

**TÜRK İDARE SİSTEMİNDE  
REKABET KURUMUNUN YERİ ve  
DİĞER BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERLE  
KARŞILAŞTIRILMASI**

Ebru ÖZTÜRK

ANKARA 2003

© Bu eserin tüm telif hakları  
Rekabet Kurumuna aittir. 2003

İlk Baskı, Temmuz 2003  
Rekabet Kurumu - Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;  
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

03/12/2001 tarihinde  
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı İsmail Hakkı KARAKELLE  
Başkanlığında, 2 No'lu Daire Başkanı Halil Baha KARABUDAK,  
Baş Hukuk Müşaviri Doç. Dr. Osman Berat GÜRZUMAR,  
Prof. Dr. Ejder YILMAZ ve Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN'dan oluşan  
Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez,  
Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulu'nun 10/01/2002 tarih ve  
02-1/16 sayılı toplantısında "Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi"  
olarak kabul edilmiştir.

ISBN 975-8301-68-3

YAYIN NO

0124

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SUNUŞ .....	
KISALTMALAR .....	
GİRİŞ .....	

### Bölüm 1 BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI .....	
1.1.1. ABD’de Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı .....	
1.1.2. Fransa’da Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı .....	
1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ .....	
1.2.1. Bağımsızlık .....	
1.2.2. Özerklik .....	
1.2.3. İdari Otorite Niteliği .....	
1.2.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme .....	
1.3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİLERİ .....	
1.4. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER .....	
1.4.1. Genel Olarak Türk İdare Sistemi .....	
1.4.2. Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler .....	

### Bölüm 2 BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK REKABET KURUMU

2.1. REKABET KURUMU’NUN YAPISAL ÖZELLİKLERİ .....	
2.1.1. Rekabet Kurumu ve Ekonomik Kolluk .....	
2.1.2. Rekabet Kurumu’nun Bağımsızlığı .....	
2.1.3. Rekabet Kurumu’nun Özerkliği .....	
2.2. REKABET KURUMU’NUN İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ .....	
2.2.1. Düzenleme Yetkisi .....	
2.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi .....	
2.2.3. Görüş Bildirme Yetkisi .....	
2.3. REKABET KURUMU BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE MİDİR? .....	

**Bölüm 3**  
**REKABET KURUMU'NUN**  
**DiĞER BAĞIMSIZ OTORİTELERLE**  
**KARŞILAŞTIRILMASI**

3.1. SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK) .....	
3.1.1. SPK'nın Yapısal Özellikleri .....	
3.1.1.1. SPK ve Ekonomik Kolluk .....	
3.1.1.2. SPK'nın Bağımsızlığı .....	
3.1.1.3. SPK'nın Özerkliği .....	
3.1.2. SPK'nın İşlevsel Özellikleri .....	
3.1.2.1. Düzenleme Yetkisi .....	
3.1.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi .....	
3.1.2.3. Uyuşmazlık Çözme ve Görüş Bildirme Yetkisi .....	
3.1.3. SPK Bir Bağımsız Otorite midir? .....	
3.2. RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU (RTÜK) .....	
3.2.1. RTÜK'ün Yapısal Özellikleri .....	
3.2.1.1. RTÜK ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü .....	
3.2.1.2. RTÜK'ün Bağımsızlığı .....	
3.2.1.3. RTÜK'ün Özerkliği .....	
3.2.2. RTÜK'ün İşlevsel Özellikleri .....	
3.2.2.1. Düzenleme Yetkisi .....	
3.2.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi .....	
3.2.3. RTÜK Bir Bağımsız Otorite midir? .....	
3.3. BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU (BDDK) .....	
3.3.1. BDDK'nın Yapısal Özellikleri .....	
3.3.1.1. BDDK ve Ekonomik Kolluk .....	
3.3.1.2. BDDK'nın Bağımsızlığı .....	
3.3.1.3. BDDK'nın Özerkliği .....	
3.3.2. BDDK'nın İşlevsel Özellikleri .....	
3.3.2.1. Düzenleme Yetkisi .....	
3.3.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi .....	
3.3.2.3. Görüş Bildirme Yetkisi .....	
3.3.3. BDDK Bir Bağımsız Otorite midir? .....	
3.4. REKABET KURUMU, SPK, RTÜK ve BDDK'NIN KARŞILAŞTIRILMASI .....	
<b>SONUÇ</b> .....	
<b>ABSTRACT</b> .....	
<b>KAYNAKÇA</b> .....	

## SUNUŞ

Rekabet Kurumu 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmenin yanısıra düzenlediği bilimsel etkinliklerle ve yayımladığı eserlerle toplumda rekabet kültürünün yaygınlaştırılmasını da hedeflemektedir. Çeşitli illerde düzenlenen panel ve sempozyumlar, Kurum tarafından çıkarılan Rekabet Dergisi ve diğer yayımlar, mutad hale gelen ve alanında uzman konuşmacılarla konuların geniş bir yelpazede tartışıldığı, herkesin katılımına açık olan Perşembe Konferansları bunun örneklerini oluşturmaktadır.

Kurum tarafından uzmanlık tezlerinin bir seri halinde yayımlanması da bu faaliyetlerin bir parçasını teşkil etmektedir. Rekabet uzman yardımcılarının üç yıllık uygulama birikimleri ile yoğun mesleki eğitim ve araştırmalarını yansıtan uzmanlık tezleri hem Rekabet Kurumu'na hem de diğer ilgililere ışık tutacak önemli birer kaynaktır. Bu tezlerin bir bölümünde rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar irdelenmiş, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından öne çıkan sektörlerle ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Tezlerden bazılarının ait oldukları alanlarda yapılan ilk akademik çalışmalar olmasının yanısıra, bu eserlerin Türkiye'nin halen yürütmekte olduğu ekonomik serbestleşme sürecine de yardım edecek nitelikler taşıdığına inanıyoruz.

Rekabet uzmanlığına yükselme tezleri yaklaşık üç yıllık uygulama deneyiminin ve yurt içi ve yurt dışı eğitim sürecinin ardından, titiz bir akademik araştırma çabasının neticesi olarak ortaya çıkmış ürünlerdir. Ele alınan konular bakımından kaynak olarak kullanılabilir yerli eserlerin yok denecek kadar az olmasının getirdiği zorluk ve ilk olmanın yüklediği sorumluluktan doğan baskı bu çalışmaların değerini bir kat daha arttırmıştır.

Rekabet Kurumu tarafından yayımlanarak ilgililerin ve araştırmacıların hizmetine sunulan bu tez serisini, rekabet hukuku ve politikaları alanındaki bilimsel çalışma sayısının yeterli düzeye ulaşmaktan henüz uzak olduğu ülkemizde önemli bir açığı kapatacağı inancıyla kamuoyuna sunuyoruz.

**Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU**

Rekabet Kurumu Başkanı

## KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
bkz	: Bakınız
çev.	: çeviren
der.	: derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
md.	: madde
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: sayfa
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TES-AR	: Türkiye Esnaf Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon
vb	: ve benzeri

## GİRİŞ

Teknolojinin ve küreselleşme sürecinin olağanüstü hızı, toplumsal ilişkiler ve klasik devlet yapısı üzerinde etkili sonuçlar doğurmaktadır. Giderek karmaşıklaşan toplum ilişkileri, yeni arayışlara kapıları aralamakta; pozitif hukuk düzenine yeni kurum ve kavramların eklenmesine olanak sağlamaktadır (Akıncı M. 1999, 99). Bireyin kamu gücü karşısında korunması üzerine kurulu olan çağdaş demokratik hukuk devletinin bu yeni süreçte en temel meselesi, artan idare faaliyet alanlarına uygun usul ve kurumları oluşturmak olmaktadır. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması arayışları, tüm hukuk sistemleri içinde sürmektedir. Başlangıçta ulusal düzeyde kabul edilen bu usuller, bugün evrensel anlamlarını bulmuş ve yerleşmiştir. Bu arayışların ortaya çıkardığı ürünlerden biri de “bağımsız idari otoriteler”dir (Soybay 1994, 108). Bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerinin kapsamına kamu gücü kullanan idari kuruluşların yanısıra, özel girişim kuruluşları da girmektedir. Bu da BİO’ların etki ve önemini artırmaktadır.

İlk olarak ortaya çıktığı yer olan ABD’de “independent regulatory agencies”, İngiltere’de “quangos” (quasi autonomous non-governmental organizations) olarak adlandırılan bağımsız idari otoriteler için “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “bağımsız idari kurumlar”, “bağımsız üst kurullar” gibi terimler de kullanılmaktadır. Kamusal yaşamın duyarlı alanları olarak nitelendirilen iletişim, medya, finans, bankacılık gibi sektörlerde ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler, belli bir alana ilişkin olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi özelliklerini taşımaları nedeniyle ülkelerin idari yapılanmalarında karmaşık bir alanı temsil etmektedir. Merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olmayan ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurumların klasik idari yapılanma içindeki yeri tartışma konusu olmaktadır.

Türkiye’de Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulması ile başlayan BİO tipi yapılanma, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun oluşturulması ile devam etmiştir. Bu sürecin önümüzdeki yıllarda hız kazanacağı ve bağımsız idari otoritelerin sayısının daha da artacağı anlaşılmaktadır.

Bu tezin amacı hukuk sistemimiz için henüz çok yeni bir kavram olan bağımsız idari otoritelerin ana özellikleri çerçevesinde, yine yeni bir kurum olan Rekabet Kurumu'nun idari yapı içindeki yerini benzeri kurumlarla karşılaştırarak ortaya koymaktır. Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bağımsız idari otorite kavramı, ortaya çıkış nedenleri, temel özellikleri ve yetkileri çerçevesinde incelendikten sonra, idare sistemimizin genel esasları hakkında bilgi verilerek, bu kurumların Türk devlet yapılanması içindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, sırasıyla yapısal ve işlevsel özellikleri çerçevesinde bir bağımsız idari otorite olarak Rekabet Kurumu incelenmiştir. Yapısal özellikler kapsamında kurumun ekonomik kolluk niteliği, bağımsızlığı ve özerkliğini sağlayan güvenceler; işlevsel özellikler kapsamında ise kurumun düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve görüş bildirme yetkileri incelenmiş ve kurumun bir bağımsız idari otorite olup olmadığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde bağımsız idari otoriteler için yapılan ikili ayırım çerçevesinde, Rekabet Kurumu'nun içinde yer aldığı gruptaki bağımsız idari otoriteler (SPK, RTÜK ve BDDK) yine yapısal ve işlevsel özellikleri çerçevesinde incelenmiş ve bunlar arasında bir karşılaştırma yapılmıştır. Son olarak bu değerlendirmeler ışığında ulaşılan sonuçlara yer verilmiştir.



## BÖLÜM 1

### BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

“Bağımsız idari otorite” kavramının hukuksal açıdan yeni bir kategoriye oluşturduğu kabul edilmektedir. İdari kuruluşların bugüne kadar bilinen hiçbir türüne girmeyen BİO’lar, kendilerine özgü bir yapı sergilemektedir (Yıldırım 1997, 187). Ancak ortak bir model yokluğu nedeniyle bu kurumların net bir tanımı yapılamamaktadır. Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemlerinin farklılığı ölçüsünde BİO’lar da farklılık arz etmektedir. Teitgen-Colly bu kurumları,

kanun koyucunun insiyatifiyle kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı devletin bir parçası olmalarına karşın, ne yürütme ne de yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörlere göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulamasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar

şeklinde tanımlamıştır (Özel 1999, 28).

BİO’lar ülkeden ülkeye farklı özellikler göstermekle birlikte, esas olarak temel hak ve özgürlüklerle ilgili alanlarda önemli düzenleme ve denetleme yetkileri kullanan özerk statüdeki idari yapılar olarak tanımlanabilir. Siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarından gelebilecek tehlikelere, yeni teknolojilerin ve mali araçların olası tehditlerine karşı birey özgürlüklerini ve ekonomik düzeni korumak, devletin yerine getirmesi gereken bir işlev olarak ortaya çıkmıştır. Bunu gerçekleştirmek üzere müdahale, baskı ve etkiden uzak olarak faaliyet gösteren BİO’lar oluşturulmuştur (Duran 1997, 4).

Bu kurumların başlıca olumlu yönleri, teknik bir uzmanlaşma gerektiren ve son zamanlarda toplum hayatı için son derece önemli hale gelen “kamusal yaşamın duyarlı alanları”nda (Tan 2000, 4) tarafsız ve objektif olarak faaliyet göstermeleri, diğer yandan da bu alanlardaki teknik kapasiteleri sayesinde daha çabuk ve daha etkin müdahalede bulunabilmeleridir. Ancak idare cihazının içinde siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen bir kategorinin varlığı, bu kurumlara ilişkin olarak en önemli olumsuzluk olarak değerlendirilmektedir (Ulusoy 1999b, 5).

## 1.1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ORTAYA ÇIKIŞI

BİO'ların oluşturulmasını sağlayan başlıca nedenler, politikacılara duyulan güvensizlik, yargının kendisinden beklenen işlevleri yeterince yerine getirememesi ve klasik idari yapılar tarafından denetlenmesi güç olan yeni ve teknik yönü ağır basan hizmet türlerinin ortaya çıkmasıdır. Ayrıca bu kurumlar, kamu hizmetini ön planda tutan sosyal refah devletinin krize girmesinin bir sonucudur (Ulusoy 1999a, 4).

BİO'ların ortaya çıkmasının en önemli nedeni, hassas ve teknik bazı alanları siyasal müdahale dışında tutma isteğidir (Yıldırım 1997, 185). Bu kurumlar duyarlı sektörlerde, idare edilenleri keyfilikten koruyacak objektiflik ve yansızlık güvencesi olarak görülmektedir (Tan 1996, 4). Politikaya ve politikacılara karşı gözlemlenen güvensizlik sosyolojik bir gerçekliktir. Politik iktisat alanında yapılan bilimsel çalışmalar, politika olgusunun da toplumsal alandaki her kurum gibi ekonomik bir anlamı olduğunu ve politikacıların da ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörler olduğunu göstermektedir. Her ekonomik aktör gibi politikacılar da rant kollamaya çalışmaktadır. Bu durumda, toplumsal yaşam için son derece önemli sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında politikacıların yerine bağımsız ve objektif “teknisyenlerin” görev alması tercih edilmektedir<sup>1</sup>(Ulusoy 2000, 2).

Yargı makamlarının, *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı olarak denetim yapmaları, kararların çok gecikmesi ve yargıçların yeni kamusal hizmetlerin gerektirdiği teknik bilgi donanımından yoksun oluşları; klasik idari yapıların da uyum sağlayabilirlik, yenilik ve uzmanlık niteliklerinin eksikliği ve birey özgürlüklerini gözetmeyen bürokratik bir devlete duyulan tepki BİO'ların doğuşunu sağlayan diğer faktörlerdir (Akıncı M. 1999, 374).

Kara Avrupası ülkelerinde 1980'li yıllardan sonra gündeme giren BİO'lar, ABD'de uzun süredir faaliyet göstermektedir. ABD'de bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi gören bu kurullar, adeta devletin dördüncü gücü konumundadır. Üniter sistemlerde ise, örneğin Fransa'da, bu tür kurumlar üniter yapıya ve idari sisteme adapte edilerek, yürütme erkine dahil ancak kendine özgü kuruluşlar olarak devlet organizasyonu içindeki yerlerini almıştır (Ulusoy 1999a, 3). Bu bölümde ABD ve Fransa'da BİO'ların ortaya çıkışı incelenecektir.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bu durumda teknokratların da çıkar ve rant kollamaya çalışabilecekleri ayrı bir tartışma konusudur.

<sup>2</sup> ABD BİO'ların ilk ortaya çıktığı yer olması, Fransa da idare sisteminin Türk idare sistemiyle benzerliği nedeniyle incelenecektir.

### 1.1.1. ABD’de Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı

ABD’nin idari teşkilatlanmasında çok önemli bir yer tutan BİO’lar (independent regulatory agencies), “commission”, “administration”, “board”, “service”, “foundation”, “corporation”, “authority” gibi isimlerle de anılmaktadır. Bunlar, tarihsel gelişim içinde çok çeşitli işlevler üstlenmiştir. Bunlar arasında devletin kamusal nitelikli arazilerinin çiftçilere ve kooperatiflere dağıtılması, kızılderililerle ilişkilerin normalleştirilmesi gibi bugün anlamını tamamen kaybetmiş işlevlerinin yanı sıra, fikri ve sınai buluşların korunması, göçün ve göçmenlerin kontrol altında tutulması, deniz ulaşımının yürütülmesi, posta idaresinin kurulması ve işletilmesi gibi bugün de önemini sürdüren işlevleri sayılabilir (Soybay 1994, 96).

ABD’de BİO’ların ortaya çıkmasını ekonomik, tarihsel ve politik nedenler sağlamıştır. Ekonomik neden kaynağını, serbest pazarın kaynakların tahsisinde ve tüketici refahını sağlamakta en verimli yol olmasına rağmen, rekabetçi pazar güçlerinin optimum kaynak dağılımını sağlamada eksiklik ve kusurlarının ortaya çıkacağı düşüncesinden alır. Ekonomistler bunu “piyasa aksaklığı”<sup>3</sup> olarak adlandırmaktadır. Pazara devlet müdahalesi doğal tekelleri kontrol etme<sup>4</sup>, yetersiz bilgiyi telafi etme<sup>5</sup> ihtiyacı vb nedenlerle haklı gösterilmektedir (Bertozzi ve Burgunder 1990, 78).

Ekonomik faktörler gibi tarihi olaylar ve politik güçler de BİO’ların gelişiminde etkili olmuştur. İç savaştan (1861-1865) önce Amerikan ekonomisi endüstrileşme ve şehirleşme problemlerinin olmadığı, sadece birkaç küçük fabrikanın faaliyet gösterdiği küçük çiftçi ve tüccarlardan oluşan kırsal bir yapıya dayanıyordu.<sup>6</sup> Savaştan sonra icatlardaki artışın da etkisiyle, 19uncu yüzyılın son otuz yılı sanayi ve ticaret kuruluşlarının hızla gelişimine sahne olmuştu. Buharın, benzinin, maden kömürünün ve petrolün enerji kaynağı olarak kullanımında yeni yöntemlerin bulunması, demir ve çelik üretiminde önemli gelişmelerin meydana gelmesi, otomatik makinelerin basit aletlerin ve el

<sup>3</sup> “Market failure” yerine kullanılmıştır.

<sup>4</sup> Elektrik, telefon, demiryolları gibi ölçek ekonomilerinin ve sermaye yatırımının çok büyük olduğu sektörlerde piyasada bir firmadan daha fazla firmanın faaliyet göstermesi hizmeti verimsizleştirir. Bu durumda firma, rekabetçi fiyatlara göre daha fazla fiyat uygulayarak karını artırabilir. Devletin, fiyatları uygun bir karlılığa imkan verecek ve rekabetçi piyasalardakine yakın olacak şekilde tespit etmek yetkisine de sahip olan kurumlar oluşturmasının amacı pazardaki bu kusurları azaltmaktır.

<sup>5</sup> Serbest pazarın varsayımlarından biri tüketicilerin mal ve hizmetlere değer biçebilmek için yeterli bilgiye sahip olduklarıdır. Yetersiz eğitim, bilgiyi değerlendirmede başarısızlık, bilgiye erişim eksikliği veya bilginin maliyetini karşılayamama gibi nedenlerle tüketicilerin yeterli bilgi eksikliği söz konusu olursa, serbest pazar teorisinin önerdiği tüketicilerin satıcıları yönlendirme etkisi gerçekleşmeyecektir.

<sup>6</sup> 19uncu yüzyılda ABD’nin ekonomik ve sosyal yapısı için bkz. Ilıcak (2001) s. 9-30.

emeğinin yerini alması üretimi çok artırmıştı. 1900'e gelindiğinde demiryolu, yağ, kimyasallar, alüminyum ve çelik sektörlerinde oligopoller ve monopoller oluşmuştu. 19uncu yüzyılın sonunda, ülke savaş sonrası dönemin hızlı sanayileşmeden kaynaklanan problemlerine odaklanan çok önemli bir politik ve sosyal reform sürecine girmişti (Bertozzi ve Burgunder 1990, 80).

1887-1916 yılları arası, oligopolistik ve monopolistik sektörlerdeki rekabet karşıtı davranışlara karşı bir sosyal ve politik tepki dönemi olmuştur. Bu dönemde Eyaletlerarası Ticaret Kanunu, Sherman Antitröst Kanunu, Clayton Antitröst Kanunu, Federal Rezerv Kanunu, Ticaret Komisyonu Kanunu çıkarılmıştır. 1887 tarihli Eyaletlerarası Ticaret Kanunu ile kurulan ve demiryollarına ilişkin ruhsatlama ve tarifeleri onaylama yetkisi ile donatılan ICC (Interstate Commerce Commission), ABD tarihindeki ilk BİO'dur. Bu kanunların hepsi çok etkili bir şekilde uygulanmasa da, 1887-1916 dönemi serbest pazarın sakıncalarını gidermede devlet düzenlemesiyle tanışılması bakımından önemlidir (Bertozzi ve Burgunder 1990, 81).

1933-1939 dönemi ise iş dünyasına önceki dönemden daha ağır yük getiren ikinci dalga düzenleyici yasalara şahitlik etmiştir. Yeni bir başlangıcı ifade etmek üzere "New Deal"<sup>7</sup> olarak adlandırılan bu dönemdeki düzenlemelerin gerekçesi "Büyük Buhan"dır. Ülkede büyük sosyal ve politik değişimlere neden olan "Büyük Buhan", derin bir ekonomik çöküntüyü ifade etmektedir. Amerikan tarihinde ilk kez birçok insan, serbest pazarın devlet müdahalesi olmadan tek başına başarılı bir ekonomiyi garanti edip etmeyeceği konusunda şüpheye düşmüştür. Bu dönemde işsizlik oranı % 25'i bulmuş, yüzlerce banka batmış, iş dünyasına güven sarsılmıştır. 1932'deki seçimlerle Demokrat Parti'nin ve Franklin Roosevelt'in iktidara gelmesiyle, beklenen politik değişim başlamıştır. Bu dönemde yaşama geçirilen birçok düzenleyici kamusal politika, ABD'nin politik ve ekonomik çehresini değiştirmiştir. Bu politikaların başarıya ulaşmasının en önemli nedeni, "Büyük Buhan"ın etkisiyle devletin iş dünyası ve ekonomiyi düzenlemedeki rolü konusunda sağlanan büyük kamusal uzlaşma olmuştur.

