

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME
KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Esra Zülfiye BALABAN

1404010049

Anabilim Dalı: Kamu Hukuk

Program: Kamu Hukuku

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Elif ALTINOK ÇALIŞKAN

OCAK 2022

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME
KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Esra Zülfiye BALABAN
1404010049

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku

Program: Kamu Hukuku

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Elif ALTINOK ÇALIŞKAN

Jüri Üyeleri: Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Aytaç ÖZELÇİ

Doç. Dr. Nilay ARAT ÖZKAYA (Kadir Has Üniversitesi)

OCAK 2022

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
TÜRKÇE ÖZET.....	vi
YABANCI DİL ÖZET.....	viii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....	3
1.1. Genel Olarak Bağımsız İdari Otoriteler	3
1.2. Bağımsız idari Otoriteler Kavramı.....	4
1.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	7
1.4. Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Teşkilat İçindeki Yeri.....	12
1.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri.....	19
1.5.1. Yapısal Özellikler.....	19
1.5.1.1. Yasal Dayanaklarının Bulunması.....	19
1.5.1.2. Kamu Tüzel Kişiliklerinin Bulunması.....	20
1.5.1.3. Bağımsız Olmaları.....	21
1.5.1.4. Kurul Olarak Karar Almaları.....	24
1.5.1.5. Farklı Personel Rejimlerinin Bulunması.....	25
1.5.1.6. Denetime Tabi Olmaları.....	26
1.5.2. İşlevsel Özellikler.....	29
1.5.2.1. Düzenleme Yetkisine Sahip Olmaları.....	30
1.5.2.2. Denetleme Yetkisine Sahip Olmaları.....	32
1.5.2.3. Yaptırım Uygulama Yetkisine Sahip Olmaları.....	32
1.5.2.4. Danışmanlık-Görüş Bildirme Yetkisine Sahip Olmaları.....	38
1.5.2.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisine Sahip Olmaları.....	38
1.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	40
1.7. Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	44
1.7.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	44
1.7.2. İngiltere’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	48
1.7.3. Almanya’da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	52

1.7.4. Fransa’da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	55
1.7.5. İtalya’da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	57
1.7.6. Güney Kore’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	58
1.7.7. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler.....	60

II. BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU.....	72
2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kuruluşu ve Amaçları.....	72
2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örgüt Yapısı.....	74
2.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Görev ve Yetkileri.....	78
2.3.1. Mevzuatta Düzenlenen Görev ve Yetkiler.....	78
2.3.2. Lisans Verme Yetkisi.....	82
2.3.3. Tarife Düzenleme Yetkisi.....	87
2.3.4. Düzenleme Yapma Yetkisi.....	89
2.3.5. İzleme ve Denetim Yapma Yetkisi.....	91
2.3.6. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	95
2.3.7. Kamulaştırma Yapma Yetkisi.....	103
2.3.8. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	108
2.3.9. Danışmanlık-Yönlendirme ve Görüş Bildirme Yetkisi.....	110
2.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Çalışma Usulleri.....	111
2.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Bütçesi.....	114
2.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu.....	116
2.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Denetimi.....	119
SONUÇLAR.....	122
KAYNAKÇA.....	127

KISALTMALAR

AAI	: Autorita Amminisatrative Indipendenti
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGCOM	: İletişim Düzenleyici Kurumu
AGCM	: İtalyan Rekabet Otoritesi
BaFin	: Federal Finansal Denetleme Otoritesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BfArM	: Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
BTİK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CAB	: Sivil Havacılık Kurumu
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
E.	: Esas
Ed.	: Editör
EDF	: Electricité de France
EEOC	: Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu
EPA	: Çevre Koruma Ajansı
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FCC	: Federal İletişim Komisyonu
FDA	: Gıda ve İlaç İdaresi
FED	: Board of Governors of the Federal Reserve System
FSA	: The Financial Services Authority
FSC	: Financial Supervisory Commission - Finansal Gözetim Komisyonu
FTC	: Federal Ticaret Komisyonu
ICC	: The Interstate Commerce Commission - Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu
IMF	: International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu
ISB	: The Insurance Supervisory Board
ISVAP	: Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu
İAB	: İstanbul Altın Borsası
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KGK	: Kamu Gözetimi Kurumu
KGMSK	: Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
NDPB	: Non-Departmental Public Bodies
NDK	: Nükleer Düzenleme Kurumu
NSA	: Non-bank Supervisory Authority
OBS	: The Office of Bank Supervision
OFCOM	: The Office of Communications
OFTL	: Office of Telecommunication
OSHA	: İş Güvenliği ve Sağlık İdaresi
RegTP	: Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SEC	: Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SSB	: The Securities Supervisory Board
T.	: Tarih
TAPDK	: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSK	: Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu
vd.	: ve devamı / ve diğerleri
vs.	: ve saire

Üniversitesi : İstanbul Kültür Üniversitesi
Enstitüsü :Lisansüstü Eğitim
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Elif ALTINOK ÇALIŞKAN
Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Ocak 2022

ÖZET
BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Bu çalışmanın konusu, bağımsız idari otorite çerçevesinde olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun incelenmesidir. Yürütülen çalışmada, mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde ilgili yargı kararlarına da değinerek konunun aktarılmasına çalışılmıştır.

Çalışmanın amacı, özellikle son yıllarda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun değişen mevzuatı ve güncel uygulamaları çerçevesinde Kurumun hukuki statüsü ile uygulamada tartışmalı olan kimi zaman da mevzuatta yer almayan hususlara yer verilmek suretiyle çözüme yönelik öneriler sunabilmektir.

Bu çerçevede iki bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde bir bağımsız idari otorite olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun hukuksal statüsü ve işleyişini daha iyi kavramak adına öncelikle bağımsız idari otorite kavramına ve özelliklerine ayrıca karşılaştırmalı hukukta bağımsız idari otorite örneklerine yer verilerek dünyadaki ve Türkiye’deki bağımsız idari otoritelere ilişkin düzenlemeler ele alınmıştır. İkinci bölümde ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ele alınmış; genel anlamda bağımsız idari otoritelerin özelliklerini taşıyan bu kurumun düzenlediği piyasalar itibariyle önemine değinilmiştir. Türkiye’de önemli bir yere sahip olan enerji sektöründe düzenleme ve denetleme yetkisi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’ndadır. Çalışma kapsamında bu kurumun kuruluşu, amaçları, teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, çalışma usulleri, denetimi, bütçesi ve kurumun

karar ve temsil organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun kararlarına yönelik yargı yolu incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Bağımsız İdari Otorite, Enerji, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu.



University : Istanbul Kültür University
Institute : Institute of Postgraduate Education
Department : Public Law
Supervisor : Dr. Elif ALTINOK ÇALIŞKAN
Degree Awarded and Date : MA – January 2022

ABSTRACT

ENERGY MARKET REGULATORY AUTHORITY AS INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES

The subject of this study is to investigate Energy Market Regulatory Authority which is in the frame of independent administrative authorities. In the study conducted, it is also studied to convey the subject by mentioning relevant adjudication in the scope of legislation and practices.

The aim of this study is to offer proposals regarding solutions through including terms which don't take place in regulations and which are controversial in application with legal status of institution in the frame of changing regulations, especially recently, and recent applications of Energy Market Regulatory Authority.

In the scope of our study which consists of two section, first section covers that the term independent administrative authorities and its features in order to understand better the process and legal status of Energy Market Regulatory Authority which is an independent administrative authorities. In the first section, it is presented that regulations regarding independent administrative authorities in Turkey by giving independent administrative authorities examples in comparative law. In the second section, Energy Market Regulatory Authority is discussed; the importance in terms of market regulated by the institution which bears the features of independent administrative authorities in general terms. The authority of regulation and supervision in energy sector which holds an important place in Turkey is entitled to Energy Market Regulatory Authority. In the scope of this study, those are investigated: the foundation, aim, organizational structure, mission and authorization, working principle, inspection, budget of this institution and judicial remedy concerning decisions of Energy Market Regulatory Authority which is a decision making and representative body of the institution.

Keywords: Independent Administrative Authority, Energy, Energy Market Regulatory Authority, Energy Market Regulatory Authority.



GİRİŞ

Türkiye’de bağımsız idari otoritelere (BİO), serbest piyasa ekonomisinin gereği olarak ve özellikle özelleştirmeler sonrasında duyulan ihtiyaç neticesinde Türkiye’de görülmeye başlanmıştır; kısa sürede yaygınlık kazanmıştır. Günümüzde BİO’lara ihtiyaç duyulmasının pek çok sebebi bulunmakla birlikte temel sebebi, teknolojiye hızlı gelişme nedeniyle bazı alanların geleneksel yöntemlerle denetlenememesi ve organize edilememesidir. Aynı zamanda enerji, finans, iletişim gibi alanların sermaye gücü ve siyasetin etkisinden uzaklaştırılmak istenilmesi, özellikle yabancı yatırımcıların serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı yönünde piyasaya güven duymasını temin etmek ancak bununla birlikte ekonomik kamu düzeninin de sağlanması ihtiyacı BİO’ların ortaya çıkmasını sağlamıştır. BİO’lar ile bu alanların bağımsız ve tarafsız bir yönetime tabi tutulmasının yanında merkezi otoriteye bağlı, ilgili, ilişkili olmak üzere birinin tercih edilmesiyle hukuksal bağının kurulması ve böylece ekonomik kamu düzeninin de tesis edilmesi amaçlanmıştır. Böylece daha özerk ama kontrollü bir işleyişle günümüzün ihtiyaç gösterdiği hızlı gelişimin mevcut hizmete uyarlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda merkezi idareden bağımsız, esnek ve sektörel uzmanlıkları içeren kurumlar olan BİO’lar görülmeye başlanmıştır.

BİO’ların tanımı, konumu ve kapsamı gibi hususları içeren hukuksal statüsü, Türk idari yapısındaki yeri konularında fikir birliği olmamakla birlikte; bu kurumlar klasik kamu hizmeti kavramının yanında yeni ihtiyaçlar çerçevesinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması ile AB Uyum politikalarının da hayata geçirilmesinin bir gereği olarak hukuk düzenine girmiştir. Bu düzenlemeler gereğince, bazı piyasalar neredeyse tamamen özel sektöre bırakılmıştır. Özellikle 1950’li yıllardan sonra bu durum hız kazanmıştır. O dönemde sosyal devlet kavramının gelişmesi neticesinde devletlerin bazı alanlara yeterli kaynak ayıramamaları söz konusu olmuştur. Bu durum neticesinde devletin ekonomik alanlardaki rolünün azaltılmasına yönelinmiştir. Dünyadaki bu gelişmelerin Türkiye’ye yansısıyla Türkiye’de de BİO’lar kurulmaya başlanmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), enerji piyasasındaki yeniden yapılanma sonucunda ortaya  kmıştır. Enerji piyasaları olan; elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarının düzenleyicisi ve denetleyicisi rolünü üstlenmektedir. Enerji sektörü büyük ve dinamik sektörlerden birini oluşturmaktadır. Tarih el açıdan bakıldığında enerji şirketleri genel olarak devletlerce kurulup işletilmiştir. Son yıllarda yaşanan teknolojik gelişmeler sonucunda devletler bu alandaki tekel özelliklerini kaybetmişlerdir. Bunun sonucunda düzenleyici kurum olarak EPDK kurulmuştur. Türkiye'nin EPDK konusundaki geçmişi oldukça kısa görünse de ilerleme konusunda hızlı yol alınmıştır.

Çalışmada B O'ların geçirdiği aşamalar, eleştiriler, öneriler, ilgili kararlar ve doktrin görüşleri yer almaktadır. EPDK'nın düzenleme alanı olarak oldukça önemli bir yere sahip olması, mevzuat açısından önemli değişiklikler yapılması ve bu değişiklikler kapsamında yürüttüğümüz bu çalışma, uygulamada ortaya çıkan kimi tartışmalı alanlara değinilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışma üç bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde bağımsız idari otoriteler ana başlığı altında; B O kavramı, B O'ların ortaya  ıkışları ve gelişimleri, idare içindeki yerleri, özellikleri, görev ve yetkileri, denetimleri ve olumlu – olumsuz yönlerine değinilmiştir. Böylelikle EPDK'ya geçmeden önce B O'lar konusunda genel bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde dünyada ve Türkiye'de B O'lar incelenmiştir. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya ve Güney Kore'deki B O uygulamaları ele alınmıştır.    nc  bölümde ise B O olarak EPDK'ya yer verilmiştir. Bu bölümde kanuni düzenlemeler, mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde EPDK'nın kuruluşu, amaçları, örgüt yapısı, görev ve yetkileri, çalışma usulleri, bütçesi, Kurul kararlarına karşı yargı yolu ile Kuruma yönelik denetimler konusunda detaylı bilgiler verilmiştir.

1. BÖLÜM

1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1.1. Genel Olarak Bağımsız İdari Otoriteler

Hukukun yöntem ve araçlarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunması hususu genellikle tartışma konusu yapılmaktadır. Bu konuda uluslararası belgeler ile ulusal anayasa ve mevzuatlar bulunmaktadır. Her ülkenin mevzuatı, o ülkeye yönelik düzenlemeler öngörmektedir. Ancak devletlerin kamusal hayatın bazı alanlarına fazlaca müdahalede bulunması, temel hak ve özgürlüklerin yapısal olarak değişimine ve dönüşümüne sebebiyet vermektedir. Bu duruma yönelik olarak çözüm arayışları mevcuttur. Bu arayışlar neticesinde pozitif hukuk düzenine yeni kurum ve kavramlar eklenmektedir. Eklenen kurum ve kavramlardan biri, bağımsız idari otoritelerdir¹.

Bağımsız idari otorite (BİO) kavramının, oldukça yenibir kavram olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kavramın yeni olması nedeniyle doktrinde BİO'lar konusunda ortak bir görüşün oluştuğunu söylemek mümkün değildir. Genel olarak bakıldığında BİO kavramının ortaya çıkışı; teknolojik ve ekonomik gelişmeler sonucu ortaya çıkan sektörlerin konusunda uzman kuruluşlarca düzenlenmesi ve denetlenmesi, bu sektörlerde kamunun temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlaline yönelik koruma amacına dayandırılmaktadır. Bu korumanın etkinliği açısından, BİO'ların kamusal ve özel güçlere yönelik olarak tehlike ve zararları önleme ile yaptırıma bağlama yetkisinin bulunması beklenmektedir. Bu nedenle bağımsızlık ve güvenceli olma, BİO'ların ortaya çıkma amacına ulaşması için gereken temel şartlar olarak görülmektedir. BİO'ların özel yetkilerle donatılmaları ve bağımsız yapılanmaları, onların gerçek birer otorite olduğu anlayışını güçlendirmektedir. Ancak BİO'lar devlet adına idari işlem ve eylem gerçekleştirdikleri için devlet teşkilatında ayrı bir konumda yer almaktadırlar².

BİO'lar tarafından verilen kararlar ve fiiller, doğrudan doğruya icrai niteliktedir. Ancak BİO'ların verdikleri kararlar her ne kadar yaptırımlar içerse de

¹ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. (İstanbul: Beta Basım Yayım, 1999) 99.

² Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi* 30 Mart 1997, 4.

yargısal işlem olarak değerlendirilmemektedir. BİO organları, çeşitli güvencelere sahip olmakla birlikte yargı mercii olarak değerlendirilememektedirler³.

BİO'lar, kendine özgü nitelik taşıyan kuruluşlardır. Bilinen idari kuruluşların hiçbir türüne girmemektedirler. Dünya genelinde BİO'ların tek tip şeklinde uygulanması da söz konusu değildir. Her ülkede farklı uygulamaları bulunmaktadır. BİO'ların tek bir modele sahip olmaması, onların temel amacı olan toplum ile belli bazı duyarlı sektörlerin değişken ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamakla bağdaşmaktadır⁴. Bu nedenle BİO'ların genel ve ortak kriterlerinin tespiti oldukça güçtür⁵. Bu durum BİO'ların tanımlanmasında da zorluk yaşanmasına sebep olmaktadır. Ayrıca BİO'lar farklı disiplinlerde farklı boyutlarla incelenmektedir. Örneğin ekonomistler BİO'ların piyasanın işleyiş sürecindeki etkisine, kamu yönetimindekiler BİO'ların idarenin yeniden yapılandırılması yönüne, hukuk literatüründe ise genel anlamda BİO'ların kamu yönetimindeki yerine ve yetkilerine odaklanılmaktadır⁶.

1.2.Bağımsız idari Otoriteler Kavramı

Doktrin ve uygulamaya bakıldığında BİO'ların “üst kurul”, “özerk kurul”, “regülasyon kurumları”⁷, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” gibi farklı adlandırılmalarının bulunduğu görülmektedir⁸. Ancak BİO kavramı isim olarak

³ Duran 4.

⁴ Çağdaş Evrim Ergün, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 50 (2004): 46.

⁵ Turan Yıldırım, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*. (İstanbul: Alkım Yayınları, 2007) 185.

⁶ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi* 100 (1999): 3-17.

⁷ Bu kurumlara neden “regülasyon kurumları” dendiğinin anlaşılması adına ilk olarak regülasyon kavramının anlaşılması gerekmektedir. Regülasyon kavramı Çakmak’ın kendi ifadeleriyle şu şekilde tanımlanmaktadır: “Regülasyon, genel anlamda belli bir faaliyete ilişkin olarak piyasa kurallarının ve piyasadaki oyuncuların tabi olacakları kuralların belirlenmesi (düzenleme), bu kurallara uyulmasının sağlanması ve gerektiğinde yaptırım uygulaması (denetleme) olarak tanımlanabilir.” bkz. Zeynep Çakmak, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, *Yayınlanmış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011:18-24.

⁸ Mehmet Savaş Özdağ, *Özerk Kurullar*. (Ankara: Avrasya–Bir Vakfı ASAM Yayınları, 2002) 8; Amerikan Hukukunda “Bağımsız Düzenleyici Birimler - Independent Regulatory Agencies”, İngiliz Hukukunda “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler - Quasi Autonomous Non Governmental Organization”, Fransız Hukukunda “Bağımsız İdari Otoriteler - Autorites Administratives Independentes” olarak adlandırılmaktadır (Zahid Sobacı, “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’:Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2006): 160). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda ise “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” olarak ifade edilmektedir. Yargı kararlarına bakıldığında adlandırma konusunda yeknesak bir belirlemenin olmadığı görülebilmektedir. Danıştay 5. Dairesi bir kararında “üst kurul” ibaresini tercih ederken (T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466 sayılı kararı, 30 Ocak 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>)

incelendiğinde üç temel kavram ile ifade edilebilmektedir. Bu kavramlar; bağımsız, idari ve otorite kavramlarıdır. Bağımsız kavramı, BİO'ların yürütme organı karşısında kurum olarak bağımsız olduğunu; idari kavramı, BİO'ların idari organ niteliğinde olduğunu; otorite kavramı ise BİO'ların icrai karar alabilme yetkisinin bulunduğunu göstermektedir. Bu kapsamda BİO'lar devlet teşkilatı içerisinde yer almakla birlikte bağımsız olup icrai karar alma yetkisi bulunan kuruluşlar şeklinde ifade edilebilmektedir⁹.

Doktrinde BİO'ların ortak özelliklerinden yola çıkılarak yapılan tanımlamalar bulunmaktadır. Akıncı; temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzen konusunda duyarlı, siyasi organlardan bağımsız, önemli ve etkili yetkileri bulunan, denetleme, düzenleme ve gözetleme görevi gerçekleştiren yapıları BİO olarak tanımlamaktadır¹⁰. Ulusoy; BİO'ları toplumsal hayat açısından önemli olan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik-sosyal alanlarda denetleme, düzenleme ve yönlendirme faaliyetleri gerçekleştiren, bağımsız kararlar verebilen, karar organları özel güvencelere sahip olan, mali, idari ve ekonomik anlamda özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır¹¹. Atay; bunları özellikle ekonomi alanında genel regülasyon misyonunun yerine getirilmesini sağlayan ve detaylı incelemelerden sonra kararlar alarak uygulamaya aktaran organlar şeklinde tanımlamaktadır¹². Sobacı; BİO'ları enerji, rekabet, iletişim, bankacılık, insan hakları gibi önemli sektörlerde denetim ve düzenleme faaliyetlerinde bulunan, idari ve mali özerklik ile kamu tüzel kişiliğine sahip olan, klasik idari yapılanma dışında kalan idari birimler olarak belirtmektedir¹³. Karacan ise BİO'ları mali ve idari özerkliği bulunan, belli sayıdaki kişilerden oluşan karar organı olan, kanunla belirli bir alanda denetleme ve düzenleme yapmakla görevlendirilen, kullandığı yetkiler çerçevesinde hesap verme yükümlülüğü bulunan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları şeklinde tanımlamaktadır¹⁴. Giritli, Bilgen ve Akgüner BİO'ların siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik etkinlikler konusunda önerme,

Danıştay 1. Dairesi'nin bir kararında "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" ibaresi kullanılmıştır (T. 08.11.2006, E. 2006/451, K. 2006/1014 sayılı kararı, 30 Ocak 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>).

⁹ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019) 367; Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015): 196; İbrahim Kaboğlu, *Bağımsız İdari Otoriteler*. (İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998): 194-195.

¹⁰ Akıncı 100.

¹¹ Ulusoy 2.

¹² Ender Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10 (2006): 270.

¹³ Sobacı 159.

