



**5 KASIM 2001**

**BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER**

**ANKARA**

**BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER**

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

REKABET KURUMU

## İÇİNDEKİLER

---

Sayfa No

### ACILIS KONUSMALARI

- **Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU** ..... 3  
Rekabet Kurumu Başkanı
- **Ahmet Kenan TANRIKULU** ..... 9  
Sanayi ve Ticaret Bakanı
- **Prof. Dr. Şükrü Sina GÜREL** ..... 11  
Devlet Bakanı

### I. OTURUM

- **Prof. Dr. Ahmet AKSOY** ..... 15  
Gazi Üniversitesi Rektör Yardımcısı

#### TEBLİĞ

*DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE  
BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ve  
İDARENİN YENİDEN YAPILANMASI BAĞLAMINDA  
BUNLARA İLİŞKİN BAZI SORUNLAR*

- **Prof. Dr. A. Ülkü AZRAK** ..... 19  
Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi

#### TEBLİĞ DEĞERLENDİRME

- **Prof. Dr. Tevfik Güngör URAS** ..... 31  
Milliyet Gazetesi Köşe Yazarı

- SORU ve CEVAPLAR ..... 37

REKABET KURUMU

## PANEL

• <b>Prof. Dr. Turgut TAN</b> .....	59
Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi Rekabet Kurumu Başkan Baş Danışmanı	
• <b>Doç. Dr. Hasan ERSEL</b> .....	67
Yapı Kredi Bankası Müdür Baş Yardımcısı	Genel
• <b>Prof. Dr. Metin GÜNDAY</b> .....	73
Ankara Üniversitesi Hukuk Üniversitesi Öğretim Üyesi	
• <b>Doç. Dr. Celal ERKUT</b> .....	81
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi	
SORU ve CEVAPLAR .....	91

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
**ANKARA**

---

AÇILIŞ KONUŞMALARI

REKABET KURUMU



## **Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU**

*Rekabet Kurumu Başkanı*

---

Biz Rekabet Kurumu olarak, yılda iki kuruluş yıldönümü kutluyoruz: Bunlardan biri 5 Mart; Rekabet Kurulu'nun yemin ederek göreve başladığı tarih; ikincisi de, 5 Kasım; Rekabet Kurumu'nun başvuruları kabul etmeye başladığı, yani fiilen faaliyete geçtiği tarih.

Globalleşen ve dolayısıyla küçülen dünyamızı derinden etkileyen New York'taki terör olayının gerçekleştirildiği 11 Eylül 2001 sonrası tüm dünyayı saran ortak bir retorik şöyle seslenmekte: "Artık hiçbir şey bundan böyle eskisi gibi olmayacak." Bu söylem, birkaç yıldır unutulmaya başlanmış olan bir tezle birlikte tekrar gündeme geldiğinde, tüm insanlık için korkutucu bir anlam kazanmaktadır. Bu tez, Samuel Huntington'un "Medeniyetler Savaşı, Kültürler Savaşı" tezidir. Zira "11 Eylül" olayı Huntington tezi doğrultusunda bir Hristiyan-İslam çatışmasının başlangıcı olarak yorumlanırsa, insanlık tekrar 1000 yıl öncesinin, haçlı seferleri döneminin felâketine dönme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Umuyor ve diliyoruz ki, insanlık böyle bir tabloyla karşı karşıya gelmesin.

Bu felâket tablosuna, Huntington tezine karşılık başka bir tez, yine Amerikalı bir filozof olan Francis Fukuyama'nın "Tarihin Sonunun Geldiği" tezi, kanaatimizce geleceğin dünyasını nispeten daha gerçekçi olarak yansıtmaktadır. 1989 yılında ortaya konan Fukuyama tezi muhakkak ki kelime anlamında anlaşılmalıdır. Zira bu dünyada insanlar yaşadıkça tarih devam edecektir ve insanlar yaşadıkça tarihin sonu gelmeyecektir.

Ben, Fukuyama tezini, artık bir simge olan "Berlin Duvarı"nın yıkılmasından sonra, birbirleriyle çatışan ideolojilerin sona erdiği 21'inci yüzyılın, tüm insanlık tarafından benimsenen ortak değerler çağı olacağı şeklinde anlıyorum. Dolayısıyla gelecek, çatışan, savaştan medeniyetler, kültürler, dinler dönemi değil, insanlığın üzerinde uzlaştığı temel değerler, temel ilkeler dönemi olacaktır.

Nedir bu temel değerler ve temel ilkeler? Tüm insanlığın üzerinde uzlaşacağı bu temel ilkelerin başında, politikada demokrasi, ekonomide piyasa ekonomisi gelmektedir. Bunun yanında hukuk devleti, insan hakları, saydamlık, sorumluluk, hesap verebilirlik ve rüşvetle mücadele gelmektedir. Nitekim bu ilkeler ve değerler önemli ölçüde 1993 "Kopenhag kriterleri"nde de ifadesini bulmaktadır.

Sempozyumun konusu itibarıyla bakıldığında, bunlardan biri olan, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı veya rekabete dayalı bir piyasa ekonomisi büyük önem kazanmaktadır. Bilindiği gibi, bu kriter “Kopenhag” kriterleri arasında önemli bir yer tutmaktadır.

İşleyen bir piyasa ekonomisinin veya aynı anlamda rekabete dayalı bir piyasa ekonomisinin kendiliğinden oluşamayacağı, başka bir ifadeyle, piyasa ekonomisinin, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” sloganında ifadesini bulan doğal bir düzen olmadığı, tam tersine, işleyen, etkin bir piyasa ekonomisinin hukuki ve etik kurallarla oluşturulması, geliştirilmesi ve korunması gerektiği 1929 Dünya Ekonomik Krizinden sonra kapitalist ülkelerde kabul edilmeye başlayan bir gerçek olmuştur. Bu gerçek, 1929 Dünya Ekonomik Krizinden sonra piyasa ekonomisine alternatif olarak geliştirilen ve 50 yılı aşkın bir süre yaşayan merkezi plan sisteminin 1990 yılında tamamen çökmesiyle sadece kapitalist sistemin değil, artık tüm dünyanın ortak gerçeği olmuştur. Esasen Fukuyama'nın tezinde ortaya konan piyasa ekonomisi ilkesi de, bu gerçeğin bir ifadesi olarak algılanmalıdır.

İşleyen rekabetçi bir piyasa ekonomisinin hukuki kurallara bağlanarak oluşturulması, geliştirilmesi ve korunması muhakkak ki, o ülkedeki rekabet otoritesinin görev alanına girmektedir. Hatta bugün sadece ülke seviyesinde değil, uluslar üstü seviyede de bu tür rekabet otoritelerine ihtiyaç duyulmaya başlandığı bir gerçektir. Artık günümüzde hemen hemen tüm ülkelerde rekabetçi bir piyasa ekonomisinin oluşturulması, geliştirilmesi ve korunması görevini üstlenmiş rekabet kuruluşları mevcuttur. Ülkemizde de, bilindiği gibi, bu konudaki yasa 1994 yılında çıkmış, 1997 yılı Şubat ayında da Rekabet Kurulu Başkan ve Üyeleri belirlenerek atanmalarına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının Resmi Gazete’de yayınlanması üzerine göreve başlamışlardır.

İşleyen bir piyasa ekonomisinin geliştirilmesine ilişkin bu ortak görüşün ötesinde başka bir sorun hemen gündeme gelmektedir. İşleyen bir piyasa ekonomisi veya rekabetçi bir düzen toplum yararına olması nedeniyle tercih edilen bir alternatif olduğuna göre, işleyen rekabetçi bir piyasa ekonomisinin geliştirilemediği ve oluşturulmadığı sektörlerde ve piyasalarda piyasanın toplum yararına işlemesi nasıl sağlanacaktır?

Bu durum piyasa ekonomisinde çok sık ortaya çıkan bir gerçektir ve bu nedenle çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Zira, piyasa ekonomisi kamusal, toplumsal bir tercihtir. Her ne kadar teşebbüs seviyesinde amaç kâr maksimizasyonu olsa da, piyasa ekonomisinin varlık nedeni, toplumun refah seviyesini, mutluluğunu artırabilmesidir.

Piyasa ekonomisinin istenildiği gibi etkin bir şekilde çalışmamasının temel nedenleri arasında şu unsurları saymak mümkündür. Şayet fiyatlar tüm



Fayda ve maliyetleri yansıtamıyorsa, ki pozitif ve negatif dışsallıklar bu gerçeği ortaya koymaktadır, piyasa ekonomisinin işleminde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak, rekabet kusursuz değilse, özellikle doğal tekeller, hukuki tekeller, şebeke ekonomileri, asimetrik enformasyon durumlarında yine piyasa ekonomisi etkin bir şekilde çalışmamaktadır. Nihayet üçüncü olarak, rekabette başarısız olan teşebbüslerin batmalarının kabullenilmesi sağlanamıyorsa piyasa ekonomisi etkin çalışmamaktadır. Nitekim bazen istihdam açısından bu yola gidilmekte bazen de psikolojik açıdan bu durum gündeme gelmektedir. Özellikle bankaların batması psikolojik açıdan çok olumsuz etkiler ortaya çıkarmakta ve ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Bu tür piyasa aksaklıkları nedeniyle bugün Sempozyumumuzun konusu olan “Bağımsız İdarî Otoriteler”e yani düzenleyici kuruluşlar ve sektör seviyesinde faaliyet gösteren regülasyon kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Zira bu tür aksaklıkların çok fazla olduğu sektörlerde ya özel sektöre izin verilmemekte, ya devlet tarafından kontrol edilmekte ya da son 20 yıldan beri gündemde olan düzenleyici kuruluşlar devreye girmektedir.

Bu konu, Amerika Birleşik Devletleri’nde bu yüzyılın başından beri genellikle düzenleyici kuruluşlar tarafından düzenlenmiştir. 1970-80 arasında, hatta 1990’a yaklaşan bir dönemde ise, deregülasyon vasıtasıyla bu kurulların azaltılması yoluna gidilmiş, 1990’dan sonra da yeniden düzenleme, re-regülasyon gündeme gelmiştir. Avrupa’da ise, özellikle 1929 Dünya Krizinden sonra devlet işletmeleri devreye girmiş ve piyasa aksaklıklarının yoğun olduğu, özellikle doğal tekel niteliğindeki sektörlerde bu işletmeler hukuki tekeller olarak faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

1980 yılından itibaren özelleştirme ile regülasyon ihtiyacı ortaya çıkmış ve düzenleyici kuruluşlarla problemin çözümü yoluna gidilmiştir. Fakat günümüzde bu konular da yoğun biçimde tartışılmaktadır.

Bu konuya özellikle değinmek istiyorum, çünkü bu konudaki Düzenleyici Kuruluş Yasaları genellikle Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da olduğu gibi, tercüme şeklinde hukuk sistemimize aktarılmaktadır. Fakat, Avrupa’daki, Amerika’daki mevcut yasalar ve düzenlemeler de bugün yoğun şekilde tartışılmaktadır. Dolayısıyla, bu tartışmaların yurdumuzda da gündeme getirilmesinde şahsen büyük yarar görüyorum.

Bu konudaki tartışmalardan birkaç alıntı yapmak istiyorum. Örneğin Fransız Başbakanı Jospin’in bir değerlendirmesi şu şekildedir: “Zenginlik yaratmak açısından piyasa ekonomisinin üstünlüğü açık olarak kanıtlanmıştır. Ancak bu gerçek, bizim piyasayı kendi başına bir değer olarak görmemizi gerektirmez. Piyasa, verimlilik için gerekli bir araçtır. Ama yalnızca bir araçtır.

Bu nedenle piyasa kurallara bağlanmalı ve toplumun hizmetinde kalmalıdır. Piyasanın varlığı, toplumun sosyal kontrat talebini dışlayamaz.” Jospin, bu değerlendirmesini şu sloganla netleştirmektedir: “Piyasa ekonomisine evet, piyasa toplumuna hayır.”

Yine uzun yıllar Daimler Benz’in Yönetim Kurulu Başkanlığını yapan Edzard Reuter, ki kendisi uzun yıllar Türkiye’de yaşayan Fritz Reuter’in oğludur, şöyle bir değerlendirmeyi geçen ay Sabancı Üniversitesi’nde yaptığı konuşmada dile getirmiştir: “Para kazanma özgürlüğünü sınırlayacak, ekonomik aktörleri toplumsal ihtiyaçlara, ahlâki değerlere ve kültürel değerler ile kültürel geleneklere saygı göstermeye zorlayacak uluslararası kurallar gerekmektedir.”.

George Soros, şöyle bir değerlendirme yapmaktadır: “En güçlülere hayat hakkı tanıma bir toplumun ana ilkesi olamaz. Piyasa fundamentalizmi ile ekonomik değerler tüm politik ve sosyal değerlerin önüne konulamaz.”. Ve Soros devam ediyor: “Piyasanın görünmeyen elinin yanına, bir de görünmeyen yürek konmalıdır.” Belki bunu kelime olarak tercüme etmezsek, “piyasanın görünmeyen elinin yanına bir de görünmeyen vicdan konmalıdır”, şeklinde ifade edebiliriz. Nihayet Soros, şöyle tamamlıyor: “Davos Men ile Seattle Men artık barıştırılmalıdır.” Bu konu piyasa ekonomisi yanında globalizasyon tartışmalarında da yoğun şekilde gündeme gelmektedir.

Daimler Chrysler’in, Yönetim Kurulu Başkanı’nın bir konuşmasından yaptığımız alıntı da şöyle: “Ekonomik birimler halk tarafından seçilmemektedir. Fakat buna rağmen rantabilite prensibi yanında sosyal sorumluluğa da sahip olmalıdırlar. Ekonominin prensipleri de, sonuçta halk tarafından kabul edilebilmelidir. Dolayısıyla, politik birimlerle ekonomik güçler arasında bir denge kurulmalıdır.”.

Sonuç olarak, Orta Çağ’ın “Sezar’ın hakkı Sezar’a, Papa’nın hakkı Papa’ya.” ikilemi günümüzde ekonomi ile politika arasında ortaya çıkacağı benzenmektedir. Piyasaya ait olan alanlar nelerdir? Devlet neleri sağlamalıdır? Piyasaya ait olan alanlar vardır; fakat bu sonsuz değildir. Devlet de toplumun mutluluğu için birçok şeyleri sağlamakla görevlidir. Şayet sadece piyasa ekonomisi isteniyor, fakat bir piyasa toplumu istenmiyorsa, “Piyasa nerede bitmekte, toplum nerede başlamakta?” sorusuna gerçekçi yanıtlar bulunabilmelidir.

Günümüzde regülasyon, deregülasyon, düzenleyici kuruluşlar ve bağımsız idari otoriteler kapsamında bu konuların yoğun olarak ülkemizde de tartışılması gerektiğini düşünüyorum.

Son olarak, Rekabet Kurumumuzun dört yıllık çalışması sonucundaki faaliyet tablosunu sizlere kısaca sunmak istiyorum. Bu dört yıl içinde Rekabet Kurumu'na toplam 1643 başvuru yapılmıştır. Bunlardan 913'ü doğrudan doğruya rekabet ihlalleriyle ilgili, yani anlaşmalarla, hâkim durumun kötüye kullanılmasıyla ilgili olan başvurulardır. Bunlardan 41 tanesi hakkında soruşturma açılmış, 25 soruşturma tamamlanmış ve sonuçta teşebbüslere 13 trilyon TL civarında ceza verilmiştir.

Hemen burada şunu da ifade etmek istiyorum: Bu cezaların büyük bir kısmı maalesef gerçekleştirilememiştir. Zira, Rekabet Kurulu'nca verilen cezaların kesinleşmesi için yargıya gidilmesi halinde yargının kararı beklenmektedir ve bu süre içinde de herhangi bir faiz uygulanmamaktadır. Faiz uygulanmaması sonucunda, pek tabii ki verilen cezaların reel değeri çok büyük ölçüde düşmektedir.

Söz konusu başvuruların 300 tanesi birleşme ve devralmalarla ilgilidir. Bilindiği gibi, birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Rekabet Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir. Bu birleşme ve devralma başvurularından sadece 2 tanesi reddedilmiştir. Bu 2 tanesinden 1 tanesi de özelleştirmeye ilgili bir devir konusudur. Diğer birleşme ve devralma başvuruları doğrudan doğruya veya belirli şartlarla kabul edilmiştir.

Konuşmama son verirken, bu mutlu günümüzde aramızda bulunduğunuz için hepinize teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.



**Ahmet Kenan TANRIKULU**  
*Sanayi ve Ticaret Bakanı*

---

Bağımsız idarî otoriteler, piyasa ekonomisine geçişle birlikte özelleştirme ve özerkleştirme adımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. İdarî yapılanmada yeni bir model olarak kabul edilen bu uygulama beraberinde, devletçi düzenlemelerin yerini bağımsız otoritelerin alması, karar, uygulama ve denetimin bu yapılara taşınmasını sağlamıştır.

Bugün pek çok ülkede temel hak ve özgürlükler, görsel, işitsel iletişim sektörleri, finans ve bankacılık, telekomünikasyon ve bu günkü beraberliğimizde olduğu gibi, rekabet benzeri konular bu tür yapılar tarafından yürütülmektedir.

Rekabet Kurumu tarafından düzenlenen “Bağımsız İdarî Otoriteler” konulu Sempozyum bu anlamda klasik idarî yapılanmadan uzaklaşma, hatta bazı durumlarda kamu otoritesinde zafiyet olarak tezahür eden düşünce sahiplerine hak verircesine bir soruyu da ön plâna çıkarmaktadır; “Özerk cumhuriyetler mi, cumhuriyetin özerk kurumları mı?”.

Değişim oldukça zor ve uzun bir süreçtir. Şayet çağdaşlaşma ve yeni eğilimlere uyma adına oluşturulan bu yapılar yeterli güveni sağlayamaz ve çözüm üretmez ise, kamuoyu nezdinde dokunulmazlık zırhı daha da güçlendirilmiş bir bürokrasi anlaşılmaktadır. Özellikle bürokrasiden, gecikmeyi, engellemeyi, zorlaştırmayı, çözümsüzlüğü anlayan bizim gibi ülkeler de bu hususta dikkatli bir şekilde değerlendirilmek durumundadır.

Bu tür yapılarda temel hareket noktası bağımsız idarî yapıların siyaset kurumlarından daha az, hatta hiç etkilenmeyeceği varsayımdır. Ancak, etkiden uzak olacağı varsayılan bu kurulların nasıl atandıkları ve oluşturuldukları da diğer önemli bir husustur.

Konuya ekonomik bir bakış açısıyla da baktığımızda, rekabet ile ilgili düzenlemelerde başlıca seçenekler de bellidir. Ya rekabeti açmayacaksınız veya denetimli bir biçimde açacaksınız yahut da tamamıyla serbest bırakacaksınız.

Belki de çözümü, bu seçeneklerden hangisini benimsediğimiz noktasında aramak gerekmektedir. Şayet rekabeti açmaya veya serbest bırakmaya karar verirseniz, denetim ve gözetim işlevi olan, danışma hizmeti veren, yaptırım uygulayan veya kurulların kendi aralarındaki anlaşmazlıkları çözmeye çalışan birtakım bağımsız idarî otoriteler de oluşturmak gerekecektir. Bugün bu yapıların var oluş gerekçeleri, bu tür durumlar ön plâna çıkarılarak ifade edilmektedir.

Son dönemde, özellikle 1985 sonrasında Türkiye’de düzenlenen yasalar, bağımsız idarî otorite oluşturma anlayışına da uygun olarak hazırlanmışlardır. Bu durum, geleneksel yapının hangi alanlardaki yetki ve denetim gücünü bu yapılara devredeceği, burada yer alacak kişilerin özellikleri, karakterleri ve kariyerleri, bunların seçimi ve yenilenmeleri, bunların kararlarının yaptırım gücü ve kararlara karşı olabilecek itirazların değerlendirilme biçimi, Anayasa’dan başlayıp, ilgili otoritenin Kuruluş Yasasına kadar uzanan yasal düzenlemeler ve devlet-vatandaş ilişkilerinin düzenlendiği gelenekler zinciri içerisinde tek tek sorgulanmak durumundadır.

Zira, tarafsızlık ve özerklik son derece objektif ölçüleri olan kavramlar olmasına karşın, algılanmaları ve değerlendirilmeleri son derece subjektif olmaktadır. Hele hele toplumsal değişimin kamuoyu eğitim ve bilinç düzeyinin seviyesi, bu konuları daha da karmaşık bir duruma getirmektedir.

Son 20 yılda düzenleme ve denetleme görevini üstlenen bağımsız idarî otorite tipi yapılanmalar Türk kamu yönetiminde de yerini almıştır. Bu kapsamda Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Şeker Kurulu ve geçen hafta en son oluşturduğumuz Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu bunların başlıcalarıdır. Önümüzdeki dönemlerde başka birçok alanda yeni bağımsız idarî otoritelerin kurulacağı ve bu sürecin hız kazanarak devam edeceği de anlaşılmaktadır.

İlk örnekleriyle, bugünkü yapıda olduğu gibi, başarılı bir sınav vermiş olan bu kurumların bundan sonra da oluşturulacaklar için ciddî ve güzel bir model olacağını ümit ediyorum.

Bu Sempozyumu düzenleyen ve Sempozyumun Türk kamu yönetimine faydalı ve güzel sonuçlar getirmesini temin etmek için bu organizasyonda gerçekten büyük bir katkı yapan Rekabet Kurumu başta olmak üzere bu Sempozyuma katkı yapan, tebliğ sunan, yorum ve değerlendirmede bulunan bütün izleyenlere teşekkür ediyor, hepinizi saygıyla selâmlıyorum.

## **Prof. Dr. Şükrü Sina GÜREL**

*Devlet Bakanı*

---

Dünyada yeni bir döneme girdiğimizi artık kimse inkâr edemiyor. Yeni bir döneme girdik ama, bunun farkına varmamız için, dünya ve uluslararası camia olarak, bir büyük olayla, bir felâketle karşı karşıya kalmamız da gerekti. Oysa, belki daha önce düşünebilirdik; belki daha önce farkına varabilirdik. Ki, aslında küreselleşme denilen olgu her ne kadar, işte dünyada ideolojiler ortadan kalkacak, uluslararası hukuk, ulusal alanda üstün olacak, hak arama her düzeyde ve her birey için ve her grup için kolaylaşacak, ideolojiler, karşıtlıklar ortadan kalktığı için uluslararası alanda dayanışma, işbirliği kolaylaşacak diye düşünüyorduk ya da düşündürülüyorduk. Ama gördük ki, aslında küreselleşme belki bir yüzüyle bunları gerçekleştirmeye çalışan bir akım, bir eğilimdi ama, bir yüzüyle de tam tersine, başka ideolojilerin, hem de etnik milliyetçilik gibi, mini milliyetçilik gibi komşuyu komşuya düşman eden ideolojilerin yeşerdiği bir ortamı yaratıyordu.

Yine küreselleşme içerisinde belki dünya küçülüyordu ama, dünyada genel olarak nimetleri paylaşanların sayısı da büyümüyor, tam tersine küçülüyordu ve dünya çapında, uluslararası çapta da bir sosyal ve toplumsal adaletsizlik, hem de şimdiye kadar görüldüğünden ve hissedildiğinden çok daha gerçek ve çıplak bir şekilde hissedilerek artıyordu. Dolayısıyla, yeni göremedik ki, bütün bu gelişmeler aslında bizim gibi, Türkiye gibi terörden çok çekmiş olan ülkelerin hep yakındıkları gibi, aslında insan gruplarını birbirine düşman eden yeni ideolojilerin şiddet yaratarak, geniş insan kitlelerinde yılgınlık yaratarak sonuç almaları için de yeni bir ortam yaratıyordu ve terörizm gerçekten uluslararası alanda en önemli tehdit hâline geliyordu. Ama, bunu görebilmemiz için, bir büyük felâketi hem de en güvenli zannettiğimiz bir dünya köşesinde insanlığın yaşaması gerekti, bir acı deneyim gerekti.

Artık düşünmek gerekiyor ki, bir kere, bu küreselleşme içerisinde biz mutlaka başka duyguları, düşünceleri, kavramları ön plâna çıkartmalıyız. Hukukun üstünlüğünü sağlayabilecek, hak aramayı kolaylaştırabileceksek, artık uluslararası çapta toplumsal adaletsizlere de bir son vermemiz gerekiyor. En azından, mümkün olduğu ölçüde ve mümkün olduğu hızla sosyal adaletsizliği uluslararası ve ulusal alanda gidermemiz gerekiyor, ki artık insan kitleleri ve tabii ki bireyler, hak aramanın olanaksız olduğu bir dünyada yaşadıkları hissine kapılmasınlar ve terör bu duygudan beslenmesin. Artık insanlar çok küçük bir azınlığın dünya nimetlerini paylaştığı bir dünyada yaşamasınlar ki, bu yoksulluk, bu olanaksızlık yine bir terör ortamını beslemesin.

Bunları düşünmemiz gerekiyor ve küreselleşmeyi, bundan sonraki yeni dünya yapısını bu duygu ve düşüncelerle biçimlendirmemiz gerekiyor. Uluslararası alanda da kimi Avrupa Birliği ülkelerinin ve bu arada komşumuz Yunanistan'ın ve Kıbrıs Rum kesiminin yaptığı gibi, bir çıkarlara dayalı ikiyüzlülük içinde olmaktan da sıyrılmamız gerekiyor terörle mücadele konusunda. Türkiye'ye ya da başka devletlere, ülkelere, Türk halkına ya da başka halklara, başka insan gruplarına karşı kötü niyetlerini gerçekleştirmek üzere hazırlık yapanlara kucak açmamak gerekiyor bundan sonra uluslararası alanda da. Örneğin Yunanistan'ın hemen yarından tezi yok o "Lavyon" Kampını kapatması gerekiyor. Kıbrıs Rum yönetimindeki durumun uluslararası alanda ele alınması gerekiyor ve Avrupa Birliği'nin, Kıbrıs Rum yönetiminin bu durumunu göz önünde tutarak Kıbrıs'ın Avrupa Birliği ilişkileri konusunda karar vermesi gerekiyor. Ve artık bizim dostlarımızın da görmesi gerekiyor ki, Kıbrıs Rum yönetimi Doğu Akdeniz'de bir terör, suç ve kara para aklama merkezi hâline gelmiştir; bunu da herkesin görmesi gerekiyor. Bu konuda da ikiyüzlülük yapmamaları gerekiyor.

Bizim de şimdi bu yeni dönemde artık hem uluslararası çapta yeni oluşumları baştan değerlendirmemiz, hem de kendi kavramlarımızı da yeniden önümüze koyup değerlendirmemiz gerekiyor. Örneğin artık belki, hem de böyle Rekabet Kurumu toplantısında da bulunduğumuza göre, Sayın Başkanın ve Sayın Bakanın doğru olarak yaptıkları gibi, piyasa ekonomisinden bahsetmemiz gerekiyor da, hiçbir zaman hiçbir yerde ve hiçbir şekilde yaşanmamış olan bir serbest piyasa ekonomisini ağzımıza sakız etmekten de vazgeçmemiz gerekiyor. Çünkü, serbestlik yalnızca, belirli kurallara uymayı kabul eden, belirli koşulları kendi içlerinde oluşturan girişim güçleri, girişim bilimleri arasındaki bir eşitlik ve serbestliktir. Yoksa, her şeyin serbest olduğu bir piyasa ekonomisi, dünyanın en ileri piyasa ekonomilerinde dahi yoktur, en ileri ülkelerinde dahi yoktur. Ve işte bu yüzden zaten, ama gündelik siyasetten uzak denetim yapılsın diye Rekabet Kurumumuz gibi bağımsız idarî otoriteler gelişmektedir. Umuyorum, toplumumuz, Türkiye'miz ilerledikçe gerçekten adına ve niteliğine uygun bağımsız idarî otoriteler, gerçek ve doğru işleyen bir piyasa ekonomisinin oluşumuna katkıda bulunacaklardır.



BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

I. OTURUM



## **Prof. Dr. Ahmet AKSOY**

*Gazi Üniversitesi Rektör Yardımcısı*

---

İdarî yapılar, bilindiği gibi, içinde bulunulan ekonomik sisteme göre farklılık almaktadır. 1900'lerin başında dünya ekonomik sistemine baktığımızda, daha çok liberal ekonominin yaygın biçimde uygulandığını görmekteyiz. Tamamen “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler, her şey kendi kendine dengeye gelir.” düşüncesinin hâkim olduğu bir dönem, 1930 dünya buhranına kadar yoğun biçimde yürütülürken, 1930'lardan sonra yeni sistemler aranmaya başlanmıştır. Liberal ekonominin diğer ucunda tamamen devletçi sistemin ağırlıklı olarak uygulanmaya başlandığı dönemi görüyoruz.

Bir uçta liberal sistem, diğer uçta tamamen devletçi sistemin uygulandığı dönemlerde iktisadî yapıya göre idarî otoritelerin de şekil aldığını görülmektedir. Ancak, dünya iki uçta gezinirken Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk, bu iki ucun arasında karma ekonomik modeli benimseyerek, Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerini bu esaslara göre atmıştır. Dolayısıyla, gelişen iktisadî şartlar içerisinde idarî yapılanmanın daha esnek olarak yürütülebileceği bir yapıyı bize miras bırakmıştır. Bu noktada kendisine her zaman olduğu gibi şükranlarımızı, minnettarlığımızı ifade etmek istiyorum.

1980'lere gelindiğinde pek çok ülkenin idarî yapısında bağımsız otoriteler yoğun bir biçimde yer almaya başlamıştır. Esasında liberal ekonominin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde asrın başında bağımsız idarî otoritelerin olduğunu ve piyasadaki regülasyon kurumlarının bulunduğunu görmekteyiz. Ancak, 1990'lara gelindiğinde, devletçi sistemi benimseyen, merkezî plânlı ekonomilerin merkezî plânlamadan vazgeçtikten sonra bu ülkelerde de yoğun bir biçimde özelleştirmenin yürütüldüğünü görmekteyiz. Dolayısıyla, bu ülkelerde de regülasyon kurumlarının ortaya çıktığına şahit olmaktadır.

Türkiye'mizde de 1980'lerden sonra belki başlangıcını Sermaye Piyasası Kurulu olarak kabul edeceğimiz, daha sonra da Rekabet Kurumuyla, Radyo ve Televizyon Üst Kuruluyla, yine Şeker Kurumuyla, Enerji Kurumuyla, Telekomünikasyon Üst Kuruluyla, Kooperatifçilik Düzenleme ve Denetleme, Yeniden Yapılandırma Üst Kuruluyla Türkiye'de de çeşitli kurumların yoğunlaştığını, yoğun bir biçimde idarî yapı içerisinde faaliyet göstermeye başladığını görmekteyiz.

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

**TEBLİĞ**

*DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE*  
*BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ve*  
*İDARENİN YENİDEN YAPILANMASI BAĞLAMINDA*  
*BUNLARA İLİŞKİN BAZI SORUNLAR*

**Prof. Dr. A. Ülkü AZRAK\***

*Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi*

Açıklamalarıma İngiliz İdare Hukuku uzmanı Profesör **William ROBSON**'un şu sözleriyle başlamak istiyorum: "Nerede ki yeni bir sosyal iyileştirme politikası uygulanması zorunluluğu doğar ve böyle bir politika kaçınılmaz bir biçimde özel mülkiyete ve kişisel özgürlüklere müdahaleyi gerektirir ve o ana kadar araştırılmamış bir alanda hızla yeni normlar yaratılması istenir ve ayrıca, alınacak kararların doğruluğu büyük ölçüde o kararları verecek kişilerin uzmanlıklarına bağlıdır, orada bağımsız idari kuruluşların yaratılmasından başka çare yoktur"<sup>1</sup>. Robson'un anavatanı olan İngiltere'de 30'lu yıllarda kurulan düzenleyici yetkilere sahip bazı bağımsız kurullar yukarıdaki düşüncelere dayanmaktaydı. Özellikle Anglo-Amerikan hukuk düzeninde bir mesleğin çerçevesi içerisinde etkili olan bu gibi kurulların faaliyetleri her şeyden önce bir mesleğin yürütülmesine izin vermek, ya da vermemek yani yasaklamak, sadece İngiltere'de olmak üzere de 1939 tarihli **Fiyatların Tespiti Yasasına** (*Price of Goods Act*) göre bazı malların fiyatlarının saptanması gibi konularda yoğunlaşmaktaydı. Danışma kararları veren kurullara da rastlanması olanaklıydı. Bazı endüstriyel mallar hakkında malzeme bilgileri toplayıp, analizini yaparak hükümete gerekli önlemlerin alınması için aktaran *British Restrictive Practice Commission* bunun tipik bir örneğiydi<sup>2</sup>. Şu da var ki bağımsız idari kuruluşların ABD'deki uygulaması çok daha eskilere uzanır. Diyebiliriz ki dünyada BİO'ların, yani Bağımsız İdari Otoritelerin ilk örnekleri ABD'de ortaya çıkmıştır. Gerçekten ABD'de, BİO niteliğindeki ilk kuruluş olan **Devletlerarası Ticaret Komisyonu**'nun (*Interstate Commerce Commission*) oluşturulduğu tarih 1889'dur. ABD'de **Bağımsız Düzenleyici Komisyon** (*Independent Regulatory Commission*) adı verilen bu kuruluşlar kategorisi, o tarihten sonra çok çeşitli toplumsal yaşam alanlarını kapsayacak şekilde

\* Prof. Dr. A. Ülkü AZRAK, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini 1956 yılında bitirmiş, 1958 yılında başladığı asistanlık görevini 1965 yılında doktora çalışmasıyla tamamlamış, 1971 yılında Doçent olmuştur. 1979 yılında İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi kurucu üyeleri arasında yer almış, aynı Fakültenin daha sonra Dekanlığını yapmıştır. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğünü yapmış, üniversitenin her kademesinde idari görevlerde bulunmuştur.

<sup>1</sup> ROBSON, W.A., Justice and Administrative Law, 3rd edition, London, 1953, s. 625 vd.

<sup>2</sup> MEYER, Poul, Administrative Organization, London, 1957, s.253.

genişlemiş ve bu kuruluşların sayıları 20. yüzyılın ilk yarısında hızla artmıştır<sup>3</sup> ABD’de yaratılan bu ilginç kuruluşların dikkat çekici birkaç yönü vardır. Bunlardan biri bunların İngiliz BİO’larından farklı olarak tek kategoriye indirgenmesinin mümkün olması, diğer yönü de bu kuruluşların *yasama* (düzenleme=kural koyma), *yürütme* (denetim, emir ve talimat) ve *yargı* yetkilerini bünyesinde toplamasıdır. Bu sonuncusu en ilgi çekici özelliktir. Gerçekten özellikle Federal İdari Usul Yasasının (*Federal Administrative Procedure Act*) 1946’da kabul edilerek yürürlüğe girmesinden sonra BİO karakteri taşıyan bir çok kurul bu yasanın öngördüğü yargı görevine ilişkin yetkilerle donatılmıştır<sup>4</sup>. Bu çok ilginç gelişme idarenin, yargı organları gibi **bağımsız** ve **tarafsız** birer kurul biçiminde örgütlenerek bireylerin sorunlarını yargısal yöntemlerle çözüme bağlamaları biçiminde bir düzenlemeyi içermektedir. Yargısal yöntemlerden kasıt, iddia/savunma, tez/antitez çelişmesinin karara bağlanmasıdır. Hemen ekleyelim ki, bu yarı-yargısal (*quasi-judicial*) süreç sonunda verilen karar bir yargı kararı değil, idari karardır. Çünkü sözü geçen kurullar ne kadar bağımsız olsalar da, üyeleri yargıç statüsüne sahip olmadığı gibi, bu kurullar da birer yargı organı değildir. Fakat bu kurulların görevlerini tarafsızca ve bağımsızca yapmaları, ilgili kişiler açısından küçümsenmeyecek bir hukuki güvence yaratmaktadır. ABD’deki bu gelişim daha sonra Kara Avrupası hukuk sistemlerini etkileyerek, İspanya, İtalya, İsviçre ve Almanya’da kurulların yarı-yargısal idari usullere uymak suretiyle karar vermelerini öngören yasaların kabul edilmesine yardımcı olmuştur. Bu bildirinin sahibi, Türkiye’de de yargı usullerine benzer biçimde düzenlenecek idari usul hükümlerini içeren bir genel idari usul yasasının yapılmasını 1960’lı yıllardan beri savunmasına karşın, ancak 3 yıl önce böyle bir yasa taslağı hazırlanmış, fakat ne yazık ki kadük olmuştur. Bununla birlikte biraz sonra daha ayrıntılı biçimde ele alınacağı üzere Türkiye’de BİO statüsünde bazı kuruluşlara ilişkin mevzuatta bu kuruluşların yargısal yöntemlere uymak suretiyle karar verme yetki ve yükümlülüğü öngörülmüştür.