2nci Dünya Savaşı'nın patlamasıyla son bulan dönem, tarihsel açıdan bakıldığında geçmişten keskin bir kırılma gibi görünmektedir. Daha önce düzgün işleyen bir pazar için devletin asgari düzenlemesi öngörülürken, bu dönemde pazar ekonomisindeki köklü yapısal bozukluklara karşı devlet müdahalesinin daimi bir siper olacağı kabul edilmiştir. "New Deal" döneminde oluşturulan büyük ve güçlü BİO'lar arasında 1934'de kurulan "Sermaye Piyasası Komisyonu" ve "Federal İletişim Komisyonu", 1935'de kurulan "Ulusal İşçi İlişkileri Kurulu" sayılabilir (Bertozzi ve Burgunder 1990, 83).

---

<sup>7</sup> "New Deal", yeni anlaşma anlamına gelmektedir.

BİO'ların doğumunu sağlayan en önemli politik faktör ise karmaşık bir ekonomisi olan gelişmiş bir toplumda ana politika belirleyici organ olan Kongre'nin, çıkardığı düzenleyici kanunları uygulamak üzere gerekli zamana, deneyime ve kaynaklara sahip olmasının imkansızlığıdır. İş hayatını ve ekonomiyi düzenlemek isteyen Kongre, bunun tek pratik ve verimli yolu olan deneyimli teknik personel çalıştıran idari kamu kurumları oluşturmuştur (Bertozzi ve Burgunder 1990, 85). Merkezîyetçilik ve hiyerarşi ilkelerinin Kıta Avrupası rejimlerindeki kadar geniş bir kabul görmemesi, BİO'ların yoğun biçimde hukuki varlık kazanmalarını sağlamıştır (Erkut 1998, 129).

### **1.1.2. Fransa'da Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı**

Avrupa'da BİO'ların gelişimi 2nci Dünya Savaşı'ndan sonra olmuştur. Savaştan sonra bozulan ulusal ekonomileri yeniden yapılandırma sürecinin sonunda hükümetlerin öncelikli hedefi gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik başarı olarak belirlenince, pazar bu amacı gerçekleştirmek üzere ikincil bir role sahip olmuş ve "piyasa aksaklığı" hakkındaki herhangi bir belirti, devlet müdahalesini haklı çıkarmak için yeterli sayılmıştır. Ancak devletin ve pazarın bu rolleri hakkındaki toplumsal uzlaşma, 1970'lerde çökmeye başlamıştır. İşsizliğin ve enflasyonun birlikte artması keynezyen modellerle açıklanamamış; kamu harcamaları ve merkezi refah devleti çözümden çok sorunun bir parçası olarak görülmüştür. Özelleştirme, ekonomide daha fazla rekabet, daha çok verimlilik ve sosyal hizmetlerin sağlanmasında ademi merkezîyet talepleri artmıştır. 1981'deki Miterrand'ın başarısız sosyalist deneyimi, Fransa gibi Avrupa'yla ve global ekonomiyle bütünleşmiş ülkelerde yeniden dağıtımcı keynezyen politikaların başarılı olmasının imkansızlığına dair bir kanıt olarak kabul edilmiştir (Majone 1996, 3).

Fransız hukukunda BİO kavramı, ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli "Hürriyetler ve Bilgi-İşlem Kanunu"nda kullanılmıştır. Kanun koyucu dört otorite için bu kavramı kullanmıştır ancak bunlardan yalnızca bu kanunla kurulan CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) varlığını sürdürmektedir. Kurumsal olarak özgünlük sergileyen BİO kavramı, Fransa örneğinde daha da özgünlük arz etmektedir. BİO'ların Fransa'nın idari ve siyasi sistemine yerleştirilmesi sorun yaratmıştır. ABD'deki örneklerine oranla daha az sayıda olan Fransa'daki BİO'lar, merkezi ve yerinden yönetimin yanında üçüncü bir yapılanma olarak sistem içindeki yerini almıştır (Atay 2000a, 2).

Fransız hukuk geleneği içinde yer almayan BİO'ların doğumunu iki düşünce sağlamıştır. Bunlardan birincisi, teknolojik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan yeni hizmetlerin görülmesinde hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiş olan Fransız idari sisteminin yetersizliklerinin görülmesi ve bu örgütlenmenin kamu özgürlüklerine karşı tehdit oluşturmaya başladığının fark edilmesidir (Atay

2000b, 63). İkincisi ise devletin ekonomik fonksiyonlarının refah devletinin kökleri çerçevesindeki evrimidir. Neo-klasik ve keynezyen teorilerin ekonominin karışıklığının baskısı altında çökmesi -daha az müdahaleci bir teknik hakemlik rolü düşüncesi ile birlikte- daha yalın bir devletin yolunu çizmiş ve devlet kendisini tek güç kaynağı olarak görmekten vazgeçmeye başlamıştır (Demarigny 1996, 158).

1941 yılında Vichy Rejimi döneminde oluşturulan Bankaları Denetleme Komisyonu (*Commission de contrôle des banques*), Fransa'daki ilk BİO'dur. Fransa'da BİO'lar üç amaçla (ve üç alanda) oluşturulmuştur (Soybay 1994, 101):

a- Vatandaşların kamu yönetimiyle ilişkilerini düzenlemek, bürokratik engellerle mücadele etmek, idare cihazının bölüm ve birimleri arasındaki ilişkileri ve uyumu kısa ve hızlı bir biçimde gerçekleştirmek

b- Pazar ekonomisini düzenlemek, "vahşi kapitalizm" tehdit ve güçlerine karşı küçük girişimci ve tüketicileri ayakta tutmak

c- Bilgi edinme ve iletişim haklarını, devlet ya da başka güç odaklarının yönlendirme veya gerçekleri karartma girişimlerine karşı korumak ve gözetmek

BİO'ların gelişimi, planlama, para ve maliye politikaları, merkezi ve sözleşmeye dayalı ekonomik üretim yönetimi gibi savaş sonrasının hakim politik ekonomi teorilerinin düşüşe geçmesiyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Refah devletinin krize girmesi, bu tür kurumların ortaya çıkmasında çok etkili olmuştur. BİO'lar Amerika örneğinde ise bunun tersine, "bırakınız yapsınlar" liberalizmi kriziyle birlikte doğmuştur. Bazı büyük Amerikan düzenleyici kuruluşları, depresyonun harekete geçirmesiyle, Amerikan refah devleti konseptini doğuran hareketin parçaları olarak şiddetli bir devlet müdahalesi kapsamında ortaya çıkmıştır (Demarigny 1996, 158).

## 1.2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN ÖZELLİKLERİ

BİO'ların klasik idari kurumlardan ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bunlar "bağımsızlık", "özerklik", "yönetimsel otorite" ve "kamusal yaşamın duyarlı alanları" başlıkları altında incelenecektir.

### 1.2.1. Bağımsızlık

"Bağımsızlık, itaat ve denetimden özgür olma durumu" anlamına gelen bağımsızlık, hukuk düzenine uyarlanabilir bir kavramdır ve "dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırılmasına tabi olmama durumu" olarak tanımlanabilir (Akıncı M. 1999, 100).

ABD ve Fransa'da "bağımsız" (*independent* regulatory agencies, *autorités administratives indépendantes*), İngiltere'de "hükümet dışı - özerk

benzeri” (quasi autonomous non governmental) nitelermeleri, BİO’ların özgün ve ayrıcalıklı kimliklerini vurgulamaktadır. Bu kurumlara bağımsızlık verilmesinin amacı, faaliyetlerini yerine getirirken, bunları politik güçlerin ve karar alma süreçleri üzerinde etkili olan çeşitli çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumak<sup>8</sup> ve böylelikle birey özgürlüklerini de güvence altına almaktır.

BİO’ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir. Üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süresi, yeniden seçilme olanağı bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir (Gözübüyük ve Tan 1998, 294). Buna göre üyeler belirli ve çok kısa olmayan<sup>9</sup> süreler için seçilir ve bu süre bitinceye kadar görevden alınmaz<sup>10</sup>; bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınır. Görevle bağdaşmayan işlerin baştan belirlenmesi de önem taşımaktadır. BİO’ları oluşturan kanunlarda genellikle üyelerin, görev alanlarıyla ilgili iş ve mesleklerde görev alamayacağına dair hükümler yer almaktadır.

Bağımsızlık, iki organ arasındaki ilişkiyi nitelermektedir. Bir BİO’nun bağımsız olabilmesi için bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip olması şart değildir; önemli olan yürütme erkinden bağımsızlıktır. Fransa’daki BİO’ların devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bunun bazı sonuçları vardır. İlk olarak bunların kusurlu hatta kusursuz işlemlerinin sebep olduğu zararlar devlet tarafından karşılanmaktadır. İkinci olarak bunlar ne bir malvarlığına, ne de gerçek anlamda bir mali özerkliği kurmaya imkan tanıyacak kendine özgü kaynaklara sahiptir. Bütçeleri, çalışma alanlarıyla ilgili olan bakanlığın, bazen de başbakanlığın bütçesine tabi olup, burada gösterilen ödeneklerle giderleri karşılanmaktadır. Yaptıkları işlerden elde ettikleri gelirler kendilerine bırakılmamakta, hazineye gitmektedir. Ancak bunlar, bakanın veya başbakanın emrinde değildir. BİO’lar bakanlıkların ya da başbakanlığın örgütlenmesi ile

---

<sup>8</sup> J. Chevallier bu bağımsız kimliğin, idare edilenlere yönelik daha tarafsız, etkin ve kapsamlı bir faaliyet sunma sonucunu doğurduğunu, siyasal güçlerin yönlendirme ve etkileri altındaki diğer idari birimlerden farklı olarak bu birimlerin, siyasetçiye ve siyasal birimlere uzak kalmayı başararak kendilerinden beklenen işlevi daha iyi yerine getirebilmelerine yol açtığını belirtmektedir (Soybay 1994, 93).

<sup>9</sup> BİO’ların üyeleri genellikle siyasal iktidarların değişen eğilimlerine karşı koruyucu bir önlem olarak, bunların görev süresinden daha uzun bir süre için atanmaktadır (Akıncı 1999, 104).

<sup>10</sup> ABD’de Yüksek Mahkeme’nin 1935 tarihli bir kararından bu yana, Başkan’ın geçerli bir sebep olmaksızın bir BİO başkanını görevinden alamayacağı kabul edilmiştir. Benzer şekilde Fransız Danıştay 1989 tarihli “Ordonneau” davasında, bir BİO başkanının görev süresinin kendi asli kurumundaki yaş haddini doldurduğu gerekçesiyle kısaltılmayacağına ve başkanın görevinin görev süresinin sonuna kadar devam edeceğine karar vermiştir (Pauliat 1998, 8).

ilgili karamelerde ismen sayılmadıkları gibi, örgüt şemalarında da gösterilmemektedir (Özel 1999, 38).

BİO'ların bağımsızlığının en önemli sonucu, bunların merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamalarıdır. Yürütme organına dahil birimler, bunların işlem ve eylemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran yetkilere sahip değildir. Ancak bunların bağımsızlığı, hiçbir denetime bağlı olmadıkları anlamına da gelmemektedir. Yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, asgari bazı idari denetime de tabi tutulabilirler. Kararları yargı tarafından iptal edilebilir; anayasal bir güvenceleri söz konusu olmadığı için statüleri ve yetkileri de yasama organı tarafından değiştirilebilir. Ayrıca üyelerinin seçimi siyasi iktidarın yetkisindedir (Ulusoy 1999a, 5). Bunların bağımsızlığından anlaşılması gereken, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil (Akıncı M. 2001, 12); personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması olmalıdır (Erkut 1998, 130).

### **1.2.2. Özerklik**

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir (Nalbant 1998, 115). Kamu yönetimindeki katı merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.

Özerklik, BİO'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. Etkili kamu gücü kullanan BİO'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BİO'lar örgütlenme özerkliği çerçevesinde personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırken; işlevsel özerklik çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yürütmektedir. Bunların özellikle yaptırım uygulama yetkileri, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmalarını gerektirmektedir. İşlevsel özerklik kurumsal dinamizm için güdüleyici bir etken olarak algılanmaktadır. Ayrıca bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir (Akıncı M. 1999, 111).



### 1.2.3. İdari Otorite Niteliği

BİO'lar yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi niteliklerini bünyelerinde taşımalarına karşın, son tahlilde idari kuruluşlardır. Yaptırım uygulama yetkileri ve bazı kararların “çekişmeli” prosedür uyarınca verilmesi nedeniyle, bunlar için “yargısal”, “yarı-yargısal” ya da “yargısal benzeri” kuruluş nitelendirmeleri yapılmaktadır. Ancak kararları icrai niteliğe sahip ve yargısal denetime tabi olan BİO'ların işlemleri yargısal işlem olarak kabul edilemez (Duran 1997, 4). BİO'ların idari kurumlar olmasına rağmen yargısal usuller benzeri usuller uygulamasının nedeni, yaptırımların muhataplarına hukuksal güvenceler sağlamaktır. Çünkü yaptırımların muhatabı, sadece kolluk denetimine tabi olan özel şahıslardır.<sup>11</sup> İdari yaptırımlardaki yargılama usullerinin yoğunluğu, yaptırıma tabi olanla yaptırım uygulayan arasındaki hukuksal bağın derecesiyle ters orantılıdır (Ulusoy 1999b, 7).

BİO'lar yargısal ya da yarı-yargısal kuruluşlar olarak nitelendirildiği takdirde; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6ncı maddesindeki adil yargılamaya ilişkin tüm koşulları (kanunilik, orantılılık, savunma hakkı, gerekçe zorunluluğu vb) yerine getirmeleri zorunlu olacak; ayırt edici özelliklerinden olan acilen harekete geçebilme, düzenleme ve etkin denetim yapma gibi işlevleri zarar görebilecek ve salt bir uzmanlık mahkemesi niteliğine bürünecektir (Ulusoy 2000, 10). BİO'lar yasama organı olarak da kabul edilemez. Bunlar sadece ilgili oldukları alanlarda genel düzenleyici işlemler yapabilir. Sonuç olarak BİO'lar her ne kadar merkezi yönetimden bağımsızlaşmış olarak faaliyet gösterebilir ve devletin yasama ve yargı fonksiyonlarının kimi özelliklerini taşıyabilirler da genel idare çatısı altında yer alan kuruluşlardır.

Sözlük anlamında “emretme ve başkasını itaate zorlama yetkisi”ni ifade eden otorite kavramı, idare hukukunda icrai (yürütülebilir) karar alma gücü ile kendini açığa vurmaktadır. İşlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkanı verecek şekilde karar alma yetkisine sahip olan kuruluş, bir otoritedir (Atay 2000b, 65). Duran (1997, 4), BİO'ların gerçek birer otorite olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. BİO'ların otorite olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, temel hak ve özgürlükler ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. Etkili güç odaklarını özgürlüklere karşı dizginlemek tam anlamıyla yetkin ve güçlü bir yapıyı gerekli kılmaktadır. Bunları gerçek birer yönetsel otorite yapan ikinci neden, psikolojik etkilerinden kaynaklanmaktadır. Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi

---

<sup>11</sup> İdari yaptırımlarda üç tür muhatap vardır: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinden yararlananlar ve bunların dışında kalan özel şahıslar. Bunlara uygulanan denetim türleri de sırasıyla disiplin, iç düzen denetimi ve kolluk denetimidir.

sunma işlevi, BİO'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olanaklı olmaktadır. Üyelerinin siyasi bağımsızlık, nesnellik, erdem, bilgi donanımı gibi özellikler açısından yetkin olması, BİO'ları psikolojik açıdan da gerçek bir otoriteye dönüştürmektedir. Bunun sonucunda zaman zaman yaptırım uygulamak yerine uzlaştırmaya yönelik çözüm üretme yönteminde daha başarılı sonuçlar alınmaktadır (Akıncı M. 1999, 113).

#### **1.2.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme**

Hangi sektörlerin duyarlı alanlar olarak belirlenmesi gerektiği sorusuna açık ve net bir yanıt bulmak olanaklı olmamakla birlikte (Akıncı M. 1999, 123), iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları “kamusal yaşamın duyarlı alanları” olarak kabul edilmektedir. Bu alanlar, bireysel özgürlükler üzerinde etkili sonuçlar doğurmaktadır.

Toplumsal ilişkiler, teknolojik gelişmenin yarattığı devinimle karmaşık bir hal almaktadır. Bunun sonucu olarak bireyin devlet ve toplum karşısındaki konumu değişmekte, eylem yeteneği ve özgürlük alanı daralmaktadır. Bireyin özgürlüklerinin korunması, devletin temel görevlerinden biridir. Bireyin ve toplumun yararını korumak için bu duyarlı alanların pozitif hukuk düzeni tarafından daha iyi düzenlenerek, özgürlüklerin etkili biçimde korunması gerekmektedir. Kamusal yarar ön plana alınmadan serbest bırakılan faaliyetler, bir süre sonra “başkasının özgürlüğünü zedeleme faaliyeti”ne dönüşmektedir. Kamusal yaşamdaki duyarlı sektörlerin özel bir rejime bağlanmak istenmesi özünde, demokratik yönetimin açık, kararlı ve güvenli yapısını yaşama geçirme isteğinden kaynaklanmaktadır.<sup>12</sup> Kamusal yaşamın siyasi iktidarın politik tercihlerine göre değişmesini önlemek için özerk statülü uzmanlaşmış organlar oluşturulmaktadır (Akıncı M. 1999, 115).

Bu alanlar sadece duyarlı olmakla kalmamakta, aynı zamanda birbirinden çok farklı aktörleri sahneye sürmektedir: Bireyler, yönetilenler ve diğerleri, faal meslek yöneticileri, faal ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar. Tüm bu alanlarda devletin hukuku geçerli olmakla birlikte bu alanların, aynı zamanda dar anlamda hukuk kuralı niteliği taşımayan kendilerine özgü kuralları vardır: piyasa yasaları, iletişim gerekleri, meslek kuralları, yönetim anlayışları ve gelenekleri (Morange 1998, 20).

---

<sup>12</sup> Fransız Anayasa Konseyi, 1989 tarihli “Görsel İşitsel Faaliyetler Yüksek Konseyi” kararında BİO'ların temel hakların korunması ve geliştirilmesinin garantisi olan en önemli kurumlardan biri olduğuna karar vermiştir (Soybay 1994, 107).

### 1.3. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN YETKİLERİ

BİO'lara özgünlüğünü kazandıran ve bunları klasik kamu kurumlarından ayıran, yukarıda belirtilen özelliklerinin yanında kullandıkları yetkilerin niteliğidir. Bunlara güçlü kamusal yetkilerin verilmesinin nedeni, değişen ekonomik ve toplumsal ilişkilerin geleneksel idari yöntemlerle düzenlenemeyeceğinin anlaşılmasıdır. Yargı erkinin, idari faaliyetleri denetleme işlevinde görülen tıkanıklıklar da BİO'lara tanınan yetkilerin artmasında etkili olmuştur (Akıncı M. 1999, 132).

BİO'lar, ilgili oldukları alanda etkinlikte bulunan kişi ve toplulukların durum ve davranışlarını genel kural işlemlerle düzenlemek, birey işlemlerle belirlemek, aykırı eylem ve durumları gidermek ve yaptırıma bağlamak, ilgilileri izlemek ve denetlemek yetkilerini kullanır (Duran 1997, 5). Ancak bu yetkilerin kapsamı değişmektedir. Bazıları bu yetkilerin hepsine, bazıları bir kısmına, birkaçı da sadece manevi bir otoriteye sahiptir (Morange 1998, 18). BİO'ların yetkilerinin arz ettiği bu farklılık nedeniyle, bunların başlıca yetkileri hakkında genel bir bilgi vermekle yetinilecektir.

**Düzenleme yetkisi:** Düzenleme yetkisi, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisidir. BİO'lara düzenleme yetkisi, görev alanlarını belirleyen kuruluş yasalarında verilmektedir. BİO'lar bu yetkiyi kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere, özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst norma bağlı kalmak kaydıyla çeşitli düzenleyici işlemler (tebliğ, yönetmelik, genelge, bildiri gibi) yaparak kullanmaktadır. Bu kurumların var olma nedenini oluşturan bu yetki, kamusal yaşamın duyarlı alanlarını kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. BİO'lar pek çok alanda ilgili sektörün yapısal özelliklerine dayalı olarak düzenleme yetkisi kullanmaktadır. ABD'de BİO'ları devletin dördüncü gücü konumuna getiren, bunların düzenleyicilik misyonudur<sup>13</sup>(Akıncı M. 1999, 133).

**Araştırma-inceleme yapma yetkisi:** BİO'lar belirli bir sektörde denetim yaparken, sektörde ne olup bittiğinden derinlemesine haberdar olmak zorundadır. Bu zorunluluk, bunların gereken durumlarda yönetimin, şirketlerin ve özel şahısların dosyalarına girip bilgi edinmelerine olanak vermektedir. Bu yetki, BİO'lara genellikle yasa ile açıkça tanınmaktadır. Yönetimde açıklık, bireyin idareye karşı korunması, hukuk devleti, demokratik yönetim gibi genel ilkeler de araştırma-inceleme yapmada ve iddiaları kanıtlamada elverişli koşullar yaratmaktadır. Yönetim, elindeki bilgi ve belgeleri "kamu düzeni", "devlet sırrı"

---

<sup>13</sup> Başkan Wilson'un Federal Ticaret Komisyonu (FTC) kurulurken "FTC, ticari yaşamın küçük bir yolundaki adama büyük bir yoldaki kadar başarıya özgürlüğü verecek bir araç olmalıdır" sözleri bir ipucu vermektedir. Bu felsefe ve bakış açısı diğer BİO'ların oluşumunda da etkili olmuştur (Akıncı 1999, 133).

gibi gerekçelere dayanarak vermekten kaçınmaz.<sup>14</sup> Bu yetkinin sınırları her BİO için farklı olmaktadır. Örneğin bazı BİO'lara belgeleri inceleme yetkisi tanınmış iken, bazılarında belgelere el koyma yetkisi de verilebilmektedir (Akıncı M. 1999, 133).

**Yaptırım uygulama yetkisi:** BİO'ların yaptırım uygulama yetkisi, bunların özgün niteliklerini en fazla ön plana çıkaran özellikleridir (Tan 2000, 11). Pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin birey özgürlükleri üzerindeki çetrefil ve yoğun baskıların gidermede bu kurumların etkin rol oynayabilmesi, yaptırım içeren bir güç kullanımını zorunlu kılmaktadır (Akıncı M. 1999, 138). Ancak bu yetki, aynı zamanda BİO'ların en çok tartışma konusu olan yetkisidir. Yaptırım uygulama yetkisi, öğretide ve kimi yargı kararlarında erkler ayrılığı ilkesine aykırı bulunmuştur. Bu yetkinin BİO'lara tanınmasında içtihatların gelişimi etkili olmuştur. Bugün BİO'ların yaptırım yetkisi, bu yaptırımlara hedef olabilecek şahıslara garantiler verilmesi kaydıyla kabul edilmektedir.<sup>15</sup> Bu garantiler bir yandan yaptırımın ceza hukukundan birçok öğeyi alması, diğer yandan yargısal denetimin söz konusu olabilmesidir. Klasik cezai yaptırımlardan alınan ilkeler cezaların şahsiliği, savunma hakkı, suç ve cezanın kanuniliği, suçun ceza ile orantılılığı, gerekçe gibi ilkelerdir.<sup>16</sup> Ayrıca BİO'lar, hürriyeti bağlayıcı ceza veremezler (Pauliat 1998, 150).