¹⁴ Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*. (İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002) 29.

araştırma, gözetim, denetim ve düzenleme görevi gerçekleştiren kuruluşlar olduğunu belirtmektedir¹⁵. Günday; klasik yönetsel örgütlenmelerden farklı, belli bir hizmet alanıyla sınırlandırılmayan, denetleme ve düzenleme yapma yetkisi bulunan, yaptırım uygulayabilen kuruluşları BİO olarak adlandırmaktadır¹⁶. Öztürk ise BİO'ları; kanun koyucunun inisiyatifi ile kurulan, kamu fonlarından beslenmesi nedeniyle devletin bir parçası niteliğinde görülen ancak devletin organlarına bağımlı olmayan, sektörlerdeki düzeni sağlama ve denetleme görevi bulunan, çeşitli yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar olarak ifade etmektedir¹⁷.

BİO'ların mevzuatta yer alan tanımı; “idari ve mali özerkliği bulunan, özel kanunlar ile kurulan, kurul ve kurumlardan meydana gelen kamu tüzel kişiliği şeklindedir.” Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nın 3. maddesinde bu tanım açık olarak yer almaktadır.¹⁸ Mevzuatta kabul gören bu tanım, Türkiye'de devletin BİO'lara bakış açısını yansıtmaktadır.

Yapılan tanımlara bakılarak BİO'lar; temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzenin sağlanması için enerji, iletişim, rekabet, medya gibi farklı alanlarda düzenleme, denetleme ve gözetleme yetkisi bulunan idari ve mali özerkliğe sahip olup kendine özgü yapısı bulunan kuruluşlar olarak tanımlanabilmektedir. Yargısal niteliği bulunmayan BİO'ların mahkemelerden önce hızlı şekilde faaliyet alanında bulunan olaylara müdahale ederek yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. İlgili oldukları alanlardaki hizmetlerin işletilmesine ya da yürütülmesine yönelik değil, denetleme ve düzenleme şeklinde işlev gerçekleştirmektedirler. Bu kapsamda BİO'ların mal ve hizmet üretmeleri söz konusu değildir¹⁹.

Her ülke hatta aynı ülkedeki farklı bağımsız idari otoriteler dahi, şartlara göre farklı özellikler taşıyabilmektedir. Örneğin her bir bağımsız idari otoritenin üyelerinin nasıl seçildiği, üyelerin ne kadar süre görev yapacağı gibi hususlarda farklılıklar olabilmektedir. Bunun sebebi ise bu kurumların kuruluş kanunları dışında bunların ortak özelliklerini ortaya koyan herhangi bir düzenleme bulunmamasıdır.

¹⁵ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*. (İstanbul: Der Yayınları, 2006): 382.

¹⁶ Metin Günday, *İdare Hukuku*. (Ankara: İmaj Yayınevi, 2017): 490.

¹⁷ Ebru Öztürk, “Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, No: 38. (Ankara, 2003) 3.

¹⁸ Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği internet sayfası, 22 Aralık 2021 <https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/gmektuplar/gMektup_241_ek2.pdf>

¹⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*. (Bursa: Ekin Yayıncılık, 2019): 487.

1.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

20. yüzyılda teknolojiye yaşanan gelişmeler, devletin geleneksel organlarıyla bazı durumların karşılanamaz hale gelmesine neden olmuştur. Bu durumun temel sebeplerinden biri, geleneksel devlet yapısı içerisinde ağır işleyen bir bürokrasinin bulunmasıdır. Bazı durumların uzmanlık gerektirmesi, siyasi müdahalelerden uzak şekilde bağımsız ve güvenli olarak işlemesini gerekli kılmaya başlamıştır. Zaman içerisinde bu durum, ayrı bir yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç neticesinde BİO'lar ortaya çıkmıştır. Genel anlamda bakıldığında BİO'ların ortaya çıkışında pek çok ekonomik ve siyasi neden görülmesi mümkündür. Ancak bu nedenlerden başlıcası, özelleştirmeler sonucunda özelleştirilen alanlarda düzenleme ve denetleme gereksiniminin ortaya çıkması ve bu alanlar hakkında alınacak kararlarda bağımsız ve tarafsız olunması gereksinimi olarak söylenebilecektir. Sonuç olarak ise temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzenin kamusal ve özel güçlerin baskı ve müdahalelerine karşı korunması gereksinimidir. BİO'lar bu baskı ve müdahalelerin önlenmesi ile ortaya çıkabilecek zararların yaptırıma bağlanması konusunda önemli yetkilerle donatılmışlardır²⁰. 1980'li yıllarda neo liberal politikalar gündeme gelmiştir. Bu durum, devletin otoriter ve baskıcı özelliğinin sona erdirilmesini öngörmektedir. Devletin düzenleyici yönü üzerine yoğunlaşmıştır. Bu düzenleyici rol piyasada bulunan üreticilerin, tüketicilerin, sivil toplum örgütlerinin, meslek kuruluşlarının vs. uyması gereken kuralların belirlenmesini ifade etmektedir. Bu rol için BİO'lar oluşturulmuştur. BİO'lar, liberal politika kapsamında devletin çekildiği alanlardaki boşlukları doldurmak amacıyla oluşturulmuşlardır²¹.

BİO'ların Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de kamu yönetimi sisteminde yaygın şekilde yer aldığı görülmektedir²². ABD'de BİO'lar, “bağımsız düzenleyici kurum” olarak adlandırılmaktadır. İlk özerk düzenleyici kurul ABD'de 1887 yılında kurulmuştur. “The Interstate Commerce Commission - Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC)” isimli bu kurul, taşımacılık alanında faaliyet göstermiştir. Bu

²⁰ Melikşah Yasin, *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002): 164; Duran 4; Gökhan Günaydın, “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, *İkibinyirmiiç* 16, Ağustos 2002: 24.

²¹ Ozan Zengin, “Düzenleyici Reform Üzerine”, *Kamu Yönetimi Dergisi* 19, Temmuz–Eylül 2004: 13; Müslüm Akıncı, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi* 5 (2001): 3-5; Hamdi Yasaman, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*. (İstanbul: STEAM, 2002): 127-128.

²² Turgay Ergun, “Bağımsız Düzenleyici Kurullar”, *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*. (Ankara: TODAİE Yayınları, 2004): 323.

kuruluşa BİO'ların ilk örneği olarak bakılmaktadır²³. 1929 yılında yaşanan ekonomik buhranda BİO'ların önemi artarken İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında önemi kısmen azalmıştır. 1960'lı yıllarda yeniden canlanmaya geçen BİO'ların bu tarihten sonra önemi hızla artmıştır. BİO'ların ilk örneklerinin ABD'de görülmesinin temel sebepleri; başkan ve kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi ile ekonomik konularda federal bir örgüt oluşturma isteğidir. Kongre tarafından ekonomik alanda özerk kurumlar oluşturularak başkanın yetkileri sınırlandırılmak istenmiştir²⁴.

BİO'ların ilk örneklerinin Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmasına sebep olarak bu ülkelerde bulunan güçlü idare hukuku ve idari yargı sistemi gösterilmektedir. Kara Avrupası'nda Anglo-Sakson ülkelerindeki örneklerinden esinlenilerek BİO'ların görülmeye başlandığı kabul edilmektedir²⁵. BİO'lar Kara Avrupası'nda 1970'li yıllarda görülmeye başlamıştır²⁶. Görüldüğü alanlar ise kamusal hayatın ve ekonominin hassas sektörleri olarak değerlendirilen iletişim, rekabetin korunması, sermaye piyasası vs.dir. BİO'ların ortaya çıkışı ve gelişimleri konusunda ülkelerin hukuk sistemleri ile idari sistemlerinin önemli olduğu ifade edilmektedir²⁷. Avrupa'da BİO'ların ilk görüldüğü ülkelerden biri olan Fransa'daki idari yapının geleneksel hiyerarşi ilkesine göre oluşturulduğu görülmektedir. 1960'lı yıllarda bu yapının kamu özgürlükleri açısından tehlike oluşturduğu dile getirilmeye başlanmıştır. İhlallerin önlenmesi konusunda devletin yargı organlarının ağır hareket ettiği savunulmuştur. Bu kapsamda yargı organlarından bağımsız yaptırım uygulayabilme yetkisi bulunan BİO'ların oluşturulması görüşü yaygınlık kazanmıştır²⁸. Bu bağlamda Fransa'da BİO'ların ortaya çıkma ve yaygınlaşma sebebi

²³ TÜSİAD Raporu, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. (İstanbul, 2002): 79; Ayşe Günay ve Ahmet Özen, "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye", *Vergi Sorunları Dergisi* 184, Ocak 2004: 172.

²⁴ Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi* (2002): 3; Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. (İstanbul: İletişim Yayınları, 2005): 250.

²⁵ Emine Banu Salman, "Türkiye Kurullara Teslim", *Ekonom Dergisi* 15, Nisan 2000: 5.

²⁶ Ali Kaya, *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*. (Konya: Eğitim Kitabevi, 2004): 74-76; Doğan Kestane, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", *Maliye Dergisi* 139, Ocak-Nisan 2002: 35.

²⁷ Karacan 3.

²⁸ Murat Usta, *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları*. (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2007): 24.

siyasal etkenlerin değil yargısal-teknik etkenlerin ağır basması olarak görülmektedir²⁹.

1980’li yıllar Avrupa’da özelleştirme ve yeniden yapılanma yılları olarak değerlendirilmektedir. İngiltere ve Fransa’da 1984–1991 yılları arasında çok sayıda BİO oluşturulmuştur. Zaman içerisinde İtalya ve İspanya’da da BİO’lar görülmeye başlanmıştır³⁰.

İngiltere’de BİO’lar “quangos” olarak adlandırılmaktadır. ABD’deki BİO’lardan farklılık göstermektedir. BİO’lar konusunda İngiltere’de bir birlik bulunmamaktadır. Ancak İngiltere’de BİO’lar tüzel kişiliğe sahiptirler. Yasa ile kurulan BİO’lar görevlerini yerine getirirken geniş bir özerklikten yararlanmaktadırlar³¹.

İtalya’da BİO’lar 1974 yılında kurulan “Ulusal Borsa Komisyonu” ile görülmeye başlanmıştır. Zaman içerisinde BİO’ların sayıları artış göstermiştir. İtalya’da BİO’ların faaliyet gösterdikleri sektörlerde lisans verme, idari para cezası verme, fiyat ve tarife belirleme, lisans iptali ve anlaşmazlıkları çözme gibi yetkileri bulunmaktadır. BİO’ların kararlarına ve tasarruflarına yönelik itirazların çözümü için “Ombudsman Daireleri” oluşturulmuştur. Mali ve idari açıdan bağımsızlığı bulunan BİO’lar yasayla kurulmaktadır³².

Almanya’da BİO’ların en tipik örneği, Türkiye’deki Rekabet Kurumu’na benzer nitelik bir kurum olan ve 1988 yılında kurulan Federal Kartel (Bundeskartellamt)’dir. Düzenleme ve denetim yapma yetkisi bulunan bu kurumun yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır³³.

Türkiye’de BİO’ların görülmeye başlaması 1980’li yıllara dayanmaktadır. Sezen, Türkiye’deki BİO’ların ortaya çıkışı ve yaygınlaşmasını filizlenme, serpilme ve büyüme dönemi olmak üzere üç ana dönem olarak inceleme altına almaktadır³⁴.

²⁹ Ülkü Azrak, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, *Bağımsız İdari Otoriteler*. (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001): 19.

³⁰ Recep Kızılcık, “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)” , *Türk İdare Dergisi* 432, Eylül 2001: 127.

³¹ Gülseba Bahrn, *Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu*. (Ankara: Sayıştay, 2002): 9; Bayramoğlu 254.

³² Kaya 82-84.

³³ Azrak 22.

³⁴ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. (Ankara: TODAİE Yayınları Yayın No: 316, Mart 2003): 117.

“Filizlenme dönemi”, liberalleşme politikaları birlikte başlamıştır³⁵. 24 Ocak 1980 kararları ile başlatılan bu dönüşümün temel ilkesi, “daha az devlet daha fazla piyasa”dır. Bu ilke çerçevesinde dışa açılmadan kaynaklı ülke ekonomisinin uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığı (küreselleşme) artırılmıştır. Bu durum BİÖ’lerin ortaya çıkmasına ve gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bu dönemde Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin oluşturduğu baskı ortamı ile Dünya Bankası ve IMF’nin etkisi büyüktür. Özelleştirmenin gerçekleştirildiği sektörlerde özelleştirme sonrası ortaya çıkan düzenleme ve denetleme gereksinimi de BİÖ’lerin ortaya çıkmasında önemli bir yere sahiptir³⁶.

Devletin zaman içinde piyasalarda hem oyuncu hem de hakem rolünü üstlenmesi, tarafsızlık konusunda eleştirilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle ekonomik alanda gerekli görülen uzmanlık da devlet yapılanması kapsamında tam karşılanamamıştır. Bu durum, siyasi etkilerden bağımsız kılınan tarafsız BİÖ’lerin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır³⁷.

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) Türkiye’nin ilk BİÖ’sudur. SPK, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile 1981 yılında kurulmuştur. Faaliyete ise bir yıl sonra geçmiştir. Kurulun kuruluş amacı piyasada istikrar ve güven sağlayarak sermaye piyasasını etkin biçimde denetlemek ve düzenlemektir³⁸.

BİÖ’lerin “serpilme dönemi”, 1990’lı yıllardır. 1993 yılında hukuki açıdan devlet tekelinde bulunan yayıncılık faaliyetleri açısından gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile özel teşebbüse radyo ve televizyon yayıncılığı yapma izni verilmiştir. 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile bu piyasaya otorite olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. RTÜK, Türkiye’nin ikinci BİÖ’sudur. Aynı yıl üçüncü BİÖ olarak Rekabet Kurumu da kurulmuştur. Bu kurumun faaliyete başlaması ise 1997 yılında

³⁵ Sedat Çal, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”, *Ankara Barosu Dergisi* (2001): 93-97.

³⁶ Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2012): 529; Karacan 25; Mustafa Ayhan Tekinsoy, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi* 2, Bahar 2007: 128; Mustafa Çolak, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım* 125, Mayıs 2003: 84; Şenol Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı 2* (2002): 97.

³⁷ Turgut Tan, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi* 35, Haziran 2002: 13.

³⁸ Sezen 118.

olmuştur. Rekabet Kurumunun görevi, mal ve hizmet piyasalarında serbestliği sağlamaktır³⁹.

“Büyüme dönemi”, 1990’lı yılların sonundan günümüze kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönem, BİO dönemi olarak da ifade edilebilmektedir. Büyüme döneminde yeniden yapılanmaya geçildiği görülmektedir. Bu yapılanma, IMF ile 1999 yılında imzalanan “İstikrar Programı” çerçevesinde gerçekleştirilmiştir⁴⁰. Bu dönemde kurulan BİO’lar şunlardır;

- 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK),
- 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu (Bu kurumun adı 2008 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTİK) olarak değiştirilmiştir),
- 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK),
- Şeker Kurumu,
- 2002 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK),
- 2003 yılında Kamu İhale Kurumu (KİK)
- 2011 yılında Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. (KGMDSK)
- 2016 yılında Kişisel Verilerin Korunması Kurumu
- 2018 yılında Nükleer Düzenleme Kurumu

BİO’ların, tasarrufta bulundukları alanda temel hak ve özgürlükler ile ekonomi piyasasının düzenlenmesi ve güvence altına alınması işlevi bulunmaktadır. Bu bağlamda devletin keyfilikliğini engelleme görevi üstlendikleri söylenebilmektedir.

Kamu İhale Kurumu, BİO’lara verilen bu göreve yeni bir boyut kazandırmıştır. Kurum, devletin işveren özel sektörün ise yüklenici rol üstlendiği ihale sürecinde ikincil düzenlemeler yaparak ortaya çıkabilecek şikâyetleri çözmekle görevlendirilmiştir. Yolsuzluğu engelleme ve ihaleler üzerindeki siyasal denetimin yok edilmesi, Kamu İhale Kurumu’nun temel amaçlarındandır⁴¹.

³⁹ Sezen 122.

⁴⁰ Bayramoğlu 291.

⁴¹ Sezen 123-131.

1.4. Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Teşkilat İçindeki Yeri

BİO'lar, idari yönü ağır basan oluşumlardır. Yaptırım yetkisi ve bu yaptırım yetkisini kullanır iken izledikleri yöntem nedeniyle yargısal benzeri boyut taşısalar da asıl olarak idari teşkilat içinde kendilerine yer buldukları söylenebilmektedir.⁴² ABD sisteminde anayasal dayanağa sahip olmayan BİO'ların güçler ayrılığı çerçevesinde idari teşkilat kapsamındaki yerleri tartışma konusu yapılmıştır. Belli bir alana dahil edilemeyen BİO'lar ABD'de devletin dördüncü organı olarak değerlendirilmektedir⁴³.

Fransa'da BİO'ların yetkiler, bağımsızlıkları, denetlenmeleri vs. gibi konular nedeniyle tam bir tanımının yapılmasının mümkün olmaması, onların idari teşkilat içerisindeki yerlerinin belirlenmesinde de sorun oluşturmuştur. Ancak Fransa'da BİO'ların merkezi ve yerinden yönetim teşkilatı yanında üçüncü bir yapılanma türü olduğu kabul edilmektedir⁴⁴.

Türkiye'de BİO'ların idari teşkilat içindeki yeri konusunda belirsizlik mevcuttur. Bu belirsizliğin temelinde BİO'ların doğrudan Anayasa'da düzenlenmemesi⁴⁵ ve kurucu yasalarında bağımsız oldukları düzenlemesinin olması

⁴² BİO'ların yaptırım uygulama yetkilerini kullanırlarken izledikleri yol bunların yargı benzeri olarak değerlendirilmesine sebebiyet vermektedir. Örneğin Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumu'nun idari usul süreci önaraştırma, soruşturma, sözlü savunma toplantısı ve nihai karar olmak üzere dört aşamalı olarak öngörmüştür. Her ne kadar Rekabet Kurumu örneğinde görüldüğü üzere BİO'larda idari yaptırım yetkisi kullanılırken yargı benzeri bir süreç işletiliyor olsa da ilgili sürecin sonunda verilen karar yargı kararı değil, idari karar olarak değerlendirilmektedir. Neticede bu kararı veren BİO üyeleri yargıç statüsünde olmamakla beraber bu Kurumlar da Anayasamızın "yargı" başlığı altındaki 138-160.maddeler kapsamına girmeyip yargı organı değillerdir. BİO'ların yaptırım uygularken yargı benzeri usul uygulaması bunları yargı organı yapmamak ile beraber bu uygulamalar ile "idari yaptırımlar olabildiğince ceza hukuku yaptırımlarının güvence sistemine yaklaştırılmaktadır." Bkz. Emin Koç, "Rekabetin Korunması 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 98 (2012):235.

Kaldı ki BİO'ların kuruluş kanunlarında bunların yaptırım kararlarına karşı idare mahkemelerinde dava açılabilceği düzenlenerek bu kurumların yargı organı olmadıkları da kesin olarak ifade edilmeye çalışılmıştır. ; İsbir'e göre ise bu kurumların yarı yargısal olarak değerlendirilmesi kuvvetler ayrılığına aykırı olup hukuk devleti ilkesini zedeleyecektir. İsbir'in kendi cümleleriyle "bir kurum, devlet teşkilatı içerisinde ya yasama organında yer alır ya yürütme organında yer alır ya da yargı organı içerisinde yer alır. Üç organın arasında yer alan karma bir organdan bahsedilemez." Bkz. Begüm İsbir, "Kamu Tüzel Kişiliği", *Yayınlanmış Doktora Tezi*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2017: 569.

⁴³ Uğur Emek, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. (Ankara: TÜSİAD Yayınları, 2002): 101.

⁴⁴ Ulusoy 11-12.

⁴⁵ Bu konuda RTÜK ayrıksı bir durumdadır. "RTÜK, 21.06.2005 tarih ve 5370 sayılı Kanunla Anayasa'nın 133.maddesinde yapılan değişiklik sonucu Anayasal dayanağa kavuşmuştur." Bkz. Sena Coşkun, *Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2018) 138; ayrıca söylenmelidir ki BİO'ların Anayasa'da düzenlenmemiş olması Anayasal temelinin olmadığı anlamına gelmemektedir. BİO'ların anayasal temeli Anayasamızın 167. Maddesi kapsamındadır.

yer almaktadır.⁴⁶ Bu bakımdan ilk olarak Türkiyede devlet yapılanmasını incelemek yerinde olacaktır. Anayasa'nın 6ncı Maddesi hükmü gereğince Türk milletine ait olan egemenlik, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organ eliyle kullanılmakta ve bu yetki de yine Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddeleri ile üç ayrı organ arasında paylaştırılmaktadır. İlgili anayasa maddelerine göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, yargı yetkisi bağımsız ve tarafsız Türk Mahkemeleri'ne; yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. “İdare” ise yürütme yetkisinin düzenlendiği ikinci bölümde düzenlenmiş ve böylelikle yürütme yetkisindeki payı hüküm altına alınmıştır. İdareyi, yürütme organı içerisinde ve Cumhurbaşkanlığı yanında bir yürütme kolu olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.⁴⁷

BİÖ'ların idare içerisinde yer aldığı tartışmasız olsa da idari teşkilatlanmada yerinin belirlenmesinde güçlük çekilmektedir.⁴⁸ BİÖ'ların idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılığı iddiaları nedeniyle bu ilkeyle nasıl bağdaştırılacağına incelenmesi gerekmektedir. BİÖ'ların Türkiye'de sahip oldukları konum konusunda doktrinde tartışma bulunmaktadır. Kendine özgü yapısı nedeniyle idari teşkilat içerisinde net olarak belli bir yere konumlandırılmalarında zorluk yaşanmaktadır. Farklı yasalar ile BİÖ'lara idari teşkilat içinde yer oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.⁴⁹

İdari teşkilatın oluşmasına kaynaklık eden Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu düzenlenmektedir. Bu bütünün merkezden ve yerinden yönetim olarak teşkilatlandığı belirtilmektedir. Anayasa'da yer alan bu düzenlemeye göre idari teşkilat, genel (merkezi) idare ve yerinden yönetim idaresi olarak yapılanmaktadır. Merkezden yönetim ilkesi, idari hizmetlerin devletin merkezinden yönetilmesi ve yürütülmesini kapsamakta olup burada karşımıza Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, taşra örgütleri (mülki teşkilat) çıkmaktadır. Yerinden yönetim ilkesi ise hizmetlerin, iş ve işlemlerin merkezi idare teşkilatı dışında kalan diğer kamu tüzel kişilerin yürütülmesi anlamına gelmekte olup hizmet yerinden yönetimler ve mahalli idareler olarak iki gruba ayrılmaktadır.