*İngiltere’de geçen yüzyılın ikinci yarısında Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler* (*Quasi Autonomous Non Governmental Organizations=QANGOS*) adı verilen kuruluşlar ABD’deki benzerlerinden belirgin bir biçimde ayrılmaktadır. Gerçekten bunlar ABD’dekilerden farklı olarak hem yapısal, hem de çalışma usulleri açısından tek ya da birkaç tipe indirgenemez. Bu yüzden İngiliz

<sup>3</sup> Bunlardan en tipik olanlar şunlardır: Federal devletler arasındaki kurallara aykırı ticari işlemleri yasaklayan The Federal Trade Commission (1914), radyo yayınlarını düzenleyen ve denetleyen Radio Commission (1926), Atom Enerjisinin sivil amaçlarla kullanımını düzenleyen ve denetleyen The Atomic Energy Commission (1946).

<sup>4</sup> Bkz. WHITE, Leonard, D., Introduction To The Public Administration, 4th edition, 1955, NY., s. 124.

BİO'larının tipolojisinin yapılması olanaksız değilse de, çok güçtür. Yalnız şu kadarının belirtilmesinde yarar vardır: bunlar zaman zaman ekonomik ve sosyal yaşama o denli müdahale etmişlerdir ki, liberal ekonomi sisteminin egemen olduğu THACHER döneminde verimli çalışmadıkları gerekçesiyle bunlardan birçoğunun yaşamına son verilmiş, ayakta kalanların da yetkileri büyük ölçüde kısıntıya uğramıştır<sup>5</sup>. Oysa, bu kurullara tam da o dönemde daha fazla ihtiyaç vardı. Çünkü yapılan geniş çaplı özelleştirmelerden sonra İngiltere, denetimsiz bir piyasada baş gösteren vahşi mücadeleler, rekabet kurallarının çiğnenmesi ve tekelleşme sürecinin giderek güç kazanması gibi nedenlerle ekonomik ve doğal olarak ta siyasal bir bunalımın kucağına yuvarlanma tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktaydı.

Kara Avrupası sistemlerine gelince; başta Fransa olmak üzere, Almanya, Danimarka ve İsveç gibi bugünün Avrupa Birliği ülkelerinde BİO'ların 2. dünya savaşını izleyen yıllarda yavaş yavaş yerleştiğini saptamak mümkündür. Gerçekten İdare'de kurullar biçiminde örgütlenmelere öteden beri geniş ölçüde yer veren *Fransa'da*<sup>6</sup>, mali, ekonomik, iletişim ve bilişim gibi çok çeşitli alanlarda 1960'lı yıllardan bu yana bağımsız idari otoriteler uygulaması yaygınlaşmıştır<sup>7</sup>. 5. cumhuriyete kadar oldukça katı bir merkezîyetçi yönetim sistemini uygulamış olan Fransa'da 70'li yıllardan itibaren bu tip idari kuruluşların yaygınlaşması, bunların faaliyet gösterdikleri alanlarda bir yandan merkezin bakanlık örgütleri içinde yer alan birimlerin yaptığı idari denetim alanının dışında kalması olgusu, beri yandan da yargı organlarının yaptığı hukuki denetimin yetersizliği olgusu karşısında yerindelik denetimi yapacak mercilere duyulan ihtiyacın bir sonucudur. Yani aslında bu kuruluşların Fransa'da rağbet görmesinin nedeni, Anglo-Amerikan sistemlerindeki gibi siyasal etkenlerin ağır basmasından ziyade, yargısal-tekniğin ağır basmasıdır. Bu bağlamda yargı denetiminin arka plana atılması, ya da etkisizleştirilmesi gibi bir istek ve eğilimin Fransız sisteminde egemen olduğunun ileri sürülmesi tümüyle yanlış bir yaklaşımın eseridir. Aksine bu kuruluşların, ekonomik ve teknik alanlarda yaptıkları denetim, yargı denetiminin

---

<sup>5</sup> bkz. PAULIAT, Héléne, Les autorités administratives indépendantes en droit comparé, in "Les Autorités Administratives Indépendantes", İstanbul, 1998, sh. 3-4.

<sup>6</sup> LANDRON, Pierre, Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü, "İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi" Yıl, 4, No.6, 1970, sh. 54.

<sup>7</sup> Fransız idaresinde BİO'ları incelemiş olan Paul SABOURIN bu kuruluşların faaliyet gösterdikleri alanları saymaktadır. Buna göre "İletişim ve Özgürlük Ulusal Komisyonu", "Borsa İşlemleri Komisyonu", "Görsel ve İşitsel İletişim Üst Makamı", "Rekabet Konseyi" gibi kurullar bu tipteki bağımsız idari kuruluşlar olarak gündeme gelmektedir, bkz. SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, in": AJDA, 1983, sh. 275 vd.

kapsayamadığı bir alanda etkili bir denetimin sağlanmasıdır<sup>8</sup>. Bununla birlikte bu kuruluşlar tüzel kişiliğe sahip olmadığı gibi, mali bakımdan birer bakanlıkla ilişkilendirilmiştir. Yani bunların kendilerine özgün bütçeleri yoktur<sup>9</sup>.

*Almanya*'da da bu sürece paralel bir sürecin varlığı gözlenebilir. Bağımsız idari otorite tipindeki kuruluşlardan en belirgin ve tipik olanı Türkiye'deki Rekabet kurumuna benzer nitelikte bir kuruluş olan Federal Kartel Makamıdır (*Bundeskartellamt*). 1988 tarihli **Rekabetin Sınırlanmasına Karşı Yasa** (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)<sup>10</sup> başlığını taşıyan bir yasanın oldukça kapsamlı (100 maddenin üzerinde) düzenlemeleri içerisinde kurulmuş olan Kartel Makamı bir BİO karakterini taşımakta olup düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri vardır. Burada ilginç olan, söz konusu kurulun, yargısal usullere çok benzeyen ve ilgili özel kuruluş ve kişilere yaptırım uygulanmadan önce bunların dosya inceleme ve savunma hakkı gibi hakları kullanmalarına olanak sağlayan idari usul kurallarını uygulamasıdır. Böylece bu kuruluşta, ABD'dekine benzer biçimde **yarı yargısal idari usulleri** uygulamaktadır<sup>11</sup>.

*Danimarka* ve *İsveç* gibi Avrupa birliği ülkelerinde de, ikinci dünya savaşı yıllarında ortaya çıkan ekonomik güçlüklerle mücadele edilebilmesi için piyasayı özellikle malların fiyatları açısından kontrol altında tutan bağımsız idari kuruluşların yaratılmış olduğunun işaretlenmesi gerekir. Ne var ki, bu kuruluşlar daha ziyade düzenleyici bir işlev görmekteydiler<sup>12</sup>.

Türkiye'ye gelince; ülkemizde bu tipteki kuruluşların ortaya çıkışı pek eskilere kadar uzanmamaktadır. Ülkemizde BİO niteliğindeki en eski kuruluş 21 Aralık 1959 tarihli yasayla kurulmuş olan **Sigorta Murakabe Kurulu**'dur. Bu, özel sigorta şirketlerinin işlemlerini denetleyen bağımsız bir kuruluştur. BİO'ların ülkemizdeki daha yeni örnekleri ise **Sermaye Piyasası Kurulu** (28.7.1981) **Radyo Televizyon Üst Kurulu** (13.4.1994), **Rekabet Kurumu** (7.12.1994) ve **Tüketici Konseyi** ile **Tüketici Sorunları Hakem Heyeti**'dir (23.2.1995). Bu kuruluşlar genellikle düzenleyici işlem yapma, denetleme ve denetim sonucu idari nitelikte cezalar uygulama yetkisine sahip olmakla birlikte, bazıları danışma ve hükümete öneri sunma gibi görev ve yetkileri de üstlenmiştir.

<sup>8</sup> bkz. MAHON, Pascal, La décentralisation administrative, Lausanne, 1985, s. 83.

<sup>9</sup> CHAPUS, René, Droit Administratif Général, 11e 13. édition, Paris, 1997, s. 203, no. 297.

<sup>10</sup> Bu yasa en son 2001 yılının Temmuz ayında değişikliğe uğramıştır.

<sup>11</sup> Almanya idari usulleri ayrıntılı biçimde yasalastırılmış ülkelerden biridir.

<sup>12</sup> Bkz. MEYER, Poul, a.g.e. s. 250.



## Türkiye’de BİO’ların Anayasal Temeli Sorunu

BİO’lar konusunda Türkiye’de yürütülen bir tartışma bunların anayasal temeline ilişkindir. Fransa’da olduğu gibi Türkiye’de de BİO’ların Anayasa’da açıkça öngörülmüş ve düzenlenmiş olmamasının bir sorun yaratıp yaratmayacağı hususu literatürde tartışma konusu yapılmıştır. Müteveffa Hocam Profesör Lütfi DURAN, Türkiye’deki BİO’ların, kurucu kanunlarında öngörüldüğü üzere tüzel kişiliğe sahip olmasının, bunların merkezi idare dışında kalan ve özerk ya da bağımsız kuruluşlar niteliği taşıyan kamu kurumları sayılması gereğini ortaya çıkardığı görüşündedir<sup>13</sup>. Bunların Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olmaları zorunlu değildir. Hatta kanımca bunların her birinin Anayasa’da öngörülmüş olmasının zorunlu sayılması, BİO’ların kurulmasını imkansız kılacak bir yaklaşımdır. Çünkü bunlardan bazılarının Anayasa’da düzenlenmesi belki bir anayasal güvence yaratacaktır. Ama yenilerinin kurulmasını da önleyecektir. Başka bir söyleyişle her yeni BİO’nun kurulabilmesi için Anayasa’da değişiklik yapılması gerekecektir. Böyle bir şeyin hiçbir hukukçu tarafından savunulamayacağı açıktır. Kaldı ki, bizim Anayasa sistemimizde de sadece kamu idaresi tipindeki kamu tüzel kişileri belirlenmiş, ama kamu kurumu tipindeki kamu tüzel kişilerinden sadece önemli sayılan birkaç tanesi gösterilmiş, ama sınırlanmamıştır. Şu halde bu idari kuruluşlar bakımından tabiri caizse bir sınırlayıcı sayma (énumération) söz konusu değildir. Şu halde Türkiye’de BİO’lar Anayasa’nın kabul ettiği kamu tüzel kişilerinden kamu kurumu kategorisi içersinde ele alınarak düzenlenebilir ve esasen yapılan da bundan başka bir şey değildir. Hukuken durum bu olmakla birlikte siyasal açıdan yapılacak bir değerlendirme, bizi biraz değişik bir sonuca götürmektedir. Şöyle ki 1982 Anayasası’na egemen olan yaklaşım, otoriter ve Devlet tüzel kişisinin dışında kalan kamu tüzel kişileri açısından, değil bağımsızlık, özerkliği bile kabule pek açık olmayan bir yaklaşımdır. Bu nedenledir ki, örneğin 1961 Anayasasında devlet eliyle kurulan radyo-televizyon istasyonlarının özerkliği öngörülmüşken<sup>14</sup>, 1982 Anayasasının 133. maddesinde, sadece **tarafsızlık** esas kabul edilmiş, ancak çok mütevazı ölçekte bir liberalleşme eğiliminin başladığı 1993’te yapılan değişiklikle **özerklik ilkesi**, hükmün içersine alınmıştır. 1961 Anayasasında çok önemli bir yer tutan **Üniversite özerkliği** ise 1982 Anayasasında **bilimsel özerklik** biçimine dönüşmüştür. Oysa özerklik kavram ve ilkesi bir bütün oluşturur ve bilimsel, idari v.s biçiminde parçalanamaz. Üstelik

<sup>13</sup> Bkz. DURAN, Lütfi, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin “Bağımsız İdari Otoriteler”, İstanbul, 1998, s. 28.

<sup>14</sup> Şunu da vurgulamak gerekir ki, 1961 Anayasasında 12 Mart 1970 askeri müdahalesinden sonra yapılan ve 1982 Anayasasının öncüsü niteliği taşıyan 1971 değişiklikleri bağlamında TRT’nin özerliği kaldırılmış ve yerine tarafsızlık ilkesi konmuştur. Özerk olmayan bir kuruluşun tarafsızlık ilkesini nasıl gerçekleştirebileceği de cevaplandırılması mümkün olmayan bir sorudur.

bilimsel özerklik diye bir kavram yoktur. Bu olsa olsa **bilim özgürlüğü** olarak kabul edilebilir ki, böyle bir şeyin Üniversitelere ilişkin 130. maddede öngörülmesine gerek yoktu. Çünkü bu esasen Anayasamızın 27. maddesinde “**bilim ve sanat hürriyeti**” başlığı altında düzenlenmiş bulunmaktaydı.

Öte yandan genel olarak kabul edildiği üzere, Anayasada, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işleminin sağlanmasına ve tekelleşmeye kartelleşmenin önlenmesi suretiyle rekabetin korunmasına ilişkin Devlet görevini öngören bir hüküm yer aldığı gibi (madde 167), tüketicinin korunması da Devlete görev olarak yüklenmiştir (madde 172). Devletin bu görevleri merkezi idare örgütü içerisinde yapması öngörülmüş olmadığına göre, bu görevleri yerine getirecek bağımsız kuruluşların yaratılması konusunda anayasal bir engelin varlığının ileri sürülemeyeceği kanısındayım. Bu bakımdan Türkiye Radyo-Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Rekabet Kurumu (ve Kurulu) gibi bugün çok tipik birer BİO olarak gösterilen kuruluşların anayasal temelini bulduğunu söylemenin, bazılarınca iddia edildiği gibi bir hukuki zorlama olmadığını düşünüyorum. Aslında bu kuruluşların sayıları artırılabilir. Örneğin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Üst Kurulu'nun bağımsızlaştırılması Türkiye için çok yararlı olurdu. Çünkü bakanlık teşkilatı içinde örgütlenen bu kurulun ve bölgesel koruma kurullarının üyelerinin statüleri bakımından bağımsız olmamaları onların görevlerini de bağımsızlık ve tarafsızlık içinde görmelerine engel olmaktadır. Üst kurulun ve bölgesel kurulların üyelerinin bakanlıkça hukuka aykırı biçimde görevden alınması, o denli sıkça tekrarlanan bir olaydır ki Danıştay'ın bu konuda sayısız iptal kararına rastlamak mümkündür. Türkiye'de kültür ve tabiat eserlerinin lâyıkiyle korunamaması ve heba olup gitmesinin nedenlerinin bu olguda aranması gerekir.

### **BİO'ların Bağımsızlığı Sorunu**

Böyle bir ara başlık belki ilk bakışta paradoksal görünebilir. Denebilir ki bu kuruluşlar bağımsız oldukları için böyle bir ortak isim altında toplanmaktadır. Lakin sorunun bu kadar basit olduğunu söylemek olası değildir. Gerçekten, Türkiye'deki BİO'ların bağımsızlığı, öteki ülkelerdekilerinkiyle karşılaştırıldığında burada ciddi yaklaşım farklılıklarının varlığı gözlenebilir. Örneğin ABD'deki Bağımsız Düzenleme Ajanslarının (Independent Regulatory Agencies) başkan ve üyeleri, Senatonun önerdiği kişiler arasından Devlet Başkanınca 5 ya da 7 yıl için atanmalarına karşın hem statüsel, hem de işlevsel bakımdan bağımsızdır. Örneğin, Devlet Başkanı bunların başkan ve üyelerini

görevden alamaz<sup>15</sup>. Bu bakımdan ABD’de bu idari kuruluşların bağımsızlığı yargı bağımsızlığı kadar güçlü görülmektedir.

Almanya’da çok güçlü birer bağımsız idari otorite niteliği taşıyan Federal Kartel Makamı (Bundeskartellamt) ve federe kartel makamları (Kartellbehörden) gerçekten bağımsızdır ve bunların başkan ve üyeleri mesleki güvenceye sahip olduğu gibi, ilgili ekonomi bakanlığı sadece gerekli görülen bazı önemli konularda rekabet kurallarına ilişkin genelgeler yayınlayabilir, fakat adı geçen kurullara asla emir veya talimat veremez.

Türkiye’de bu konuda bazı eksiklerin varlığı gözden kaçırılmaz. Örneğin bizdeki BİO’ların üyelerinin sadece özel koşullara bağlı olarak (suç işleme, üyeliğe atanma koşullarını yitirme ve görevle bağdaşmayan işlerle uğraşma v.b.) görev süreleri dolmadan görevden uzaklaştırılabileceği öngörülmüştür. Bu hususlara belki itiraz edilemez, lâkin 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 19. maddesi Kurul üyelerinin görevlerini yerine getirmede kusur ve ihmalleri görülmesi durumunda Bakanlar kurulunca görevden alınabileceklerini kabul etmiştir. Burada kanunun Bakanlar Kuruluna takdir yetkisi tanıdığı açıkta. Bakanlar Kurulu kusuru veya ihmali kendi takdirine göre belirleyecektir. Bunun ne kadar sakıncalı olduğu anlaşılacak ki, 5 Aralık 1999 tarihli yasayla yapılan değişiklikler meyanında Bakanlar Kurulunun bu yetkisi de yasadaki çıkarılmıştır.

Yalnız bu bağlamda işaret edilmesi zorunlu bir husus daha vardır ki, o da **RTÜK**’ün durumudur. Gerçekten bu çok önemli ve yaptırım uygulama yetkisi çok ağır basan kuruluşun üyelerinin atanmasının TBMM.’de gurubu bulunan siyasal partilerce aday gösterilip TBMM’nce seçilmesi bu kuruluşun siyasal otoritenin etki alanı içine çekilmiş olduğunu göstermektedir ki, bazı olaylar dolayısıyla bu durumun olumsuz sonuçları ortaya çıkmıştır<sup>16</sup>. Öteki BİO’ların üyelerinin seçiminde de siyasal pazarlıkların rol oynadığı görülmüştür<sup>17</sup>. Bunun söz konusu kuruluşların bağımsızlığına ve dolayısıyla tarafsızlığına gölge düşürebilecek bir olgu olduğunda kuşku yoktur.

---

<sup>15</sup> Amerikan kamu yönetimi literatürüne geçmiş bir eski olay bu konuda sıkça örnek olarak gösterilir. Gerçekten, Devlet Başkanının Ticaret Kurulu üyelerinden birini görevden alması üzerine sorun bu üye tarafından Amerikan Yüksek Mahkemesi (Supreme Court) önüne götürülmüştür. Mahkeme bu olayla ilgili olarak 1935 yılında verdiği kararda (Humphrey’s Executor v. United States, 295 U.S. 602) Başkanın hareketini hukuka aykırı bulmuştur (bkz. WHIKE,L, a.g.e., s.115)

<sup>16</sup> karşı. GİRİTLİ-BİLGİN-İDARE HUKUKU, İstanbul, 2001, sh. 354.

<sup>17</sup> bkz. GÖZÜBÜYÜK-TAN, İdare Hukuku, C. 1, “Genel esaslar”, Ankara 1998, s. 293. Yazarlar Rekabet Kurulunun, Kanunun yürürlüğe girmesinin üzerinden iki yıl geçtikten sonra oluşturulabilmesinin Bakanlar Kurulunu oluşturan koalisyon kanatları arasındaki siyasal pazarlıktan kaynaklandığına işaret etmektedir.

## Türkiye’de BİO’ların Oynadığı Rol ve Taşadıkları Önem

BİO’ların idarenin yeniden yapılanmasında oynadığı rol küçümsenemez. Gerçekten ülkemizde BİO’ların, batıdaki örneklerinin ortaya çıkışından çok uzun bir süre sonra olsa da, yaratılması iki bakımdan önem taşıyan bir olgudur:

1- Bu kuruluşlar, merkez yönetimi, ya da merkez yönetiminin sıkı idari denetimi altında görev yapan idari birimlerce yürütülmesinin uygun görülemeyeceği görevleri üstlenmişlerdir. Özellikle serbest piyasa ekonomisi süreçlerinin geliştiği ve yaygınlaştığı bir dönemde, bunun halkın ekonomik açıdan korunması ve savunması kalmasının yaratacağı sakıncaları önlemek ve gidermek bakımından ortaya çıkan yeni görevlerin verileceği idari kuruluşun yapısı ve yetkileri ve çalışma yöntemleri çok büyük önem taşımaktadır. Bu görevlerin siyasal etki ve hatta baskılardan uzak, güvenceli bir çalışma ortamında yapılması, sözü edilen amaca ulaşılabilmesi bakımından kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu görevlerin, ekonomik transaksyonların düzenleme yetkisi kullanılarak konan kurallara uygun bir biçimde cereyan etmesinin kontrol altında tutulması ve bunu zorlayıcı mekanizmaların elde tutulması, yani gerekli görülen durumlarda yaptırım uygulanması biçiminde yerine getirilmesi, piyasa ekonomisinin mantığına tümüyle uygundur. Şu halde burada söz konusu görevler idare hukuku açısından değerlendirilecek olursa, denebilir ki devlet yönetiminde bu kuruluşlar eliyle ekonomik yaşamda *düzenleyici, yasaklayıcı* ya da *izin verici, denetleyici* ve gerektiğinde uygulanacak yaptırımlarla düzene uymaya *zorlayıcı* nitelik taşıdıklarından, bir çeşit **ekonomi kolluğu** görevleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür görevlerin merkezi idare birimleri tarafından yürütülmesi, kabul edilebilir bir şey değildir. Çünkü böyle bir şey istense de yapılamaz. Bu görevlerin merkezin denetiminden uzak, bağımsız kurullar tarafından yapılması amaca en uygun düşen çözümdür. Hele izin ve ruhsatların söz konusu olduğu durumlarda, siyasi etkilerden ve menfaat çevrelerinin baskılarından uzak hareket edilmesi ancak *bağımsız* olmakla mümkündür. Bağımsızlık da tarafsızlığın güvencesidir. Tarafsızlık ise kamu yararının izlenmesini mümkün kılacak tek çözümdür. Böyle bir çalışma düzeni ise monokratik, yani tekil değil, ancak kollejiyal, yani kurumsal bir yapı ile gerçekleştirilebilir. Bu nedenle Bağımsız İdari Otoriteler, birer klasik makam değil, daima ve mutlaka kurullardır.

2- Bu bağlamda çok önem taşıyan bir husus ta şudur: yaptırım uygulamak için mahkemeye başvurulmasının gerekli olduğu bazı ayırık durumlar dışında bu kurullar **kendiliğinden davranma** (*re’sen hareket*) ve **doğrudan yerine getirme** (*re’sen icra*) gibi önemli idari yetkileri kullanacağından, bunlara muhatap olacak gerçek ve tüzel kişilerin, yani ekonominin aktörlerinin de hukuki güvencesi de göz ardı edilemez. Nitekim, RTÜK dışında kalan BİO’ları

düzenleyen mevzuat, yasak konması ya da yaptırım uygulanması gereken durumlarda bu kurulların güvenceli yargı usullerine uyması, kararları bu usullere uyararak, yani kendiliğinden araştırma yapmakla birlikte, ilgiliye **dosya inceleme** ve **kendini savunma** gibi hakların da tanınması suretiyle doğru ve tarafsızca karar vermesi olanağını yaratmıştır. Yarı yargısal (quasi-judicial) usuller niteliğini taşıyan bu usuller Türkiye’de bir türlü gerçekleştirilemeyen Genel İdari Usul yasalastırmasının bir küçük modelini oluşturduğu için **demokratik ve saydam bir idare** hedefi doğrultusunda atılmış bir adım olarak görülmelidir.

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

**TEBLİĞ DEĞERLENDİRME**

## Prof. Dr. Tevfik Güngör URAS\*

*Milliyet Gazetesi Köşe Yazarı*

Ben, bir iktisatçı olarak sadece konuyla ilgili tartışmaya ön hazırlık olmak üzere bazı soruları ortaya atmak istiyorum. Türkiye’de sayıları giderek artan bağımsız idarî otoritelerin yani düzenleyici kuruluşların kurulu devlet sistemi içinde belli bir politika bütünlüğü çerçevesinin dışına taşmasını acaba nasıl önleyeceğiz? Bağımsız kuruluşlar dediğimiz bu idarî otoriteler ne ölçüde bağımsızdırlar? Özerk cumhuriyetler mi olacaklardır, yoksa cumhuriyetin özerk kurumları mı olacaklardır? Acaba bağımsız idarî otoriteler için bir ön gözetim ve denetim mümkün müdür?

Acaba yürütmenin içindeki bu bağımsız idarî otoriteler kanunlara dayalı olarak uygulamayı sürdürürken, bağımsızlığın sınırı nerede başlamakta, nerede bitmektedir? Özellikle bunların yaptıkları, yapacakları düzenlemeler, şekil, içerik, kapsam bakımından kendilerine yetki veren yasalara ve diğer yasalara uygun mudur, değil midir, kim bunu denetleyecek? Bu bağımsız idarî otoriteler uygulamalarında, ülkedeki kalkınma plânı ve programına, Hükümet politikalarına uyum ve tutarlı düzenlemeler yapmalarını nasıl sağlayacağız?

Ülkede çok sayıda bağımsız idarî otorite var ise, her birinin bağımsız bir uygulama alanı içinde olmasının yaratacağı kargaşa nasıl önlenecek? Ülkede uygulanan genel ekonomik ve sosyal politika paketleri, istikrar paketleri, kalkınma programları çerçevesinde genel bir uygulama bütünlüğü içinde acaba bağımsız idarî otoriteler düzenleme alanında yetki ve görevlerinde ne ölçüde bağımsız hareket edebilecekler?

Bağımsız idarî otoritelerin sayısının artması hâlinde ülkede bağımsız idarî otoritelerin belli bir uyum içinde düzenleme yapmaları nasıl sağlanacak? Böyle bir koordinasyon ve eşgüdüm zorunlu mu, böyle bir eşgüdüm zorunlu ise, bunu kim yapar? Eşgüdüm bağımsızlığı acaba tamamen yok eder mi?

Amerika’daki uygulamalarda, uzun bir gelişme sonunda bugünlere ulaşıldığı görülüyor. 1970’lerin başına kadar Amerika’da bağımsız idarî otoritelerin düzenlemeleriyle ilgili olarak, yönetimin bir ön gözetim

---

\* Prof. Dr. Tevfik Güngör Uras, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun olduktan sonra uzun bir süre, 1962-1974 yılları arasında DPT’de uzman olarak çalışmıştır. Hâlen Milliyet ve Dünya gazetesinde köşe yazarıdır. Aynı zamanda, Marmara Üniversitesinde Öğretim Üyesidir.

mekanizması yok. 1970'lerde Amerika'da sağlık, emniyet, çevre düzenlemeleriyle ilgili olarak bağımsız idarî otoritelerinin sayısı artınca, toplumun çıkarlarını en iyi koruyacak düzenlemelerin yapılabilmesini sağlamak amacıyla bir ön gözetim ihtiyacı ortaya çıkıyor. Ayrıca, bağımsız idarî otoritelerin bir çıkar grubunun tesiri altına girmesi, kuruluşların ulusal çıkar yerine özel çıkar grubuna hizmet edecek hâle gelmesi hâlinde nelerin yapılabileceği gündeme geliyor.

Bunun için "Nixon" döneminde "Informal" bir ön gözetim denemesi yapılıyor. Yeni düzenlemelerin maliyetleri ve toplum üzerindeki etkileri üzerinde duruluyor. Bunlar araştırılıyor. "Fort" yönetimi döneminde bu "Informal" ön gözetim resmileştiriliyor. Bağımsız idarî otoritelerin önemli düzenlemelerinin enflasyonist etkileri konusunda bir çalışma ile düzenlemenin maliyet ve fiyatlara etkileri araştırılıyor. "Carter" döneminde kabul edilebilir seçenekler arasında en az yük getirecek biçimde faaliyetlerini düzenlemek için bir grup kuruluyor. Bu grup, bütün bağımsız idarî otoritelerin Amerika'daki faaliyetlerini gözden geçiriyor. "Regan" döneminde ön gözetim mekanizması kurumsallaştırılıyor. Ve gözetim mekanizması, Başkan'a bağlı olan Başkanlık Bütçe Ofisine bağlanıyor.

Başkanlık Bütçe Ofisi, bağımsız idarî otoritelerin hepsinin bütçelerini düzenlemesi bakımından, bunlar üzerinde büyük bir güce sahip. Ve Başkanlık Bütçe Ofisi de, doğrudan doğruya Amerika Birleşik Devletleri Başkanına bağlı federal bir kuruluş. "Regan" yönetimi, düzenleyici kurumlar üzerindeki etkinlik testlerini artırıyor.

Amerika Birleşik Devletleri gibi bu konuda deneyimli olan bir ülkeden sonra acaba biz neler yapabiliriz? Biz Türkiye'de bağımsız idarî otoritelerle yeni karşılaşyoruz. Benim gibi konuya yabancı olan üçüncü kişilerin bu konuda bekleşileri şuydu: Biz, kendi ihtiyaçlarımızdan değil, bize, ilişkili olduğumuz yabancı kuruluşların Türkiye'deki taleplerine bağlı olarak Türkiye'de bağımsız idarî otoritelerin sayılarını sür'atle artırdığımızı sanıyorduk. Yeni bir haber var; doğru olup olmadığını bilmiyoruz. Amerika kaynaklı bir şey. "IMF"nin Türkiye'de bağımsız idarî otorite sayısını ikiye indirme konusunda bir ısrarı olduğu söyleniyor.

Bu çok önemli bir gelişme. Çünkü, bir taraftan biz otorite sayısını artırıp, onların, kamunun mevcut kurulu sistemi içinde yeni görevler üstlenmelerini beklerken, tersine bir daralma talebiyle Türkiye karşı karşıya kalıyor. Biz, "IMF"nin yeni talebini yok sayıp, eski talebi üzerindeki genişleme modeli üzerinde duralım. Bu bağımsız idarî otoritelerin sayılarını hızla artırdık. Bizim mevcut kurulu sistemimiz bunları nasıl hazmedecek?

Bir tarafta, ana sistem, mevcut yetki ve sorumluluklarını bağımsız idarî otoritelere devredince kendi içinde bir boşluk yaşıyor, öbür tarafta bağımsız idarî



otoriteler, ana sistemden kendilerine devredilen otoriteleri kullanmada yeni bir alışım süreci geçiriyorlar.

Bu sistem bağımsız, acaba, bu sistem genel politikalar çevresinde nasıl uyumlu çalışacak? Türkiye'nin çıkmazlardan kurtulması yahut doğru dürüst bir kalkınma sürecine girmesi için mutlaka bir plâna ihtiyacımız var. Bugün sözünü ettiğimiz plân, eski Rus plânı gibi, devletin ne kadar çivi üreteceğine dair bir plân değil. Ama, uzun dönemli bir kalkınma stratejisi doğrultusunda devletin nereye ulaşmak isteyeceğini gösterecek bir plâna ihtiyacımız var. Bu olmadan ne bugünkü sorunları aşabiliriz, ne de daha doğru dürüst bir kalkınma süreci içine girebiliriz.

Böyle bir süreç içinde eğer bir plân ve program ihtiyacı varsa bu ülkede, eğer bu ülkenin bir sosyal ve ekonomik programı olacaksa, bu ülkenin hükümetleri bundan sonra belli bir politika bütünlüğü içinde faaliyet gösterecek ise, bütün bunların dışında bağımsız idarî otoriteler acaba bu kalkınma planlarına ve hükümetlerin program bütünlüğü içine nasıl oturacaklar, nasıl bir uyum içinde olacaklar? Acaba bağımsız idarî otoriteler, biz tamamen bağımsız diye kendi başlarına kendilerine bir politika mı seçecekler?

Burada, tabii ki konuyu ben, Rekabet Kurulu dışında bir başka Kurula... ..ne ölçüde kendinden beklenen sorumlulukları yerine getiriyor ve bu Kuruluşun faaliyetleri Türkiye'nin genel çıkarları, istikrar programına ve Hükümetin programlarına uygun bir şekilde mi yürütülüyor?

Bankacılık Üst Kurulu tamamen bağımsız bir Kuruluştur, hiçbir şekilde kendisine müdahale edemeyiz, istediği gibi yapar dersek, bu Bankacılık Üst Kurulunun banka sisteminde meydana getireceği hasarın faturasını kim ödeyecek yahut da bankacılık sisteminin kısa sürede belli bir yapılanma sürecini tamamlayamamasının hasarını bu ekonomi nasıl?

Türkiye'de maalesef bugüne kadar bu bağımsız idarî otoritelerin faaliyetlerinde bütünlüğün nasıl sağlanacağı, ön gözetim ve denetimin nasıl sağlanacağı hakkında hukukî bir boşluk olduğu kanısındayım.

Benim bulabildiğim kadar, Başbakanlık Teşkilâtı Hakkındaki Kanun'da, 1984 yılında, kamu kurumları arasında eşgüdümü, işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel politikasını yürütmesini gözetlemekle, kanun ve kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, karar tekliflerinin Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğunu incelemekle, mevzuat hazırlama usul ve esaslarıyla ilgili ilkeleri tespit etmek, geliştirmekle Başbakanlık, Başbakanlığın görevli olduğu belirtiliyor. Başbakanlık'ta da bu görev iki kuruluşa verilmiş: Bir tanesi

Başbakanlık Kanunlar Kararlar Genel Müdürlüğü, eski Kanunlar, Kararlar Dairesi; öbürü de Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Yayın Genel Müdürlüğü.

Başbakanlık Kanunlar, Kararlar Dairesi yahut Genel Müdürlüğü, mevzuatı, kendisine intikal eden mevzuatı bir, o mevzuatın tutarlılığı Hükümet programlarına ve kalkınma plânlarına uygunluğu açısından değil, daha çok şekli açıdan inceleyen bir Kuruluş. Aynı şekilde Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü de, kendisine intikal eden kararları, standart düzenlemelerle ilgili olarak yayınlamaktan sorumludur.

Bizim Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Bütçe Ofisi benzeri bağımsız denetim kuruluşlarını başkan adına yahut da işte üst icra sorumluluğu taşıyan otorite adına, onların, ülkenin genel politikalarına, genel kalkınma politikaları içinde tutarlılığının ön denetim ve gözetimini yapacak ve denetimini yapacak bir kuruluşa henüz ihtiyacımız var.

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

**SORU ve CEVAPLAR**



## SORU ve CEVAPLAR

---

**Prof. Dr. İbrahim KAPLAN** - Ben, Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesiyim. Özellikle son 30 yılda dünya çapında sermaye, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı ve küreselleşme çabaları içerisinde serbest piyasa ekonomisi kuralları hâkim olmaya başladı.