**Görüş bildirme yetkisi:** BİO'lar bazen başvuru üzerine, bazen de kendiliğinden görüş bildirme yetkisi kullanır. Özel veya kamu kesiminden çeşitli kuruluşlar, BİO'ların kendi etkinlik alanlarının uzman kuruluşları olması nedeniyle bunlardan görüş isteyebilmektedir. BİO'lardan görüş istenmesi, yukarıda belirtildiği gibi bunların psikolojik açıdan da bir "otorite" olarak algılanmalarıyla yakından ilgilidir. BİO'lar kimi zaman da siyasi iktidara bir görüş ya da davranış biçimini benimsetmek üzere öneri niteliğinde görüş bildirebilmektedir (Akıncı M. 1999, 135).

---

<sup>14</sup> ABD'de Sivil Havacılık Kurulu'nun bu yöndeki çabaları, sivil havacılık endüstrisi ile "ulusal savunma gerekleri" arasındaki dengeyi kurmada etkili olmuştur (Akıncı 1999, 133).

<sup>15</sup> Fransız Anayasa Konseyi'nin 29.7.1989 tarihli 260 DC kararında şu ifadeler yer almaktadır (Akıncı 1999, 190): "Ne güçler ayrılığı ilkesi, ne bir anayasal prensip kamu gücü yetkileri çerçevesinde hareket eden bir idari otoritenin bir yaptırım yetkisi kullanabilmesine engel teşkil eder; meğer ki yaptırım hiçbir biçimde özgürlük mahrumiyeti içermesin ve de yaptırım yetkisinin kullanımı kanun tarafından, anayasayla garanti edilmiş hak ve özgürlükleri korumaya özgülenmiş tedbirlerle çerçevesin."

<sup>16</sup> Suç ve cezaların kanuniliği ilkesi, ceza hukuku alanına göre daha az sıklıdır. Ayrıca ceza hukukundaki suçsuzluk karinesi ilkesi idari yaptırımlarda uygulanamamaktadır. İdari işlemler, iptalleri mahkeme kararıyla belirlenmedikçe kanuni sayılır (Pauliat 1998, 151).

#### **1.4. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

Türkiye, dünya toplumlarındaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan BİO tipi idari yapılanmanın etkisinden uzak kalmamıştır. 1980'li yıllarda alınan ekonomik karar ve uygulamalar, idari yapılanmaya da yeni bir açılım kazandırmıştır. Liberal ve dışa açık bir ekonomik yapı ve Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte, BİO'lara ilişkin olarak dış ülkelerde uzunca bir süredir gözlenen hareketlilik, zorunlu olarak ülkemize de yansımış ve ekonomik altyapıda özerk idari kurumlar ortaya çıkmıştır (Çal 2001, 5). 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu 30.7.1981; 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun 20.4.1994; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 13.12.1994 ve BDDK'yı kuran 4389 sayılı Bankalar Kanunu 18.6.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı Kanun 29.1.2000 tarihinde; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nu kuran Elektrik Piyasası Kanunu ise 3.3.2001 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

BİO'lar, gündeme girdiğinden bu yana zaman zaman eleştirilere konu olmaktadır. Duran (1997, 10), "Türkiye'de BİO'ların kamu yararını mı sağladığı, yoksa zaman ve para kaybına yol açan paravan kuruluşlar mı olduğu sorusunun zihinlerde belirebileceği"ni savunmaktadır. BİO'lara ekonomi politikalarıyla ilgili olarak da çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir. Bunların, ekonomi yönetimi açısından bütüncül yapıyı bozacağı endişesi duyulmaktadır. Planlamanın ve DPT'nin sistem dışına itildiği süreçte kurul yapılarıyla ekonomide makro düzeyde ve kalkınmaya dönük bütüncül politikaların yürütülemeyeceği savunulmaktadır. Maliye, Hazine ve Merkez Bankası ayırımının geçmişte yarattığı sorunlara dikkat çekilerek, bu parçalı yapı içinde işbirliğinin kurumsal düzeyde değil, göreve gelen kişilerin yapılarına göre sağlanabildiği belirtilmektedir. Bu kurumların etkili olduğu bankacılıktan sermaye piyasasına, tarımdan üretime, enerjiden iletişime kadar uzanan alanların birbirini doğrudan etkilediği, buna karşılık parçalı ve bağımsız yetkilere sahip olan kurulların uyumlu bir ekonomi politikasını yürütemeyeceği kaydedilmektedir (Salman 2000, 24). Bununla birlikte BİO'lara yönelik eleştiriler, esas olarak bunların idari yapı içindeki konumlarının tespitine odaklanmaktadır. Bu bölümde idare sistemimizin esasları hakkında bilgi verilerek, BİO'ların idari yapı içindeki yeri belirlenmeye çalışılacaktır.

##### **1.4.1. Genel Olarak Türk İdare Sistemi**

Fransız sisteminin etkisinde olan Türk idare sisteminde kamu yönetimine uygulanan, "kamu yönetimi hukuku" denen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, "yönetmelik yargı" denen ayrı bir yargı düzeni vardır. Kamu yönetimi tek yanlı

olarak bağlayıcı kararlar alabilir; aldığı kararları belli koşullarda kendisi uygulayabilir. Türk kamu yönetimi, bu yönleriyle Anglo-Amerikan yönetim sisteminden ayrılır. Anglo-Amerikan sisteminde ayrı bir kamu yönetimi hukuku ve ayrı bir yargı düzeni yoktur. Kamu yönetimine de herkese uygulanan genel hukuk kuralları uygulanır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1993, 10).

İdari teşkilatlanmaya egemen olan temel ilkeler, 1982 Anayasası'nın 123üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”* Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri idarenin gerek yapısal, gerek işlevsel yönlerini belirleyen temel anayasal ilkelerdir. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden idare edilmesidir. Anayasanın merkezi idareyi düzenleyen 126ncı maddesinde merkezi idarenin taşra teşkilatının illerden ve diğer kademeli bölümlerden oluşacağı ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı ifade edilmektedir.

Yerinden yönetim topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Günday 1997, 45). Yerinden yönetim, ya belli bir yer ya da hizmet yönünden olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Yerinden yönetim sisteminin en eski uygulama biçimini oluşturan ve insanların toplum halinde yaşamaya başlamaları ile ortaya çıkan ortak ihtiyaçların karşılanması zorunluluğundan doğan yerel yerinden yönetim, 1982 Anayasası'nın 127nci maddesinin linci fıkrasında düzenlenmiştir: *“Mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”*

Hizmet yerinden yönetimi ise teknik bir bilgi ve uzmanlığı gerektiren kamu hizmetlerinin, merkezi idare teşkilatı dışında oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerel yönetim belli bir bölgede yaşayanlara, hizmet yerinden yönetimi belli bir hizmete özerklik tanınmasını gerektirmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının (kamu kurumlarının) organları seçmenlerin iradesi ile belirlenmez. Yerel yönetim kuruluşları birer kişi topluluğu olmasına karşılık, hizmet yerinden yönetim kuruluşları birer mal topluluğu yapısındadır ve bir malvarlığının belli bir hizmete tahsis edilmesi ile tüzel kişilik kazanmıştır. Kabaalioğlu (1983, 46), hizmet yerinden yönetiminde teknik özelliklerin, yerel yönetimde siyasi düşünce ve ilkelerin önem kazandığını belirtmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak TRT Kurumu ve üniversiteler verilebilir.

Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük idari vesayet yoluyla sağlanmaktadır. İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemlerini denetlemesi ve bunları bozabilme yetkisi olarak tanımlanabilir. İdari vesayet yoluyla kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir şekilde yürütülmesi amaçlanmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1993, 290). Anayasanın 127nci maddesinin 5inci fıkrası, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini düzenlemektedir: “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” Anayasada hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle birlikte, daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekecektir (Günday 1997, 57).

#### **1.4.2. Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler**

Türk hukuk sisteminde BİO’ların yer alıp alamayacağı konusu son zamanlarda önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Bir grup, BİO’ların anayasal sistemin bugünkü haliyle hukuk sistemimizde yer almasının mümkün olmadığını savunmaktadır. Bunun dışında bunların hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirilmesi gerektiğini ileri süren görüşler olduğu gibi, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kategorisi oluşturduğunu kabul edenler de bulunmaktadır.

Bu kurumlara yönelik en önemli eleştiri, bunların siyasi iktidar tarafından denetlenememesi ve bağlantılı olarak bunlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimi yetkilerinin bulunmaması sonucu idarenin bütünlüğü ilkesinin yara alacağı eleştirisidir. Bilindiği gibi atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesi, modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartıdır. Hükümetin bazı idari faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde siyasi sorumluluğunun bulunmamasının, modern demokratik sistem açısından sorun teşkil edeceği iddia edilmektedir (Ulusoy 2000, 4).

Duran (1997, 3)’a göre;

Türkiye yönetiminde BİO’lardan söz etmek, idari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında fantezist bir girişim olarak görülebilir. Şöyle ki, Türk devlet yapısı katı merkezîyetçi bir bütünlük oluşturmakta; yerel yönetim birimleri bile gerçek ve tam bir özerkliğe kavuşturulmamış ve özerk diye nitelenen üniversiteler ve benzeri kurumlar dahi merkezi idarenin otoritesi ve denetimi altına konulmuş bulunmaktadır.

Bu bakımdan Türkiye'nin siyasi sistemi içinde bağımsız bir idari birimin yer alması doğal ve olası bir durum sayılamaz.

Atay (2000a, 448) da, anayasanın 123üncü madde hükmünde öngörülen idari örgütlenme şeması dışında bir yapılanmanın söz konusu olamayacağını<sup>17</sup> belirterek devam etmektedir:

BİO olduğu belirtilen kurum ve kurullar için anayasanın çeşitli maddelerinin dayanak gösterilmesi BİO'ların hukukumuzda varlığının bir kanıtı olmayıp; bu alandaki faaliyetin örgütlenmesinin anayasal temelini oluşturabilir. Bir kuruluşun temelini anayasada yer alması ile öngörülmüş olan yönetim modellerinin türleri farklı iki hususu ifade eder. BİO'ların hukuk sistemimizde gerçek anlamda yer alabilmesi için anayasada bir değişikliğin yapılması zorunlu(dur).

BİO olarak nitelendirilen kuruluşları hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul edenler, bunların tüzel kişiliğe sahip olduğuna, görev alanlarıyla ilgili kararları kendilerinin aldığına ve ayrı bir malvarlığına, personele ve bütçeye sahip olduğuna dikkat çekmektedir (Yıldırım 1997, 148; Nalbant 1998, 118). Yıldırım, kamu kurumları ile BİO'lar arasında yapılan ayırımın hukuki bir sonucu ve yargısal denetim yönünden bir özelliği bulunmadığını; bunların merkezi idareden bağımsız olmasının ve herhangi bir denetime tabi tutulmamasının bir başka kategoriye dahil edilmelerini gerektirmeyeceğini belirtmektedir (Çal 2001, 3).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile BİO'lar teknik uzmanlaşma gerektiren bir alanda tüzel kişiliğe ve idari özerkliğe sahip olmaları yönünden benzerlik göstermektedir. Ancak BİO'lar, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile aynı kategoride değerlendirilemez (Tan 2000, 14; Ulusoy 1999a, 13). Bunlar arasında özellikle özerkliğin derecesi ve işlevlerinin niteliği açılarından önemli farklar vardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir faaliyetin yerine getirilmesini bizzat üstlenirken, BİO'lar belli bir faaliyete ilişkin olarak bizzat üstlenme yerine, o alanı düzenleme ve denetleme işlevi yerine getirir. BİO'ların yerine getirdikleri regülasyon işlevi, tipik idari işlevlerin dışında yarı-yargısal bazı yetkileri de kapsamaktadır. Bu anlamda işlevleri hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha geniştir. İkinci farklılık ise hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kararları üzerinde merkezi yönetimin bazı yetkileri söz konusu iken, BİO'ların kararlarının idarenin hiçbir doğrudan denetimine tabi olmamasıdır. Bunların başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin de bütçeleri açısından olduğu belirtilmektedir (Gözübüyük ve Tan 1998, 295). Bu iki farkın dışında bu kurumları birbirinden gerçek anlamda ayıran, organlarının bağımsızlık derecesidir. BİO'ların üyeleri belli bir süre için seçilir ve bu süre

---

<sup>17</sup> Aynı yönde görüş için bkz. Erkut (1998, 129-130); Aslan ve Berk (2000, 69-70); Günday (1999, 61).



boyunca görevlerine siyasi iktidar tarafından son verilemez. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının karar organlarının görevden alınmalarında ise siyasi iktidarın geniş bir takdir yetkisi söz konusudur (Ulusoy 1999a, 13).

BİO'ların yerel yönetim kuruluşları olarak da değerlendirilemeyeceği açıktır. Her iki yerinden yönetim kategorisine de dahil edilemeyen BİO'lar, anayasanın 123üncü madde hükmü karşısında Fransa'da olduğu gibi, merkezi ve yerel yönetimin dışında üçüncü bir idari yapılanma olarak da kabul edilemeyecektir. Dolayısıyla Ulusoy'un (1999a, 13) savunduğu, BİO'ların yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim türü olarak kabul edilmesi en uygun çözüm olarak görünmektedir. Bu noktada idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince bunların merkezi idareyle ne şekilde ilişkilendirilecekleri konusu önem kazanmaktadır. BİO'ların kuruluş kanunlarında ya "ilgili" ya da "ilişkili" bakanlık tespit edilerek, merkezi idareyle bağları kurulmuş olmaktadır. Anayasada vesayet yetkisi sadece yerel yönetimler için öngörülmüş olduğundan<sup>18</sup>, BİO'ların kararları üzerinde ilgili ya da ilişkili bakanlığın vesayet yetkisine sahip olmaması hususu anayasaya aykırılık teşkil etmeyecektir.

BİO'ların anayasada tek tek özel düzenleme konusu yapılmasının zorunlu olmadığı, ancak bunlara yönelik genel bir hükmün anayasada yer almasının tartışmaları ortadan kaldırması açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Anayasanın 167nci maddesinde SPK ve Rekabet Kurumu ismen geçmemekle birlikte, devlete verilen görev sonucu bu kurumlar oluşturulmuştur. Bunun gibi anayasanın "*Devletçe kamu tüzel kişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır*" hükmünü içeren 133üncü maddesinde de TRT Kurumu ismen geçmemektedir (Tan 2000, 16). Bu konuda bir yargı kararı dikkat çekmektedir. RTÜK'ün 3984 sayılı Kanun uyarınca TRT Kurumu hakkında uyguladığı yaptırım sonucu, aynı yasa uyarınca TRT Genel Müdürü ile yönetim kurulu üyelerinin görevlerinin düşmesi üzerine TRT Genel Müdürü tarafından açılan davada idare mahkemesi, yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. Bu karara itiraz üzerine verilen kararda<sup>19</sup> şu ifadeler yer almaktadır:

TRT Kurumu, anayasamızın 133üncü maddesinde ifadesini bulan özerk, tarafsız bir anayasa kurumu, RTÜK Başkanlığı ise kendi özel kanunu ile kurulmuş, anayasal kurum mahiyetini haiz olmayan bir müessesedir. Anayasal bir kurum olmayan ve bu anlamda özerkliği de bulunmayan RTÜK'ü anayasada özel bir yeri olan TRT Kurumu Genel Müdürü'nün görevine son verilmesi anlamına gelen bir işlem tesisinde yetkili kılmak, normlar hiyerarşisi açısından da tartışmasız kabul edilmemesi gereken bir husustur.

<sup>18</sup> Hizmet yerinden yönetim kuruluşları için anayasada "devletin gözetimi ve denetimi"nden söz edilmektedir (md. 130).

<sup>19</sup> Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin 1996/2 sayılı kararı.

Anayasa bazı kamu kurumlarına yer vermekle beraber, bunun dışında kamu kurumları oluşturabilmek için genel yetki niteliğinde, kamu tüzel kişiliğinin yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceğini (md. 123) öngörmüştür. Devlet organları arasındaki görev ve yetki düzenini değiştirmedikçe, BİO'ların yasa ile kurulmasına bir engel yoktur (Tan 1996, 6). BİO'ların anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmasının, bunların varlığına ve yetkilerine gölge düşürmeyeceği ve anayasal düzenleme konusu yapılmış olmalarının bunlara ayrı bir güç katacağı kabul edilmektedir. Anayasal düzenleme konusu yapıp yapılmamanın, kamu tüzel kişileri arasında bir hiyerarşi oluşturacağını kabul etmek mümkün değildir (Gözübüyük ve Tan 2000, 291).

Türkiye'de BİO deyiimi, bugüne kadar hiçbir yasal ve yönetsel düzenlemede kullanılmamıştır. Bunların klasik idari kurumlardan ayrılan yönlerinin yargı tarafından kabul gördüğünü söylemek de bugün için güç görünmektedir. Yargı organları BİO'ları kamu kurumları ile aynı hukuki statüde sayma eğilimindedir. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, önüne gelen bir davayla ilgili olarak SPK'yı kamu kurumu olarak nitelendirdiği dikkat çekmektedir<sup>20</sup> (Özel 1999, 15):

Kurum, sermaye piyasasının güven içinde açıklık ve kararlılıkla çalışmasını, tasarruf sahiplerinin korunmasını sağlamak amacıyla kurulmuş bir kamu kurumu olup, yaptığı hizmet de kamu hizmetidir. Kurumun başkan ve üyelerinin seçiliş biçimi, Maliye Bakanlığı'nca denetlenip yıllık raporlarının Bakanlar Kurulu'na sunulması hususları, kurulun bir kamu kurumu olduğunun diğer bir kanıtıdır.

Danıştay da yargısal denetim yaparken, bu kurumları sıradan bir idari merci olarak görmekte; inceleme yöntemi ve yargısal denetimin yoğunluk derecesinde bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır. Bazı kararlarında, bu kurumların kararlarının esas denetiminin derecesini oldukça yüksek tuttuğu ve hatta ilgili bağımsız kurum kararının yerindeliğini her yönüyle denetlediği dahi söylenebilir. Danıştay, önüne gelen uyuşmazlıklarda bu kurumların hukuksal konumlarını belirleme imkanına sahip olmuş olmasına rağmen bunu tercih etmemiştir (Ulusoy 1999a, 8).

---

<sup>20</sup> Resmi Gazete'nin 24.12.1989 tarih ve 20382 sayılı nüshasında yayınlanan 27.11.1989 tarih, E.1989/24 ve K.1989/30 sayılı karar.

## BÖLÜM 2

# BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK REKABET KURUMU

Rekabet Kurumu 13.12.1994 tarih ve 4054 sayılı RKHK ile kurulmuştur. Kanunda kurum için BİO deyiimi kullanılmamıştır. Bu bölümde ise yapısal<sup>21</sup> ve işlevsel özellikleri çerçevesinde Rekabet Kurumu'nun bir BİO olup olmadığı ortaya konmaya çalışılacaktır.

### 2.1. REKABET KURUMU'NUN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

#### 2.1.1. Rekabet Kurumu ve Ekonomik Kolluk

İdari kolluk, kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların engellenmesidir. Bunu gerçekleştirebilmek için emir ve yasaklar koyan; tüzük, yönetmelik, genel emir vb şeklinde düzenlemeler yapan idari kolluk, genel ve özel idari kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. Toplum düzeninin güvenlik, genel sağlık, dirlik ve esenlik yönlerinden bozulmasını önlemeye yönelik kolluğa “genel idari kolluk”; genel kolluk dışında kalan ve toplumun belirli gereksinimlerini karşılamak üzere özel kanunlarına göre kurulan ve birincisinden farklı örgüt, personel ve usullerle yürütülen kolluğa da “özel idari kolluk” denir. Özel idari kolluğun kurulmasının amacı belirli bir alanın teknik ve farklı bir bilgi ve örgütlenme gerektiren nitelikte olmasıdır (Aslan ve Berk 2000, 21).

İdari kolluğun amaçlarından biri olan kamu düzeni kavramı, toplumsal düzenin temellerinden birini oluşturan ekonomik yapıyı ve dolayısıyla ekonomik kamu düzenini de kapsar. Ekonomik kamu düzeni, devletçe kabul edilen ve özel

---

<sup>21</sup> Yapısal özellikler kapsamında değerlendirilen “bağımsızlık” ve “özerklik” birbiriyle içiçe geçmiş kavramlar olmakla birlikte, inceleme kolaylığı açısından personele ve mali bağımsızlığa ilişkin düzenlemeler “özerklik” başlığı altında incelenecektir.

ekonomik faaliyetlerle ulusal ekonomik politikanın hedefleri arasında uygunluk kurmaya yönelik düzenlemeler bütünüdür. Anayasa, çeşitli hükümleriyle devlete bu konuda ödevler yüklemiştir. Piyasaların denetimi, dış ticaretin düzenlenmesi vb'ne ilişkin hükümler, ekonomik kamu düzeninin ve ekonomik kolluğun temel çerçevesini oluşturmaktadır. Ekonomik kolluk, anayasada belirlenen ekonomik düzenin gerçekleşmesini sağlamak üzere, özel girişim özgürlüğüne müdahale ve getirilen sınırlamaların tümünü içeren özel kolluk türü olarak tanımlanabilir (Aslan ve Berk 2000, 51).

Ekonomik kolluk çerçevesinde devlet, rekabetin korunması amacıyla çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Kendi başına bırakıldığında piyasa mekanizmasının bir süre sonra düelloya dönüştüğü gözlemlendiğinden, bu konuda devlet müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır. Liberal ekonomik sistem, bu riskler nedeniyle rekabet yasalarına önem vermektedir. Kavramsal düzeyde rekabet, insanların eşitlerini ya da benzerlerini geçmek, onlardan ileri gitmek için çaba harcaması; hukuksal yaklaşımda ise belirli bir piyasada çalışan girişimcilerin ekonomik konularda serbestçe karar verebilme hakkı ya da kişilerin temel bir hak ve özgürlüğü olan ticari hayata serbestçe katılma ve ekonomik seçimini özgürce yapma sistemidir (Akıncı M. 1999, 217).