Doktrinde bir görüş de ATAY'ın görüşü olup ATAY, 123. maddeye eklenecek “Temel hak ve hürriyetlerin idare karşısında güvencelerinin artırılması, piyasa ekonomisinin düzenlenmesi, enerji, haberleşme ve iletişim alanlarında merkezi yönetimin hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi olmayan bağımsız, idari ve mali bakımdan özerk kuruluşların oluşturulması kanunla düzenlenir” aktaran, İsbir, “Kamu Tüzel Kişiliği”, 471 (dipnot).

⁴⁶ Uğur Emek, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. (Ankara: TÜSİAD Yayınları, 2002): 101.

⁴⁷ Günday 4.

⁴⁸ Mahmut Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*. (Ankara: Seçkin, 2021) 139.

⁴⁹ Öztürk 15.

Mahalli idareler doğrudan Anayasada sayılmış olup hizmet yerinden yönetim kuruluşları doğrudan düzenlenmemiştir.

Bu idari yapılanma içerisinde BİO'ların yerinin neresi olduğu önem taşımaktadır. BİO'ların Anayasa'nın 123. maddesine göre merkezden ve yerinden yönetim yanında üçüncü bir idari yapılanma teşkil edebileceği ifade edilirse bu üçüncü bir yapılanmaya Anayasa'da yer verilmemesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bu durum kanaatimizce BİO'ların bu şekilde adlandırılmasına müsaade etmemektedir.

BİO'ların idari teşkilat içindeki yerinin anlaşılması konusunda kuruluş yasalarına bakıldığında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da bu BİO'ların "ilgili bakanlığa" bağlı olarak çalıştığı ifade ediliyor olsa da bunlar dışındaki BİO'ların kuruluş kanunlarında "ilişkili olduğu bakanlık" ibaresi bulunmaktadır. Ayrıca kimi BİO'lar için "ilişkili bakanlık" doğrudan belirtilirken kimi kimi BİO'ların kuruluş kanunlarında "ilişkili bakanlık" belirlenmemiş durumdadır.⁵⁰ İlgili kanunlardan yola çıkarak "ilişkili bakanlık" kavramının niteliğini kavramak mümkün gözükmemektedir. Ulusoy'a göre "ilişkili bakanlık" kavramı, bağımsız idari otoriteler için benimsenmiş bir kavram olup idare hukukunda kabul edilebilir bir kavram değildir.⁵¹

İlk olarak söylemek gerekir ki BİO'ların kuruluş kanunlarında yer alan "ilişkili" kavramı "ilgili" ve "bağlı" kavramları ile karıştırılmamalıdır. BİO'ların merkezden yönetim ile olan ilişkileri "bağlı kuruluş ve "ilgili kuruluş" kavramlarındaki kadar güçlü değil, daha zayıftır.⁵² 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 43.maddesi ile mülga edilen 10.maddesinde "bağlı kuruluşlar", *"Bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır."* şeklinde tanımlanmakta iken; aynı kanunun yine 703 sayılı KHK'nın 43.maddesi ile mülga edilen 11.maddesinde

⁵⁰ Örneğin EPDK'nın kuruluş kanunu olan 4628 sayılı Kanunun 4.maddesinde *"Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır."* İfadesi; BTK'nun kuruluş kanunu olan 2813 sayılı Kanunun 5.maddesinde *"Kurum'un ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığıdır."* İfadesi yer almakta iken; BDDK'nın kuruluş kanunu olan 5411 sayılı kanunun tanımlar kısmında İlişkili Bakan *"Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanı"* şeklinde ifade edilmekte, KVKK'nın kuruluş kanunu olan 6698 sayılı kanunun 19.maddesinde ise *"Kurum Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilidir"* ifadesi kullanılmaktadır.

⁵¹ Ulusoy 161-162.

⁵² İsbir, "Kamu Tüzel Kişiliği", 573.

“ilgili kuruluşlar”, *“İlgili kuruluşlar; 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 şeklinde düzenlenir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

“İlişkili Bakanlık” kavramının bir anayasal dayanağı bulunmaz iken kanuni dayanağı hususunun da tartışmalı olduğunu söyleyen görüşler bulunmaktadır.⁵³ Mevzuatımızda yapılan “ilişkili kuruluş” tanımları ise şu şekildedir:

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 26.maddesinde *“İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır”* şeklinde tanımlanan “ilişkili kuruluş”, Düzenleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı’nın 3.maddesinde *“İlişkili bakanlık; düzenleyici ve denetleyici kurumların Bakanlar Kurulu ile ilişkilerine aracılık etmek ve bu kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlığı”* şeklinde tanımlanmıştır. Söylemek gerekir ki 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanınca görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiş ve henüz tekrar görüşülmemiştir. ”, Düzenleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı ise hükümsüz sayılmıştır. Aslan’a göre “hukuk düzeninde mevcut olmayan bu iki metne dayanarak kanuni temel sağlanamayacaktır.”⁵⁴ Yürürlükte olan kanunlardan “ilişkili Bakanlık” kavramını anlamamıza yardımcı olacak kanun maddesi ise 3046 sayılı Kanun’a 643 sayılı KHK ile eklenen ve 703 sayılı KHK ile değişikliğe uğrayan 19/a maddesidir. İlgili madde şu şekilde düzenlenmiştir;

*“Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir.”*⁵⁵ Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III)

⁵³ Gündüz Alp Aslan, “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65 (2016): 594.

⁵⁴ Aslan, 596.

⁵⁵ Söylemek gerekir ki BİÖ’ların kuruluş kanunlarında yer alan ve Bakanlık ile ilişkilendiren hükümler ilga edilmeden, Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıkla ilgilendirilmesi mümkün değildir. Aksi halde kanunun idari işlemle değiştirilmesi söz konusu olacaktır.

sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir”

3046 sayılı Kanun veya dışındaki herhangi bir kanunda “ilişkili kuruluşlar” kavramının Bakanlıkların denetim yetkisi kapsamında ne ifade ettiğine ilişkin hüküm yer almadığından Bakanlıkların “ilişkili kuruluşlar” üzerindeki denetim yetkisinin kapsamı bu kuruluşların kanunlarında yer alan yetkiler kapsamında kalacaktır. Kaldı ki BİO’ların kuruluş kanunları bu konuda özel kanun niteliğinde olacağından, öncelikli uygulama olanağına sahip olacaktır.⁵⁶

Danıştay açısından “ilişkili bakanlık” kavramının ne şekilde yorumlandığını gösterir kararına konu örnek bir olayda davacı şirket hakkında EPDK tarafından kamu ihalelerinden yasaklanma kararı verilmiş ve bu karar İdare Mahkemesi tarafından “Türk Dil Kurumu sözlüğüne “ilgili” ve “ilişkili” kavramları aynı anlama geldiğinden yasaklama kararının, EPDK’nın ilişkili olduğu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nca verilmesi gerektiği, Kurum başkanı tarafından verilen kararda yetki ihlali olduğu” gerekçeleriyle reddedilmiştir. Söz konusu uyuşmazlık hakkında verilen karar Danıştay 13. Dairesi 2011/2161 E. Sayılı dosyasında değerlendirilmiş ve Danıştay; “...ne 3046 sayılı Kanunda ne de başka bir Kanunda “ilişkili kuruluşların” tanımına yer verilmiştir. Öğretide “ilişkili bakanlık” kavramının, bağımsız idari otoriteler ile bakanlık arasındaki görev yönünden bir ilişkiyi ifade ettiği, bu kavramın bağımsız idari otoritelerin “özerk” niteliklerini muhafaza etmesi anlamına geldiği, bu kurumlarla bakanlıklar arasındaki bağın daha gevşek olduğu ve hiyerarşik denetim veya vesayet denetimine tabi olmadıklarını ifade etmek üzere kullanıldığı kabul edilmektedir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 4. Maddesinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulduğu ve Kurum’un ilişkili olduğu Bakanlığın Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olduğu kurala bağlanmış; aynı Kanun’un 5. Maddesinde ise, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun görev ve yetkileri belirlenmiştir.

..

Bu durumda, 4734 sayılı Kanun’un 58. Maddesi uyarınca, davalı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı veya herhangi bir

⁵⁶ Aslan, 597.

bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu olmayıp, “ilişkili kuruluş” statüsünde bulunduğu ve nezdinde yapılan ihalelerle ilgili yasaklama kararları Kuru’un ihale yetkilisi tarafından alınabileceğinden, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanı oluru ile alınan yasaklama kararında yetki yönünden hukuka aykırılık bulunmamakta olup, işlemin esası incelenmek suretiyle bir karar verilmesi gerekirken yetki yönünden işlemin iptali yönünde alınan İdare Mahkemesi kararından hukuki isabet bulunmamaktadır.” Açıklamaları ile İdare Mahkemesi kararını hukuka aykırı bulmuştur. İlgili karar “ilişkili Bakanlık” kavramının, BİÖ’ların idare içerisindeki yerini belirlemede ne anlam ifade ettiğini açıklar niteliktedir.

Bu kapsamda lafzi yorum yapıldığında BİÖ’ların merkezi yönetime bağlı olduğu izlenimi uyanabilecekse de hakim olan bir görüşe göre “ilişkili kuruluşlar” sınıflandırmasında değerlendirilebilecek BİÖ’ların ilişkisi, hiyerarşi ya da vesayet ilişkisi olmayıp bütçe açısından var olan bir ilişki olarak görülmektedir⁵⁷. Bu bağlamda BİÖ’ların merkezi yönetime bağlı olması söz konusu olmamaktadır.

Doktrinde BİÖ’ların yerinden yönetim kuruluşu sayılıp sayılamayacağına ilişkin de bir tartışma söz konusudur.⁵⁸ Bu kurumların yerinden yönetimler başlığı altında hangi kategoriye dahil edileceği hususunda da söylemek gerekir ki; mahalli idareler, Anayasada açıkça sayılmış olup bağımsız idari otoriteler bu başlık altında yer almamaktadır. Dolayısıyla esas tartışma bu kurumların hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı noktasındadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile BİÖ’lar karşılaştırıldığında ise özerklik ve işlevleri açısından ciddi farklılıkların bulunduğu söylenebilmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında belli bir faaliyetin yerine getirilmesini bizzat üstlenilmektedir. BİÖ’larda ise belli bir alanda düzenleme ve denetim faaliyeti gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda BİÖ’ların yargısal nitelikli yaptırım yetkileri de bulunmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kararları üzerinde merkezi yönetimin yetkileri mevcutken BİÖ’ların kararları üzerinde idarenin doğrudan denetimi söz konusu değildir. Bir diğer farklılık ise hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında üyelerin görevden siyasi iktidar

⁵⁷ Kestane 38.; İsbir, “Kamu Tüzel Kişiliği”, 383, 508.

⁵⁸ Yerinden yönetimin şartları için bkz. Halil Kalabalık, *Kısa İdare Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2019) 54-56.

tarafından alınması mümkünken BİO'ların üyelerinin seçildikleri süre boyunca görevlerine son verilemeyeceği hususudur⁵⁹.

Türkiye'de BİO'ların idari teşkilat içindeki yerlerinin belirlenmesi konusunda akademisyenler ile idare hukukçuları arasında görüş ayrılığı bulunmaktadır. Duran, BİO'ların idari teşkilat içinde yer almasının mümkün olmadığını savunmaktadır. Duran'a göre Türk devlet yapısı katı merkezîyetçi bir bütünlüğe sahiptir. Bu kapsamda siyasi organlarla bağlantısı olmaksızın temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzen açısından önemli yetkilere sahip olan BİO'ların idari teşkilatı içerisinde bulunamayacaklarını ifade etmektedir⁶⁰. Günday, Anayasa'da yerel yönetimlerin teker teker belirtildiğini ancak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının Anayasa'da doğrudan yer almadığını, Anayasa'nın 123. maddesinde kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulabileceğinin düzenlendiğini belirtmektedir. Günday, BİO'ların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak bağımsız olduğunu, idari vesayet denetimine tabi olmadığını ve mali özerkliğe sahip olduğunu dile getirmektedir. Bu açıklamalar sonucunda Günday da Duran gibi BİO'ların idari teşkilat içerisinde yer bulamayacağını savunmaktadır. BİO'ları üçüncü bir kategori olarak değerlendiren Günday, bu durumun Anayasa'ya aykırılık taşımadığını, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da Anayasa'da öngörülmediğini ve kanunla kurulduğunu ifade etmektedir⁶¹. Ulusoy da BİO'ların yerel yönetimler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü olarak yerinden yönetim kuruluşu şeklinde değerlendirilebileceğini kabul etmektedir⁶².

Tan, BİO'ların yargı organlarınca hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile aynı statüde değerlendirildiğini, bu durumun idare hukukunda da uygulanabileceğini savunmaktadır⁶³. Arđıyok, BİO'ların merkezi idarede yer almayıp yerinden yönetim kuruluşlarının özelliklerine sahip olduklarını belirtmektedir. Önemli olan ise BİO'ların yerinden yönetim kuruluşu olarak hangi grupta değerlendirilmesi gerektiğidir. Arđıyok, BİO'ların var olan yerinden yönetim

⁵⁹ Öztürk 18.

⁶⁰ Duran 3.

⁶¹ Metin Günday, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Bağımsız İdari Otoriteler*. (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001): 76.

⁶² Ulusoy 93.

⁶³ Tan 126.

kuruluşları ile farklılıklar barındırdıklarını, bu nedenle yerinden yönetim kuruluşları içinde üçüncü bir kategori olarak yer alması gerektiğini savunmaktadır⁶⁴.

Açıklamalardan görüldüğü üzere BİO'ların sahip oldukları kamu tüzel kişiliği, özerklikleri ve bağımsızlıkları nedeniyle öncelikle merkezi idare teşkilatı içerisinde yer almadıkları açıktır. Yerinden yönetim teşkilatı kapsamında değerlendirildiğinde ise Anayasa'da açıkça düzenlenen yerel yönetimlere dahil edilmesi mümkün değildir. Özellikleri kapsamında incelendiğinde BİO'ların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içinde değerlendirilemeyeceği görülmektedir.⁶⁵ BİO'lar özellikleri sebebiyle de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından ayrılmaktadır. Bu bağlamda ele alındığında kanaatimizce doktrindeki yaklaşım yerinde olup BİO'ların idari teşkilat içinde yerinden yönetim kuruluşları kapsamında yeni bir kategoride değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak BİO'ların idari teşkilatlanma içerisindeki yeri tam olarak Anayasa'nın 123. Maddesinde BİO'lar gözetilerek yeniden bir düzenleme yapılması; merkezi ve yerinden yönetim dışında üçüncü bir kategoride değerlendirilmesi ile mümkün gözükmemektedir.

1.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

BİO'lar genel yönetim yapısı içinde yer almakla birlikte çeşitli özelliklere sahiptirler. Bu özellikler yapısal ve işlevsel özellikler olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenebilmektedir.

1.5.1. Yapısal Özellikler

1.5.1.1. Yasal Dayanaklarının Bulunması

Türkiye'de BİO'ların kurulması, idari işlemle gerçekleştirilememektedir. Bunun yanında BİO'ların kurulmasında yasal dayanak aranmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'deki BİO'ların kanunla ya da kanun hükmünde kararname ile kurulduğu görülmektedir. Türkiye'deki BİO'lara bakıldığında RTÜK, 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun ile kurulmuştur. SPK, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. BDDK, 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur. RK, 1994 yılında 4054

⁶⁴ Şahin Ardiyok, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*. (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2002): 83-84.

⁶⁵ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuk Dersleri*, 7. Baskı. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019) 233-234.

sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. BTK, 2000 yılında 4052 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile kurulmuştur. EPDK, 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 2002 yılında 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. TAPDK, 2002 yılında 4733 sayılı Kanun ile kurulmuştur. KİK, 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur. KVKK 2016 yılında Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile kurulmuştur. KGK 2011 yılında 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile; NDK ise 2018 yılında 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Zaman içerisinde bazı BİO'ların kanunları yenilenmiştir. Ancak görüldüğü üzere her BİO'nun dayandığı bir kanun veya kanun hükmünde kararname bulunmaktadır.

Anayasamızın 167. Maddesi ile Devletin, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alacağı piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyeceği düzenleme altına alınmış olup BİO'ların ortaya çıkış süreci değerlendirildiğinde bu kurumların Anayasal dayanağının Anayasamızın 167.maddesi olarak değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır.

BİO'ların Anayasal zeminin bulunması yanında bunların kanunla veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş olması da hukuk devletinin bir gereği olarak görülebilmektedir.⁶⁶

1.5.1.2. Kamu Tüzel Kişiliklerinin Bulunması

Tüzel kişiler özel hukuk tüzel kişileri ve kamu hukuku tüzel kişileri olarak ayrılmakta olup kamu hukuku tüzel kişileri hakkında Anayasa'nın 123. maddesinde *"Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur"*. ifadeleri yer almaktadır. İsbir'e göre Anayasa'nın 123/3. madde hükmü, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişilerinin arasındaki en ayırt edici özelliktir.⁶⁷

⁶⁶Anayasamızın 123. Maddesi 3.fıkrasında göre Kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı düzenlenmiştir. BİO'ların da kanunla veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş olmasının sebebi olarak Anayasamızın 123.maddesi gösterilebilecektir.

⁶⁷İsbir, "Kamu Tüzel Kişiliği", 18-24. ; Ayrıca kamu tüzel kişiliğinin tanımlanması hakkında detaylı açıklamalar için bkz. İsbir, "Kamu Tüzel Kişiliği", 228-146.

BİO'lar her ülkede kuruluşu itibariyle değişiklik göstermektedir. Örneğin Fransa'da bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmamakla beraber devlet tüzel kişiliği altında bir idari birim olarak işlemlerini devam ettirmekte iken Türkiye'deki BİO'lar, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu durum BİO'ların kuruluş kanunlarında açık şekilde ifade edilmektedir. BİO'ların kamu tüzel kişiliğinin bulunması nedeniyle sahip oldukları avantajlar bulunmaktadır. Bu avantajlardan biri, BİO'ların tek yanlı şekilde icrai işlemler yapabilme yetkisidir. BİO'ların işlemlerinde hukuka uygunluk karinesi söz konusudur. Gelirleri kamu geliri, malları ise devlet malı gibi kabul görmektedir. BİO'lar, ilgili oldukları sektörlerle ilişkin olarak düzenleme yapabilme yetkisine sahiptirler⁶⁸.

1.5.1.3. Bağımsız Olmaları

Türkiye'de BİO'ların kanuni düzenlemelere göre özerklikleri de bulunmaktadır. Bu özerklik, idari ve/veya mali açıdan özerklik şeklinde ifade edilebilmektedir. BİO'lar yasama ve yürütme organlarının kurucu işlemleri haricindeki harcama, personel alımı, bütçe vs. gibi konularda kendileri karar verebilme özerkliğine sahiptirler. Etkili şekilde kamu gücü kullanmaları nedeniyle ve bağımsızlıkları amacıyla BİO'ların özerklikleri zorunlu görülmektedir⁶⁹.

Bağımsızlık, başkalarının etki ve yönlendirmelerinden uzak olmayı ifade etmektedir. Türkiye'de BİO'ların özellikleri kapsamında en çok tartışılardan biri onların bağımsızlıklarıdır. Kanuni düzenlemelere bakıldığında BİO'ların bağımsızlıkları açıkça belirtilmektedir. BİO'lara başka kişi ya da kurumların emir ya da talimat vermesi mümkün değildir. Ayrıca BİO'ların kurul üyelerinin süreleri dolmaksızın görevden alınamayacakları kabul edilmektedir. Bağımsızlık, hem yürütme organına karşı hem de ilgili sektörün aktörlerine karşı olmaktadır. BİO'ların bağımsızlıkları kapsamında yaptıkları işlemlerin merkezi idare tarafından iptal edilmesi mümkün değildir⁷⁰.

Bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunları dışında ortak bir kanun olmaması sebebiyle her bir kurumun kanunlarında bağımsızlıklarını etkileyen farklı hükümler bulunmaktadır. Örneğin üyelerin atanma esasları hakkında genel bir

⁶⁸ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2020): 78.

⁶⁹ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 111.

⁷⁰ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 101-103.

düzenleme olmayıp bu konuda her bir kurumun kanunlarında ayrı düzenlemeler bulunmaktadır. . Örnek vermek gerekir ise 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 17.madde hükmünde *“Bu Kanunla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası kurulmuştur.”* düzenlemesi; 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’un 5.madde hükmünde *“Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur”* düzenlemesi; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 20.madde hükmünde *“Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir. .. Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez”* hükmü bulunmaktadır.