Serbest piyasa ekonomisi kuralları hâkim olunca, devletin ekonomik hayattan çekilmesi, özelleştirme faaliyetleri, yap-işlet-devret modeliyle diğer uluslararası şirketlerin yabancı ülkelerde büyük yatırımlara girmesi, dolayısıyla, serbest piyasa ekonomisi bir globalleşmeye gitti.

Serbest piyasa ekonomisi faktörleri, aktörleri arasında oynanan oyunda, bunların, oyunun kurallarına göre oynaması için düzenleyici, sınırlayıcı birtakım kuralları denetlemek, gözetlemek üzere bu tür idarî bağımsız otoriteler kurulmaya başlandı. İşte bunların başında, bizim ülkemizde yenidir; rekabet alanında Rekabet Kurulu, bankacılık alanında Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu, yeni geliyor, Enerji Kurulu, Şeker Kurulu, Telekom Üst Kurulu, RTÜK'ler.

Bunların birinci amacı, bir defa kurallara uyuluyor mu, yani bu faaliyetlerle ilgili kurallar var, kanunlar var, bu kanunlara uyuluyor mu, uyulmuyor mu; tespit etmek, gözetlemek, denetlemek, gerektiğinde, sorumluya, para cezalarına çarptırmak.

Kuralların işleyişiyle ilgili kanunlarda paralel bazı yasal düzenlemelerin yapılması lâzım Türkiye'de. Bir tanesi, idarî yargılama usulü. Çıktı o. Fakat bizde İdarî Ceza Kanunu yok. Tabii, bu tür kurullar para cezaları da veriyor. Bu para cezalarını hangi esaslara göre verecek; o tabii büyük bir sorun oluyor.

Ayrıca, bu tür kurullar devlet yapısı içinde, devletin tüzel kişiliği içinde birer federe tüzel kişidir; dolayısıyla, bunların verdiği para cezalarından kendilerine pay ayırması da hiç uygun bir şey değil. Yani, hepsini kontrol ettim, hiçbir ülkenin mevzuatında yok. Yani böyle şey olmaz. Hazineye gelir kaydedilir. Yani bu tür şeyler yok.

İkinci husus; özellikle rekabet piyasası açısından, rekabetin sınırlanması açısından bizde maalesef bir Fiyat Kontrol Kanunu yok. Batılı ülkelerde, Avrupa ülkelerinde 1970'lerden beri bu kanunlar var, Fiyat Kontrol Kanunları var. Fiyat kontrolünü yapan makam Rekabet Kuruluydu beraber çalışıyor. Gerektiğinde oturumlara katılıyor. Tabii bunlar birbirini destekleyici görevler yapmaktadırlar.

**Özcan PEKTAŞ (Sanayi Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürü)** - Tebliği esnasında, tüketicinin korunmasının, sosyal piyasa ekonomisinin regülatörü tüketicinin korunmasıdır; ancak tüketicinin yeterince korunamadığı dile getirildi. Bu konuyu açmasını, bu eksiklik, korunamama gerekçesi 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Kanununun yetersizliği midir, yoksa tüketicinin korunması için idarî yapılanmada bir revizyon mu gerekli? Gerçi Sayın Güngör Uras Hocam tüneli biraz daralttı; ikiye indirileceğini söyledi, bağımsız idarî otoritelerin. Tüketicinin korunması da böyle bir idarî revizyon neticesinde bağımsız bir idarî otorite tarafından mı korunmalı?

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - İbrahim Bey'in söyledikleri üzerinde kısaca durmak istiyorum. İşaret ettikleri nokta doğrudur. Yani, idarî ceza usulü; bu, bizim hazırlanan taslakta da yer almıyor. Aslında, yani o kadük olan tasarıda yer almıyor, bu eksiklik tabii. Birçok ülkenin İdarî Usul Kanununda da, İdarî Ceza Usulü yer almamakta. Bir tek istisnası var bunun; o da Avusturya. Avusturya'da ayrı bir İdarî Ceza Usul Kanunu var.

Genel hükümlerin böyle bir kanun içerisinde toparlanması isabetli olur; çünkü çok dağınık bizim kanun hükümleri. Umuru Belediyeye Müteallik Cezalar Hakkında Kanundan tutunuz da, idarî birimlerin ceza uygulamalarına ilişkin birçok dağınık hüküm var. Bunlar birbiriyle bazen çelişiyor da ve bir prensibe bağlama imkânı kalmıyor.

O bakımdan, idarî usulün böyle bir idarî ceza usulü içerisinde toplanmasında ben de yarar görüyorum. Böyle olduğu takdirde, İdarî Usul Kanunu çıkarılır ve İdarî Ceza Usul Kanunu da çıkarılırsa, bunlar aslında bağımsız idarî otoritelerin çalışmalarına bir set çekmek, bunların yetkilerini ortadan kaldırmak gibi bir sonuç yaratmayacaktır. Öyle yapılmaması gerekir zaten. Sadece genel ilkeleri orada tespit etmek gerekir. Hangi noktalarda istisnaların ortaya çıkacağını da tabii bu kurulların kendi mevzuatı ortaya koyar, düzenler. O bakımdan, her hâlde hem genel idarî usul, hem de idarî ceza usulünün yasalaştırılmasının Türkiye'de çok büyük yararlar yaratması bir gerçektir; ben de katılıyorum bu düşünceye.

Sayın Özcan Pektaş'ın söylediği tüketicinin korunması sorunu; burada, tüketicinin korunmasında kanun, tabii bazı yetersizlikleri var. Tüketicinin korunmasında etkili tedbirleri öngörmüş değildir kanun. Bunlar son çözümlemede işi mahkemeye kadar götürür. Yani, tüketici aslında idareden ciddi ve etkili bir koruma bulmuyor. Belki Tüketicileri Koruma Hakem Kurulu bazı danışma mahiyetinde sonuçları gösteren kararlar alıyor. Ama bu kararlar, idare hukukunda kullandığımız deyimimizle, "lazimül icra" karar niteliğinde değil, yani etkili idarî karar, icrai karar niteliğinde değil; ancak yol gösterici nitelikte,

mahkemelere de belki yol gösterme bakımından, yani bir çeşit bilirkişilik gibi âdeta. Bu etkili bir koruma değildir. Yani, bunlar olmasa da aslında mahkemeler tüketiciyi korurlar. Son çözümlemede eğer mahkemeye gitmek zorundaysa tüketicisi, bu ara kuruluşlara bence gerek de yok. Bunların fonksiyonu ne olacaktır; o pek ortaya çıkmıyor. Kanunda, ben etkili bir koruma yapıldığı kanaatinde değilim. Çünkü, mahkemeler Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu, ayıplı mallar, gabin, böyle fahiş fiyatlar konusunda mahkemeler zaten karar veriyorlar.

Onun için, bütün bu kuruluş, yaptığı şeyler içerisinde ancak bir ön çalışma yapıyor, yol gösteriyor. Ve eğer iş biraz daha ilerlerse, yani tüketici yetinmiyorsa bu yol göstermelerle ve aracılık fonksiyonuyla, mutlaka gidip mahkemeye başvuracak. Mahkemeye başvurduğu zaman da, davaların ne kadar uzun sürdüğünü ve nasıl sonuçlandığını hepimiz biliyoruz.

Bu bakımdan etkili bir tüketici koruma sisteminin bu kanunla getirilmiş olmadığı kanaatindeyim. Örneğin Almanya'daki tüketicinin korunması mekanizmaları buradakinden daha güçlü ve daha iyi çalışıyor.

**Özcan PEKTAŞ** - Hocamın da işaret ettiği hususta, 4077 Sayılı Yasa'da değişiklik çalışmamız var. Kısa bir süre sonra da Meclis'e sevk edilecek. Bu husus, Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri kararları şu an için delil niteliğinde. Ancak, yapılan yeni düzenlemede, nihaî karar durumunda, sizlerin de ifade ettiği, "lazimül icra" niteliği haiz olacaktır. Karar verildiğinde icra etmek imkânı doğacaktır.

**İsmail ŞENGÜN (Denizli Eski Milletvekili)** - 82 Anayasası fevkalâde tenkit edilen bir anayasadır. Ama, o Anayasa'da birkaç konu vardır ki, ilk kez 61 Anayasasından farklı olarak 82 Anayasasında ele alınmıştır. Bunlardan birisi de, bir yenilik olarak tüketicinin korunmasıdır.

İkinci konu çevre konusudur. Genel değerlendirmeler yapıldığında, hürriyetler ve benzeri haklar yönünden 82 Anayasası çok şiddetli eleştirilmekle beraber ve bu eleştirilerin bazılarına benim de katılmamla birlikte, getirdiği birtakım yeniliklere de dikkati çekmek lâzım.

Tüketicinin Korunması konusundaki kanunun bence getirdiği en önemli yenilik, tüketici kredileri konusundadır. Türkiye'de bankalarımız müşterileriyle yaptıkları kredi sözleşmelerinde tamamen hukuk dışı her türlü uygulamaya yapacak birtakım sözleşmeleri karşı tarafa empoze etmek suretiyle bir sözleşme yapma havası içinde yıllardan beri çalışmaktadırlar. Ancak, bunun bir tek istisnası tüketici kredilerindedir. Ve tüketici kredileri konusunda bankalar, başta ortaya koydukları faizi, bu kredilerin sona erişine kadar uygulamak zorundadırlar. Halbuki, bir sanayiciye, bir tüccara açtıkları kredilerde faiz

hadlerini istedikleri noktaya getirmekte özellikle son senelerde serbest olmuşlardır. Hocama tüketici kredileri konusunda Türkiye’de çoğumuzun farkında olmadığı büyük bir yeniliğin getirilmiş olduğunu söylemek istiyorum.

Sayın Uras, kendilerinin de söylediği gibi, çok deneyimli bir plânlamacıdır. Halk Bankasından sonra Plânlamada uzun yıllar çalışmıştır ve bunun da semerelerini kamu olarak, gazetelerde kendi makalelerini okumakla da hepimiz görüyoruz.

Plân kavramı 40 yıllık bir hâdise, 61’den bu tarafa. Ama, zaman içinde şiddetli bir erozyona uğramıştır. Ve özellikle 80 sonrası piyasa ekonomisi döneminde de sanki plân, Doğu Avrupa ülkelerinin, Rusya’nın vesaire plâni gibi addedilmiş ve maalesef hem Teşkilât, hem de bu kavram bir tarafa konabilmiştir. Bu Türkiye için bence fevkalâde büyük eksikliklerden biridir.

Bizim, ekonomi alanında olduğu kadar sosyal alanda, kültürel alanda da mutlak surette ülke olarak, devlet olarak stratejik bazı hedefleri saptamamız ve bu hedeflerin muhasebesini sık sık yapmamız gerekir. Bunu yapamadık. Şimdi son çıkarılan beş yıllık plânda da, belli bir süre var, ondan sonra bir de eğer yanılmıyorsam, işte 2023 yılında nereye varacağız gibi birtakım stratejik hedefler konmuştur.

Sayın Uras’tan ricam, bu konuya çok kısa temas ettiler, biraz daha geniş ve belki de işin içine bağımsız idarî otoriteleri de koymak suretiyle konuyu tekrar değerlendirmeleridir.

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - Sayın Şengün’ün işaret ettiği konulara değinmek istiyorum. Bankalar Kanunu önümde. Tekrar baktım. Sizin söylediğiniz şey gerçeğin ifadesi ve tabii çok önemli bir husus, sayın Şengün. Yani, bankaların tüketici kredisi uygulaması hakikaten bir çok sakıncayı içeren bir uygulama; faizlerin bu kadar oynak olduğu bir düzende, faiz oranlarının durmadan değişmesi yüzünden bankalar, kredi verdikleri kişilerden bağıntı yapılan tarihteki faizden daha yüksek faizler de isteyebiliyor. Ama, tüketici kredileri konusunda bir denetim yapma imkânını verecek bir düzenlemeyi ben kanunda göremiyorum maalesef. İşte bu da küçümsenemeyecek bir eksiklik. Bankalar mevzuatında revizyon yapılırken bu konu da göz önünde tutulursa çok yararlı olur diye düşünüyorum.

Bu arada, bir de plânlama meselesine değindi Sayın Şengün. İşte burada Sayın Profesör Uras’ın söz konusu ettiği sorunla bir bağ kurmak istiyorum. Plânlama süreci karşısında bağımsız idarî otorite olarak nitelendirilen kuruluşların durumu ne olacaktır? Ben öteden beri Türkiye’de plânlamanın ciddi bir süreç olarak yapılması ve sürdürülmesinin kaçınılmaz olduğu kanısını taşıyorum.



Çeşitli yerlerde yazdım, söyledim bunu da. Ama, ne yazık ki, Türkiye'deki plânlama çoktandır ciddilikten uzaklaştı. Ve kalkınma planı, eskilerin deyimiyle, “*Varak-ı mihri vefa, kim okur, kim dinler.*” durumuna düşürüldü maalesef. Galiba Türkiye'nin ekonomik sefaletinin nedenlerinden biri de, bu. Plâncılık tabii ki Rusların “Gos” plân modelini akla getirmeyecektir. Yani, bir komando ekonomisi mekanizması olarak kabul edilemez ve edilmemiştir de. Türkiye'nin geçmişinde gerçi bu bir dereceye kadar rastlanabilen bir şeydi. Gerçekten Atatürk döneminde, 1933'te kabul edilen ilk plân, yani sanayi plânı büyük ölçüde “Gos” plân örnek alınarak yapılmıştı. Ama, o zaman Sovyetlerin Türkiye'ye sanayi alanında olağanüstü yardımları vardı; örneğin Kayseri Bez Fabrikası o zaman rus teknolojisi ve yardımıyla yapılmıştı. Bu sanayi kuruluşlarını belli bir plânın içerisinde geliştirme eğilimi hâkim olduğu için bir parça o tarafa doğru eğilim göstermiştir. Ama sonra, ikinci plân dönemi, ki İkinci Dünya Savaşının başına rastladığı için artık o dönemde, askeri savunma stratejisi öne geçtiğinden normal dönemlerin plânlama etkinlikleri yürütülemedi, ama 1938'de, yani ikinci uzun vadeli plan döneminin başında İngiliz “*Beveridge Plâni*” modeli örnek almıştır.

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden önce Millî Birlik Komitesinin kabul ettiği plânlama sürecine ilişkin kanunun öngördüğü esaslara göre, uzun vadeli kalkınma planı Fransız plâncılığı (*La Planification Française*) modeline yakın bir modele uygun düşmektedir. Bizim plâncılığımızın mantığında şu yatmaktadır: Plân kamu sektörü için emredici (*imperative*), ama özel sektör için yol gösterici, yani yönlendiricidir (*indicative*). Yani, kamu sektörü en azından bağlı kalmak zorundadır plâna. Özel ekonomi aktörleri, yani özel sektör ise bu planın içerdiği yönlendirmelerle genel ekonominin yapısına uyumlu bir çalışma sağlayacaktır. Bu bakımdan, özel sektörün yönlendirilmesi, yani teşvik, özendirme tedbirlerinin uygulanması ya da uygulamaması, planın geliştirmeyi hedeflediği ekonomi branşlarının özendirilmesi, o derece önemli görmediği ekonomi branşlarını da özendirmemek şeklinde tecelli eder.

Böyle olunca, bağımsız idari otoriteler birer kamu kuruluşu olduğu için, plânın öngördüğü esaslara uygun hareket etmek mecburiyetinde kalacaklardır ve ayrıca bu esaslara uygun biçimde özel sektörün de bu planın “indication”ları yönünde çalışma yapmasına aracı olma şansına sahiptirler kanaatimce. Bu nedenle, onların aslında Türkiye'de plâncılığı, plânın uygulanmasını ve yürütülmesini bozucu ya da etkisizleştirici bir rol oynamalarının söz konusu olmaması gerekir. O itibarla, bu kuruluşların plânlama süreci içerisinde doğru bir yere oturtulmasının mümkün olduğunu düşünüyorum.

Türkiye'de unutulmuş bir şeyi tekrar gündeme getirmeye çalışıyoruz. Türkiye'nin uzun vadeli bir kalkınma stratejisine ihtiyacı var. Bir stratejimiz

olacak ve beşer yıllık kalkınma plânlarının, bu strateji çerçevesinde öngördüğü hedefe ulaşmak için samimi çaba harcayacağız. Eğer bu yapılmazsa, her bir bağımsız idarî otorite de bir kahraman asker durumuna düşürülür ve bu kahraman askerler nerede savaşacaklarını, nereye gideceklerini bilmez hale gelir. Şimdi, izninizle konuyu güncel bir olaya getireyim, Şimdi biz Afganistan'a asker gönderiyoruz, en kahraman askerleri; Sen çok iyi askersin, hadi git orada savaş diyerek. "Benim hedefim ne, kimle savaşacağım, ne kadar savaşacağım, ne zaman döneceğim geri"? Sen git, bir bak hele, savaş bakalım! Sonrasını düşünürüz. Aynı şekilde Türkiye'de de bağımsız idarî örgütleri ortaya çıkarıyoruz. Bunların her biri kahraman asker. Savaşın diyoruz. Neye karşı savaşacağız, nedir bizim hedefimiz, bu hedefi belirleyecek olan nedir ? Bu ülkenin bir stratejisi , bir hedefi olmalı. Bu hedef doğrultusunda beşer yıllık kalkınma plânlarıyla ulaşacağımız noktaları bilmeliyiz.

Rekabet Kuruluyla Bankacılık Üst Kuruluyla ilgili iki tane örnek verelim: Eğer Türkiye'nin uzun vadeli sanayileşme stratejisinde, otomotiv sektörünün, böyle dağınık hâlde götürülemeyeceği düşünülüyorsa, bazı normlar konarak rekabeti bozmadan bir düzenlemeye gidilmesi gerekebilir. Örneğin otomotiv sanayii 1 milyon kapasiteli bir bütünlük içinde birleşecek diye bir stratejimiz varsa, Rekabet Kurulu kendi önüne otomotiv sanayiiyle ilgili olarak gelen konuları bu strateji çerçevesinde denetleyecek, bu strateji çerçevesinde değerlendirecektir.

Türkiye uzun vadeli kalkınma stratejisi içinde örneğin 15 yıl içinde 10 tane büyük bankaya sahip olacak diye bir strateji belirlemişsek, Bankacılık Üst Kurulu da bazı normlar koyarak ona göre kendisine gelen talepleri inceleyecek, politikalar oluşturacak, denetim yapacaktır.

Bizim böyle bir kaygımız olmadığı sürece, eğer biraz önce belirttiğim anlamda ciddi bir plânlama da yoksa bugün içinde bulunduğumuz çıkmazdan kurtulmayı beklememek gerekir. Bu plân, bütün dünyada uygulanan piyasa ekonomilerinin ilkelerine saygılı bir plân olacak tabii ki. Yalnız Anayasasında Sosyal Devlet ilkesine ön planda yer veren Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısının serbest piyasa ekonomisine değil, sosyal piyasa ekonomisine ihtiyaç gösterdiğini de unutmayalım. Türkiye'yi tekrar eski kapsamlı ve katı devletçilik politikaları içine sokmayı düşünmüyoruz. Ama, devletin bir takım sorumlulukları da olmalı. Bu sorumlulukları göz ardı ederek ve devleti küçülteceğiz diye onun ekonomide oynayacağı olumlu rolü tamamen yok ederek Türkiye'nin ileri götürülemeyeceği de ortadadır.

**Prof. Dr. Cem EROL** - Siyasal Bilgiler Fakültesindenim. Profesör Azrak'a kısa bir sorum var. Kendisinin çok olumlu olarak bize anlattığı bağımsız idarî otoriteler modelinin konu olarak hangi kamu hizmeti alanlarında geçerli

olacağını ve olamayacağını tanımlama olanağı var mı? Örneğin, şeker, tütün, buğday vesaire, bütün bir tarım politikası bağımsız otoritelere bırakılabilir mi? Bırakılabiliyorsa, bütün bir eğitim politikası niye bırakılamasın? Son nokta da, niye bütün bir millî savunma ve dış politika da bırakılasın?

Model çok görünüyor kâğıt üzerinde de, mutlaka geçerli olduğu alanlar da vardır. Ama, sanıyorum ki ilk iş, geçerlilik alanlarını başından tanımlamaktır. Yani, bu konular için bu tür örgütlenme evet yararlıdır, ama bunun dışındaki konular için, o zaman demokrasiyi ne yapacaksınız?

Saddık Sami Onar Komisyonunun ilk Anayasa taslağını hatırlarsınız. İcranın hiçbir yetkisi kalmamıştı bağımsız yetkili kurullardan dolayı. O özerkti, bu özerkti vesaire, sonunda böyle bir tepki doğdu. Ondan sonra yeniden şimdi bizde boyuna ... şeyler var. Şimdi özerklik modası yeniden çıkıyor. Bunu konu bakımından sınırlayabilir miyiz acaba?

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - Bağımsız İdari Otoritelerin sayılarının sınırlanması sorunu, yani bunlar istendiği kadar artırılabilir mi, yoksa bunların çalışacakları alanların Türk devlet ve yönetim sistemi içerisinde sınırlanması gerekir mi, sınırlanabilir mi, hangi kritere göre sınırlanabilir ? Başlı başına bir çalışma konusu olabilecek kadar önemli bir konu.

Yalnız, ben şunu düşünüyorum: Kamu hizmeti dendiği zaman, -Cem Eroğul kamu hizmeti tabirini kullandı, ben de o tabiri ele alacağım- halka olumlu edimler sunan, onların yaşamlarına katkıda bulunan idarî etkinlikler akla gelir. Bunlar, yaratıcı bir takım şeyleri ortaya koyucu etkinliklerdir.

Oysa ben burada açıklamalarımı yaparken, kamu hizmetiyle kolluk arasında bir ayarım yaptığımı zannediyorum. Kolluk, böyle aktif hizmet veren bir alan değil, kolluk alanı sadece bir denetim, sınırlama, kötülüklerin önlenmesi ve kamu düzeninin korunmasına yönelik etkinliklerin yapıldığı bir idare alanıdır.

Sayın Eroğul'un verdiği örnekler çok çarpıcı . Yani, bu kuruluşlar böyle sınırsız biçimde artırılabilirse, günün birinde eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, hatta güvenlik hizmetleri de özerkleştirilip bunların ellerine verilebilir mi ? İşte o zaman bağımsız otoriteler cumhuriyeti ortaya çıkar, sayın Bakan'ın söylediği gibi. Mesele öyle değil tabii. Çünkü, bu sayılan şeyler, güvenlik hizmetleri dışında, aslında halka olumlu, pozitif, ya da kazandırıcı diyebileceğimiz edimler sunulan hizmet kollarıdır. Güvenlik hizmetlerinin özerkleştirilmesinin de söz konusu olmayacağı açık bir gerçektir.

Hiçbir bağımsız otorite, halkın sürekli biçimde karşılanması gereken olağan ve kollektif nitelikteki ihtiyaçlarını tatmin edici faaliyet gösteren bir

kuruluş olarak ortaya çıkarılamaz. Onun içindir ki, bu alanlarda devletin ya da öteki kamu tüzel kişilerinin üstlenmiş olduğu temel kamu hizmetlerini bu kuruluşlara terk etmesi söz konusu olmaz. Sayın Uras demin de, devletsizleştirmenin buraya kadar gidemeyeceğini işaretledi çok isabetli olarak. Gidemez tabii; böyle şey olmaz. Kimsenin aklına gelmez böyle bir şeyin yapılması.

Ama, şimdi hukuk ve devlet düzenimizde bağımsız idari otoritelere niçin yer veriyoruz? Bu denetimlerin, tabir caizse, disipline sokmaların bugüne kadar Türkiye’de birtakım kabul edilemeyecek etkilerden uzak yapılamamasından kaynaklanıyor bu. Bu etkilerden uzaklaştırmak için denetimi ve eski deyimiyle tenkili, yani yola getirmeyi, disipline sokmayı bağımsızlaştırılan bir süreçle karşı karşıyayız. Burada söz konusu olan, denetimin sadece siyasî otoriteye karşı değil, altını çiziyorum, Türkiye’deki baskı gruplarına, menfaat gruplarına karşı da bağımsızlaştırılan ve sadece ve sadece halkın yararı, kamu yararı doğrultusunda görev yapan kurulların eline bırakılmasıdır; en akılcı yol bu olduğu içindir ki bu bağımsız kuruluşlar ortaya çıkarılmıştır. Yoksa bunlar, bağımsız biçimde, kamu hizmeti sunmak için kurulmuş değildirler. Bu mümkün değildir. İşte bu kuruluşların sınırı buradadır. Kamu hizmeti gören bağımsız idari otoriteler kurulamaz, kurulmamalıdır.

**Prof. Dr. Ahmet AKSOY** - Bağımsız idari otoriteler konusunda zaten tek bir uygulama da bildiğimiz gibi Türkiye’de yok. Bunlardan bir kısmı süresiz, bir kısmı süreyle bağlı olarak kurulmuş olanlar var. Kooperatifçilik Yeniden Düzenleme Kurulu diye bir Kurul oluşturuldu en son. Bunun görev süresi dört yıl. Dört yıl içerisinde kooperatiflerle ilgili düzenlemeyi yapıp, sonra kendiliğinden fesholacak. Yani, bu konuda sınır çizmek belki mümkün değil. Ama, ihtiyaç hasıl olduğunda bu tarzda süreli kuruluşlarla bu ihtiyacı gidermek de mümkün görülüyor. Zaten bu tarz uygulamalarımız da var.

**Şükrü ER** - 15 seneye yakın iktisadî devlet teşekküllerinde çalıştım. 5 sene de üniversitede hocalık yaptım ve sanayiciyim. Yüksek makine ve uçak mühendisiyim.

Takıldığım noktalar pek çok bu konuda: Bunlardan biri, Amerika’da bağımsız kuruluşlar var, idarî otoriteleri var. Peki, Amerikan Reisisumhuru kalkıp da, bağımsız sendikalar varken, yüzde 6’dan fazla toplu sözleşmelerde zam vermeyeceksiniz nasıl diyebiliyor ve bunu nasıl uygulattırıyor? Bir diğeri, Amerika, özel sektör liberal ekonomiye dayandığı hâlde Türkiye’ye nasıl ambargo uyguluyor, İngiltere’ye nasıl ambargo uygulayabiliyor ekonomik konularda? Bir diğeri, Türkiye’de bağımsızlık yok diyoruz, bağımsızlık sağlamaya uğraşıyoruz.

Tarım Bakanlığının iki umum müdürlüğü bundan 15 sene evvel birbirlerini nasıl mahkemeye verdiler? O, “Benim yetkim dahilinde.” dedi, öbürü “Benim yetkim dahilinde.” dedi. Çünkü, Türkiye’de herkes bağımsız zaten, istiklâlini ilân etmiş. İki tane bakanlık mahkemelikti altı ay evvel. İki bakanlık mahkemeye düştüler “Yetki bendeydi-sendeydi.” diye. İki bakanlık birbirini mahkemeye verdi. Başbakanlık Uzlaştırma Kurulu, ben bu işe bulaşmayayım diye o da bulaşmadı; ortalıkta kaldı kavga.

Başka bir konu; bağımsız otoriteleri Meclis seçerse politika olur, Hükümet seçerse devlet baskısı olur; peki kim seçecek bunu? Demokratik düzende, halka karşı sorumlu olan partilerdir. Partileri tamamen “ekarte” ettiğimiz takdirde, o müesseselerin yapacağı hataları kim düzenleyecek, kim denetleyecek? Ben bunlara ait Anayasa Mahkemesinden de örnek verebilirim ama, en tipiği, “Frankfurt”ta iki arkadaş konuşurken birisi geldi yanımıza, “Çok şükür, Türkçe konuşan birisine rastladım.” dedi. Dedim, “Siz Almanca bilmiyor musunuz?”. “Hayır, bilmiyorum.” dedi. “Niye geldiniz buraya dedim?”. “Alman Anayasasını incelemeye geldim.” dedi. “Kimsiniz siz?” dedim. “Yargıtay üyesiyim.” dedi. Yargıtay bağımsız. Onu oraya gönderen o Kuruluş. Ama netice bu.

Başka bir örnek; bir üniversite doçenti iki sene derse girmemiş ve yalnız maaş almada maaş almaya gitmiş. Senato işine son vermiş. Anayasa Mahkemesi, üniversite özerkliğine karşıdır diye iade etmiş görevi. Bağımsızlığı kime karşı düşüneceğiz, kimi korumak için? Burada üzerinde durulacak çok noktalar var.

Meselâ Osmanlı İmparatorluğunda zamanında bağımsız idarî otoriteler var bilhassa ekonomik konuda. Loncalar ahilik müessesesi. Çünkü orada kim var? İşveren var, işçi var, usta var, kadının temsilcisi var. Bahsettiğimiz düzenlemeleri onlar yapıyor, kuralları o koyuyor.

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - Ama siyasî otorite yok.

**Şükrü ER** - Denetimi koyuyor. Kadılık müessesesi de onları uygulattırıyor. Hani, Amerika’da bunlar yokken Türkiye’de bu vardı. Ve loncalar kalktıktan sonra boşluklar doğdu.

Anayasa’nın galiba 134’üncü maddesi, “Kamu yararına çalışan meslek kuruluşları” der. Bunlar da bağımsızdır; Mühendis odaları, Tabip odaları vs. Ama ben, tabip olarak, avukat olarak kendi meslektaşlarımdan, mühendis olarak o kadar kötü uygulamalara rastladım ki bu mesleğe lâyük olmayan şekilde; bunların hiçbirinin meslekten men ettiğine rastlamadım. Halbuki yetkileri, meslekten men etmektir. Kanunda yazıyor; “Meslekten men eder.” diyor. Ama,

adam oturmuş bir kahvede, şarap içiyor. Bir işçi oturuyor, bir ev plâni yapıyor, gidiyor ona, bir şişe şarap veriyor, ondan sonra o adam o projenin altına imza atıyor. Ben Mimarlar Odasını ikaz ettim senelerce; yahu bunu ihraç edin meslekten. “Meslektaşımız aç kalır.” diyor.

Konular çok yönlü. Yunanistan Mühendis odalarında, bir bina yıkıldığı vakit Yunanistan Mühendis Odası o binanın parasını sahibine öder. Meslek disiplini.

Fransa'nın Mimarlar Odası Kanununda şöyle yazıyor: “Fransız Odasının gayesi, Fransız mimarlarının ahlâkına nezaret etmek ve ahlâkını tekeffül etmek.”. Biz bağımsız idarî otoriteleri zaten hepimiz bir tarafa çekmişiz. Kimse kimseyi dinlemiyor. Herkes kendi bildiği kararları veriyor. Ben devlet dairesinden kıyamet kadar misal veririm. İki birimin birbirlerinden malzeme saklamaları gibi.

Mesele mevzuat değil, Türkiye'nin problemi mevzuat değil. Kanunlar saygı göstermedikçe uygulanamaz. “Mercedes” fabrikasından “Mercedes”in şoförüyle beraber bir kasabaya gidiyoruz Almanya’da, “dönülmez” işaretine geldi adam, dönmedi. Dedim ki, gideceğimiz bina şurada dedim, niye dönmedin. “Orada dönülmez işareti var.”. “Cezası ağır mı?” dedim, Trafik Kanunu nasıl dedim. Trafik Kanununu bilmem dedim. Bilmeden nasıl araba kullanıyorsun dedim. Dedi ki, “İşaretlere saygım var.”. Bütün mesele burada toplanıyor. Yoksa, kanunu hazırladık. Türkiye’de binlerce uygulanmayan kanun var.

**Bir Katılımcı** - Sayın Er’in verdiği örnekteki, üniversiteye devam etmeyip maaş alan öğretim üyesi, doçentin bu davasına bakmak ve karar vermek Anayasa Mahkemesinin görevi içerisinde değil. Sanıyorum eksik bilgiyle konuştular. Bu idarî yargının savunucusu da değilim ama, bu bir idarî yargı konusudur. Ve idarî yargı bu işlemi iptal ederken mutlaka esaslı delillere dayanmıştır. Böyle esatir bilgilerle burada yargıyı töhmet altında bırakmamak lâzım.

**Şükrü ER** - Elimde kararnameler, kararlar var.

**Mehmet ÇEKİNMEZ** - Bir özel kurumda zamanında çalışmış bir kişiyim; emekli bir bürokratım. Öteden beri bağımsız idarî otorite kavramları kullanılırken bazı tanımlamaların göz ardı edildiği, bilhassa tanımladığı kanaatindeyim. Bunların başında bağımsızlık, özerklik, hesap verilebilirlik, saydamlık gibi hususlar söz konusu. Bunlar açıklığa kavuşturulmadan bağımsız idarî otoritelerin ne yapması, ne yapmaması gerektiği bir türlü ortaya çıkmaz.

Bağımsız idarî otoriteyle siyasî otorite arasındaki ilişkilerin elbette...veyahut da buna benzer düzenlemede yer alması gereken hedefler olarak

konması lazımdır. Bu böyle konulmadığı için bağımsızlığa yanlış anlamlar yüklenmektedir.

Bağımsızlık, bağımsız idarî otorite kavramı da, bağımlık ibaresi özerkliği çağırışım yaptırmak için tarafsızlıkla beraber kullanılan bir metindir. Bu, merkezî idare de, genel idareye nazaran bu kurumların daha kendi başına karar veren, bir noktada özerklik dediğimiz, kendi işini kendi yapan, kendi gücünü kendinden alan bir kavramı açıklığa kavuşturmak için kurulmuştur. Yoksa, “Ali kıran, baş kesen” teşkilâtı olmadığı gibi, kendi başına buyruk değildir. Siyasî otoritenin özellikli bir parçasıdır bağımsız idarî otoriteler. Bağımsız idarî otoriteler de o zaman bağımsızlık, başına buyruluk değildir. Kaldı ki, zaten yargısal denetime de tabidir. Bağımsız idarî otoriteler, klasik kamu hizmetlerinin daha etkin, daha verimli icra edilebilmesi için kurulmuş kurumlardır. Bu nedenle liyakate ağırlık verilsin, karar organı özellikli kişilerden oluşsun diye kanunlarda düzenleme yapılmıştır.

Benim özellikle söylemek istediğim şey: Bağımsız idarî otorite tanımlamalarında bu kavramların çok önemli olduğu, saydamlık, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve özerklik konularının. Gerekirse, belki hocalarımız katılmıyor ama, anayasasında varsa engel, kanunlarında mutlak bir şekilde bu ilkelerin tanımlanması gerektiği kanaatindeyim.

Bağımsız idarî otoritelerin ortaya çıkışında özellik ve özerklik sürecinin etkili olduğundan bahsediliyor. Oysa, ülkemize baktığımız zaman, son iki yılda yağmur gibi bağımsız idarî otoritenin kurulduğunu görüyoruz. Acaba özelleştirme beklenen sonucu aldı, özerklik, toplumumuzdaki katı bir merkezî idare ve devlet anlayışına sahip olduğu ülkemizde nasıl gelişeceği de belli olmayan özerklik kavramı tekamül mü etti? Ben o kanaatte değilim. Çünkü, bu bağımsız idarî otoritelerin şu an için ülkemizde kuruluş nedenlerinin en önemli kısmı dışsal önerilere dayanmaktadır.

“Dışsal öneriler” kelimesini açmak istiyorum. Bunların başında Avrupa Birliği veyahut da diğer uluslararası malî kuruluşlarla olan işbirliğimizin doğal neticesi de gelebilir. Bunların sonucunda siyasî otoritenin de, zaten bu kuruluşların kurulma nedeniyle “De facto” olarak karşı karşıya bırakılmasında kurumlara karşı çok da sevimli destekler mahiyetinde bakış tarzına sahip olmadığının eğilimleri görülmektedir. Bunların bariz örneklerinden biri, 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, bu kurumların ücret rejimlerinin düzenlenmesi.

