırmanın, kârlılık ve rekabetin düzenlenmesini içermekte*)¹¹³ alanlarda düzenleme ve denetleme faaliyetinde bulunması ekonomik ve sosyal kolluk faaliyetini doğurmuştur. Zira ekonomik ve sosyal kolluk kendisine bırakılan alanlarda ekonomik ve sosyal faaliyetlere sınırlamalar getirmekte, koyduğu kurallara uyulmaması halinde yaptırım uygulamaktadır.¹¹⁴ Buna karşın 20. yüzyılın son çeyreğinde İspanya, Portekiz, Polonya, Romanya ve Macaristan gibi ülkelerde hazırlanan anayasaların güvence altına aldıkları hak ve özgürlükleri korumak amacıyla “Ombudsman” kökenli kendine has özel denetim otoriteleri öngörülmüştür.¹¹⁵

Anglo-Amerikan kökenli ve federal devlet yapısının içinde doğmuş olan bu yapılar Kıta Avrupası’nda Fransa tarafından idari rejim sistemi içine dâhil edilerek üniter devlet yapısına adapte edilmiştir. Fransız sisteminde bağımsız idari otoritelerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel varlıkları yoktur.¹¹⁶ Zira federal bir sistem için öngörülen ve oluşturulan bir bağımsızlık modeli ve anlayışı, üniter devlet sisteminde geçerli olmayacağı için Fransa, Amerikan Federal Sistemi’nde üç erkten bağımsız olarak düşünülen bu kurulları devlet tüzel kişiliğinin bir parçası saymış, bunlar için özerk bir bütçe de öngörmemiştir.¹¹⁷ Merkezi ve geleneksel bir idare anlayışında olan Fransa’da genel düzenleme yetkisi aslında başbakana ait olmasına karşın bağımsız idari otoritelerin hükümetle ilişkisi kurulmuş ancak bunlar merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimi dışında tutulmuştur.¹¹⁸

¹¹² ŞAHİN, s. 20.

¹¹³ İbid., s. 2.

¹¹⁴ ÖZCAN, s. 35-38.

¹¹⁵ KABOĞLU Ö. İbrahim, “Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İstanbul, 1998, s. 72.

¹¹⁶ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 88.

¹¹⁷ ÖZDAĞ, s. 11.

¹¹⁸ AKINCI, s. 120.

*Fransa'da bağımsız idari otoriteler merkezi idare içinde başkentteki yardımcı kuruluşlar içinde kabul edilmektedir.*¹¹⁹

Türk hukukunda, Anayasada düzenlenmiş kurumlar ile anayasal konuma sahip olmayanlar arasında hukuki üstünlük konusu uygulamada sıkıntı çıkaran bir durumdur. Zira RTÜK'ün kanuna dayalı yetkisi sonucunda aldığı bir kararla TRT Genel Müdürü'nün görevinin sona ermesi sonrası açılan davada Bölge idare Mahkemesi, 1996 tarihli verdiği kararda, kısaca; TRT kurumunun Anayasa'nın 133. maddesinde yer alan anayasal bir kurum olduğunu, RTÜK Başkanlığı'nın ise yasa ile kurulmuş olduğunu ve anayasal statüsü bulunmadığını, anayasal anlamda özerkliği de bulunmayan bir kurumun TRT Genel Müdürü'nün görevine son verilmesi gibi bir hukuki sonucun doğmasına yol açan bir işlemi tesis etmeye yetkili kılmanın normlar hiyerarşisine aykırı olacağını belirtmiştir.¹²⁰ Ayrıca Fransa'dakinden farklı olarak Anayasanın 123. maddesi karşısında, idari yapılanma içinde yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dâhil etmek gerekmektedir.¹²¹ Daha doğrusu, bağımsız idari otoriteler yarı yargısal ve yasa benzeri bazı işlemler yaparak regülasyon işlevi görmeleri, kararlarının idarenin hiçbir doğrudan müdahalesine tabi olmaması ve karar organlarının belli bir süre seçilmeleri ile ilke olarak görevlerine son verilememesi gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından farklılaşması karşısında bu kurulların, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisi oluşturdukları söylenebilir.¹²² Bu organları merkezi idare içine oturtmak da mümkün gözükme de; 1982 Anayasa'sı Radyo Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurulu gibi bağımsız idari otoritelerin kaynağı konumundadır.¹²³

Türk hukukunda, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak düzenlenen kurullar merkezi idarenin dışında, idari ve mali açıdan özerk kuruluşlardır.¹²⁴ Bunların bu şekilde düzenlenmelerinin nedeni ise, işlem ve kararlarının günlük politikaların ve politikacıların etkisinden korunmak istenmesidir.¹²⁵ Bu amaca rağmen aslında seçilmiş olan politikacıların bağımsız idari otoriteler üzerinde pratik hayatta kontrol amaçlı kullandıkları beş araç mevcuttur:¹²⁶

¹¹⁹ ULUSOY, s. 89.

¹²⁰ GÖZÜBÜYÜK, s. 302.; Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin 05.01.1996 tarih ve Y.D. İtiraz No:1996/2 sayılı kararı.

¹²¹ ULUSOY, s. 90.

¹²² İbid., s. 92-93.

¹²³ KABOĞLU, Değerlendirme, s. 194.

¹²⁴ ÖZDAĞ, s. 21.

¹²⁵ GÜNDAY, s. 572.

¹²⁶ THATCHER, s. 959.