Bağımsızlık, başkalarının etkilemelerine ve açık yönlendirmelerine bağımlı olmamayı ifade etmektedir. Sancakdar’a göre bağımsızlık, organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olarak ikiye ayrılabilir.⁷¹

Organik bağımsızlık, siyasi iktidar ile diğer devlet organlarının BİÖ’ların işlevleri ve organları üzerinde denetim yetkisinin bulunmamasını ifade etmektedir. Örneğin RTÜK’ün kurul üyelerinin görev süreleri, bir hükümetin görev süresinden fazladır ve bu süre yenilenmemektedir. Aynı zamanda belirlenen görev süresi dolmadan üyelerin olağanüstü durumlar haricinde görevden alınmaları mümkün değildir⁷². Türkiye’de BİÖ’ların siyasetten uzak tutulması kadar piyasa etkisi altında kalmamaları da önem taşımaktadır. BİÖ’ların tarafsızlığı ancak onların bağımsızlığı ile sağlanabilmektedir. Amaçlarına ulaşabilmeleri için bağımsız ve tarafsız kalmaları oldukça önemlidir⁷³.

İşlevsel bağımsızlık ise hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabii olunmamasını ifade etmektedir. Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerin işlevsel bağımsızlığının tam olduğunun söylenmesi doğru olmayacaktır. Şöyle ki;

⁷¹ Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Onüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020) 281.

⁷² Ardıyok 177; Günday 491.

⁷³ Karacan 11.

Bilindiği üzere, idare hukukumuzda denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi şeklinde gerçekleşmekte; iki organ ayrı kamu tüzel kişiliklerine haiz ise denetim, vesayet denetimi şeklinde gerçekleşebilmektedir.⁷⁴ BİO'ların ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu düşünüldüğünde üzerinde hiyerarşik denetim yapılması mümkün değildir. 17 Ağustos 2011 tarihinde 28028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3046 sayılı "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 Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"'dan önce BİO'ların idari vesayet denetimi de mümkün değil iken bu kanun ile beraber BİO'ların idari vesayet denetiminin önü açılmıştır.⁷⁵

Her ne kadar bahsi geçen hüküm ile idari vesayet denetimi mümkün olsaydı da bu denetimin gerçekleştirilebilir olması BİO'ların bağımsızlığına aykırılık teşkil etmemektedir.⁷⁶ BİO'ların bağımsızlığı; ayrı bir kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip olması dolayısıyla hiyerarşik denetime tabi olmamaları, merkezi idarenin emir ve talimatlarına tabi olmamaları, merkezi idare tarafından kararlarının iptal edilememesi, organları üzerinde siyasi denetim olmaması ile sağlanabilmektedir.

Mali bağımsızlık, BİO'ların görevlerini gerçekleştirirken kullandıkları kaynakların yürütmenin hazırladığı bütçe kaynaklarına bağımlı olmamasını ifade etmektedir. Ancak bu konuda 5018 sayılı Kanun ile BİO'ların mali açıdan Sayıştay, müfettişler vs. tarafından denetlenmelerinin öngörülmesi, mali bağımsızlığa gölge düşürmektedir.⁷⁷

BİO'ların Türkiye'deki diğer kamu kurumlarından ayrılmasını sağlayan en önemli özelliklerinden biri, mali özerkliği sağlayabilecek bağımsız bir bütçeye sahip olmalarıdır. BİO'lar kendi bütçelerini kendileri hazırlamaktadırlar. Sonrasında

⁷⁴ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2003) 162.

⁷⁵ İlgili Kanunun 19/A maddesinde yer alan düzenlemenin 703 sayılı KHK ile geldiği son hali: "*Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özek kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.*" Şeklinde dir.

⁷⁶ 3046 sayılı Kanun'un 19/A maddesinin verdiği yetki çerçevesinde idari vesayet denetiminin yapılabilir olması tek başına bağımsızlığı sınırlandırır nitelik taşımaya da her bir bağımsız idari otoritenin kendi kanununda iş bu denetleme yetkisinin sınırlarını çizmesi, BİO'ların bağımsızlığının zedelenmesinin önüne geçecektir.

⁷⁷ Ardıyok 177.

hazırladıkları bu bütçeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sunmaktadırlar. Kanuni düzenleme açısından bakıldığında BİO'ların bütçeleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda III sayılı cetvelde "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri" şeklinde özel olarak düzenleme altına alınmıştır. Bu özel bütçenin giderleri, BİO'ların özel gelir kaynaklarıyla karşılanmaktadır. Bu bağlamda BİO'ların gelirlerinin de bağımsızlıkları söz konusudur. BİO'ların teşkilat yasaları kapsamında ilgili sektörlerin aktörlerinin gerçekleştirmeleri gereken zorunlu ödemeler bulunmaktadır. Bu ödemeler BİO'ların bütçelerine aktarılan gelir kaynakları içinde yer almaktadır. Örneğin 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 41. maddesi gereği RTÜK'e, yayın kuruluşları tarafından aylık brüt gelirin %3'ü aktarılmaktadır. EDPK gibi BİO'larda ise uygulanan idari para cezalarından ede edilen gelirin %25'i gelir sayılmaktadır.

Doktrinde bir görüşe göre, BİO'ların mali açıdan bağımsız hareket etme olanağına sahip olmaları bağımsızlıklarının mutlak gereği kabul edilmemelidir. BİO'ların bütçelerinin büyük bir kısmını idari para cezaların oluşturduğu düşünüldüğünde, bu durum uygulamada BİO'ların idari para cezası uygularken denge korumalarına engel olabilecektir.⁷⁸ Kanaatimizce bu keyfiliği engellemenin mutlak yolu BİO'ların elinden mali özerkliklerinin alınması değildir; kanunlarda idari para cezaları hususunda getirilecek detaylı kıstasların bu keyfiliğin önüne geçebileceği kanaatindeyiz.

1.5.1.4.Kurul Olarak Karar Almaları

Türkiye'de BİO'ların karar organı kuruldur. Ancak söylemek gerekir ki uygulamada BİO'ların tüm kararları kurul tarafından alınmamaktadır. Örnek vermek gerekir ise EPDK, lisans tadili kararları, zımni ret kararları kurul değil kurum kararı niteliğinde verilmektedir.

BİO'ların kararlarının Kurul tarafından verildiği göz önüne alındığında Kurul'un içeriden veya dışarıdan herhangi bir etki ve baskı altında olmaması, bağımsız olması gerekmektedir; bu durum BİO'ların tarafsızlığının da en önemli şartı olacaktır. Bu bakımdan ilk olarak kurul başkanının oy hakkı ve sorumluluk açısından diğer Kurul üyelerinden farklı haklara sahip olmaması önem arz etmektedir.

⁷⁸ Turgut Tan, "Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler", *Danıştay Başkanlığı Sempozyumu*. (Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2000): 2005.

Bağımsızlığın esasını oluşturacak bir diğer husus da kurul üyelerinin atanmasında siyasi baskıdan uzak olunmasıdır. Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları konu başlığı altında ayrı ayrı BİO’ların kurul üyelerinin atanması hususları söylenecek olup Türkiye’de özellikle yürütme organının Kurul üyelerinin seçilmesi ve atanmasında etkisi bulunmaktadır.

Bağımsızlığın zedelenmemesi açısından dikkat edilmesi gereken konulardan biri de üyelikle bağdaşmayan iş ve işlemlerin BİO’ların kanunlarında açıkça düzenlenmesi olacaktır.

Üye sayısı konusunda ise tüm BİO’ları kapsayacak genel bir rakam mevcut değildir. 5 ile 9 kişi arasında kurul üyesinin varlığı söz konusu olmaktadır. Bu üyelerin görev süreleri ise genellikle 5 ya da 6 yıldır. Görev süresi dolan üyelerinin yeniden seçilmesi konusunda Türkiye’de herhangi bir engel görülmemektedir. Ancak kanaatimizce bu durumun BİO’ların bağımsızlığa gölge düşürme ihtimali söz konusu olabilecektir.

1.5.1.5.Farklı Personel Rejimlerinin Bulunması

Türkiye’de BİO’lar, diğer kamu kurumlarından farklı olarak kendi personellerine yönelik istihdamlar konusunda esnekliğe sahiptirler. Bu esneklik ve ayrıcalıklı konum; kadro oluşturulması, değiştirilmesi ve iptal edilmesinin yanı sıra personel haklarında ve istihdam şekillerinde de görülebilmektedir. Bu nedenle BİO’ların temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Ancak BİO’ların personel rejimleri açısından kendi aralarında bir birlik söz konusu değildir.

Türkiye’de BİO’ların faaliyetleri, kurul tarafından atanan memurlar ile yürütülmektedir. Ancak gerekli görüldüğünde kurulun sözleşmeli uzman personel çalıştırması da mümkündür⁷⁹.

Personel ücretleri konusunda BİO’ların diğer kurumlar ile ciddi farkı bulunmaktadır. Bu konuda BİO’ların kendi aralarında da farklılıklar mevcuttur. BİO’ların yasalarına bakıldığında personellerin hakları, yan ödemeler, emeklilik durumları, ücretleri, pozisyonları gibi konularda düzenlemeler bulunmaktadır.

Örnek olarak; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumu personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Kanuna tabi olup kurum

⁷⁹ TUSİAD 178.

personelinin ücret ve diğer mali hakları, Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca belirlenecektir. Bankacılık Kanunu ile ise Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nda kadro karşılığı sözleşmeli çalışan kurum personeli ücret, mali ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Kanuna tabidir. Bunun gibi her bir BİO'nun kanununda personel rejimlerine ilişkin farklı düzenlemeler söz konusudur.

Personel ücretlerinin ve kurul üyelerinin yüksek ücret alımlarının sıklıkla eleştiriliyor olsa da bu ücret farklılığının gerekli olduğunu savunan bir görüş de mevcuttur. Çakmak, kendi cümleleriyle görüşünü şu şekilde belirtmektedir: *“Bağımsız idari otoritelerin regüle ettikleri piyasaların büyüklükleri ve ülke ekonomisi açısından önemleri göz önünde tutulduğunda, atanan personelin muhafaza edilmesi, özel sektöre kaymaması için kendilerine sağlanacak imkanların genişliği, çalışma koşulları da önem taşımaktadır. Dolayısıyla ücret politikasını belirlerken özel sektörle rekabet edecek kadar ancak kamu çalışanlarından da fazla bir miktarın tespit edilmesi bağımsız idari otoritelerde istihdam edilecek personelin verimli çalışması için gerekli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.”*⁸⁰ Çakmak'ın bu görüşüne katılmak ile birlikte hem farklı BİO'lar arasındaki dengenin hem de BİO personeli ile kamu çalışanlarının arasındaki dengenin iyi sağlanması gerektiği kanaatindeyiz.

1.5.1.6. Denetime Tabi Olmaları

Denetim, genel anlamda bir işin var olan kurallara uygun şekilde yapılıp yapılmadığının incelenmesi anlamına gelmektedir. Denetimde devlet idareleri ya da özel hukuk kuruluşlarının kamu yararı bağlamında mevzuata aykırı faaliyet ve işlemler gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri incelenmektedir⁸¹.

BİO'ların denetimi üç yönden gerçekleştirilmektedir. Bu denetimler; yargısal, idari ve mali denetimdir. Yargısal denetim, Anayasa'nın 125. maddesinde idari eylem ve işlemlerin denetimi olarak düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine yönelik olarak yargı yolu açık kabul edilmektedir. Türkiye'de yargı organları, BİO'ları diğer idari birimlerle yargısal denetim konusunda aynı kategoride değerlendirmektedirler. Bu nedenle BİO'ların

⁸⁰ Çakmak, 81.

⁸¹ Sobacı 172.

yargısal denetimi, diğer idari kurumların gerçekleştirdikleri faaliyetler ya da işlemlere yönelik yargısal denetimle aynıdır⁸².

Yargısal denetim birimleri ya da süreleri konusunda BİO'lara özgü düzenlemeler yapılması mümkündür. Türkiye'de başlarda BİO'ların yargısal denetimini ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay gerçekleştirmiştir. Sonrasında yargıyı hızlandırma çalışmaları kapsamında yenilenen mevzuat neticesinde bu alanda İdare Mahkemeleri görevlendirilmiştir. Bu hususta BİO'ların kanunlarında da düzenlemeler yer almaktadır. Örneğin; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 105. madde hükmünde ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 55. Madde hükmünde *“İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir.”* düzenlemesi yer almaktadır.

BİO'lara yönelik yargısal denetimde temyiz incelenmesi ise özel olarak 13. Danıştay Dava Dairesi tarafından gerçekleştirilmektedir⁸³. Söylenmelidir ki hepsi için Danıştay'ın tek bir dairesinin görevlendirilmesi her bir otoritenin farklı sektörlerde uzmanlığı gerektirdiği ve uyumsuzluk sayısı düşünüldüğünde yargılama etkinliği azalabilecektir. Kaldı ki, BİO'lar üzerinde hiyerarşik denetimin olmayışı ve idari vesayet denetiminin siyasi yapılanma çerçevesinde kalışı göz önüne alınır ise yargısal denetim asli denetim olup önemi daha da artmaktadır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan BİO'ların idari denetimi konusunda tartışma bulunmaktadır. BİO'ların geniş yetki ve bağımsızlıklarından dolayı idari anlamda denetimsiz bırakılması kabul görmemektedir. Ancak yapılacak denetimin BİO'ların bağımsızlıklarına gölge düşürmemesi beklenmektedir. İdari denetimde temel amaç, kamu yetkisini ve kaynaklarını kullanan kurumların başka bir örgüt tarafından denetlenmesidir. BİO'ların bu anlamda idari denetime tabi tutulması, onların özerkliğiyle ya da bağımsızlığı ile çelişmemektedir. Önemli olan husus, BİO'ların hangi faaliyet ve işlemlerinin idari denetime açık olacağıdır. İdari denetime yönelik söz konusu belirlemede BİO'ların ilgili oldukları sektöre yönelik kararları ile kendi içişlerine yönelik kararları olarak ayırma gidilmesi mümkündür. BİO'ların ilgili oldukları sektöre ilişkin gerçekleştirdikleri düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin siyaset makamına bağlı başka idari birim tarafından denetlenmesi, BİO'ların

⁸² Ulusoy 281.

⁸³ Danıştay Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Kanun ile Danıştay'da yeni bir idari dava dairesi olarak 13. Daire kurulmuş ve görev alanı belirlenmiştir. ; İbrahim Uslu, “Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2013: 79.

bağımsızlığı ile bağdaşmamaktadır. İlgili idari birimin idari denetim yetkisini BİÖ'lara baskı aracı olarak ya da farklı amaçlar doğrultusunda kullanma ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle BİÖ'ların faaliyet gösterdikleri sektörlerle ilişkin kararlarının idari denetime tabi tutulmaması gerektiği savunulmaktadır. Ancak BİÖ'ların kendi işlerine yönelik olarak aldıkları kararların (personel alımı, taşınmaz alım satımı gibi) idari denetime tabi tutulabileceği kabul edilmektedir. Bu alanda alınan kararlara yönelik olarak yapılan idari denetimin BİÖ'ların bağımsızlığına gölge düşürdüğü söylemek mümkün değildir⁸⁴.

İdari ve mali açıdan özerkliği bulunan bu kurumların yıllık hesapları denetime tabi tutulmaktadır. 5018 sayılı Kanun'a göre BİÖ'ların mali denetimini gerçekleştirmekle görevli kurum Sayıştay'dır. Kamu kaynağı kullanan bir kurumun, özerk veya genel bütçe içinde olup olmadığına bakılmaksızın mali denetiminin yapılması beklenmektedir. Bu denetimin periyodik ve düzenli şekilde yapılması esastır⁸⁵.

BİÖ'ların denetiminin yargısal, idari ve mali denetim ayrımı haricinde iç ve dış denetim olmak üzere iki kategoride incelendiğine de doktrinde rastlanmaktadır.⁸⁶ BİÖ'ların iç denetimi konusunda dört çeşit uygulama bulunmaktadır. İlk uygulama, RTÜK'te iç denetim yapmak için kurulan teftiş kurulu başkanlığıdır. Tütün Kurumu'nda iç denetimi Denetim Daire Başkanlığı gerçekleştirmektedir. İkinci uygulama, iç denetimin Başkan tarafından görevlendirilecek yetkililerce sağlanmasıdır. Örneğin Rekabet Kurumu ve EPDK'da bu şekilde iç denetim gerçekleştirilmektedir. Üçüncü uygulama, Başkanın değil Kurul'un görevlendireceği yetkililer ile iç denetimin yapılmasıdır. Bu durumun örneği Şeker Kurumu'dur. Dördüncü uygulama ise iç denetim konusunda kurucu yasalarda ya da örgütlenme yönetmeliklerinde düzenleme bulunmayan BİÖ'lardır. BDDK, bu konuda örnek olarak gösterilebilmektedir⁸⁷.

Dış denetim, hiyerarşik denetime tabi olmayan BİÖ'lar açısından farklılık göstermektedir. BİÖ'ların dış denetiminin üç farklı şekilde yapılabileceği öngörülmektedir. İlk dış denetim şekli, yargısal denetimdir. İkinci dış denetim şekli mali denetimdir. Üçüncü dış denetim şekli ise BİÖ'ların bağımsızlığı gözetilerek minimum düzeyde tutulması beklenen idari denetimdir. Kamu adına karar alan ve

⁸⁴ Uslu 79-80.

⁸⁵ Hıfzı Deveci, *II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*. (İstanbul: STEAM, 2002): 49.

⁸⁶ Cengiz Ozan Örs, *İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası*. (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2017) 114.

⁸⁷ Sezen 176.

kamu kaynaklarını kullanan BİO'ların idari denetime tabi tutulmaması düşünülememektedir⁸⁸.

Türkiye'de BİO'lar idari, mali ve yargısal yönden denetime tabidirler. İdari konudaki denetimi yürütme organı, mali denetimi ise Sayıştay yapmaktadır. Yargı denetimi konusunda son yıllarda gerçekleşen yargı reformu ile İdare Mahkemeleri yetkilendirilmiştir. İdare Mahkemeleri tarafından verilen kararların temyizi konusunda yetkili mahkeme, Danıştay 13. Dava Dairesi'dir.

1.5.2. İşlevsel Özellikler

BİO'lar işlevsel açıdan belli bir alanla ilgili düzenleme yapma ve bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleme, yaptırım uygulama, danışmanlık verme, görüş bildirme, uyuşmazlık çözme yetkisine sahiptirler.

BİO'ları klasik kamu kurumlarından ayırarak onlara zenginlik kazandıran husus, görev ve yetkileridir. BİO'lara kamusal yetkiler verilmektedir. Bu durumun temel sebebi, geleneksel idari yöntemlerin değişen koşullara uyum sağlamakta zorlanmasıdır. Yargı organının idari faaliyetleri denetlemesinde ortaya çıkan sorunlar da BİO'ların uyuşmazlık çözme konusundaki yetkilerinin artmasına neden olmuştur.

Türkiye'de BİO'ların görev ve yetkileri, kuruluşlarını belirleyen yasa ile tanımlanmaktadır. BİO'lar, bağlantılı oldukları sektörlerde düzenleme ve denetleme faaliyeti gerçekleştirmektedirler. Bu faaliyetlerde BİO'lar önemli yetkiler kullanmaktadırlar.

Genel olarak BİO'ların görev ve yetkileri değerlendirildiğinde devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkilerine benzer yetkileri tek bünyede topladıkları ifade edilebilmektedir. Bu nedenle doktrinde BİO'ların yalnızca idari bir kuruluş olmadığı, karma nitelikte bir kuruluş olduğu görüşü ileri sürülmektedir⁸⁹.

Söylenmelidir ki BİO'ların işlevsel yönden bağımsız olmaları beklenmektedir. Bu durum onların faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu ya da özel kurum ve kuruluşlardan etkilenmemeleri anlamına gelmektedir⁹⁰. Anayasal kurumların BİO'ların faaliyetlerinde yasa dışılık bulunmadığı takdirde karşı çıkma

⁸⁸ Ulusoy 68.

⁸⁹ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Dersleri Cilt 1.* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2006): 386.

⁹⁰ Akıncı 105.

yetkileri bulunmamaktadır. Bu kurumlar BİO'ların kararlarını geciktiremez, erteleyemez ya da iptal edemezler⁹¹.

İşlevsel bağımsızlık genel anlamda nispi bir özellik taşımaktadır. Bunun sebebi ise BİO'ların alacakları kararlarda ekonomi politikalarını, kalkınma planlarını, hükümet programlarını vs. dikkate alma mecburiyetinde olmalarıdır⁹².

1.5.2.1. Düzenleme Yetkisine Sahip Olmaları

BİO'ların işlevsel özelliklerinden ilki ve en önemlisi düzenleme yetkisin sahip olmalarıdır. Bu noktada ilk olarak “düzenleyici işlem” in ne anlama geldiğini irdelemek gerekmektedir. Danıştay 10. Daire'nin 2009/9270E. Sayılı kararında “düzenleyici işlem” tanımı şu şekilde yapılmıştır: “..düzenli hale koymak, düzen vermek olarak tanımlanabilecek olan düzenleme yetkisi, kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise, hukukta sürekli, soyut ve objektif, genel durumları belirleyen, bireysel olmayan, tükenmez norm olarak tanımlanmaktadır. İdare, Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisine sahiptir...idarenin bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin, sürekli, soyut, objektif, bireysel olmayan, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi gerekmektedir.”⁹³

BİO'lar, piyasalarda tikanıklık yaşanan alanlarda işleyişe yönelik etkinliği artırmayı hedeflemektedirler. Bu kapsamda miktar, fiyat, kalite, güvenlik, piyasaya giriş-çıkış şartları gibi konulara ilişkin düzenlemeler gerçekleştirme yetkileri bulunmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin, ilgili oldukları piyasaları düzenlemek ile görevli oldukları düşünüldüğünde verilen bu yetkinin olmazsa olmaz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.⁹⁴ Her ne kadar doktrinde BİO'lara verilen düzenleme yetkisinin Anayasa'ya uygunluğu tartışılıyor ise de Danıştay 13. Dairesi 2005/63E. 2005/3312 sayılı kararında başvuruya konu yönetmeliğin tümünün iptali talebini

⁹¹ Yavuz Şen, “Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Kararların Yargısal Denetimi”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2007: 5; Ulusoy 5; Aydın Akgül, *Sermaye Piyasası Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi*. (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2008): 55; Türkiye’de BİO’ların kurul üyelerinin atanması konusunda öngörülen usullerin siyasi etkiye açık olduğu ve bağımsızlığın zedelendiği konusundaki görüş için bkz. Eftal Dönmez, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi* 2 (2003): 62.