İkincisi ise, geçenlerde gazetelerde gördüm, Hükümetin yetkililerinin siyasî otorite olarak bağımsız idarî otoritelerinin bir kısmından veya birinden müşteki hâl alması. Bu anlaşılır gibi değildir. Gerek bağımsız idarî otoriteleri

kuran, gerekse bunların kanunlarını yapan ve o kuruluşları atayan kişiler de aynı kişilerdir.

Bağımsız idarî otoriteler konusunda diğer bir gelişimi veyahut da bundan beklenen maksadın hasıl olmasında engel teşkil eden güçlerden biri de sadece siyasî otorite değil, bürokratik otoritedir.

Bürokrasi, bağımsız idarî otoritelerin özellikli görevi nedeniyle, bunların hatta kamu görevlisi, özellikli bir kamu görevlisi olması nedeniyle ücret rejimlerine karşı adeta hırsla ve son derece kayıtlama altında tutma yönünde bir eğiliminin olduğunu görmekteyim.

Bağımsız idarî otoriteler, siyasî otoritenin bir emrindedir. Siyasi otorite tarafından karar organının oluşturulması kadar doğal bir şey olamaz. Bunu muhtarlar veyahut da bir başka organlar tarafından atanmasının yerinde olmadığını kanaatindeyim. Önemli olan, kim atadığı değil, atanmış kişilerin, aranması gereken kalifikasyonların net, anlaşılır bir şekilde kanunlara monte edilmesi ve atama kararlarında da, Resmî Gazete'lerde açıklık, şeffaflık ilkesi gereğince bu kişilerin bu unvanları veya özellikle nasıl iktisap ettiğinin kamuya duyurulmasıdır.

Sorum; hâl böyleyken siyasî otoritenin veyahut da bürokratik otoritelerin bağımsız idarî otoritelere yaklaşımı, bu organların geleceği açısından, performanslarını yakinen etkileyebileceği için nasıldır; veya ne yöndedir? Hocama ve Sayın Güngör Uras Beye özellikle soruyorum.

**Prof. Dr. Tefik Güngör URAS** - Türkiye'de yaşıyoruz; belli bir oluşum içindeyiz. Özellikle bu bağımsız idarî otoritelerin ilk kuruluşunda kötü tecrübeler oldu, bir veya birkaçında. Bunların maalesef, yani Türkiye'de bir siyasî partiler rejimi olduğuna göre, siyasî partiler Türkiye'de ve Parlamentoda egemen olduğuna göre, tabii ki partiler arasında bir bölüşüm olacak; yani bundan kaçınamayız. Amerika'da, yani okuduğum şeyler doğruysa, hocalarımız daha iyi belirtecekler, bağımsız idarî otoritelerin üyelerinin seçimi Senato tarafından yapılmış. Amerika'da Senato tarafından yapılan bu seçimlerde de, Senato'daki Cumhuriyetçi ve Demokrat Partinin oy dengeleri hep dikkate alınmış. Yani, orada da adaylar partili aday olarak girmiyor; Senato'da kendilerinin, yani Senato'da, biliyorsunuz bu tip şeylerde duyum yahut da o duyum otoritelerinde kendilerini, anlatım oturumlarına geliyorlar, kendilerini anlatıyorlar ve onları seçecek olan Senato üyeleri onları denedikten, onlara sorular sorduktan, onlarla bir ölçüde mülakat yaptıktan sonra onların atamalarını yapıyorlar. Şimdi Türkiye'de böyle bir sistem yok. Türkiye'de doğrudan doğruya partiler, belli kontenjanla bunları yapıyorlar.



Fakat, uzun süreli bir atama olduğu için, yani mutlaka bir parti tarafından seçilen bağımsız denetim örgütü üyesinin o partiye göbekten bağımlılığının devam edeceği, partiyle ilişkisinin devam edeceğini beklememek doğru olur diye düşünüyorum.

Türkiye’de yapılan hata şudur: Bağımsız denetim otoriteleri konusunda yeni yeni tecrübelerimiz olduğu zaman, şimdi isimlerini vermeyeyim, fakat hepimizin bildiği birkaç bağımsız denetim otoritesinin başına eski politikacıların, yani politik bağları, politik geçmişleri bilinen politikacıların getirilmesi ve bu konunun da maalesef denetimin üzerine gölge düşürdü. Ama, zaman içinde eğer, bu da bir oluşumdur, Türkiye ve her şeyi öğreneceğiz, zaman içinde bağımsız denetim otoriteleri, eğer sayıları bu kadar çok kalacaksa ve artacaksa, o başka mesele, azalacaksa bir başka mesele, ama bu konuda da bir tecrübe, deneyim sahibi olacağız, ama ben, tamamen politik pazarlıkların dışına çıkarılabileceğini ümit etmiyorum. Onu da belirtmek isterim.

**Ali SERDAR** - Sayıştay üyesiyim. Bağımsız idarî otoriterin bir ihtiyaçtan doğduğu ifade edildi. Batı’da 1800’lü, 1900’lü yıllara kadar kökeni geliştirildi. Türkiye’de de ihtiyaçtan doğan kurumlar maalesef çarpık geliyor. KİT’ler ihtiyaçtan doğmuştu; Türkiye’nin başına bela oldu. Arkasından BİT’ler geldi, belediye iktisadî teşekkülleri; o bir bela oldu. Şimdi, ardından kamuya dayalı, kamunun kaynaklarını israf eden vakıf ve derneklerin iktisadî işletmeleri var. Şimdi de görüyoruz ki, bağımsız idarî kuruluşlar, BİK’ler geliyor yağmur gibi. Ve çarpık gelişme sürüyor, genel ve özel anlamda sürüyor.

Özel anlamda şu: Bu kuruluşlar bakanlık gibi devasal bir şekilde örgütleniyorlar. Büyük büyük kuruluşlar. Halbuki, düzenleyici, denetleyici kuruluşların sembolü, belli alanlarda görev yapan çok dar kadrolu kurumlar olması lâzım.

Bunun yanında, teknik, idarî sorunlar var. Personel rejimini, Türk genel personel rejimini altüst ediyorlar, ücret sistemini altüst ediyorlar. Bütçe disiplini dışına çıkıyorlar. Kendilerine özgü bütçeleri var. Devletin kıt kaynaklarını borçlanarak, borcu borçla ödeyerek yaparken, bu kuruluşlar kaynak bolluğu içerisinde çalışıyorlar.

Bunların, değindiler, atamalardaki liyakat ve ehil olma yerine acaba siyasî tercihler mi, onun, bunun temsilcileri mi giriyor? Bağımsızlık ne ölçüde geliyor? Hepsinden önemlisi, bu kuruluşlar, kendilerine verilen, bu dünyadaki gelişmenin paralelinde verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yapabiliyorlar mı? Bundan da ciddî kaygılarım var.

Sayın Uras'a özellikle sormak istiyorum. Çok iyi bir gözlemci. Bu konudaki bazı örnekler verdi ama, daha açalım. İçinde bulunduğumuz kurum en moderni, en gelişmiş. Üniversiteyi bitiren öğrencilerin en tercih ettiği kurum olmasına rağmen, Sayın Başkan açıkladı, dört yılda 1900 başvuru, bunun 1000 tanesi rekabetle ilgili.

Sayın Uras'a bir sorum daha var. Denetimi için, tabii kurullar arttıkça, ki artıyor, keşke, "IMF"nin son önerisini duyduğumuzda sevindim, ikiye düşse. Ama bu gelişme mümkün değil. Türkiye bu tür çarpık gelişmeyi çok seviyor. Artacağından endişelerim çok fazla. Artacaktır. O nedenle, bunların da denetimi gerekir. Kendisine katılıyorum.

Onun için, bir de, kendilerini kurduk fazla fazla; denetimi için ayrı bir kuruluş daha kuracağız. Bu da bir çelişki değil midir? Onun yerine, Türkiye'deki bağımsız denetim örgütlerini, bu denetim kuruluşlarını da, örneğin Sayıştay gibi, yapması mümkün değil midir?

**Prof. Dr. Tevfik Güngör URAS** - Türkiye'de bağımsız idarî otoritelerin örgütlenmesini nasıl disiplin altına alacağız? Bu Türkiye'de önemli bir şey değil. Ben gelmeden önce, Amerika'da bu örgütlerle ilgili bir makale okumuştum; orada anlatılıyor. 1981 yılında "Bush, Vice President Bush, Regan ..."ın bir başarısını anlatıyor. Bu başarı şu: "Bağımsız idarî otoriteleri düzen altına alarak, vergi mükelleflerinin birçok milyar dolarını denetim altına aldık." diyor.

Nasıl denetim altına almışlar? Bağımsız idarî otoriteleri Başkanlık Bütçe Ofisine bağlı hâle getirerek. Başkanlık Bütçe Ofisi, bütün bağımsız idarî otoritelerin bütçelerini yapıyor ve onaylıyor ve bununla ilgili olarak da bir ölçüde bağımsız idarî otoriteler üzerinde, yani denetim demeyelim, ön gözetim imkânına sahip oluyor. Bunların kadrolarının büyümesini, masraflarının, "Vice President Bush"un, o zamanki deyiminde, birkaç milyar dolarlık imkânın tasarruf edilmesini sağlıyor.

Türkiye'de bu konuda acaba hakikaten bağımsız denetim otoritelerinden değişik biçimlerde ceza olarak veyahut da ücret olarak yahut da hizmet karşılığı olarak topladıkları paraları kendilerinde mi kalacak, yoksa bunları başkasına verme imkânı var mı? Bunun en güzel örneği geçen sene RTÜK'ün bütçesinde zannederseniz görüldü. RTÜK, geçen yıl önemli ölçüde tahsilat yaptı radyolardan ve televizyon istasyonlarından. Onları denetimi karşılığında bu parayı topladı. Ve bu paranın yarısını RTÜK kendi harcamaları için kullandı, yarısını da Maliye şimdi ondan istiyor; "Onu bana, bütçeye ver." diyor. Ama, şimdi aynı uygulamayı bu sene RTÜK devam ettirmek istiyor. Halbuki, Türkiye'de ekonomik bir kriz var. Ekonomik kriz dolayısıyla radyolar ve televizyon istasyonları ilân alamıyorlar. İlân alamadıkları için bu RTÜK'e 2000 yılında

kolaylıkla ödedikleri, yaptıkları ödemeyi bu sene devam ettirmelerine imkân yok. Fakat, bu ödemeyi yapmazlarsa, RTÜK onları kapat..., yani denetleme şeyinden öte, ücretlerini vermedikleri için yayın faaliyetlerini kapama tehlikesi ortada. Yani, kendine imkân sağlayan, esas kurulduğu, denetlemekle ve yaşatmakla sorumlu olduğu kuruluşları da ortadan kaldırmakla; yani bunlar da gösteriyor ki, sizin sorunuzda belirttiğiniz gibi, bu tip örgütlerin kendi bütçelerinin tamamen başka kaynaklardan karşılanması, fakat gelir ve giderlerinin de belli bir, devletin genel çanağına akmasında büyük yarar var. Bu şu bakımdan da önemli: Bağımsız idarî otoriteleri nasıl denetleyeceksiniz? Eğer bütün gelir, bağımsız idarî otorite kendi gelirini kendi yaratıyorsa, burada ölçüyü kaçırdığı an bağımsız idarî otoriteyi kim durduracak? Yani bağımsız idarî otorite imkânı sonuna kadar zorlarsa nasıl böyle bir zorlama önlenilecek, denetlenebilecek yahut da tam tersine, bağımsız idarî otorite kendi ilgi alanından gelir toplayamaz duruma düşerse bağımsız idarî otoritenin yaşamasını ve güçlü kalmasını biz nasıl sağlayacağız? Bunlar da zaman içinde tartışılması gereken konular olacak.

**Haşim CENGİZ** - Sümer Halı Genel Müdürüyüm. Sayıştay üyemizin sorusuna biraz da netlik kazandırmak istiyorum. Türkiye’de bugün için artık yeniden yapılandırma baştan sona kadar tartışılıyor. Ve Türkiye’nin önü tıkanı. Üretim olmadan biz bu işleri yapamayacağız. Şimdi, bunlar var iken, gerek Parlamentoda, gerek devlet dairelerine, gerek bakanlıklarda net olarak şunu öğrenmek istiyorum: Bu kuruluşların artırılması mı, azaltılması mı gerekir? Yani, görüyoruz ki, bunlar tamamen sıkıntı doğuruyor.

Bir de, Sayın Rekabet Kurumu Başkanına bir söz söylemek istiyorum. Görüyoruz ki, bir kurumun kuruluşunda bile “iki tane doğum” diyor, yani bir “Reincarnation” mu var? “Çatal kazık yere geçmez.”. Yani, doğum bir tane olması lâzım, kuruluş tarihinin bir tane olması lâzım. Bunu sadece bilgi babından arz ediyorum.

**Prof. Dr. Tefik Güngör URAS** - Bu konunun uzmanı değilim maalesef, bağımsız idarî otoriteler konusunda. Ben iktisatçıyım. Ben konuyu daha genel yaklaşım içinde alıyorum. Onun için sayılarının artmasının iyi olup olmadığını söyleyemeyeceğim.

Ama bilinen bir şey var ki, devletin icra, yani Türkiye’de bir Hükümet olacak, bir icra gücü olan bir otorite olacak. Eğer icra gücü olan otorite, bütün otoritesini bağımsız kuruluşlara devrederse, o zaman o icra otoritesi ne olacak, nasıl memleketi idare edecek? Ve bütün bu bağımsız otoriteler, hepsi kendi bağımsızlık doğrultularında faaliyete geçerlerse ortaya çıkacak kaosu nasıl önleyeceğiz? Bunları da tartışmak lâzım diye düşünüyorum.

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - Bence biraz insafsızlık ediliyor bu kuruluşlara. Onlar daha emekleme çağında. Bırakın çalışsınlar biraz; bakalım ne olacak? Yani, daha şimdiden mahkûm ederseniz bu kuruluşları, işte “şöyle oluyor da, böyle oluyor da, paraları alıyorlar, kullanıyorlar da, maaşları çok yüksek de, biz kontrol edemiyoruz da”... Maaşlarının ne olduğu belli işte; en yüksek devlet memurunun maaşının iki katı.

**Bir Katılımcı** - O bile uygulanmıyor, onu da geçiyor.

**Prof. Dr. Ülkü AZRAK** - Evet ama, eğer milletvekilleri, bizle rekabet mi ediyor bunlar diye düşünüyorlarsa, o başka; o siyasî bir konu. Zülfü yâre dokunmak istemiyorum. Lâkin biraz fırsat tanımak lâzım her hâlde. Türkiye biraz da böyle özerkliğin, bağımsızlığın tadını tatsın; bakalım ne olacak, değil mi? Çünkü, merkezî otoritelerin bugüne kadar ne yaptıkları belli. Her iktidar değişikliğinde ayrı bir hava çalınıyor Türkiye’de. O onu koruyor, o gidince öbürü öbürünü koruyor, her siyasal parti kendi yandaşlarını kayırıyor ve böylelikle hiçbir zaman objektiflik, yansızlık ve dolayısıyla kamu yararı sağlanamıyor.

Eğer siz gerçekten bağımsız kılabilirseniz bu kuruluşları, işte o zaman yansızlık, objektiflik ve kamu yararının gerçekleştirilmesi konusunda bir adım atılmış olur. Bağımsızlıktan ve özerklikten bu kadar çok korkmayalım; öyle düşünüyorum.

**Bir Katılımcı** - Şimdi, yani bütün her şeyi biz de deneyeceğiz. Başka ülkelerde olduğuna göre, bu bağımsız idarî otoriteleri Türkiye de deneyecek. Türkiye’nin belli konularda da bu tip otoritelere mutlaka ihtiyacı var. Yani, Türkiye’de bir Rekabet Kurumu bağımsız olsun, olmasın, yani Türkiye’de bir Rekabet Kurumu diye bir müesseseye ihtiyaç var. Türkiye’de, bankacılık sistemini düzenlemek için bir kurula ihtiyaç var. Yani bankacılık demeyelim de, bütün finansal sistemi, -bizde belki eksik kuruldu- sermaye piyasasını da içine alacak şekilde bankaları, sigortaları ve serbest piyasasının bir Üst Finans Denetim Kuruluna ihtiyacı var.

Ama, Türkiye’de bunları yaparken, işte sistemi dejenere etmeyip, mevcut şeyi korumak zorundayız. Yani hem güçlü, lüzumlu, gerekli olan müesseseler çok iyi çalışacak, kendi itibarlarını koruyacak, bir de, biz bu müesseselerin itibarını korumak için enflasyonu önleyeceğiz. Yani Şeker Kurulu, Tütün Üst Kurulu, Çikolata Üst Kurulu gibi, yani önümüze gelen her alanda da bir tane Üst Kurul kurarak, yani birtakım ...lar yaratma sisteminden de çekineceğiz. İşte bütün mesele, tekrar geliyor, eğer bir plânlı programlı, belli bir strateji içinde bütün bunları, gelişmeleri sağlayabilirsek bu tip kargaşalıklar ortadan kalkacak diye düşünüyorum.

**Prof. Dr. Ahmet AKSOY** - Ben de şunları söylemek istiyorum: Hepsini genelleme yapıp aynı noktada birleştirmemek gerekir. Elbette ücretler noktasında ya da başka organizasyon noktasında aksayan yönlerimiz vardır. Kuruluşların bir kısmı henüz kurulma, emekleme safhasındadır. Bunların içerisinde aşağı yukarı 20 yılına yaklaşan Sermaye Piyasası Kurulu bulunmaktadır.

Sermaye Piyasası Kurulu olmadan önce Türkiye’de, bir şirket tahvil çıkartacaksa, o tahvil çıkartmayla ilgili faizi Merkez Bankası belirlemekte, yine bir şirket tahvil çıkartacak, onun çıkartacağı tahville ilgili sınır mali durumunun elverişli olup olmadığını, yine Merkez Bankasının karar vermesi gerekiyordu. Buna benzer, ki o yıllarda borsa yoktu, sermaye piyasasıyla ilgili pek çok organizasyon yoktu, bunlar, ki sermaye birikimi olsun istiyoruz ve kaynaklar verimli, etkin kullanılсын istiyoruz, bunun tabii sonucu olarak da sermaye piyasasının kurulması ve iyi organize edilmesi, iyi işler hale getirilmesi lâzım. Elbette o iyi işler olabilmesi için de bu kurumlara ihtiyaç vardı. Nitekim “SPK” bu konuda oldukça başarılı sonuçlar da ortaya koymuştur. Yine buna benzer, işte üzerinden dört yıl geçmiş bir Rekabet Kurumunun, faaliyetleri ortadadır. Ama, diğerlerinin faaliyetleri çok yenidir. Sonuçlarını bekleyip göreceğiz diye düşünüyoruz. Mutlaka aksayan yönleri var; ama onlar da herhâlde düzeltilecektir.

**İsmail Hakkı KARAKELLE** (*Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı*) - Bağımsız idarî otoritelerin sayısı ile ilgili olarak, nerede bağımsız idarî otoritelerin sayısına yeter denilecek sorusunun cevabı bence, niçin bağımsız idarî otoritelere ihtiyaç var; sorunun cevabını verirsek, sınır da orada çizilmiş olur.

Öncelikle bağımsız idarî otoritelerde iki ana karakter gözüküyor: Biri, içinde bulunduğumuz, Rekabet Kurumu gibi, Merkez Bankası gibi ekonominin tümüne yönelik kurallar koyan, bir sektöre yönelik olmayan, ya Merkez Bankası gibi makro düzeyde dengelerin sağlanması için kurallar koyan ve uygulayan para ve kredi piyasalarına yönelik kurumlar ya da rekabet otoritesi gibi mal ve hizmet piyasalarında rekabetin sağlanmasına yönelik kuralları uygulayanlar. Bunların bağımsız olması gerektiği konusunda hiçbir şüphe yok. Dünyanın başka ülkelerinde de bu böyle. Bağımsız olmayanlar da, bağımsız olmadıkları için eleştiriliyorlar. Bunlar dışında, sektöre yönelik regülasyonlar ve düzenlemeler yapacak olanlar da, hangi sektörde bağımsız otoriteye ihtiyaç var?

Eğer bir piyasayı tümüyle piyasalaştırabiliyorsak, tümüyle rekabete açabiliyorsak, orada bir bağımsız idarî otoriteye ihtiyaç yok. Sınır sadece bu. Niye bizim bir Halıcılık, Çikolata Bağımsız Kurulumuz hakikaten yok. Çünkü, oralar tümüyle piyasalaştırılabilecek, tümüyle rekabete açılabilir alanlardır da o yüzden. Niye Enerji Üst Kurulumuz var, niye Telekomünikasyon Üst Kurulumuz var? Çünkü, oralar tümüyle piyasaya açılmadı; orada doğal tekel

karakteri gösteren alanlar var da, o yüzden orada özerk kurumlara, bağımsız idarî otoritelere ihtiyacımız var.

Örneğin elektrikte henüz iletim rekabete açılmadığı için, iletim hatlarını nasıl kullanılacak? Buna bir bağımsız idarî otorite karar verecek.

Enerjide, daha önce devlet kendisi üretiyor, iletiyor, dağıtıyor. Orada bir bağımsız idarî otoriteye gerek yoktur. Ama, eğer enerjide siz maksimum piyasalaştırma, maksimum rekabete açma çizgisi izliyorsanız, açmadığınız alanı, doğal tekel karakteri gösteren alanı düzenlemek üzere bir bağımsız idarî otoriteye emanet edeceksiniz ki, fiyat regülasyonu ve sair regülasyonlar yapsın. Aksi takdirde, bizim jargonumuzla söylersek, ortada hâkim durumu kötüye kullanma, bu tekel pozisyonunu istismar etme gibi bir sonuçlar çıkar. Aynı şey telekomünikasyon için geçerlidir.

Devlet mobil telefon piyasasını rekabete açtı. Eğer ana şebekenin verdiği tüm hizmetleri de rekabete açabilseydi, bir regülatör kuruma gerek olmayacaktı.

Yani özetle söylemek gerekirse; hangi piyasalarda bizim bağımsız idarî otoritelere, düzenleyici kuruluşlara, regülatör kurumlara ihtiyaç var? Tam anlamıyla rekabete açamadıklarımızda? Asıl olan rekabettir. Rekabete açmadığımız alanlarda da regülatör kurumlar olacak. Örneğin akaryakıt. Yanlıştan döndü, akaryakıt için bir bağımsız idarî otorite kurulmaya çalışılıyordu. Bu yanlıştır. Akaryakıt piyasası tümüyle rekabete açılabilir bir piyasadır. O piyasada sadece teknik bazı standartlar konulması gerekir. Onu da Enerji Bakanlığındaki bir şube müdürlüğü pekâlâ yapabilir.

Sektör spesifik bağımsız idari otoritelerin ikinci gerekçesi de, devletin işletmecisi olduğu bir alanda, yine örneğin telekomünikasyonda olduğu gibi, aynı zamanda düzenleyici de olmaması gereğidir.

Üçüncü gerekçe de, güvenilir yatırım ortamı ihtiyacıdır. Yatırımcılar siyasal dalgalanmalardan etkilenmeyen piyasalar istemektedirler.

Bağımsız idarî otoritelere atamalar nasıl yapılacaktır? Elbette ki siyaset eliyle yapılacaktır. Siyaset en başta şu tercihi yapmaktadır: Maksimum rekabete açarak tercihini yapmaktadır, piyasadan yana yapmaktadır. Sonra, bu işi yürütecek olanlar bakımından da elbette ki siyasal tercihler rol oynayacaktır. İşe lâyık kimseleri bulup, ama siyasal olarak tercih etmek durumundadır. Meselâ tümüyle merkezî planlamadan yana olan birisi Rekabet Kurulu'na görevlendirilmemelidir. Bir siyasî otorite bunu tercih edebilir mi? Hayır. Rekabet otoritesi, piyasa ekonomisinin, tabiri caizse, Anayasa Mahkemesidir. Demek ki, ortada bir siyasal tercih vardır. Elbette de burada siyaset rol oynayacaktır.

**Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU** - Bir yanlış anlamamanın önüne geçmek istiyor ve Sayıştay üyemize, bana bu fırsatı verdiği için teşekkür ediyorum. Hakikaten bizimle ilgili bazı kuruluşların maaşlarıyla, bütçeleriyle ilgili yanlış anlamalar var. Biz Rekabet Kurumu olarak saydamlığı hata yapmamanın garantisi olarak kabul ediyoruz ve bu konuda her şeyimizi çok açık bir şekilde ortaya koyuyoruz.

Kurul üyelerimizin maaşları iki misli değil, bir buçuk mislidir. Sadece Başkan'ın iki mislidir. Ben, iki misli olarak mesela, çok açık bir şekilde ifade etmekten hiçbir şekilde gocunmuyorum, 2,3 milyar lira para elime geçiyor, Kurul üyelerimizin eline de 1,8 milyar lira para geçiyor. Bunun dışında, tüm personelimizin, Başkan yardımcısından en alt kademedeki personelimize kadar azalarak devam ediyor.

Ben iki doğum günü tabirini iki kuruluş etkinliği anlamında kullanmak istemiştim. Burada da gördüğümüz gibi, biz bu kuruluş günlerimizi, belirli konularda toplantılar yapmak için bir vesile addediyoruz. Bütçemizi en tasarruflu şekilde kullanmaya çalışıyoruz; en iyi şekilde değerlendiriyoruz. En fazla faiz veren bankalara paralarımızı yatırıyoruz ve altı ayda bir Maliye Bakanlığı da bizden bu paraları alıyor. Zaten bu para bizim değil; bu para devletin parasıdır. Biz bunun tamamen bilincindeyiz.

Özerklik konusunda, Hocam da özellikle vurguladı, biz özerkliği, bağımsızlığı sadece devlete ilişkin bağımsızlık olarak değerlendirmiyoruz. Devlet bir güç olduğu için zaten ona ilişkin bağımsızlık söz konusudur. Ama, toplumda sadece güç odağı devlet değil; onun yanında çok büyük teşebbüsler, uluslararası holdingler ve başkaca güç odakları da var. Ve bu güç odaklarına karşı bağımsızlığımızı koruyarak görevimizi en iyi şekilde yapma konusunda bazı ayrıcalıkların verilmesinde yarar görüyoruz. Ama, pek tabii ki Türkiye'de memurlarımızın, işçilerimizin çok düşük maaş aldığını biliyoruz, bu eşitsizlik hepimize ıstırap veriyor. Bu eşitsizliğin mümkün olduğunca ortadan kaldırılması muhakkak ki hepimizin dileğidir.

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

**PANEL**



## **Prof. Dr. Turgut TAN**

*Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi  
Rekabet Kurumu Başkan Danışmanı*

---

Panelin genel gidişini ve de panelist arkadaşlarım tarafından tartışılmasında yarar gördüğüm bazı sorunları başlıklarıyla da olsa ortaya koymaya çalışmak istiyorum. Bu sorunları gerek Batı ülkelerinde bu tür yapılanmanın yarattığı ileri sürülen sorunlardan esinlenerek, gerekse bizdeki uygulama çerçevesinde bugüne kadarki uygulamalarda karşılaşılan ve muhtemelen bundan sonraki uygulamalarda karşılaşılabilecek, çünkü, değineceğim sorunlardan bir kısmı henüz ortaya çıkmış değil, ama ileride ortaya çıkması muhtemel bazı sorunlar var, bunları çok genel çizgileriyle de olsa, belki bazılarını, Panelin ikinci bölümünü oluşturan tartışma ve sorular kısmında biraz daha deşme imkânı bulabiliriz. Ama önce bir genel çerçeve oluşturmak bakımından bazı sorunlara değinmek istiyorum. Ve bunları mümkün olduğu kadar genelden özele, soyuttan somuta gider şekilde yapmaya çalışacağım.

Acaba bunlar, bazılarının ifade ettiği gibi, eski tarz siyaset yapmanın yeni araçları mı veya teknik nitelikli siyasetsiz bir değişim projesi mi? Bunlar bazı kişilerin kullandıkları deyimler. Veya yine bir fikre göre, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, güven duyulmayan politikacının alanını daraltmakta kullanılan araçlar mı?

Bu bağımsız idarî otorite kavramı altında acaba tüm kuruluşları aynı potanın içine sokup, sorunları da, sanki hepsinin ortak sorunuymuş gibi tartışmak doğru bir yol mu? Bununla şunu kastediyorum: Birinci, Sayın İsmail Hakkı Karakelle'nin yaptığı isabetli bir müdahale vardı bu ayırımı ortaya koymak bakımından. Tamamen katılıyorum, ancak onu bir noktada da açıklığa kavuşturmak lâzım.

Bir kere, bu tür kuruluşlar iki alanda kendisini göstermektedir. Biri, ekonomik regülasyon dedikleri ekonomi alanına ilişkin olarak; diğeri de temel hak ve özgürlükler alanında.

Bizdeki bugüne kadarki uygulamalar daha çok ekonomiye ilişkin olarak yaratılmış olan kuruluşlar. Buna mukabil Batı'da benzer kuruluşların temel hak ve özgürlükler alanında pek çok örnekleri var. Henüz Türkiye'de bu örnekler ortaya çıkmaya başlamadı. Belki yalnızca Radyo, Televizyon Üst Kurulu için bu alana ilişkin olduğunu söylemek mümkün. Ama, onun dışındakilerin hepsi başka

bir grup. O diğer grubu da ikiye ayırmak gerektiğini düşünüyorum; Sayın Karakelle de onu belirtti.

Bunlardan bir kısmı ekonominin bütünlüğüne yönelik global düzenleyici işleve sahip olanlar, yani malî piyasaların düzenlenmesi, rekabetin korunması gibi, işte “SPK” ve Rekabet Kurumu; bir de sektörel düzenleyiciler var.

Sektörel düzenleyiciler niye ortaya çıktı? Burada daha çok Avrupa Birliği’nin etkisini görmek mümkün. Sayın Karakelle, “Tamamen serbestleştirilemeyen sektörler için söz konusu olan kuruluşlar.” dedi. Bunu, özellikle Avrupa Birliği çevreleri şunu söylüyorlar: “Eğer kamu hâle işletici olarak sektörde yer almaya devam ediyorsa, buna kamusal işletici veya tarihsel işletici” diyorlar, kullandıkları ifade. İkisini de eş anlamlı kullanıyorlar. Bunların varlığı, artı serbestleştirme sonucu, özel kesimin girmesi sonucu her iki kesimin çıkarlarını bağdaştırıcı bir düzenleyici otorite gereksinimi; sektörel düzenleyicileri bu şekilde açıklamak mümkün.

Dolayısıyla, temelde iki büyük, ama bir büyük grubun içinde de iki farklı türde kurumlaşma söz konusu olmaktadır. Bunlar çoğalacak mı? Öyle görünüyor. Sayın Uras, “IMF ikiye indirecek.” dedi. Bu biraz dinleyiciler arasında sanıyorum, dalgalanmaya yol açtı.

Orada kastedilen “iki”, sadece malî piyasalar açısından, meselâ Bankacılık Düzenleme Denetlemeyle SPK’yı birleştirip, Malî Piyasalar Düzenleme Kurulu, artı Rekabet, yani ekonomiyle ilgili aslında iki tane düzenleyici ortaya çıkıyor. O fikir, öyle sanıyorum ki, bu düşünceyle söylenmiş olan bir fikir ve diğerleri.

TÜSİAD Başkanı, sanıyorum Erkut Yüceoğlu bir toplantıda dedi ki, “Türkiye’nin iyi yönetilmesi bakımından 10-15 tane bakanlık, 10-15 tane de düzenleyici kurul olacak, işler hâllolur.” dedi. Yani, biraz bu bağımsız idarî otoritelere yönelik gelişmelerin arkasında sanki, klasik idare ağır işlemektedir, masraflıdır, kötüdür, bu tür yeni kurumlarla biz bu işleri idare edelim, yani bir tür klasik idareyi “By-pass” edici bir yeni idarî yapılanma modeli yaratma düşüncesi var gibi sanki bazı kişilerin görüşlerinin arkasında. Öyle bir izlenim ediyorum.

Genelden özele ne gibi sorunlar var? Bir kere, siyasî iktidarın tamamen dışında bir yapılanma mı söz konusudur, yoksa acaba bir biçimde bu ilişkilerin sağlanması mı gerekmektedir? Bu bağımsız idarî otorite kavramı ilk kez 1978 yılında bir yasada yer alan bir kavramdır Fransa’da. Yargı organlarının bu kavramı kullanması ilk kez Fransa Anayasa Konseyinin 1984’te verdiği bir kararla olmuştur. Bizim yargı kararlarında, ben rastlamamış olabilirim ama, bu bağımsız idarî otorite kavramının yer aldığını görmedim.

Bizde özellikle Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay kararlarına bakıldığı zaman, hep kamu kurumu kavramı kullanılmaktadır. Özellikle daha çok kararlar SPK'yla ilgili olduğu için çok bakımdan hep kamu kurumu. O da nereden kaynaklanmaktadır? Kamu tüzel kişiliğine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Meselâ Fransa'dakilerin, kamu tüzel kişilikleri yok. Yani, "Bağımsız idarî otorite olmak için ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak gerekli mi, değil mi?" sorusunun karşılığında, gerekli değil.

Fransız Danıştay'ının en son yayınladığı 2001 raporu var. Çok kısa bir süre önce yayınladı. Bu 500 sayfalık raporun ilk 250 sayfası Danıştay'ın kararları ve bildikleri görüşlerle ilgili, ikinci 250 sayfası bağımsız idarî otoritelere ayrılmış durumda. Ve o konuyla ilgili durum saptamaları, ne gibi düzeltmeler, öneriler var; bunlarla ilgili olarak pek çok şey söyleniyor. Meselâ bu raporun içinde söylenenlerden bir tanesi, "Bağımsızlığın koşulu ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak değildir, bağımsızlığın koşulu, genel bütçe dışında kendine özgü gelir kaynakları olmasını gerektirmez." şeklinde değerlendirmeler bu raporun içerisinde var.

Yapılanma bakımından karşılaştırma yaparken dikkatli davranılması gerektiği görüşündeyim, özellikle değişik ülkeler arasında karşılaştırma yapılırken. Çok sık Amerika ve İngiltere'den örnek veriliyor; çünkü Amerika, bu tür kuruluşların en eski örneklerinin görüldüğü ülke olarak kabul edildiği için. Fakat, böyle bir karşılaştırmada şunun gözden uzak tutulmaması lâzım: Gerek Amerika, gerekse İngiltere'nin anayasal yapısıyla Kara Avrupası ülkelerinin anayasal sistemi arasında büyük farklılıklar var. Meselâ Avrupa'ya baktığımız zaman, o ülkelerde böyle bir tartışma yok, yani devlet yapısı içinde bunların yeri ne olmalıdır, acaba bu bağımsızlık ve genel olarak şeye engel midir, sisteminin içinde bir yabancı unsur gibi mi olmaktadır? Buna karşılık Fransa'da ve İspanya'da bu çok ciddi tartışmalara yol açmaktadır bu tür kuruluşların anayasal yapı içerisinde nereye oturtturulacakları. Deniyor ki, parlamenter sistem, Meclis önünde sorumlu Hükümet, idarenin faaliyetinden de bu Hükümet Meclisin önünde sorumlu. Peki, bu ilişkiyi, Hükümetle bu tür kuruluşlar arasında ilişkiyi nasıl kuracaksınız yahut da başka türlü söylemek gerekirse, bu tür kuruluşların faaliyetinden dolayı Hükümetin Parlamentonun önünde hesap vermesini sağlayabilecek misiniz?

