

# Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi Karşısında Durumu

Mr. Şenel Sarsıkoğlu, Erciyes Üniversitesi

senels@erciyes.edu.tr

## ÖZET

Ülkemizde bağımsız idari otoriteler faaliyet alanlarına göre bir bakanlıkla ilişkilendirilmekte ve bu ilişkilendirme idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak mütalaa edilmektedir. İlişkili bakanlık üst kurum ya da kurulun hiyerarşik amiri olmayıp ilişkili bakanlığın bağımsız idari otoriteler üzerinde vesayet yetkisi de bulunmamaktadır. Aynı şekilde ilişkili bakanlığın üst kurul veya kurumun kararlarını iptal ve değiştirme yetkisi bulunmayıp, ancak bunları hukuka aykırılığı gerekçesi ile yargıya taşınması mümkün kılınmıştır. Çalışmamızın konusunu da kendine has bir nitelik taşıyan bağımsız idari otoritelerin bilimsel ve yargısal içtihatlardaki açıklamalar ışığında kavramsal olarak ortaya konularak genel bir çerçeve çizilmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda bağımsız idari otorite kavramının tanımı, ortaya çıkışı, tarihi gelişimi ve ortak özellikleri ortaya konulacaktır. Böylece bağımsız idari otoritelerin Türk devlet ve idare teşkilatı içerisindeki yeri ile idarenin bütünlüğü ilkesi karşısındaki durumunun ortaya konulması amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Hukuk Devleti, İdarenin Bütünlüğü, Bağımsızlık, Özerklik.

## Independent Administrative Authorities and the Situation Against the Principle of Administrative Integrity

### ABSTRACT

Independent administrative authorities in our country are associated with a ministry according to their field of activity and this association is considered as a requirement of the principle of integrity. The related ministry is not a hierarchical supervisor of the parent institution or establishment, nor does it have authority to supervise the independent administrative authorities of the relevant ministry. In the same way, the related ministry has no authority to cancel or change the decisions of the supreme council or the institution, but it is possible to make judgments on the grounds of unlawfulness. Our work is to draw a general framework in a conceptual way in the light of the scientific and judicial precedents of independent administrative authorities with their own characteristics. In this context, the definition, emergence, historical development and common features of the concept of independent administrative authority will be revealed. Thus, it is aimed to establish the position of the independent administrative authorities in the Turkish state and administrative organization and the status of the administration in line with the principle of integrity.

**Keywords:** State of Law, Administrative Integrity, Independence, Autonomy.

## GİRİŞ

Tüm kavram ve kurumlar insanoğlunun ihtiyaçlarının birer sonucu olarak karşımızda durmaktadır<sup>138</sup>. Tam da bu noktada bağımsız idari otoriteler, idarenin yürütme bünyesinde yer alan ve

<sup>138</sup> Onur **Karahanoğulları**, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s.257. Yazar, haklı olarak kurumların doğuş biçimlerinin içine doğdukları tarihsel yapı ile belirlendiğini, ayrıca doğan her kurumun da kendisinden sonrakilerin içine doğacakları toplumsal yapının oluşumuna katıldığını belirtmektedir. Gerçekten de son yıllarda yaşanan bazı olaylar bağımsız idari otoriteleri ilgi odağı haline getirmiş, hukukçuları bu otoritelerin ne olduğu ya da olmadığı konusunda kafa yormaya ve bu otoritelerin idare teşkilatı içerisindeki yerini tespite yöneltmiştir. Orhan Seyfi **Güner**, “Bağımsız Üst Kurullar”, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler 1*, 2. Baskı, İstanbul 2013, s.181.

fakat günlük ve rutin işleyişi içerisindeki iradesinin haricinde bulunan kurumsal bir yapı tarafından sistematik bir biçimde ve hukuk kurallarına dayanılarak düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacının bir ürünü olarak belirmektedir<sup>139</sup>. Zira toplumsal, kültürel, ekonomik ve özellikle de teknolojik alanlardaki hızlı gelişim süreci idarenin üstlendiği hizmetlerin nicelik ve niteliklerini artırmanın yanı sıra bu hizmetleri karmaşık bir hale de getirmiştir<sup>140</sup>. Liberalleşme ve küreselleşme ile birlikte sınırların kalktığı bu dönemde insanlar daha fazla hak ve hürriyet talep eder hale gelmiş, hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcılık gibi kavramlar sıklıkla dillendirilmeye başlanmıştır<sup>141</sup>. Çalışmamızın konusunu da klasik idari teşkilatlanma yapısına çok uymayan ve bu nedenle de kendine has bir nitelik taşıyan bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilen düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarının bilimsel ve yargısal içtihatlardaki açıklamalar ışığında kavramsal olarak ortaya konularak genel bir çerçeve çizilmesi ve bağımsız idari otoritelerin yürütme içerisinde birbirinden kopuk çok sayıda idarenin aslında bir ve bütünlük içinde aynı amaca yöneldiğini gösteren idarenin bütünlüğü ilkesi<sup>142</sup> karşısındaki durumunun ortaya konulması oluşturmaktadır.

## BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE KAVRAMI ve TARİHİ GELİŞİMİ

### *Bağımsız İdari Otorite Kavramı*

Bağımsız idari otorite kavramı, ülkelerin farklı idari yapıları ve bu otoritelerin üstlendikleri farklı görevler nedeniyle değişmekte, ayrı bir içerik ve anlam ifade etmekte olup üst kurullar, özerk kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, regülasyon otoriteleri, bilgiler kurulları gibi adlarla anıldığı görülmektedir<sup>143</sup>. Bu bakımdan ortak bir modelin olmayışı bunlar için tek bir tanımlama yapmayı güçleştirmektedir<sup>144</sup>. Söz konusu kavrama ilişkin çeşitli tanımlamalara bakıldığında ise bazılarının bu otoritelerin görev ve yetkileri üzerinden yapıldığı bazılarının ise klasik teşkilatlanma yapısından farklılık arz eden yönleri üzerinden yapıldığı görülmektedir. Bu anlamlandırma çabalarına değinmeden evvel bağımsız idari otorite kavramını oluşturan kelimelerden hareket edersek *bağımsız* kelimesi, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını; *idari* kelimesi, ayrı kamu tüzel kişileri olsun olmasın idari organ vasfında olduklarını; *otorite* kelimesi de bunların danışma organı değil düzenleyici veya bireysel nitelikte idari icrai kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduklarını göstermektedir<sup>145</sup>.

Bağımsız idari otorite kavramı hakkında ülkemizde yapılan tanımlamalara değinecek olursak; siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda

<sup>139</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2014, s.243; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s.311; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı (Aynı Baskı), İmaj Yayınevi, Ankara 2013, s.569; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s.307; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Teori Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2014, s.360; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2014, s.226; Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul 2013, s.118; Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s.5.

<sup>140</sup> Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, Mart 1997, C. 30, S. 1, s.4.

<sup>141</sup> Duran, s.4; Ebru Öztürk, *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0124, Ankara 2003, s.1; Özcan Sezer ve Özgür Önder, "Küreselleşme Süreci ve Siyaset-Yönetim Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", *VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap - Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayın No: 136, Kahramanmaraş 2010.

<sup>142</sup> Siddik Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, II. Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.585.

<sup>143</sup> Ulusoy, s.1. Yazar, bu otoritelerin yeni bir tür idari kategoriyi temsil ettiğini, uygulayıcılar ve yorumcular tarafından klasik idari yapılanmadaki belirlenmiş yerlere oturtulmadığını ve sonuçta bunların idari sistemdeki yerlerinin belirlenemediğinden ve teorik olarak sistematize edilemediklerinden hukuki açıdan bir karmaşaya neden olmaları dolayısıyla kamuoyunun sürekli dikkatini çeken kurumlar olduklarını ifade etmektedir.