⁹² Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*. (Ankara: Alfa Akademi Yayınları, 2010): 238.

⁹³ Danıştay 10. Dairesi’nin T. 22.12.2009, E. 2009/9270, K.Y.Durdurma sayılı kararı, 23 Aralık 2021 <www.legalbank.net>

⁹⁴ Ceylan, 138.

Anayasa'nın 124. Maddesi hükmünü esas alarak düzenleyici kurumların ilgili bulundukları sektörde düzenleme, denetleme görevi üstlendiklerini ve çıkarılan yönetmeliğin Anayasa'da verilen yetkiyle çıkarıldığından bahisle reddetmiştir.⁹⁵ Ayrıca Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu da bir kararında *“Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin Anayasa'nın 124. maddesinden kaynaklanan düzenleme yetkilerinin...”* ifadelerini kullanarak BİO'lara tanınan düzenleyici işlem yapma yetkisinin dayanağının Anayasa olduğunu belirtmektedir.⁹⁶ Kamu tüzel kişisi olan BİO'lar bu yetkiyi kuruluş yasalarına aykırı olmamak kaydıyla ve onların uygulanmasını göstermek üzere ilgili üst normlara bağlı kalarak yönetmelik, genelge, tebliğ, bildiri gibi hususlarla kullanabilmektedirler. Şöyle ki BİO'ların düzenleyici işlem yapma yetkisini kullanabilmesi için ilgili alanın halihazırda kanunla düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bu durum BİO'ların düzenleme yetkisinin ikincil niteliğinden kaynaklanmaktadır.⁹⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 09.10.1986 tarihli bir kararında da bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *“Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada ifadesini bulan yukarıdaki ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır.”*⁹⁸

BİO'lara tanınan bu yetki her yetki gibi kanunlara uygun olarak kullanılmalıdır⁹⁹ ki bu da beraberinde iki sınır getirmektedir: Bunlardan birincisi üst hukuk kurallarına uygun olma zorunluluğu olup bu BİO'ların düzenleyici işlemleriyle kanunun uygulama alanını daraltamayacağı veya genişletemeyeceği, kanunun öngörmediği bir kısıtlayıcı koşul getiremeyeceği, aynı statüdekiler için eşit olmayan kurallar öngöremeyeceği, kanunun öngörmediği herhangi bir cezai işlemi

⁹⁵ Danıştay 13. Dairesi'nin T.28.06.2005, E.2005/63, K.2005/3312 sayılı kararı, 22 Aralık 2021 <www.legalbank.net>

⁹⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun T.04.11.2010, E. 2010/2072, K. 2010/1467 sayılı kararı, 21 Ocak 2022 <www.legalbank.net>

⁹⁷ Gözler 234; Ceylan 141; Taner Ayanoglu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* LXV,1 (2007): 50; Anayasa Mahkemesi bir kararında idarenin düzenleme yetkisinin bağımlı, tamamlayıcı ve sınırlı bir yetki olduğunu ifade etmektedir (T. 06.07.1993, E. 1993/5, K. 1993/25 sayılı karar, Resmi Gazete 25.02.1995, Sayı: 22213, 13 vd.).

⁹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin T. 09.10.1986, E. 1986/18, K.1986/24 sayılı kararı, 23 Aralık 2021 <www.legalbank.net>

⁹⁹ Bağımsız idari otoritelerin yapacağı düzenlemeler usul ve esas yönünden kanuna aykırı olmamalıdır. Usul yönünden kanuna aykırılık kanunda öngörülen şekil şartlarına uygun olmamayı ifade ederken; esas yönünden kanuna aykırılık ise kanunlara içerik olarak uygun olmamayı ifade etmektedir.

düzenleyemeceği anlamına gelmektedir. İkinci sınır ise görev alanı dışına taşmama zorunluğu olarak söylenebilecektir. BİO'ların görev alanı dışına taşmaları durumunda fonksiyon gaspı veya yetki tecavüzü ortaya çıkabilecektir ki bu da ilgili işlemin iptalini gerektirmektedir.

Yukarıda değindiğimiz Danıştay 13. Dairesi 2005/63E. Sayılı dosyasında olduğu gibi BİO'ların düzenlemeleri, diğer idari işlemlerde olduğu gibi yetki, şekil, sebep, konu ve maksat bakımından incelemeye tabii olabilmektedir. Dolayısıyla BİO'lar tarafından yapılan düzenleyici işlemlerin de yargı denetimine tabi olduğu aşıkardır.¹⁰⁰

1.5.2.2. Denetleme Yetkisine Sahip Olmaları

Yapılan düzenlemelerle getirilen kurallara piyasadaki kurum ve kuruluşların uygun davranıp davranmadığının denetimi de BİO'lar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyet, BİO'ların gözetim ve denetim yetkisini oluşturmaktadır. BİO'lara tanınan bu yetki, düzenleme yapma yetkilerinin bir uzantısıdır.

Gözetim ve denetim yetkisinin kullanımında BİO'ların ilgililerden gerekli bilgi ve belgeleri inceleme amacıyla talep etmesi mümkündür. Yerinde inceleme yapması ya da ilgililerin doğrudan bilgisine başvurabilmesi de kabul edilmektedir. Bu uygulamalar, gözetim ve denetim yetkisinin kullanımı konusunda olağan görülmektedir. BİO'lar yasa ile öngörüldüğü takdirde konuyla ilgili belgelere elkoyma gibi zorlayıcı yöntemler de kullanabilmektedirler¹⁰¹.

BİO'ların denetim yetkilerinin kullanılması sonucunda yaptırım uygulama yetkilerini kullanmaları da söz konusu olabilmektedir.

1.5.2.3. Yaptırım Uygulama Yetkisine Sahip Olmaları

BİO'ların ilgili oldukları alanlarda bir hukuka aykırılık tespit etmeleri durumunda doğrudan yaptırım uygulayabilme yetkileri bulunmakta iken aynı zamanda yaptırım uygulanması adına adli mercileri harekete geçirme yetkileri de

¹⁰⁰ Bağımsız idari otoritelerin düzenleyici işlemlerinde yetki konusunda detaylı çalışma için bkz. Gündüz Alp Aslan, 613-624.

¹⁰¹ Akıncı 133.

bulunmaktadır.¹⁰². Ayrıca kendi aldıkları önlemlerin kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürülmesi amacıyla ya da ceza içeren yaptırımları uygulayabilmek amacıyla yargı organlarına başvurmaları mümkündür¹⁰³.

İdari yaptırım, Anayasa Mahkemesi'nin 23.10.1996 tarihli kararında “*yasada hukuka aykırılığı kabul edilen eylemlere karşı uygulanmasına izin verilen yaptırımlar idari niteliktedir ve idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalara da “idari yaptırım” denilmektedir.*” Şeklinde tanımlanmıştır.¹⁰⁴

İdari yaptırım öngören mevzuatın çeşitli oluşunun uygulama birliğini zedeleyebileceği düşüncesi üzerine idari yaptırımlar konusunda bir uygulama birliği oluşturabilmek adına 2005 yılında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu çıkarılmış olup bu Kanunun 2.maddesinde kabahat “..*kanunun, karşılığında idari yaptırım öngördüğü haksızlık*” olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun 4.maddesinde “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*” ifadelerine yer verilmek suretiyle idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle kimi eylemleri “kabahat” olarak sayabileceği ve idari yaptırım öngörebileceği söylenmektedir. Yine 5326 sayılı Kanunun 3.maddesinde yer alan “*Bu kanunun; a)İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b)Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanır*” düzenlemesiyle “Kabahatler Kanunu’nun idari yaptırımlar bakımından genel kanun olduğu”¹⁰⁵ öne çıkmaktadır.

Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesi hükmü “*Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.*” düzenlemesi yer almak ile birlikte BİO’lara da yaptırım uygulama yetkisi kendi kuruluş kanunlarıyla verilmiş durumdadır.

¹⁰² Tan 31.

¹⁰³ Akıncı 138.

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi T. 23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41 sayılı kararı, 23 Aralık 2021 <www.legalbank.net>

¹⁰⁵ Haluk Çolak, Uğurhan Altun, “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 69 (2007):276; Ayrıca “genel kanun” olma özelliği dikkate alındığında Kabahatler Kanunu’nun getirdiği sonuçlar için bkz.Çolak ve Altun, 276-279.

BİO'ların görev ve yetkilerinin kuruluş kanunlarında düzenlendiği ve ilgili oldukları alan ile sınırlandırıldığı göz önüne alındığında, bunların yaptırım yetkilerinin de kuruluş kanunlarında sınırları çizilen alan veya sektör içerisinde kalacağı aşıkardır. İlgili alanlarda tespit edilen hukuka aykırılık durumlarında BİO'lar yaptırım uygulayabilmektedirler.

BİO'ların yaptırım uygulama konusunda farklı yetkilerle donatıldıkları söylenebilmektedir. İlgili kuruluşların faaliyetlerinin geçici ya da sürekli durdurulması ya da faaliyet izinlerinin geri alınması gibi doğrudan yaptırım uygulama yetkileri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra idari ve cezai yaptırımlar da öngörmeleri mümkündür. Anayasa Mahkemesi bir kararında *“Özel bir faaliyet alanında kamu düzenini korumak veya belli bir sektörü düzenlemek amacıyla ilgili kanunlarda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar “regülatif cezalar” olarak ifade edilmektedir”* açıklamaları ile BİO'lar tarafından verilen idari cezaların *“regülatif ceza”* olarak adlandırmıştır.

Daha önce de bahsettiğimiz üzere bu yetki ve bu yetki kullanılırken izlenen yöntem nedeniyle BİO'ların yarı yargısal/yargısal benzeri bir kurum olduğu görüşü benimsenmektedir¹⁰⁶. Bu şekilde kurumlar ceza hukuku yaptırımlarının güvence sistemine yaklaştırılmaktadır.¹⁰⁷

Ayrıca Anayasa Mahkemesi bir kararında, *“Gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanınmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinin sekizinci fıkrasında, idareye kişi özgürlüklerinin kısıtlanması dışında idarî yaptırımlar uygulama yetkisi dolaylı bir biçimde tanınmaktadır. Bu çerçevede ve ceza hukukunun genel ilkelerine uygun olmak koşuluyla, toplumsal gereksinimlere göre, bir suç ve yaptırımını kaldırmak, değiştirmek ya da yenisini öngörmek yasakoyucunun takdir alanında kalmaktadır. Para cezalarına ilişkin olarak, yargı ve yürütme arasındaki yetki sınırlarının belirlenmesinde, tek başına ceza miktarının ölçüt olarak kullanılması yeterli görülmemektedir. Türk Ceza Kanunu'ndaki kimi para cezalarının az veya yetersiz olması, bunların yargısal niteliğini etkilemediği gibi, vergi yasalarındaki*

¹⁰⁶ Parlak ve Sobacı 262; Aksi görüş için bkz. Zehra Odyakmaz, “Rekabet Kurumu’nun Türk İdare Teşkilatı İçindeki Yeri ve Önemi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2002: 95.

¹⁰⁷ Koç, 234.

kimi para cezalarının çok yüksek olması da bu cezaların idarî niteliğini değiştirmez. Öte yandan bu tür cezalara ilişkin idarî kararlar, yargı denetimi kapsamı dışında da kalmamaktadırlar.” açıklamalarına yer vererek idari yaptırımların ceza hukukunun genel ilkelerine uygun olması gerektiğini açıkça belirtmektedir.¹⁰⁸

Bu kapsamda idari yaptırımların kanunilik ilkesi, şahsılık ilkesi, orantılılık ilkesi, gerekçeli olma ilkesi ve yargı yolunun açık olması ilkelerine uygun olması gerekmektedir.¹⁰⁹

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 24.02.1994 tarihli Fransa’ya karşı açılan Bendenoun davasında verdiği karar, BİO’lar tarafından uygulanan yaptırımların ceza alanı içerisinde değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu karardan da yola çıkılarak BİO’lar tarafından verilecek yaptırımların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. Maddesinde yer alan “adil yargılanma” ilkesine uygun olmasının gerektiği, aksi halde 6. Madde gereğince AİHM’de yargılabileceği söylenebilecektir.

Anayasa Mahkemesi ise RTÜK ile ilgili olarak verdiği kararında;

“Anayasa’nın 2. Maddesinde belirtilen “hukuk devleti” insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında Anayasa’ya ve hukuk kurallarına uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Yasa koyucu, ceza hukuku alanında toplumsal gereksinimlerin zorunlu kıldığı yasal düzenlemelerli yaparken, Anayasa’nın ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin suç sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımların türü ile nelerin ağırlaştırıcı veya hafifletici neden olarak kabul edileceği konularında takdir yetkisine sahiptir. Ancak hukuk devletinde adaletli bir hukuk düzeninin kurulup, sürdürülebilmesi için yasa koyucuya tanınan bu yetkiler kullanılırken suçla ceza arasında makul, kabul edilebilir, adil bir dengenin gözetilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Maddenin birinci fıkrasında, Radyo Televizyon Üst Kurulu’nun öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden,, yayın ilkelerine ve

¹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi’nin T.23.10.1997, E.1997/19, K.1997/66 sayılı kararı, 22 Ocak 2022 <www.legalbank.net>

¹⁰⁹ “Kanunilik ilkesi” suç ve cezaların kanunda düzenlenmesi gerektiğini; “şahsılık ilkesi” kişinin ancak kendi işlediği fiil nedeniyle sorumlu tutulabileceğini, “orantılılık ilkesi” fiil ve cezanın ölçülü olması gerektiğini ifade etmektedir. İdari yaptırımlara hakim olan ilkelerin detaylı açıklamaları için bkz. Asım Kaya, *Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Düzenlenen İdari Para Cezaları*. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2015) 63-72.

yasada belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını önce uyaracağı.....belirtilmiş; dava konusu ikinci fıkrada ise, bu tutumlarını ısrarlı bir şekilde sürdüren yayın kuruluşları için yüksek miktarda idari para cezaları getirilmiştir.

İkinci fıkra ile öngörülen cezaların, yasayla belirlenen ve ağır hukuk ihlali oluşturduğu tartışmasız bulunan aykırılıkların gerçekleşmesi durumunda uygulanacak olması nedeniyle suçla ceza arasında bulunması gerekli adil dengenin korunmadığı ileri sürülemez.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. Maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.” Şeklinde hüküm kurmuş ve yaptırım uygulanır iken “suçla ceza arasında orantılılık” ilkesine uyulması gerektiğine dikkat çekmiştir.¹¹⁰

BİÖ'lara ilişkin yasal düzenlemelerde savunma hakkına yer verildiği görülmektedir. Örnek vermek gerekir ise, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 43. maddesinde, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 149. maddesinde savunma hakkı düzenlenir iken enerji piyasaları için her bir piyasanın yapılacak denetimler ve ön araştırma ve soruşturmalarda takip edilecek usul ve esaslar hakkında yönetmeliklerinde ilgili savunma hakkı düzenlenmiştir. Genel uygulama, yaptırım uygulanmadan önce hukuka aykırı faaliyeti tespit edilen ilgilinin uyarılması, bu kapsamda onun sözlü ve yazılı savunmasının alınması yönündedir. Doktrinde savunma almanın Anayasa 36. ve 129.maddeleri gereğince zorunlu olduğunu savunan görüşler mevcut olup¹¹¹ Danıştay da savunma hakkının önemini vurgulayan kararlar vermektedir.¹¹² Danıştay ayrıca savunma hakkının kullanılabilmesi açısından, yeterli bilginin savunmadan önce karşı tarafa gönderilmesinin zorunlu olduğuna ilişkin de kararı mevcuttur.¹¹³

¹¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin T.21.09.2004, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararı, 24 Aralık 2021 <www.legalbank.net>

¹¹¹ Giritli, Bilgen ve Akgüner 385.

¹¹² Danıştay İ.D.D.K. 'nin T.20.10.2005, E. 2003/883, K.2005/2501 sayılı kararı, 22 Ocak 2022 <www.legalbank.net>

¹¹³ 4054 sayılı Yasa uyarınca, haklarında soruşturma açıldığı bildirilenler tarafından, sözlü savunma hakkının kullanılması taleplerine kadar, kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının verilmesinin istenebileceği; belirtilen hususlar gözetilmeksizin belli gerekçelerden hareketle, tüm soruşturmalarda uygulanmak üzere alınan ilke kararı niteliğindeki Rekabet Kurulu işleminde yasaya uyarlık bulunmadığı hakkında Danıştay 13. Dairesi'nin T. 07.05.2007, E. 2006/891, K.2007(2812 sayılı kararı, 22 Ocak 2022 <www.kazanci.com>

BİO'ların yaptırımlarında fiil ile yaptırım arasında orantılılığın olmasına dikkat edilmeli, ayrıca keyfi yaptırımların önüne geçilebilmesi amacıyla yaptırımların gerekçeli olarak belirtilmesi gerektiği kabul edilmelidir.^{114 115}

Gerekçe ilkesinin idari merciileri doğru karar almaya götüren bir araç olduğunu, idarenin hukuka uygun davranmasını sağladığını belirten görüşler mevcuttur.¹¹⁶ Danıştay 13. Dairesi de “4735 sayılı Kanun'un 25. maddesinde sayılan yasak fiil ve davranışlardan hangisini işlendiğinin net olarak ortaya konulmadığı, ihlal edilen bentlerin belirtilmediği, ceza süresinin de hukuka aykırı olarak, gerekçesiz bir şekilde takdir yetkisi kullanılmak suretiyle üst sınır üzerinden uygulandığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.” açıklamaları ile kurduğu kararında takdir yetkisi kullanıldığında dahi idarenin bir gerekçesinin olması gerektiği yönünde karar vermiştir.¹¹⁷

Yaptırım uygulama yetkisi kullanılırken dikkat edilmesi gereken hususlar hakkında ortak bir yasal düzenleme getirilmesi hem BİO'ların yaptırım uygularken sınırlarının çizilmesini sağlayacak hem de BİO'lar arası uygulama farklarını ortadan kaldıracak; dolayısıyla idareye karşı güven artacak ve idari istikrara katkı sağlanacaktır.

¹¹⁴ Dönmez 73-74.

¹¹⁵ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12.maddesi ve Dilekçe Hakkının Kullanılması Hakkında Kanun gerekçe ilkesinin güvence altına alınmasını sağlamakta olup aynı zamanda idareye gerekçeyi açıklama zorunluluğu da yüklemektedirler. Bkz. Hayrettin Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, 2014: 142.

Ayrıca söylemek gerekir ki Genel İdari Usul Kanunu Tasarı Taslağı'nın 33.maddesi hükmüne göre ilgilinin talebine uygun olarak yapılan işlemler, ilgililerin haklarını etkilemeyen işlemler, düzenleyici işlemler, takdire dayalı işlemler ile ivedi yapılması gereken işlemler haricindeki tüm idari işlemlerin gerekçeli olma zorunluluğu bulunmaktadır. Kanunlaşmayan bu düzenleme benzeri, zorunluluk öngören, bir düzenlemenin getirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

¹¹⁶ Sinan Seçkin, Gül Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi” , *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21 (2015): 527-528.

¹¹⁷ Olur işlemi ile "dava konusu ihale sürecinde yasal dayanaklar hiçe sayılarak hukuksuz bir şekilde sonradan ihale evrakları tanzim edildiği ve geçersiz olan bu evraklar üzerinde, rekabet unsurları hiçe sayılarak, hileli bir şekilde, şartlı olarak ihalenin tek bir firmaya bırakıldığı, ihale kapsamı dışında da firma lehine imalatlar yaptırıldığı, davacı şirketin tüm bu hususlara iştirak ettiği ve maddi menfaate sağladığı" belirtilerek, 4735 sayılı Kanun'un 25. 26 ve 27. maddeleri uyarınca 2 yıl süreyle ihalelere katılmaktan yasaklanma kararı verildiği anlaşıldığından; idare mahkemesince, hangi eylemin işlendiğinin net olarak ortaya konulmadığı, gerekçesiz takdir yetkisi kullanılarak üst sınırdan ceza verildiği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı yönünde Danıştay 13. Dairesi T. 2011/2976, K. 2011/5364 sayılı kararı, 22 Ocak 2022 <www.kazanci.com>.

1.5.2.4. Danışmanlık-Görüş Bildirme Yetkisine Sahip Olmaları

Kendi alanlarında uzmanlığa sahip olmaları nedeniyle BİO'lar, danışmanlık boyutunda görüş bildirme yetkisine sahiptirler. Görüş bildirme yetkisi, BİO'ların faaliyet gösterdikleri alana yönelik olarak kullanılabilir¹¹⁸. Görüş bildirilen kurum ya da kuruluşun özel ya da kamuya ait olması mümkündür. Genel anlamda zorunlu tutulmayan görüş bildirme yetkisi, yasayla öngörüldüğü takdirde zorunlu da tutulabilmektedir. Ayrıca bildirilen bazı görüşlere uyma zorunluluğunun getirilmesi de kabul görmektedir¹¹⁹.