Ben hatırlıyorum, bir tarihte YÖK'le ilgili Meclis'te bir soru soruldu veya bir eleştiri yapıldı. Buna cevap verilmesi gerekiyordu. Zamanın Millî Eğitim Bakanı dedi ki, "Bu kuruluşla benim hiçbir ilgim yok. Ben ne bunun üyelerini atıyorum, ne de faaliyetini denetliyorum, ben çıkıp Meclis'in önünde

bu kuruluşun faaliyetiyle ilgili herhangi bir hesap veremem.”. Reddetti böyle bir konuşmayı, hesap vermeyi.

Bu ilişki nasıl kurulacak sorunu var. Bu tartışılmaktadır. İkincisi, değişik ülkelerdeki bu tür kuruluşların yapılanması son derece farklı. Meselâ İspanya’dakinin adı Rekabeti Koruma Mahkemesi. “Tribunal” kavramı kullanılıyor. Ama, idarî organ olduğu konusunda hiçbir tereddüt yok. Yaptığı işlemleri, idarî işlem olarak yargısal denetimi konusunda, diğer idarî işlemler gibi yargısal denetimi konusunda hiçbir tereddüt yok.

Keza, Kanada’da meselâ, orada da “Tribunal” kavramı kullanıyor bu tür kuruluş için. “Q...” deniyor, yani yargısal benzeri bir organ. Ve “Kanada’da da” diyor, “alışılmamış biçimde bir örgütlenme söz konusudur.”.

...12 kişilik bir Heyet. Maddî olayların çözümlenmesinde hepsi birlikte çalışıyorlar; ama hukukî sorunun çözümlenmesi söz konusu olduğunda sadece dört üye kararı veriyor. Öyle bir yapılanmaya gitmişler.

Başka örnekler vermek istiyorum. Meselâ Polonya’da sanıyorum, Kurulun, Rekabet Kurulunun Başkanı Bakanlar Kurulu düzeyinde, bakan statüsünde âdetâ. Dolayısıyla, hür ülke kendine göre bir yapı oluşturmuş.

Sabahleyin Sayın Azrak, “Anayasa’da bu tür kurumlar için acaba bir özel düzenleme gerekir mi?” sorusunu sordu ve cevabı olarak da, “Gerekmez.” sonucuna vardı. Bu, 1992’de Fransa’da Anayasa Reformu Komisyonunda da tartışılmış olan bir konu; acaba Anayasa’ya bu kurumlarla ilgili bir madde koyalım mı, bunlar böyle havada kalmasın, idareyle uyumu da sağlansın diye. Fakat, bunları ayrı bir kategori olarak düzenlemenin yaratabileceği başka sorunlar olabilir. Üstelik, dondurmanın, böyle bir yeni yapısal modeli dondurmanın da bir yararı olmaz, bırakalım kendi hâline bir gelişme izlesin deyerek, anayasal düzenleme konusu yapmaktan vazgeçmişlerdir.

Parlamento-hükümet ilişkileri bakımından bu kurumların parlamentoya hesap vermesi gerektiği konusunda görüşler var, özellikle Parlamento Komisyonlarına, biraz belki Amerika’daki sisteme benzer bir şekilde.

Bu arada Sayın Uras’ın değindiği bir konu var. Dediler ki, “Hükümetin belli bir politikası olması lâzım, yani bankacılıkla ilgili veya işte, başka sektörlerle ilgili, otomotiv sektörüyle ilgili.”. Örnek verdiler; otomotiv sektöründe meselâ bir büyük teşebbüs modelini benimseyebilir. Acaba Rekabet Kurumu faaliyette bulunurken böyle bir genel politikayla bağlı olması gerekir mi, gerekmez mi?

Bu bana, İtalyan Rekabet Yasasının bir maddesi var, 25’inci maddesi, onu anımsattı. O maddeyi buldum. Diyor ki kanun; “Rekabet Yasasının 6’ncı

maddesi anlamında yasak kapsamına giren birleşmelerden hangilerine, Avrupa Birliği'ne entegrasyon ve ulusal yararlar çerçevesinde izin verilebileceğinin kriterlerini Sanayi ve Ticaret Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu belirler.” diyor. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunun belirlediği bu esaslar çerçevesinde Rekabet Kurulu birleşmelerle ilgili olarak bir yaklaşım benimsemek durumunda. Yani burada, Sayın Uras'ın söylediği genel politika çerçevesine bir anlamda bu kuruluşlar sokulmuş olmaktadır. Bu bunun bir örneğini oluşturmaktadır.

Bir başka nokta bizdeki örgütlenme bakımından bir eleştiri var, deniyor ki, “Bunlar sanki bir denetim ve teftiş yeri gibi örgütlenmiştir Türkiye’de ve yapıları öyle dizayn edildiği gibi, buraya eleman almada sınavlar da ona göre dizayn edilmektedir.”. Halbuki bunların tek işlevi bir denetim ve teftiş yeri değildir. Bunlar aynı zamanda, faaliyette buldukları alanlarda düzenlemeler yapan, yani temel bazı yasal düzenlemenin ötesinde ikincil nitelikte kurallar koyan kuruluşlardır. Binaenaleyh, bu da büyük ölçüde hukukî faaliyet gerektirmektedir. Ona göre bu kuruluşların belirlenmesi gerekir.

Yine yapısal olarak ortaya çıkan bir başka sorun, Türkiye’deki örneklerinde, bazı kuruluşlar kurum, artı kurul şeklinde örgütlenmeye gitmişlerdir; Rekabet Kurumu-Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu-Kurulu. Buna karşılık kurum, kurumu olmayan kurullar niteliğinde örgütlenme söz konusu olmaktadır, işte Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu. Bu tabii uygulamada önemli bir sorun ortaya çıkarmaktadır. Artı, başkanlarla, hele kurumun söz konusu olduğu örneklerde kurul başkanları aynı zamanda kurumu temsil edip, kurumun başkanlığını da yaptıkları için, yasal düzenlemelerde kurum olarak geçen hükümlerde, kimi durumlarda sadece başkan, kurum adına karar alabilir mi sorununu ortaya çıkarmaktadır. Tabii, bunun hukukî sorunlara yol açtığı da olmaktadır. Mesela son zamanlardaki tartışmalardan bir tanesi Bankacılık Düzenleme Denetleme ile ilgili olarak, acaba Kurul Başkanı veyahut da Kurumunun Başkanı tek başına suç duyurusunda bulunabilir mi?

Bu açıdan baktığımızda, yasal düzenlemeler arasında ciddi bir farklılık görülmektedir. 4389 sayılı Bankalar Kanunu sürekli olarak kurumdan bahsetmektedir. Örnek vereyim: “Kurum”, Bankalar Kanunundan okuyorum, “vereceği süreler içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır.”. Kim uyarır? “Kurum uyarır.” diyor. Madde “Kurum” diye başlıyor, sonunda “uyarır” diye bitiyor. Peki, burada uyarıyı kim yapacak? Kurum mu yapacak, Kurum’un karar organı olan Kurul mu yapacak, Kurum’u temsil eden,

Kurum'un Başkanı olan Başkan mı yapacak? Burada aslında Kurul'un yapması gerekmektedir. Çünkü, devam ediyorum, "Banka, verilen süre içinde kurumca istenen tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya kurul işlemlerinin mahiyet ve önemine göre şunlar da dahil olmak üzere bankanın ... bir şekilde çalışmasına, mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir." "Her türlü tedbiri almaya kurum yetkilidir." diyor. Her türlü tedbir kararını kim alacak, bu kararı kim verecek? Elbette ki kurul verecek.

Bankalar Kanunu tepeden tırnağa kurumu esas alarak düzenleme yapmış. Halbuki Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'a baktığımız zaman orada da sürekli olarak kurulu esas alan bir düzenleme söz konusu.

Binaenaleyh, burada bu düzenlemelerin ifadesinden, yani kurum sözü geçen her yerde veyahut da pek çok yerde "Kurumu temsil eden başkandır." diyerek "Başkan karar alabilir mi?" sorunu ciddi bir sorun olarak kendisini göstermektedir.

Bir diğer nokta, denetim konusunda da ciddi bir dağınıklık söz konusu bağımsız idarî otoriteler dediğimiz kurumlar arasında. Ben denetim açısından bu kurumları üçe ayırdım: 1) Sayıştay denetimine tabi olanlar, 2) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olanlar, 3) Kendine mahsus, süjenerist denetime tabi olanlar.

Sayıştay denetimine tabi olanlar; Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi olanlar; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu. Süjenerist denetime tabi olanlar; SPK Kanununda diyor ki, "ilgili bakan, yıllık hesap ve harcamalarını", burada tabii çok önemli bir değişiklik geçirdi kanun, çünkü daha evvelki düzenlemede "her türlü işlemlerini" diyordu, her türlü işlem deyince, bütün SPK'nın aldığı kararları denetlemek gibi bir durum ortaya çıkıyordu, o zaman bağımsızlık veyahut da yetkilerini kendi sorumluluğu altında kullanma şeklinde ifade edilen hükmün anlamı biraz kâğıt üstünde kalacaktı, sonradan isabetli bir değişiklik, bu, "her türlü işlemleri" yerine, "hesap ve harcamalarını denetlettiriyor". Kime denetlettiği de kanunda belli değil, uygulamada belli ama. Sonra, yıllık faaliyet raporuyla birlikte bunu Bakanlar Kuruluna sunuyor. Bakanlar Kurulunun ne yapacağına ilişkin kanunda bir şey yok. O da, "Onayladım." diyor. "Onaylamadım." derse ne olacak? Asıl sorun orada ortaya çıkacak her hâlde.

Bankacılık Düzenleme Denetlemeyle ilgili olarak, ilgili Bakan diyor, "Kurumun yıllık hesapları ve harcamalarına ilişkin işlemleri Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan Komisyona denetlettirir.

Denetim sonuçları ve alınan tedbirleri gösteren rapor ile Kurulumun yıllık faaliyet raporu Bakanlar Kuruluna sunulur.”.

Burada bildiğim kadar bir ibra edilme sözü geçiyor, kanunda. Yani Bakanlar Kurulu ibra edecek. Etmezse ne olacak? O da ayrı bir soru işareti. Danıştay’ın 2001 raporunda, Fransa’da, bunların özellikle Sayıştay ve Maliye müfettişleri tarafından denetlenmesi gerektiği vurgulanıyor.

Yine sabah değinilen bir konu; özellikle verdikleri para cezalarının tümü veya bir kısmı bütçelerinin gelir kaynağını oluşturabilir mi? Telekomünikasyon Kurumunun gelir kaynakları arasında, para cezalarını sayıyor Kurum’un verdiği, Elektrik Piyasası Kanununda para cezalarının yüzde 25’ini Kurum geliri olarak sayıyor. Şeker Kurumunun gelirleri arasında, “Verilen para cezalarının yüzde 10’u Kurum özel hesabına, kalanı hazineye yatar.” diyor. Rekabet Kurumunununda para cezalarının yüzde 25’i...

Cumhurbaşkanı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kanununda değişiklik yapan kanunu geri gönderirken Meclis’e, bu konuyla ilgili, geri gönderme gerekçesinde bir ifade var. Diyor ki, “Görüldüğü gibi, Üst Kurulun gelirleri arasında gösterilen idarî para cezaları, Üst Kurulca verilen para cezalarıdır. Bu durum, Üst Kurulun idarî para cezası verirken yanlı ve keyfî davranabileceği kuşkusuna neden olabilecektir. Para cezalarının çok yüksek tutarlarda olması ve alt-üst sınırları arasında genişlik bu kuşkuyu daha da artıracaktır.”. Bu tabii, geri gönderme gerekçesi, bundan sonra yapılacak yasal düzenlemeler açısından da dikkate alınması gereken bir unsur olmaktadır.

Bir başka sorun, sektörel düzenleyici kurumlarla örneğin Rekabet Kurumunun ilişkisi. Çünkü, onlar da sektörlerinde rekabeti sağlamaya yönelik birtakım düzenlemeler yapma imkânına sahip. Bu açıdan aralarındaki ilişki ne olacaktır, yani global olarak asıl temel bu konuda yetkili olan kurumla aralarındaki ilişki? Buna ilişkin çeşitli yasal düzenlemelerde birtakım hükümler var.

28 Ekim tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan yıllık programda şöyle ifadeler yer almaktadır: “Sektörel düzenleyici kurumların görevlerini düzenleyen yasal düzenlemeler ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’a istisna getirilmesi, rekabet soruşturmalarında Rekabet Kurumuyla bu kuruluşlar arasında yetki çatışmasına neden olabilecektir. Bu nedenle, sektörel düzenleyici kurumlar ve Rekabet Kurumu arasındaki görev yetki ve sorumluluklar net olarak belirlenecektir. Sektörel düzenlemelerden sorumlu bağımsız kurumların kendi aralarında ve Rekabet Kurumuyla olan ilişkileri konusundaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının sınır ve koşullarını belirleyecek iki ve çok taraflı

protokoller hazırlanacaktır.”. Bunun bu şekilde giderilmesi gerektiğini söylüyor. Doğru-yanlış; tartışılabilir.

Rekabet otoritelerinin yargı organlarıyla ilişkisi Türkiye’de pek üzerinde durulmayan bir konu. Ama, Batı’da bu konu, işlenen, tartışılan bir konu. Yargı organlarının, gerek adli yargıda, gerekse Fransız Danıştay’ı dahil, bu kurumlardan bir tür bilirkişi olarak yararlandıklarını görüyoruz. Yani, önlerine gelen davalarda, Rekabet Kanununun uygulanmasını gerektiren bir durum söz konusu olduğunda, bunu sanki bilirkişiye başvurur gibi ilgili rekabet otoritesine başvurup, görüş olmak yoluna gitmektedirler. Bu açıdan bizde bir açıklık olduğunu söylemek mümkün değil.

Son bir nokta, para cezaları meselesi olmaktadır. Çok önemli bir konu; çünkü, yüksek miktarda para cezaları verilebilmektedir bu kurumlar tarafından.

Birinci sorun; bu para cezalarının verilmesinde izlenecek usul. Çünkü, savunma hakkının tanınması önem taşımaktadır. Çekişmeli yöntem önem taşımaktadır, özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin verdiği kararlar ışığında. Bazı yasal düzenlemelerde, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’da olduğu gibi, son yapılan değişikliklerle Sermaye Piyasası Kanununda olduğu gibi, ceza vermeden önce ilgilinin savunmasının alması şartı açıkça kanunda yazılmıştır. Ama, diğer düzenleyici kurullar açısından böyle bir düzenlemenin yasalarda yer almadığı görülmektedir.

Bir diğer nokta; son zamanlarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kararlarıyla ortaya çıkan bir durum. Soruşturmayı yürüten raportörün veya raportörlük görevi yapan üyenin aynı zamanda cezayı veren kurulda üye olarak bulunup, karara katılmasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6’ncı maddesindeki “Adil Yargılama” esasına aykırı olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle, 2000 yılında meselâ Fransa’daki gerek Borsa İşlemleri Komisyonu, gerekse Rekabet Kurulunun çalışma usul ve esaslarında değişiklik yapılmak yoluna gidilmiştir.



## Doç. Dr. Hasan ERSEL

*Yapı Kredi Bankası  
Genel Müdür Baş Yardımcısı*

Ben bağımsız idari otoritelere neden gerek olduğu sorununa iktisadî açıdan bakacağım olaya ve özde konunun siyasal iktisadı üzerinde duracağım.

Önce şu temel gözlemi yapmak istiyorum. "*Devletin iktisadi yaşamdan elini eteğini çekmesi gerekir*" ya da "*Siyaset iktisadi yaşamdan uzak durmalıdır.*" biçimindeki temenni ya da görüşlerle çok sık karşılaşıyoruz. Ama gözlemlerimiz bu temenni ya da düşlerle çelişiyor...Sanırım çelişmekte devam edecek de... Çünkü, devlet var oldukça iktisadî yaşama müdahale edecektir, devletin var olmasının nedeni budur. Devletin bu bağlamdaki kararlarını, görevleri gereği, siyasetçiler alır. Sorun devletin iktisadi yaşama müdahale edip etmemesi değil, müdahaleyi hangi kurallar içinde ne amaçla yapacağını belirlenmesidir.

Söz gelimi devlet üretim sürecinde aktif bir biçimde yer almalı mıdır? Bu sorunun yanıtı da o denli açık değildir. Takım elbise yapımından söz ettiğimizde verilecek yanıt ile "eğitim" dediğimiz erdemli malın sunumundan söz ettiğimizde verilecek yanıt farklıdır. Ya da siyasal eğiliminize göre farklılaşabilir...

Öte yandan devletin iktisadi yaşama müdahalesi üretim süreci içinde yer almakla sınırlı mıdır? İki örnek düşünelim. Bir ülkede sanayi tümüyle devletin olsun. Ancak sanayinin katma değerinin milli gelir içinde ve sanayideki istihdamın toplam çalışma gücü içindeki payı % 3 olsun. Buna karşılık bir başka devlette, kamu mülkiyetinde hiç bir üretim faaliyeti olmasın. Ama devletin topladığı vergiler milli gelirin % 30'u olsun. Bunların bir kısmının kamusal mal (ulusal savunma vs.) sağlanması için kalanını da transfer harcamaları olarak (fakirlere destek vs.) kullandığını düşünelim. Bu iki devletten hangisi iktisadi yaşama daha çok karışıyor?

Önce bir konuyu açıklığa kavuşturmak gerekiyor. Bir toplumun gereksinim duyduğu malların bir kısmı kamusal mallardır (Public Goods). Bu malların iki niteleyici özelliği vardır. Bunlardan ilki herhangi bir kişinin bu mallardan yararlanması engellenemez, (Dışlanamazlık; Non-excludability). İkincisi de bu maldan bir kişinin yararlanması bir başka kişinin yararlanmasını hiç bir biçimde etkilemez, (Rakip olamayan tüketim; Non-rival consumption). Ulusal güvenlik bu özellikleri tümüyle taşıyan bir örnek. Bu tür malların üretimi piyasa mekanizmasına bırakıldığı takdirde toplumun gereksinimlerinin karşılanamayacağı için genelde bu tür mal ve hizmetlerin devlet tarafından

sunulması ve bunlardan ne kadar sunulacağını siyasal mekanizmayla belirlenmesi gerekir.

Konumuzu özel mallarla sınırladığımızda devlet müdahalesine neden gerek duyulduğunun açıklanması gerekir. Çünkü, *rekabetçi koşullarda*, piyasa mekanizmasının toplumsal gönenci en çokladığı Gönenc İktisadının I. Temel Teoremidir. Peki müdahale gereği nereden çıkıyor?

Araya sıkışan *rekabetçi koşullarda* ifadesinden. Bazı koşullar sağlanmadığı takdirde rekabetçi çözüm toplumsal açıdan en iyi sonucu vermez. Bu sorunun ortaya çıkmasına yol açan iktisadi olguları ana çizgileri itibariyle aşağıdaki üç başlık altında toplayabiliriz:

- 1) **Aksak Rekabet:** Bu başlık altında iki ayrı sorun söz konudur. Bunlardan ilki bir piyasanın rekabetçi koşullardan uzak bir yapı içinde faaliyet göstermekte olmasıdır. Bu durumda rekabeti bozan uygulama ve davranışları ortadan kaldırmak gerekir. İkinci bir olgu ise doğal tekeller sorunudur. Burada koşullar birden fazla firmanın üretim yapmasına olanak sağlamamaktadır. Bu durumda üretimi yapan firmanın rekabet gücünü kullanmamasının sağlanması gerekmektedir.
- 2) **Aksak Bilişi**<sup>1</sup>: Gerçek yaşamda karar alıcılar alınıp satılan mal ve hizmetlerin nitelikleri hakkında yeterli bilgiye sahip değildirler. Bu durumda rekabetçi piyasa mekanizması toplumsal açıdan en uygun çözümü veremeyecektir.
- 3) **Dışsallıklar:** Bir iktisadi faaliyeti yapan başkalarının gönencini doğrudan olumlu (olumsuz) etkilemesine rağmen bunun karşılığında bir kazanç temin edememesi (ya da bir ödeme yapmaması) durumunda rekabetçi mekanizmanın çözümü etkin olmayacaktır.

Bu durumda piyasa mekanizmasının işleyişine, toplumsal gönenci artıracak biçimde müdahale etmek gerekiyor. Bu ise ancak toplumun gönencini bilebilecek ve sadece onu göz önüne alabilecek bir organ tarafından yapılabilir. Doğal aday ise devlet...

Devlet bunu iki türlü yapabilir. Bunlarda ilki bu tür sorunların olduğu alanlarda üretimin kamu kesimi tarafından üstlenilmesidir. Bu tür bir müdahale birinci ve üçüncü maddelerdeki sorunların çözümünde etkili olabilir. Burada kaygı, *piyasanın tökezlemesi* (market failure) sorunu çözmek için başvuru kamu kesiminin de kendine özgü etkinlik sorunları olması. *Devletin tökezlemesi* (government failure) denilen bu olgunun öneminin giderek daha iyi kavranması

<sup>1</sup> Bilişi "information" ve bilgi "knowledge" karşılığında kullanılmaktadır.

bu sorunun çözümü için farklı başarıma dayalı organizasyon (performance based organization) gibi arayışları gündeme getirmiştir.

Devletin bu bağlamda izleyebileceği ikinci yol, üretimi üstlenmek yerine bu konuyu yine özel kesime bırakmak fakat bu alanlarda düzenlemeler yaparak bunlara uyulmasını gözetmektir.

İşte bu noktada son yıllarda ortaya çıkan güçlü bir eğilim bu işlevi üstelenecek olan kamu kurumlarının idari açıdan bağımsız (ya da özerk) olmalarıdır. Bu konudaki tartışmalara bakıldığında aşağıdaki işlevlerin yürütülmesinde bağımsız kurumların sorumluluğu üzerinde çok durulduğu görülmektedir:

- i) Merkez Bankacılığı
- ii) Mali Piyasalarda Düzenleme ve Denetim
- iii) Rekabetin Sağlanması ve Düzenlenmesi ve Denetimi
- ix) Radyo TV. Yayınlarının Düzenlenmesi ve Denetimi
- x) Altyapı Hizmetlerine İlişkin Düzenleme ve Denetim

İşte bu ikinci bir soruyu gündeme getiriyor. Niçin devletin iktisadi yaşama müdahale etme biçimlerinden bazılarının siyasal yetkenin karışmadığı bir kurum, bağımsız [ya da özerk] idari otorite oluşturulması öneriliyor?

Önce şunu saptamakta yarar var. Yukarıda tanımlanan beş alan birbirinden nitelik itibarıyla farklı. Merkez Bankacılığı özünde para politikasının yürütülmesiyle ilgili. Mali piyasalarda düzenleme ve denetim işlevi ise bu kesimdeki çalışma ortamının oluşturulması çabası. Rekabetin sağlanması da benzer biçimde yorumlanabilir. Bu da ortamın bir boyutu olan rekabet koşullarının oluşturulmasıyla ilgili. Buna karşılık Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve denetimi ise bu tür faaliyetlerin yaratabileceği olumlu dışsallıkları artırıp olumsuz dışsallıkları ortadan kaldırmaktır. Altyapı hizmetlerine ilişkin düzenleme ve denetim ise büyük ölçüde bölünmezlikler ya da artan getiri gibi özellikler nedeniyle rekabetçi ortamın kendiliğinden oluşamayacağı alanlarda faaliyet gösteren firmaların “rekabetçiymiş gibi” davranmalarını sağlamaya yöneliktir.

Bu işlevlerin devletin bürokratik yapılanması içinde yer alan örgütler tarafından yerine getirilmemesi için hiç bir neden yoktur. Dolayısıyla bu tür görevlerin bağımsız otoritelerce yerine getirilmesinin uygun olacağı görüşü, bir yapılabirlik sorunundan kaynaklanamaz. Bu durumda geriye böyle bir kuruluşun niteliğinin düzenlenen faaliyet alanında çalışanlar açısından bir

farklılık yaratıp yaratmadığına bakmak gerekir. Başka bir deyişle sorun bu tür kuruluşların aldıkları kararların siyasal süreç tarafından etkilenip etkilenmeyeceğidir.

Bu tür kararların siyasal süreç tarafından etkilenmesinin sakıncası, kalımlılığın (istikrar) zedelenmesi olasılığının yüksek olmasıdır. Bunun nedeni ise şöyle ortaya konulabilir: Siyasal ortam ile bu düzenlemelerin yapıldığı alanlar farklıdır. Dolayısıyla siyasal ortamdaki bir değişikliğe tepki olarak alınan bir kararın bu alanlara yansması buradaki işleyiş açısından beklenemedik bir olgu, bir şok niteliği taşıyacaktır. Şokların var olduğu bir ortam belirsiz demektir. Hele bu şokların düzenleyici otorite tarafından verildiği bir ortamda ise güven büyük ölçüde zedelenmiş olacaktır.

Bu durumda ise söz konusu faaliyet alanına ya giriş istenilen kadar olmayacak ya da bu alanda faaliyet gösterenler en uygun ölçüğe çıkmaktan çekineceklerdir.

Son olarak değinmek istediğim konu ise idari bağımsızlığa sahip olan düzenleyici otoritelerin varlığının vereceği güvencenin gerekli olmakla birlikte yeterli olmamasıdır. Eğer siyasal sürecin işleyiş biçimi her hangi bir noktada, bu idari bağımsızlığı tehlikeye düşürecek bir yasal değişimin yapılabileceği olasılığını yüksek kılıyorsa, yine beklenen amaca ulaşamamış olacaktır.

## KAYNAKLAR

Aleskerov, Fuad., Hasan Ersel&Yavuz Sabuncu: **Seçimden Koalisyon-Siyasal Karar Alma**, YKY, İstanbul, 1999.

Atiyas, İzak: *Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet*, **Perşembe Konferansları**, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 1999.

Keefer, Philip & David Stasavage: *Bureaucratic delegation and Political Institutions-When are Independent Central Banks Irrelevant?*, The World Bank, WP 2356, March 2000.

Joseph Stiglitz: **Economics of the Public Sector**, 3<sup>rd</sup>. Edition, W.W. Norton, New York, 2000.

Tan, Turgut: *Bağımsız İdari Otoriteler*, **Perşembe Konferansları-4**, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2000.

United Nations: *Privately Financed Infrastructure Projects: Draft Chapters of a Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, UN Commission on International Trade Law, A/CN.9/471/Add.2, 6 December 1999



## Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi

---

Klasik idari örgütlenmelerin dışında kalan ve adına bağımsız idari otoriteler ya da kurumlar denilen kuruluşların ilk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmış ve 1970 yıllardan itibaren Kıta Avrupasının kimi bazı ülkelerinde de bu kuruluşların oluşturulduğu görülmüştür.

T.C. Anayasasının 167. maddesinin 1. fıkrası, Devlete, "*para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek*" görevini vermektedir. Anayasa'nın bu hükmü ile Devlet'e verilen görevin içeriği, toplumsal ve ekonomik yaşamın para, kredi, mal ve hizmet piyasaları gibi bireylerin ve topluluklarının hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışları önlemek ve yaptırımlara bağlamaktır. İşte ülkemizde, bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kuruluşlar, Anayasa ile Devlet'e verilen bu görevin yerine getirilmesi için, 1980'li yılların başından başlayarak, 1990'lı yıllarda ve özellikle de son dönemlerde, birbiri ardına kurulmuşlardır. Anayasa ile Devlet'e verilen söz konusu görevin yerine getirilmesi düşüncesi yanı sıra, gene 1980'li yılların başında itibaren tüm dünyayı saran globalleşme ve küreselleşme akımının da etkisi ile Devlet'i küçültmek, özellikle iktisadi alanlarda yürütülen kamu hizmetlerini özelleştirmek ve fakat özel kesime bırakılan bu kamu hizmetlerine tamamen de yabancı kalınmayarak onları dışarıdan bir tür regüle etmek ve bu regülasyonu yapacak örgütleri kurmak düşüncesi de bu gibi kuruluşların oluşturulmasında önemli bir etmen olmuştur. Yasama organı, gerek Anayasa'nın 167. maddesinin 1. fıkrasının Devlet'e verdiği görevlerin yerine getirilmesi ve gerekse özel kesime de açılan kamu hizmetlerinin regüle edilmesi için, Anayasa'dan kaynaklanan takdir yetkisini kullanarak, görevlerini bağımsız olarak yerine getirecek, görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici ya da birel işlemleri Yürütme Organının ve ona tabi merkezi idare makamlarının denetimine (vesayet denetimine) tabi olmayacak, bütçelerini kendi iradeleriyle oluşturacak; kısacası öteki kamu tüzel kişilerinde pek rastlanmayacak boyutta bir idari ve mali özerkliğe sahip olacak kamu tüzel kişilerini oluşturmuştur ki, ülkemizde bağımsız idari otoriteler ya da kurumlar olarak adlandırılan kuruluşlar işte bunlardır. Bu kuruluşların bu nitelikleri haiz olarak oluşturulmalarının

nedeni ise, bunları işlevlerini yerine getirir iken günlük politikanın ve politikacıların etkisinden uzak tutmaktır.

Önce, 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kurulu Kanunu ile, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) kurulmuştur. Bunu takiben, Anayasa'nın 133. maddesinde 1993 yılında 3913 sayılı Kanun ile değişiklik yapıldıktan ve radyo ve televizyon yayıncılığında Devlet tekeli kaldırılıp özel radyo ve televizyon istasyonlarının kurulmasına olanak tanındıktan sonra, 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Daha sonra, 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumunun, 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Kanun ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun, 29.01.2001 tarih ve 4502 sayılı Kanun ile Telekomünikasyon Kurumunun, 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Şeker Kurumunun ve nihayet 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Kanun Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması cihetine gidilmiştir.

Bu kuruluşlar, biraz önce de belirttiğim gibi, Devlet tüzel kişiliği ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında ayrı birer kamu tüzelkişileri olarak oluşturulduklarından, kendilerine verilen görevleri bağımsızlık esasına göre yürüttüklerinden, bu görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici ya da birel işlemlerin merkezi idare makamlarının denetimine (vesayet denetimine) tabi tutulmamış ve dolayısıyla işlevsel olarak bağımsızlıklarının sağlanmış olmasından, personelini kendilerinin seçebilmelerinden ve nihayet bütçelerini serbestçe oluşturabilmelerinden dolayı bağımsız idari otoriteler olarak nitelendirilmektedirler. Nitekim 4054 sayılı Kanun'da Rekabet Kurumunun (md.20), 4389 sayılı Kanun'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (md.3), 2813 sayılı Telsiz Kanununun 4502 sayılı Kanun ile değişik 5. maddesinde Telekomünikasyon Kurumunun ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 4646 sayılı Kanun ile değişik 4. maddesinde Enerji Piyasası Kurumunun idari ve mali özerkliğe sahip olduğu açıkça belirtilmiş, 2499 sayılı Kanun'da ise Sermaye Piyasası Kurulunun yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacağı ifade olunmuştur\*. Gerçi bu kurumların karar organları durumunda bulunan kurulların oluşturulmasında yürütme organına (RTÜK üyelerinin belirlenmesinde TBMM Genel Kuruluna) yetki tanınmış ve böylece bu kurulların üyelerinin belirlenmesi siyasal etkiye açık bırakılmış ve organik bağımsızlıklarına önemli bir gölge düşürülmüş ise de, kurul üyelerinin üyeliğe seçilmek için gerekli nitelikleri kaybetmedikçe, genellikle görev süreleri

---

\* 2499 sayılı Kanunun 17. maddesinde, Sermaye Piyasası Kurulunun ilgili olduğu Devlet Bakanlığının Kurulun her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkili olduğu belirtilmek suretiyle, Kurulun işlevsel olarak bağımsızlığına gölge düşürülmüştür.



zarfında görevlerinden alınamamaları nedeniyle organik bağımsızlıkları gene de belli ölçüde güvence altına alınmıştır\*\* .

Sözü edilen kuruluşların kurulmalarını öngören kanunlarda bunların Başbakanlık ya da öteki bakanlıklarla ilişkilendirildikleri gözlemlenmektedir. Örneğin; 2499 sayılı Kanunun 3794 sayılı Kanun ile değişik 17. maddesinde Sermaye Piyasası Kurulunun ilişkili olduğu bakanlık Başbakan tarafından görevlendirilecek Devlet Bakanlığı, 4054 sayılı Kanunda (md.20) Rekabet Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 4628 sayılı Kanunda (md.4) Enerji Piyasası Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 4634 sayılı Kanunda (md.7) Şeker Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2813 sayılı Kanunun 4502 sayılı Kanun ile değişik 5. maddesinde Telekomünikasyon Kurumunun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı olarak gösterilmiştir. Ancak bu kanunlarda kullanılan "*ilişkili bakanlık* " deyiminden hareketle bu kuruluşları bakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşları olarak nitelendirmek ve bu kuruluşların bakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşları imiş gibi ilişkili buldukları bakanlıkların denetimine tabi ve onlar karşısında bağımlı olduklarını söylemek mümkün değildir. İlişkili bakanlık deyimi daha ziyade bu kuruluşların görev alanları ile ilgileri bulunan bakanlık anlamına kullanılmakta olup, zaten ilişkili bakanlıklara bu kuruluşların işlemleri üzerinde herhangi bir denetim yetkisi de verilmemiştir.

Bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kuruluşların temel işlevi, toplumsal ve ekonomik yaşamın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini, bir takım kurallar koyarak düzenlemek, koyulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek ve bu kurallara uyulmaması halinde de ya doğrudan doğruya yaptırım uygulamak veya bazen de kuruluş kanunlarında öngörülen yaptırımların uygulanması için adli mercileri harekete geçirmektir. Bu kuruluşlar, temel işlevlerini yerine getirerek, bireylerin ve topluluklarının hak ve özgürlüklerini koruduklarından, bunların haiz oldukları yetkiler de özel kolluk yetkileri niteliğindedir.

Bağımsız idari otoritelerin Türk İdare Teşkilatı içindeki anayasal konumlarının belirlenmesinde bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesinin 2. fıkrasına göre, İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Merkezden yönetim ilkesinin

---

\*\* Bağımsız idari otoriteler içinde organik bağımsızlığı en az güvence altına alınmış olanı, Sermaye Piyasası Kuruludur. Zira Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Merkez Bankası ve Türkiye Bankalar Birliğince gösterilecek olan adaylar arasından Bakanlar Kurulunca üç yıl için seçilen ve atanan Kurul üyeleri, 2499 sayılı Kanunun 19. maddesinin 3. fıkrasına göre, "*kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde*" görev süreleri dolmadan görevlerinden alınabilirler.

uygulanması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar merkezi idare kuruluşlarıdır. Bunlar Anayasa'da (md.126) gösterilmişlerdir. Yerinden yönetim ilkesinin yer itibariyle uygulanması sonucu ortaya çıkan mahalli idareler de Anayasa'da (md.127) belirlenmiş ve tahdidi olarak sayılmıştır. Yerinden yönetim ilkesinin öteden beri bir de belli bir hizmet itibariyle uygulanması söz konusudur ki, Anayasa'da bu uygulamadan söz edilmemektedir. Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasından hareketle, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği bir yetki ile kamu tüzelkişileri kurulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının oluşturulacağı anlaşılmaktadır. Şu halde, hem ortaya çıkış nedenleri ve hem de Anayasa'da tahdidi olarak sayılmış bulunmaları nedeniyle mahalli idareler içinde yer alması olanaksız olan bağımsız idari otoriteleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak nitelendirmek mümkün olabilecek midir?