1. Politize olmuş atamalar ne kadar güçlü ise kurumların bağımsız olma ihtimali o denli zayıf olacak ve dolayısıyla seçilmiş politikacıların bu kurumlar üzerindeki kontrolü de o kadar büyük olacaktır;

2. Bu kurumlarda görev alanların görev sürelerinden önce kendi istekleri ile veya zorla ayrılmaları ve görevden alınmaları süre itibarıyla ne kadar geç olursa bağımsız idari otoritelerin bağımsız olmaları daha muhtemeldir;

3. Bağımsız idari otorite üyelerinin görev süreleri ne kadar uzun olursa seçilmiş politikacılardan bağımsız olma ihtimali o kadar artar; burada önemli olan görev süresinin uzunluğudur, yoksa kurul üyelerinin bakan gibi tek bir kişi tarafından atanması veya herkesi kapsayan bir usulle belirlenmesi, görevden alınıp alınamamaları, atamaların yenilenip yenilenmemesi, diğer kamu daireleri ile uyum içinde olup olmaması ve nihayetinde bağımsız olan bu görevliler için belirlenmiş şartların bulunup bulunmaması önemli değildir.¹²⁷

4. Bağımsız idari otoritelerin mali ve insan kaynağı;

5. Seçilmiş politikacıların bağımsız idari otoritelerin kararlarının bozulması konusundaki güç kullanımı.

B. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu-Olumsuz Yönleri-Eleştiriler

1. Olumlu Yönleri

Teknik bir bilgi birikimini gerektiren ve son zamanlarda kamusal hayat için önemli derecede etkin olan hassas alanlarda, siyasi amaç ve çıkarlardan arındırılmış bir halde bitaraf olarak ve nesnel bir şekilde çalışma özelliğine sahip olmaları bu kurulların en belli başlı olumlu yönlerindedir.¹²⁸ Bu kurumlar hitap ettikleri alandaki her türlü bilgiye sahip olarak bilimsel verilerle değerlendirme sonucunda hareket ettikleri için daha hızlı ve daha etkin müdahale isteyen konularda kararları seri şekilde verebilme kapasitesine sahiptirler. Ayrıca bir alanda düzenleme yapma, kararlarına ve koyduğu standartlara uyanlar ve uymayanlara kural uygulama ve çıkan uyuşmazlıkları çözme gibi birçok işlemi bir elden ve bir başka kurumla çatışmasız şekilde yerine getirme olanağı da vardır.¹²⁹

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

¹²⁷ GILARDI, MAGGETTI, s. 204.

¹²⁸ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 31.

¹²⁹ İbid., s. 32.

*hayata geçirilmesinde önemli rol oynayabilirler.*¹³⁰

2. Olumsuz Yönleri-Eleştiriler

ABD’de düzenleme yetkileri bulunmasına rağmen kurumların karar alma sürecini olumsuz etkileyen unsurlar nedeniyle, çok etkin karar alamadıkları belirtilmektedir. Bu unsurların başında, piyasanın içinde söz sahibi olanların ilgili kuruma, karar alma sürecini etkileyen verileri gerektiği şekilde bildirmemeleri gelmektedir. Karar organlarının bir konuda karar verme süreci esnasında çoğu kez mevcut olan durumu koruma eğiliminin ağır basması başka bir önemli sorun olarak gözükmektedir.¹³¹ Başkan’ın ataması ve Kongre’nin onayı ile belirlenen kurul yöneticisinin kendisine verilen takdir yetkisini Başkan’ın uygun bulması halinde kullanması ve bu kişinin Beyaz Saray çalışanı gibi davranması bu kurumlarla ilgili öne çıkan temel eleştirilerdir.¹³² Düzenlemeye tabi tutulan sektörlerin Kongre komiteleri, mahkemeler ve üst seviye hükümet görevlileri aracılığı ile sürekli şekilde ilgili bağımsız idari otoritelerle işlerini halletmeye, sorunlarını çözmeye çalıştıkları görülmektedir. Bu durumu da halk görmesine rağmen bu iş burada kalmamakta, sektörler sürekli şekilde bireysel olarak kurul çalışanları ile her seviyede etkileşime girmekte, doğrudan saha müfettişleri ile çalışmakta ve düzenleyici kararların yazılması sorumluluğuna dahi izin verilmektedir.¹³³ Yine bunlara ilaveten daha çok düzenleme yetkisine sahip kurulların, ilgili sektördeki çok güçlü, zengin ve etkili şirketlerle mücadele anlamına geldiği için kurul yöneticilerinin bunlarla iyi geçinme yollarına yönelmeleri, kurullardan ayrıldıktan sonra bu şirketlerde iyi bir işe girme beklentisi, siyasetle iç içe olan ve siyasetlerin belirlenmesine büyük katkıda bulunan bu güçlü yapıların hedefinde olmama kaygısı da kurulların sağlıklı çalışmamasına neden olan ve eleştirilen hususlar olmaktadır.¹³⁴

Siyasi meşruiyet üzerine kurulu bir yürütme kuvveti içinde yer almakla birlikte bu gücü kullanan iktidarın denetleyememesinden doğan meşruluk sorunu bir eleştiri olarak getirilmektedir.¹³⁵ Bu kurulların bağımsız olma özelliği, halkın temsilcilerinin denetimi altında idarenin işlerinin yürütüldüğü demokrasi ile yönetim ile bağdaşmamakta ancak nedeni siyasi olmaktan ziyade teknik ve mantıki bir gereklilik olan bazı sektörlerde işin, uzmanlarına bir kısım

¹³⁰ SOBACI, s. 176.

¹³¹ UYSAL, s. 13.