BİO'ların işlevsel özelliklerinden diğeri danışmanlık işlevidir. Kendi alanlarıyla ilgili konularda BİO'lar, ilgili veya ilişkili olduğu bakanlıklar ya da benzer statüdeki kuruluşlara görüş bildirmektedirler. Örneğin bankacılık ve kredi gibi konularda BDDK, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3. maddesine göre diğer kuruluşlara görüş bildirebilmektedir.

1.5.2.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisine Sahip Olmaları

Uyuşmazlık kavramı taraflar arasında var olan anlaşmazlık durumunu ifade etmekte olup uyuşmazlıklar taraflar arasında giderilemez ise yargısal yola başvurulabilmektedir. Bir başka deyişle uyuşmazlık çözmede iki yöntem vardır: yargı yolu ve alternatif uyuşmazlık çözme yöntemleri. *“Alternatif uyuşmazlık çözümü; uyuşmazlığın taraflarının, devletin yargılama faaliyetini yerine getiren yargı organları önünde değil; tarafların belirlediği usul ve yöntemler çerçevesinde, tarafsız ve objektif konumda bulunan bir üçüncü kişi/kişilerin yardımıyla çözüme kavuşturmalarını sağlar. Alternatif uyuşmazlık çözümlerinin en yaygın ve işlerlik kazanmış türleri; tahkim, arabuluculuk ve uzlaşmadır.”*¹²⁰¹²¹

BİO'lar, kendi alanlarında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü konusunda yetkiye sahiptirler. Bu durum BİO'ların faaliyet alanlarının teknik olmasından ve uzmanlık gerektirmesinden kaynaklanmaktadır. Uyuşmazlık çözümü konusunda

¹¹⁸ Öztürk 12.

¹¹⁹ Akıncı 134-135.

¹²⁰ Begüm İsbir, “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Uzlaştırma Yetkisi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XIV, 2010: 345-346.

¹²¹ Tahkimde uyuşmazlık, yetkili üçüncü kişinin bağlayıcı kararıyla çözümlenmekte; arabuluculukta yetkili üçüncü kişinin görüşü alınarak tarafların aralarında anlaşmasıyla çözümlenmekte; uzlaşmada ise yetkili üçüncü kişi taraflara çözüm önerileri sunmakta ve tarafların çözüm önerilerinden biri üzerinde mutabakata varmasıyla çözümlenmektedir.

yargı organına başvurulması halinde konunun uzmanlık gerektirmesinden dolayı yine BİO'lara başvurulması söz konusu olacaktır. Bu nedenle zaman kaybına sebebiyet verilmemesi, yargının iş yükünün artırılmaması açısından BİO'lara kuruluş kanunları ile uyuşmazlık çözme yetkisinin verildiği görülmektedir

Uyuşmazlık çözme yetkisinde yaptırım uygulama yetkisinde olduğu gibi uyulması gereken usul kuralları düzenlenmemiştir. BİO'ların bu yetkiyi kullanırken ne şekilde hareket etmesi gerektiğine dair düzenleme bulunmaması sebebiyle yetkinin sınırları çizilememektedir. Bu noktada, BİO'ların uyuşmazlık çözme yetkilerini kullanırken idari yargılama usulüne hakim olan re'sen araştırma ilkesi, yazılı yargılama ilkesi ve usul ekonomisi ilkelerine uygun davranması gerekmektedir.¹²²

Doktrinde bağımsız idari otoriteker tarafından alternatif uyuşmazlık yöntemleri kullanıldığında ulaşılan sonucun bağlayıcı karar niteliğinde olduğu ve tarafları bağlayan kararın uygulanmaması durumunda karara uymayan tarafa idari yaptırım uygulama yetkisine sahip oldukları şeklinde bir görüş olmak ile birlikte¹²³ Anayanın 125. maddesinde yer alan idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olması hususu da bu konuda net bir görüş oluşmasını engellemektedir. Keza doktrindeki karşı görüşe göre, BİO'ların yargı yetkisine sahip olmamalarının bir sonucu olarak uyuşmazlık çözme yetkisi kullanmak suretiyle almış olduğu kararlar yargı kararı niteliğinde olmayıp bunlara karşı yargı yoluna gidilebilecektir.¹²⁴ Doktrindeki bu görüş ayrılığının, BİO'ların kuruluş kanunlarında ve bu kanunlara bağlı çıkarılan düzenlemelerde uyuşmazlık çözme yetkisinin düzenlendiği maddelerde yetkinin bağlayıcı olup olmadığının, çözüme ilişkin yargı yoluna başvurulup başvurulamayacağının ayrı ayrı düzenlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

¹²² Re'sen araştırma ilkesi idari yargı yerlerinin uyuşmazlık konusu maddi olayı belirleme yönünden her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliğinden yaparak, ortaya konulan savunmaların gerçek olup olmadığını serbestçe araştırma yetkisini, uyuşmazlığın çözümüne etkisi olacak bütün bilgi ve belgeleri kendiliğinden isteme yetkisini ifade etmektedir. Yazılı yargılama ilkesine göre ise sözlü yargılamanın uygulanması için bu hususun kanunda açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Kanunda açıkça belirtilmediği sürece yargılamanın yazılı olması esastır. Son olarak usul ekonomisi ilkesi ise yargılama masraflarının dava açmanın önünde engel teşkil etmemesi şeklinde ifade edilebilmektedir. Detaylı açıklama için bkz. Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2021): 273-275

¹²³ İsbir, "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Uzlaştırma Yetkisi", 363-364.

¹²⁴ Nihal Özkardeş, *Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması*, (Ankara : Seçkin Yayınları, 2021): 40.

1.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

BİO'ların olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Öncelikle olumlu yönlerine bakılacak olursa BİO'lar, toplumsal hayatın hassas sektörlerinde bağımsız ve tarafsız şekilde faaliyet göstermeye çalışmaktadırlar. Bu sektörler, teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. BİO'lar siyasi kurumlar ile devletin diğer kurum ve kuruluşlarının baskı ve telkinlerinden uzak şekilde faaliyet göstermeye odaklanmaktadırlar. Bu kapsamda BİO'ların faaliyetlerinde siyasi beklenti ve çıkar çatışmaları söz konusu olmamaktadır. BİO'lar ilgili alanlarda teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacını karşılamak üzere kurulmaktadırlar. Bu kurumların bağımsız ve tarafsız olabilmeleri konusunda kanun koyucu tarafından ilgili düzenlemeler yapılmaktadır¹²⁵.

Türkiye'de siyasilere ve siyasete yönelik bir güvensizlik söz konusudur. Özellikle toplumsal alanda önemli bir yere sahip olan ekonomi piyasasında bu güvensizliğin ortaya çıkmaması için bağımsızlığı vurgulanan BİO'lara yönelinmektedir¹²⁶.

BİO'lar, farklı fonksiyonları tek bir elde toplamaktadırlar. İlgili oldukları alanla alakalı olarak düzenleme yapma, gözetim ve denetim yapma, uyuşmazlık çözme, yaptırım uygulama gibi o alandaki tüm durumlara tek elden cevap verme özelliğine sahiptirler. Bu durum, ilgili haller açısından ortaya çıkacak bağlantısızlığın, sorunların ve çatışmaların önüne geçmektedir. Böylelikle uygulamada BİO'ların ilgili oldukları alan açısından yeknesaklık sağlanmaktadır¹²⁷.

Uzmanlaşma, BİO'ların en önemli olumlu yönü olarak değerlendirilebilmektedir. İlgili sektörlerde uzmanlaşmış kişileri BİO'lar bünyelerinde toplamaktadırlar. Bu durum onların daha hızlı ve etkin şekilde faaliyet gösterebilmelerini sağlamaktadır. Uzmanlık ve BİO'ların idari ve mali özerklikleri, onlara duyulan güvenin artmasına yardımcı olmaktadır. Sektörler üstü bir konuma sahip olan BİO'lar, şeffaf ve etkin devletin uygulamaya aktarılmasında önemli rol oynamaktadırlar¹²⁸.

Ekonomik alanda düzenleme ve denetleme görevi, BİO'ların en önemli işlevi olarak görülmektedir. Türkiye'de yaşanan ekonomik kriz ortamlarında BİO'ların

¹²⁵ Parlak ve Sobacı 257.

¹²⁶ Ulusoy 31.

¹²⁷ Ali Ulusoy, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*. (Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000): 274.

¹²⁸ Parlak ve Sobacı 258.

öneminin daha iyi farkına varılmaktadır. Bu krizlerde denetlemede yaşanan aksaklıklar, toplum ve piyasa açısından oldukça sıkıntılı sonuçlara sebebiyet verebilmektedir. BİO'lar bu krizlerin yaşanmasını azaltıcı hatta ortadan kaldırıcı özellik taşımaktadırlar.

Toplumu yönlendirme ve yönetme hususunun devletten sivil topluma doğru kaydığı günümüzde , sivil toplum örgütleri ve özel sektör de yönetimin aktörleri olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda BİO'lar da yönetimin aktörü olarak kabul edilmekte, ilgili sektörlerde işbirliği içinde verimli ve etkin faaliyet gösterilmesi hedeflenmektedir¹²⁹. Karakul'a göre BİO'ların idari teşkilat içindeki yeri, regülasyon yetkisi doğrudan yönetsel devlet¹³⁰ anlayışıyla bağlantılıdır.¹³¹

BİO'ların olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda göz önünde bulunan ilk durum, BİO'ların meşruluğudur. BİO'lar kamu tüzel kişiliğine sahip olup yürütme gücünü bünyesinde barındıran kurumlardır. Ancak bu gücü barındırmasına rağmen BİO'ların siyasi iktidar tarafından denetlenmesi söz konusu değildir. Modern parlamenter sistemlerde idare, siyasete tabi tutulmaktadır. BİO'lar açısından ise hükümetlerin organik (üyenin görevden alınması) veya işlevsel denetim (işlemlerinin iptali) yetkisi bulunmamaktadır. BİO'ların bu yapısı, halk egemenliğine dayalı demokratik sistemde yasalar çerçevesinde yetki alan siyasetçilerin bazı idari faaliyet ve işlemlerde ülke yönetiminin dışında bırakılması anlamı taşımaktadır. Bu nedenle BİO'lar, siyasetçiler tarafından sorunlu bir alan olarak görülebilmektedir¹³².

Anayasamızın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu düzenlenmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik hukuki araçlar ise hiyerarşi ve idari vesayet denetimidir. BİO'lar devlet yapılanması içerisinde yer alan idari organlardan biri olarak düzenlense de ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle hiyerarşik denetime sahip değildir. İdari vesayet denetimine ise 649 sayılı KVK'nın 45. Maddesiyle getirilen düzenleme ile ilişkili bakanlıklara verilen BİO'ların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi

¹²⁹ Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kamu Yönetimi*. ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Ankara: Gazi Kitabevi, 2004): 24.

¹³⁰ "Yönetsel devlet" kavramının tanımı Karakul'un cümleleriyle aynen şu şekildedir: "*Genel olarak yönetsel devlet kavramı, tarihsel süreç içerisinde gelişmiş bir bürokrasiye ve örgütsel yapıya sahip olan kamu yönetimini, devletin ekonomik ve toplumsal alanı aşırı düzenleme ve müdahale eğilimini, ayrıca devletin örgütsel ve işlevsel dönüşümünün geleneksel anayasal ilkeler üzerindeki etkilerini ifade etmek için kullanılmaktadır.*" Bkz. Selman Karakul, *Yönetsel Devlet*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016) 200.

¹³¹ Karakul, 22.

¹³² Ardıyok 85-88; Parlak ve Sobacı 258.

verilmesiyle tabi olduğu söylenmektedir. İdari vesayet yetkisi, doktrinde merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde, yasayla öngörölmüş durumlarda sahip olduğu sınırlı denetim yetkisi şeklinde tanımlanmaktadır.¹³³ BİO'ların yerinden yönetim kuruluşları arasında yer aldığı ve 649 sayılı KHK ile getirilen düzenlemenin bir merkezi idare elemanı olan Bakanlık ile yerinden yönetim kuruluşu olan BİO'lar arasında denetim ilişkisi öngördüğü düşünöldüğünde BİO'ların idari vesayet denetimine tabi olduğu söylenebilecektir.

649 sayılı KHK ile getirilen düzenlemenin idari vesayet anlamına gelmediğini savunan görüşe göre idarenin bütönlüğü ilkesinin sağlanması konusunda hiyerarşi ve idari vesayet denetimi araç olarak göröldüğünden BİO'ların idarenin bütönlüğü ilkesinin zedelediğini söylemektedir.¹³⁴ BİO'lara yönelik bu yöndeki eleştirilerin idari vesayet denetiminin ayrıca BİO'ların kanunlarında tanımlanması ile nispeten çözüme kavuşturulması mümkün görölmektedir.¹³⁵

Kaldı ki, idari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki idari bütönlüğü sağlayan tek araç değildir. Merkezi idarenin idari vesayet haricinde yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin hukuka aykırılığı gerekçesiyle bu işlemlerin iptali için idari yargı mercilerinde iptal davası açması mümkündür.¹³⁶ Bu durum BİO'lar açısından göz önüne alındığında her BİO'nun kuruluş kanununda bir bakanlık ile ilişkilendirildiği görölmektedir. Kanun koyucu bu yolla BİO'ları idari bütönlüğe dahil etmeye çalışmaktadır.¹³⁷ BİO'ların faaliyet ve işlemlerinin hukuka aykırılığı durumunda kuruluş kanunuyla ilişkilendirildiği bakanlığın idari vesayet denetimi konusunda yetkini olmadığı savunulsa bile bu konuyu idari yargı mercilerine taşıma yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda BİO'ların faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetimi yargı organları tarafından gerçekleştirilmektedir.¹³⁸ Böylelikle kanaatimizce 649 sayılı KHK ile getirilen düzenleme akabinde BİO'ların idari vesayet denetimine tabi olduğu kabul edilse de edilmese de BİO'ların bağımsızlıkları zedelenmemekte ve ilişkilendirildiği bakanlık aracılığıyla idarenin bütönlüğü ilkesi sağlanmaktadır.¹³⁹

¹³³ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*. (Bursa:Ekin Kitabevi Yayınları, 2011) 115.

¹³⁴ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017) 371

¹³⁵ Ulusoy 36; Parlak ve Sobacı 259.

¹³⁶ Günday 77.

¹³⁷ Parlak ve Sobacı 260.

¹³⁸ Ulusoy 37-38.

¹³⁹ İsbir, "Kamu Tüzel Kişiliği", 573.

BİO'ların olumsuz yönü olarak değerlendirilerek eleştiri konusu yapılan hususlardan biri, hesap verme konusunda yetersizliklerdir. Geleneksel bürokratik sistemde kamu tüzel kişileri siyasilerin denetimine tabi tutulmaktadırlar. Bu kişiler kanun uygulayıcıları olarak değerlendirilmekte, yaptıkları harcamalar ve gerçekleştirdikleri işlem ve faaliyetler denetlenmektedir. Bu kapsamda BİO'ların da aldıkları tüm kararların verimlilik, kanuna uygunluk, etkinlik gibi konularda denetlenmesi gerektiği savunulmaktadır¹⁴⁰. Bu görüşe kısmen katılmak ile beraber BİO'ların tüm faaliyetlerinin detaylı şekilde ve siyasi otorite tarafından denetlenmesinin kanunlar ile verilen yetkilerini kullanmalarını kısıtlayacağı kanaatindeyiz. Hangi faaliyetlerinin denetime açık olacağının iyi belirlenmesi akabinde yalnızca bu faaliyetlerin bağımsız bir teftiş kurulunca denetlenmesi ile ilgili eleştiriye çözüm bulunabilecektir.

BİO'ların kurul üyelerinin belirlenmesi hususunda başkent teşkilatının, bir başka deyişle iktidarın rolünün olması da, BİO'ların siyasi otoritenin kontrolü altında olduğu ve bu sebeple uygulamada kendilerine tanınan yetkileri kullanırken adil ve tarafsız olmak isteseler dahi olamayacakları endişesi ve şüphesini doğurmaktadır.

BİO'ların ceza verme ve yaptırım uygulama yetkisi, eleştiri konusu yapılmaktadır. Geleneksel anlamda idarenin ceza verme yetkisi, sınırlı ve istisnai durumlar için geçerli kabul edilmektedir. Ancak BİO'ların bu yetkiyi istisnai olmaktan çıkarak genelleştirdikleri ileri sürülmektedir. Bu kapsamda BİO'ların ceza verme hususunda her zaman ceza yargılaması hukuku ilkelerine uygun davranmadıkları, bu durumun adil yargılanma hakkı bakımından sorun ortaya çıkarabileceği ifade edilmektedir¹⁴¹. Yine idari para cezalarının, BİO'ların bütçelerinin büyük bir oranını oluşturduğu düşünüldüğünde BİO'ların bu yetkiyi keyfileştirmelerinin önünü açabileceği endişesi oluşmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, tüm BİO personelleri ve kurul üyelerinin mali ve sosyal hakları ile ücretleri konusunda uygulanmamaktadır. Bu hususta BİO personellerinin kendi aralarında da, BİO'lar arasında da bir uygulama yeksenaklığı bulunmamaktadır. Bu durum, kamu tüzel kişisi olarak görülen BİO'lara eleştiri yöneltilmesine sebebiyet vermektedir. Diğer kamu görevlileri ile

¹⁴⁰ Uğur Emek ve Muhittin Acar, "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar", *Çağdaş Kamu Yönetimi*, ed. Hüseyin Özgür (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004) 111.

¹⁴¹ Ulusoy 39.

karşılaştırıldığında BİO personellerine önemli avantajlar sağlandığı görülmektedir. Bu personellerin ayrıcalıklı konumu eleştiri konusu yapılmaktadır¹⁴².

1.7. Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

BİO’ların ilk örneklerine dünya genelinde ABD’de rastlanmaktadır. Eyaletler arasındaki ticareti düzenleme amacıyla 1887 yılında çıkarılan yasa ile demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere Federal düzeyde Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (ICC) kurulmuştur. Bu komisyon, BİO’ların ortaya çıkışı açısından bir ilktir. ABD’den sonra Avrupa ve dünya ülkelerinde BİO’ların yaygınlık kazandığı görülmektedir.

Dünya genelindeki BİO’lara bakıldığında tek bir model ya da şeklin var olmadığı gözlemlenmektedir. BİO’lar, içinde bulundukları ülkelerin sosyal, siyasi, iktisadi vs. gibi yapılarından etkilenmektedirler. Çalışma kapsamında BİO’lar konusunda dünyanın önde gelen ülkeleri arasında yer alan ABD, İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya ve Güney Kore’ye ilişkin açıklamalardan sonra Türkiye’de BİO’lara yönelik açıklamalara yer verilmiştir.

1.7.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

ABD, BİO’ların ortaya çıktığı ilk ülke olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda çalışma kapsamında ilk olarak ABD’de BİO’lar inceleme konusu yapılmıştır. ABD’de BİO’lar, ekonominin önemli alanlarını düzenleme konusunda yetkilendirilmektedirler. BİO’lar her ne kadar federal düzeyde faaliyet gösterebilirler de yürütmenin federal ana kurumlarının dışında yer aldığı kabul görmektedir. ABD’de BİO’ların ortaya çıkışındaki temel etkenler, ekonomi piyasalarındaki serbestlik ve hükümetin başarısızlıklarıdır. Ekonomideki serbest işleyişin zaman zaman aksamalara sebebiyet vermesi ve hükümet başarısızlıkları nedeniyle yasama ve yürütme organlarına yönelik güvensizlik ortamı, BİO’ların ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁴³.

¹⁴² Parlak ve Sobacı 261.

¹⁴³ Khairulla Massadikov, “Bağımsız İdari Otoritelerin Faaliyetlerinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2018: 33; Günay ve Özen 172.

ABD’de BİO’lar, “Independent Regulatory Agencies” şeklinde tabir edilmektedir. “Commission”, “Board”, “Administration”, “Foundation”, “Authority” “Corporation” gibi isimlerle de anıldığı görülmektedir. Burada BİO’ların pek çok sektörde düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Yalnızca ekonomik alanda değil sosyal alanda da düzenleme yapma yetkisi tanınmaktadır¹⁴⁴.

BİO’nun dünya genelindeki ilk örneği, 1887 yılında sektördeki tekellerden kaynaklı olarak ABD’deki demiryollarındaki başarısızlıklar nedeniyle ortaya çıkan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (ICC)’dur. Tekellerin olumsuz etkisi nedeniyle bu kurum, yatırımcılar ile tüketicilerin menfaatlerini dengelemekle görevlendirilmiştir. Bu kapsamda kurumun hakem benzeri bir özellik taşıdığı söylenebilmektedir. ABD Kongresi ilgili Komisyona demiryollarındaki tekellilikten tüketicileri korumak için taşımacılık fiyatları ile uygulamalarını belirleme konusunda yetki tanımıştır. Bu konuda özellikle ücretlerdeki ayrımcılık ve yasaklara eğilim gösterilmesi ile fiyatlarda taban ve tavan belirlemesinin yapılması öngörülmüştür¹⁴⁵.