<sup>144</sup> Ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemlerinin farklılığından hareketle Teitgen-Colly bu kurumları, kanun koyucunun inisiyatifiyle kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı devletin bir parçası olmalarına karşın, ne yürütme ne de yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektöre göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulamasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar tanımlamıştır. Öztürk, s.3.

<sup>145</sup> Gözübüyük ve Tan, s.314.

kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim gören yapılar<sup>146</sup>; belli sayıdaki kişilerden oluşan karar organı olan, kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları<sup>147</sup>; toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk kamu tüzel kişileri<sup>148</sup>; belli bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme yapan, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileriyle donatılan, karar organlarının üyeleri ilgili sektörlerce seçilen ve yasama organı tarafından atanan kurumlar<sup>149</sup>; devlet tüzel kişiliği ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında ayrı bir kamu tüzel kişilikleri olarak oluşturulan, kendilerine verilen görevleri bağımsızlık esasına göre yürüten, bu görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici ya da birel işlemleri merkezi idare makamlarının denetimine tabi tutulmamış ve dolayısıyla işlevsel olarak bağımsızlıkları sağlanmış, personelini kendileri serbestçe seçen, bütçelerini kendileri serbestçe oluşturabilen kuruluşlar<sup>150</sup> olarak tanımlanmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin birbirinden farklı alanlarda ve farklı görünümde ortaya çıkmış olmaları münasebetiyle bu otoritelerin doktrinde bir çeşit puzzle'a benzetilerek genel bir tanımlama yapmanın ötesinde resmin parçalarının teker teker değerlendirilmesinin tercih edildiği görülmektedir<sup>151</sup>. Bununla birlikte Türk doktrininde yapılan yukarıdaki tanımlamalardan yola çıkarak geniş kapsamlı bir bağımsız idari otorite tanımı yapmak mümkündür. Bu bakımdan bağımsız idari otoriteler, yasa koyucunun inisiyatifi ile kurulmuş, kamu tüzel kişileri adına işlem tesis eden, hukuk düzeni ve kişi hakları üzerinde etkili (icrai) işlemler yapma yetkisine sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz, kamu fonlarından beslenen belirli bir alanı düzenleme, bu alanda faaliyette bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara aykırı davrananlara yaptırım uygulama etkinliklerini elinde bulunduran, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin denetiminin söz konusu olmadığı, ne yürütme ne yasama ne de yargı erklerinin uzantılarına bağlı olan kamusal kuruluşlardır<sup>152</sup>.

### ***Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Tarihi Gelişimi***

1800'lerin sonuna kadar geçerliliğini sürdüren *klasik devlet* ya da *geleneksel devlet* olarak adlandırılan anlayışa göre devlet savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerine bakan, dolayısıyla görevleri toplumun korunması ile sınırlı kalan devlet iken; 1920'li yıllarda bu anlayış önemini kaybetmiş ve yerini diğer bir anlayışa terk etmiştir<sup>153</sup>. Zira 1920'de *tokyo borsası*'nın düşmesiyle tetiklenen, 1929 *dünya ekonomik bunalımı* ile artan kriz, 2. *dünya savaşı* sonrasında devletin ekonomik yaşama müdahalesi ile çözülmeye çalışılmıştır<sup>154</sup>. Bu dönemde gümrük duvarlarının meydana getirilmesi, alt yapı sistemi ile sosyal güvenlik teşkilatlarının oluşturulması, iş güvenliği tedbirlerinin alınması gibi ekonomik düzenlemeler, devletin başlıca görevleri olmuştur. Bu gelişim sonrasında devlet için *refah devleti* ya da *sosyal devlet* gibi yeni adlandırmalar yapılmıştır. Refah devleti gelişmiş ülkelerde milli gelirin daha adil

<sup>146</sup> Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.100.

<sup>147</sup> Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, S. 8, 2001, s.7.

<sup>148</sup> Ulusoy, s.1.

<sup>149</sup> Ramazan Yıldırım, *Türk İdari Rejimi Dersleri*, Cilt 1, (Editörler: Selman Sacit Boz ve Mehmet Fatih Gürkan), Mimoza Yayınları, Konya, 2014, s.179.

<sup>150</sup> Günday, s.568.

<sup>151</sup> Cenk Y. Şahin, *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2009, s.16.

<sup>152</sup> Güner, s.181.

<sup>153</sup> A. Tarık Gümüş, *Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul Aralık 2010, s.43.

<sup>154</sup> Jeff Singleton, *The American Dole: Unemployment Relief and the Welfare State in the Great Depression*, Greenwood Press, London 2000, s.59; nakleden, Gümüş, s.130.

paylaşılmasını ve vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlama sorumluluğunu üstlenen devletleri niteleyen bir kavram olarak kullanılırken bu sorumluluğu ödev olarak kabul eden devletler için *sosyal devlet* kavramı kullanılmıştır<sup>155</sup>. Bu bakımdan Sosyal Devlet, paylaşılan milli gelirden herkese manidar bir pay düşebilmesi için sermaye birikimi sağlayan ve hızlı kalkınmaya önem veren ekonomik politikalar ile belirginleşmektedir. 1929 *dünya ekonomik bunalımı* sonrası, piyasa ekonomisinin tam istihdam yaratmadığı ve dünya çapında işsizlik ve açlık ile büyüyen ekonomik kriz karşısında devletin merkezi planlama ve kamu harcamaları yoluyla bu krizin önüne geçebileceği fikri yaygınlaşırken, 2. *dünya savaşı*'ndan sonra uygulamaya geçirilen bu anlayış, 1970'li yılların ikinci yarısına kadar olan döneme damgasını vurmuştur<sup>156</sup>.

*Bilgeler Kurulları* olarak da adlandırılan<sup>157</sup> bağımsız idari otoriteler ilk defa ABD'de ortaya çıkmıştır. Genel olarak *Independent Regulatory Agencies* denilen bu kurumların bu ülkedeki ortaya çıkma sebebi esasen yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) olan güvensizliğidir<sup>158</sup>. Zira kongre bunların üyelerini atar ve organizasyonunu belirler. Üyeler ise ilgili sektörlerde deneyimi olanlardan ve siyasi bir formasyonla ilişkili olanlardan seçilir. Bu bakımdan kongre ile başkan arasındaki yetki ve güç çatışması nedeniyle kongre, ekonomik alanda özerk kurumlar oluşturarak başkanın görev ve yetkilerini daraltmak yolunu tercih etmiştir. Bu tür kurumların meydana getirilmesinin diğer nedeni de; ülkenin federal yapısı dolayısıyla tüm ülkeyi ilgilendiren ekonomik konularda federal bir örgüt oluşturma çabasıdır. Bir başka neden 1929 bunalımının dünyada yaşattığı ekonomik krize Avrupa'nın devletleştirme yoluyla çözüm bulmaya çalışması, ABD'nin ise bu krizden bağımsız idari otoriteler yoluyla çıkmayı tercih etmesidir<sup>159</sup>. Bağımsız idari otoritelerin ilk ortaya çıktığı ülke olarak ABD'de bu kurumların köklerini 1800'lerin sonlarına götürmek mümkün olup, ilk bağımsız idari otorite örneği 1887 yılında oluşturulan Interstate Commerce Commission (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu) dur<sup>160</sup>. Diğer ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerin gündemlerinde yoğun olarak 1990'ların başından itibaren yer teşkil etmeye başlamıştır<sup>161</sup>. Bunun başlıca sebebi olarak *dünya bankası*, *uluslararası para fonu*, *ekonomik işbirliği ve kalkınma teşkilatı* gibi uluslararası kuruluşların bağımsız idari otoriteleri özellikle gelişmekte olan ülkelere güven duymadıkları siyasilerin alanını daraltmak için bir araç ve yöntem olarak görmeleri haklı olarak dillendirilmektedir<sup>162</sup>. Özetle ifade edilebilir ki ülke olarak katılım müzakerelerini sürdürdüğümüz *Avrupa Birliği* gibi uluslararası bürokratik kurumlar bağımsız idari otoriteler vasıtasıyla yerel bürokrasiyi güçlendirmeyi siyasi bir tercih olarak benimsemiş durumdadır<sup>163</sup>.