¹³² SANJOUR, William, “Designed to Fail: Why Regulatory Agencies Don’t Work”, www.independentsciencenews.org/health, E.T. 11.05.2015.

¹³³ İbid., E.T. 11.05.2015.

¹³⁴ İbid., E.T. 11.05.2015.

¹³⁵ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 32.

yetkinin devrinin sağlanması görüşü gelişmiş devletler nezdinde kabul gören bir uygulama olmuştur. İşte bu tercih, gücünü ve dayanağını seçimler yerine bağımsızlık özelliğinden almaktadır. Bunun neticesinde de idare sistemi artık tek merkezi karar mekanizması yerine çoklu bir karar alma sistemine doğru gelişim göstermektedir.¹³⁶ Ayrıca Anayasamızın 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ve üniter devlet olmanın gereği merkezi idarenin hiyerarşik denetimi ile idari vesayet denetiminin bu kurullar üzerinde bulunmaması da sorun olarak görülmektedir.¹³⁷ Bu duruma karşı da idari vesayetin idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayan tek araç olmadığı savunulmuştur. Bu bağlamda merkezi idare kurumları, kanunla denetimleri altına verilmemiş olan yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin hukuksuzluğunu idari yargı mercilerinde dava etmek ve işlemlerini iptal ettirmek olanağına sahiptirler. Bu nedenle tüzel kişiliğe sahip bağımsız idari kurumların işlemler bu kurumların ilişkili olduğu bakanlıklar tarafından hukuka aykırılık iddiasıyla dava edilebilecektir. Bu kuruluşlar için mali denetim mekanizmasının getirilmesi ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurumu'nun denetimine bağlı olması, idarenin bütünlüğü ilkesini muhafaza etmeye yeterli mekanizmalar olduğu ileri sürülmüştür.¹³⁸ Yine özerk kurullara yapılan atamaların siyasetçiler eliyle yapılması bunların bağımsızlığını ihlal etme potansiyeli taşıdığından eleştirilmektedir.¹³⁹ Örneğin, Finansal Denetleyici Kurullarında çalışanlar diğer kurullarda olduğu gibi kişisel tercihleri olan kişilerdir. Kamu yararına hizmet etmek yerine denetleyici olan bu kişilerin hareketleri, birincil seviyede politik beklentiler, ün veya özel kariyer kaygıları tarafından güdülenebilmektedir. Buna ilaveten bu kişiler kurumdaki gücünü, ününü, prestijini artırmak için kurumsal menfaatleri artırmaya çalışabilmektedirler. Bu tür kişisel menfaat kaygısı odaklı davranışlar da yetersiz denetime ve nihayetinde de denetimin başarısızlığına yol açmaktadır. Finansal denetleyiciler kariyerleri üzerinde güçlü etkileri olan politikacıların baskılarına razı olarak kariyer ve ünlerini korumak isteyebilmektedirler.¹⁴⁰

1990'lı yılların başından bu yana dünyamızın "Globalleşme" adı altında önemli bir ölçüde deregülasyon/kuralsızlaştırma sürecine sokularak, bu dönemde, ulus devletler, uluslararası arenadaki ilişkilerin zorlamasıyla önceden belirlenen kuralsızlaştırma anaforunun içine itilirken bir yandan da ulus devletlerin ekonomik ve sosyal alandaki sorumluluklarından çekilmesi ile orta-

¹³⁶ ATAY, s. 379.

¹³⁷ ÖZDAĞ, s. 25.

¹³⁸ GÜNDAĞ, s. 576.

¹³⁹ KARACAN, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, s. 97.

¹⁴⁰ DIJKSTRA, J. Robert, "Accountability of Financial Supervisory Agencies: An Incentive Approach", Journal of Banking Regulation, C. 11, Y. 2010, s. 119.

ya çıkan boşlukların bu çok uluslu şirketlerin regülasyonları ile doldurulması ve kar maksimizasyonu amacına hizmet etmek için ticaret hacmini artırmak üzere yeni pazarların üretilmesi yolunda Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, G7 ve IMF gibi uluslararası kuruluşların özellikle yoksul ve hatta gelişmekte olan ülkelere dayattığı programlarını tatbik ederken karşılarında siyasal temsilcilerin oluşturduğu bir iradeden ziyade yerel dar bir çevreden oluşan bürokratik mekanizmayı görmeyi arzulamaları ve bu nedenle de ilgili hükümetlere özerk kurulları oluşturmayı şart koşmaları, bu kurulları direnç ile karşılaşmaksızın çabuk sonuç alabilmenin araçları olarak gördüklerini ortaya koymaktadır.¹⁴¹

Bu tür dünya ölçeğindeki bürokratik kurumlar “paylaşılmış uluslararası standartlar” modeli ile ülkeleri yapılan antlaşmalarla bağlarken, oluşan şartlar karşısında ulusal hükümlerini korumak derdine düşen ulusal yöneticilerin sözleşilen bu standartları yok sayması dış dünya ile uyumlulaştırmayı kabul etmemek olarak sunulmaktadır. İşte burada da bağımsız idari otoritelerin ulusal iradeden bağımsız kılınmak suretiyle uluslararası mekanizmalara kaçınılmaz biçimde bağımlı olması öngörülmüştür.¹⁴²

Devlet eliyle gerçekleştirilen regülasyonları iktisadi açıdan inceleyen iki teoriden birisi olan Özel Menfaat Teorisine (Zapt Teorisi) göre de, regülasyon zamanla toplum menfaati yerine regüle edilen azınlıkların menfaatlerine hizmet etmeye başlar. Yine regülasyonun külfetli ve masraflı olması, endüstriyel rekabeti de azaltmaktadır.¹⁴³