ABD’de 1914 yılında Federal Ticaret Komisyonu (FTC) olarak adlandırılan başka bir BİO kurulmuştur. FTC; piyasadaki kartelleşmeyi, haksız rekabetleri, rekabete aykırı önlemleri araştırarak tüketiciyi korumakla yetkilendirilmiştir. Bu konulara FTC’nin düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. FTC sonrasında 1929 yılındaki Dünya Ekonomik Krizi’ne kadar BİO’larda bir durgunluk yaşanmıştır. Bu dönemden sonra ABD’de BİO’lar yaygınlık kazanmaya başlamıştır. ICC ile FTC’ye benzeyen BİO’lar oluşturulmuştur. Bu BİO’lar; enerji, telekomünikasyon, ulaştırma, menkul kıymetler gibi farklı pek çok sektöre yayılmıştır. Zaman içerisinde BİO’lar, ABD yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olmuştur¹⁴⁶.

Hemen hemen her konuya ilişkin düzenleyici kurum bulunan ABD’nin bu konudaki yaklaşımı pragmatiklidir. BİO’ların etkin şekilde faaliyet göstereceklerine inandıkları her alanda yer alması sağlanmaya çalışılmıştır¹⁴⁷. ABD’de BİO’lara “Fourth Branch of Government” (Devletin Dördüncü Erki) denilmektedir. Çok sayıda BİO bulunmaktadır¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Yılmaz Aydın, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, 2007: 64.

¹⁴⁵ Henry B. Hogue, Marc Labonte ve Baird Webel, *Independence of Federal Financial Regulators: Structure, Funding, and Other Issues*. (Congressional Research Service, 2017) 4.

¹⁴⁶ Marshall J. Breger ve Gary J. Edles, “Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies”, *Administrative Law Review* 52, 4 (2000): 1116-17.

¹⁴⁷ Aydın 65.

¹⁴⁸ Karacan 23.

ABD’de kurulan diğer BİO’lara örnek olarak; 1913 yılında kurulan Board of Governors of the Federal Reserve System (FED)¹⁴⁹, 1934 yılında kurulan Federal İletişim Komisyonu (FCC)¹⁵⁰ ile Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC), 1938 yılında kurulan Sivil Havacılık Kurumu (CAB) verilebilmektedir. 1964 yılında kurulan Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (EEOC), 1970 yılında kurulan Çevre Koruma Ajansı (EPA), 1971 yılında kurulan İş Güvenliği ve Sağlık İdaresi (OSHA) gibi BİO’lar ise daha çok sosyal düzenlemelere yönelmişlerdir. ABD’de tütün ve alkol sektörü devletin yürütme organı tarafından düzenlenmektedir¹⁵¹. Bu sektörde BİO’lara yer verilmemiştir. Ancak yakın zamanda bu sektörlerde de BİO’lara yer verilmesi gerektiğine ilişkin tartışma başlatılmıştır¹⁵².

Avrupa’da devletin ekonomideki rolü, ABD’den baskındır. Bu nedenle 1980’li yıllardan itibaren Avrupa’da devletin ekonomideki müdahalesinin azaltılması düşüncesiyle BİO’lara yönelinmiştir. BİO’ların gelişiminde özelleştirme süreçleri önemli bir yere sahip olmaktadır. Avrupa ve diğer ülkelerde BİO’ların gelişimi konusunda ABD’de oluşan BİO modeli kaynak teşkil etmektedir¹⁵³.

ABD’de BİO’lar, heap verilebilirlik ve bağımsızlık bazında yapılandırılmıştır. BİO’lar kanunla kurulmaktadır. Tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte kurul üyelerinin bağımsızlıkları söz konusudur. ABD’de BİO’lar aynı zamanda idari ve mali özerkliğe de sahiptir. Tüm bu hususlar, BİO’ların federal yürütme organları karşısında yapısal ve işlevsel bağımsızlığını sağlamak için öngörülmektedir.

BİO’larda kurul üyeleri belli bir süre görev yapabilmekte ve belirli sebepler olmaksızın görevden alınamamaktadırlar. BİO’larda kararlar komisyon ya da kurullarda alınmaktadır. ABD Kongresi’nin BİO’lar üzerinde onların yetkilerini yasalarla kısıtlama, BİO’ları denetleme ve bütçelerini kontrol etme gibi yetkileri

¹⁴⁹ FED, bankacılık ve mali konularda yetkilidir. Federal hazine sisteminin tepesinde yer alan bu kurum, ABD’nin finans sektörünü yönetmektedir. 7 üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi ise 14 yıldır (Uslu 92).

¹⁵⁰ FCC; uydu, radyo, kablo, televizyon gibi iletişim alanında faaliyet göstermektedir. 5 üye tarafından yönetilen FCC’nin üyeleri ABD Başkanı tarafından atanmaktadır (FCC Resmi İnternet Sitesi, 26 Mart 2021 <<http://www.fcc.gov/what-we-do>, <http://www.fcc.gov/leadership>>).

¹⁵¹ Örneğin ABD’nin tütün sektörü, yürütme organı olan Sağlık ve İnsan Hizmetleri Departmanı’na bağlı Gıda ve İlaç İdaresi (FDA) tarafından düzenlenmektedir.

¹⁵² Helena Bottemiller Evich, “Former Commissioners: Make FDA an Independent Agency”, *Politico*, 2016, 25 Mart 2021 <<https://www.politico.com/story/2016/06/former-commissionersmake-fda-a-cabinet-level-agency-224803>>.

¹⁵³ David Levi-Faur ve Sharon Gilad, “The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate”, *Comparative Politics*, 37, 1 (2004): 105-06.

bulunmaktadır. Kongrenin BİO'ların üst düzey personel atamaları konusunda da etkisi mevcuttur¹⁵⁴.

ABD modeli BİO'lar devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının bazı yetkilerini kullanmaktadırlar. Örneğin BİO'ların yetkili oldukları sektörle ilgili konularda normları belirleme, uyuşmazlıkları çözme, ihlal durumunda soruşturma yapma gibi özellikleri bulunmaktadır. BİO'ların konuyla ilgili olarak yaptıkları düzenlemeler, federal yasa gücüne sahiptir¹⁵⁵.

BİO'ların kamu yararı gözettikleri (fiyatlandırmada indirim gibi) belirtilse de arka planda ICC'de olduğu gibi tekel firmaların rakip firmaları ele geçirmesine yardımcı olduğu ifade edilmektedir. 1877-1916 yılları arasında ICC, çıkar gruplarının menfaatine olan tarifeler uygulamıştır. Bu yıllardan sonra ise rekabeti engelleyici düzenlemelere gidilmiştir. Bu tarihlerden sonra kamu yararına eğilimin arttığı söylenebilmektedir. 1976 yılında ABD Kongresi ICC'nin düzenleme yetkilerini kaldırmış, 1995'te ise ICC'nin yetkileri Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu'na (National Transportation Safety Board) devreilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 1980-1999 yılları arasında demiryolları sektöründeki vergiler yaklaşık olarak %47 düşüş yaşamıştır¹⁵⁶.

ABD'de ICC ile benzerlik taşıyan başka bir örnek Sivil Havacılık Kurumu (CAB)'dir. CAB, 1938 yılında ABD'nin federal düzeyde hava yolları sektörüne yönelik düzenleme yapma yetkisi tanınan BİO'lardan biridir. Yapılan araştırmalar CAB'nin 1960'lı yıllara doğru kamu yararını korumak yerine yeni oluşan hava yolları şirketlerinin yararına çalışmalar gerçekleştirdiğini ortaya koymuştur. O dönemde CAB tarafından hava yollarındaki rekabeti engelleyici düzenlemelerin yapıldığı tespit edilmiştir. Bu belirlemeler nedeniyle ABD, hava yolları sektöründe yapılanmaya gitmiştir. 1978 yılında Kongre tarafından deregülasyon yapılarak CAB tasfiye edilmiştir. 1984 yılında CAB kapatılarak hava yolları sektöründeki yetkiler ABD Ulaştırma Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu değişikliklerden sonra rekabet ve hizmet kalitesi artıl göstermiş, uçak bileti vergileri ise düşüşe geçmiştir¹⁵⁷.

ABD'de BİO'lar konusunda yaşanan sorunların temelinde iki hususun bulunduğu ifade edilmektedir. İlk olarak BİO'ların merkezi yönetim içindeki

¹⁵⁴ J. R. DeShazo ve Jody Freeman, "The Congressional Competition to Control Delegated Power", *Texas Law Review*, 81 (2003): 1446-1456.

¹⁵⁵ Breger ve Edles 1112-13.

¹⁵⁶ Breger ve Edles 1219-20.

¹⁵⁷ Jose Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure, Monopoly, Contracts, and Discretion*. (Cambridge: Harvard University Press, 2003) 201-202; Breger ve Edles 1218-19.

kurumlar arasında yer almaması, bu nedenle direktiflerden muaf olması gösterilmektedir. İkinci olarak ise BİO'ların çoğul bir yürütme kuruluna sahip olması olarak belirtilmektedir. BİO'ların yürütme kurullarında genellikle beşten fazla üye bulunmaktadır. Merkezi idareden bağımsız olarak düzenleme yapabilmektedirler. Ancak ABD'de BİO'ların etkin şekilde karar alamadıkları vurgulanmaktadır. Bu durumun temel sebebi olarak ise piyasa aktörlerinin BİO'lara kararı etkileyecek önemli hususlarda bilgileri istenilen düzeyde aktarmamaları gösterilmektedir. Aynı zamandan BİO'ların verdikleri kararlarda mevcut durumu koruma eğilimine yönelik olmaları eleştirilmektedir. BİO'lar her ne kadar bağımsız olsalar da Başkan ve Kongre'nin belirttiği hususlara karşı koyamamaktadırlar. Tüm bu hususlar, BİO'ların amaçlarına yönelik faaliyetlerinde aksamaların bulunduğunu ortaya koymaktadır¹⁵⁸.

1990'lı yıllarda dünya genelindeki eğilim sonucu ABD'deki BİO'lar yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde reforma tabi tutulmuşlardır. Bu anlayış, özel sektördeki yönetim anlayışının kamuya aktarılmasını amaçlamaktadır. Bu anlayış çerçevesinde ABD, devlet kurumlarında müşteri memnuniyetini esas almaya başlamıştır. Bu kapsamda hazırlanan program, 1993-2001 yılları arasında uygulanmıştır. Program nedeniyle güçlerin Başkana doğru kayması ve BİO'ların Kongre yerine Başkan'a karşı sorumlu tutulmaları söz konusu olmuştur¹⁵⁹.

1.7.2. İngiltere'de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

İngiltere, ABD ile benzer hukuki ve idari yapılanmaya sahiptir. Bu kapsamda BİO'lar konusunda öncü ülkeler arasında yer almaktadır. İngiltere'de son yıllarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması söz konusudur. Özel sektör anlayışı ABD'de görüldüğü gibi İngiltere'de de kamu örgütlerinde yaygınlaştırılmaya başlamıştır. Bu durum hiyerarşik örgütlenmelerden uzaklaşılmasına, piyasaya esneklik kazandırılmasına yardımcı olmaktadır. Değişen yaklaşım nedeniyle kamu yönetimi örgütlerinde maliyet azaltma ve etkililiğin devam ettirilmesi sürecine geçilmiştir¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 254.

¹⁵⁹ Bayramoğlu, *Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, 195-196.

¹⁶⁰ Jonathan Morris ve Catherine Farrel, "The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in ten UK Public Sector Organizations", *International Journal of Human Resource Management*, 18, 9, September 2007: 1575-1588.

Kamu yönetimindeki değişim, İngiltere’de BİO’ların yaygınlık kazanmasını sağlamıştır. Bu kapsamda İngiltere’de BİO’lar, özerk örgütlerin bir türü olarak değerlendirilmektedir. 1880’li yıllardan sonra İngiltere’de özerk örgütlere rastlanabilmektedir. Ancak bu örgütlerin yaygınlaşması ve gelişmesi özellikle 1980’li yıllardan sonraya dayanmaktadır. Özerk örgütler İngiltere’de tek tip değildirler. Bu örgütlerin danışmanlık, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, denetleme, lisans verme, düzenleme gibi pek çok işlevi bulunmaktadır. Özerk örgütlerin niteliklerine göre ayırım yapılabilir. Bu kapsamda İngiltere’de özerk örgütlerin tek tip şeklinde sınıflandırılması mümkün değildir¹⁶¹.

İngiltere’de “quango” terimi yasal olarak özel sektör statüsünde olup hükümetten yarı bağımsız şekilde kamusal hizmet gören kuruluşları ifade etmek için kullanılmıştır. Günümüzde bakıldığında bu terimin özel sektör ile kamu sektörü arasındaki kurumları ifade etmek için kullanıldığı görülmektedir. Quangoların farklı yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Kamusal politikaların yürütülmesinden önemli bir yeri bulunan quangoların merkezi yönetimle ilişkileri değişiklik gösterebilmektedir. Quangolar, kamu sektöründeki alanların bir kısmını siyasal iktidarın etkisinden uzaklaştırma isteğinin bir sonucu olarak İngiltere’de artış göstermiştir¹⁶².

Günümüzde quangoların sayısı ve hangi alanlarda faaliyet gösterdikleri hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Genel olarak İngiltere’de quagoların merkezi hükümet birimi ya da uzantısı olmadıkları, buna rağmen merkezi hükümet etme sürecinde rol aldıkları belirtilmektedir. Bu kapsamda quangoların merkezi hükümete karşı bağımsız oldukları ifade edilebilmektedir¹⁶³.

Faaliyet alanları kapsamında İngiltere’de quangolar dörde ayrılmaktadır. Bunlar; yürütme birimleri, danışma komiteleri, hakem heyetleri ve mahkum yayınları kurullarıdır. Yürütme birimleri (Executive Bodies), hükümet adına faaliyet göstermektedir. Örneğin, Emniyetle İlgili Şikayet Değerlendirme Kurulu gibi. Danışma komiteleri (Advisory Committees), bakanlar ile diğer yetkililere bağımsız şekilde uzmanlık hizmeti veren birimleri ifade etmektedir. Örneğin, Zararlı ve Uyuşturucu Maddeler Danışma Komitesi gibi. Hakem heyetleri (Tribunals), hukuk

¹⁶¹ Selahattin Ateş, “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 458, Mart 2008: 183-204.

¹⁶² Şentürk Uzun, *Büyük Britanya Yönetim Sistemi*, 2010: 618, 26 Mart 2021 <http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf>.

¹⁶³ Uzun 618.

alanında uzmanlık gerekiren konularda üst itiraz kurulu gibi faaliyet göstermektedirler. Örneğin, Özürlüler Üst Kurulu gibi. Mahkum yayınları kurulları ise (Prison Boards of Visitors) hapisane sisteminin işleyişi ile ilgili olarak bağımsız şekilde gözetleme gerçekleştirmektedir¹⁶⁴.

İngiltere’de BİO’lar 1940-1950’li yıllarda kurulmuştur. Başlangıçta genel rekabet düzenleyici olarak işlem gören BİO’lar, 1980’li yıllardaki özelleştirme faaliyetleri sırasında siyasetçilerin vaatlerine ilişkin güven artırma gibi işlevleri yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir. Bu bağlamda BİO’ların İngiltere’de kuruluşu ve yaygınlaşması konusunda başrol, endüstrilerle siyasetçilere aittir. İngiltere’de siyasetçiler, BİO’ların tam rekabet sağlandıktan sonra ortadan kalkacakları düşüncesi ile hareket etmişlerdir. Bu kapsamda İngiltere’de BİO’ların temel işlevinin rekabetin düzenlenmesi olduğu söylenebilmektedir. Etkin bir rekabet (effective competition) ile teşvik edici düzenlemelerin (incentive regulation) gerçekleştirilmesi BİO’larla sağlanmaya çalışılmıştır. İngiltere’de “Next Steps” raporundan sonra İngiliz kamu hizmetinin yaklaşık %80’i BİO’lar ile gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda diğer ülkelere örnek teşkil etmiştir¹⁶⁵.

İngiltere’de eski yasal örgütlerden quagolar korunmuştur. Quagolar, yeni idari otoritelerle birlikte ajansları oluşturmuşlardır. Ajanslaştırma (agencification), 1995 yılında NDPB’lerin (Non-Departmental Public Bodies) başarısızlığından sonra kullanılmaya başlanmıştır. Bunlar, yarı özerk kuruluş (Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations) olarak ifade edilmişlerdir. Ajanslar, birleştirilmiş kamu hizmetinin parçalanmasına ve kamu personellerinin BİO’lara aktarılmasına neden olmuşlardır¹⁶⁶.

İngiltere’de BİO’ların kendi personelleri konusunda serbestisi söz konusudur. Personellerin işe alımı, yapısı, sayısını, sorumlulukları gibi hususlarda BİO’lar kendilerine özgü belirleme kuralları oluşturabilmektedirler. İngiltere’de kamu yönetimi konusunda gerçekleştirilen reformlar ile kamu yönetiminde kıdemli memur harici çalışanlar kamu hizmeti dışına çıkarılmışlardır. Bu kişiler BİO’larda istihdam

¹⁶⁴ Ateş 199.

¹⁶⁵ Roger Wettenhall, “Agencies and Non-Departmental Public Bodies, The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory”, *Public Management Review*, 7, 4 (2005): 616-617.

¹⁶⁶ Wettenhall 618.

edilmişlerdir. Daha sonraları ise kıdemli memurlar da yönetici olarak BİO'lara aktarılmışlardır¹⁶⁷.

İngiltere'de yaşanan özelleştirme uygulamaları sonucunda devletin sorumlulukları kamu yararı yerine özel sektöre döndürülmüştür. Bu kapsamda BİO'lara da sorumluluk yüklenmiştir. Bu durum, anonimlik ilkesinden uzaklaşılmasına neden olmuştur. BİO'lar sonrasında hükümet, en temel düzenlemeleri yapmakla görevli hale gelmiştir. Zaman içerisinde sektörlerde güvenin oluşturulması ve sektör içi çıkarların korunması hususunda yeni BİO'lar oluşturulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışında özelleştirme nedeniyle kâr güdüsü ve müşteri odaklılık yaygınlık kazanmıştır¹⁶⁸.

BİO'ların anavatanı olarak ABD kabul edilse de BİO'ların yaygınlaşmasını sağlayan asıl ülke İngiltere'dir. İngiltere'deki BİO'lar diğer ülkeler tarafından model alınmıştır. Kronolojik açıdan bakıldığında Avrupa'da BİO'ların ilk örnekleri Almanya'da görülmektedir. Ancak İngiltere'de BİO'lar devlet ekonomisinin siyasetten arındırmasına yardımcı olmuştur. Bu nedenle İngiltere'deki BİO'lar, Avrupa'daki düzenleyici devlet oluşumunun temeli gibi görülmektedir¹⁶⁹.

Su, elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi alt yapı sektörlerindeki BİO'lar, İngiltere'de 1980'li yıllarda başlayan kamunun ticari alanlardaki üretim ve hizmetine son vermeye yönelik özelleştirmeler neticesinde ortaya çıkmışlardır. Bu sektörlerle ilişkin olarak İngiliz Hükümeti, her alt yapı sektörü için ayrı bir BİO oluşturmuştur. 1984 yılında British Telekom'un özelleştirilmesi ve Office of Telecommunication'ın (OFTEL) kurulmasıyla bu süreç başlamıştır¹⁷⁰. 21. yüzyıla doğru bu alt yapı sektörlerinin ayrı BİO'lara verilmesi yerine aynı çatı altında birleştirilmesi anlayışı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda doğalgaz ve elektrik sektörü birleştirilmiştir. İngiltere'de faaliyet gösteren BİO'lara bakıldığında elektrik ve doğalgaz sektöründe "The Office of Gas and Electricity Markets", su sektöründe "The Water Services Regulation Authority", iletişim sektöründe "The Office of Communications (Ofcom)" ile "The Financial Services Authority (FSA)" görülmektedir¹⁷¹.

¹⁶⁷ Sylvia Horton, "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis", *Public Policy and Administration*, 21, 1, Spring 2006: 39.

¹⁶⁸ Horton 39.

¹⁶⁹ Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 254.

¹⁷⁰ Recep Kızılcık, "Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, 434, Mart 2002: 50.

¹⁷¹ Aydın 67.

İngiltere'deki BİO'ların yetki ve sorumlulukları konusunda çerçeve bir yasa bulunmaktadır. Bu yasada fiyat belirleme, lisans verme, taraflar arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda karar verme, bilgi isteme, bilgi verme, hizmet kalite standartlarını belirleme gibi konulara yer verilmiştir¹⁷².

İngiltere'deki BİO'ları ABD'deki BİO'lardan ayıran temel özellik, 21. yüzyıla kadar BİO'lara ilişkin tek kişinin sorumlu olarak atanması olmuştur. 21. yüzyılda ise ABD'de olduğu gibi kurul yapısı benimsenmiştir¹⁷³. Kurul üyeleri bakan tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Yeniden atama ise İngiltere'deki BİO'larda mümkündür. Bu BİO'lar genellikle bilgi amaçlı olarak yıllık rapor sunarak parlamentoya ve hükümete karşı hesap vermektedirler. Bazı durumlarda BİO'ların kararlarının veto edilmesi ya da değiştirilmesi de mümkündür. İngiltere'de BİO'lar, ilgili sektördeki şirketlerden aldıkları paylarla gelir elde etmektedirler¹⁷⁴.

Günümüzde BİO'lar hususunda İngiltere'nin uğraştığı konulara bakıldığında yerleşmiş bir düzenin varlığını nedeniyle daha faydacı çözümlerle ilgilenildiği görülmektedir. BİO kurullarının saydamlığı, verimliliği gibi hususlara eğilim artırılırken hesap verebilirlik konusundaki sorunların aşılmasına da yönelim sağlanmaktadır¹⁷⁵.