Bilindiği gibi, hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kendisine belli bir özerklik ve kamu tüzelkişiliği tanınmış bulunan belli bir kamu hizmetini yürüten kuruluşlardır. Oysa; bağımsız idari otoriteler, belli bir kamu hizmetini yürütmemektedirler. Bu kuruluşlar, bireylerin ve topluluklarının hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri dışardan regüle eden, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde de yaptırım uygulayan kuruluşlardır. Ayrıca; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının Yürütme Organı tarafından işbaşına getirildiği gibi aynı yöntemle görevlerinden alınabilmeleri ve dolayısıyla bağımsız olmamalarına karşılık, bağımsız idari otoritelerin organlarının genellikle görev süreleri dolmadan Yürütme Organı tarafından görevlerinden alınabilmeleri olanaksızdır. Ayrıca; birincilerin işlemlerinin merkezi idare makamlarının vesayet denetimine tabi tutulmalarına karşılıklı ikincilerin işlemleri üzerinde böyle bir vesayet denetimi öngörülmemiş ve nihayet birincilerde pek rastlanmayan mali özerkliğin ikincilere tanınmış olması karşısında, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile bağımsız idari otoritelerin İdare Teşkilatı içinde aynı kategori içine sokulmaları olanaksız görünmektedir. Bu nedenle, bağımsız idari otoriteleri, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşları olarak görmek daha doğru olacaktır. Yerinden yönetim kuruluşlarını, mahalli idareler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve bağımsız idari otoriteler biçiminde yerinden yönetim kuruluşları olarak üç kategori altında toplamak, kanımızca anayasal bir sorun da yaratmayacaktır. Zira Anayasa'da mahalli idarelerin aksine hizmet yerinden yönetim kuruluşları öngörülmemiştir. Bu nedenle, yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlandırıldığı söylenemez. Anayasa'nın 123. maddesine göre kanunla ya da kanunun verdiği yetki ile kamu tüzel kişileri oluşturulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulması mümkün olduğu gibi, aynı şekilde bağımsız idari otoritelerin kurulması da mümkündür.

Bağımsız idari otoritelerin görevleri ile ilgili olarak yapacakları düzenleyici ve birel işlemler merkezi idare makamlarının herhangi bir denetimine de tabi tutulmamış olduğundan, merkezi idare ile bu kuruluşlar arasındaki bütünlüğün nasıl gerçekleştirileceği, bu kuruluşlar yönünden İdarenin Bütünlüğü ilkesinin nasıl hayatiyete geçirileceği de bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi, idari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları (kamu tüzel kişileri) arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araçtır. Gene bilindiği üzere, idari vesayet yetkisi ancak kanunda açıkça öngörüldüğü takdirde, merkezi idare makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde kullanabilecekleri bir denetim yetkisidir. Kanun'da açıkça öngörülmemiş ise, merkezi idare makamlarının böyle bir yetkiyi kullanmalarına olanak yoktur. Nitekim, gerek mahalli idarelerin ve gerekse hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının pek çok işlemi, kanunda açıkça öngörülmediği için, merkezi idare makamlarının denetimleri dışında kalmaktadır. Şu halde, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idare makamlarının denetimine tabi tutulmamış bulunan işlemleri söz konusu olduğunda, İdarenin Bütünlüğü ilkesinin zedelenmiş olduğu mu söylenecektir?

Bu soruya olumlu yanıt verilemez. Zira; idari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araç olmakla beraber, İdarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç da değildir. Gerçekten; merkezi idare makamları, kanunla kendilerinin denetimine tabi tutulmamış bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı, bu işlemlerin hukuka aykırı olduklarını ileri sürerek idari yargı mercilerinde iptal davası açmak ve bu dava yoluyla bu işlemlerin iptallerini sağlamak suretiyle de İdarenin bütünlüğünü gerçekleştirme olanağına sahiptirler. Kaldı ki, merkezi idare makamlarının yerinden yönetim kuruluşları üzerinde haiz olduğu vesayet yetkileri sadece işlemler üzerindeki yetkilerden ibaret olmayıp, yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde de merkezi idare makamlarının vesayet yetkileri bulunmaktadır. Bağımsız idari otoriteler kamu tüzelkişiliğine sahip bulduklarından ve bu nedenle idare organları olup, görevlerine ilişkin olarak tesis edecekleri düzenleyici ya da birel idari işlemler de, tüm öteki idari işlemler gibi, yargısal denetime tabi olduğundan, bu kuruluşların tesis edecekleri işlemler de, bu kuruluşların ilişkili buldukları bakanlıklar tarafından, hukuka aykırılıkları ileri sürülerek iptal davasına konu yapılabilir. Ayrıca Yürütme organının bağımsız idari otoritelerin organlarını belirleme bakımından yetkileri bulunduğu gibi, bu kuruluşlar için mali denetim mekanizmalarının öngörülmesi<sup>\*\*\*</sup> ve nihayet bu kuruluşların da Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet

---

<sup>\*\*\*</sup> Örneğin Rekabet Kurumun hesapları Sayıştay denetimine (4054 sayılı Kanun md.33) tabi tutulmuştur. Aynı şekilde, Telekomünikasyon Kurumu da (2813 sayılı Kanunun 4502 sayılı Kanun ile değişik 5. maddesi) Sayıştay Denetimine tabi tutulmuştur. Enerji Piyasası Kurumu (4628 sayılı

Denetleme Kurulunun denetimine tabi olmaları, İdarenin bütünlüğü ilkesini hayatiyete geçirmek için yeterli yetki ve denetim mekanizmalarıdır.

Bağımsız idari otoritelerin idare organları ve yapmış oldukları işlemlerin de idari işlem niteliğinde olmaları nedeniyle, bu kuruluşların işlemlerinin de hukuka uygunluk yönünden idari yargı denetime tabi olduğu açıktır. Ancak; bu kuruluşların temel niteliklerinden birinin bağımsızlık olması ve kendilerine verilen görevlerin de teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, bu kuruluşların işlemlerinin yargısal denetiminde bazı sorunlar ile karşılaşılabilir.

Bu sorunlar nedeniyle, Fransa'da idari yargı yerleri bağımsız idari otoritelerin işlem ve kararları üzerinde yargısal denetim yapmakla beraber, esasa ilişkin olarak yapılan yargısal denetim daha ziyade sınırlı bir biçimde yürütülmekte ve bu kuruluşların işlem ve kararlarında bariz bir değerlendirme ya da takdir hatası olması halinde işlem ve kararların iptali cihetine gidilmektedir.

Türkiye'de ise bağımsız idari otoritelerin, oldukça yeni kurumlar olmaları nedeniyle, işlemlerinin denetlenmesinde ortaya çıkan içtihatların yerleşik hale geldiği söylenemez. Ancak; gene de Danıştay'ın, özellikle RTÜK ve SPK işlem ve kararları üzerinde yaptığı denetimde, bunları herhangi bir idari merci gibi görme ve işlemlerini de, herhangi bir idari merciin işlemleri imiş gibi denetleme eğilimi içinde olduğu söylenebilir. Danıştay'ın Rekabet Kurumunun işlemleri üzerindeki şimdiki kadar ki denetimi ise, belki de önüne getirilen uyuşmazlıkların çözümü onu gerekli kıldığı için, daha ziyade, usul yönünden denetim biçiminde olmuştur. Bankacılık Denetleme ve İzleme Kurumunun sadece bir kaç işlemi Danıştay'ın önüne getirildiği ve bu işlemlere karşı açılan davalar da henüz derdest olduğu için, Danıştay'ın bu kurumun işlemleri üzerindeki yargısal denetiminin yoğunluğunu bugünden kestirmek olanaksızdır. Enerji Piyasası Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Şeker Kurumu ise çok yeni kuruluşlar olduklarından, bildiğimiz kadarıyla bu kurumların herhangi bir işlemi şimdiki kadar dava edilmemiştir.

Bağımsız idari otoritelere verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı yerlerinin de bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamaları nedeniyle, bu kuruluşların yapmış oldukları işlemler üzerinde yoğun bir yargısal denetimin yapılmasının güçlüğü açıktır. Ancak; bu güçlük ileri sürülerek bu kuruluşların işlemleri üzerinde sınırlı bir yargısal denetim yapılması da kanımızca bir çözüm olamaz. Zira; bu kuruluşların işlemleri herhangi bir idari denetime tabi tutulmamış olup, hem bu işlemlerin hukuka

---

Kanunun 4646 sayılı Kanun ile değişik 9. maddesinin d bendi) ve Şeker Kurumu (4636 sayılı Kanunun 9. maddesinin son fıkrası) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi tutulmuştur. Sermaye Piyasası Kurulunun hesapları ise Kurulun ilgili olduğu Devlet Bakanlığının denetimine tabi tutulmuştur.

uygun olup olmadığının denetlenmesi ve hem de -yukarıda da belirttiğimiz gibi- İdarenin Bütünlüğü ilkesinin hayatiyete geçirilebilmesi için, tek denetim yolu yargısal denetimdir. Eğer bu denetim de sınırlı bir biçimde yapılır ise, işte o zaman bu kuruluşlar, kendilerine yöneltilen eleştiriler doğrulanırcasına, kendi başlarına buyruk ve devlet içinde devlet haline gelirler. Bağımsız idari otoritelerin işlem ve kararları üzerindeki yargısal denetimde çözüm, bu işlem ve kararlar üzerindeki yargısal denetimin sınırlı bir biçimde yapılması olmayıp, idari yargı yerlerinin ve bu yargı yerlerinde görevli yargıçların bu işlem ve kararları denetleyebilecek yeterli bilgi ve uzmanlık ile donatılmalarıdır.



## **Doç. Dr. Celal ERKUT**

*Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Öğretim Üyesi*

---

Konuşmama başlamadan önce ifade etmek isterim ki, şu ana kadarki değerli konuşmacılar Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin varlığının altını “peşin kabul” ile çizdiler. Ancak gerçekten de ülkemizde belirli bir Bağımsız İdari Otorite (BİO) modeli var mı ve bu model Anayasamızda yer alan yönetim ilkelerine uygun bir model mi bunlar üzerinde durulmadı. Acaba gerçekten söz konusu bu model ülkemizde anayasal temeli bulunan ve üniform biçimde uygulanan bir model midir? Bunu tartışmak gerekir. Sayın Günday, bu BİO modelinin anayasal dayanağını mevcut hükümler çerçevesinde biraz ortaya koydu. Fakat, sonuç olarak da, “Bunları acaba idare cihazı içinde nereye yerleştirebiliriz?” sorusundan hareketle birtakım sonuçlara varmaya çalışıldı.

Rekabet Kurulunun değerli başkanı sabahki konuşmasında aslında çok önemli bir noktaya parmak bastı. Dedi ki, “Birtakım müesseseleri düzenleme hâline getirirken esas itibarıyla orijinlerinden tercüme etmek suretiyle hareket edildi.” Bu çok doğru. Yani Sermaye Piyasası Kurulundan tutun da Rekabet Kurulu’na kadar tüm yeni yapılanmalar tercüme metinler üzerine bina edilmiş; böylelikle iç hukuka aktarılmıştır. Hatta, “Bağımsız İdari Otorite” teriminin kısaltılması olarak kullanılan BİO sözcüğü dahi, Fransızca’dan aktarmadır ki, Metin Hoca da söyledi, bu kavram idare hukukçuları olarak bizleri, doğrusunu söylemek gerekirse rahatsız eden bir tabirdir. Çünkü, hem İdareye karşı “bağımsız bir Otorite”nin varlığını hem de aynı zamanda idarî icrai işlemler yapan bir İdari Otoritenin varlığını aynı kavram altında düşünmek biraz değil oldukça zorlama değil midir?

Peki, bunun Anayasa bazında değerlendirmesi ne şekilde olabilir? Biliyorsunuz, gerek 1961, gerek 1982 Anayasasının idare cihazını şekillendiren ve esas itibarıyla idare hukukunun temelini belirleyen hükümleri, iki temel kavramda odaklaşmaktadır. Bunlardan birincisi kamu tüzel kişiliği, tabii ki devlet tüzel kişiliği başta olmak üzere. İkincisi de, bu tüzel kişiliğin, yani devlet tüzel kişiliği ile diğer kamu tüzel kişilerinin hukuki varlıklarına egemen olan yönetim esasları.

Anayasamızda yönetimin birlik ve bütünlüğünü sağlayan ve belirleyen iki yönetim esası belirlenmiştir. Birisi merkezden yönetim, öbürü yerinden yönetim esaslarıdır. Bu esaslara dayalı örgütlenme dışında bir başka örgütlenme modeli Anayasamızda öngörülmemiştir.

Peki, 1982 Anayasası başka ne demiştir diye baktığımızda, 126, 127, 130, 132, 133, 134, 135, 136'ncı maddeleri görüyoruz. Bunların hepsini bir arada aldığımızda, esas itibarıyla, Anayasa koyucunun her nedense Üniversiteleri, Radyo ve Televizyon Kurumunu, Diyanet İşleri Başkanlığını ve Atatürk Dil, Kültür ve Tarih Kurumunu ayrı ayrı düzenlemiş olduğunu görmekteyiz ki, tüm bu kamu kurumlarının da söz konusu örgütlenme esaslarına uygun olarak anayasada belirlenmiş olduğu göz önünde tutulduğunda bunların anayasada ayrıca düzenlenmiş olması pek anlamlı değildir. Bu Kurumlara ilişkin düzenlemeler dışında anayasa koyucu sadece yönetim ilkelerini belirlemiştir. Buna göre de, başkent ve taşra teşkilatlarından oluşan merkezden yönetim örgütü dışında kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri dahil diğer tüm örgütlenme modellerinin esas itibarıyla yerinden yönetim birimleri olduğu ve bunlar üzerinde de merkezî otoritenin bir vesayet denetiminin söz konusu olduğunu görüyoruz.

Profesör Lütfü Duran 1989 yılında son kitabını yazmıştı; o da, “Türkiye Yönetimindeki Kargaşa”ydı. O dönemde “fon” modeli modası vardı ve birçok fon oluşturulmuştu. Bunların çoğu genel bütçe dışındaydı ve bunların denetimi bin bir güçlükle yapılmaktaydı. Lütfü Hoca bu fon modeli örgütlenmeden hareketle Türkiye yönetimindeki kargaşayı dile getirirken, o dönemde özellikle SPK üzerinde duruyordu. Aramızda bu konuyu çok tartıştık. Çünkü, SPK'nın mevzuatına baktığımızda, o dönemde işlem ve eylemlerinden dolayı sorumluluğu kendisine ait olan bağımsız bir kuruluş nitelmesi yer almakta idi ve bizler bu konuda anayasada öngörülen objektif sorumluluk esaslarının ve diğer yönetim ilkelerinden kaynaklanan sorumluluk esaslarının böyle bir Kurul açısından ne tür sonuçlar yaratacağını tartışır ve bunun Fransa'daki örneklerini ele alırdık ki, o dönemde Fransa'da hemen hemen özdeş bir Kurum olan “Commission des Opérations des Bourses” adı verilen ve borsa operasyonlarıyla ilgili bir Komisyon olan bir Kurul'un Fransa'daki Devlet yapısı içinde orijinal bir yeri bulunduğunu ve bu Kurul'un ve yine bizde RTÜK modeline benzeyen “İletişim Kurulu” ismiyle nitelendirebileceğimiz bir Kurul'un varlığının Fransız hukukçuları tarafından acımasızca eleştirildiğini saptamıştık. Özellikle bunların “bağımsızlık” karakteri ile “idari”lik karakteri arasındaki çelişkinin vurgulandığı bu eleştiriler bizler tarafından da benimsenmiş idi.

Daha sonraları ise, yine Fransız öğretisinde BİO modeli çatısı altında odaklaşan bu tartışmalar netice itibarıyla “İdari Rejim” ve “Yeni Yönetim İlkeleri”ne kadar uzanan geniş bir yelpazeye yayılmıştır.

Dolayısıyla, bugün Fransa'da dahi belirli bir konsensusa bağlanamamış bulunan bu modelin esaslarının tartışılması birçok açıdan yapılabilir. Ancak,



Fransa'da en azından belirli ilkelere oturtulmuş bir modelden söz edilebilirken, ülkemizde bu böyle bir BİO modeli olduğu kanımızca söylenemeyeceği gibi; bugün söz konusu kuruluşları bir anayasal temele oturtabilmek de mümkün değildir. Rekabet Kurulu biraz farklı olmakla birlikte, diğer sayılan RTÜK olsun, Sermaye Piyasası Kurulu olsun, BDDK olsun, bunlar acaba anayasal bazda nereye oturtulabilir diye Metin Hoca'nın sorduğu soru çerçevesinde başlatılan bir anayasal temel arayışına katılmanın mümkün olamayacağı görüşündeyim ki, bana göre bu konuda bir gün en son sözü Anayasa Mahkemesi söyleyecektir.

Sonuç olarak bunların anayasal konumu itibarıyla hukuki varlıklarındaki tereddütlerin böylelikle giderileceği açıktır. Benim kişisel görüşüm, bunların anayasal temelini bulunmadığı yönündedir.

Bu temel sorunu bir kenara koyduğumuzda BİO'lar için bir tanım vermek mümkün müdür? Biraz da bunu irdelemek gerekir.

Gerek Amerika'da olsun, gerek Fransa'da olsun bunların prototip yönetim modeli altında örgütlenmiş olduklarını söyleyebilmek mümkün değil. Bunların hemen hemen her birinin kendine özgü koşullar altında görevlendirildiği ve o koşullar çerçevesinde de görev tanımlarının ve fonksiyonlarının belirlendiğini görüyoruz. Ama, Fransız hukukunda bu konuda çok temel bir saptama vardır. Bir kere, böyle bir oluşumun, böyle bir yapının ortaya konması için şöyle bir kavram kullanıyor Fransızlar. Diyorlar ki, "Bir kere, BİO denilen modelin ortaya konulabilmesi için yasa koyucu tarafından, mutlak surette o BİO'nun göstereceği faaliyet alanının daha önce Devlet tarafından üstlenilmemiş olması gerekir". Yani, "Devletin üstlenmemiş olduğu bir faaliyet alanı bakımından olsa olsa bir bağımsız idarî otorite modeli örgütlenabilir, kurulabilir." diyor. Kim diyor bunu? Fransa'daki öğretisi.

Fransa'daki bağımsız idarî otoriteler Amerika Birleşik Devletleri'ndeki gibi değil. Tabii ki rejimlerimiz çok farklı. Ama, BİO'lar gerçekten de Fransa'da son dönemlerde devletin müdahale etmediği, devletin o alanda herhangi bir görev üstlenmediği alanlarda örgütlenmiştir; tıpkı bizde Rekabet Kurulunda olduğu gibi. Yani, belki Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bu konuda belirli bir faaliyeti gösteriyordu ama, özellikle rekabeti koruma fonksiyonu çerçevesinde somut bir görev ilk defa Rekabet Kurulu tarafından üstlenildi. Olsa olsa bir de, bununla birlikte söyleyebileceğimiz Radyo, Televizyon Üst Kuruludur. Çünkü, 1982 Anayasası da dahil olmak üzere, (sonradan değişti), özel radyo ve televizyon yayıncılığı söz konusu olmadığı ve sadece TRT Kurumu var olduğu için, bu alanda bir sorun da bulunmamaktaydı. Bu alandaki önce fiili ve sonra hukuki gelişime paralel olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun yaratıldığı söylenebilir. Örneğin BDDK yahut SPK bu konuda çok belirgindir. Onlar mı

BİO'dur, yoksa aynı alanda başka BİO modellerinin varlığından da söz edilebilir mi? Bunu da tartışmak gerekir.

Yine BİO modeli çerçevesinde Fransız hukukunda getirilen birtakım minimum kriterler vardır. Yani, her biri belki prototip dışındadır ama, minimum kriterler var. Örneğin bunlar, her biri devlet nam ve hesabına hareket ederler. İki, her biri kendi faaliyet alanları bakımından münhasır düzenleme yetkisine sahiptirler. Üç, bunlar özgün bir yetki kullanırlar, yani genel idare esasları dışında özel usuller çerçevesinde kararlarını alırlar, yetkilerini kullanırlar. Buna da "compétence propre" diyor Fransızlar.

Onun dışında, merkezî idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmaları devletin genel gözetimi ve denetimi altında olmalarına engel değildir. Yine bağımsızlığından anlaşılmalı gereken, siyasî erke karşı bağımsızlıktan ziyade, personelinin siyasî erke karşı bağımsızlığıdır.

Eğer bunların işlemleri bakımından kanunla adli yargı görevli kılınmadığı takdirde yargı denetimi idarî yargı tarafından gerçekleştirilir. Demek ki, bunlar asgarî kriterlerdir. Madem ki, ismi de dahil böyle bir yönetim yapısı Fransız modelinden esinlenme ya da aktarmadır; o takdirde bunların asgari kriterlerinin de benimsenmesi gerektiği söylenmeli ve bunların bu kriterlere uyup uymadığı tartışılmalıdır.

Tabii, esas itibarıyla "Bunların hangileri BİO modelidir, hangileri değildir, Türkiye'de BİO modeli olarak örgütlenmiş hangi müessese ya da müesseseler söz konusudur?" tartışmasına girdiğimizde, peşin kabullerle hareket edildiğinde, bunların birkaç tane olduğunu düşündüğümüzü belirtelim.

Bu aşamada, ifade edelim ki, Fransa'da bu yapılanmada temel üç fonksiyon bulunduğu genel kabul görmektedir. Bu üç fonksiyondan en önemlisi tabii ki düzenleme fonksiyonudur. Bu düzenleme fonksiyonu hem münhasır düzenleme, hem de ikincil derecede düzenlemedir. Yani, yasa koyucunun düzenlemediği bir alan olacak. Yasa koyucunun düzenlemediği bu alanda da eğer yasa koyucu ilk elden bir düzenlemede bulunmamış ve genel bir çerçeve çizmekle yetinmişse, o zaman bunların ilk elden düzenleme de dahil adeta genel ve aslî bir düzenleme yetkilerinin bulunduğu ve böyle bir yetkiyi kullandıkları kabul görmektedir. Bunun dışında, faaliyet alanının korunması fonksiyonu vardır. Üçüncü fonksiyonu da denetleme fonksiyonudur, yani o faaliyetin tabii olduğu alanı denetleme fonksiyonudur.

Bizde bu üç fonksiyonun, hepsi bir arada olmasa bile, bazı kurulan organlarda var olduğunu görmekteyiz. Örneğin, *yatırımcının korunması için sermaye piyasalarının düzenlenmesi ve denetlenmesi bakımından* Sermaye

Piyasası Kurulu kurulmuş. *Rekabetin korunması, düzenlenmesi ve denetlenmesi bakımından* Rekabet Kurulu oluşturulmuş. *Tüketicinin korunması için, reklâmların düzenlenmesi ve denetlenmesi bakımından* Reklâm Kurulu kurulmuş. *Tasarruf sahiplerinin korunması bakımından ve bankacılık alanının düzenlenmesi ve denetlenmesi bakımından* BDDK kurulmuş. Yine *tüketicinin korunması bakımından, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla* RTÜK kurulmuş gibi çoğaltabiliriz örnekleri. Ama, örneğin çevrenin korunması, denetlenmesi, düzenlenmesi alanında bir Çevre Bakanlığı varken, başka bir uzman kuruluş kurulmamış yahut da kültür ve tabiat varlıklarının korunması bakımından Üst Kurul var ama, Kültür Bakanlığı bünyesinde var. Bu örnekleri çoğaltmak mümkün.

O zaman, hangi kritere göre veyahut hangi alanda bunların kurulması gerektiğini ortaya koyduğumuzda, işte o Fransa kriterleri çıkıyor karşımıza. Daha önce devletin üstlenmemiş olduğu faaliyet alanları bakımından ancak kurulabilir gibi bir ilke çıkıyor. Tabii teorik olarak bunu söylüyorum; böyle olduğu için değil. Ama, işin esasına girdiğimizde de çok büyük benzerlikler görüyoruz ya da söylediğim gibi, o hazır müesseselerin tercümelerini yapmak belki daha kolay olduğu için.

Sonuç itibarıyla, bunların örgütlenmesine baktığımızda, Rekabet Kurulu haricinde veyahut Radyo, Televizyon Üst Kurulu haricinde diğer alanlarda Hocamız Lütfü Duran'ın belirttiği yönetim karmaşasının fazlasıyla var olduğunu göreceğiz. Yani, bu alanda benim ayırdığım iki temel kurum bulunmaktadır. Bunlar, Rekabet Kurumu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur. Diğerleri büyük bir yönetim karmaşası içinde görev yapmaktadır. Örnek Sermaye Piyasası Kurulu. Baktığımızda, Sermaye Piyasası Kurulunun yapmış olduğu görev alanında Takasbank AŞ. diye bir banka vardır. Görev ve faaliyet alanı bellidir. Aynı tüzel kişiliği ve aynı düzenleme yetkisi vardır. "Bu da mı acaba bir bağımsız idarî otorite özelliği taşımaktadır?" diyebilirsiniz. İstanbul Menkul Kıymetleri Borsası vardır. İstanbul Altın Borsası Başkanlığı vardır. Ve bunlar, her biri kendi alanında düzenleme yapar. Ama SPK'nın de genel düzenleme yetkisi var.

Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu var, Merkez Bankası var, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu var. Onların da her birinin tüzel kişiliği var. Ayrıca Hazine Müsteşarlığının yetkileri var. Ayrıca, BDDK'nın bağlı olduğu devlet bakanı var. Bu kadar büyük, önemli yetkilerin bir arada kullanıldığı bir alanda acaba bunların hangisi daha çok bağımsız bir idarî otoritedir? Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu niye olmasın? 4491 sayılı yasa sonrasında Onun da ayrı bir kamu tüzel kişiliği oldu.

Bağımsız idarî otorite tanımına ülkemizde uyabilen kaç kurum vardır diye baktığımızda, benim saptamam, iki tanedir. Bunların da en önemlisi Rekabet Kurumudur. Çünkü, Rekabet Kurumunun diğerlerinden çok önemli bir farkı vardır. Bir bakıma da burada bu konuşmayı yapmak benim için daha bir önem arz etti. Çünkü, Rekabet Kurulu bir de, diğerlerinden çok farklı olarak, kararını alırken yarı yargısal usuller uygulamaktadır. Yarı yargısal usuller uygulayarak ve bir karar alırken esas itibarıyla kararın muhatabından her türlü bilgi ve belgeyi alıp, ona her türlü bilgi ve belgeyi ulaştırarak karar veren ve sonuç itibarıyla kararını da gerekçeli olarak veren bir Kurul'dur. Fakat, tabii onu da ileride göreceğiz. Düzenleme konusunda, yani regülasyon konusunda çok yeni bir Kurul olduğu için henüz eksikleri olduğu düşüncesindeyim. Çünkü bazı kararlarını görüyorum. Bazı tanımlar bakımından dahi üyeler arasında fikir birliği olmadığını görüyoruz. Ayrıca ileride üyelerin değişmesinin istikrarı zedeleyecek bir unsur olduğunu düşünüyorum.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Sayın Erkut'un konuşmasını tamamlarken Rekabet Kurumuyla ilgili olarak söylediği bir nokta var. Karar usulünün bir anlamda yargısal benzeri bir ulus olarak kanunun içinde düzenlenmiş olması. Bu, benim baştaki konuşmamda da değindiğim bir başka soruyu gündeme getirmektedir. O da, özellikle yaptırım niteliğindeki kararların alınmasında uyulması gereken usul kuraları. Çünkü, maalesef Türkiye, İdarî Usul Yasasını çıkaramamıştır. Yani üç yıl, dört yıl oldu sanıyorum, tasarı hazırlandı. Başbakanlık toplantı düzenledi. Dışarıdan yabancı uzmanlar geldi, tartışıldı ve orada kaldı. Ondan sonra bir daha hiçbir gelişme olmadı. Tabii, onun içerisinde sadece yaptırımları düzenleyen bir İdarî Usul Yasası değildi; o, genel olarak idarenin karar alırken usullerini düzenleyen bir yasaydı. Ancak, özellikle Avrupa Konseyinin 70'li yıllarda aldığı bir tavsiye kararı vardır. İdarî işlemler karşısında bireyin korunması hakkında karar diye. O kararın içerisinde kişilerin haklarını, özgürlüklerini zedeleyen veya çıkarlarını etkileyen nitelikteki kararların alınmasında hangi ilkelerin idarece yerine getirilmesi, uyulması gerektiğini söylenmektedir. Ve pek çok Avrupa ülkesi, bu karardan sonra İdarî Usul yasalarını çıkarmışlardır. Ve kararın muhatabı olan ilgilinin dinlenilmesi, savunma hakkı tanınması, gerekçe gösterilmesi gibi prensipleri içeren idarî usul düzenlemeleri yapmışlardır. Nitekim şimdi Türkiye için "OECD"nin yapmakta olduğu bu regülatör, reform dedikleri "Governments", bir de onu eklemişler altına, iki tanesi de çok moda deyim olduğu için. Onun hazırlanmasında sordukları sorular var hangi ülkeyle ilgili hazırlıyorlarsa. Yapılmış olan ve yayınlanmış, kitap hâline getirilmiş ülkelerle ilgili çalışmaya bakıldığında, âdeta iki parçadan oluşuyor o kitaplar. Birinci bölümünde, idare-idare edilen ilişkilerine yönelik olarak ne var o ülkede; onun fotoğrafını çekmek istiyorlar.

Ki hepsi, büyük ölçüde, hepsi demeyim belki ama, yüzde 80'i idarî usullerle ilgili. Yani, o ülkedeki idarî usuller bütün bu ilkeleri içeren özellikler taşıyor mu, taşıyor mu? İkinci bölümünde de, bu işte sektörel düzenlemeler vesaire, onlarla ilgili.

Bu açıdan bakınca, bizde genel idarî usul henüz yok. Büyük eksiklik. Her hâlde onu onlar da tespit ediyorlar. Ama yaptırım kararları idarenin, özellikle bu tür usullerin, yani yaptırım uygulanacak olanın korunmasına yönelik usullerin kabul edilmesini içerdiği için, meselâ ilgilinin savunmasının alınması ceza vermeden evvel. SPK'nın son değişikliğinde para cezaları getirilirken, aynı zamanda bu da getirilmiş. Zannedersem “30 gün içinde savunmasını yapma hakkı tanınır.” diyor. “Yapmamışsa vazgeçmiş savunmadan.” diyor. Ama, diğer, bazılarında yok. Meselâ yine para cezalarıyla ilgili, Telekomünikasyonla İlgili Kanun'da cezayı söylemiş. Diyor ki, “Cezalarını uygulama esasları yönetmelikle belirlenir.”. Yani, bu bir yasal güvence değil; tamamen idareye bırakmış durumda. Oysa, dediğim gibi, SPK'da var, Enerji Piyasası Yasasında bu usuller tam olarak görülüyor. Kaldı ki, başka birtakım eksik veya sakıncalı diyebileceğimiz noktalar var, meselâ uyarma konusu. Öyle düzenlenmiş ki, şuradan size bir örnek vereyim, sanıyorum elektrikte bu var, meselâ kurumun ilgili teşebbüslerle araştırma yapmasını, soruşturma yapmasını engellemek, istenen belgeleri vermemenin karşılığında bütün aşağı yukarı bu kurumların hepsinin kanunlarında yaptırım var.

SPK'nınkinden diyor ki, “Defter, belgeleri görevlilere göstermeyen, saklayan, engelleyenlere bir ilâ üç yıla kadar hapis, 8 milyar liradan 20 milyara kadar ağır para cezası.”. Enerji Piyasası Kanununda çok daha ilginç bir düzenleme var. “Bilgi verilmezse” diyor, “200 milyar para cezası verilir ve 7 gün içinde inceleme olanağı verilmesi ihtar edilir.”. Burada normal olarak ya ihtar edeceksiniz evvelâ, şu kadar süre içinde bilgiyi ver veya araştırma yapılmasını sağla, onu yapmazsa o zaman cezayı, idarî para cezasını uygularsınız. Ama, burada peşin peşin hem ihtar, ihtarla beraber 200 milyar ceza. Meselâ Şeker Kanunu bunu güzel düzenlemiş; Elektrik'ten farklı. Diyor ki, “Bilgi verilmemesi veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânı verilmemesi hâlinde bu fiilî işleyen şirketlere 7 gün içinde bilgilerin verilmesi veya inceleme imkânı sağlanması için ihtar edilir.”. Bu güzel. Bu süre zarfında bilgi verilmez veya inceleme imkânı sağlanmazsa, ondan sonra yaptırımı söylemiş.

Son derece farklı usuller kanunlarda. Yani, bunların hepsi aslında idarî yaptırımdır, ister para cezası veyahut da başka nitelikte olsun. Dolayısıyla, bunların verilmesinde izlenecek olan usullerin aynı olması gerekir. Meselâ çok daha evvelden RTÜK Kanununda, oradaki cezaları sayarken “uyarı, yayın durdurma” diyor. Uyarılmış. Ondan sonra, “tekrar ettin yayın ihlalini” diye ağır

bir ceza vermiş. Aradan ne kadar süre geçerse uyarıdan, tekrar niteliğinde olur? Çünkü, aslında uyarının bir ceza olarak düzenlenmesi kanımca doğru değil. Cezanın ön koşulu olarak uyarının düzenlenmesi lâzım. Onun üzerine RTÜK bir süre sonra tereddüde düştü; dedi ki, “Acaba biz buna bir yönetmelik, bir şey çıkarıp da bir süre mi koysak?” Yani uyarıdan sonra, bir yıl içerisinde ihlal ederse tekrar sayılır gibi. Sanıyorum Danıştay’dan görüş istemişlerdi o sırada; dergide gördüm. “Kanunda böyle bir sınırlama yok, siz kendi yapacağınız düzenlemeyle böyle bir sınırlama getirip, süre koyamazsınız.” şeklinde bir görüş 1’inci Daire vermiş. Dolayısıyla, böyle bir sınırlamaya gitmediler; eski durum devam ediyor şimdi. İhtardan sonra hiçbir süre kayda alınmadan ihlal tekrar sayılıyor, ihlal, kendisi ceza olduğu için.

BAĞIMSIZ  
İDARİ OTORİTELER

*5 Kasım 2001*  
*ANKARA*

---

**SORU ve CEVAPLAR**





## SORU ve CEVAPLAR

---

**Prof. Dr. Cem EROL** - Benim sorum Sayın Ersel'e. Sayın Ersel çok haklı bir gereksinimden söz etti. Her medeni yönetimde sadece iktisadî alanda değil, hukuk alanında da istikrar hakkı vardır yönetilenin, yani İngilizlerin, "beklenilebilirlik" dedikleri şey. Devlet sürpriz yapmamalıdır. Bu çok doğru.

Bağımsız idarî otorite modeli bunu sağlayabiliyor mu? Ben sizin alanınızdan iki örnek vererek sorumu sormak istiyorum. Bir, o yaşadığımız korkunç sabit kurdan, nispi sabit kurdan vazgeçme kararının alındığı gün Merkez Bankasının bağımsız olmasının bize ne gibi faydası oldu? Yani, "Türk tasarrufçusu, sen hiç merak etme." dendi Merkez Bankası tarafından. "Paranı şu kurdan, şu dövizde tutabilirsin, şu tarihe kadar bu böyle olacaktır." dedi ve ondan sonra ne oldu biliyorsunuz. Bu bir. Ve en bağımsız kurumumuz bunu yaptı.

İkincisi, BDDK'nın yaptıkları. BDDK bağımsız idarî otorite. Ama, biraz gazeteci diliyle söyleyeyim, neredeyse artık şimdi her gün bir "banka-toto" yaşıyoruz, epey bir zamandır. Hangi bankanın başına ne gelecek? Tam bir istikrarsızlık ortamı yaşanıyor BDDK aracılığıyla şu anda.

Acaba bu haklı ihtiyacınızın çözümü, yani medeni bir yönetim çözümü bu farklı örgütlenme modellerden çok bir devlet ciddiyeti meselesi değil mi?