İki bağımsız idari otoritenin aynı alana yönelik verdiği kararlar arasında çirkin çatışmadan dolayı bir uyumsuzluk çıktığında, bunun nasıl çözümlenebileceği meselesi de bir başka sorunsal olarak karşımıza çıkabilmektedir.¹⁴⁴ *Nitekim telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerde oluşturulan bağımsız idari otoritelerle Rekabet Kurumu arasında görev ve yetki uyumsuzluğu çıkabilmektedir.*¹⁴⁵ Bu nedenle çıkması muhtemel yetki çatışmalarını engellemek için bu kurumlar arasında karşılıklı bilgi verme mekanizmaları (danışma) oluşturulması yoluna başvurulmaktadır.¹⁴⁶ Bu duruma örnek olarak Danıştay, davacının telekomünikasyon alanında etkinliklerde bulunan işletmecilerin hâkim durumunun tespiti ve varsa yaptırım uygulama görevinin TK kurumuna ait olduğunun ve Reka-

¹⁴¹ ÖZDAĞ, s. 36-39.

¹⁴² İbid., s. 40.

¹⁴³ ÖZCAN, s. 30.

¹⁴⁴ ŞAHİN, s. 34.

¹⁴⁵ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s. 194.

¹⁴⁶ GÖZÜBÜYÜK, s. 313.

bet Kurumu'nun yaptırım uygulamasının yetki gaspı olduğunun ileri sürüldüğü bir davada, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 2. ve 27/a maddeleri uyarınca bu sektörde rekabet ihlalini belirleme yetkisinin bu kuruma ait olacağını ancak bunu yaparken 2813 sayılı Telsiz Kanun'unun değişik 7/ son maddesi gereğince RK'nın bu sektörle ilgili vereceği kararlarda öncelikle TK'nın görüşünü ve genel düzenleyici işlemlerini dikkate alması gerekeceğinin zorunlu olduğunu, somut olayda da RK'nın, TK'nın görüşünü sorduğu ve zorunlu şekil şartının yerine getirildiği için ilgilinin hâkim durumda olduğunun bildirilmesiyle verilen yaptırım kararının da geçerli olduğuna karar vermiştir.¹⁴⁷

III. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YARGISAL-İDARİ VE MALİ AÇIDAN DENETLENMESİ

Bağımsız idari otoritelerin karar ve işlemlerinin uygunluk ve yerindeliliğinin denetimi, bu kurumların karar ve işlemlerinin yöneldiği kişi ve kurumlar tarafından bağımsız yargı yoluyla yapılacaktır.¹⁴⁸ Kurulların yapısı gereği bir müzakere sonucu adeta yargıya yakın usullere benzer şekilde alınan kararların iptali için açılan davalarda yargı denetimi asgari ölçüde tutulmalıdır; zira karar alanların bilgileri ve uzmanlıklarının esas olduğu ve bu kurumların bu amaç için kurulup çalıştığı kabul edilmektedir.¹⁴⁹

Çoğu ülkede bağımsız idari otoritelerin kararlarına karşı itiraz yolu mahkemeler iken, bazı ülkelerde ara bir aşama olarak, mahkemelerden daha fazla teknik uzmanlığı olabilecek ve hızlı karar verebilecek farklı birimler de devreye sokulmuştur. Örneğin; İngiltere'de lisansların düzenlenmesi konusunda itiraz için rekabet otoritesine gidilmektedir.¹⁵⁰ Yine İtalya'da bağımsız idari otoritelerin tasarruflarına ve kararlarına karşı yapılan itirazları yargı yolundan önce çözmek üzere sektörlere özgü Ombudsman Daireleri kurulmuştur. Buna ilişkin olarak İtalyan Bankacılık Ombudsman'ı ayrı bir kurul olarak çalışmaktadır.¹⁵¹

ABD'de bağımsız idari otoritelerin her türlü kararlarına karşı yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Bunun yanında 1985 yılında Başkan'a bağlı olarak kurulan İdare ve Bütçe Dairesi (Office of Management and Budget), yürütme adına bu kurumların gözetim ve denetimi konusunda tam yetki ve sorumluluğa sahiptir.¹⁵² *Bağımsız idari otoritelerin kararlarının yargısal denetimi konu-*

¹⁴⁷ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s. 195.

¹⁴⁸ KARACAN, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, s. 83.

¹⁴⁹ YAYLA, s. 268.

¹⁵⁰ EMEK, s. 183.

¹⁵¹ ZENGİNOBUZ, s. 122.

¹⁵² *İbid.*, s. 92.

sunda Fransa’da yapılan uzun tartışmalar neticesinde varılan aşamada karma bir yol izlenerek, temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgili otoritelerin kararlarının tamamı idari yargıda, ekonomik yönü ağır basan otoritelerin kararlarının önemli bir kısmı adli yargıda, küçük bir bölümü ise idari yargı tarafından denetlenmektedir.¹⁵³ Bağımsız idari otoritelerin işlem ve kararları üzerinde esasa ilişkin denetimlerini sınırlı tutan Fransız idari mahkemeleri, ancak açıkça bir değerlendirme veya takdir hatasına binaen iptal yoluna gitmeyi tercih etmektedirler.¹⁵⁴ Buna göre itiraz makamı, kararın yerindeliliğini incelememeli ve bağımsız idari otoritelerin yerine geçerek yeniden karar verememelidir, bu kapsamda sadece kararların hukuka uygunluğunu denetlemelidir.¹⁵⁵