Ülkemizde ise günümüzdeki anlamıyla ilk bağımsız idari otorite, 1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan *sermaye piyasası kurulu*'dur. Zira 1980'li yıllardan sonra uygulanan liberal ekonomik politikaların önerdiği minimal devleti gerçekleştirmeye yönelik olarak yerelleştirme, özelleştirme ve yerelleştirilemeyen veya özelleştirilemeyen belirli alanların da devletin kontrolü ve denetimi dışına özerkleştirilerek çıkarılmaları şeklinde bir sürecin yaşanmakta olduğu haklı

<sup>155</sup> **Gümüş**, s.166. Sosyal devlet ile refah devletinin aynı anlama geldiğini öne süren görüşler için bkz. David F. **Crew**, *Germans on Welfare: from Weimar to Hitler*, Oxford University Press US, New York 1998, s.11.

<sup>156</sup> **Tatal**, Erhan, "Bağımsız İdari Otoriteler Radyo Ve Televizyon Üst kurulu ve 6112 Sayılı Kanun", *Adalet Dergisi*, 2014, S. 48, s.26; **Gümüş**, s.148.

<sup>157</sup> **Ulusoy**, s.5.

<sup>158</sup> Ali **Ulusoy**, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Barosu Dergisi*, 2000, S. 2, s.45.

<sup>159</sup> Vedat **Aydoğdu**, *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 2010, s.18; **Karacan**, s.24; **Güner**, s.183.

<sup>160</sup> Sedat **Çal**, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", *Ankara Barosu Dergisi*, 2001, S. 3, s.95; **Akncı**, s.124. Bağımsız idari otoritelerin idari sistem içerisinde en çok yer teşkil ettiği ülke olarak ABD'de yüz civarında özerk kurum bulunmasına rağmen bunlardan yedi tanesi ekonomik yaşamdaki önemlerine binaen *big seven* olarak nitelendirilmektedir.

<sup>161</sup> Tüsiad (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği) Raporları, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (Hazırlayanlar: Uğur **Emek**, Ünal **Zenginobuz** ve Muhittin **Acar**), Lebib Yalkın Yayınları, Aralık 2002, s.5.

<sup>162</sup> Muharrem **Aslan**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Uygulamaları*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2004.

<sup>163</sup> Turgut **Tan**, "Bağımsız İdari otoriteler Veya Düzenleyici Kurumlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara Haziran 2002, C. 35, S. 2, s.12.

olarak ifade edilmektedir<sup>164</sup>. *Hassas* alanlarda merkezi idarenin ve dolayısıyla politikanın, bir anlamda da halkın iradesinin etkisi kaldırılmak istenmekte ve bunu gerçekleştirmeye dönük olarak da *üst kurul, özerk kurum/kurul, düzenleyici kurul* gibi isimlerle zikredilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri haiz ve kamu gücü kullanan genellikle *bağımsız idari otorite* diye adlandırdıkları kurumlar sermaye piyasası kurulu bir tarafta tutulursa 1990'lı yıllarda ülkemizde kurulmaya başlanmıştır<sup>165</sup>. Türk Hukuku'nda 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>166</sup> madde 3, bend c ve bu kanuna ekli III sayılı cetvel kapsamında mevcut olarak dokuz adet bağımsız idari otorite bulunmaktadır. Bunlar: 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 3) Sermaye Piyasası Kurulu 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 6) Kamu İhale Kurumu 7) Rekabet Kurumu 8) Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 9) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'dur.

## ORTAK NİTELİKLERİ, TÜRK DEVLET VE İDARE TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ VE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ KARŞISINDA DURUMU

### *Bağımsız İdari Otoritelerin Ortak Nitelikleri*

Bağımsız idari otoriteler, aynı niteliklere sahip olmamakla birlikte bu kurumları iki ayrı kategoride toplamak mümkündür. İlk kategori, kamusal hayatın hassas sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetleme fonksiyonu ifa eden ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu gibi bağımsız idari otoritelerden oluşur. Buna karşın ikinci kategoride yer alan kurumlar, önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin rekabete açılarak özel teşebbüslerin de bu alanlara girişleri sağlandıktan sonra kamusal işleticilerle birlikte özel işleticilerinde faaliyette buldukları alanlarda düzenleme fonksiyonu ifa eden ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi bağımsız idari otoritelerden oluşur<sup>167</sup>. Ayrıca yukarıda verilen tanımlardan hareketle bağımsız idari otoritelerin ortak niteliklerinin idari açıdan bağımsız<sup>168</sup> sayılmaları ve regülasyon işlevi görmeleri olduğunu söyleyebiliriz<sup>169</sup>. Bu başlık altında da bağımsız idari otoritelerin bu niteliklerini inceleyeceğiz.

### **İdari Bağımsızlık**

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin tipik idari denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, başka organların onlara emir ve talimat verememesi manasına gelmektedir<sup>170</sup>. Bu bakımdan bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olarak iki grupta incelemek mümkün olup bağımsız terimi hiç kimsenin ve hiçbir makamın denetimine tabi olmayıp *kendi başına buyruk* olma şeklinde değil *idari özerkliğin* yeni, modern ve özel bir görünümü olarak algılamak gerekmektedir<sup>171</sup>.

<sup>164</sup> Eftal Dönmez, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 2003, Cilt 2, s.55.

<sup>165</sup> Gözler ve Kaplan, s.244; Dönmez, s.56; Güner, s.190.

<sup>166</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>167</sup> Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, Güncellenmiş 10. Baskı, İkinci Sayfa Yayınları, Ankara 2009, s.772.

<sup>168</sup> Georges Vedel ve Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris 1992, c.II, s.461; nakleden, Gözler ve Kaplan, s.248. Burada özerlik ile bağımsızlık kavramları arasındaki farkı belirtmek yararlı olacaktır. *Bağımsızlık* ve *özerklik* farklı kavramlar olup bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir uygulamasıdır. Özerlik, idare hukukunda katı bir merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak ve giderek aşmak için geliştirilen formlardan birisidir. Oğuz Sancakdar, "İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı 37, 2001, s.45.

<sup>169</sup> Ulusoy, s.15; Güner, s.185.

<sup>170</sup> Mustafa Melih Külcü, *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Karar Alma Süreçleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2012, s.14.

<sup>171</sup> Ulusoy, s.15; Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, s.772; Yaşar, s.120.

Bununla birlikte bağımsız idari otoritelerin *bağımsızlık* statülerinin hem yapısal hem de hukuki bakımdan önemli sonuçlar doğurduğu ifade edilmektedir. Zira bağımsızlık yapısal olarak idari teşkilat içerisinde hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamak gibi bir ayrıcalık sağlamakta; hukuki olarak da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına imkan vermektedir<sup>172</sup>.