**Doç. Dr. Hasan ERSEL** - Önce, kur meselesini alalım. Burada kur rejimini belirleme yetkisi ya Merkez Bankası'nındı, ya değildi. İlk durumda önceki kur rejimini getiren yönetimin bu kararı almaması, ayrılması gerekirdi. İkinci durumda ise Merkez Bankası bu konuda tek başına karar alma yetkisi yok. Ama o zaman da para politikasını bağımsız yürütebileceğine inanmak güç...

BDDK'ya ilişkin soruya gelince. Bence BDDK'ya haksızlık etmemek gerekir. Yaşanan şok o denli büyük ki, şaşırılmamak olanaklı değil. Üstelik Türkiye'de böyle bir olayla ilk kez karşılaşılıyor. Bu nedenle bazı yalpalamalar olmasını doğal karşılamak gerekir. Ama bunun geçici olacağını düşünüyor ve umuyorum. Ama bankacılıkta istemin kurallara bağlanması çabasının çok kısa süre içinde olumlu sonuçlar doğuracağını beklemenin gerçekçi olmayacağını düşünüyorum. İşlerin yoluna girmesi zaman alacaktır.

**Bir Katılımcı** - Burada ben maalesef bu toplantıyı dinlerken BDDK'yla ilgili bir hususu açıklama zarureti hissettim. Bizim eski Başkan'ın istifa sebeplerinden birisi, en önemli sebebi, Sayın Başbakan'ın, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulunun bir Sayın Bakana bağlandığını açıklamasıdır. Fakat o basın toplantısından yarım saat sonra Sayın Başbakan, bunun yanlış

anlaşıldığını söyleyerek Sayın Derviş'e bağlandığını değil de, o Bakanlığın ilgili Bakanlık olduğunu açıklamıştır.

Bilim adamı arkadaşlarımızdan birisi, zannediyorum Celal Bey, bir bakanlığa bağlıdır gibi, belki yanlış algılamış olabilirim. Biz herhangi bir bakanlığı organik bağla bağlı bir kuruluş değiliz. Bizim ilgili Bakanımız vardır.

Diğer taraftan yanlış anlamadıysam, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun tüzel kişiliği vardır. Ancak kanun, "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu tarafından idare ve temsil olunur." der. Yani, ayrı bir idare ve temsil organı yoktur Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun. Onu da yönetmeliği yayınlandı. Yönetimin kimlerden olacağı da orada belirtiliyor, 7 kişidir. 5 kişi kurul üyelerinden olur. Onu ben açıklama zarureti duydum.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - "Bağlı" terimi "ilişkin" ya da "ilgili" sıfatları, hangisini kullanırsanız kullanın, ne gibi bir farklılık var; ben onu göremiyorum. İkincisi, açıklamanız beni dehşete düşürdü, açıkça söyleyeyim. Bir kamu tüzel kişiliğinin bir başka kamu tüzel kişiliği tarafından temsil edilmesi idare hukukunun bütün prensiplerine aykırıdır.

**Bir Katılımcı** - Kanunda var...

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Kanun Anayasa'ya uygun mudur, değil midir; o ayrı konu.

**Bir Katılımcı** - Kanunu okuduysanız...

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Elbette okudum. Sizin kadar ayrıntılı bilemiyorum. Ama, bir kamu tüzel kişiliğinin bir başka kamu tüzel kişiliği tarafından temsil edilmesi Anayasa'mıza göre mümkün değil.

**Prof. Dr. İbrahim KAPLAN** - Ben, adaleti sağlamak için, üç tane blok var karşımda, onu da baştan, usulünü belirteyim açıklık ilkesi gereği. Sayın Ersel'e sorulan soruya bağlantılı olarak bir-iki nokta üzerinde duracağım. Daha sonra, bu bağımsız idarî otoriteden hoşlanmıyorum, ben kurum diyeceğim, bağımsız idarî kurumlarla ilgili bir-iki nokta üzerinde duracağım.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, kuruluşlarıyla ilgili olarak Avrupa Birliği'nde ve bütün Avrupalı, Batılı ülkelerin hepsinde 90'lı yıllardan beri o kadar çok mevzuat değişmiştir, o kadar çok yeni yönetmelikler hazırlanmıştır ki, artık Avrupalı, dünyalı istemiyor, tasarrufu sahiplerinin paralarını batıran bankalar istemiyor. Onun için Türkiye'de de Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu kurulmuştur, yönetmeliklerini yapmışlardır ve bunlara uymayan, gerek likidite açısından, gerek krediler açısından devamlı olarak ihtarlar göndererek, şunları ve kanunda zaten, 14'üncü maddede

sıralanmıştır bunlar, uyarılar yapılıyor, “Sermayeni arttır, yöneticilerini değiştir.”. Yapmazsan, ondan sonra el koyuyorlar. “Yükselsin kredi”. Yani, bundan başka çare yok. Bütün Batılı ülkelerde bu böyle. Rekabetin de anlamı bu zaten. İyi çalışan kalır, kötü çalışan gider.

Geliyorum konumuzla ilgili hususa. Özellikle Rekabet Kurumunun yargısal, yarı yargısal da bir işlevi var. Bütün bu bağımsız idarî kurumlar, düzenleyici mahiyette, denetleyici mahiyette ve ayrıca yarı yargısal mahiyette de işlemler yapıyorlar.

Düzenleyici mahiyette yaptığı işlemlerden dolayı çıkarttıkları tebliğler, yönetmelikler açısından bunların kanunda verilmeyen yetkileri bu tebliğlerde, öngörmelerde mümkün değil. Yani, kanun hükümlerini değiştiremezler. Bazen rastlıyorum, tebliğ hükümlerinden, kanun hükümlerine aykırı hususlar da mevcut.

Yargısal görevin ifası aşamasında kanunda da terslikler var, özellikle rekabetin korunmasıyla ilgili bu 4054 sayılı Kanun’da. Kurum’un organları; kurum, Rekabet Kurulu Başkanlık ve hizmet birimleri. Açıyoruz 40’ıncı maddeyi. Kurul, ön araştırmayı başlatıyor re’sen veya müracaat üzerine, daha sonra raportör tayin ediyor ön araştırmada, raportör 30 gün içinde bitiriyor ve getiriyor Kurul’a. Kurul soruşturmanın açılmasına veya açılmamasına karar veriyor. Kurul, soruşturma açılmasına karar verirse, bir üyenin başkanlığında raportörler görevlendiriyor. Ve bu Kurul, raportörlerin hazırladığı rapor Kurul’a geliyor, Kurul karar veriyor. Burada yargısal bir görevi ifa ediyor. Kurul, yargısal bir karar verecek. Aynı zamanda onun başında savcı görevi yürüten bir kurul üyesi var. Ve deliller toplanmış. Dolayısıyla, Kurul, Kurul’un üyesinin yönetiminde hazırlanan raporlarla Kurul’un karar vermesi orada biraz yargısal işlevi zedeliyor, yani adil yargılama usulünü zedeliyor. Yani, iddia, savunma, kurul, acil olarak orada görev yapması lâzım. Ama, bu olmuyor.

Bazı ülkeler ne yapmışlar? Örnek, İsviçre’de Rekabet Kurulu Komisyonu, bir de sekreteryası var. Yani, bizdeki kurum gibi. Kurum’un, yani oradaki sekreteryanın başkanını yine Bakanlar Kurulu atıyor. Orada bir direktör var; o direktör savcılık görevini yapıyor. Re’sen soruşturma açıyor veya başvuru üzerine soruşturma açıyor. Delilleri topluyor, komisyona iletiyor, yani kurula getiriyor ve kurul orada karar veriyor. Doğrusu da bu olması gerekir.

Yani, şimdi kanunun yapılışı böyle olmuş. Onu Fransa’dan mı aldılar bilemiyorum. Nasıl aldılar? Ama, Alman Hukukunda da, Avusturya Hukukunda ve İsviçre Hukukunda da dediğim gibi, iddia makamının kurul dışından olması lâzım, kurulun üyeleri dışından, yani savcılık görevini ifa edecek, iddiayı savunacak bir birimin. Bu sekreteryanın başkanı müdürle kurum başkanı devamlı bağlantı içindeler, koordinasyon içinde, yine birbirleriyle bağıntıları var.

Ayrıca, kurumun verdiği yazarlarla ilgili olarak, zaman aşımı sürelerinde de yine kanunda sorunlar var; onlara değinmek istemiyorum, çok teknik konular.

**Doç. Dr. Hasan ERSEL** - Bankacılık kesiminin denetlenmesi gerektiğine kuşku yok. Onun ben zaten tersini söylemedim. Fakat başka bir sorun var. Bu denetlenme gereği bankaların batmadığı normal zamanlar için de gereklidir. Çünkü, bankacılık sistemi kârlı olabilir, ama işleyiş biçimi toplumsal refahı artırıcı yönde olmayabilir. Peki bunun böyle olduğunu kim saptayacak?

Bu aslında "rekabet" sorunu da değildir. Sorun bankacılığın kendine özgü yapısı ve işleyiş biçiminde kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bankacılığın denetimi Rekabet Kuruluna değil Bankacılık Düzenleme Denetleme Kuruluna bırakılmıştır.

Akla gelebilecek bir soru da bu iş için bağımsız Bankacılık Düzenleme Denetleme Kuruluna gerek olup olmadığıdır. Ben var olduğuna kanısındayım. Pek çok ülkenin benimsediği diğer bir seçenek Merkez Bankasının bu işi yapmasıdır. Merkez Bankaları her gün bankaları dakika, dakika izleyen onların nabzını tutan kuruluşlardır. Dolayısıyla, bankaları en iyi bilebilecek durumdadırlar. Ancak en iyi bilmek en iyi denetleyebilmek için yeterli değildir. Merkez Bankalarının asil işi ile denetleme işinin karışması her iki işlevi de sağlıklı bir biçimde yerine getirmelerini engelleyebilir.

**Nuri ALAN (Danıştay Başkanı)** - Sayın Celal Erkut konuşmasında, bağımsız idarî otoritelerin aslî düzenleme yetkisine sahip olduklarını söyledi. Bugünkü anayasal sistem içerisinde bağımsız idarî otoriteleri idare içinde başka bir yere yerleştiremediğimize göre, bu bir yerde Anayasa'nın bir maddesinin yorumu sorununa ulaşıyor; o da, yürütme organının aslî düzenleme yetkisinin olup olmadığı sorunu. Sanıyorum bu gerek öğretide, gerekse yargıda aşağı yukarı oybirliğine yakın bir görüşle halledilmiş durumda. Gerçi 82 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihlerde yürütmenin hem bir yetki, hem de bir görev olarak tanımlanması karşısında idarenin aslî düzenleme yetkisinin olabileceği yolunda bazı görüşleri gündeme getirmekle birlikte, eğer iyi takip ettiysem, öğretide aşağı yukarı birleşildi aslî düzenleme yetkisinin olmadığı yolunda.

İdarî yargıda, kanunla düzenlenmemiş bir alanda, çerçevesi çizilmemiş bir alanda idarenin düzenleme yetkisinin bulunmadığını kabul ederek birçok yönetmeliğin, bu arada tüzüğün iptaline karar verdi.

Aslî düzenleme yetkisi hukukun genel ilkelerine, Anayasa'da getirilmiş ilkelere aykırı olmamak kaydıyla dilediğiniz alanda dilediğiniz kuralı getirmek demektir, hatta, mevcut bir kuralı değiştirmek yetkisini de içerir. Başka türlü yorumlayamazsınız.

Ben bir tartışmaya girmek istemiyorum. Fakat, bu görüşü kabul edersek, özellikle bağımsız idarî otoritelerin üzerinde idarî bir denetim olmadığının kabul edildiğini de göz önünde bulundurursak, idarî yargı, bağımsız idarî otoritenin düzenlediği metinleri nasıl denetleyecektir? Bu o zaman, idarî yargıyı hukuksal denetimden ziyade yerindelik denetimine götürecektir. Çünkü, onu sınırlayan bir üst kural yok, hatta bir Anayasa kuralı da yok kabule göre. Sayın Metin Günday, 167'nci maddeden yola çıkarak, bağımsız idarî otoritelerin kuruluşuna bir anayasal dayanak bulmak istedi. Olabilir. Ama, bağımsız idarî otoritelerin yetkilerine ilişkin herhangi bir anayasal dayanak da yok.

Ben sorumu şöyle sonuçlandırırım: Yani, bağımsız idarî otoritelerin düzenlendiği tasarruflara karşı açılan davalarda idarî yargı denetimi hangi noktalara dayanarak yapacaktır?

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Değerli başkanımız çok haklı. Ancak, ben, aslî düzenleme yetkileri vardır demedim, âdeta aslî düzenleme yetkisini kullanmaktadırlar dedim. Neden âdeta aslî düzenleme yetkisini kullanmaktadırlar? Çünkü, esas itibarıyla hiçbir şekilde yasa koyucunun düzenlememiş olduğu bir alanda, eğer o alanı düzenleme yetkisi münhasıran o otoriteye tanınmışsa, o otorite düzenleyecektir. Örneğin bugün çeşitli rekabet hukuku ihlalleri Kurul bir araya gelerek bir karar vermektedir. Onun öncesinde bir yığın bilgi ve belge toplanmakta ve kendi arasında tartışarak karar vermektedir Kurul. Hatta, kararları çok uzun, detaylı, muhalefet şerhleri olan ve hatta kararlarında da kavramları dahi tartışan... Yanlış hatırlamıyorsam, meselâ bir uyumlu eylem konusunda, yatay-dikey uyumlu eylem kavramları. Bunlar yeni kavramlardır; benim de yeni karşılaştığım kavramlardır, sadece Kurul'un değil, muhtemelen Danıştay'ın da yeni karşılaştığı kavramlardır.

Peki, bu kavramların içeriğini,unsurlarını nasıl düzenleyeceksiniz, kim düzenleyecek? Eğer Rekabet Kurulu bunu düzenlemeyecekse kim düzenleyecek? En uzman Kurul o, olayları en iyi bilen o, en iyi şekilde bunu formüle edecek olan o. Bunu düzenlemediğiniz zaman neye göre karar vereceksiniz?

Danıştay, hiç düzenlenmemiş bir alan konusunda neye göre yargılama fonksiyonunu yerine getirecek ki, Kurul'un sıhhatli karar verip vermediği ortaya çıksın? O nedenle ben, aslî düzenleme yetkisinin bu kapsamda ve bu sınırlar çerçevesinde bu Kurullar tarafından kullanılabilmesi düşüncesindeyim. Çünkü, kendisine eğer bu yetki tanınmışsa, bu yetkiyi kullanacaktır. Tabii ki, mevcut hukuk kurallarına aykırı olmamak kaydıyla ve Kanun'da bu konuda bir çerçeve çizilmiş olması kaydıyla. Benim asli düzenleme yetkisinden kastım budur. Yoksa esas itibarıyla aramızda bir görüş farkı yok.

**Nuri ALAN** - Evet. O zaman, bunlar da kasıtlı bir tartışma değil. Aslı düzenleme yetkisi olmuyor. Yani yanlış yorumluyor olabilirim diye de hatırlayacaksınız. Dışarıda size sordum. Ülkemizdeki uygulamada, aslı düzenleme yetkisinden mi söz ettiniz diye. Siz doğrulamıştınız. Ama, âdeta lâfını kaçırdım şu hâlde. O zaman, tabii siz de kabul etmiş oluyorsunuz...

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Hayır. Tabii ki.

**Nuri ALAN** - Yani “âdeta” demekle aslı düzenleme yetkisini kabul etmiş oluyorsunuz.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Hiçbir zaman, tabii ki, yasama organı dışında hiçbir organ ya da makamda böyle bir yetkinin varolduğunu kabul etmiyorum, evet.

**Dr. Kemal EROL (Rekabet Kurulu İkinci Başkanı)** - Sayın Danıştay Başkanımızın sorusu çok yerinde. Kurulumuzun görevleri arasındadır. 7'nci maddedeki ve 5'inci maddedeki yetkilerini kullanmasında belki Sayın Başkanımın yöneltmek istediği sorunun tartışılması uygun olabilecektir. Çünkü, bildiğiniz gibi, 7'nci maddenin 2'nci fıkrasında, ilk fıkrasında, hangi tür birleşmelerin yasaklandığını tanımlamış ise de, o kadar soyut kavramlardır ki bunlar, hâkim durum yaratan ya da hâkim durumunu güçlendiren birleşme ve devralmaları yasaklayan, 7'nci maddenin ilk fıkrasının arkasından, hangi tür birleşme ve devralmaların hukukî geçerlilik kazanabilmesi için izin alınmak üzere Rekabet Kuruluna bildireceğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilân eder şeklinde bir yetkiye dayanarak Kurulumuz 97'ye 1 sayılı tebliğini çıkarmıştır. Burada, Kurul'a tanınan yetkinin çok geniş olduğu ileri sürülebilir. Ki bunun sonucunda, bildirilmemesi hâlinde hukukî geçerlilik kazanamama gibi çok ağır bir müeyyide, muhtemelen şirketlerin birleşmesini düzenleyen Ticaret Kanunu hükümlerine ilâve yeni bir şart olarak getirilen bir hukukî düzenleme yetkisi söz konusu olmaktadır.

Yine 5'inci maddede muafiyet tanınmasına ilişkin, gerek ferdi, gerek grup muafiyeti konusunda, münhasır yetkisi olduğunu düşünecek olursak Rekabet Kurulunun, her ne kadar Kanun'un 5'inci maddesinde dört tane koşuldan söz ediliyor, iki olumlu, iki olumsuz koşul, ama bunların yerine geldiğini varsayan, özellikle grup muafiyet tebliğleri de yine bir düzenleme metinleridir, hukukî metin olarak, bunlarda bir yargısal denetim söz konusu olduğunu kabul ettiğimize göre, yargısal denetim neye göre yapılacaktır sorusu açık kalıyor. Hakikaten yerindelik denetimini zorunlu kılacak bir hukukî boşluk doğduğu ileri sürülebilir. Bu bakımdan ben müdahale edip de, açmak istemişim Sayın Başkanımın sorusunun daha iyi anlaşılabilmesi için.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Sayın Kemal Erol'un vermiş olduğu misallerde yasal çerçeve vardır. Kavramı koymuştur, çerçeveyi çizmiştir. Dolayısıyla, bu düzenleme aslî düzenleme yetkisi değildir.

**Doç. Dr. Nurkut İNAN** - Ama, Rekabet Hukukunu örnek olarak diğer bağımsız idarî otoritelerin yetkileri ve düzenleme olanakları hakkında belki bir genelleme yapabiliriz. Özellikle bu son yıllarda, yalnız Türkiye'de değil, dünyada kurulan bütün bağımsız idarî otoriteler son derecede teknik, son derecede kavramları bakımından yeni birtakım alanları içinde oynuyorlar.

Bunun için, şeffaflığın oluşturulması, yani bağımsız idarî otoritenin öngörülebilirliğini artırabilmesi için bunlardan çıkan düzenlemeler iki tür oluyor. Bunun en güzel örneği Avrupa Birliği Komisyonunun Rekabet Hukuku konusundaki düzenlemeleridir.

Bizim kanunumuzu örnek alacak olursak, kanunun yetki verdiği konularda, grup muafiyeti gibi, birleşmeler gibi, çıkarılanlar tebliğ adını alıyor. Avrupa Birliği'nde de buna tüzük deniyor. Ama bunun yanında, henüz Rekabet Kurulu başlamadı bu tip yayınlar yapmaya ama, başlamaya niyeti var, açıklayıcı tebliğ dediğimiz bir başka yöntem var. Yani, şunu söyleyecek ileride: "Ben bundan sonra soruşturma açarsam, soruşturma yaparsam şu kavramları şu anlamda yorumlayacağım, ey teşebbüsler, siz de böyle anlayın.". Yahut işte şimdi çalışmalar var, bazı önemsiz rekabet ihlallerinin üstüne gitmeyeceğim, takdir hakkı var. Soruşturma açmayabilir. Ama, bunu karanlık içinde yapmaktansa, hangi koşulları içeren rekabet ihlallerinin üstüne gitmeyeceğini... İşte ünlü bir "De minimis" yayını vardır Komisyon'un, ama o yayın, bir "Regulation" tüzük değildir, bir "Notes"tur, yani sadece bir açıklayıcı tebliğdir. Bu iki hususu birbirinden ayırdığımız zaman daha net bir sonuca varabiliriz kanısındayım.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Tabii bizim sistemimizde tebliğ, bir düzenleyici. Eğer tabii içeriği itibarıyla idarenin iç düzeni niteliğinde değilse düzenleyici işlemdir. Yani, herhangi bir şeyi açıklasa da, açıklaması da bir düzenleyici işlem niteliğinde. Dolayısıyla, düzenleyici işlem muamelesi görecektir herhangi bir dava sırasında.

**Bir Katılımcı** - ... yenilik Sayın Başkanım.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Tabii, bazı yeniliklere belki bizim sistemimiz ileride yavaş yavaş adapte olacak; onu bilmiyorum.

**Özcan PEKTAŞ** - Bağımsız idarî otoritelerde vesayet denetimine tabii olmadığı dile getirildi. "İdarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç da değildir." dendi. Konusu suç teşkil eden bir işlem veya eylem, bu tür kurumların şayet içerisinde bir denetim mekanizması var ise, idarî personel için muhakkiki kim

tayin edecektir? Şayet, konusu suç teşkil eden işlem ve eylem kurul başkanı veya üyeler tarafından yerine getirildi ise, bunlar hakkında soruşturmalar kimin tarafından ne şekilde yapılacaktır.

**Prof. Dr. Metin GÜNDAY** - Bağımsız idarî otorite dediğimiz kuruluşların gerek karar organlarındaki kurul üyeleri, gerekse personeli bildiğim kadarıyla, yani bunlar devlet memuru sayılırlar deniyor, yani kamu görevlisi sayılırlar deniyor. Dolayısıyla bunlar hakkındaki bir ceza kovuşturmasına başlatılması da herhalde kamu görevlileri hakkındaki bu ceza kovuşturması açılmasına ilişkin hükümlere tabi olmak gerekir gibi geliyor bana.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Bazı kanunlarda hatırladığım kadarıyla, meselâ kurul üyelerinin işledikleri görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri suçlar dolayısıyla ilgili bakanın ceza kovuşturması için izni alınır şeklinde hüküm var. Yani, genel rejime benzeterek birtakım kurallar getirilmiş. Ama, hepsinde açıkça bir kural yok; bazılarında var sadece.

**Özcan PEKTAŞ** - İlişkili kurum ifadesi var. Bağlı veya ilgili kurum olursa, bağlı veya ilgili olduğu bakanlık tarafından soruşturma yürütülüyor. Burada ilişkili kavramı buna cevaz verecek mi?

**Prof. Dr. Metin GÜNDAY** - Bu ilişkili bakanlık kavramı da bizim idare hukukçularının yeni bildiği bir kavram. Yani hakikaten böyle bir şey yok. Ya bağlı kuruluş vardır, bir bakanlığın bağlı kuruluşu vardır, onun bir anlamı vardır idare hukukunda. Bağlı kuruluş, aslında bir bakanlığın görev alanı içine giren bir kamu hizmeti. Özellik, önem arz ettiği için ondan ayrılır. Ayrı bir bütçe rejimi olabilir, daha serbest bir bütçe rejimi olabilir. Kendisine kamu tüzel kişiliği verilebilir, meselâ Kara Yolları Genel Müdürlüğü gibi, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. Buna bağlı kuruluş deniyor.

Bir de ilgili kuruluş deyimi var. Onu da anlıyoruz. Özellikle o 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, KİT'lerde, işte her kamu iktisadî teşebbüsünün ilgili bakanlığı da belirtiliyor. Bu ilgili bakanlığı da anlıyoruz. İlgili bakanlık deyince de idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmeye yönelik denetim yetkisi olan bakanlık, ilgili bakanlık. Onun personelinin, Yönetim Kurulu üyelerinin atanmasında ilgili bakan deniyor. Bundan da anlaşılıyor. Fakat, bu ilişkili bakanlık deyimini anlamak gerçekten mümkün değil. İlişkili bakanlık; ilişkili olduğu bakanlıktır. Yani, kanuna geçmiş bir deyim de, neyi ifade ediyor bu? Baktığımızda içi gerçekten boş. "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Telekomünikasyon Kurumunun ilişkili bakanlığı"; kanun öyle diyor, "Ulaştırma Bakanlığı". Kanuna bakıyorsunuz, ilişkili bakanlık demiş ama, bu



ilişkili bakanlık niye ilişkilendirilmiş, yani ne gibi yetkileri var? Bunu anlamak mümkün değil.

Dolayısıyla bana bu ilişkili bakanlık kavramı zaten bir yabancı, anlamını belirlemediğim; olsa olsa diyorum, işte herhangi bir biçimde ilgi alanı içerisinde olan bakanlık filan biçiminde anlamak lâzım.

**Bir Katımcı** - Hocam, soruşturma açabilecek mi, açamayacak mı? Ulaştırma Bakanı, Telekomünikasyon Kurum Başkanı, üyeleri hakkında herhangi bir suç duyurusu olursa, bunlar hakkında soruşturma açabilecek mi, açamayacak mı?

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Sayın Günday diyor ki, onu ileride göreceğiz, yani bu tip olaylar çıktığı zaman ne olacağını. Şu anda bir şey söylemek mümkün değil. Enteresan bir nokta; buna benzer bir olay Devlet İhale Kanunundaki bir hüküm dolayısıyla belediyeler açısından ortaya çıktı. Orada diyor ki, işte ihaleye girmekten yasaklama kararının, “İlgili veya bağlı bakanlığın onayıyla olur.” diyor belediyede.

Bağlı kuruluş, ilgili kuruluşun ne olduğunu 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun söylemiş. O çerçevede yerel idarelerin, ne il özel idaresinin, ne belediyenin herhangi bir bakanlığın bağlı veya ilgili kuruluşu olması mümkün değil. Ama belediye, Devlet İhale Kanununa tabi. Dolayısıyla, o kanun çerçevesinde ihaleden yasaklama kararını verebilmesi için ilgili veya bağlı bakanlığın onayı gerekiyor. Bu kim olacak? Danıştay 1’inci Dairesi, görüş istenmiş, diyor ki 1’inci Daire haklı olarak, “3046 sayılı Kanun’daki tanımlar çerçevesinde bakıldığında, ne bağlı olduğu bakanlık vardır belediyenin, ne de ilgili olduğu bakanlık vardır.” Fakat, İdarî İşler Kuruluna gelmiş olay. İdarî İşler Kurulu diyor ki, “Burada birisini bulmak lâzım.”. Yani, “Aksi takdirde o mekanizmanın işlemesi mümkün değil.”, yani ihalelerle ilgili olarak. “O da kim olabilir? Yerel idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanan bakanlık tipik olarak İçişleri Bakanlığı, o zaman, bu hükmün uygulanmasında İçişleri Bakanlığı bağlı veya ilgili kuruluş sayılabilir” diyor yanlış hatırlamıyorsam. Böyle karar verdi.

İleride bu ilişkili kavramının içeriği doldurulacak. Yani, bu doldurmada da yargı organlarına büyük görev düşecek. Yani, onu dolduracak olanlar son aşamada yargı organları olacak. Onun için, şimdiden, yani o “ilişkili” kavramının içeriğini hukukten doldurmak maalesef zor.

**Bir Katımcı** - Lütfen şu işin içeriğini çabuk doldurmanızı rica edeceğim. Çünkü, bu ilişkiyi şimdiye kadar biz, bağımsızdır bu, o anlama gelir diye yurt dışı finans çevrelerine anlattık. Eğer bu işin içi ters bir şekilde, bu bağımlıdır diye dolarsa en az beş puan yükselir dış borçlanma faizleri.

**Prof. Dr. Osman SEVAİOĞLU** - Celal Erkut Beye birkaç soru yöneltmek istiyorum. Devletin üstlenmemiş olduğu bir alanda ancak bir BİO olabilir dendi. Bizim ülkemizde, meselâ enerji sektöründe serbestleşme aşaması, süreci içindeyiz, devlet tamamen sektörün içinde, şu anda yavaş yavaş çekilmesi yönünde düzenlemeler yapılsa da sektörün tamamen içinde; Telekom'da da büyük oranda öyle hâlâ. Dolayısıyla, serbestleşme sonucu ortaya çıkacak olan özel kuruluşların haklarının korunması için bir düzenleyici kurul lâzım. Zaten sizin çok iyi bir şekilde bahsetmiş olduğunuz bu üç görevden ikincisi koruma görevi; yani güçlünün yeni kurulan küçüğü ezmemesi, rekabetin korunması. Yani, düzenlemenin de, Düzenleyici Kurulun ikinci işlevi bu, önemli işlevi bu. Bunu sağlayabilmek için düzenleme yapacak. Bunu ihlal durumunda da denetleme ve yargı yapacak.

Dolayısıyla, bana öyle geldi ki, devletin var olduğu sektörlerde bilakis BİO'lara ihtiyaç var. Yani, bu Fransız doktrini, ben yanlış mı anladım, yoksa Türkiye'ye uymuyor mu? Böyle bir sorun var.

İkincisi, "Çevre koruması için belki bir BİO lâzım." dediniz. Şöyle bir, -belki dediniz galiba- şey var: Çevreyi kirleten en önemli kaynaklar enerji kaynaklarıdır, enerji üreten, devlet veya özel, yani çıkardığı dumanla, her türlü, biliyorsunuz. Dolayısıyla, Enerji Üst Kurulu zaten bu konuyla da ilgilenmek zorunda benim görüşüm. O zaman bir konu çakışması olabilir, yetki çakışması olabilir. Bunu belki düşünmek lâzım. Bilmiyorum, ne kadar gerekli?

Üçüncüsü de, bağımsız idarî otoritelerde iddia ve iddia makamı ve yargı makamı aynı bünyede toplanıyor. Bunu, bunların ayrılması gerektiği hususunda prensipler var mı, nelerdir?

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Fransız öğretilerinde BİO'ların kaçınılmaz özelliği demeyelim, ama en önemli kriteri olarak, bunların faaliyet alanları kriteri öngörülmüştür ve bu faaliyet alanı kriterinde devletin önceden üstlenmemiş olduğu, yani yeni ancak yeni alanlardaki ihtiyaçlar bakımından bunun öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yani, devletin esas itibarıyla faaliyette bulunmakta olduğu alanlarda böyle bir modelin uygun olmayacağı, çeşitli yetki karmaşalarına sebebiyet vereceği açıklanmıştır ki, siz de bizatihi izah ettiniz.

Çevre Bakanlığının yürüttüğü birtakım faaliyetleri acaba, işte bağımsız bir kurula verdiğimiz takdirde yetki karmaşası olur mu, olmaz mı? Ama, bu yetki karmaşası dediğimiz hâdise esas itibarıyla iki bakanlık arasında da çıkabilir, bir bakanlıkla bir başka kamu kurumu arasında da çıkabilir. Dolayısıyla yetki karmaşası, şayet yetki alanları ve görev alanları belirlenmediği takdirde ortaya çıkacaktır. Bilindiği gibi, bizim idare hukuku sistemimize göre esas yetkisizliktir biliyorsunuz. Yani, esas olarak yetkisizdir idare. İdare'ye yasa

koyucu tarafından hangi oranda ve ne kadar yetki verilmiş ise, İdare ancak o kadar ve o oranda yetkilidir sadece. Bazen yetki karmaşası yine de doğabilir. Yani, bugün ihdas edilecek yeni bağımsız idarî otoritelerin birbirleriyle yetki karmaşası çıkabilir; bunlar doğru düzenlenmediği takdirde.

İkinci sorunuz, iddia ve yargı makamı nasıl aynı organda olabilir? Rekabet Kurulunun kanununda yarı yargısal usul düzenlenirken, Soruşturma Heyetinin Başkanı olan üyenin aynı zamanda Kurul üyesi sıfatıyla karar mercisinde de yer almasını ben de doğru bulmuyorum. Ama, bu tabii ki Rekabet Kurulunun elinde olan bir konu değil; çünkü yasal düzenleme gereği bu böyle. Dolayısıyla, o yasal düzenleme yeniden gözden geçirilmeli bana göre de. Çünkü, Soruşturma Heyeti Başkanı sıfatıyla ihsası reyde bulunuyor düşüncesindeyim.

**Prof. Dr. Osman SEVAİOĞLU** - Hukuken dediğiniz gibi ama hukuk vicdanı açısından doğru mu?

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Hukuk vicdanı açısından da şöyle düşünün. Yani, Soruşturma Heyeti Başkanı'nın bir reyi var. Kurul biliyorsunuz 11 kişi. Soruşturma Heyeti Başkanının yer aldığı bir kurulda karar ittifakla çıkmışsa, Danıştay bu durumu kararı sakatlayan bir neden saymaz diye düşünüyorum. Ancak, sonuç itibarıyla bu konuda kararı Danıştay söyleyecektir. Ama, ben doğru görmüyorum en azından; bunu söyleyebilirim. Kaldı ki, kanunda doğru görmediğim çok şey var aslında. Örneğin, Kurul, idarî, icrai karar alıyor; ama Kanuna göre bu karar ancak, yargı yolu tüketilince kesinleşiyor. O zaman nasıl idarî icrai karar bu diye sormak lazım. Kurul, yaptırım uyguluyor; ama yasa koyucu 55. maddede “Şayet yargı mercisine başvurulmuşsa, yargı kararı sonuçlanıncaya kadar nihai olarak para cezasıyla ilgili karar kesinleşmez.” diyor. Bana göre çok açık bir çelişki bu.

**Bir Katımcı** - Hakem kararları da öyle yalnız hukukta...

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Nasıl hakem kararı? Ama bununla ilgisi yok. İdari bir Otorite olarak, idarî icrai karar veriyor Rekabet Kurulu.

**Bir Katımcı** - İstisnai durumlar vardır.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Hangi istisnalar bilmiyorum. Ama bu tür hükümleri doğru bulabilmem mümkün değil. Kanuni İdare ilkesine aykırı. Ama, bunların hepsi yasa koyucunun tasarruflarıdır sonuç itibarıyla.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Ben de bir-iki şey ekleyeyim bu soruyla ilgili olarak. Gerçekten bu konuda bir dağınıklık var, yani Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da. Para cezası kesinleşmeden tahsil edilmez, ne zaman kesinleşir? Mahkemeye gidecek, yargı kararı çıkacak. Buna karşılık, en son

çıkan Şeker Kanununa bakın. Şeker Kanununda diyor ki, “İtiraz yoluna gidilmesi veya dava açılması para cezasının tahsilini durdurmaz.”. Tam tersi.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Sistemimize göre, doğru olan ikincisi ama.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Tam tersi. Doğru olan da tabii Şeker Kanunundaki düzenleme olması lâzım. Yürütmeyi durdurma kararı verilmediği sürece kararın icra edilmesi lâzım; bu bir.

Öteki konuya gelince, bu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6’ncı maddesindeki “Tarafsız Yargılama” ilkesi açısından gündeme geldi. O madde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde daha çok yargı kararları için söz konusu oldu. Çünkü, o maddedeki esasların uygulanması için, işte medenî haklar ve borçlarla ilgili olacak konu, artı ceza alanını ilgilendirecek. Bir kere, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, o ceza alanı konusunda şu kararı verdi: “Bu bağımsız idarî otoritelerinin uyguladığı yaptırımlar ceza alanına girer.” dedi. Oradan oraya soktu meseleyi. Yani, âdeta bağımsız idarî otoriteleri mahkeme gibi, o anlamda düşündü. Oradaki ilkeler dolayısıyla sadece yargı aşamasında değil, idarî usulün başından itibaren uygulanması gereken ilkeler vardır demeye getirdi. Bu tarafsız yargılamanın esas, en önemli faaliyeti bir soruşturmayı yürütmüştür, bir kanaate varmıştır. Dolayısıyla, karar organı olan Kurul’a üye olarak katılıp karar verirse diğerleriyle beraber, o konunun içinde olmuş ve de bütün araştırmasının sonucunda bir kanaate varmış kişi olarak etkiler diğer üyeleri, Kurul’daki, o soruşturmayla ilgili olmayanları.