Bir başka ifadeyle, idari işlemlerin bu anlamda bağımsız idari otoritelerin kararlarının hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin etkin bir biçimde yapılabilmesi için, bu işlemlerin bağlı olduğu şekil ve usul kurallarının kanunla açık bir şekilde tespit edilmiş olması gerekir. Zira kişiler için çok önemli olan ve daha çok teknik bilgi ve uzmanlığı gerektiren bir faaliyet alanında zaten düzenleme, denetleme ve yönlendirme gibi büyük bir güce özerk olarak sahip olan bu kurumların kararlarının denetiminin en azından şekil ve usul kurallarının belirlenerek ilgililerin menfaatinin güvenceye alınmasında büyük bir kamusal yarar olduğu düşünülmelidir. Konuya ilişkin olarak bir kararında Danıştay İdari Davaları Genel Kurulu verdiği kararda, RK’nın 1999 tarih ve 99-30/276-166 sayılı “ihracat karteli kararını” karşı oy yazısı yazılmadığı gerekçesiyle şekil yönünden bozan Danıştay 10. Dairesi’nin 2001 tarihli 2000/1432 E., 2001/54 K. sayılı kararını temyiz eden RK’nın talebini, “kararın değerlendirilmesinde, çoğunluk oyları kadar, karşı görüşte olanların oylarının bilinmesinin de önemli olduğunu; kararın bütünlüğü bakımından, kanun koyucu tarafından da bu hususa verilen önem dolayısıyla, 4054 sayılı Kanun’da Kurul kararlarında varsa karşı oy yazılarının bulunmasının gerekli görüldüğünü” belirtip reddederek, Daire’nin kararını yerinde görmüştür.¹⁵⁶

İngiltere’de bağımsız idari otoritelerin denetimi görevi, üç kuruma verilmiştir; “Parlamento”, “Rekabet Kurumu” ve “Mahkemeler”. Bu çerçevede İngiltere’de bütün bağımsız idari otoritelerin parlamentonun genel denetimine tabi oldukları görülmektedir. Bu kapsamdaki tüm kurumlar, parlamentoya ilgili bakan aracılığıyla yıllık faaliyet raporlarını sunmakla yükümlü kılınmışlardır.¹⁵⁷

¹⁵³ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 47.

¹⁵⁴ ÖZDAĞ, s. 27.

¹⁵⁵ EMEK, s. 184.

¹⁵⁶ *İbid.*, s. 185.

¹⁵⁷ ZENGİNOBUZ, s. 103.

Bu genel denetimin yanı sıra bağımsız idari otoriteler, “National Audit Office (Ulusal Denetleme Kurumu)” ve “Comptroller and General (Sayıştay)” tarafından da yönetsel ve mali açıdan denetlenmektedirler. Tüm bu denetimlere ilaveten bu kurumların ilgili olduğu bakanlar, gerekli gördükleri durumlarda kurumun kararları hakkında Adil Ticaret Kurumu’na (Office of Fair Trade) başvurabilmektedirler.¹⁵⁸ İlgili bakanlar da ülkeyi ilgilendiren acil durumlarda müdahale etme yetkisine sahiptirler.¹⁵⁹ Örneğin İngiltere’de Sanayi Bakanı, Adil Ticaret Kurumu’nun, bir şirket birleşmesinin Rekabet Komisyonu’na gitmesine veya gitmemesi gerektiğine dair tavsiye kararını kabul etme veya reddetme yetkisine sahiptir. Bunun yanında Rekabet Komisyonu’nun tavsiye kararını da reddetme yetkisi vardır.¹⁶⁰ Yine İngiliz hukukundaki tüm bu denetimlere ilaveten bağımsız idari otoritelerin bütün kararlarına karşı temyiz yolu da açıktır.¹⁶¹

Almanya’da kurulu bulunan ve önemli bir bağımsız idari otorite olan Bundeskartellamt’ın (Federal Kartel Dairesi) yetki alanına giren konulardan yalnızca birleşme ve devralmalarla ilgili kararları, milli menfaatlerin olumsuz etkilenmesi gerekçesiyle yasal olarak bağlı bulunduğu Federal Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından veto edilebilmektedir.¹⁶² 1973’teki rekabet kanununda yapılan düzeltme sonrasında Bakanlık en sonuncusu 1989 yılında olmak üzere 1973 ile 2000 yılları arasında Federal Kartel Dairesi’nin yalnızca altı kararını reddetmiştir.¹⁶³ Bu kurulun kararlarına karşı gidilecek iptal mercii, diğer ülkelerden farklı olarak özel hukuk mahkemeleridir.¹⁶⁴

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin, Başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin *bütçe açısından söz konusu olduğu; bunun bir vesayet veya hiyerarşi ilişkisi olmadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar hiyerarşi ve idari vesayet sistemi kapsamında denetime tabi tutulmamaktadırlar.*¹⁶⁵ Bu kurumların siyasi denetimleri konusu idarenin şeffaflığı ilkesi ile bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının çatıştığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar siyasi aktörlere karşı bağımsız olsalar da, bağımsız idari otoritelerin faaliyet alanlarındaki konularla ilgili genel siyaseti belirleme konusunda yetkiye sahip olan siyaset mekanizmasının bu kurumların aldığı kararlar sonucundaki reaksiyonlar sonrasında siyasi denetim gibi bir tavır göstermesi gayet doğal

¹⁵⁸ EŞKİ, s. 81.