Önceki bölümde de belirtildiği gibi rekabet, “kamusal yaşamın duyarlı alanları” olarak nitelendirilen alanlardan biridir. Bireysel haklarla ekonomik yaşam arasında çoğu zaman örtüşen bir ilişki söz konusudur. Rekabet düzeninin, ekonomik alanda birey özgürlüklerini güvence altında tutacağına inanılmaktadır. Rekabet düzeni, fırsat eşitliğinin ve girişim özgürlüğünün güvencesidir. Asgari bir fırsat eşitliği ve girişim özgürlüğünün sağlanamadığı ortamlarda demokrasinin yaşayamayacağı kabul edilmektedir (Akıncı M. 2001, 4). Rekabet bir yandan fiyat ve maliyetlerde düşüşü, etkin kaynak dağılımını ve teknolojik gelişmeyi sağlarken, diğer yandan güce sahip olanların yönetime de sahip olmasını engelleyerek ve bunların toplumsal kurumlar üzerindeki olası etkilerini kırarak sosyal ve siyasal bir işlev de yerine getirmektedir. Devlet ortak yararın koruyucusu olduğuna göre, güçlülerin tahakküm kurduğu bir toplumsal düzeni önlemek devletin görevi olacaktır.

Rekabet Kurumu'nun anayasal dayanağı, 1982 Anayasası'nın 167nci maddesidir<sup>22</sup> (Duran 1996, 10): “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” Maddenin gerekçesinde de devletin özel teşebbüsün rekabet koşulları içinde gelişmesine yardımcı olacağı, piyasada fiili ve anlaşma sonucu oluşan

---

<sup>22</sup> Ulusoy (1999b, 10), kurumun yapısı ve varlığı açısından bir güvence öngörmeyen anayasanın anılan maddeyle işlevi açısından güvence sağladığını belirtmektedir.

tekelleri önleyeceği, bunu hem özel hem kamu kesimi için sağlayacağı belirtilmiş; tekel ve benzeri gruplaşmaları önlemenin, hakimiyeti dağıtmanın sağlıklı bir toplum, sağlıklı bir demokrasi için vazgeçilmez şartlar olduğu, tekelliliğin her türlü zararından fertleri ve toplumu korumanın, toplumun huzur ve refahı ile de bağlantılı olduğu vurgulanmıştır.

RKHK'un gerekçesinde ise *“Piyasa ekonomilerinde rekabet politikası, genel ekonomi politikası için hayati önemi haizdir. Zira piyasa sisteminin merkezi unsurunu oluşturan rekabet sürecindeki bozukluklar, ekonomik sistemin bütününe tehdit etmektedir. Ticari yaşamda faaliyet gösterenlerin her türlü hakkının teminat altına alınması, ancak bağımsız faaliyet gösteren ve karar alabilme yeteneğine ve yetkisine sahip organların yardımları ile gerçekleştirilebilir. Demokratikleşme sürecini sürdüren ülkemizde bu şekilde faaliyet gösteren bağımsız idare ajanlarına şiddetle ihtiyaç vardır. Ülkede serbest rekabetin gelişmesi ve bunun devamı, bu özelliklere sahip Rekabet Kurumu tarafından gerçekleştirilecek; serbest ticaret ve girişim özgürlüğü bu şekilde teminat altına alınacaktır”* ifadelerine yer verilerek (Yılmaz 1999b, 942), rekabet politikasının bir yandan genel ekonomi politikası, diğer yandan birey özgürlükleri açısından önemi vurgulanmaktadır.

Piyasada faaliyette bulunan girişimcilerin kâr hırsıyla güçlerini kötüye kullanma eğilimlerini frenleyecek ve rakip firmalar arasındaki rekabetin “yok etme savaşı”na dönüşmesini engelleyecek denetim ve gözetim mekanizması, tüketici konumundaki bireylerin ekonomik ve toplumsal yararlarını koruduğu gibi, üretici konumunda bulunan aktörlerin de hak ve özgürlüklerini korumakta; rekabetten doğan çatışmalar demokratik toplumsal düzenin gerekleriyle dengelenmektedir. Bundan dolayı da rekabeti düzenleyen mevzuat, ekonomi anayasası olarak görülmektedir. Rekabet hukukunun, ekonomik bir kolluk faaliyeti olarak büyüğün karşısında küçüğün, güçlünün karşısında güçsüzün korunmasını, ekonomide çok sesliliği, mümkün olan en büyük sayıda insanın özgürlüğünü sağladığı kabul edilmektedir (Akıncı M. 2001, 5).

Sonuç olarak Rekabet Kurumu, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünü ve gelişmesini temin etmek; bu piyasalardaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek; bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak; kanunda yasaklanan hukuki işlemler hakkında başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak amacıyla ekonomik kolluk faaliyeti yürüten bir kurumdur. Kurum, sahip olduğu ekonomik kolluk yetkilerini, düzenleyici işlemler şeklinde olduğu gibi (Rekabet Kurulu'ndan izin alınması gereken birleşme ve devralmalar hakkında tebliğ

çıkarmak), bireysel işlemler (yapılan bir başvuru sonucu birleşme veya devralmaya izin vermek) şeklinde de yerine getirebilmektedir.

### 2.1.2. Rekabet Kurumu'nun Bağımsızlığı

Rekabet Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir (RKHK md. 20). Tüzel kişiliğe sahip olmasının sonucu olarak Rekabet Kurumu, eylem ve işlemlerinden doğan zararlardan kendi malvarlığıyla sorumludur; hak ve borç sahibi olabilir; yargı organları önünde davalı ve davacı olabilir. Tüzel kişiliğe sahip olan kuruluşların gelirleri, kendi özel bütçelerine alınıp giderleri için harcanmaktadır. Böylece bunlar mali yönden de bağımsız olmaktadır (Duran 1997, 6). Tüzel kişilik, eylem yeteneğini belirlemede kolaylık sağladığı gibi, organik anlamda bağlı olduğu bir kuruluş bulunmaması nedeniyle, hukuk alanında kurumu güçlü kılmakta ve özerkliği güçlendirici bir faktör olarak değerlendirilmektedir (Akıncı M. 1999, 175).

Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Burada "ilişkili" olma konumu ne bir vesayet, ne de hiyerarşik ilişkiyi içermektedir (Akıncı M. 2001, 10; Aslan 2000, 77). Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, üyelerin aylık ücretlerinin belirlenmesi için Bakanlar Kurulu'na teklif sunmak (md. 37) ve bütçesinde Rekabet Kurumu için konan ödeneği aktarmak (md. 39) ile görevlendirilmiştir.<sup>23</sup> Ayrıca kanunun 27nci maddesinin (g) bendinde, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek, Rekabet Kurumu'nun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'da bağlı ve ilgili kuruluşların tanımı yapılmaktadır. Buna göre bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli, katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar "bağlı kuruluş"; özel kanun veya statü ile kurulan iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları "ilgili kuruluş" olarak tanımlanmaktadır. Aynı kanuna göre "*Her bakan ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir*" (md. 21).

---

<sup>23</sup> Rekabet Kurulu'na ilk atamalar yapılırken, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kurul kontenjanı yerine iki aday göstermiştir. Ayrıca kurumun teşkilatı oluşuncaya kadar bakanlık personeli görevlendirilmiştir.

Ancak ne bu kanunda, ne de başka bir kanunda ilişkili bakanlığın tanımı ve ilişkili bakanlığın, ilişkilendirildiği kurum üzerindeki yetkilerine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Bu bakımdan “ilişkili olmak”, hukuk sistemimiz açısından ilgili ve bağlı kuruluşta olduğu gibi belli bir hukuki içeriği ve kapsamı olan bir kavram olarak kabul edilmemektedir. Anayasanın 123üncü madde hükmü karşısında, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilerek Rekabet Kurumu’nun merkezi idare ile arasında bir bağ kurulmaya çalışılmıştır (Tan 2000, 20). Ulusoy’a (1999b, 11) göre;

...bu ‘ilişki’nin adı geçen bakanlığa, Rekabet Kurumu’nun hukuka aykırı gördüğü işlemlerinin iptali için, ayrıca özel bir menfaat koşulu aranmadan idari yargıya başvurma yetkisini kapsadığı ... kabul edilmelidir. Bakanlığın böyle bir yetkisinin varlığının kabul edilmemesi, bu kurum için kanunla ‘ilişkili’ bir bakanlığın belirlenmiş olmasının hiçbir anlamının ve pratik faydasının bulunmaması sonucunu doğuracağı gibi, anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesi açısından da sorun yaratacaktır. ... (Böylece) bu tür kurumların faaliyetlerinin siyasi sorumluluk içine alınmamasından kaynaklanan meşruluk sorunu kısmen de olsa çözümlenmiş olacaktır.<sup>24</sup>

Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez (md. 20). Anayasanın 138inci maddesindeki mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine paralel olan (Yılmaz 1999b, 946) ve karar alma sürecinde kurumun dışsal etkilerden soyutlanması amacını taşıyan bu düzenleme, bağımsızlık açısından önemli bir güvence sağlamaktadır.

Rekabet Kurumu’nun karar organı olan Rekabet Kurulu, onbir üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulu’nun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın, bir üyeyi DPT’nin bağlı olduğu Devlet Bakanlığı’nın, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar (md. 22).<sup>25</sup>

Atamaların Bakanlar Kurulu tarafından yapılması, siyasi etki açısından tartışma yaratır gibi görünse de, Bakanlar Kurulu üyelik için aday gösteren kurumların göstereceği ikişer adayla bağlıdır; bu iki adaydan başka birini ataması mümkün değildir (Erol 1998, 149). Dolayısıyla üyelik için aday gösteren kurumların tercihleri hilafına atamalar söz konusu olamayacaktır.

<sup>24</sup> Aksi görüş için bkz. Aslan ve Berk (2000, 78). Bu takdirde vesayet makamlarına menfaat ön denetimi bakımından muafiyet getirilmiş olacağı, piyasada faaliyet gösteren herhangi bir şirketin rekabet kurallarına aykırı hareket etmesi sonucu bakanlığın menfaatinin ihlal edildiğini düşünmenin doğru olmayacağı belirtilmektedir.

<sup>25</sup> Aynı maddeye göre kurulca gösterilecek adayların en az yarısının kurumun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunludur.

Bugüne kadar üyelerin atanmasında bağımsızlığı garanti edecek sihirli formülü hiçbir ülke bulamamıştır; atama yetkisinin Bakanlar Kurulu'na tanındığı durumlarda genellikle aday gösterme yetkisi siyasi olmayan organ veya makamlara verilmektedir (Tan 2000, 7). Bağımsızlık statüsü atama organı karşısında tam bir bağımsızlığı içermemekle birlikte, bu statü açısından önemli olan kurumun, atama organının (ve aynı zamanda dışsal güçlerin) etkilerine, nüfuz kurma yetkilerine karşı korunması, kendisine belli bir eylem özgürlüğü sağlanmasını güvenceye almasıdır (Akıncı M. 1999, 215).

Bakanlar Kurulu, kurulun göstereceği üç aday arasından birini başkan olarak görevlendirir. İkinci başkanı, kurul üyeleri kendi aralarından seçer (RKHK md. 22). Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üçte biri iki yılda bir yenilenen üyelerin tekrar seçilebilmesi mümkündür. Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu'nca tespit edilir (md. 37). Yılmaz (1999b, 949), üyelerin ücretlerinin belirlenmesinde siyasal iktidarın yetkili olmaması gerektiğini belirterek, yüksek mahkeme üyelerinin ücretlerinin esas alınmasını önermektedir.

Rekabet Kurumu bir mahkeme niteliğinde olmadığından<sup>26</sup>, kurul üyelerinin anayasanın hakimler için öngördüğü bağımsızlık ve teminat müesseselerinden doğrudan yararlanma imkanı bulunmamaktadır (Yılmaz 1999b, 946). Ancak RKHK, kurul üyeleri için hakimlik teminatı benzeri güvenceler öngörmüştür (Aslan ve Berk 2000, 77). Buna göre “*Kurul başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, kurul kararı ile, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu kanunun 25inci maddesine aykırı düştüğü anlaşılan ya da kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan kurul başkan ve üyelerinin görevleri sona erer*” (md. 24). 25inci maddede kurul üyelerinin özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ve özel hiçbir görev alamayacakları, ticaretle uğraşamayacakları ve ortaklıklarda pay sahibi olamayacakları hüküm altına alınarak; üyelerin bağımsızlıklarını etkileyebilecek ilişkiler içinde olmalarını engellemek amaçlanmıştır (Aslan ve Berk 2000, 77). 26ncı maddeye göre “*Rekabet Kurulu üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder. Yemin için yapılan başvuru Yargıtaya*

---

<sup>26</sup> Yılmaz (1999a, 112), kurulun dar anlamda değil ama geniş anlamda mahkeme olduğunu belirtmekte ve yaptığı işler nedeniyle yargı organı gibi hareket edip uyuşmazlık çözen ve geniş anlamda yargı organı olarak kabul edilen Yüksek Seçim Kurulu örneğini vermektedir. Aksi görüş için bkz. Ulusoy (1999b, 21).



*acele işlerden sayılır. Kurul başkanı ve üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.”*

### **2.1.3. Rekabet Kurumu'nun Özerkliği**

Rekabet Kurumu'nun örgütlenme özerkliği RKHK ile güvenceye alınmıştır. Kuruma görev ve yetkilerini tam anlamıyla yerine getirebilmesi için idari ve mali özerklik tanınmıştır (Akıncı M. 2001, 9). Kurum, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir; kadroların iptali ve ihdası kurul tarafından yapılmaktadır. Başkanlık birimi geçici statüde veya belli bir uzmanlık gerektiren nitelikteki hizmetlerde çalıştıracağı elemanları belirlemektedir (RKHK md. 34).

Kurum personeli, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Personelin ücret ve diğer mali hakları, üyelerin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin esaslar çerçevesinde başkanlığın teklifi üzerine kurul tarafından belirlenir (md. 37). Kurumun personel politikasını saptamak ve uygulanmasını izlemek, kurulun görev ve yetkileri arasındadır (md. 27/1). Bu düzenlemelerle kurum, personel politikasını belirleme bakımından gerçek bir otonomiye sahip olmaktadır (Erol 1998, 151).

Rekabet Kurumu Personel Yönetmeliği'nde kurumun personel istihdam şekilleri; kadro karşılığı sözleşmeli personel, geçici personel, yabancı uzman ve 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi personel olarak belirlenmiştir. Kurum, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esasları düzenleyen Bakanlar Kurulu kararı ile bu kararın ek ve değişiklik hükümlerine tabi değildir.

Mali özerklik, kurumun görevlerini yürütürken kullanacağı kaynakların, yürütmenin mali kısıtlarına ve bütçe kaynaklarına bağlı olmamasıdır. Rekabet Kurumu'nun gelirleri, RKHK'un 39uncu maddesinde belirtilen bakanlık bütçesine konacak ödenek, kurul tarafından kanunun 16 ve 17nci maddelerine göre verilen cezaların % 25'i, yayın ve sair gelirler ile 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 29uncu maddesinin “*Yeni kurulacak ve sermayeleri en az yüz milyon lira ve daha yukarıda olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın binde ikisi nisbetinde yapılacak ödemeler, TC Merkez Bankası nezdinde açılacak bir hesapta toplanır. Bu hesapta toplanan paraların % 5'i bu kanunun uygulanmasında görev alan kuruluşlar tarafından, % 95'i ise 4054 sayılı Kanun'la kurulan Rekabet Kurumu tarafından kullanılır*” hükmünde belirtilen gelirden oluşur (Ardıyok 2000, 231).

Kurumun gelir kaynakları arasında özellikle son gelir kaynağının, mali özerkliği güçlendirici nitelikte olduğu görülmektedir. Kanunun 16 ve 17nci maddelerine göre verilen cezaların % 25'inden oluşan gelir, cezaların

kesinleşmesinden sonra tahsil edilebilmektedir (md. 39/2). “Bakanlık bütçesine konacak ödenek” olarak belirlenen gelir kalemi ise uygulamada gerçekleşmemektedir. Başkanlıkça hazırlanan kurumun yıllık bütçesi ve gelir-gider kesin hesabını onamak ve gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek yetkisi kurula aittir (md. 27/1). Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Harcırah Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine tabi olmayan kurum (md. 63), Sayıştay denetimine tabidir (md. 33). TBMM adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay’ın bu görevi, kurum ile parlamento arasında bir sorumluluk ilişkisi kurmaktadır (Akıncı M. 2001, 10).

## **2.2. REKABET KURUMU’NUN İŞLEVSEL ÖZELLİKLERİ**

### **2.2.1. Düzenleme Yetkisi**

Rekabet Kurumu’nun düzenleme yetkisi, kuşkusuz idarenin düzenleme yetkisi çerçevesindedir. İdarenin kullandığı bu yetki yasal düzenleme ile sınırlı, onu tamamlayıcı ve ona bağımlı bir yetkidir (Tan 2000, 10). Dolayısıyla çıkarılacak yönetmelik, tebliğ, bildiri gibi düzenleyici işlemler, kendisinden üstün olan norma aykırı olamayacağı gibi, üst normda öngörülme­yen bir konuda düzenleme yapılamayacaktır (Akıncı M. 1999, 240). RKHK’un 27nci maddesinin (f) bendinde ve “Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 14/C maddesinde “kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak”, kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kurumun faaliyet alanı ile ilgili olarak geniş düzenleme yetkileri, bir anlamda “mevzuat yapma” yetkisi olarak nitelendirilebilir (Erol 1996, 28). Rekabet özgürlüğünü sağlamak için kamusal yetkilerle donatılan kurumun “siyasal belirleyicilik” misyonu, normatif yetkilendirmelerden güç almaktadır (Akıncı M. 1999, 240).

Kurum, düzenleme yetkisini büyük ölçüde tebliğler yoluyla kullanmaktadır. RKHK’un “muafiyet”i düzenleyen 5inci maddesinin son fıkrasına göre kurul, belirli konulardaki anlaşma türlerine bir grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabilir. Birleşme ve devralmaları düzenleyen 7nci maddenin son fıkrası da “*Hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için kurula bildirilerek izin alınması gerektiğini kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan eder*” şeklindedir.

Kuruma önemli düzenleme yetkileri tanımış olan RKHK’un 62nci maddesi dikkat çekicidir. Buna göre “*Bu kanunda belirtilenlerin dışında, kurumun yetkilerini kullanışı, yönetim ve çalışma esasları, gelirlerinin tahsili, giderlerinin yapılması ve bu işlemlerin denetlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar, aylık ücretlerde yapılacak değişikliklerin esasları, yabancı uzman*

*çalıştırılmasına ilişkin esaslar, kurumun satın alacağı menkul ve gayrimenkullerin alımına ve ihale usulüne ilişkin düzenlemeler ve kurumun muhasebe sistemine ilişkin hükümler, kurulca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmeliklerde düzenlenir.”* 1982 Anayasası'nın 124üncü maddesinde Başbakanlığın, bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri ifade edilmiştir. Buna karşılık kanunda belirtilen konularda Rekabet Kurumu'nun Bakanlar Kurulu kararı ile yönetmelik çıkarabilmesi, kurumun bağımsız kimliğine uygun olmayan bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir.

### **2.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi**

Kanuna aykırı durumlarda bir yaptırım uygulayabilmek için öncelikle gözetleme ve denetleme yetkilerine sahip olmak gerekir (Tan 2000, 10). RKHK'un 14üncü maddesine göre *“Kurul, bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir. Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır.”* “Yerinde inceleme” başlıklı 15inci maddede ise kurulun, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabileceği, bu amaçla bunların defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebileceği ve gerekirse suretlerini alabileceği, belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebileceği, teşebbüslerin her türlü malvarlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Rekabet Kurulu'nun esas olarak yaptırım niteliğinde olmayan, bir çeşit emir yetkisi olarak düşünülebilecek olan “hukuka aykırılığın giderilmesini isteme yetkisi” bulunmaktadır. Buna göre *“(kurul kanunun ihlal edildiğini tespit ederse) ... rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları kapsayan bir kararı bildirir”* (md. 9/1). *“Kurul birinci fıkraya göre bir karar almadan önce ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirir”* (md. 9/3).

Rekabet Kurulu, nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde geçici tedbirler alabilir (md. 9/4). Kurumun yaptırım yetkisi, idari para cezaları şeklinde de olabilmektedir. İdari para cezasının iki unsuru vardır. Bunlardan biri kanunda para cezasına ilişkin hükmün açıkça yer alması, diğeri ise bu cezayı uygulama yetkisinin idareye tanınmış olmasıdır (Aslan ve Berk 2000, 99).

RKHK'un 27nci maddesinde "... bu kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak", kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanunun 16 ve 17nci maddeleri de idari para cezalarını düzenlemektedir.<sup>27</sup>

Kanunun 16ncı maddesine göre kurul, muafiyet, menfi tespit, birleşme veya devralma için izin başvurusu ve kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan anlaşmalara ilişkin bildirimler ile kurul kararı ile bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi; birleşme veya devralmanın veya kanun kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararların süresi içinde bildirilmemesi; şartlı muafiyet kararlarındaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hallerinde para cezası uygular. 11inci maddeye göre bildirilmesi zorunlu ve kanuna aykırı olan birleşme ve devralma işleminin kurula bildirilmemesi halinde kurul, para cezası ile birlikte, birleşme ve devralma işleminin sona erdirilmesine, hukuka aykırı olarak gerçekleştirilmiş olan tüm fiili durumların ortadan kaldırılmasına ve gerekli gördüğü diğer tedbirlerin alınmasına karar verir.

Kurul, ayrıca RKHK'un 4 ve 6ncı maddelerinde yasaklanmış olan davranışları gerçekleştiren teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri ve bu birliklerin üyelerinin bir yıl önceki mali yıl sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirinin % 10'una kadar para cezası verir.<sup>28</sup> Tüzel kişiliği olan teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin bu para cezasına çarptırılması halinde, bu tüzel kişiliğin yönetim organlarında görev alan gerçek kişilere de, verilen cezanın % 10'una kadar ayrıca para cezası uygulanır. Kurul para cezasına karar verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs veya teşebbüslerin pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate alır. Kurul, bunun yanı sıra kanunun 17nci maddesinde belirtilen hallerde süreli para cezası uygulayabilmektedir. Bu cezalar kurulun verdiği karar ve emirlerin en kısa zamanda uygulanmasını sağlayarak, ekonomik kamu düzenini sarsıcı durumların piyasada uzun sürme devam etmesini önleme amacına yöneliktir (Akıncı M. 1999, 239).

### 2.2.3. Görüş Bildirme Yetkisi

RKHK'da ve kurumun tebliğ ve yönetmeliklerinde görüş bildirme yetkisine ilişkin hükümler yer almaktadır. Kanunun 27nci maddesinin (g) bendinde ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 14/E maddesinde "Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli

<sup>27</sup> Kanunun 16 ve 17nci maddelerinde düzenlenmiş olan para cezası miktarları, kurul tarafından çıkarılan tebliğlerle her yıl için yeniden belirlenerek duyurulmaktadır.