### ***Organik Bağımsızlık***

Organik bağımsızlık, bağımsız idari otoritelerin karar organlarında çalışanların yani kurul üyelerinin bazı statü güvenceleriyle donatılması anlamına gelmektedir<sup>173</sup>. Zira bu tür kurumların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır<sup>174</sup>. Üyeler, belirli ve çok kısa olmayan bir zaman için seçilirler ve bu süre bitimine kadar görevden alınmazlar ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenemez. Ayrıca siyasal iktidarın kurul üyelerinin görev sürelerinin bitiminde cezalandırması ihtimaline karşı bunların üyelikten önceki ve dengi görevlerine dönebilmeleri de güvence altına alınmış olur. Sonuçta; bu kurumların üyelerine hakimlerinkine benzer güvenceler tanınmaktadır. Bu kurumları aslında diğer kurumlardan ayıran nitelik, görev süresi dolmadan görevden alınmama güvencesidir. Zira teorik olarak özerkliğe sahip ve üyeleri halk tarafından seçilmeyen hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sanki merkezi idareyle aralarında hiyerarşik bir bağ varmışçasına onun rıza ve talimatları aksine işlem ve eylem yapmamaları, yani bağımsız idari otorite gibi çalışmamalarının en önemli sebebi, bu kuruluşların karar organlarının merkezi idarenin takdir yetkisi çerçevesinde istenildiğinde görevden alınabilmesidir<sup>175</sup>. Burada hedeflenen bağımsız idari otoritelerin tarafsız, objektif ve yetkin kimselerden oluşan karar organlarının olmasıdır<sup>176</sup>.

### ***İşlevsel Bağımsızlık***

Bağımsız idari otoritelerin klasik idari yapılanma karşısındaki özgün nitelikleri yapısal bağımsızlıklarını sağladığı gibi işlevsel olarak da bağımsızlıklarının kaynağını sağlamaktadır. Zira bu kuruluşlar bir taraftan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, diğer taraftan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedir<sup>177</sup>. Söz konusu kurumların diğer bir önemli özelliği de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu bakımdan bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığı, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünün engelleme ya da geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş, makam ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir<sup>178</sup>. Bununla birlikte bağımsız idari otoritelerin organik ve işlevsel bağımsızlığı bu kurumların hiçbir denetime maruz olmadıkları manasına da gelmeyecektir. Zira çalışma konumuzu da oluşturan idarenin bütünlüğü ilkesi karşısındaki durumları nedeniyle yargısal denetime ve yasama denetimine tabi

<sup>172</sup> Akıncı, s.103.

<sup>173</sup> Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 25. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara Eylül 2007, s.185; Ulusoy, s.15; Elvan Uygur, *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s.86.

<sup>174</sup> Gözübüyük ve Tan, s.325; Çağlayan, s.228.

<sup>175</sup> Ali Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, Sayı 100, Yıl 1999, s.5.

<sup>176</sup> Uygur, s.87.

<sup>177</sup> Bu sebeple doktrinde bağımsız idari otoritelerin devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, *karma* veya *melez (hybride)* nitelikte oldukları haklı olarak ileri sürülmektedir. Gözübüyük ve Tan, s.328.

<sup>178</sup> Atay, s.314; Gözler ve Kaplan, s.248; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.360; Ulusoy, s.17.

oldukları gibi asgari düzeyde bazı idari denetimlere de maruz tutulabileceklerdir<sup>179</sup>. Bu kurumların kararları yargı tarafından iptal edilebildiği ve ayrıca görevlerinden dolayı işledikleri görevi ihmal, görevi kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı memur gibi yargılanabildikleri gibi, harcamaları da devletin denetim organları tarafından denetlenebilecektir<sup>180</sup>.

## Regülasyon İşlevi

Bağımsız idari otoriteleri diğer kamu kurumlarından ayırt eden ikinci nitelik, bu kurumların asli ve temel işlevinin herhangi bir sektör veya alanda doğrudan bir oyuncu olmak ya da diğer bir deyişle operatörlük yapmak yerine, regülasyon işlevini gerçekleştiriyor olmasıdır<sup>181</sup>. Regülasyon kavramı ülkemizde yeni yerleşen bir kavram olmakla birlikte Anglo-Amerikan Hukuku'nda, özellikle 80'li yılların başından itibaren Thatcher ve Reagan'cı liberal politikaların da etkisiyle, gündeme gelmiş ve Kara Avrupası Hukuku'nu da etki altına almıştır<sup>182</sup>. Teknik anlamda regülasyon, klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belirli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetleme işlevi) içermektedir. Bu düzenleme ve denetleme işlevi yerine getirilirken sadece hukuk kurallarıyla bağlı kalınmayıp, sosyal psikolojiye, deontolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere de başvurulmaktadır<sup>183</sup>. Yaşadığımız çağda devlete biçilen rol toplumsal hayata ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil toplumsal yaşamda bir tür hakemlik şeklinde belirlemekte ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi gelmekte ve bu işlevi ile devlet, eli silahlı bir jandarma olmanın ötesinde toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya çalışan ahlaki bir otorite olarak ortaya çıkmaktadır<sup>184</sup>. Bu bağlamda regülasyon kavramı, günümüzün kilit kavramlarından biri olup üzerinde tartışmalar sürmektedir.

## Türk Devlet ve İdare Teşkilatı İçerisindeki Yeri

Bağımsız idari otoriteler, kavram, bağımsızlık nitelikleri ve regülasyon işlevleri yanında, idari teşkilat içerisindeki yerleri, bakanlıklar ve diğer kamusal kurumlarla ilişkileri bakımından da doktrinde tartışma konusu olmaktadır<sup>185</sup>. Zira idare hukuku doktrininde hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelenen bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında ilişkili merkezi bir teşkilat ile bağları kurulmaktadır<sup>186</sup>. Bununla birlikte bu kurumların bakanlıklar ile bağlarının kurulması yönünden bir bütünlük bulunmamaktadır<sup>187</sup>.

Bağımsız idari otoritelere ilgili oldukları alanda yasama, yürütme ve yargı işlevlerini birleştirecek şekilde geniş görev ve yetkilerin tanınmış olması, bu kurumların ülkemizde ABD'de olduğu gibi devletin

<sup>179</sup> Sonuç kısmında da değinileceği üzere 8.8.2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına bakan *bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kuruluşlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir* cümlesinin eklenmesi sonrasında bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarını yitirdikleri ve üzerlerindeki denetimin pek de asgari düzeyde kalmayacağı kanaatindeyiz.

<sup>180</sup> **Ulusoy**, s.18.

<sup>181</sup> **Günday**, s.570; **Ulusoy**, s.18.

<sup>182</sup> **Ulusoy**, "Bağımsız İdari Kurumlar", s.6.

<sup>183</sup> **Güner**, s.187.

<sup>184</sup> **Ulusoy**, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", s.47.

<sup>185</sup> E. Ethem **Atay**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.X, S.1-2, Y.2006, s.260.

<sup>186</sup> **Günday**, s.574. Bağımsız idari otoriteler ile merkezi teşkilat arasındaki bu bağ, 3.6.2011 tarihli ve 643 sayılı KHK ile eklenen 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinde; "**Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir.**" şeklinde ifadesini bulmuştur.