¹⁵⁹ ZENGİNOBUZ, s. 103.

¹⁶⁰ THATCHER, s. 961.

¹⁶¹ EŞKİ, s. 82.

¹⁶² ZENGİNOBUZ, s. 110.

¹⁶³ THATCHER, s. 961.

¹⁶⁴ ZENGİNOBUZ, s. 111.

¹⁶⁵ KESTANE, s. 12.

olmalıdır. Zira sonuçta kamuoyunda eleştirilen ve sorgulanan siyasiler olmaktadır.¹⁶⁶ Hatta İngiliz hukuk sisteminde ilgili bakanlar, OFCOM'un (The Office of Communications - İletişim Dairesi) performansından parlamentoya karşı sorumludurlar.¹⁶⁷ Bu sorumluluk dolayısıyla ilgili bakana belli konularda düzenleyici kurumları yönlendirme gücü tanınmıştır.¹⁶⁸ Faaliyet alanı dolayısıyla ilişkili olduğu bakanlığın siyasi olarak denetlendiği ve özellikle bütçe görüşmeleri esnasında bağımsız idari otoritelerin değerlendirilmesi ve eleştirilmesi, bunlar üzerinde siyasi olarak gerçekleştirilebilecek bir denetim olmaktadır. Yine bünyesinde ilişkili bakanlığın temsilcisinin bulunması ilgili bağımsız idari otoritenin dolaylı olarak siyaseten denetlenmesi sonucunu doğurur ki demokrasi yönetiminde bunun doğal karşılanması gerekir.¹⁶⁹

Bağımsız idari otoritelerin kanunlarında geçen ilgili veya ilişkili bakanlıkların, kurumların hukuka aykırı işlemleri için idari yargıya başvurmak yetkilerinin yanında mali denetim için de Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu'nu harekete geçirmek gibi yetkilerinin de bulunduğu düşününler de vardır.¹⁷⁰

Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin kararlarına karşı itiraz başvurusunun değerlendirilmesi idari yargının görev alanı içerisinde bulunmasına rağmen başvurunun öncelikle nereye yapılacağına yani ilk derece mahkemesinin neresi olacağına dair bir birlik söz konusu değildir.¹⁷¹ 6211 sayılı Kanun'un 47. maddesi uyarınca RTÜK kararları aleyhine açılacak davalarda Ankara İdare Mahkemesi yetkili iken, 4054 sayılı Kanun'un 55. maddesi uyarınca RK ile 4628 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca EPDK kararları aleyhine açılacak davalarda idare mahkemeleri ve 4389 sayılı Kanun'un 20/5. maddesi uyarınca da Danıştay ilk derece mahkemesi olarak yetkili kılınmıştır. Danıştay İdari Davaları Genel Kurulu'nun 1998 tarihli 355 E. ve 277 K. sayılı örnek bir kararında, tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşu olan SPK'nın borsa üzerindeki denetim yetkisinin bir sonucu olarak tesis ettiği bir işlemin iptali isteminin dava görümü ve çözüm yerinin idari yargı yeri olduğuna karar verilmiştir.¹⁷² Diğer bağımsız idari otoritelerin kanunlarında ayrıca bir düzenleme yok ise, kararların iptali için idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır.¹⁷³

¹⁶⁶ ATAY, s. 391.

¹⁶⁷ EŞKİ, s. 76.

¹⁶⁸ İbid., s. 79.

¹⁶⁹ ATAY, s. 392.

¹⁷⁰ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s. 199.

¹⁷¹ SOBACI, s. 173.

¹⁷² EMEK, s. 183.

¹⁷³ SOBACI, s. 173.

Her ne kadar bağımsız idari otoriteler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk bir bütçeye kuruluş kanunları gereği sahiplerse de, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetkisini ve sorumluluğunu taşıyan hiçbir organ idari açıdan mutlak bağımsız olamayacağından ve bu tarz bir bağımsızlık öncelikle Anayasanın 123. maddesindeki “idarenin bütünlüğü” ilkesini zedeleyeceğinden bu tür organlar üzerinde de minimum seviyede de olsa idari bir denetim mekanizmasının bulunması kaçınılmazdır.¹⁷⁴ Burada önemli olan siyasi-idari 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 gidilmesi gerekliliğidir. Zira, bunların kuruluş felsefelerine uygun olarak bir bağımsız idari otoritenin 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.¹⁷⁵

Kamu parası harcayan kim olursa ve hangi kurum olursa olsun denetlenmeli temel ilkesi gereğince bir başka görevli kurum tarafından bağımsız idari otoritelerin denetlenmesi gerekir. Bu kurumların en geniş şekilde özerk olduğu ABD’de dahi böyledir.¹⁷⁶ Fransız bağımsız idari otoritelerinin mali denetimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması esas ise de çoğunlukla bu iş yasayla Fransız Sayıştay’ına verilmiştir. Bu kurumlar mali tablolarını da yıllık raporlar halinde kamuya açıklamak zorunda tutulmuşlardır.¹⁷⁷ Yine İtalyan İletişim Düzenleyici Kurulu da (AGCOM) her yıl Haziran ayı sonuna kadar hesapları ile ilgili bir rapor hazırlayıp mali denetimini yapan Sayıştay’a sunmak zorundadır. İtalyan Rekabet Kurumu da (AGCM) kararlarını haftalık bülten ile yayınladığı gibi her yıl Nisan ayı sonuna kadar Parlamente’ye sunulmak üzere Başbakanlığa bir rapor sunmakla yükümlendirilmiştir. Ayrıca her iki kurumun kararlarına karşı önce Lazio Bölge İdare Mahkemesi’ne ardından Danıştay’a temyiz başvurusunda bulunma yolu bulunmaktadır.¹⁷⁸

Kendine has mali kaynaklar ve bütçe ödenekleriyle desteklenen bağımsız idari otoriteler, harcamalarını açıklamak, giderlerine haklı gerekçeler bulmak

¹⁷⁴ ULUSOY, *Bağımsız İdari Otoriteler*, s. 67-68.