<sup>28</sup> Akıncı (1996, 58), yıllık gayrisafi gelirin % 10'una kadar verilebilecek olan para cezasının çok yüksek olduğunu ve % 5'lik bir oranın daha uygun olduğunu belirtmektedir.

değişiklikler konusunda doğrudan veya bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek”, Rekabet Kurulu’nun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bunu hiyerarşik bir istek değil, bir uzmanlık başvurusu olarak değerlendirmek gerekir. Piyasadaki ekonomik etkinlikleri sürekli gözleyen bir otoritenin görüş ve önerileri, kuşkusuz yasama erkini de yönlendirici bir etkiye sahip olacaktır (Akıncı M. 1999, 240).

“Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu’na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”in 3üncü maddesine göre özelleştirme yoluyla devralma işlemlerinde özelleştirilecek teşebbüsün pazar payının % 20’yi veya cirosunun 20 trilyon lirayı aşması ya da bu eşikler aşılmaya bile özelleştirilecek teşebbüsün hukuki veya fiili imtiyazlara sahip olması halinde Rekabet Kurumu’na ön bildirimde bulunularak kurulun görüşünün alınması zorunludur.

### **2.3. REKABET KURUMU BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE MİDİR?**

Rekabet Kurumu’nun bir BİO olmadığı yönünde görüşler olduğu gibi, aksini savunan ve Rekabet Kurumu’nun idari sistem içindeki özgün ve ayrıcalıklı konumuna dikkat çeken yazarlar da vardır. Bu görüşe göre Rekabet Kurulu oldukça bağımsız bir karar organı olarak düzenlenmiştir (Akıncı M. 2001, 11).

Olumsuz görüşten yana olan Aslan ve Berk (2000, 69), şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

Rekabet Kurumu’nun (bu) özerkliğini bağımsızlık olarak algılayıp, Rekabet Kurumu’nun da içinde yer aldığı bazı kamu kurumlarını ‘bağımsız idari kurumlar’ olarak nitelendirmek mümkün değildir. Zaten Türk anayasaları karşısında bağımsız idarelerin savunulması mümkün görünmemektedir. ... (Anayasanın 124üncü maddesine göre) herhangi bir kamu kurumunun görev alanına ilişkin konularda yönetmelik çıkarabilmesi, bunun karşısında Rekabet Kurumu’nun yönetmelik çıkarabilmesi için Bakanlar Kurulu’nun denetimine tabi tutulması, bağımsızlık iddiası ile çelişmektedir.

Aslan, Rekabet Kurulu’nun idari, mali özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle “özerk kamu otoritesi” olarak kabul edilebileceğini, ancak kurumun kesinlikle bir “bağımsız kamu otoritesi” olmadığını belirtmektedir (Akıncı M. 2001, 11).

Atay (2000a, 434), geleneksel yapıda idarenin karar alma sürecine tarafların katılmasının adet olmadığını ve Rekabet Kurumu'nun çalışma usulleri alanında bir ilke imza attığını vurgulayarak<sup>29</sup> devam etmektedir:

Bunun sebebi ... faaliyet alanının özelliği ve özgünlüğüdür. Böylesine hassas bir alanda etki ve baskının olmaması, işin doğasının bir gereğidir. Bu anlamda Rekabet Kurumu'nun faaliyet alanı ile BİO'ların faaliyet alanının kesiştiği bir gerçektir. Ancak faaliyet alanındaki bu benzeşmenin, kurulu bir BİO olarak nitelendirmek için yeterli olduğunu söylemek ... güç gibi görünmektedir. ...

Bir kuruluşun oluşturulmasında onu yaratan organın açık veya zımnî olarak ifade edilen iradesi önemlidir. Yasa koyucunun bu yöndeki bir iradesine ne bu kurul, ne de BİO olarak adlandırılan diğer kuruluşlar için tanık olmaktayız. Yasa koyucunun iradesi bu kuruluşlara, görevlerini ifaları sırasında işin doğası gereğince ve faaliyet alanlarının hassasiyetinden dolayı bir bağımsızlık tanımaktadır.

Rekabet Kurumu, "TC Devlet Teşkilatı Rehberi"nde<sup>30</sup> "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlar" bölümünde; Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan "Devlet Teşkilatı II" Rehberi'nde<sup>31</sup> ise "Başkanlıklar ve Kurul Başkanlıkları" bölümünde değerlendirilmiştir. Yıldırım (1997, 150), Rekabet Kurumu'nu bir kamu kurumu olarak nitelendirmektedir. Günday (1999, 61) da, kurumun organik açıdan bir kamu kurumu ve işlevsel açıdan özel zabıta görevi yapan bir kurum olduğunu belirtmektedir. Fransız kamu hukuku öğretisini dikkate alarak BİO'ların ayrı bir tüzel kişiliği olmadığını vurgulayan Nalbant'a (1998, 118) göre ise, Rekabet Kurumu'nun da içinde yer aldığı bu kurumlar tüzel kişilik sahibi olmaları nedeniyle BİO olarak nitelendirilemez. Kamu tüzel kişiliği hususunun, bir kurumun BİO olarak nitelendirilmesinde belirleyici etken olmaması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim ABD ve İngiltere'deki BİO'ların tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu konuda belirleyici olan, kuruluş kanunlarıyla bu kurumlara tanınan yetkilerin ve sağlanan güvencelerin değerlendirilmesi olmalıdır. Akıncı M. (1999, 131) da BİO'ların işlevlerini yerine getiren ve formasyonu bu tip örgütlenmeye uygun olan tüzel kişiliğe sahip bir kurumun BİO olarak nitelendirilebileceğini belirtmektedir.

Rekabet Kurumu, 1982 Anayasası'nın 167nci maddesinin devlete verdiği görevi yerine getirmek üzere kurulmuş bir BİO'dur (Akıncı M. 1999, 252).

---

<sup>29</sup> Rekabet Kurumu'nun karar alma sürecinde uyguladığı usuller konusunda Akıncı (2001, 13) "Rekabet Kurumu bağımsız yapısı ile Türkiye'de ilk kez gerekçeli karar vermek zorunda olan ve tarafların da karar alınması aşamasına kadar çeşitli şekillerde yer alacağı bir usule sahip bir kuruluş olarak düzenlenmiştir"; Aslan ve Berk (2000, 152), "RKHK ile Rekabet Kurulu'nun karar alma sürecinde uyması gereken kurallar ayrıntılı bir biçimde düzenlenerek, Avrupa ve Amerika'da egemen olan savunma, bilgi kaynaklarından faydalanma, hukuki yardım, temsilin sağlanması ve gerekçeli karar vererek idari işlemlerin açık ve rasyonel bir şekilde tesisi sağlanmış olmaktadır" değerlendirmesini yapmaktadır.

<sup>30</sup> TC Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

<sup>31</sup> Devlet Teşkilatı II, Devlet Personel Başkanlığı, Mart 2001, Ankara.

Kurumun kamusal yaşamın duyarlı bir alanında faaliyet gösterdiği açıktır. Mal ve hizmetlerin kalitesini yükselten, kaynakların dağılımında optimum etkinliği sağlayan, fiyatları ve maliyetleri düşüren, teşebbüslere eşit ve serbest olarak yarışabilme, tüketicilere ucuz ve kaliteli mal bulma imkanı sunan ve böylelikle tüm toplumun refah seviyesini yükselten rekabet düzenlemeleri, birey özgürlüklerinden ve kamu yararından ayrı düşünülemez. Rekabet mevzuatı, piyasa ekonomisinin hukuka bağlanmasıdır. Piyasa düzeni kendi başına bırakıldığında, kamu yararı ve birey özgürlükleri ciddi ve olumsuz biçimde etkilenmektedir. Rekabet, genel ekonomik politikayla da yakından ilgilidir. Piyasa ekonomisinin hukuka bağlanarak etkin bir şekilde uygulanması, ekonomide ciddi bir rekabet gücü artışı sağlar (Atay 2000a, 394).

Rekabet Kurumu, kanunda sağlanan güvencelerle bağımsızlık koşulunu da yerine getirmektedir. Kurum, organik ve işlevsel bağımsızlığa sahiptir (Akıncı M. 1999, 250; Ulusoy 1999a, 9). Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesiyle organik bağımsızlık; idari ve mali özerkliğe sahip olması, görevini yaparken bağımsız olması ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememesiyle işlevsel bağımsızlık gerçekleşmektedir (Ulusoy 1999a, 9).

BİO'ları klasik kamu kurumlarından ayıran özellikleri, bağımsızlıkları yanında sahip oldukları geniş yetkileridir. Rekabet Kurumu, bugüne kadar ülkemizde faaliyette bulunan tüm idari kurumlara kıyasla daha geniş yetkilerle donatılmıştır (Yılmaz 1999b, 946). Düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi güçlü kamusal yetkilerle sektörlerdeki aktörlerin davranışlarına ve sektör yapılarına yön verebilen Rekabet Kurumu, faaliyet alanının "otorite"sidir. Dolayısıyla kamusal yaşamın duyarlı bir alanında bağımsızlık ve özerkliğe dayanan yetkiler kriterlerini tam olarak yerine getiren Rekabet Kurumu, BİO olarak nitelendirilebilecektir. Zaten kurumu bir BİO olarak kabul etmeyen görüşler, Türk idare sistemi içinde BİO tipi bir yapılanmanın yer alamayacağı noktasından hareket etmektedir. Rekabet Kurumu'nun evrensel anlamda kabul görmüş olan BİO karakteristik nitelikleri taşımadığına dair bir argüman ileri sürülmemektedir.

## BÖLÜM 3

# REKABET KURUMU'NUN DİĞER BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

BİO'lar iki ana grupta toplanmaktadır. Bir grup BİO (Rekabet Kurumu, SPK, RTÜK, BDDK gibi) kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevini yerine getirmektedir. BİO'ların ikinci grubuna girenler ise daha önce kamusal tekel biçiminde yürütülen, özel teşebbüslerin de faaliyet göstermeye başlamasıyla rekabete açılan, kamu işletmecileri ile özel işletmecilerin birlikte faaliyette buldukları kamu hizmetleri alanlarında oluşturulan düzenleyici otoritelerdir. Bunun tipik örnekleri ise Telekomünikasyon Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur (Tan 2001, 4). Bu bölümde Rekabet Kurumu'nun da içinde yer aldığı ilk gruptaki BİO'ların (RTÜK, SPK ve BDDK) yapısal ve işlevsel özellikleri ortaya konduktan sonra, bu dört kurumun BİO karakteristik nitelikleri arasında bir karşılaştırma yapılacaktır.

### 3.1. SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK)

SPK, 30.7.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Kanun, 1986, 1988, 1992 ve 1999 yıllarında yapılan düzenlemelerle değişikliklere uğramıştır. (1995 yılında yapılan değişiklik, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.)

#### 3.1.1. SPK'nın Yapısal Özellikleri

##### 3.1.1.1. SPK ve Ekonomik Kolluk

Sermaye piyasası, bireysel ve kurumsal yatırımcıların tasarruflarının özel sektöre; orta, uzun vadede ve düşük maliyetle aktarılması için gerekli ortamın sağlanmasıdır. Sermaye piyasasında doğruluk iki temel etkene; halka arzına izin verilen taşınır değerlere ilişkin bilgilendirici malzemenin yatırımcılara



sunulmasına ve taşınır değerlerin satışında hileli, sahte iş ve eylemlerin yasaklanmasına dayanmaktadır. Mali sektörde açıklık, güven ve dürüstlüğü sağlamaya yönelik denetim mekanizması, ülkelerin ekonomik ve hukuksal yapısına göre oluşturulmaktadır. Ciddi bir uzmanlığı ve sürekli bir gözetimi gerektiren mali sektörü BİO'lara teslim etme gerekçesi, siyasi iktidarın etkilemelerine karşı tarafsız iş görebilecek bir örgüte duyulan gereksinimden kaynaklanmaktadır (Akıncı M. 1999, 202).

Bireysel ve kurumsal düzeydeki tasarrufların menkul değerlere yatırılarak, iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamayı amaçlayan düzenlemeler, devletin ekonomik kamu düzenini güvenceleme ödevinden kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmesi olarak anlaşılmaktadır. Ayrıca girişim özgürlüğünün, ekonomik kamu düzeninden güven beklentisi vardır. Bu nedenle sermaye piyasasında en önemli güvence aktörü olarak SPK'ya özerk yapılı, bağımsız ve tarafsız bir kimlik verme zorunluluğu, kamu düzeni ve kamu yararının doğal bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır (Akıncı M. 1999, 215). Sermaye Piyasası Kanunu'nun konusunu tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması oluşturmaktadır. Kanun bir yandan getirdiği çeşitli tedbir ve hükümlerle sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamakta; diğer yandan da piyasaya yönelenlerin, en geniş anlamda sermaye piyasası ile ilgili olanların menfaatlerini gözetmekte ve korumaktadır (Özel 1999, 5).

SPK sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamak; kamuyu aydınlatmak; tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak; ortaklıklarda mülkiyeti yaygınlaştırmak; menkul kıymetler borsalarının çalışmasına, gelişmesine ve yaygınlaşmasına elverişli bir ortam hazırlanmasını sağlayıcı düzenleme, denetleme, inceleme, araştırma ve açıklamalar yaparak tasarrufların menkul kıymetlere yatırılmasını özendirmek; sermaye piyasasındaki sağlıksız gelişme eğilimlerini önlemek; tasarruf sahipleri ve sermaye piyasasıyla ilgili kuruluşları ülke ekonomisinin yararına yönlendirmek ve böylece halkın ekonomik kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını gerçekleştirmek üzere ekonomik kolluk görevi yürütmektedir. Kurul, sahip olduğu ekonomik kolluk yetkilerini düzenleyici işlemler (sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek) ya da bireysel işlemler (yatırım ortaklıklarının kuruluşlarına izin vermek) şeklinde yerine getirebilmektedir (Özel 1999, 90).

### 3.1.1.2. SPK'nın Bağımsızlığı

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 17nci maddesine göre SPK, kamu tüzel kişiliğini haizdir.<sup>32</sup> Kanunda açıkça belirtilmiş olmakla birlikte, kamu tüzel kişiliğinin ölçütlerinden olan “mal ve gelirlerin statüsü” ile “personelin statüsü” açısından bakıldığında da kurulun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu söylenebilecektir (Özel 1999, 10). İdari ve mali özerkliğe sahip olan kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır.

Kurulun ilgili olduğu bakanlık, başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanlığıdır (md. 3/j). İlgili bakan, kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletmeye ve denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri almaya yetkilidir. Bu kapsamda denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte, ilgili bakan tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulur (md. 17). Bu raporlar üzerine Bakanlar Kurulu'nun bilgi edinmenin ötesinde ne gibi yetkilerinin olduğu kanundan anlaşılammaktadır. Ancak Bakanlar Kurulu'na SPK üzerinde bir tür vesayet yetkisi tanındığını söylemek mümkün değildir. Bilindiği gibi, vesayet yetkisi kanunun öngördüğü durumlarda ve biçimlerde kullanılabilen bir yetkidir. 2499 sayılı Kanun'daki düzenleme bu nitelikte kabul edilemez (Gözübüyük ve Tan 1998, 296; Akıncı M. 1999, 214). Bunun bir tür bilgi edinme olduğu anlaşılmaktadır (Tan 2000, 6). Bu yetki, faaliyetlerin genel olarak değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında çıkarımda bulunmaya yönelik olarak algılandığı takdirde, ilişkili de olsa kurumun bağımsız iş görmesini sağlayacaktır (Akıncı M. 1999, 216). Kurulun kanunun 22/p maddesinde düzenlenmiş olan “ilgili bakanca istenecek incelemeleri yapmak, çalışmalarını hakkında ilgili bakana rapor vermek, sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak” görevini, yüksek bir uzmanlığı gerektiren bir danışma hizmeti olarak değerlendirmek yerinde olacaktır (Akıncı M. 1999, 214).

SPK, devlet bakanınca önerilecek dört adaydan iki, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile BDDK, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin önereceği ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca atanacak yedi üyeden oluşmaktadır (md. 18). Akıncı M. (1999, 104), BİO'ların karar organlarının “çok üyeli” olmasının bağımsızlığı sağlamlaştıran bir etken olduğunu ve nicel çokluğun dış etkilere karşı korunmada yararlı olabileceğini belirtmektedir. SPK'nın iş yükü de dikkate alındığında yedi üyenin az olduğu söylenebilir. Akıncı A. (1996, 58),

---

<sup>32</sup> Tüzel kişiliğin sonuçları için bkz. s. 29.

onbir üyeden oluşan Rekabet Kurulu'nun üye sayısının onbeşe çıkarılmasını savunmaktadır.

Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar; kurul, başkanın teklifi ile üyelere birini ikinci başkan olarak atar. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Başkan dışındaki üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi öngörülmüştür. Üyelerden süresi bitenler yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının üyeler için yasaklamalar öngören 20nci maddeye aykırı düştüğü tespit edilen ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen üyeler, süreleri dolmadan başbakanın onayı ile görevden alınır (md. 19). 1999 yılında kanunda yapılan değişiklikten önceki düzenlemeye göre kurul üyeleri, kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu'na görevden alınabiliyordu. Yeni düzenlemenin, eskisine oranla oldukça güvence sağlayıcı olduğu görülmektedir. Ancak görevden almanın başbakan onayı yerine, RKHK'da olduğu gibi kurul kararına bırakılması kurulun bağımsızlığı açısından daha uygun olurdu.

Kurul başkan ve üyeleri Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yöneteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder (md. 21). Üyelerin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerini geçmemek üzere, ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na belirlenir (md. 28).

### **3.1.1.3. SPK'nın Özerkliği**

2499 sayılı Kanun'un 17nci maddesine göre yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan SPK, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurul personelinin statüsü 26ncı maddede düzenlenmiştir. Buna göre kurul hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütülür. Personelin ücret ve diğer mali hakları, kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenir. Memurlar ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na tespit olunur (md. 28).

SPK Personel Yönetmeliği'nde kurul personelinin istihdam şekilleri sürekli, sözleşmeli, yarı zamanlı ve geçici personel olmak üzere belirlenmiştir. İlgili bakanlıktan uygun görüş alınması koşuluyla, kurulun özel bir meslek bilgisini ve ihtisasını gerektiren kadroya bağlı asli ve sürekli görevlerinde ve yönetim kademelerinde, bu görevlere ilişkin kadrolar karşılık gösterilmek

suretiyle sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırılabilir. Kurul, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esasları düzenleyen Bakanlar Kurulu kararı ile bu kararın ek ve değişiklik hükümlerine tabi değildir. Özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına sahip personel (doktor, mütercim vb gibi), ilgili bakanlıktan uygun görüş alınması koşuluyla kadro karşılığı sözleşme ile yarı zamanlı olarak çalıştırılabilir. Ayrıca Kurul tarafından saptanan geçici hizmetlerde bir yıldan az süreli olmak ve yine ilgili bakanlığın uygun görüşü alınmak kaydıyla sözleşme ile geçici personel istihdam edilebilir. Personel atamaları konusunda ilgili bakanlığın uygun görüşünün aranması, kurumun idari özerkliğini zayıflatıcı niteliktedir.

SPK fon bütçeli bir kuruluştur. Fon, bütçe dışında tutulan hesap anlamına gelir. Fon bütçeli kuruluşlar Sayıştay denetimine, Genel Muhasebe Kanunu'na ve devlet ihale kurallarına tabi değildir ve bu kuruluşlara özel hukuk kuralları uygulanır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1993, 142). Dolayısıyla SPK, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na, 2490 sayılı Artırma Eksiltme Kanunu'na ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na ve bunların ek ve değişikliklerine tabi değildir. Kurulun bütün giderleri, emrinde kurulacak özel bir fondan karşılanır (md. 28). Fon gelirleri kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açık, Maliye Bakanlığı bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanacaktır. Ancak kurul kanunun tanıdığı bu olanaktan yararlanmadan, giderlerini fonun gelir kaynaklarıyla karşılamaktadır (Özel 1999, 87).

Kurumun fon bütçeli olması ve fonun gelir kaynakları, mali özerklik açısından güvence sağlayıcı niteliktedir. SPK Fon, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde fonun gelir kaynakları üç grupta toplanmıştır:

- a- Yasal gelirler: Kurul tarafından verilen izinler üzerine satışı yapılacak menkul kıymetlerin ihraç değerlerinin binde üçü tutarında ortaklıklar tarafından fona yatırılacak ücretler
- b- Diğer gelirler: Kurulun kitap, basılı kağıt, diğer yayın, taşınmaz ve demirbaş satış gelirleri ile kira gelirleri ve diğer gelirler
- c- Hazine yardımı: Fon gelirleri ile kurulun giderleri arasındaki farkın kapatılması amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılacak yardım

### **3.1.2. SPK'nın İşlevsel Özellikleri**

#### **3.1.2.1. Düzenleme Yetkisi**

Kurula düzenleme yapma yetkisi, kanunun bazı hükümlerinde açıkça tanıdığı gibi, bazı maddelerde de kurul tarafından belirlenecek "usuller", "koşullar" ve "esaslar" dan söz edilmektedir. Kanunun 22/f maddesinden, kurulun düzenleme yetkisini "yönetmelik, tebliğ ve karar" şeklindeki işlemlerle kullanacağı anlaşılmaktadır (Tan 1996, 11). "Teşkilat, Görev ve Çalışma

Esasları Yönetmeliği”ne göre SPK, düzenleme yapmak yetkisini menkul kıymetlerin halka arz ve satışını düzenlemek, denetlemek, yönlendirmek ve kamunun aydınlatılmasını sağlamak amaçlarıyla kullanır (Özel 1999, 98).

2499 sayılı Kanun’un 22nci maddesi kurula birçok konuda düzenleme yetkisi tanımaktadır (22/a, c, i, j, r). Bazı maddelerde kurulun, düzenleme yetkisini tebliğler çıkararak kullanması öngörülmektedir (md. 10, 11, 13, 38). Kanun, bunun dışında da çeşitli hükümleriyle SPK’ya düzenleme yetkisi tanımıştır (md. 14, 16). Ancak kanunun 50nci maddesinde yer alan “*Sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunan bankalar için gereken asgari fon miktarı, muhasebe, kayıt ve belge düzeni gibi hususlar Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın uygun görüşü alınarak kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir*” hükmünü, kurulun bağımsızlık niteliği ile bağdaştırmak güçtür<sup>33</sup> (Tan 1996, 11).

### 3.1.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi

2499 sayılı Kanun’un konusunu ve amacını belirten linci maddesi, kurula denetleme yetkisini daha en başta vermektedir (Özel 1999, 106): “*Bu kanunun konusu, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir.*” Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği’ne göre SPK’nın denetleme yetkisi genel olarak, “menkul kıymetleri halka arz edilen ve sermaye piyasasında faaliyet gösteren kuruluşlar nezdinde ya da bu kuruluşlardan gelen periyodik bildirimler üzerinden merkezde, bu kuruluşların faaliyetlerini mevzuat ve mali bünye açısından denetlemeyi” kapsamaktadır.