Ben size bununla ilgili bizim Danıştay’dan bir karar vereyim disiplin konusuyla ilgili. Diyor ki Danıştay, “Disiplin Kurulu kararlarının sağlıklı, objektif olması, kararı veren kurul üyelerinin olayı objektif değerlendirmeleriyle mümkündür. Bu itibarla, disiplin soruşturmalarıyla görevlendirilen kişilerin delilleri toplayıp, ilgilinin savunmasını alıp, kendi kanaatlerini de belirtir şekilde hazırladığı soruşturma raporunun Disiplin Kuruluna intikalinden sonra Kurul’a katılarak oy kullanması disiplin hukukunda kabul edilmemektedir.”. Aynen buna benzer sistem. Burada disiplin hukuku değil, burada idarî yaptırım söz konusu. İşte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin söylediği de bu esas. Diyor ki, “O kişi artık o konuda bir kanaate sahiptir, Kurul’a sokarsanız, o kanaatiyle diğerlerini o işin içinde olan kişi olarak etkiler.”. Peki, bunun, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi “Lüksemburg” Danıştayının, ki bizim Danıştay gibi idarî daireleri var, dava daireleri var. Bir kararname çıkarmış Bakanlar Kurulu, kararnameyi çıkarmadan evvel; İdarî Dairden görüş almış, Danıştay’ın İdarî Dairesinden. Kararname çıkmış, yürürlüğe girmiş.

Dava Dairesi davayı görmüş. Kişi gidip Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine dava açmış. Mahkeme diyor ki, “Evet, burada tarafsızlık ilkesine

aykırı, çünkü bu kişiler, daha evvel bu kararname hazırlanırken görüşlerini bildirmişler, şimdi nasıl davada yargılayabilirler, hukuka uygun mu, değil mi?” Bunun gibi. Yani, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6’ncı maddesindeki ilkeler, dediğim gibi, “Bunlardan bazılarını uyulmaması, sonradan yargısal denetimde düzeltilir.” diyor. Yani, hepsine mutlak olarak uygulanır diye bir şey yok; ama bazılarını usul başından itibaren uyulması gerekir görüşü var.

**Doğan SOYASLAN** - İdarî para cezalarından söz ettiniz. Bu bir idarî işlemdir. Bunun yargı denetimini merak ettim. Türkiye’de uygulaması nasıl? Bir, tabii ki İdare Mahkemesine gitmesi gerekir diye düşünüyorum. İki, Adli mahkemeler kapısı da açıktır diye düşünüyorum. Türkiye’de uygulaması nasıldır, fark var mıdır; o konuda kanaatiniz.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Bu konuda benim kanaatim değil de, durum nedir; onu soruyorsunuz her halde. Yani, çünkü bunlar yasal düzenleme konusu. Bizde idarî para cezalarıyla ilgili olarak, yargısal denetimi adli yargıya verenler var. Sabahki oturumda Sayın Azrak, işte Belediye Cezaları Hakkındaki Kanunu örnek verdi. İmar Kanunundaki para cezalarında aynı şey söz konusu. Ama, meselâ ilginçtir, Kıyı Kanununda “O İmar Kanunundaki durum”, yani “ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı şeklinde ortaya çıkan durum kıyı şeridinde işlenirse, İmar Kanundaki cezanın iki katı uygulanır.”, “yargısal denetimi İdare Mahkemesinde” diyor. Yani, aynı ceza bir kanunda adli yargıya, öteki kanunda idarî yargıya denetimi verilmiş.

Bu Anayasa’ya aykırı mı? Anayasa Mahkemesinin değişik kararları var. “Aykırı” diyen kararları var. Fakat, en son aldığı, bir oy farkla aldığı kararda, İş Kanunuyla ilgili...

**Bir Katımcı** - İmar Kanunu...

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Hayır, İş Kanunuyla ilgili.

**Bir Katımcı** - İmar Kanunu da iptal etti, 42’nci madde, o cezayı.

**Prof. Dr. Turgut TAN** - Yani, yargısal görev alanı açısından. Anayasa’ya aykırı değildir. İş Kanundaki para cezasıyla ilgili olarak en son, bir oy farkla, “Anayasa aykırı değildir.” dedi, karar verdi.

Dolayısıyla bu şeye benziyor, işte Rekabet Kurulu kararlarını kim denetleyecek; adli yargı mı, idarî yargı mı? Fransa’da evvelâ idarî yargıya verilmiş, sonra kanun değişti, adli yargıya geçti. Fransa Anayasa Konseyi, “Olabilir.” dedi, “Anayasa’ya aykırı bir taraf yok.” dedi. Görevli yargı yeri bakımından adli yargı veya idarî yargı yeri olmasında bir fark yok. Yalnız, denetimi bakımından bir özellik var para cezaları açısından.

Batı'daki yeni gelişme, bu para cezaları konusundaki yargısal denetimin sadece iptal davası yoluyla yapılmasının yeterli olmadığı yönünde. “Plenjour diksiyone” dedikleri tam yargı türü bir denetimin gerektiği, yani yargıcın reforma yetkisi dedikleri, düzeltme yetkisinin var olması koşulunu arıyorlar. 200 milyar para cezası vermiş, dava edilmiş. Yargı organı, bizde şimdi iptal davası yoluyla denetlenirse yargı organı bakacak, hukuku uygun mu, değil mi? Uygunsa ret, aykırıysa iptal. Diyelim ki, orantılılık ilkesine aykırı verilmiş para cezası; “İptal ettim.” diyecek. Nasıl uygulanacak? Yani, idare bu kararı uygulamak zorunda. 200 milyar yerine 150 milyar mı verecek uygulamak için? İşte bu, bunu da ortadan kaldıracak bir durum. “Tam yargı yetkisi” diyerek, “o çerçevede düzeltme yetkisinin de olması lâzım denetleyen yargıcın” diyorlar. Yani, “Doğru olan yaptırımın ne olduğunu, doğru olan para cezasının ne olduğunu da kendisi söylesin yargıç, artık tekrar idareye gidip, nasıl uygulanacak, şöyle mi verilecek sorunu ortadan kalsın.” deniyor.

**Mehmet ÇEKİNMEZ** - Celal Erkut tanımlamasında, RTÜK ve Rekabet Kurumu dışındaki kurumların bir hizmet karmaşası içerisinde olmasına değindi. Örnek olarak da, Sermaye Piyasası Kurulunda Takasbank-İMKB ilişkilerini, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumunda ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Merkez Bankasıyla BDDK'nın ilişkilerini verdi.

Burada bir hizmet karmaşasından bahsedilmesi kanaatimce mümkün değildir. Şundan dolayı: Hizmet karmaşası, aynı iş birden fazla yerde denetleniyor ise bir karmaşa söz konusu olabilir. Ama, kanunların veyahut da onlara dayanarak çıkarılan düzenlemelerin verdiği yetkiye göre İMKB, SPK başka mevzuları düzenliyorsa, burada olmaması lâzım. Acaba ben mi soruyu yanlış anladım? Hizmet karmaşasına başka bir şey mi söylemişsiniz?

İkinci konu, bağımsız idarî otoritelerin anayasal konumuna değindiniz. Anladığım kadarıyla, hukukçu değilim, fakat tam olarak Anayasamıza pek uymadığından bahsettiniz. Sayılarının hızla arttığını gördüğümüz ve Türkiye koşullarında âdeta sayılarının her geçen gün artacağına da inandığım bu kuruluşların aslında eski bir yapıya reaksiyon olduğunu, birtakım hizmetlerin iyi verilmemesinin nedeni olarak, alternatif bir arayışlar içerisinde olmasının bu kurumları ortaya çıkardığı kanaatindeyim, bilhassa Türkiye uygulamalarında.

Bu nedenle, bu konuda bağımsız idarî otoritelerin neyi düzenleyip, neyi düzenlememesi konusunun nereye kadar gideceğini, yoksa bu konuda tek yetkilinin siyasi otorite ve karar verici Parlamento, hangi konuyu bağımsız idarî otorite, hangi konuyu ise diğer klasik şema içerisinde devlet hizmet kurumları tarafından mı görüleceğine karar vermesi gerekliliği konusundaki düşüncenizi öğrenmek istiyorum.

Bir diğer konu, bu benim kişisel görüşüm, bağımsız idarî otoriteler üzerinde, bazı kavramların son derece hayatî olduğu kanaatindeyim. Bunların bilhassa gelecekteki performansını etkileyecek olan özerlik, saydamlık, hesap verilebilirlik, ilgili bakanlık, ilişkili bakanlık gibi kavramlar bunun başındadır. Bu kavramlar açıklığa kavuşturulmadığı müddetçe, hayatiyete geçirilmediği müddetçe bunların Türk idarî sistemi içerisinde yerinde, doğru düzgün anlaşılamayacağı kanaatindeyim.

Öte yandan, ilgili bakanlık, ilişkili bakanlıktan hareket ederek şunu gördüm: Bağımsız idarî otoritelerin muhtelif kanunlarına baktım. Bir kere, en başta, Anayasa'yı bir tarafa bırakalım, Parlamentomuzun bu kurumlara karşı yeknesak bir bakış tarzı yok. Şöyle ki; bunlardan bir tane, her birinin ihtiyaçları farklı olduğu için doğal olarak farklı örgütlenmelere gitmeleri normaldir. Ancak, bir kurumda, kurul karar organındakine “ikinci başkan”, bir diğerindekine “başkan vekili”, bir yerindekine “ilgili bakan”, bir başkasındakine “ilişkili bakan” dersiniz, Parlamentomuzun sistemli, standardize olmuş bir yaklaşımının maalesef mevcut olmadığını, karmaşanın da büyük ölçüde buralardan çıktığı kanaatindeyim. Bunun altında yatan yegâne faktörün de, Türkiye’de bağımsız idarî otoritelerinin içsel değil, dışsal öneriler karşısında siyasî otoriteler tarafından maalesef istenmeden, kerhen kabul edilmesinin çok etkili olduğunu düşünmekteyim.

Ben kişisel görüş olarak bağımsız idarî otoritelerin Türkiye’ye olumlu katkılar yapacağına inanmış bir kimseyim. Biraz zaman tanınması lâzım. Kavramların doğru ve bilhassa ilkelerin yerinde uygulanması ve bunun hayatiyete geçirilmesinin son derece önemli olduğuna inanıyorum.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Tabii hizmet karmaşası değil de, yetki karmaşası olarak belirttim. Bunun çeşitli sakıncaları var. Şöyle örnek vereyim, şimdi Takasbank-SPK ilişkisi yahut İMKB-SPK ilişkisini ele alalım. SPK, genel olarak piyasaların gözetimi ve denetiminden sorumludur. Ama, örneğin Takasbank’ın, takas fonksiyonunu gereği gibi yerine getirmemesinden kaynaklanan üçüncü kişilerin zararı olsa yahut da, demin Beyefendinin söylemiş olduğu, BDDK’nın temsil ettiği Sigorta Fonunun yapmış olduğu işlemlerden dolayı üçüncü kişilerin zararı doğsa kime gideceksiniz vatandaş olarak?

**Bir Katılımcı** - Buradan sorumlu olan yer.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Her birinin ayrı tüzel kişiliği var. Ama, Fon’u BDDK temsil ediyor,yasaya göre. Takasbank’ın genel gözetimi ve denetimi SPK’da. Halbuki, her biri ayrı tüzel kişilik. Bunun gibi çok çeşitli sorunlar çıkabilir. Ama, bu tabii konumuzu çok aştığı için buralara girmedim. Ama, yetki

karmaşası çıkabilir. Çünkü yetki, sorumluluğu da ihtiva eder biliyorsunuz. Yetkiliyseniz sorumlusunuz da aynı zamanda.

Gelelim ikinci konuya. Doğru tabii ki. Bugün bağımsız idarî otoritelerin eğer anayasal temelini Anayasa bazında belirlemediğiniz takdirde bunların görevleri, hatta bütçeleri, sorumluluk esasları, uygulayacağı idarî usuller vesaire, yasa koyucu tarafından son derece geniş, hatta keyfi olarak düzenlenebilir benim görüşüme göre.

Üç, bağlı ve ilgili tabii sözcükleri, Metin Hoca da gerçi cevap vermişti ona, ama burada bağlı sözcüğü, ilgili sözcüğünden daha fazla hiyerarşiye yakın. Onu da kabul etmek lâzım.

**Bir Katılımcı** - SPK, Takasbank ve bu İMKB ilişkilerine gelince, eski bir SPK çalışanı olarak o konuya biraz açıklık getireyim isterseniz. Bu konuda düzenleme mercilerin neyden, hangi fiillerden düzenli olacağı da belirlenmiş, yani sorumlu olacağı da. Burada bir ikilem veyahut da bir çelişki, mükerrerlik olduğu kanaatinde değilim.

Eğer bir hizmetin görülmesinden kaynaklanan bir kusur varsa, gayet tabii, genel hükümlere göre onun denetim ve murakabesinden görevli organlara karşı da genel hükümler çerçevesinde başvurulabileceği kanaatindeyim. Ancak, burada konumuzla belki biraz doğrudan bir ilişkisi yok ama, bir eğilimden bahsetmek gereğini duyuyorum, özellikle Banka Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kendi kanunda yer alan bir eğilim; bu Banka Düzenleme, Denetleme Kurumunun karar organını oluşturan kişiler ile fon ve fonun atadığı kişilerin hukuku ve cezai sorumluluklarının belirlenmesindeki endişeli bir temayüle de işaret etmek istiyorum.

Burada hukukî sorumlulukların ve cezai sorumlulukların maalesef kısıtlanması yönünde ağır bir talep ve sürekli bir ısrarla karşı karşıya olduğunu ve Parlamento'da bu yönde düzenlemelerin kabul edildiğini görüyorum. Bunu ben aslında bağımsız idarî otoritelerin büyük bir güç kullanması açısından, hesap verilebilir ve saydamlığına da ters görüyorum. Burada bir sorun varsa, genel hükümler çerçevesinde düzeltilmesi ve ele alınması lâzım. Yoksa, bağımsız idarî otoritelerde bu büyük gücü kullanan kişileri hukukî ve cezai sorumluluktan âdeta muaf hale getiren düzenlemelerin yerinde olmadığı kanaatindeyim ve kesinlikle de demokratik olmadığı düşüncesindeyim.

**Kubilay ATASAYAR (Rekabet Kurumu, Kurul Üyesi)** - Özellikle savcı ve hâkim fonksiyonunun birleşmesiyle ilgili bazı görüşler ileriye sürüldüğü için, Rekabet Kurumu ve Kurulundaki uygulama ve anlayışı da ben burada çok kısaca dile getirmekte yarar görüyorum. Hele Danıştay'ın Sayın Başkanı



aramızdayken ve bu konudaki kararlarda son sözü de söyleyecek kendileri olduğu için, bu görüşlerimizi bir başka yerden de öğrenmesi imkânı bulunmadığından, kısa bir açıklama yapmak istiyorum.

Bizim kanunumuzdaki Kurul üyesinin Soruşturma Heyetine başkanlık yapması hiçbir zaman savcılık görevinin yerine getirilmesi anlamında değildir. En az 3 kişilik bir Heyete Başkanlık yapmaktadır. Bazen bu Heyet 6-7 üyeden dahi oluşmaktadır; çünkü, soruşturmanın çapına göre uzman sayısı artabilmektedir. Burada alınan kararların hiçbiri Kurul üyesi olarak Kurul'a, Soruşturma Heyetine Başkanlık yapan kişinin kişisel görüşleri de değildir; çoğunlukla da bazen tersidir. Çünkü, Soruşturma Heyetinin Kurul'a teklif ettiği bazı hususlar Kurul'da ters şekilde çıkabilmektedir ve Heyet Başkanının da buna katıldığı haller vardır.

Burada Kurul'un üyesinin fonksiyonu savcılık yapmak için değil, esas itibarıyla 2 ve daha fazla olan Soruşturma Heyetinin usul işlemlerini yürütmek, diğer bir deyişle yöneticilik yapmaktır. Yani, delillerin toplanması, tarafların bilgilendirilmesi, Kurul'a, burada toplanan delillerde ara kararları almak lâzımsa, o ara kararları için Kurul'a intikalinin sağlanması bakımından yaptığı usulü işlemlerden ibarettir. 4054/44. maddenin başlığı da bu görüşü doğrulamaktadır.

Rekabet Hukuku uygulaması bakımından Kurul üyesinin Soruşturma Heyeti Başkanı iken karar hakkında da oy kullanması bence savcılık ve hâkimlik fonksiyonunun aynı kişide toplanması gibi yorumlanmamalıdır ve bugüne kadar da hiç bu şekilde olmamıştır.

**Doç. Dr. Osman GÜRZUMAR (Rekabet Kurumu Baş Hukuk Müşaviri)** - BİO'lar, yani bağımsız idarî otoritelere yaklaşırken kavramsal açıdan bir rahatsızlıklarını dile getirdiler; dediler ki, "BİO diye bir şey, yani bizim genel idarî örgütlenmemiz içerisinde anayasal olarak oturtabileceğimiz bir yer bulamıyoruz.". Ama, Sayın Günday, yerinden yönetim idarelerinin içerisine belki yerleştirilebileceğinden söz etti. Fakat, bu konuda idare hukukçularının önemli bir rahatsızlığının olduğu anlaşılıyor.

Benim ilgimi çeken burada şu oldu: Yarı yargısal kurumlar konusunda bu hassasiyet acaba niye gösterilmiyor? Çünkü, pozitif hukuktan çıkarak rahatsızlığımızı dile getiriyorsunuz. Yani, doktriner anlamda bir yarı yargısal faaliyetten belki söz edilebilir yahut da Sayın Tan'ın söylediği gibi, işte Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi doğrultusunda yapılacak bütün idarî cezayla sonuçlanacak soruşturmalarda da bu soruşturmalara muhatap olacak kişilere savunma hakkı verilmesi gerektiği için yargı benzeri prosesler kabul edilebilir. Ama, hiçbir şekilde bu, neticede, verilen kararların birer idarî işlem olması gerçeğini ortadan kaldırmaz. Bu konuda yarı yargısal diye bir şeyin bizim Anayasa'mızda yeri olmadığını biliyoruz, yarı yargısal diye bir şey yok. Yani,

madem pozitif hukuktan hareketle BİO'ları biraz yadırgıyoruz, bunu da yadırgamak lâzım. Ben açıkçası, bu kadar rahat kullanılmasını yadırgadım.

İkincisi, bizim kanunumuz, yani 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun bir yöntem belirlemiş. Sayın Celal Erkut'un söylediği veyahut biraz önce Sayın İbrahim Kaplan'ın söylediği başka yollar olması gereken hukuk açısından, tabii ki dile getirilebilir. Ama, lütfen şu hâkim ve savcı benzetmesini Rekabet Kurulunun yaptığı soruşturmalarda artık analog olarak bile kullanmayalım. Ne hâkim vardır, ne savcı vardır Rekabet Kurumunun soruşturmalarında. Rekabet Kurulu bir idarî organ olarak şu kanuna göre soruşturmayı açmakla, yürütmekle ve sona erdirmekle yetkili ve görevli olan bir organdır. Rekabet Kurulu, kendi adına hareket eden birisini Heyet Başkanı olarak seçer, Soruşturma Heyeti Başkanı olarak seçer. Bunun Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülüyorsa eğer, bunun Anayasal temelinin bulunması gerekir.

Ben inanıyorum ki, Sayın Tan'ın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden hareketle söylediği şart, 4054 sayılı Kanun bakımından minimum düzeyde sağlanmıştır. O da nedir? Soruşturulanlara savunma hakkının verilmesidir. Yoksa burada yargı falan söz konusu değil. Hâkim de yok, savcı da yok. Bir tek kişiye bile verebilirdi Kanun. Yani, 4054 sayılı Kanun bu şeyi, Rekabet Kurumunu dört tane daireye ayırsaydı, Almanya'dakine benzer bir şekilde, her birinin başına bir daire başkanı getirip, "Soruşturmaları da neticeye siz bağlayacaksınız." deseydi, onlar, kendi altlarında çalışan uzmanlar aracılığıyla soruşturmayı yürütüp, ama aynı zamanda soruşturulana da savunma hakkı verseydi, kararını verdiği zaman biz, bunun bir yargısal işlem olduğunu mu, yarı yargısal işlem olduğunu mu söyleyecektik? Hayır söylemeyecektik. Anayasa'ya aykırı olduğunu söyleyebilir miyiz? Bence yine söyleyemeyiz. İdarî bir işlem yapıyor. Danıştay'ın da denetimine tabidir. Ayrıca, eğer Sayın Erkut'u yanlış anlamadıysam, yani bu konuda Sayın Danıştay Başkanı da hazır buradayken, hiç kuşkusuz Danıştay'ın kararlarında temel alabileceği bir modalite değildir bu. Hâkim gibi mi davranmış, savcı gibi mi davranmış? Kanun ne diyorsa o. Eğer Anayasa'ya aykırılık iddia ediliyorsa, onun da tabii gerekçelerinin gösterilmesi gerekir.

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Her halde tam anlaşılmadık sizinle. Çünkü, hâkim ve savcı demedim, benim ağzımdan öyle bir şey çıkmadı. İddia ve karar makamı aynı kişi ya da organda bir arada bulunamaz, dedim. İddia ve karar makamından bahsettik. Ama, daha sonra hâkim, savcı lafları karıştı, doğru. Ama onları ben telaffuz etmedim.

Danıştay'ın kararı esas olacaktır dedim. Yani, burada bizim görüşlerimizin hiçbir önemi yok. Hatta ne dedim? Dedim ki, 11 kişiyle görev yapıyor. Büyük bir ihtimalle Danıştay, bu 1 kişinin karara etkisini tartışıp karar

verecektir. Yani, kararın esasını sakatlayan bir usul sakatlığı olup olmadığını dahi tartışır dedim. Bu benim görüşüm.

Ben, daha iyi, daha ideal bir yasal düzenleme mümkün olabilir diyorum. Yoksa, Soruşturma Heyetinin Başkanının Kurul'a katılıp katılmamasını tartışmıyoruz burada. Ama, bu da bir "Fact", yani olgu. Yasal bir düzenleme sonucu Kurul'un da yapabileceği bir şey yok dedim.

İkincisi, tabii, yarı yargısal Kurum demedim; yarı yarısal usuller uygulayan bir Kurum'dur dedim. Farklı şeyler bunlar. Yarı yarısal usul demek, yani duruşma açmaya kadar uzanan her türlü savunma haklarının tanıdığı bir usulle idarî kararın oluşması demektir. Yoksa, Kurul'un yarı yargısal bir Kurum olduğunu söylemedim.

**Şükrü ER** - İhale Kanunu ve belediyelerle ilgili birkaç müşahedemi aktarmak istiyorum müsaadenizle. Birisi, sabahleyin, iki bakanlık mahkemelik oldular dedim. Bir belediye imar plânı yapmış, bunu Bayındırlık Bakanlığına tasdike göndermiş. Çevre Bakanlığı itiraz etmiş, "Benim yetkimdir." demiş. İki bakanlığın ihtilafı, belediyenin yapmış olduğu bir imar plânının tasdikinin kime ait olduğundan çıkmış. Ve her ikisi de kendi kanunlarına göre, kendi tefsirlerine göre haklı olduklarını iddia ediyorlar.

Bir diğeri, belediyelerde; bir belediye geliyor, gecekondulara müsaade ediyor, öbür belediye geliyor yıktırıyor. Dolayısıyla, bir merkezî otoritenin denetimine ve tasdikine ihtiyaç olduğu kanaatindeyim.

Belediyeler eskiden ya ihalelerden men ediyorlardı, konuşuldu, yeni kanunda, müteahhitleri. O müteahhit gidiyor başka belediyeden iş alıyor bu defa. Dolayısıyla, belediyeler meslekten men ediyordu, mühendisleri de men ediyordu, ama belediye hudutları içinde men edebiliyor. Diğer belediyelerde geçerli olmuyor.

Millî Savunma Bakanlığı ilân eder, "Aşağıdaki listeler Bakanlığımın ihalesine giremezler." diye. Burada, meslekten men etmesini, Mühendis Mimar Odaları Birliği, 6235 sayılı Kanun, Mühendis Odalarını bırakmıştır. Müteahhitlerden men durumunu da Bayındırlık Bakanlığı genel olarak eskiden uyguluyordu. O tamim ediyordu bütün bakanlıklara ve idarelere. Bunun da, bu bakımdan zaruri olduğu kanaatindeyim.

Yüksek Eski Eserleri Koruma Kurulu var. Eski Eserleri Koruma Kurulu Kızılay binasının yıkılmasına karşı çıktı. Aradan bir süre geçti, Kurul değişti, yeni gelen de, Kızılay'daki tarihî binamızı yıktı. Buna mukabil, Bulvar Palas'ı da, tarihî bina diye, "Yıkamazsınız." dedi.

Dolayısıyla biz, bir denetimden, bazı yetkili organları sorumlu olan, millete karşı sorumlu olan organları da saf dışı etmeye mezun değiliz gibi geliyor. Nasıl ki, iş hayatımızda amir bazı arkadaşlarımızı delege ediyor. Devlet de delege eder; Rekabet Kurulunu delege eder, Mühendis Odalarını, Baroları, Hekim Odalarını vesair. Delege de etme hakkı vardır ama, bu, o bakanlığı sorumluluktan kurtaramaz. Çünkü, hükümete karşı, hükümet seçimle giriliyor oraya, halka hesap verecek olan da hükümettir ve partilerdir.

Burada önemli olan nokta, mecellede bir hüküm var, hukukçu arkadaşlarımız bilir, ben mühendisim; “Suiistimal edilen haklar haklılığı yitirir.”. Bunu sağlamak önemli oluyor.

**Mustafa KARABULUT (Danıştay Tetkik Hakimi)** - Ben 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’un 55’inci maddesinde yer alan nihai kararlar ilgili Sayın Celal Erkut’a bir soru sormak istiyorum.

Burada, nihai kararlar kastedilenin, kesin ve yürütülmesi zorunlu idarî işlem olduğu anlaşılıyor. Ancak, örneğin Rekabet Kurulunun bu muafiyet talepleri üzerine verdiği kararlarda, bunlardan beş-altı tanesi Resmî Gazete’de yayımlandı, burada, koşullu bir muafiyet verilmesi, kararda yer alıyor ve bu karar, kanundaki nisaba göre alınmış nihai karar niteliğinde.

Muafiyete konu sözleşmede, işte şu şu değişiklikler yapılırsa muafiyet talebini kabul edeceği, aksi halde soruşturma açılacağı, bu şekilde değişikliğin yapılması için de şu kadar süre verilmesi şeklinde bir karar; bu kararın kesin ve yürütülmesi gerekli işlem yönünden nasıl değerlendirirsiniz? Her nihai karar kesin ve yürütülmesi gereken işlem olmayabilir görüşünü nasıl değerlendirirsiniz?

**Doç. Dr. Celal ERKUT** - Her nihai karar, eğer aksine bir yürürlük süresi belirlenmemişse ya da başka bir idari makamın iradesi gerekli kılınmamışsa (vesayet makamı gibi) kesin ve yürütülebilir bir işlemdir. Ama, yürürlüğü erteleniyorsa, örneğin para cezası bakımından, para cezası kesin ve nihai bir karardır, fakat bunun yürütülmesi bakımından kesinleşmesi için yasa, eğer yargı organına başvurulmuşsa yargı organının kararını beklemek gerekir diye emrediyorsa, yürütülebilmesi bakımından bu yolun tükenmesi beklenecektir. Ancak, idari karar olarak nihai karar, Kurul’un iradesi ile kesinleşmiştir. Diğer vermiş olduğunuz örnek ise, Resmî Gazete’de yayınlanan muafiyet kararları bakımından; o şartlı bir işlem ama, o da sonuç olarak nihaidir şartları gerçekleştiği takdirde, yürürlüğe girecektir, kesinleşecektir. Ancak her iki halde de Kurul kararları dava konusu edilebilme bakımından kesin ve yürütülebilir niteliktedir.

**Arife COŞKUN (Sayıştay Uzman Denetçisi)** - Son konuşmalar genellikle hukuk üzerinde döndü. Ben Sayın Ersel Hocamıza sormak istiyorum. 1980 sonrası küreselleşme kavramının altında bir yeniden yapılanma yaşadı dünya ve bunda Anglosakson ülkeleri öncülük yaptı. Bizim gibi Kıta Avrupasının hukuk sistemini benimsemiş ülkelerde, hukukçu hocalarımızın bahsettiği birçok sorun yaşandı. Belki “OECD”nin son çalışması, Sayın Tan Hocamızın bahsettiği son çalışması da bu uyumsuzlukları gidermeye dönük bir çaba.

Bu gün gazetede bir haber vardı. Diyor ki, 11 Eylül sonrası sivil iradenin durumunu örnek vererekten, Özelleştirme İdaresinin Türkiye’de kapatılmasını, artık misyonunu tamamladığını söylüyor.

11 Eylül sonrası Başkan “Bush”un da ifade ettiği gibi “Dünyada çok şey değişecek, artık hiçbir şey eskisi gibi olmayacak.” dendi. Biz, bugün 80’li yıllardan itibaren dünyaya uluslararası kuruluşlar eliyle getirilmeye çalışılan yeniden yapılanmanın bir parçası olan bağımsız idarî otoriteleri tartışırken acaba önümüzdeki günlerde bu uyumsuzluklar nedeniyle “Bu elbise bize uymadı.”yı mı tartışacağız?

İkinci bir sorum da, bu siyasi iradenin, siz konuşmanızda, siyasi iradenin etkisi alanı dışına çıkartma çabalarını söylediniz, bu sadece bağımsız idarî otoriteler için değil, bu yeniden yapılanma sürecinde kamu yönetiminden de sivil siyasi iradenin çekilmesi yönünde bir çaba var, azaltılması yönünde bir çaba var. Siyasi iradenin etkisinin bu kadar ekonominin dışına itilmesinin sonuçları sizce ne olabilir?

**Doç. Dr. Hasan ERSEL** - Farklı kültürler, farklı yasal yapıları olan bir dünyada ortak bir pazar oluşturabilmek için, bu kategorilerin dışında bir norm gerekli. Rekabet kavramı işte bu nedenle ön plana çıktı. Çünkü, kültür ya da yasal yapı farklılıklarından etkilenmeyen bir kavram. O yüzden bu küreselleşmeyle beraber rekabetle ilgili düzenlemeler yaygınlaştı. Burada da öncülüğü ABD yapıyor.

Ben bu şeyden sonra fazla bir şey değişeceğini pek sanmıyorum. Üretimin, iletişimin geldiği noktalar, dünyadaki küreselleşmeyi zorunlu kılıyor. Burada bir noktayı daha vurgulamak istiyorum. Küreselleşmenin eğiliminin gücünü koruması işlerin iyi gittiği anlamına gelmiyor. İnsanlar arasındaki eşitsizliklerin arttığını görüyoruz. Bu anlamda küreselleşme sürecinde önlemler alınması gerektiği açık, ama yönün değişeceğini sanmıyorum, ama küreselleşme denilen olayı daha genel, insanlar arası ilişkiler diye tarif ederseniz çok kötü gittiği açık, çok büyük eşitsizlikler yarattığı açık. Onu düzeltmek şeklinde olaylar olabilir. Ama, piyasalar anlamında bir şey değiştiğini sanmıyorum.

Siyasi iradenin ekonomik yaşamdan dışarı çıkması diye bir sorun olmadığı biçimindeki kanımı yineleyeyim. Çünkü bu “Devlet yok.” demekle özdeştir. Devletin varlık nedeni kamusal malların ne kadar üretileceğini belirlemektir. Bu bağlamda da sonul karar doğal olarak siyasi otorite tarafından alınır. Bir ülkenin ulusal savunmaya ne kadar kaynak ayıracağını siyasi otorite belirler, piyasa oyuncuları değil.

Konu siyasi iradenin iktisadi yaşamın her tarafına karışmamasıdır. Burada sorun siyasi iradenin tavrını değiştirmesi nedeniyle piyasa oyuncuları için belirsizlik yaratmasıdır. O yüzden siyasi iradenin iktisadi yaşamı etkileme alanı üzerine bir kısıt konulması isteniyor. Bağımsız idari otoritelere duyulan gereksinimin nedeni de bu.

Bağımsız idari otorite ise bürokrasinin bir parçasıdır. Bürokrasi özünde bugün ile yarın arasında bağ kurmakla görevlidir. İktisadi kararlar söz konusu olduğunda bu bağın siyasi kaygılardan uzak olarak kurulması gerekir. Bunu özel karar alıcılar kendiliklerinden kuramazlar. Bu bürokrasi tarafından yapılmalıdır. Ama bu görevi üstlenen bürokratların siyasi tercihlerden etkilenmemelerini sağlayacak bir koruyucuya gerek var. İşte bağımsızlığın işlevi de bu...

**Doç. Dr. Nurkut İNAN** - İki konuya kısaca değineceğiz. Bir tanesi, özellikle Rekabet Kurumunun uygulamaları ve kararlarının yargısal denetimi bakımından yanılmıyorsam önemli. Bu da, kullanılan tabiri ben de kullanayım, şartlı izin ya da şartlı muafiyet vermesi. Bir defa burada söz konusu olan, teknik hukukî anlamda bir şart değil. Yani şart, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belli olmayan ya da ne zaman gerçekleşeceği belli olmayan bir olaydır. Burada bir nevi bir yükümlülük veriliyor. Ama, işte “Sözleşmedeki şu maddeyi değiştirirsen sana muafiyet veriyorum.” diyor. Bu kararın aleyhine yargıya gidilebilir anlamda icrai hale gelmesi için şartın gerçekleşmesini beklersek doğru olmaz. Çünkü, hakkında karar verilen kişinin o yükümlülüğü yargı denetimine götürme imkânı olması lâzımdır. Onun için, o anlamda çok genel olarak konuşuyorum, yine teknik anlamda söylemiyorum, ama herkesin kullandığı terim olarak, şartlı bir izin ya da şartlı bir muafiyet benim gözümde nihai bir karardır. Aleyhine yargı yoluna başvurulabilecek nitelikte bir karardır. Bunu bir defa açıklığa kavuşturmak isterim.

Son olarak da, bu karar ve icra makamının birleşmesi insanda birtakım, yani iddia ve karar makamının birleşmesi birtakım rahatsızlıklar uyandırıyor. Yalnız bir meseleyi gözden kaçırmayalım. Yani, Rekabet Kanunu bu şeffaflığı ortaya çıkarmakla, ilgilileri savunma ve belgelere ulaşma hakkını vermekle ve bunları çok ayrıntılı düzenlemekle çok büyük bir ilerleme kaydetti.

Bugün aynı niteliktedir idarî para cezası. Bir trafik polisi size ceza verdiğinde, “Sen hem iddia makamısın, hem hâkimsin.” diye itiraz edin bakın ne geliyor başınıza. Yani bir sürü yerde bunu görmüyoruz. Bunu bu kanunda görmüş olmamız belki bir şeydir. RTÜK’ün verdiği cezalarda da aynı şey söz konusu, diğer idarî makamların verdiği cezalarda da aynı şey söz konusu; artı, onlarda savunma vesaire de söz konusu değil. Belki düzeltilebilir, yani şeydir. Ama benim gözümde, Rekabet Kanununda düzeltilmesi gereken noktaların en sonunda gelen bir husustur bir üyenin Soruşturma Heyeti Başkanı olması. Bu da, önemli bir gelişmenin ve şeffaflaşmanın sonucunda ortaya çıkmış bir sorun olarak görüyorum.