¹⁷⁵ SOBACI, s. 173-174.

¹⁷⁶ KARACAN, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, s. 80.

¹⁷⁷ ZENGİNOBUZ, s. 120.

¹⁷⁸ ZENGİNOBUZ, s. 124-126.

zorunda olup, kamu maliyesinin kurallarına uymak zorundadır. Bu konuda en etkili denetim aracı Sayıştay tarafından yapılan mali denetimdir.¹⁷⁹

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler için daha önceden farklı mali denetim mekanizması öngörülmekteyken 30.01.2002 tarihli 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 7. Maddesi ile yeni bir sistem getirmek suretiyle bu kuruluşların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştı. Ancak Anayasa Mahkemesi bu hükmü 25.06.2002 tarihinde iptal etmiştir.¹⁸⁰ Anayasa Mahkemesi Anayasa’nın 160. ve 165. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun gelir, gider ve mallarına ilişkin denetimin bu kapsam dışında kalmadığı dolayısıyla parlamentonun denetimi dışında bir yol ve yöntemin kabul edilmediğini yine Devlet Denetleme Kurulu’nun denetimi alanından çıkarıldığı için de 108. maddeye aykırı olduğuna hükmetmiştir.¹⁸¹

Türk hukukunda bağımsız idari otoritelerin dayanağı kanunlarında genel olarak bunların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na tabi olmadıkları öngörülmüştür. Ancak RK için 4054 sayılı Kanun’un 33. maddesi ve BTİK için 2813 sayılı Kanun’un 4502 sayılı Kanun ile değişik 14. maddesi, Sayıştay denetimini öngörmüşken; EPDK ve Şeker Kurumu ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi kılınmıştır. BDDK’nın denetimi için 5411 sayılı Kanun’un 101. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

SONUÇ

İnsanlık tarihinde gelinen noktada ülkeler hiçbir zaman günümüz seviyesindeki kadar bilgi ve iş çeşitliliğine sahip olmamıştır. Bunlar da hemen her alanda ülkeler ve insanlar arasında yoğun bir etkileşim ve iletişim yaşanmasına neden olmuştur. Devletlerin yönetim şekilleri zamandan zamana ve ülkeden ülkeye değişim gösterip evrilmiş ise de bu süreç çok yavaş işlemiştir. Ancak sahip olunan bilgi ve iş çeşitliliği için bunu söylemek neredeyse imkânsız gö-

¹⁷⁹ ATAY, s. 392.

¹⁸⁰ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf>, E.T. 16.03.2015.

¹⁸¹ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s. 207; Anayasa Mahkemesi, 25.06.2002, E.2002/31-K.2002/58.

zükmemektedir. Zira bu bilginin ve iş çeşitliliğinin her geçen gün daha da artması nedeniyle bunların yönetiminin tarihte klasik idari yönetim şekil ve usulleriyle başarılamayacağı anlaşılmıştır.

Bu aşamada bilinen devlet mekanizması içerisinde yer alan idare ve personel yönetimi anlayışı ile ekonomi, ticaret, telekomünikasyon ve enerji gibi özellikle 20. yüzyıl içerisinde yoğun şekilde inkişaf etmiş, konusunda uzmanlık bilgi ve birikimi ile hızlı kararlar alınması gerekli, özellikli alanlarda yol almak sıkıntılara neden olmuştur. Bunun sonucunda da siyaset sonucu iktidara gelen siyasilere ve dar kalıplar içinde görev yapan bürokratların kontrolünden ve yönetiminden arındırılmış alanlar ve kurumlar ortaya çıkarılmıştır ki; bunlara ülkeye göre değişen farklı isimler verilse de, bunlar Türk Hukukunda genel olarak bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılmaktadırlar.

Yukarda sayılan alanlardan başka, devletin gücünün artması ve hemen her alanda insanları ilgilendiren konularda düzenlemeler yoluyla müdahaleci bir yaklaşım sergilemesi sonucunda doğması muhtemel çeşitli sakıncaların önünün alınması için temel hak ve özgürlükler alanında da bilgi isteme ve hak aramaya yönelik Ombudsmanlık tarzı otoriteler de kurulmuştur. Belki zamanla bilginin artması ve yeni çalışma alanlarının ortaya çıkmaya başlamasıyla da farklı otoriteler oluşturulacaktır.

Bilginin insanlığın ortak mirası olduğu düşünülürse iletişim içinde olmak zorunda kalan ülkelerde bu kurumlara ne ad verilirse verilsin ya da yapılanma şekilleri, çalışma usul ve koşulları, personel rejimleri, denetimleri nasıl olursa olsun bu kuruluşların varlık nedenlerinden en önemlisi adı geçen sektörlerin dünya ölçeğinde bütün ülkeleri içine alacak şekilde etkileşimi ve mümkün olduğunca ortak standartlar belirlemek suretiyle küreselleşmeyi sağlamaktır. Ancak bu durum kimi devletler için istenen bir husus olmasa da, bu argümanlar ortak olunca pek bir tercih hakları da kalmıyor gibi gözükmektedir.