SPK’nın denetim yetkileri özellikle 22nci maddede (22/a, f, n, o) sayılmakla birlikte, diğer hükümlerde de denetlemeye ilişkin yetkiler yer almaktadır. Kanunun 40ıncı maddesine göre kurul borsaların, piyasaların ve diğer teşkilatlanmış piyasaların izleme ve denetim merciidir. Özel (1999, 107), kanundaki “izleme” kavramının gözetim anlamında kullanıldığını belirtmektedir. Sermaye piyasası ile ilgili hükümlerin uygulanmasının ve her türlü sermaye piyasası faaliyet ve işlemlerinin denetimi kurul uzman ve uzman yardımcılar tarafından yapılır. Kurul uzman ve uzman yardımcılarını ihraççılar, sermaye piyasası kurumları, bunların iştirak ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden bilgi istemeye, bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini ve sair bilgi ihtiva eden vasıtalarını incelemeye, işlem ve hesaplarını denetlemeye yetkilidir

<sup>33</sup> Bu konuda anayasada yer alan hüküm için bkz. s. 36.

(md. 45). Kanunda 1999 yılında yapılan değişlikle, aynı maddede uzmanların arama yapma yetkisi de düzenlenmiştir. Buna göre istenen defter, evrak, kayıt ve diğer belgelerin ibraz veya teslim edilmemesi halinde ihraççılar, sermaye piyasası kurumları, bunların iştirak ve kuruluşları nezdinde sulh ceza hakiminden alınacak bir kararla arama yapılabilir.

Kurulun yaptırım yetkileri, doğrudan yaptırım yetkileri ve yaptırım uygulanması amacıyla yargı organını harekete geçirme yetkilerinden oluşmaktadır. Bilindiği gibi BİO'ların sahip olduğu yetkiler özel kolluk yetkileri niteliğindedir. Genel idari kolluk yetkisi kullanılarak verilen kararlara uyulmamasının yaptırımının Türk Ceza Kanunu'nda öngörülmesi gibi, BİO'ların özel kolluk yetkilerini kullanarak aldığı kararlara uyulmaması durumunda bizzat bu otoritelerce uygulanacak yaptırımlar yanında bazen ceza yaptırımları da öngörülmektedir (Gözübüyük ve Tan 1998, 300).

Kurulun doğrudan yaptırım niteliğinde olmamakla beraber, yaptırım uygulamasının bir ön aşaması olarak düşünölebilecek olan, hukuka aykırılığın giderilmesini isteme yetkisi vardır. Bu, kurulun emir verme yetkisi olarak da nitelendirilebilir. Kurula tanınan bu tür yetkiler kanunda (md. 46) "tedbirler" başlığı altında, yaptırımlarla içiçe geçmiş biçimde düzenlenmiştir. Örneğın kurula anonim ortaklık ve sermaye piyasası kurumlarının kanuna, esas sözleşme hükümlerine veya işletme amaç ve konusuna aykırı durum ve işlemleri ile sermayenin azalmasına veya kaybına yol açan işlemlerinin hukuka aykırılıklarının giderilmesi için tedbir alınmasını ve öngörölen işlemleri yapmasını isteme (46/c), mali yapılarının ciddi surette zayıfladığı tespit edilen sermaye piyasası kurumlarından mali durumlarının güçlendirilmesini isteme (46/h) yetkileri tanınmıştır. Kanunda bu yetkilerin bir ön koşul gibi düzenlendiği, aykırılıkların giderilmesi istendiği halde giderilmemesi veya giderilemeyecek aykırılıkların saptanması durumunda kurulun her türlü tedbiri almaya yetkili olduğunun öngörölmesinden anlaşılmaktadır (Tan 1996, 12).

Anonim ortaklıkları kayıtlı sermaye sisteminden çıkartmak (md. 12), kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak (md. 22/b), sermaye piyasası kurumlarının mevzuat, esas sözleşme ve içtüzük hükümlerine aykırılıkları gidermemeleri veya mali durumlarının taahhütlerini karşılamayacak kadar zayıflaması halinde bu kurumların faaliyetlerini geçici veya sürekli olarak durdurmak ve yetkilerini kaldırmak (46/g ve h) kurulun doğrudan yaptırım yetkilerinden bazılarıdır.

2499 sayılı Kanun'un 47nci maddesinde "cezai sorumluluk" başlığı altında suç oluşturan fiiller ve bunların cezaları düzenlenmiştir. Burada sayılı suçların kovuşturulması, kurul tarafından Cumhuriyet Savcılığı'na yazılı başvuruda bulunulması koşuluna bağlanmıştır. Kurul, bu başvuru ile müdahil

sıfatını kazanmaktadır. Kanuna aykırı fiillerin işlendiğine dair bilgi edinen Cumhuriyet savcılarını da kurulu haberdar ederek durumun incelenmesini isteyebilir. Kanununun 47/A maddesinde kurulun doğrudan idari para cezasını verme yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre yapılan düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve kurulca alınan genel ve özel nitelikli kararlara aykırı hareket ettiği tespit edilen gerçek ve tüzel kişiler hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle kurul tarafından para cezasını verilir. Bunun dışındaki para cezaları, adli cezalar kapsamındadır.<sup>34</sup> Sermaye piyasası gibi parasal değere dayalı bir sistemde kurulun doğrudan idari para cezasını verme yetkisinin bulunmaması eleştirilmekte; bu piyasada bozulan dengelerin ekonomik kamu düzenini ciddi biçimde sarsıcı etkiler yarattığı, kurulun yetki alanındaki işlerle ilgili aykırı eylem ve işlemlerde yaptırım uygulama yetkisinin adli otoriteye verilmiş olmasının etkili olmaktan uzak olduğu belirtilmektedir<sup>35</sup> (Akıncı M. 1999, 208).

### 3.1.2.3. Uyuşmazlık Çözme ve Görüş Bildirme Yetkisi

Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında 91 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (md. 13), borsa üyeleri arasında borsa işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla, borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıkların ( tarafların yargı merciine başvuru hakları saklı kalmak üzere) borsa yönetim kurullarınca çözümlenebileceğini öngörmektedir. Aynı hükme göre borsa yönetim kurulu kararlarına karşı SPK'ya başvurulabilir; SPK'nın bu konudaki kararları nihaidir. Aynı yönde bir düzenleme İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliği'nde de yer almaktadır. Uyuşmazlık çözme yetkisi yargı organlarının işleyişinden kaynaklanan bazı aksaklıklara bir çözüm olarak görülmektedir (Tan 1996, 14).

Kurul, yetiştireceği uzman ve araştırmacıları aracılığıyla yurt ve dünya ekonomisinin gidişi ve eğilimlerinin sermaye piyasası üzerine etkileri, sermaye piyasası uygulamasında ortaya çıkan sorunlar ve ilgili bakanlıkça istenecek diğer konularda araştırma yaparak, alınması gereken mali ve ekonomik önlemler ile mevzuatta yapılması gereken değişiklikler konusunda ilgili bakanlığa öneride bulunmak ile görevli ve yetkilidir (SPK Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği md. 9).

---

<sup>34</sup> 1999 değişikliğinden önce bu durumda verilen cezalar da adli ceza kapsamında idi.

<sup>35</sup> Kanununun 46/e maddesinde öngörülen "mevzuat uyarınca açıklanması gerekirken açıklanmamış bilgileri ve mevzuata aykırılıkları, masrafi ilgili anonim ortaklık, kişi, kuruluş veya sermaye piyasası kurumlarından tahsil edilmek üzere kamuoyuna duyurmak" yetkisi, doğrudan değil dolaylı bir yaptırım biçimi olarak değerlendirilebilir (Akıncı 1999, 208).

### 3.1.3. SPK Bir Bağımsız İdari Otorite midir?

Örgütlenme yapısı tipik bir BİO biçiminde öngörölmüş olan SPK'nın (Erkut 1998, 134) düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama yetkileriyle bir BİO'dan beklenen işlevsel özellikleri taşıdığı ve özerklikle ilgili birtakım eksikliklerle birlikte giderek özerkleşme derecesini artırdığını söylemek mümkündür (Akıncı M. 1999, 215). SPK'nın bir BİO olarak nitelendirilemeyeceği yönündeki görüşler de kurulun bağımsızlık koşulunu tam olarak yerine getiremediğini vurgulamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki bu değerlendirmeler kurulun bağımsızlık güvencelerini artıran 1999 yılındaki kanun değişikliğinden öncesine ilişkindir.

“İlgili” bir bakanlıkla bağının bulunması, kurulun BİO olarak tanımlanmasına engel değildir. Yönetmelik örgütlenme modeli içinde merkezle ilişkilendirilmiş bir çok kamu kurumu bulunmaktadır. “İlgili” olma statüsü, daha çok idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir önlemdir; yönetmelik örgütün bir bütünlük içinde hareket etmesi ve aynı amaca yönelmiş farklı işlevlerin uyumlaştırılması söz konusudur. Burada asılan kurulun gerçek anlamda özerkliği. İlgili bakanın, kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetleme ve denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alma yetkisini ise bir vesayet yetkisi olarak kabul etmek mümkün değildir. Kurulun bütün giderlerinin, emrinde kurulacak özel bir fondan karşılanması, mali özerklik açısından önemli bir göstergedir. Fonun gelir kaynakları, özerkliği güçlendirici yapıdadır. Kurul üyeleri ve kurul personelinin maaşlarının siyasi iktidar tarafından belirlenmesi hususunu, kamu personel rejimimizin genel yapısının bu yönde oluşması çerçevesinde değerlendirmek gerekir (Akıncı M. 1999, 212).

Ulusoy'a (1999a, 9) göre bağımsızlık şartını tam olarak yerine getirmeyen SPK, “bağımsız idari kurum benzeri” bir kurumdur. Özel (1999, 142) de kurulun “kamu kurumlarının ileri derecede özerk ve özgün nitelikleri olan bir türü” olduğunu belirtmektedir. Yıldırım (1997, 184), SPK'nın yapılacak yasal düzenlemelerle bağımsız bir kuruluş olmaya en yakın kuruluşlardan biri olduğunu belirterek, kurulu “bakanlık dışı ileri derecede özerk kuruluş” olarak değerlendirmiştir. Soybay (1994, 91), “BİO benzeri” kurumlar arasında SPK'nın sayılabileceğini ancak kurulun bir BİO'da bulunması gereken unsurların çoğuna sahip olmadığını ifade etmektedir. SPK, TC Devlet Teşkilatı Rehberi'nde<sup>36</sup> “Yüksek Kurullar” bölümünde yer almıştır.

SPK'yı bir BİO olarak nitelendirmeyen görüşler, kurulun işlevsel değil, yapısal özellikler açısından BİO olmanın koşullarını yerine getirmediğini

<sup>36</sup> TC Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.



savunmaktadır. 1999 yılında kanunda yapılan değişiklikle kurumun bağımsızlık güvenceleriyle çelişen hükümler büyük ölçüde giderilmiş ve yapısal açıdan da BİO olma niteliği güçlendirilmiştir. Değişiklikten önce kanunun 19 uncu maddesine göre “kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit” olan kurul üyelerinin, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu’na görevden alınabilmesi söz konusuydu. Yapılan değişiklikle BİO’ların bağımsızlık statülerini belirlemede çok önemli bir ölçüt olan üyelerin görevden alınma koşulları, idarenin takdiri yerine yargı kararına bağlanmıştır. Ayrıca değişiklikten önce kanunda “Maliye Bakanlığı’nın kurulun yıllık hesapları ile her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkili olduğu” hükmü yer alırken, bugünkü düzenleme “*İlgili bakan, kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır*” şeklindedir. 1999 yılında kanunun değişik hükümlerinde yapılan düzenlemelerle işlevsel açıdan da BİO olma niteliği güçlendirilmiştir. (Sulh ceza hakiminden alınacak bir kararla kurul uzmanlarının arama yapma yetkisi, doğrudan idari para cezası verme yetkisi örnek verilebilir.)

Bu değerlendirmeler sonucunda, kurulun BİO’ların en önemli niteliklerinden olan bağımsızlık niteliğini haiz olduğu; kamusal yaşamın duyarlı bir alanında faaliyet gösterdiği; icrai nitelikte kararlar aldığı; işlevsel açıdan da tasarruf sahiplerini koruyucu düzenlemeleri yapmak, gerekli organizasyon ve denetimleri gerçekleştirmek şeklinde çok geniş bir yelpaze içinde devlet yetkilerini kullanma gücü ile donatıldığı görülmektedir (Erkut 1998, 133). Dolayısıyla SPK bir BİO olarak nitelendirilebilecektir.

### **3.2. RADYO ve TELEVİZYON ÜST KURULU (RTÜK)**

RTÜK’ün kurulmasını sağlayan yasal düzenleme, 13.4.1994 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 20.4.1994 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’dur.

#### **3.2.1. RTÜK’ün Yapısal Özellikleri**

##### **3.2.1.1. RTÜK ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü**

Görsel-işitsel iletişim kavramı radyo, televizyon ve sinema için kullanılmaktadır. Radyo ve televizyon yayınları, elektromanyetik dalgalar ve diğer yollarla yapılan ses yayını ve hareketli veya sabit resimlerin sesli ve sessiz yayınıdır (3984 sayılı Kanun, md. 3). Kaynağını düşünce özgürlüğünden alan görsel-işitsel iletişim özgürlüğü, niteliği gereği normatif düzenin saptama ve kayıtlamalarına bağlı bir özgürlüktür (Akıncı M. 1999, 156). Bu zorunluluk bir yandan bu alandaki faaliyetin yapılabilmesi için gerekli olan elektromanyetik

dalgaların hukuki açıdan doğal kaynak niteliğinde olması ve kamuya aidiyetinden, diğer yandan tahsis edilecek frekans sayısının sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır.

Düzenleme zorunluluğu ile ilgili diğer bir hususu görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün doğası ortaya koymaktadır. Radyo ve televizyonun kamuoyu oluşturmada oynadığı rol dikkate alınca da, bu alanda kurulacak otoritenin kuruluş şekli ve işleyişinin tarafsız olması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Geniş anlamda medyanın siyasi, ekonomik ve sosyal çoğulculuğu sağlaması, ifade özgürlüğünü güvence altına alması, bu alandaki düzenleyici kuruluşların sorumluluklarının başında gelmektedir (Atay 2000a, 336). Görsel-işitsel alanda yatırımın pahalı olmasından dolayı radyo ve televizyonun etki yeteneğinin belirli grupların eline geçmesi, kamuoyunun doğru, hızlı ve ucuz haber alma hakkına zarar verebilecektir. Oysa görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün birincil öznesi izleyicidir ve bu alandaki düzenlemeler izleyicinin bu özgürlüğünü korumak amacıyla yapılmaktadır (Nalbant 1998, 109).

Görsel-işitsel iletişim özgürlüğü, Türkiye’de ilk kez 1982 Anayasası’nın 133üncü maddesinde 1993 yılında gerçekleştirilen değişiklikle tanınmıştır (Nalbant 1998, 109). RTÜK, anayasanın anılan maddesinin “*Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir*” hükmü ve 26ncı maddesinin “*Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. ... Bu fıkra hükmü radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir*” hükmünün izin rejimine bağladığı görsel-işitsel iletişim alanını işler kılmak amacıyla kurulmuştur (Akıncı M. 1999, 173).

### 3.2.1.2. RTÜK’ün Bağımsızlığı

3984 sayılı Kanun’un 5inci maddesi, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği<sup>37</sup> niteliğinde RTÜK’ün kurulmasını öngörmüştür. Hükümetin kurul ile ilişkileri başbakan tarafından yürütülür (md. 14). Başbakanın kurul üzerinde ne gibi yetkilerinin olduğuna dair bir düzenleme kanunda yer almamaktadır. Anılan maddeyle RTÜK ile merkezi idare arasında bir bağ kurulmaya çalışılmıştır.

Kurul, beşi iktidar partileri, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylardan olmak üzere TBMM’ce<sup>38</sup> gizli oyla seçilir. Seçim için, iktidar partisi

<sup>37</sup> Tüzel kişiliğin sonuçları için bkz. s. 29.

<sup>38</sup> Yıldırım (1997, 175), seçimin TBMM’ce yapılmasıyla bu işlemin yargı denetimi dışında bırakıldığını ve yasada öngörülen nitelikleri taşımayan adayların seçilmesi halinde bu hukuka aykırılığı giderecek bir yargı merciinin bulunmadığını belirtmektedir.

veya partileri on, muhalefet partileri sekiz aday gösterir. Adayların belirlenmesinde, siyasi partilerin TBMM Başkanlık Divanı'ndaki temsil oranları esas alınır. TBMM'de yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz. Bu hükümle kanun koyucu kurulun siyasi bir kimlik almasını önlemeye çalışmıştır (Atay 2000a, 339). Ancak sıkı parti disiplininin egemen olduğu ülkemizde üyelerin seçimi usulü, yeterli güvence sağlamadığı gerekçesiyle eleştirilere neden olmaktadır. Yıldırım (1997, 175), siyasi parti adaylarından oluşan bir kurulun özerklik ve tarafsızlık ilkelerinin tartışma konusu olacağını belirtmektedir. Danıştay'ın bir kararında da “*Kurulun siyasi partilerle arasındaki organik bağın, yürütülen kamu hizmetinin tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun yürütülüp yürütülmediği konusunda tartışma ve şüphe yaratacağı açıktır*”<sup>39</sup> ifadesi yer almaktadır. Salt siyasi partilerin gösterdiği adaylardan oluşan kurul, farklı kesimden görüş ve eğilimleri dışladıkça, bir süre sonra siyasileşecektir. Üniversite, yargı, özel yayın kuruluşları gibi gruplara kapıların açık tutulması, kurulun işlevleri açısından yerinde olacaktır (Akıncı M. 1999, 178).

TBMM'ce 7.6.2001 tarihinde kabul edilen ve 18.6.2001 tarihinde Cumhurbaşkanı Sezer tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na gönderilen 4676 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un geri gönderilme gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır:

Üst Kurul üyelerinden beşinin TBMM Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda siyasi parti gruplarınca önerileceği ve TBMM Genel Kurulu'na seçileceği belirtilmiştir. Bu yöntemle yapılan seçimlerde genellikle siyasi kimliği olanların yeğlendiği bilinen bir gerçektir. Radyo ve televizyon yayıncılığında çok önemli yetkilerle donatılan ve yansız olarak görev yapması gereken Üst Kurul'a siyasi kimlikli kişilerin seçimine olanak sağlayan yöntemin uygun ve doğru olmayacağı açıktır.

RTÜK üyelerinin seçilmesi usulüne olumlu yaklaşımlar da vardır. Siyasi partilerin en büyük sosyal tabakayı temsil eden ve milletin desteğini almış sivil kuruluşlar olarak üyelik için aday göstermesinin uygun olduğu belirtilmektedir.<sup>40</sup> Özdiker (2000, 29) de şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

RTÜK üyelerinin ‘atama’ yoluyla değil, yasama organının 550 üyesi tarafından ‘seçilmesi’, kuruluş amacı ve işlevlerin yerine getirilmesinin yanında özerklik ve tarafsızlığı korumak bakımından da çok önemli olduğundan, yayıncılığın düzenlenmesi ve denetlenmesi hassas bir dengeye oturtulmuştur. TBMM özel bir yasa sonucu kurduğu RTÜK'e ve üyelik görevi yüklediği şahsiyetlere bir anlamda kefil olurken, seçimle kazanılan bu kamusal görevlendirmeye ‘RTÜK üyeliği’ne

<sup>39</sup> 18.12.1996 tarih ve E.1996/7361 K.1996/8317 sayılı karar.

<sup>40</sup> bkz. RTÜK İletişim sayı:11, s. 4.

özel yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir. Üyelerin Meclis tarafından seçilmesi, klasik bürokrat normundan uzak bir şekilde çalışabilmeleri bakımından çok önemlidir.

Seçimde, iktidar partisi veya partileri kontenjanından en çok oyu alan beş aday ile muhalefet partileri kontenjanından en çok oyu alan dört aday seçilmiş olur (md. 6). İktidar ve muhalefet partilerine belirli sayıda kontenjan tanınması suretiyle, dengeli temsile olanak verecek bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır (Tan 2000, 7). Ancak kanun koyucunun arzuladığı denge uygulamada gerçekleşmemektedir (Nalbant 1998, 117).<sup>41</sup> Üyelerin görev süresi altı yıldır ve üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyeler kendi aralarından bir başkan seçer. Kurul üyeleri, seçildikleri görevleri süresince kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınmaz (md. 10). Kurulun oluşum biçiminin özerk ve tarafsız statüye uymadığını ifade eden Nalbant (1998, 117), üyelerin seçildikten sonra yeterli güvenceye sahip olduğunu belirtmektedir.

Üst Kurul, üyeleri içinden bir başkan seçer; başkan üyeler arasından kendine bir başkan yardımcısı seçer ve kurulun onayına sunar (md. 7). Kurul üyelerine, en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık, sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenir (md. 10). 9uncu maddede bağımsızlığın bir aracı olarak kurul üyelerinin, ilgili sektörle organik bağlarını kesmelerini sağlamak üzere çeşitli yasaklar sıralanarak, aksine davrananların görevden çekilmiş sayılacakları ve bu hususun kurul tarafından resen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonunda karara bağlanacağı belirtilmektedir.

### 3.2.1.3. RTÜK'ün Özerkliği

3984 sayılı Kanun'un 15inci maddesinde kurulun, kendisine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yeterli sayıda ve vasıfta personelden teşkilatını oluşturacağı belirtilerek örgütlenme özerkliği tanınmaktadır. Kurul personelinin istihdam şekli, özlük hakları, çalışma esas ve usulleri TRT Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabidir. RTÜK Teşkilatının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik'te istihdam şekilleri memurlar ve işçi sayılmayan sözleşmeli personel olarak belirlenmiştir. Memurlar kadro karşılığı sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir (md. 24). Personelin işe alınma ve atanma işlemleri Üst Kurul kararıyla yapılır (md. 28).

---

<sup>41</sup> İlk seçim DYP-SHP koalisyonu iktidardayken yapılmış; koalisyon ortaklarından DYP'nin gösterdiği sekiz, SHP'nin gösterdiği iki adaydan yalnızca DYP'nin beş adayı; muhalefet partilerinden de ANAP'ın gösterdiği altı aday ile diğer muhalefet partilerinin gösterdiği iki adaydan sadece ANAP'ın gösterdiği dört aday üyeliğe seçilebilmiştir. 1996'da kurulan ANAYOL koalisyonu döneminde RTÜK'te muhalefet temsil edilmemiştir. Böyle bir oluşum, yasanın amacına aykırıdır (Akıncı 1999, 177).