<sup>187</sup> Bu sebeple bağımsız idari otoritelerin idari teşkilatlanmada merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları içinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığı; bunlara işlevleri ve faaliyet alanları dolayısıyla anayasal güvence sağlanması için Anayasanın 123. maddesinde değişiklik yapılması gerektiği ileri sürülmüştür. **Atay**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", s.293.

dördüncü erki olarak görülüp görülemeyeceklerini tartışılır hale getirmiştir<sup>188</sup>. Türkiye’de bu kurumların, pozitif hukukumuz çerçevesinde böyle bir hukuki statüde olmaları mümkün olmayıp kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde yeni bir erk yaratılması söz konusu olmayacaktır. 1982 Anayasası’na göre<sup>189</sup> yasama organı tarafından çıkartılan kanunlarla kurulan ve yine bu organın çıkardığı kanunlara bağlı olarak faaliyet gösteren ve yargı denetimine tabi olan bağımsız idari otoriteler bu üç erkin haricinde bir kuvvet olarak kabul edilemeyecektir. Ayrıca doktrinde bu kurumların bu üç kuvvetin kesişim kümesinde yer aldığı ifade edilmektedir<sup>190</sup>. Anayasal hükümlerden de anlaşıldığı üzere ülkemizde devlet teşkilatlanması içinde bir kurum ya yasama erkinin ya yürütme erkinin ya da yargı erkinin bir parçasıdır. Organik yönden bu üç erkin her biri bünyesinde yer alması imkan dahilinde değildir<sup>191</sup>. Peki bağımsız idari otoriteleri hangi devlet erki dahilinde mütalaa etmek gerekir? Organik açıdan yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlardan oluştuğu anayasada belirtilmiştir. 1982 Anayasası gereği bu kurumların yasama ve yargı erkleri bünyesinde olmadıkları açıktır. Anayasanın yürütme erkini hüküm altına alan 123. maddesinde<sup>192</sup> kamu tüzel kişilerinin kanunla kurulmasına izin veren düzenleme gereği kendileri de kuruluş kanunlarında belirtildiği üzere birer kamu tüzel kişisi olan bağımsız idari otoriteler yürütme erki bünyesinde kabul edilecektir. Nihayetinde bağımsız idari otoriteler Türk devlet teşkilatı içerisinde yürütme erkine dahil olup idare cihazının bir parçasıdır<sup>193</sup>.

Bağımsız idari otoritelerin 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde ana hatlarıyla belirtilen idari teşkilat bünyesinde nerede yer aldıkları doktrinde tartışma konusu olmuştur<sup>194</sup>. Zira bu maddeye göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup Türk kamu yönetiminin teşkilatlanmasında merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki tür teşkilatlanma bulunmaktadır. Merkezi yönetim, devlet tüzel kişiliği çatısı altında ve onun adına faaliyet gösteren idari kuruluşlardan oluşmakta ve bunlar için genel idare/devlet idaresi/merkezi idare terimi kullanılmaktadır<sup>195</sup>. Yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden ve hizmet yönünden uygulanması söz konusudur<sup>196</sup>. Bu bakımdan mahalli idareler ile kamu kurumları olarak adlandırılan hizmet yerinden yönetim kuruluşları ortaya çıkmıştır<sup>197</sup>. Anayasamız mahalli idareleri tek tek saymış ve fakat kamu kurumları için sınırlı sayma (tahdidi) yöntemini kullanmamıştır<sup>198</sup>. Dolayısıyla kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurumu oluşturmak mümkündür. 1982 Anayasası, Türk idari teşkilatlanmasında devlet idaresi, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç tür örgüt biçimine yer vermektedir<sup>199</sup>.

<sup>188</sup> Uygur, s.147.

<sup>189</sup> 09.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

“Madde 6 – Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılmasında, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. **Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.**

Madde 7 – **Yasama yetkisi** Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez olarak kullanılır ve yerine getirilir.

Madde 8 – **Yürütme yetkisi** ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

Madde 9 – **Yargı yetkisi**, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.”

<sup>190</sup> Akıncı, s.375.

<sup>191</sup> Ulusoy, s.87.

<sup>192</sup> Madde 123 – **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.**

<sup>193</sup> Ulusoy, s.93. Yazar, anayasanın merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında bir idari yapılanmaya izin vermemesinden kaynaklanan sorunun da bağımsız idari otoriteleri merkezi idare baz alınarak *merkezi idarenin yöringesinin en uzak uyduları* olarak kabul edilmesi ile kendiliğinden çözümlenmiş olacağını ifade etmektedir.

<sup>194</sup> Bağımsız idari otoriteleri, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetin kuruluşlarının yanında bir üçüncü kategori yerinden yönetim kuruluşları olarak gören görüş için bkz. **Günday**, s.575; **Gözübüyük** ve **Tan**, s.328. Aksi görüş için bkz. **Gözler** ve **Kaplan**, s.244.

<sup>195</sup> **Akyılmaz, Sezginer ve Kaya**, s.181.

<sup>196</sup> **Akyılmaz, Sezginer ve Kaya**, s.187.

<sup>197</sup> **Odyakmaz, Kaymak ve Ercan**, s.687.

<sup>198</sup> Madde 127 – **Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.**

<sup>199</sup> **Duran**, s.8.



Türkiye’de oldukça yeni bir teşkilatlanma tarzı olan bağımsız idari otoritelerin, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kendilerine tanınan organik ve işlevsel bağımsızlık nitelikleri nedeniyle merkezi idarenin içinde yer alamayacakları ortadadır. Bu bakımdan anayasadaki sistematik doğrultusunda bu kurumların yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dâhil etmek gerekecektir. Yerinden yönetim kuruluşları arasında da bağımsız idari otoritelerin coğrafya yönüyle sınırlı olan ve anayasada sayılan mahalli idarelerin arasında yer alamayacağı da ortadadır. Tam da bu noktada bağımsız idari otoritelerin nerede konumlandırılacağı noktasında çeşitli görüşler bulunmaktadır.

Doktrinde kabul edilen bir görüşe göre bağımsız idari otoriteler, yerinden yönetim kuruluşları içinde mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü tür yerinden yönetim kuruluşlarını oluşturmaktadır<sup>200</sup>. Bu düşünceye göre bağımsız idari otoriteler, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından işlevlerinin niteliği ve bağımsızlıklarının derecesi açısından farklılaşmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları belli bir faaliyet alanını kendileri üstlenmelerine karşılık, bağımsız idari otoriteler üstlenme yerine organize etme ve denetleme işlevini yürütmektedir. Bu kurumlar, bireylerin ve toplulukların hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri regüle eden gerektiğinde yaptırım uygulayan kuruluşlar olup kamu kurumlarına göre daha geniş işlev ve yetkiye sahiptir. Bununla birlikte hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının yürütme organı tarafından iş başına getirilmesi ve aynı yöntemle görevlerinden alınabilmeleri ve bağımsız olmamaları söz konusudur. Buna karşılık bağımsız idari otoritelerin organlarının görev süresi dolmadan bazı istisnalar dışında görevden alınabilmeleri ise imkan dahilinde değildir. Ayrıca merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisi bulunurken bağımsız idari otoritelerin üzerinde böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu görüşü savunanlar, işte bu gerekçeler çerçevesinde yerinden yönetim kuruluşlarının mahalli idareler, kamu kurumları ve bağımsız idari otoriteler olarak toplanmasının anayasal bir sorun yaratmayacağına da vurgu yapmakta ve bu kurumların merkezi idarenin idari denetim alanının en uç noktasında olduğunu ve merkezi yönetimin yörüngesinin en uzak uyduları olduğunu söylemektedir<sup>201</sup>.

Diğer bir görüş ise bu kurumları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının arasında ve onların bir türü olarak görmektedir<sup>202</sup>. Bağımsız idari otoriteler, Fransa’da devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir ve bu yüzden kamu kurumu niteliğini taşımamaktadır. Ülkemizde ise bu kurumlar, Fransız sisteminin aksine tüzel kişiliği haiz biçimde kurulmuş (idari ve mali özerkliğe sahip) ve bu nitelikleri sayesinde kamu kurumu yani hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bir türünü oluşturulmuştur<sup>203</sup>. Diğer bir deyişle ülkemizde bu organizasyonların kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları, bu kurumlara kamu kurumu niteliğini yüklemektedir. Yine, bağımsız idari otorite deyimini bugüne kadar hiçbir kanuni ve idari düzenlemede yer almamış olsa da verilen kararlarda mahkemelerin bu kurumlara ilişkin olarak kamu kurumu deyimini kullanmakta olduğu ve yargı organlarının, bu kurumları kamu kurumları ile aynı statüde sayma eğilimde olduğu görülmektedir<sup>204</sup>.