İletişim, enerji, ticaret gibi bilgi yoğunluklu, pahalı, karmaşık, uzmanlık gerektiren ve hatta doğal tekel olma potansiyeli olan sektörlerdeki hizmet üretken ve alan kişileri ilgilendiren kararların alınması sürecinde, şeffaflık ve rasyonellik içinde hiçbir makam veya mercinin etkisi altında kalmadan o alanların gerektiğinde dünya ölçeğinde düzenlenmesi, mümkün olduğu ölçüde standardizasyonun sağlanması, gerekli kararların alınması işlerini günümüz bilgi çağının gerektirdiği hızlilikte ve doğrulukta yapmak bu kurumların amacıdır. Bu amaca ulaşmada da bu kurumların başarı veya başarısızlıklarını da ülkelerin içinde buldukları idari sistemleri, yönetim şekilleri ve hatta gelenekleri etkilemektedir. Ancak görünen odur ki, bu konuda bu kurumların doğduğu yer

kabul edilen ABD, diğer ülkelere göre daha başarılı gibi gözükmektedir. Bunun sebeplerinden birisi kuşkusuz, bağımsız idari otoritelerin yapılanmalarının federal yapıya daha uygun olması gibi gözükmektedir.



KAYNAKÇA

AKINCI Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, 1. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999.

ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 379.

BAYRAMOĞLU Sonay, Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

BIELA Jan, “WhatDeficit? Legitimacy and Accountability of Regulatory Agencies”, Conference 42nd European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Workshop: Administrative Organization and the WelfareState: Wicked Issues and the Challenges of Accountability, Legitimacy and Coordination, Salamanca,2014.

DARICI Haldun, “Kurumlar, Kurullar”, Maliye Dergisi, S.140, 2002.

DIJKSTRA J. Robert, “Accountability of Financial Supervisory Agencies: An IncentiveApproach”, Journal of Banking Regulation, C. 11, Y. 2010.

EMEK Uğur, “Türkiye Uygulaması”, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması içinde, Tüsiad, İstanbul, Aralık 2002.

EŞKİ Hülya, “Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak”, Sayıştay Dergisi, S.72, 2009.

GILARDI Fabrizio, MAGGETT Martino, “The Independence of Regulatory Authorities”, Handbook on the Politics of Regulation İçinde (Ed. David Levi-Faur), 2011.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Ankara, 2010.

GÜL Cengiz, İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, 2010.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2013.

GÜRAN Sait, “ABD’de Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C. 6, S. 1-3, 1985.

KABOĞLU Ö. İbrahim, “Çağdaş Anayasalarda Özgürlükleri Korumaya Yönelik Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.

KABOĞLU İbrahim Ö., “Değerlendirme”, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.

KARACAN Ali İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, Rekabet Dergisi, S. 8, Ekim-Kasım-Aralık 2001.

KARACAN Ali İhsan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık, İstanbul, 2002.

KARAKAŞ Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Maliye Dergisi, S. 154, 2008.

KAVRUK Hikmet, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti İçinde, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010.

KESTANE Doğan, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, Maliye Dergisi, S. 139, 2002.

ÖZAY İl Han, *Gün Işığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, Ekim 2004.

ÖZCAN Elvin Evrim, İdare Hukuku Açısından Türkiye’de Elektrik Sektörünün Regülasyonu ve AB, Rusya, Çin ve Güney Amerika Uygulamaları, Turhan Kitabevi, Ankara, Ocak 2010.

ÖZDAĞ Mehmet Savaş, Özerk Kurullar, Avrasya-Bir Vakfı ASAM Yayınları, Ankara, 2002.

PAULIAT Helene, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.

SANJOUR, William, “Designed to Fail: Why Regulatory Agencies Don’t Work”, www.independentsciencenews.org/health, E.T. 11.05.2015.

SEZEN Seriyeye, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİ Yayınları, Ankara, Mart 2003.

SEZER Özcan, ÖNDER Özgür, “Küreselleşme Süreci Ve Siyaset-Yönetim Ayırımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, Küreselleşme

Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti içinde, (Ed. Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Et-hem TAŞ, Meltem KILIÇ vd.), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010.

SOBACI M. Zahid, “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar” : Bağımsız İdari Otorite-ler”, AÜHF Dergisi, C. 55, S. 2, 2006.

ŞAHİN Cenk, Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon(ve Türk idare Hu-kukuna Yansımaları), XII Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2010.

TAN Turgut, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, Turhan Kitabevi, Ankara, Şubat 2010.

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İda-resi Dergisi, C. 35, S. 2, Haziran 2002.

THATCHER Mark, “Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, Journal of European Public Policy, C. 9:6, Y. 2002.

ULUSOY Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, 1. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

ULUSOY Ali, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanma-sının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Amme İdaresi Dergisi, S. 31/2, Haziran 1998.

UYSAL Mehmet, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 2007.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta, 1. Bası, İstanbul, 2009, s. 268.

YILDIRIM Ramazan, İdare Hukuku, Mimoza Yayınları, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Konya, Şubat 2012.

WARP George, “Independent Regulatory Commissions and the Separation of Powers Doctrine” Notre Dame Law Review, C. 16, 1941.

ZENGİNOBUZ E. Ünal, “Uluslararası Karşılaştırmalar”, Bağımsız Düzenleyici Ku-rumlar ve Türkiye Uygulaması içinde, Tüsiad Yayınları, 2002.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf>, E.T. 16.03.2015.