RTÜK'ün gelirleri, TRT ve özel radyo televizyon kuruluşlarınca elde edilen brüt reklam gelirlerinden kesilecek % 5 pay<sup>42</sup> ile yayın izni ve lisans ücretleri ve gerektiğinde TBMM bütçesinin transfer tertibinde yer alan ödenekten oluşmaktadır (md. 12). Kurul, bu ödeneği talep etmeden giderlerini öz gelirlerinden karşılamaktadır (Şengül 2001, 43). RTÜK'ün bütçesi TBMM bütçesi ile birlikte TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanır. Bu, kurumun mali özerkliği açısından sakınca yaratmaktadır.<sup>43</sup> TBMM'ye karşı sorumluluğu bulunmayan RTÜK'ün mali harcamalarını denetleyen bir birim bulunmamaktadır (Salman 2000, 36). Üst Kurul'un denetlenmesi görev ve yetkisinin bağımsız bir yüksek denetleme organı olan Sayıştay'a verilmesi uygun olacaktır (Özdiker 2000, 30).<sup>44</sup>

### 3.2.2. RTÜK'ün İşlevsel Özellikleri

#### 3.2.2.1. Düzenleme Yetkisi

3984 sayılı Kanun'un 8/p maddesi kurula genel olarak düzenleme yetkisi tanımıştır. Buna göre Üst Kurul, "bu kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlama"ya yetkilidir. Ayrıca kanun, değişik maddelerde hangi alanlarda düzenleme yapılabileceğini belirlemiştir. Kanunun 40'inci maddesine göre kurulun ve teşkilatının çalışma esas ve usulleri, kanal ve frekans tahsisi şartları, ihale usulleri, telif ve yapımcı haklarını koruma esas ve usulleri, kurul tarafından hazırlanan yönetmeliklerle düzenlenir. Bu yönetmelikler Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girer.

RTÜK'ün düzenleme yetkisi, 3984 sayılı Kanun ve Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi çerçevesindedir. Avrupa Sınırötesi Televizyon Sözleşmesi, kurulun tüm düzenleyici işlem faaliyetlerinde yol gösterici niteliktedir. Anayasanın "*Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlaması sayılmaz*" şeklindeki 26'ncı madde hükmü karşısında kurulun düzenleyici işlemleri, haber

---

<sup>42</sup> İlk üç yıl için % 4 olarak belirlenen bu pay gelirler içinde en büyük bölümü oluşturmaktadır.

<sup>43</sup> Özdiker (2000, 30), TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda RTÜK bütçesinden Sosyal Hizmetler Fonu'na 5 trilyon TL aktarıldığını belirterek, bu şekilde yapılan kaynak aktarımlarının kurumun mali özerkliğine darbe vuracağını ifade etmektedir.

<sup>44</sup> 4676 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM Başkanlığı'na geri gönderilme gerekçesinde de aynı husus ifade edilmektedir.

ve düşünceleri yayma araçlarının faaliyetini engelleyici nitelikte olamaz (Nalbant 1998, 121).

### 3.2.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi

3984 sayılı Kanun'un 8inci maddesinde, radyo ve televizyon kuruluşlarına ulusal, bölgesel ve yerel yayınları için ulusal kanal ve frekans bandı planlamalarına uygun olarak tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme izni vermek ve tesisin kanun hükümlerine ve tesis şartlarına uygunluğunu denetlemek (8/c); radyo ve televizyon kuruluşlarının uydu aracı ile bağlantı kurabilmeleri amacıyla ve öngörülen amaçlar için kullanılması kaydıyla uç linkleri kurabilmesi için telekomünikasyon tesisleri kurma ve işletme izni vermek ve tesislerin kanunda öngörülen izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek (8/d); radyo ve televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların 4üncü maddeye ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmalara uygunluğu açılarından denetlenmesini yapmak (8/h) kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

Gözetimli bir özgürlük olan görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün etkili biçimde korunabilmesi için RTÜK'e 3984 sayılı Kanun ile önemli yaptırım yetkileri tanınmıştır (Akıncı M. 1999, 189). Kurulun uygulayacağı yaptırımlar uyarı, durdurma ve iptal olarak belirlenmiştir (md. 33). Buna göre kurul, öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını önce uyarmakta; ihlalin yinelenmesi durumunda ihlalin ağırlığına göre izin uygulamasını bir yıla kadar geçici olarak durdurmakta ya da yayın iznini iptal etmektedir. İlk iki neden daha çok teknik nitelikli olmakla birlikte, öznel değerlendirmelere açık olan "yayın ilkelerini ihlal" eylemi, RTÜK'ün yaptırım yetkilerine ilişkin olarak en çok tartışılan konudur (Akıncı M. 1999, 184). TRT Kurumu'nun durdurmayı gerektirecek şekilde yayın yapması halinde ise kurumun genel müdürünün ve yönetim kurulunun görevinin düşmesi öngörülmüştür. 33/3üncü maddede özel radyo ve televizyon kuruluşlarının uyarı olmaksızın yayın izninin iptal edilmesi yaptırımı düzenlenmiştir. Buna göre "*Yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden özel radyo ve televizyon kuruluşlarının izni Üst Kurulca iptal edilir.*"

3984 sayılı Kanun'da düzeltme ve cevap hakkına saygı göstermeyen kuruluşların yayınlarının durdurulması da düzenlenmiştir. Anayasanın 32nci maddesinde yer verilen cevap ve düzeltme hakkının amacı, iletişim özgürlüğü ile kişilik hakkı arasındaki gerekli duyarlı dengenin korunmasını sağlamaktır. Kanunun 28inci maddesine göre "*Gerçek ve tüzel kişilerin kişilik haklarına saldırı teşkil eden yayınlar ile gerçeğe aykırı olduğu iddia edilen*

*yayınlar karşı cevap ve düzeltme hakkı tanınması için ilgililer yargı yoluna başvurabilirler. ... Başvuru yerinde görülürse düzeltme ve cevap, saldırı teşkil eden veya gerçeğe aykırı yayının yapıldığı aynı saatte, aynı program içinde yayınlanır. ... Yayını yapmayan veya karara uygun şekilde yapmayan veya geciktiren kuruluşun yayını Üst Kurulca eylemin ağırlığına göre üç aya kadar durdurulur. İkinci kez tekrarı halinde yayın izni iptal edilir.”* Böylece Üst Kurul, yargı kararının uygulayıcısı ve izleyicisi olmaktadır (Akıncı M. 1999, 187).

RTÜK’ün para cezası uygulama yetkisi yoktur. 3984 sayılı Kanun’un “Cezalar ve Müsadere” başlıklı 34üncü maddesine göre kuruldan izin almadan radyo ve televizyon yayını yapan ya da izni kurul tarafından geçici ya da sürekli iptal edilmesine rağmen yayında bulunan kişi veya kuruluşların sahip ve yöneticilerine altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ve yüz milyon liradan on milyar liraya kadar para cezası verilir.

### **3.2.3. RTÜK Bir Bağımsız İdari Otorite midir?**

Rekabet Kurumu ve SPK’nın kuruluş kanunlarında olduğu gibi 3984 sayılı Kanun’da da RTÜK için BİO deyimini kullanılmamıştır.<sup>45</sup> RTÜK üyelerinin seçilme yöntemi, siyasi etkilere çok açık olduğu ve üyeler için bağımsızlık güvencesi sağlamadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Burada önemli olan husus, üyelerin TBMM tarafından seçilmesi değil, üyelik için siyasi partilerin aday göstermesidir. RTÜK benzeri kurumlarda atamaların Bakanlar Kurulu tarafından yapıldığı dikkate alındığında, üyelerin TBMM gibi her türlü görüşün temsil edildiği bir organ tarafından seçilmesi, bağımsızlığı ortadan kaldıran bir faktör olarak değerlendirilmemelidir. Ancak siyasi partiler yerine meslek grupları, yargı organları ve çeşitli kamu kurumlarının aday göstermesi kurumun bağımsızlığı açısından uygun olacaktır.

Görsel-işitsel iletişim sektörünü denetlemekle görevli BİO’lara üye seçimi konusunda yöntemler, üyelerin seçiminde salt siyasi iktidar tercihinden, değişik kesimlerin de temsil olanağı bulunduğu tercihe kadar değişiklik göstermektedir. ABD’de Federal İletişim Komisyonu’nun (FCC) beş üyesi, Senato’nun önerisi üzerine Başkan tarafından atanmaktadır. Bu beş üyeden ancak üçü aynı siyasi partiye angaje olabilir. Fransa’da dokuz üyeli Görsel-İşitsel Üst Kurul’un üç üyesini cumhurbaşkanı, üçünü Senato Başkanı, üçünü de Meclis Başkanı atamaktadır. İletişim sektörü ile ilgili yedi BİO bulunan İngiltere’de ITC (Independent Television Commission) üyelerinin tamamı

---

<sup>45</sup> 4676 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM Başkanlığı’na geri gönderilme gerekçesinde de RTÜK için BİO deyiminin kullanılmadığı; “özerk ve yansız kurul”, “özerk ve tarafsız kurul” ifadelerinin yer aldığı görülmektedir.

İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Görüldüğü gibi bu konuda açık bir standart bulunmamaktadır. RTÜK üyelerinin siyasi partiler tarafından aday gösterilerek, TBMM tarafından seçilmesi Türkiye koşullarında bağımsızlık açısından sakınca yaratıyor olmakla birlikte, üyelerin geldikleri çizgi, temsil ettikleri görüşten çok, faaliyetleri önem kazanmaktadır. Dolayısıyla aslolan kurulun uygulamaları olacaktır<sup>46</sup> (Akıncı M. 1999, 178).

RTÜK, TC Devlet Teşkilatı Rehberi'nde<sup>47</sup> “özerk ve tarafsız öteki kurum ve kuruluşlar” başlığı altında yer almaktadır. Yıldırım (1997, 175) ve Atay (2000a, 352), kurumu hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirmektedir. Duran (1996, 10), kurumun TBMM ile bağlantılı, iktidar ve muhalefet partilerinin temsilcilerinden oluşan “sözde bir BİO” olduğunu ifade etmektedir. Nalbant (1998, 117), ise şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

Fransız idare hukukunun yeni kavram ve kurumlarından biri BİO'lardır. ... BİO'lar için üç temel ölçüt verilmektedir. Bunlar öncelikle tek yanlı idari işlem niteliğinde tedbirler alma yetkisine sahip idari otoritelerdir. İkinci olarak bu otoriteler, mevcut bir kamu kişinin bünyesinde kurulurlar ve kendi tüzel kişilikleri bulunmaz. Üçüncü olarak bu otoriteler bağımsızdır. ... RTÜK'ün kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. ... Düzenleme yetkisini de anayasanın 124üncü maddesinden alır. Bu nedenle Üst Kurul, görsel-ışitsel alanda görevli bir kamu kurumu veya bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilebilir.

Karşılaştırmalı hukuk açısından BİO olmanın ölçütleri, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Tüzel kişilik hususu da ülkelerin hukuk sistemlerinin düzenlenme biçimlerine göre belirlenmektedir. BİO olma açısından bu bir ön koşul olarak değerlendirilmemelidir (Çal 2001, 7). Türkiye'de anayasal sistematik gereğince yerel yönetimler ve kamu kurumları gibi BİO'ların da tüzel kişiliğe sahip olmaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Akıncı M. 1999, 131). Dolayısıyla salt tüzel kişiliğe sahip olma hususu, BİO olmama sonucunu doğurmayacaktır.

BİO'ların özellikleri RTÜK için test edildiğinde, kurumun BİO olup olmadığı ortaya konmuş olacaktır. Kurul, kamusal yaşamın duyarlı bir alanında faaliyet göstermektedir. Kaynağını düşünce özgürlüğünden alan görsel-ışitsel iletişim özgürlüğü, onun türev ve özgül bir versiyonunu oluşturmaktadır. Bu özgürlüğün yaşama aktarıldığı faaliyet alanı, duyarlı odakların kesişiminden oluşmaktadır. (bu alanda kurum işletme özgürlüğü, programların içeriğine ilişkin özgürlük, görsel-ışitsel hizmetlerden yararlanma özgürlüğü) Demokratik toplum

---

<sup>46</sup> Nalbant (1998, 117) da, 1961 Anayasası dönemine göre üyeleri daha az güvenceli bir usulle belirlenen Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası döneminde kendi saygın pratiğini yarattığını hatırlatarak, RTÜK'ün oluşum biçimi kadar uygulamanın da önem taşıdığını belirtmektedir.

<sup>47</sup> TC Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.



düzeninin gerektirdiği çoğulcu ve eşitlikçi bir denge mekanizmasıyla iletişimin hem aktif aktörleri (yayıncılar), hem pasif aktörlerinin (halk) hak ve özgürlükleri korunmaktadır (Akıncı M. 1999, 159).

RTÜK organik ve işlevsel bağımsızlığa sahiptir (Ulusoy 1999a, 9; Akıncı M. 1999, 199). Üyelerin görev süresince görevden alınamamasıyla organik bağımsızlık; özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması ve merkezi idarenin, kararları üzerinde doğrudan bir yetkisinin bulunmamasıyla işlevsel bağımsızlık gerçekleşmektedir (Ulusoy 1999a, 9). Kurum güçlü kamusal yetkilerle donatılmıştır. Radyo ve televizyon yayıncılığında tahsise ilişkin teknik altyapıyı oluşturma, yayıncı ve hedef kitle arasındaki duyarlı özgürlük dokusunu koruma, karşılıklı yararları dengeleme görevi RTÜK'e bu alanda "otorite" olma sıfatını vermektedir (Akıncı M. 1999, 180). Dolayısıyla RTÜK, BİO olarak nitelendirilebilecektir.

### **3.3. BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU (BDDK)**

BDDK, 25.5.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 23.6.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur. 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanun ile 12.5.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun, 4389 sayılı Kanun'un bazı maddelerini değiştirmiştir.

#### **3.3.1. BDDK'nın Yapısal Özellikleri**

##### **3.3.1.1. BDDK ve Ekonomik Kolluk**

Günümüz ekonomilerinde para ve kredi politikasının vazgeçilmez araçlarından olan bankalar, her ülkenin ekonomik yapısı ve ihtiyaçlarına paralel olarak yasalarla denetim altına alınmıştır. Bankalar sermaye, para ve kredi üzerine her çeşit işlemi yapan ve düzenleyen, özel ve tüzel kişilerin ve devletin bu alandaki her türlü ihtiyacını karşılamak üzere çalışan kuruluşlardır. Üstlendikleri fonksiyonlar bakımından ülke kalkınmasında oynadıkları önemli rol, bankaları ulusal ve uluslararası düzeyde kendine özgü mali kuruluşlar haline getirmiştir. Kişilerin ya da işletmelerin belirli bir süre için harcayamayacakları tasarruflarını birleştirerek yatırım alanlarına aktarılmasını sağlayan bankalar, ülkenin para politikasını etkilemekten, ekonomideki sektörler arasındaki kaynak dağılımını değiştirmeye; toplumdaki gelir ve servet dağılımından, yatırımların verimli alanlara aktarılmasına kadar pek çok önemli işleve sahiptir (Çankaya ve Öz 2001, 7). Bu işlevleriyle bankacılık, ekonomik kamu düzeninin çok önemli bir unsurudur.

Anayasanın 167nci maddesi uyarınca devletin para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasaların düzenli işlenmesi için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü vardır. 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun linci maddesinde *“Bu kanunun amacı, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemektir”* hükmü yer almaktadır. BDDK, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak üzere oluşturulmuş ekonomik kolluk faaliyeti yürüten bir kurumdur.

### **3.3.1.2. BDDK'nın Bağımsızlığı**

BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz<sup>48</sup>, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. (4389 sayılı Kanun md. 3/1) Kurumun ilgili olduğu bakan, başbakan veya görevlendireceği devlet bakanıdır. Kanunun 3üncü maddesine göre ilgili bakan, fon dahil olmak üzere<sup>49</sup> kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakan tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulur. Kurulun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı, Bakanlar Kurulu kararıyla ibra edilir. 2499 sayılı Kanun'daki düzenlemenin aksine denetleme sonucunda Bakanlar Kurulu'nun ne yapacağına ilişkin düzenlemenin kanunda yer alması, uygulamada deneyim kazanmanın bir sonucu olarak düşünülebilir. Ancak “ibra edilme”, kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesinde kullanılan bir deyimdir. İbra olmadığı takdirde yönetim kurulu üyelerine ve genel müdüre karşı genel hükümlere göre dava açılması gerekir. Kurulun hesapları Bakanlar Kurulu tarafından ibra edilmediği takdirde, dava açılması yoluna gidilip gidilmeyeceği konusunda kanunda açıklık bulunmamaktadır (Tan 2000, 6).

BDDK'nın karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Üyeler, en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az on yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapanlar veya kanunda sayılan öğrenim dallarında en az

<sup>48</sup> Tüzel kişiliğin sonuçları için bkz. s. 29.

<sup>49</sup> 4389 sayılı Kanun'un 15/4üncü maddesine göre Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, BDDK tarafından idare ve temsil olunur.

on yıl öğretim üyeliği yapanlar arasından ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır.<sup>50</sup> Ancak kanunda kurula kaç kişinin aday gösterileceği dahi belirtilmemektedir (Salman 2000, 33). Bakanlar Kurulu, bir üyeyi başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Atama yetkisinin tamamen siyasi iktidarın inisiyatifine bırakılması, kurulun politize olması riskini ortaya çıkarmaktadır. Kurul üyelerinin atanmasında isabet kaydedilmesi, kurumun faaliyet alanı ve yetkileri dikkate alındığında büyük önem arz etmektedir (Çal 2001, 8).

Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir (md. 3/4-a). Atanma koşullarını kaybeden, durumlarının kendileri için öngörülen yasaklara aykırı düştüğü anlaşılan ve görevleriyle ilgili işledikleri suçtan hüküm giyen üyeler, süreleri dolmadan başbakan onayı ile görevden alınır (md. 3/4-b). Üyelerin tabi olduğu yasaklar 3/5inci maddede düzenlenmiştir. Buna göre üyeler özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz; dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz; ticaretle uğraşamaz; serbest meslek faaliyetinde bulunamaz; ücret karşılığı konferans ve ders veremez; sınav ve benzeri görev alamaz; her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Aynı maddeyle üyelerin görevden ayrılımlarını takip eden iki yıl içinde 4389 sayılı Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamaz (md. 3/6). Üyelerin aylık ücretleri Bakanlar Kurulu'nca belirlenir (md. 6/2-a).

### **3.3.1.3. BDDK'nın Özerkliği**

Kurum çalışanlarının özlük ve mali hakları ile kurumun bütçesi 4389 sayılı Kanun'un 6ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre personelin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek esaslar çerçevesinde kurulca tespit olunur (md. 6/2-b). İstihdam şekilleri sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personel olarak belirlenmiştir (İnsan Kaynakları Yönetmeliği md. 8). Kurumun asli ve sürekli görevleri, sözleşmeli olarak istihdam edilen bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları ile bankacılık uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür (4389

---

<sup>50</sup> 4389 sayılı Kanun'un ilk halinde üyelerin, aralarında SPK ve Türkiye Bankalar Birliği'nin bulunduğu çeşitli kuruluşların göstereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu'nca atanması öngörülmekteydi. BİO'ların çözümlenememesi durumunda kalacağı sorunlar genellikle çıkar çelişkilerinden kaynaklanır; bu nedenle ilgili toplum kesimlerini temsil eden kişilerin karar süreçlerine katılmalarının sağlanması çok önemlidir (Duran 1997, 5). Dolayısıyla BDDK için bu bakımdan bir geriye gidiş söz konusudur.

sayılı Kanun md. 4/2-b). Geçici ve kısmi zamanlı personelin çalıştırılması ile ilgili hususlar başkanın önerisi üzerine kurulca tespit edilir.

Kurumun giderleri, bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarına göre bankalarca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, bankaların bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Kurulun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı, Bakanlar Kurulu kararıyla ibra edilir. Kurum, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Harcırah Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine tabi değildir (md. 6/4).

### **3.3.2. BDDK’nın İşlevsel Özellikleri**

#### **3.3.2.1. Düzenleme Yetkisi**

4389 sayılı Kanun’un 1/1inci maddesine göre kanunun amacı “bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir. Kanunun değişik maddelerinde hangi konularda düzenleme yapılacağına ilişkin hükümler yer almaktadır. Bazı maddeler kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacak düzenlemelere ilişkindir (md. 4/2-a, 11/12, 15/6-a). Kurul, kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Yönetmelik ve tebliğler, Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulur (md. 3/11).

#### **3.3.2.2. Denetleme ve Yaptırım Uygulama Yetkisi**

Kurum, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap vermek ve kurumun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdür (md. 3/9). Bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankalar ve bankaların iştirak ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden kanunla ilgili görecekları bütün bilgileri istemeye, bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini incelemeye yetkili olup, bilgi istenenler de istenilen bilgileri vermekle, defter, kayıt ve belgeleri incelemeye hazır bulundurmakla yükümlüdür (md. 5/3).

4389 sayılı Kanun’un 14üncü maddesinde kurumun denetlemeler sonucunda alacağı tedbirler düzenlenmiştir. 14/1inci maddede belirtilen durumlarda kurum önce belli bir süre tanyarak, bu süre içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrar edilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. Banka, verilen süre içinde kurumca istenen

tedbirleri almak ve aldığı tedbirleri kuruma bildirmek zorundadır. İstenen tedbirlerin alınmaması veya işlemlerin tekrarı halinde kurul, işlemlerin mahiyet ve önemine göre;

a- Yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atamak,

b- Bankanın faaliyetlerini, faaliyet türleri itibarıyla tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şubelerini veya muhabirlerle ilişkilerini kapsayacak şekilde kısıtlamak,

c- Bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı % 100 oranına kadar karşılığa tabi tutmak da dahil olmak üzere, bankanın emin bir şekilde çalışmasına ve mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir.

Kurulun işletmelere uyguladığı yaptırımların yanında, kanunun bazı maddelerinde burada çalışanlara yönelik kişisel yaptırımlar da düzenlenmiştir. 9/5inci maddeye göre yapılan denetlemeler sonucunda, kanunu veya ilgili diğer mevzuat hükümlerini ihlal ettikleri ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürdükleri tespit edilen banka mensuplarının, haklarında kanuni kovuşturma istenmesini müteakip, kurulun talebi üzerine geçici olarak imza yetkileri kaldırılır.

Kanunun 21inci maddesinde idari suç ve cezalar; 22nci maddesinde ise adli suç ve cezalar düzenlenmiştir. 21inci maddede belirtilen durumlarda ilgili bankanın savunması alınarak para cezası uygulanır. Adli suçlardan dolayı kovuşturma yapılması, kurumun Cumhuriyet Başsavcılığı'na yazılı başvuruda bulunmasına bağlıdır. Bu başvuru ile kurum müdahil sıfatını kazanmaktadır. Bu yetki, kurumun dolaylı yoldan yaptırım yetkisi olarak nitelendirilebilir.