Bu konudaki diğer bir görüş de bağımsız idari otoritelerin Türk idari teşkilatı içindeki yerinin belli olmadığı, bu kurumların merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşlarına da uymadığı yönündedir<sup>205</sup>. Bu görüşü savunanlar, bu kurumların dayanağının anayasal hükümlerde aranması

---

<sup>200</sup> Günday, s.575.

<sup>201</sup> Gözübüyük ve Tan, s.328; Günday, s.575; Ulusoy, s.93.

<sup>202</sup> Gözler ve Kaplan, s.244.

<sup>203</sup> Yıldırım, s.181.

<sup>204</sup> Danıştay 13. Dairesi’nin 22.06.2005 tarih ve 938/3245 sayılı kararı için bkz. Atay, s.322. Kamu İhale Kurumu’na karşı açılan davada bağımsız idari otoritelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle tesis ettikleri işlemlere karşı açılan davalarda husumetin doğrudan doğruya kendilerine yöneltileceğine hükmedilmiştir.

<sup>205</sup> Duran, s.9 vd.

gerektiğinden hareketle 1982 Anayasası'nın 167. maddesinde<sup>206</sup> devlete, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemek ödevinin yüklendiğini ve bu maddenin Rekabet Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu için anayasal dayanak teşkil ettiği ileri sürülmektedir<sup>207</sup>. Bu noktada ifade etmeliyiz ki söz konusu madde bağımsız idari otoritelerin idari teşkilat içindeki konumlarıyla ilgili olmayan bu kurumların sadece işlevleri bakımından dayanak oluşturabilecek bir hüküm ihtiva etmektedir<sup>208</sup>.

Anayasa'da bazı kamu kurumları düzenlenmiş olmakla birlikte bunların haricinde kamu kurumu oluşturabilmek için genel yetki mahiyetinde kamu tüzel kişilerinin kanun ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği belirtilmiştir. Devlet organları arasında görev ve yetki düzeni değişmedikçe bağımsız idari otoritelerin kanun ile kurulmasına bir engel bulunmamaktadır. Zira anayasal düzenleme konusu olup olmamanın kamu tüzel kişileri arasında bir hiyerarşi oluşturacağını da kabul etmek mümkün değildir<sup>209</sup>. Bağımsız idari otoritelerin anayasada düzenlenmesi hukuki olarak bir gereklilik olmasa da bu kurumların anayasal hale getirilmesiyle idari teşkilat içindeki konumları netleşecektir. Nihayetinde anayasal bir düzenleme yapılması halinde bağımsız idari otoriteler için sınırlı sayı ilkesi uyarınca saymak yerine anayasada genel bir ifadeye yer verilmesinin daha isabetli bir tercih olacağını ifade etmek isteriz.

Bu başlık altında son söz olarak denilebilir ki bağımsız idari otoritelerin idari teşkilat içerisindeki yerlerine ilişkin olarak yukarıda zikredilen hangi görüş kabul edilirse edilsin pratik açıdan bir değişiklik oluşturmayacaktır. Çünkü her alternatif idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayacak niteliktedir.

### ***İdarenin Bütünlüğü İlkesi Karşısında Durumu***

Bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak doktrinde ileri sürülen görüşlerin önemli bir kısmını da bu kurumlar ile yürütme organı arasında kurulan ilişki, bu ilişkinin mahiyeti ve bu ilişki vasıtasıyla yürütme organına bu kurumlar üzerinde etki gücü kazandırıp kazandırmadığı teşkil etmektedir<sup>210</sup>. Zira genel idare bünyesinde olan bağımsız idari otoriteler, yargı denetimi dışında merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmadıklarından merkezi idare ile bu kurumlar arasında idarenin bütünlüğünün nasıl gerçekleştirileceği, bu kurumlar yönünden idarenin bütünlüğünün nasıl hayatiyete geçirileceği daha teknik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>211</sup>.

Yukarıda da ifade edildiği üzere Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğe ilkesine yer verilerek *idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir* hükmü ihdas edilmiştir. Bu ilke çeşitli kamu tüzel kişilerinden oluşan kamu idaresi alanındaki kuruluşların belli bir uyum içinde çalışmalarını temin etmektedir. Bu bakımdan merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlük, vesayet denetimi<sup>212</sup> ile bir idari kuruluş içerisinde ise hiyerarşik denetim<sup>213</sup> yolu ile sağlanmakta olup idarenin bütünlüğünün sağlanması açısından vesayet ve hiyerarşik denetim en önemli araçları oluşturmaktadır<sup>214</sup>.

<sup>206</sup> Madde 167 – 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.

<sup>207</sup> Ali Ulusoğlu, "Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Kasım 1999, s.10.

<sup>208</sup> Aynı yönde bkz. Uygur, s.151.

<sup>209</sup> Gözübüyük ve Tan, s.334.

<sup>210</sup> Gözübüyük ve Tan, s.336.

<sup>211</sup> Günday, s.575.

<sup>212</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.219.

<sup>213</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.211.

<sup>214</sup> Gözler ve Kaplan, s.106.

Vesayet yetkisi, Anayasa'nın 127. maddesi<sup>215</sup> kapsamında yalnızca mahalli idareler üzerinden öngörülmüştür. Vesayet denetimi, organlar ve işlemler üzerinde değişik biçimlerde ortaya çıkabilen bir denetim olup seçilmiş organların görevlilerinin seçimi, atamaları, görevlerinden uzaklaştırılmaları ve görevlerine son verilmesi şeklinde ve işlemlerin iptali, onanması, izin verme ve yerine karar alabilme biçiminde gerçekleşmektedir<sup>216</sup>. Vesayet yetkisi hususunda belirtilmesi gereken bir durum da vesayet denetiminin hiyerarşik denetimden farklı olarak kanunların öngördüğü durumlarda ve öngördüğü biçimde var olan bir yetkiye işaret ettiği<sup>217</sup>.

Anayasada, bu yetki yukarıda da ifade ettiğimiz üzere sadece mahalli idareler için öngörülmüş iken hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan Yükseköğretim Kurumları için 130. maddesinde<sup>218</sup> devletin denetimi ve gözetiminden ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları için de 135. maddesinde<sup>219</sup> devletin idari ve mali denetiminden söz edilmektedir. Anayasa hükmü, burada yalnızca mahalli idareler için öngördüğü teknik bir idari denetim türü olarak belirlediği ve diğer yerinden yönetim kuruluşları için ise merkezi idarenin denetim yetkisinden söz etmekle birlikte bu denetimin içeriğini belirlememekte ve yalnızca bunun genel bir gözetim yetkisi anlamına geldiği yönünde bir işaret bulunmaktadır. Bu genel gözetim yetkisinin de merkezi idareye bu hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde işlemlerin iptali, görevden uzaklaştırma gibi yetkileri vermesi gerektiği söylenemeyecektir<sup>220</sup>. Anayasada denetimin içeriği konusunda bir sınırlama getirilmediğinden idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşmesi için merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşu arasında minimum bir denetim mekanizmasının bulunması ve kamu yararının ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanmasına yönelik herhangi bir yetki verilmesi yeterli olacaktır<sup>221</sup>.