### **3.3.2.3. Görüş Bildirme Yetkisi**

Kurumun görüş ya da öneri bildirme niteliğindeki yetkileri kanunun çeşitli maddelerinde yer almaktadır. Buna göre kurum, talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ile Merkez Bankası'na para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir (md. 3/9).

Bankaların ana sözleşmelerinin değiştirilmesinde kurumun uygun görüşü aranır. Kurumca uygun görülmeyen değişiklik tasarıları genel kurulda görüşülemez. Sicil memuru, kurumun uygun görüşü olmaksızın ana sözleşme değişikliklerini ticaret siciline tescil edemez (md. 8/1). Karşılık ayrılacak kredi ve alacakların nitelikleri ile karşılıklara ilişkin esas ve usuller kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlenir (md. 11/12).

### 3.3.3. BDDK Bir Bağımsız İdari Otorite midir?

BDDK, banka kuruluş izinlerinden, faaliyetlerin denetimine; kötü yönetilen bankalarla ilgili alınacak önlemlerden, bankaların Tasarruf Mevduatı Fonu'na devrine ve bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul iznini kaldırmaya; sermaye artırımını yapılmasından, yönetim ve denetim kurullarına üye belirleme imtiyazı veren hisse senetlerinin devrine izin verip vermemeye; banka ana sözleşmelerinin değişimi için görüş bildirmekten bankacılık sistemi ile ilgili düzenlemelere kadar birçok önemli yetkiyle donatılmıştır.<sup>51</sup> Öte yandan kurumun karar organının oluşum biçimi, üyelerin görevden alınmasının başbakan onayına bağlı olması, ilgili bakanlığın kurum üzerinde sahip olduğu yetkiler kurumun bağımsızlığıyla çelişen düzenlemelerdir. Kanun koyucunun BDDK üzerinde klasik kamu kurumları üzerindeki benzer bir denetim kurmak istediği anlaşılmaktadır. Ancak bu hükümler kurumun bir BİO olarak nitelendirilmesine engel olmayacaktır. Siyasi etkilere açık olan bu düzenlemeler, kanun koyucunun kurumu merkezi idareyle ilişkilendirme kaygısının sınırı aşmış bir tezahürü olarak değerlendirilebilir. BDDK BİO'ların tipik işlevlerini yerine getiren ve bu tip örgütlenmeye uygun olarak oluşturulan bir kurumdur. Dolayısıyla kanunda yer alan ve bağımsızlıkla çelişen düzenlemelerin, kurumun kimliğine uygun hale getirilmesi yerinde olacaktır.

12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile de kurumun "bağımsız" ve "özerk" bir kamu otoritesi olma niteliği yara almıştır. Bilindiği gibi BİO'ların yasama organı karşısında bağımsızlıkları bulunmamaktadır. Anılan kanunun geçici 3üncü maddesi ile kurulun başkan dışındaki üyelerinin görevlerine son verilmiş; yeni üyeler Bakanlar Kurulu'na atanmıştır. Bu da BİO'ların kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için kanunlarla sağlanan güvencelerin yeterli olmadığını ve bunun için öncelikle bir anlayış değişikliği gerektiğini göstermektedir.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Kurumun bağımsızlık güvencelerini azaltan 19 Aralık 1999 tarih ve 4491 sayılı Kanun, işlevsel yönden kurumu güçlendiren hükümler getirmiştir. Daha önce (4389 sayılı Kanun'la) Bakanlar Kurulu'na bırakılmış olan bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı BDDK'ya bırakılmıştır (Çankaya ve Öz 2001, 19).

<sup>52</sup> BDDK üyelerinin görevden alınması konusunda bkz. 15.5.2001 tarihli Posta Gazetesi, "Özerklik lafta kalıyor", s.9; 15.5.2001 tarihli Radikal Gazetesi, "Özerklik yine sözde kalıyor", s.13. Haberlerde bundan sonra atanacak üyelerin görevden alınmalarının önünün açıldığına dikkat çekilmektedir.

### 3.4. REKABET KURUMU, SPK, RTÜK ve BDDK’NIN KARŞILAŞTIRILMASI

Rekabet Kurumu, SPK, RTÜK ve BDDK’nın tümü de BİO olma niteliklerini taşımakla birlikte, bu kurumların merkezi idare ile ilişkilerinin düzenlenmesi, bütçeleri, yetkilerini kullanım biçimleri vb açılarından aralarında önemli farklar olduğu görülmektedir. Kuşkusuz kuruluş kanunlarında yapılan düzenlemeler, her kurumun ilgili olduğu sektördeki işlevleri değerlendirilerek yapılmaktadır. Bu bakımdan özellikle yetkileri açısından bazı farklılıkların olması doğaldır. Ancak bazı zorunlu asgari koşullarda birliğin sağlanması, bu kuruluşların özgün niteliklerinin tanınmasında ve özellikle yargı organları önünde karşılaşılan hukuki sorunların çözümünde yardımcı olacaktır (Tan 1996, 15).

Bunların kuruluş kanunlarında bağımsızlık ve özerkliklerini vurgulayan hükümler yer almaktadır. Buna göre “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” SPK, “yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır”. RTÜK “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde” iken, BDDK “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip”tir. 4054 sayılı Kanun ise Rekabet Kurumu’nun “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” ve “görevini yaparken bağımsız” olduğunu belirterek “hiçbir organ, makam, merci ve kişinin kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat” veremeyeceğini öngörmektedir.

SPK ve RTÜK’ün kanunlarında otoriteyi ifade etmek üzere “kurum” ve karar organını ifade etmek üzere “kurul” ayrımına gidildiği görülmektedir (Eraslan 2001, 3). Merkezi idare ile ilişkilerin düzenlenmesi konusunda Rekabet Kurumu’nun Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olduğu; RTÜK için de hükümetin kurul ile ilişkilerinin başbakan tarafından yürütüleceği belirtilmekle yetinilmiştir. SPK için başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanlığı, BDDK için başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı ilgili bakanlık olarak belirlenmekten başka ilgili bakanlığın bu kurumlar üzerinde sahip olduğu yetkiler düzenlenmiştir.

SPK ve Rekabet Kurumu üyelerinin seçilme yöntemi benzerlik göstermektedir. Üyeler çeşitli kurum ve kuruluşların göstereceği adaylar arasından Bakanlar Kurulu’nca atanmaktadır. SPK’nın yedi üyesinin dördü, Rekabet Kurumu’nun onbir üyesinin üçü kanunda belirtilen bakanlıklar tarafından aday gösterilirken, SPK’dan farklı olarak Rekabet Kurulu’na üyelik için yargı organları ve kurulun kendisi de aday göstermektedir. Rekabet Kurulu’nun onbir üyesinin dördü kendi göstereceği adaylardan oluşmaktadır. Ayrıca RKHK’a göre kurulca gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumu’nun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi

zorunludur. Bu düzenlemeyle kurum kendi kendini yenileyen bir dinamizme ve profesyonelliğe kavuşturulmuş olmaktadır (Aslan ve Berk 2000, 74).

Üyelerin görev süreleri bu kurumların tümünde ortak olan hususlardan biridir ve altı yıl olarak belirlenmiştir. (BDDK üyelerinin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi öngörülmemiştir.) Kurum politikaları açısından istikrar sağlanması ve siyasi iktidarın görev süresinden uzun olması açısından altı yılın uygun bir süre olduğu söylenebilir. Görevle bağdaşmayan durumların ortaya çıkması, atama koşullarının yitirilmesi veya görev sırasında suç işlenmesi durumlarında üyelerin görev süresi dolmamış olsa da görevden alınabilecekleri kabul edilmektedir. Ancak bunun düzenlenmesi bakımından kanunlar arasında farklılıklar görülmektedir (Gözübüyük ve Tan 1998, 294). Üyelikle bağdaşmayan durumların ortaya çıkması halinde RTÜK üyelerinin görevden çekilmiş sayılacağı ve bu hususun kurulca karara bağlanacağı, Rekabet Kurulu üyelerinin kurul kararıyla görevlerinin sona ereceği, SPK üyelerinin Bakanlar Kurulu kararıyla, BDDK üyelerinin başbakan onayıyla görevden alınacağı öngörülmektedir.

Başkan ve ikinci başkanın belirlenmesi açısından da kanunlar arasında farklılıklar vardır. RTÜK üyeleri içlerinden birini başkan olarak seçer; başkan bir üyeyi yardımcı olarak seçer ve kurulun onayına sunar. SPK başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve kurul, başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. BDDK'nın başkanı ve ikinci başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Rekabet Kurumu başkanı ise kurulun göstereceği üç aday arasından Bakanlar Kurulu'na atanır; ikinci başkanı kurul üyeleri kendi aralarından seçer. Her dört kurumda da üyeler için öngörülen yasaklamalar benzeşmektedir. Ancak diğerlerinden farklı olarak BDDK üyelerinin bankalarda görev almaları, görevden ayrıldıktan sonraki iki yıl için de yasaklanmıştır.

Yönetmelik çıkarma yetkisinin düzenlenmesi açısından da kanunlar arasında farklılıklar vardır. RTÜK faaliyet alanıyla ilgili her konuda yönetmelik çıkarabilirken, Rekabet Kurumu'nun RKHK'un 62nci maddesinde belirtilen konularda yönetmelik çıkarması Bakanlar Kurulu kararına bağlanmıştır. SPK'nın da 2499 sayılı Kanun'un 50nci maddesinde belirtilen konularda yönetmelik çıkarabilmesi için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın uygun görüşü gerekmektedir. 4389 sayılı Kanun'da belirtilmiş olan kimi durumlarda BDDK yönetmelik çıkarabilirken, kimi durumlarda kurumun önerisiyle Bakanlar Kurulu yönetmelik çıkarmaktadır. Bir başka farklılığı bu kurumların mali yönden denetimleri oluşturmaktadır. Bunlardan sadece Rekabet Kurumu Sayıştay denetimine tabidir.

SPK ve BDDK'nın kanunlarında dolaylı yaptırım yetkisi olarak nitelendirilen düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre kanunda belirtilen durumlarda kovuşturma yapılması için bu kurumlar, Cumhuriyet Savcılığı'na



başvuruda bulunarak müdahil sıfatını kazanmaktadır. Bu yönde bir düzenleme, Rekabet Kurumu ve RTÜK'ün kanunlarında bulunmamaktadır. Bunlardan sadece RKHK'da adli suç ve cezalara ilişkin olarak herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Bu kurumların BİO karakteristik nitelikleri birarada değerlendirildiğinde, özellikle bağımsızlık düzenlemeleri açısından en fazla güvenceye sahip olan kurumun Rekabet Kurumu olduğu görülmektedir. Bunların bağımsızlığı için asıl önemli olan, yasal düzenlemelerde yer alan güvencelerin yanında uygulama olacaktır. Bu kurumlara kuruluş kanunlarında tanınan güvenceler, sıkı merkezîyetçi bir yapılanma arz eden Türk idare sistemi için çok önemli bir gelişmedir. Ancak bunların ne kadar bağımsız olabildiğini zaman ortaya koyacaktır. BDDK örneğinde olduğu gibi çıkarılan bir kanunla siyasi iktidarın tercihleri doğrultusunda üyeler değiştirildiği takdirde, bu kurumların bağımsızlıkları kağıt üzerinde kalacaktır.

## SONUÇ

Teknolojik gelişme, toplumsal ilişkileri karmaşıklaştırmakta ve birey özgürlüklerini tehdit etmektedir. Bilgi toplumu refah düzeyini yükselterek insan yaşamını bir yandan kolaylaştırırken, diğer yandan özgürlükler üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu süreçte birey özgürlüklerinin hem devlet gücüne ve siyasi iktidarın keyfiliklerine karşı, hem de özel girişim gücünün aşırı kâr hırsından kaynaklanan düzensizliklere karşı korunması gerekmektedir. Devlet bu işlevleri klasik erkleriyle yerine getiremeyince, 19uncu yüzyılın başlarında siyasi organlardan bağımsız olarak kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yapan BİO'lar sahneye çıkmıştır. Kaynağını özellikle ekonomik ve sosyal haklar olmak üzere anayasalardaki temel hak ve özgürlüklerden alan BİO'lar, özgürlüklerin korunması ve toplumsal düzenleme uyumunu gerçekleştirebilecek kurumsal güçlerdir (Akıncı M. 1999, 375).

Globalleşmeyle birlikte ülkelerin daha karmaşık bir ağ ile bütünleşme sürecine girmeleri, ulus devletlerin ekonomi alanındaki mutlak yetkilerine sınırlamalar getirmiştir (Çal 2001, 6). Nitekim BİO tipi yapılanma, Türk idare sistemine de 1980'li yıllarda alınan ekonomik kararlar ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken yükümlülükler kapsamında girmiştir. Bu süreçte piyasa koşullarının gerektirdiği düzenlemelerin dışındaki siyasi ve idari müdahaleler, ülkelerin dış dünya ile ilişkilerinde büyük önem arz etmektedir.

Bilinen hiçbir idari teşkilat kategorisine girmeyen ve kendine özgü birimler olan BİO'ların, sıkı merkezîyetçi bir yapı arz eden Türk idare sisteminde bir yere oturtulması ve hukuki niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu tezde BİO'ların Türk hukuk sisteminde yer almasında anayasal bir engel bulunmadığı ve bunların yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kategorisi oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak anayasal düzenleme konusu olmaları, bu kurumların kaynağını anayasadan almadığı eleştirilerini bertaraf edecek ve konularını güçlendirecektir. Anayasanın 123üncü maddesine;

Temel hak ve hürriyetlerin idare karşısındaki güvencelerinin artırılması, piyasa ekonomisinin düzenlenmesi, haberleşme ve iletişim alanlarında merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmayan bağımsız, idari ve mali bakımdan özerk kuruluşların oluşturulması yasayla düzenlenebilir. Yasada kuruluşun teşekkülünde, görev ve yetkilerini ifasında bağımsızlığını ve özerkliğini sağlayıcı önlemler gösterilir. Bu tür kuruluşlara görev ve yetkileriyle orantılı olarak gelirler sağlanır (Atay 2000a, 448)

şeklinde bir hükmün eklenmesi önerilebilir.

Rekabet Kurumu, ülkemizdeki sınırlı sayıdaki BİO'dan biridir. Kurum, BİO'ların temel özellikleri olan kamusal yaşamın duyarlı bir alanında etkili kamusal yetkilerle bağımsız olarak faaliyet gösterme koşullarını tam olarak yerine getirmektedir. Ekonomik alanda birey özgürlüklerini güvence altına alan rekabet düzeni, kamusal yaşamın duyarlı bir alanı olarak nitelendirilmektedir. Görevlerini yerine getirebilmek için düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi güçlü yetkilerle donatılan Rekabet Kurumu'nun bağımsızlığı da kanundaki düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Kurumun bir bakanlıkla "ilişkilendirilmesi", bir hiyerarşik ilişkiyi veya bir vesayet yetkisini içermemekte ve merkezi idare ile kurum arasında bir bağ kurmaktadır. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesi, kurumun idari ve mali özerkliğe sahip olması, görevini yaparken bağımsız olması ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat verememesi kanunda yer alan önemli bağımsızlık güvenceleridir. Rekabet Kurumu gibi SPK, RTÜK ve BDDK'nın da BİO tipi otorite karakteri taşıdıkları sonucuna ulaşılmıştır. Tezde ulaşılan bir başka sonuç, aralarında önemli farklılıkların bulunduğu görülen aynı statüdeki bu kurumlar arasında bir standart oluşturulması gerekliliğidir. Bu standart sağlanamadığı sürece, bu kurumların gerçek kimliklerini kabul ettirmek zor olacaktır.

## **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to determine the position of Competition Authority in the Turkish administrative structure in the frame of “independent regulatory agencies”. These institutions, representing a new structure in many countries, have some characteristics of legislative and judiciary powers. Main properties of independent regulatory agencies are; being established in the important areas (like competition, communication, finance, banking etc) of public life, having an independent and autonomous statute and effective public power. In the Turkish administrative structure which is highly centralized, it is subject of debate whether there should be hierarchical supervision or not, on these institutions. According to the Act on the Protection of Competition No. 4054, Competition Authority bears a public legal personality, enjoys administrative and financial autonomy and is independent while carrying out its duties. As a consequence of the legal guarantees provided by the Act, the Authority has an independent statute. “Competition” is one of the crucial areas of public life. Competition regulations, which improve the quality of goods and services, provide optimum efficiency in allocation of resources and supply of cheap and qualified goods, are closely related with individual rights and public benefit. The authority has also regulation and supervision powers to protect competition. Thus Competition Authority can be described as an independent regulatory agency. SPK, RTÜK and BDDK, are in the same group with Competition Authority in the frame of the dual classification of independent regulatory agencies. These agencies, having effective public power, also take part in the crucial areas of public life. It is well observed that the process of establishing independent regulatory agencies, which started with Competition Authority, SPK, RTÜK, BDDK, will continue increasingly in the near future.

## KAYNAKÇA

- AKINCI, A. (1996), “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi* içinde, N. İnan (der.), TES-AR Yayınları no:20, Ankara, s. 51-69
- AKINCI, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul
- AKINCI, M. (2001), “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi* sayı:5, s. 3-16
- ARDIYOK, Ş. (2000), “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli” (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara
- ASLAN, Z. ve K. BERK (2000), *Rekabet Kurumu’nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul
- ATAY, E. (2000a), “Fransız Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Hukukunda Uygulanabilirliği Sorunu” (yayınlanmamış doçentlik tezi), Ankara
- ATAY, E. (2000b), “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi”, *Perşembe Konferansları 6*, Rekabet Kurumu yayın no:57, s. 51-106
- BERTOZZI, D. ve L. B. BURGUNDER (1990), *Business, Government and Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey
- COŞKUN, S. (1998), “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İ. Kaboğlu (der.), s. 170-192, Alkım Yayınları
- ÇAL, S. (2001), “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu” (henüz yayınlanmamış makale)
- ÇANKAYA, F. ve M. ÖZ (2001), *Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi*, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Trabzon.

DEMARIGNY, F. (1996), "Independent administrative authorities in France and the case of the French Council for Competition", *Regulating Europe* içinde, G. Majone (der.), s. 157-179, New York

DEVLET TEŞKİLATI II, Devlet Personel Başkanlığı, Mart 2001, Ankara

DURAN, L. (1997), "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt:30, sayı:1, s. 3-10, TODAİE Yayınları, Ankara

ERASLAN, Ö. (2001), "*Sermaye Piyasası Kanunu'nun 4 ve 5inci Bölümleri; SPK Görev, Teşkilat ve Çalışma Esasları Yönetmeliği, SPK Personel Yönetmeliği, SPK Fon, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Raporu*", SPK Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Ankara

ERKUT, C. (1998), "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İ. Kaboğlu (der.), s. 129-134, Alkım Yayınları

EROL, K. (1996), "Rekabet Kurulu'nun Yapısı, Yetkileri ve Usul", *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi* içinde, N. İnan (der.), TES-AR Yayınları no:20, Ankara, s. 27-51

EROL, K. (1998), "Rekabet Kurumu ve Uygulamaları", *Türkiye Birinci Uluslararası Rekabet Sempozyumu*, s. 147-156

GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve T. AKILLIOĞLU (1993), *Yönetim Hukuku*, Turhan Yayınları, Ankara

GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve T. TAN (1998), *İdare Hukuku*, cilt:1, Turhan Yayınları, Ankara

GÜNDAY, M. (1997), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara

GÜNDAY, M. (1999), Rekabet Hukuku ve Yargı Panelinde Yapılan Konuşma, *Rekabet Hukuku ve Yargı*, Rekabet Kurumu yayın no:30, s. 60-67

ILICAK, A. (2001), "Sherman Antitröst Yasası'nın Ortaya Çıkışı: Yanılsamalar ve Gerçekler" (yayınlanmamış uzmanlık tezi)

KABAALIOĞLU, H. A. (1983), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul

MAJONE, G. (1996), "Introduction", *Regulating Europe*, s. 3-5, New York

McCRAW, T. (1990), "The Public And Private Spheres In Historical Perspective", *Current Issues In Public Administration* içinde, F.S. Lane (der.), New York

MORANGE, J. (1998), "Fransa'da Bağımsız İdari Otoriteler", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İ. Kaboğlu (der.), (çev.) Cevdet Atay, s. 18-23, Alkım Yayınları

NALBANT, A. (1998), "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İ. Kaboğlu (der.), s. 109-128, Alkım Yayınları

ÖZDİKER, C. (2000), "RTÜK'ün Özerkliği", *RTÜK İletişim*, sayı: 18

ÖZEL, C. (1999), "Sermaye Piyasası Kurulu" (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara.

PAULIAT, H. (1998), "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", *Bağımsız İdari Otoriteler* içinde, İ. Kaboğlu (der.), (çev.) Mahmut Göçer, s. 6-10, Alkım Yayınları

POSTA Gazetesi (15.5.2001), "Özerklik lafta kalıyor", s. 9

RADİKAL Gazetesi (15.5.2001), "Özerklik yine sözde kalıyor", s. 13

RTÜK İletişim (1999), "Bütçe Görüşmelerinde RTÜK Üyelerinin Seçimi Konuşuldu", sayı:11, s. 3

RTÜK İletişim (2001), "Cumhurbaşkanı Sezer Yeni RTÜK Yasasını Veto Etti", sayı:23, s.3

SALMAN, E. B. (2000), "Türkiye Kurullara Teslim", *Ekonom Dergisi*, sayı:15, s. 22-37

SOYBAY, S. (1994), "İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi" (yayınlanmamış doktora tezi), İstanbul

ŞENGÜL, V. (1999), "RTÜK Bütçesi TBMM'de", *RTÜK İletişim*, sayı:13

TAN, T. (1996), "Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu", *Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan*, SPK yayını, s. 3-15

TAN, T. (2000), “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Perşembe Konferansları 4*, Rekabet Kurumu yayın no:55, s. 3-32

TC DEVLET TEŞKİLATI REHBERİ (1998), TODAİE Yayınları, Ankara

ULUSOY, A. (1999a), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı:100, s. 3-16

ULUSOY, A. (1999b), “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, *Perşembe Konferansları 2*, Rekabet Kurumu yayın no:40, s. 3-30

ULUSOY, A. (2000), “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *11-12 Mayıs tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu*

YILDIRIM, T. (1997), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul

YILMAZ, E. (1999a), “Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları”, *Perşembe Konferansları 2*, Rekabet Kurumu yayın no: 40, s. 79-131

YILMAZ, E. (1999b), “Yargılama Hukukçusu Gözüyle Rekabet Kurulu”, *Av. Dr. Faruk Erem'e Armağan*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, s. 935-961