Tam da bu noktada akıllara merkezi idarenin bağımsız idari otoriteler üzerinde minimum denetiminin söz konusu olup olmadığı sorusu gelmektedir<sup>222</sup>. Kanun koyucu tarafından bağımsız olarak kabul edilip geniş yetkilerle donatılan bağımsız idari otoriteler, kendilerine ait kuruluş kanunlarında bir bakanlık ile ilişkilendirmiştir. Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarına bakıldığında bu kurumların bir bakanlık veya başbakanlık ile ilişkilendirildikleri açıkça görülmektedir<sup>223</sup>. Mesela 4054 sayılı kanunun 20. maddesinde *rekabet kurumunun* ilişkili olduğu bakanlık *sanayi ve ticaret bakanlığı* olarak belirlenmiş; 3984 sayılı kanunun 14. maddesinde de *radio ve televizyon üst kurulu* ile ilgili olarak, *hükümetin üst kurul ile ilişkileri başbakan tarafından yürütülür* hükmü getirilmiştir. Görüldüğü gibi bu kurumların merkezi idare ile bağlantıları konusunda farklı bir terim olarak *ilişkili bakanlık* kavramı kullanılmıştır<sup>224</sup>.

---

<sup>215</sup> Madde 127 – 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 dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

<sup>216</sup> Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, s.367.

<sup>217</sup> Gözler ve Kaplan, s.114.

<sup>218</sup> Madde 130 – Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.

<sup>219</sup> Madde 135 – (Değişik: 23.7.1995 - 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurullar kanunla düzenlenir.

<sup>220</sup> Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, s.14.

<sup>221</sup> Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, s.15.

<sup>222</sup> Ulusoy, s.37.

<sup>223</sup> Gözübüyük ve Tan, s.315.

<sup>224</sup> Bu kavram, Türk idari teşkilatında ve kanunlarda tanımı olmayan bir ifade olup, ilk kez 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda yer verildiği görülmektedir. Anılan yasanın 20. maddesi aynen şöyledir: *Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığıdır.* Fakat kanunun gerekçesinde ilişkili bakanlık kavramının ne anlama geldiği konusunda herhangi bir tanıma rastlanmamıştır. Esasen 4054 sayılı yasanın ilk halinde kurumun idari ve mali bakımdan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olduğu belirtilmiş ancak kanun metninde ilgili, ilişkiliye dönüştürülmüştür. Uygur, s.155.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı kanunun<sup>225</sup> 10. maddesinde *bakanlık bağlı kuruluşları* ve 11. maddesinde *bakanlık ilgili kuruluşları* tanımlanmıştır. Bununla birlikte *ilişkili kuruluş* kavramına ve tanımına bu kanunda 2011 yılına değin yer verilmemiştir<sup>226</sup>. Söz konusu düzenlemeye kadar ilişkili kuruluş kavramı, mevzuatımızda yer almayan ve anlamı belirsiz olan bir kavram olması nedeniyle bağımsız idari otoritelerle merkezi idare arasındaki ilişkinin durumu sürekli olarak haklı eleştirilere maruz kalmıştır<sup>227</sup>. Bu kavram, bir taraftan bağımsız idari otoritelerin işlevsel açıdan bağımsız çalışmalarını güvence altına alma ama diğer taraftan da idarenin içinde yer alan bu kurumların siyasi iktidarla bir biçimde bağlantısını sağlama gerekliliğinin uzlaştırılması amacıyla bürokratlar tarafından bulunmuş pragmatik bir çözümdür. Diğer bir deyişle bu kavram, bağımsız idari otoritelerin merkezi idare ile ilişkilendirilmelerini bununla birlikte bağımsızlıklarını koruyabilmeleri amacıyla ve ilgili veya bağlı kuruluş olarak da tanınmamaları için kullanılmıştır. Böylece bağımsız idari otoritelerin bakanlık ile bağlarının ilgili ya da bağlı kuruluşlara oranla daha zayıf olduğunu belirtmek istenmiştir<sup>228</sup>. Söz konusu ilişkinin adı geçen bakanlıklara bir takım yetkiler sağladığı ve adı geçen bakanlıkların hukuka aykırı gördükleri kurul işlemlerinin iptali için menfaat koşulu aranmaksızın idari yargıya başvurabilme yetkisini de kapsadığı kabul edilmektedir<sup>229</sup>. Bu bakımdan bakanlıklar, bağımsız idari otoriteler üzerinde hukuka uygunluk denetimini harekete geçirerek dolaylı da olsa idari denetim kurmuş olmaktadır. Kaldı ki 2011 değişikliği sonrasında bakana ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil olmak üzere) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkisinin verilmesi de bu çıkarsamanın kanuni dayanağını teşkil etmektedir.

Ayrıca hükümetlerin bunları etkileme gücünün olduğunu ve bu durumun en açık ve somut biçimde kurul üyelerinin atanmasında ortaya çıktığı görülmektedir<sup>230</sup>. Yine bağımsız idari otoriteler üzerinde açıkça düzenlenmiş mali ve yargı denetiminin bulunmasının yanısıra bu kurumların Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olmaları da söz konusudur<sup>231</sup>. Maaş üst sınırlarının ve kadro ve teşkilatlanmalarının bakanlar kurulu yönetmeliği ile belirlenmesi, kurul üyelerinin suç işlemesi durumunda üyeler hakkında soruşturma açılmasının ilişkili bakanın iznine tabi tutulması gibi konularla bakanlar kuruluna verilen yetkiler nazara alındığında bağımsız idari otoriteler açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması için merkezi idarenin yeterli yetki ve denetim mekanizmasının olduğu söylenebilecektir<sup>232</sup>.

<sup>225</sup> Tam adı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>226</sup> 3046 s.k. Madde 19/A- (Ek: 3/6/2011 – KHK-643/2 md.) **Bakanlık** bağlı, ilgili ve **ilişkili kuruluşları** (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) **Başbakanın** teklifi ve **Cumhurbaşkanının** onayı ile, **Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir**. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. (Ek cümle: 8/8/2011-KHK-649/45 md.) **Bakan**, bağlı, ilgili ve **ilişkili kuruluşların** (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) **her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir**.

<sup>227</sup> **Gözübüyük ve Tan**, s.315.

<sup>228</sup> **Gözler ve Kaplan**, s.250; **Akyılmaz, Sezginer ve Kaya**, s.362.

<sup>229</sup> **Günday**, s.576; **Ulusoy**, s.47.

<sup>230</sup> **Gözübüyük ve Tan**, s.315; **Gözler ve Kaplan**, s.249. Yazarlar, bağımsız idari otoritelerin ne kadar bağımsız olursa olsunlar, üyelerinin neticede merkezi idare makamları - mesela bakanlar kurulu tarafından - atandıklarını; nitekim Fransa'da bu kurumların mali, teknik ve personel bakımından başbakanlığa ya da bir bakanlığa bağlı olduğunu ifade etmektedir.

<sup>231</sup> **Anayasa Madde 108 – İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.**

<sup>232</sup> **Uygur**, s.157.

## SONUÇ

Hukuk devleti denilince, ilk olarak idarenin hukuka bağılılığı ve idarenin işlemlerinin yargı denetimi altında olması akla gelmektedir. Bu husus daha çok tarihi sebeplerle açıklanmaktadır. Hukuk devleti mücadelesinin yapıldığı geçtiğimiz yüzyıllarda yürütme organı ve idare mekanizması genellikle kral ve onun bakanlarından oluştuğu için bu dönemde kişi haklarına karşı saldırının ancak yürütme organından gelebileceği, dolayısıyla vatandaşların hukuki güvenliğinin sağlanabilmesi için yürütme organını hukukla bağlamanın gerekli ve yeterli olduğu düşünülmüştür. Kişi haklarının milli iradeden doğan yasama organına karşı da korunmasının gerekebileceği, tarihi bakımdan da sonraları ortaya çıkan ve benimsenen bir görüştür<sup>233</sup>. Zira milli iradeye dayanan meclis kanun yaparken herhangi bir kayıt ve şarta bağılı olmayacaktır. Esasen Fransa'da 1789 devrimi ile eski polis devlet anlayışından, devletin hukuka bağılı olduğu hukuk devletine değil fakat kanun devletine geçildiği ifade edilmektedir<sup>234</sup>.

Yaşadığımız çağda da hukuk devleti tarafından yönlendirilen demokrasi de ister istemez yeni bir renge bürünmektedir. Hukuki mekanizmalar siyasi mücadelede artan bir önem kazanmakta ve ayrıca hukuki teminatlara yapılan vurgu seçimlerden kaynaklanan meşruluğu görelileştirmektedir; ancak bu tür bir kayma bazı zorluklara, çelişkilere ve hatta çıkmazlara da yol açmaktadır<sup>235</sup>. İşte tam da bu noktada yukarıda anlatılanlar bağımsız idari otoritelerin milli iradeden bağımsız kılınarak uluslar arası mekanizmalara bağımlılaştırılma çabası içinde olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Zira Fransız hukuku federal bir yapıdan doğan bu modelin üniter yapıyı tehdit edebileceğini öngörerek bu kurumların ayrı bir tüzel kişilik olarak oluşturulmasına müsaade etmeyerek devlet tüzel kişiliğinin bir parçası saymıştır<sup>236</sup>. Ülkemizde de bağımsız idari otoriteler faaliyet alanlarına göre bir bakanlıkla ilişkilendirilmekte ve bu ilişkilendirme idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak mütalaa edilmektedir. İlişkili bakanlık üst kurum ya da kurulun hiyerarşik amiri olmayıp ilişkili bakanlığın bağımsız idari otoriteler üzerinde vesayet yetkisi de bulunmamaktadır. Aynı şekilde ilişkili bakanlığın üst kurul ve ya kurumun kararlarını iptal ve değiştirme yetkisi bulunmayıp, ancak bunları hukuka aykırılığı gerekçesi ile yargıya taşınması mümkün kılınmıştır<sup>237</sup>. Bu çerçevede kanun koyucunun söz konusu kurumları idarenin bütünlüğü ve toplumun menfaatini sağlayacak şekilde yeniden teşkil ederek ortak standartlara bağlaması ve bir denetim mekanizması oluşturması arayışı içerisinde bazı kanunlarla KHK'larda değişiklik yapan 8.8.2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına bakan bağılı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kuruluşlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir cümlesi eklenmiştir. Bu değişiklik siyasi iktidarın bağımsız idari otoritelerle ilgili olarak zaman zaman dile getirdiği yakınmaların bir sonucu olarak değerlendirilmekte ve bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının kaldırıldığı şeklinde yorumlanmaktadır<sup>238</sup>.

<sup>233</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara 2005, s.113.

<sup>234</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Bası, İstanbul 2004, s.98.

<sup>235</sup> Jacques Chevallier, *Hukuk Devleti*, Fransızcadan Çeviren: Ertuğrul Cenk Gürcan, İmaj Yayınevi, Ankara 2010, s.140.

<sup>236</sup> Güner, s.196.

<sup>237</sup> Atay, s.330.

<sup>238</sup> Güngör Uras, *Bağımsız Kurumlar "Baş Ağrıyordu(!)" Müjde: Kurtulduk*, Milliyet Gazetesi, 22 Ağustos 2011. <http://www.milliyet.com.tr/bagimsiz-kurumlar-bas-agritiyordu--mujde-kurtulduk/ekonomi/ekonomiyazardetay/22.08.2011/1429705/default.htm> Erişim Tarihi: 24.05.2015

## KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Teori Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2014.
- Aslan, Muharrem, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Uygulamaları*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2004.
- Aslan, Nagehan Talat, "Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Yıl 2010, Cilt 2, Sayı 59.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2006. (Atay)
- Atay, E. Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.X, S.1-2, Y.2006.
- Ayanoğlu, Taner, "Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği ", *IÜHFİM*, Yıl 2007, Cilt LXV, Sayı 1.
- Aydoğdu, Vedat, *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 2010.
- Chevallier, Jacques, *Hukuk Devleti*, Fransızcadan Çeviren: Ertuğrul Cenk Gürcan, İmaj Yayınevi, Ankara 2010.
- Crew, David F., *Germans on Welfare: from Weimar to Hitler*, Oxford University Press US, New York 1998.
- Çağlayan, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2014.
- Çal, Sedat, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 2001, Sayı 3.
- Dönmez, Eftal, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 2003, Cilt 2.
- Duran, Lütfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 1, Mart 1997.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Cilt I*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa Ekim 2009.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa Ağustos 2014.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2013.
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 25. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara Eylül 2007.
- Gümüş, A. Tarık, *Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü*, Genişletilmiş 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul Aralık 2010.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı (Aynı Baskı), İmaj Yayınevi, Ankara 2013.
- Güner, Orhan Seyfi, "Bağımsız Üst Kurullar", *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler I*, 2. Baskı, İstanbul 2013.
- Karacan, Ali İhsan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, S.8, 2001.
- Karahançoğulları, Onur, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- Kuluçlu, Erdal, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2006, S. 63.
- Külcü, Mustafa Melih, *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Karar Alma Süreçleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2012.
- Odyakmaz, Zehra, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan, *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, Güncellenmiş 10. Bası, İkinci Sayfa Yayınları, Ankara 2009.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, II. Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara 2005.
- Öztürk, Ebru, *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması*, Rekabet Kurumu Yayın No: 0124, Ankara 2003.
- Sancakdar, Oğuz, "İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı 37, 2001.

Sezer, Özcan ve Özgür Önder, “Küreselleşme Süreci ve Siyaset-Yönetim Ayrımında Bir Sorun Alanı: Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap - Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayın No: 136, Kahramanmaraş 2010.

Singleton, Jeff, *The American Dole: Unemployment Relief and the Welfare State in the Great Depression*, Greenwood Press, London 2000.

Sobacı, M. Zahid, “Türk İdari Teşkilatındaki Adalar: Bağımsız İdari Otoriteler”, AÜHFD, Yıl 2006, Cilt 55, Sayı 2.

Şahin, Cenk Y., *Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2009.

Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara Haziran 2002, C. 35, S. 2.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Bası, İstanbul 2004.

Total, Erhan, “Bağımsız İdari Otoriteler Radyo Ve Televizyon Üst kurulu ve 6112 Sayılı Kanun”, *Adalet Dergisi*, 2014, S. 48.

Tüsiad (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği) Raporları, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, (Hazırlayanlar: Uğur Emek, Ünal Zenginobuz ve Muhittin Acar), Lebib Yalkın Yayınları, Aralık 2002.

Ulusoy, Ali, “Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Kasım 1999.

Ulusoy, Ali, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 100, Yıl 1999.

Ulusoy, Ali, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2000, S. 2.

Ulusoy, Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara 2003. (Ulusoy)

Uras, Güngör, *Bağımsız Kurumlar “Baş Ağrıyordu(!)” Müjde: Kurtulduk*, Milliyet Gazetesi, 22 Ağustos 2011.

Uygur, Elvan, *Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale kurumu Örneği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007.

Vedel, Georges ve Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris 1992, 2 cilt.

Yaşar, Hasan Nuri, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul 2013.

Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul Eylül 2009.

Yıldırım, Ramazan, *Türk İdari Rejimi Dersleri*, Cilt 1, (Editörler: Selman Sacit Boz ve Mehmet Fatih Gürkan), Mimoza Yayınları, Konya, 2014.

Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara 2004.

## İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.tbmm.gov.tr>

<http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

<http://www.anayasa.gov.tr>

<http://www.tdk.gov.tr>

<http://www.anayasa.gen.tr>

<http://www.barobirlik.org.tr>

<http://www.istanbulbarosu.org.tr>

<http://genchukukcular.org>

<http://www.kazanci.com>

<http://www.kanunum.com>

<http://www.hukuklink.com>

<http://www.milliyet.com.tr>