1.7.3. Almanya'da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

BİO'ların ABD ve İngiltere'de farklı sektörlerle ilişkin olarak etkin şekilde başarıyla faaliyet göstermesi üzerine diğer ülkeler tarafından BİO'lara yönelim başlamıştır. Ülkeler, kendilerine göre BİO'ları uyarlayarak bu etkinliği sağlamak istemişlerdir. Bu konuda Avrupa Birliği (AB) ülkeleri, 1990'lı yıllardan itibaren BİO'lar konusundaki gelişmelere ayak uydurmaya yönelmişlerdir.

Avrupa'da zaman içerisinde merkezi bürokratik yapının taşıdığı zorluklar hafifletilmek istenmiştir. Bu kapsamda AB idari yapısında yer alabilecek esnek ve özerk birimlerin oluşturulmasına ilişkin çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu şekilde üye devletlerin ve vatandaşların yönetimde daha fazla yer almaları, ihtiyaçlarının daha fazla göz önünde tutulması beklenmiştir¹⁷⁶.

¹⁷² TUSİAD 95.

¹⁷³ Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 259.

¹⁷⁴ TUSİAD 97-102.

¹⁷⁵ E. Ünal Zenginobuz, *Uluslararası Karşılaştırmalar, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*. (Ankara: TUSİAD Yayınları, 2002) 94-95.

¹⁷⁶ Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 259.

AB’de BİO’lar, AB düzeyinde ve üye devletler düzeyinde olmak üzere iki farklı şekilde görülebilmektedir. AB düzeyinde faaliyet gösteren BİO’lar, kamu kurumu niteliği taşımalarına rağmen bağımsızdırlar. Örneğin; Avrupa Adalet Mahkemesi (European Court of Justice), Avrupa Merkez Bankası (European Central Bank) gibi. Bu BİO’lar diğer AB kurumlarından farklı olarak Avrupa Konseyi’nin çıkardığı mevzuatlar yoluyla kurulmuşlardır. BİO’ların ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Kamuyu ilgilendiren ve teknik uzmanlık gerektiren alanlarda faaliyet gösterdikleri görülmektedir¹⁷⁷.

Avrupa’da BİO’lar, özel yönetim işlevleri veya özel uzmanlık gerektiren teknik ve bilimsel işlerle sınırlandırılmaktadır. BİO’ların kurul üyelerinin çoğunluğu atama yoluyla gelmektedir. Avrupa’da BİO’lar, çizilen çerçeve kapsamındaki yetkilerle faaliyet göstermektedirler. BİO’ların kurullarında yer alan başkanlar genel anlamda faaliyetlerden birinci dereceden sorumludurlar. BİO’ların işleyişlerini kurulları belirlemektedir. Bu kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almaktadır. BİO’ların denetimleri ise AB Komisyonu tarafından yapılmaktadır¹⁷⁸.

AB düzeyinde faaliyet gösteren çok sayıda BİO mevcuttur. 1975 yılından bu yana BİO’ların sayısı artarak devam etmektedir. Genel olarak bu BİO’ların organizasyon yapıları benzese de yönetim kurullarının yapısı ve ilgili oldukları sektör açısından farklılıklar mevcuttur. AB BİO’larında özerklik, hesap verebilirlik ve sorumluluk konusunda muğlaklık söz konusudur. Bu konuda tam bir çerçeve çizilmiş değildir. BİO’ların yönetim kurullarına üye devletlerin birer temsilci göndermesi şeklinde uygulama söz konusu olmaktadır. Bu nedenle kurulların karmaşık bir yapısı bulunmaktadır. Ayrıca BİO’ların idari konular ve bütçe hususunda AB Komisyonu ile diğer AB kurumlarına bağımlılıkları bulunmaktadır. Bu durum BİO’ların özerkliklerinin sorgulanmasına sebebiyet vermektedir¹⁷⁹.

Almanya, altyapı ve diğer sektörlerdeki özelleştirme uygulamaları açısından Avrupa’nın öncü ülkelerinden biridir. Almanya’da BİO’ların kendine özgü bir gelişimi bulunmaktadır. Almanya, altyapı sektörlerinin rekabete açılması konusundaki AB politikalarını destekleyerek bu yöndeki Avrupa Komisyonu direktiflerini kendi ülke koşullarını baz alarak uygulamaya aktarmaktadır¹⁸⁰.

¹⁷⁷ TUSİAD 106.

¹⁷⁸ TUSİAD 106.

¹⁷⁹ Mehmet Uysal, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007: 18-19.

¹⁸⁰ TUSİAD 109.

Almanya’da düzenleyici nitelikte faaliyetlerin merkezi devlet ile eyalet yönetimleri arasında paylaştırıldığı görülmektedir. Federal düzeyde faaliyet gösteren BİÖ’lara yönelik sektörlerin sayısı ise Almanya’da oldukça sınırlıdır. Örneğin; Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP), Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin), Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArM), Federal Kartel Otoritesi (Bundeskartellamt) gibi. Temel olarak bu kurumlar haricinde federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır. BfArM, fiyat kontrolü gibi ekonomik düzenlemeler yapmamaktadır¹⁸¹.

Almanya’nın etkin ve güçlü bir kamu yönetimi geleneği bulunmaktadır. Bu nedenle Almanya’daki BİÖ’lar, Anglo-Sakson tarzındaki BİÖ’lardan farklıdır. Burada BİÖ’lar her ne kadar geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer alsalar da iç yönetim açısından genel anlamda siyasi baskılardan bağımsız olarak çalışabilmektedirler. Almanya’da BİÖ’ların idari yapısı konusunda örnek alınan kurum, 1958 yılında kurulan Federal Kartel Otoritesi’dir. Bu kurum, federal düzeyde etkili olan her türlü rekabet ihlali gözetmekle ve engellemekle görevlendirilmiştir. Kurumun idari yapısı ve yetkileri açısından kendine özgü özellikler taşıdığı söylenebilmektedir. Kurum merkezi, kurumun bağlı olduğu Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı’nın bulunduğu yerde değildir. Bu husus BİÖ’ların bağımsızlıkları konusunda coğrafi uzaklığın da gözetildiğinin bir göstergesi olarak görülmektedir¹⁸².

BİÖ’lara ilişkin olarak Almanya’da yeknesak bir uygulama söz konusu değildir. Başkanların görev süreleri, görevden alınmaları gibi konularda belirli bir düzenleme bulunmamaktadır. Tekrar atanmaları ise Almanya’da mümkün görülmektedir. Başkanlar genellikle hükümet tarafından atanmaktadır ancak bu konuda herhangi bir standart mevcut değildir. Bu kurumların başkan ve üyeleri kamu görevlisi olarak sayılmaktadır. Bu açıdan Anglo Sakson tarzı BİÖ’lardan farklıdırlar. BİÖ’lar parlamentoya karşı bilgi amaçlı olarak yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedirler. Federal Finansal Denetleme Otoritesi ise parlamentoya karşı hesap vermemektedir. BİÖ’ların gelirleri ise genel bütçeden finanse edilmektedir. BİÖ’ların kararlarına karşı iptal mercii idari mahkemeler değil özel hukuk mahkemeleri yetkilidir¹⁸³.

¹⁸¹ Ahmet Özen ve Ayşe Günay, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, *Vergi Sorunları Dünyası Dergisi*, 1 (2004): 174.

¹⁸² TUSİAD 110-114.

¹⁸³ TUSİAD 109-114; Ali Kayalı, *Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar*. (Konya: Eğitim Kitabevi, 2004) 81.

1.7.4. Fransa’da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

Fransız kamu idari sistemine merkeziyetçi bir anlayış bulunmaktadır. Bu anlayış, özellikle altyapı sektörlerine ilişkin AB düzeyindeki gelişmeler nedeniyle değişime uğramıştır. Devletçi geleneğin bir sonucu olarak görülen tekel durumundaki kamu firmaları, reform sürecindeki rekabet ortamına yönelik değişiklikler nedeniyle etkilerini kaybetmeye başlamışlardır. Ancak Fransa’nın altyapı sektörlerinin rekabete açılması hususunda gerekli düzenlemeleri asgari düzeyde uygulamayı tercih ettiği görülmektedir¹⁸⁴.

Fransa’da ilk BİO olarak 1941 yılında oluşturulan “Bankaları Denetleme Komisyonu” gösterilmektedir¹⁸⁵. Ancak BİO kavramı hukuk literatürü açısından Fransa’da ilk kez 1978 yılında kullanılmıştır. Bu dönemde Fransız idari yapılanmasındaki hiyerarşiye, politik eğilime ve kanun koyucular ile uygulayıcılar arasındaki ayrışmaya tepkilerin artması söz konusudur. Hukuki açıdan yargı organlarının hukuki denetiminin yetersiz görülmesi de Fransa’da BİO’ların ortaya çıkışında etkili sebeplerden biridir. Yerindelik denetimi yapacak merciye duyulan ihtiyaç, BİO’ların gündeme gelmesini sağlamıştır¹⁸⁶.

Fransız idari sisteminde yer alan BİO’larda muğlaklık söz konusudur. Fransız doktrininde BİO’lar tam anlamıyla kabul görmüş değildir. Bağımsızlıkları, hesap verebilirlikleri, meşruiyetleri ve idari teşkilatlanma içindeki yerleri gibi hususlarda sıklıkla eleştiriye maruz kalmaktadırlar. Özellikle yürütme organı içinde yer aldığı kabul edilmesine rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenememesi, merkezi yönetimin hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerinin dışında olmaları vs. temel tartışma noktasını oluşturmaktadır. Bu tartışmalar ve eleştiriler nedeniyle Fransa’da BİO’ların tam olarak tanımlanmaları mümkün olmamıştır. BİO’lar konusunda halen cevap bekleyen sorular bulunmaktadır. Bu nedenle BİO’ların Fransız idari ve siyasi sistemindeki yer tam netlik kazanabilmiş değildir. Son dönemlerde Fransa’da BİO’ların merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yapılanma türü oluşturmaları gerektiği yönünde bir kabulün bulunduğu

¹⁸⁴ Hamza Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. (Bilim Adamı Yayınları, 2002) 209.

¹⁸⁵ Zülfü Beydili, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu, 2006: 60 vd.

¹⁸⁶ Azrak 21.

görülmektedir. Bu kapsamda Fransa’da BİO’lar “Autorites Administratives Indépendantes” adıyla bilinmektedirler¹⁸⁷.

Fransa’nın telekomünikasyon sektöründe yer alan kamu tekeli “France Telecom” kısmen özelleştirilmiştir. Rekabeti artırıcı düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Ancak elektrik sektöründe halen kamu şirketi olan “Electricité de France (EDF)” yer almaktadır. Bu bağlamda Fransa’da özelleştirme ve BİO’lar konusunda diğer ülkelerde olduğu gibi geniş bir yayılımın söz konusu olmadığı söylenebilmektedir¹⁸⁸.

BİO’lar Fransa’da ekonomik (Borsa İşlemleri Komisyonu), iletişim (Görsel - İşitsel Yüksek Kurulu) gibi duyarlı sektörlerde yer almaktadırlar. Bu sektörlerde yer alan BİO’ların özellikle denetim görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için bağımsızlıkları bulunmaktadır. Fransa’da pazar ekonomisinin düzenlenmesi konusunda Borsa İşlemleri Komisyonu, Bankaları Denetim Komisyonu, Rekabet Kurulu, Sigorta Denetim Komisyonu vs. sayılabilmektedir. Hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda faaliyet gösteren BİO’lara ise Görsel - İşitsel Yüksek Kurulu ile Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu örnek verilebilmektedir¹⁸⁹.

Merkezi idare içinde yer almalarına rağmen kamu hukuku tüzel kişisi değildirler. Fransa’daki BİO’ların tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu kapsamda Bakan ya da Başbakan’a bağlı olarak çalışmaktadırlar. Yürütme organına dahil edilen bir kurum gibi görülen BİO’lar; denetim, düzenleme, danışma gibi yetkiler ile uzlaştırıcı hakem rolü üstlenebilmektedirler. Borsa İşlemleri Komisyonu, Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu, Elektrik Düzenleme Komitesi, Rekabet Konseyi vs. Fransa’daki önemli BİO’lardandır. BİO’lardaki üye süreleri genellikle 6 yıl olarak belirlenmektedir. Görevden alınma ve atanma durumları ise BİO’lar arasında farklılık gösterebilmektedir. Fransa’da BİO’lar diğer ülkelerde olduğu gibi parlamentoya ve hükümete karşı bilgi amaçlı yıllık rapor sunmak yoluyla hesap vermektedirler. Aynı zamanda Fransa’daki BİO’lar, ilgili sektördeki düzenleyici yetkilerini hükümetle paylaşmaktadırlar. BİO’ların mali denetimleri ise genellikle

¹⁸⁷ Ulusoy, *Bağımsız İdari Kurumlar*, 11-12.

¹⁸⁸ TUSİAD 115.

¹⁸⁹ Kestane 24-48.

Fransız Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır. Fransa'da BİO'ların bütçeleri bağımsız olmayıp genel bütçe içerisinde yer almaktadır¹⁹⁰.

1.7.5. İtalya'da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

İtalya'da devlet, düzenleyici ve üretici görevleri bir arada yürütmektedir. Bu kapsamda İtalya'da özelleştirme çalışmalarına geç başlanmıştır. Teknolojik gelişmeler nedeniyle özellikle altyapı sektörlerinde var olan tekel şartlarında değişim yapılması gerekliliği, diğer ülkelerde 1980'li yıllarda hakim olan özelleştirme gelişmeleri ile birleştikten sonra İtalya'da 1990'lı yıllarda özelleştirme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen yeniden yapılanmalar BİO'lara yönelimi de beraberinde getirmiştir. Su, telekomünikasyon, enerji gibi sektörler özelleştirilmiştir. Özelleştirmeler ile faaliyetlerde ekonomiklik ve etkinlik sağlanması amaçlanmıştır¹⁹¹.

BİO'lar İtalyan kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmalarının bir parçasıdır. İtalya'da "Autorita Amministrativa Indipendenti (AAI)" olarak adlandırılmaktadır. Öncelikle altyapı sektörlerinde başlayan BİO'lar zaman içerisinde diğer sektörlerde de yaygınlaşmıştır. İtalya'daki BİO'lara bakıldığında 1974 yılında finansal paraları düzenlemek için kurulan "Ulusal Borsa Komisyonu"nun 1985 yılında bağımsız kuruma dönüştürüldüğü görülmektedir. 1981 yılında sigorta sektörü için "Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu (ISVAP)" kurulmuştur. Aynı yıl basın ve yayın ilkelerini belirleyerek bu konuda denetim gerçekleştirmek için kurulan "Garante per l'Editoria" ise medya endüstrisinin tamamına yönelik olarak genişletilmiş ve 1997 yılında iletişim düzenleyici kurumun bünyesine alınmıştır¹⁹².

İtalya'da 1995 yılında enerji sektörünü düzenlemek için "İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorita per l'Energia Elettrica e il GasAutorità)" oluşturulmuştur. 1997 yılında ise telekomünikasyon sektörünü düzenlemek ve denetlemek için "İletişim Düzenleyici Kurumu (AGCOM)" oluşturulmuştur. 1990 yılında ise rekabet yasalarının uygulanması konusunda yetkili olarak "İtalyan Rekabet Otoritesi (AGCM)" kurulmuştur¹⁹³.

¹⁹⁰ TÜSİAD 115-119; Al 209; Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 50-51.

¹⁹¹ Kızılcık 130.

¹⁹² TÜSİAD 126.

¹⁹³ TÜSİAD 126.

Genel olarak BİO'lara bakıldığında İtalya'daki BİO'ların düzenleyici olarak fazla yetki sahibi olmadıkları görülmektedir. Yiyecek güvenliği ve ilaç piyasasında faaliyet gösteren BİO da bulunmamaktadır. İtalya'da BİO'ların kurul başkan ve üyelerinin geniş bağımsızlıkları bulunmaktadır. BİO'lar idari ve mali özerkliğe sahiptir¹⁹⁴.

İtalyan BİO'larının kuruluş yasalarında siyasi baskılardan uzak şekilde hareket etmeleri konusunda bağımsızlık tanınmıştır. BİO'ların çalışma koşulları ile organizasyon yapılarının diğer kamu kurumlarından farklı olması mümkündür. BİO'ların kurul üyeleri Cumhurbaşkanı ile İtalyan Parlamentosu tarafından atanmaktadır. Üyelerin görev süresine bakıldığında asgari 5 yıl olduğu görülmektedir. Görevden alınmaları ise istisnai durumlar haricinde mümkün değildir. Kurul üyeleri ile çalışanlarının görev süresince ve görev süresi sonrasında belli bir süre ilgili sektörle menfaat ilişkisine girmeleri yasaklanmıştır¹⁹⁵.

BİO'lar yalnızca hükümete karşı bilgi amaçlı olarak yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedirler. Parlamente'ye karşı ise bazı BİO'ların hesap verme durumu söz konusu değilken bazılarının bilgi amaçlı yıllık rapor sunması beklenmektedir. BİO'ların gelirleri genel bütçenin yanı sıra ilgili sektörde yer alan şirketlerden aldıkları paylardan oluşmaktadır. İtalya'da BİO'ların bütçe denetimleri Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Düzenleyici yetkilerin ise hükümetle paylaşılması durumu söz konusudur. İtalya'da BİO'ların kararlarına yönelik itirazların yargıdan önce her sektöre özgü olarak oluşturulan Ombudsman Dairelerine götürülmesi gerekmektedir. Daha sonra yargıya taşınması konusunda karar verilmektedir¹⁹⁶.

1.7.6. Güney Kore'de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

Güney Kore, ekonomik performansa ilişkin kalkınma açısından öncü ülkeler arasında görülmektedir. Bu durum 1997 yılında gerçekleşen ekonomik kriz ile sarsılmıştır. Güney Kore'deki ekonomik kalkınmaya devlet öncülük etmiştir. Bu bağlamda uzun bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olmuştur. Ancak zaman içerisinde devlet müdahalelerinin fazla sayıda bürokratik ve idari düzenlemeyi

¹⁹⁴ Mehmet Zahid Sobacı, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulamasından Bir Örnek: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu", *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2005: 111.

¹⁹⁵ TUSİAD 122.

¹⁹⁶ TUSİAD 122-123.

beraberinde getirdiği görülmüştür. Bu nedenle mevcut yapının reformdan geçirilmesi gerektiği anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Bu kapsamda zamanın gereklerine uygun olarak piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçiş yaşanmıştır¹⁹⁷.

1993 yılında Güney Kore’de kamu yönetimi reform girişimi söz konusu olmuştur. Bu konuda ekonomik krizin yaşandığı 1997 yılına kadar yol alınmıştır. Bu döneme kadar bürokratik işlemler azaltılmaya çalışılmıştır. İngiltere’deki duruma benzer şekilde finansal piyasaları düzenleyici kurumlarda değişiklikler görülmektedir. 1997 yılında kurulan “Finansal Reform Komitesi”, finansal gözetimin yapısı gibi konularda tavsiyelerde bulunmuştur. Komitenin önerileri doğrultusunda Güney Kore’de “Finansal Gözetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission – FSC)” kurulmuştur. FSC’nin bünyesinde dört kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların birleşmesi ile FSC ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar; merkez bankası gözetim bölümü olan “The Office of Bank Supervision (OBS)”, sigorta şirketleri gözetim kurulu “The Insurance Supervisory Board (ISB)”, sermaye piyasaları düzenleyici otoritesi “The Securities Supervisory Board (SSB)” ve banka dışı mali kurumlar otoritesi “Non-bank Supervisory Authority (NSA)”dır. 1998 yılının nisan ayından itibaren FSC, etkin şekilde finansal sistemden sorumlu ana kuruluş haline gelmiştir. Bu kapsamda Güney Kore’deki tek finansal düzenleyici kurum niteliğindedir. FSC’nin yanı sıra Güney Kore’de menkul kıymetler ve vadeli işlemler hususunda “Securities and Futures Commission” kurulmuştur¹⁹⁸.

Güney Kore’deki BİO’ların bir diğeri, rekabet yasalarını uygulamakla görevlendirilen “Adil Ticaret Komisyonu”dur. Bu komisyon, BİO’ların genelinde olduğu gibi kurul tarafından yönetilmektedir. Dokuz üyeden oluşan kurulun dört üyesi üç yıllık süreler için atanırken beş üyesi kamu görevlisi şeklinde çalışmaktadır. Kurulun başkan ve başkan yardımcısı ise Başbakan tarafından gösterilen adaylar içinden Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır¹⁹⁹.

Telekomünikasyon sektöründe adil rekabetin sağlanması hususunda Güney Kore’de yer alan BİO, “İletişim Komisyonu”dur. Bu komisyon da Adil Ticaret Komisyonu gibi dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilmektedir. Kurul üyelerinden biri Hükümet temsilcisi olarak atanacak üyeye bırakılmaktadır. Diğer üyeler ise Enformasyon ve İletişim Bakanı’nın aday göstermesi üzerine Cumhurbaşkanı

¹⁹⁷ Zenginobuz 132.

¹⁹⁸ Rüya Eser, *Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar*. (Ankara, SPK Araştırma Raporu, 2001) 16.

¹⁹⁹ TÜSİAD 132.

tarafından atanmaktadır. Bu üyelerin görev süresi üç yıl olmakla birlikte tekrar atanmaları mümkündür. İletişim Komisyonu'nun para cezası verebilme yetkisi bulunmaktadır²⁰⁰.

1.7.7. Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren kamu sektöründe değişim yaşandığı görülmektedir. Yaşanan değişimle birlikte özelleştirme uygulamaları yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda devlete ait olan işletmelere ve kamu hizmetlerine yönelinmiştir. Bu konuda devletin veya hükümetin ilgili alanlar üzerindeki denetimleri ve kısıtlamalarında serbestleşmeye geçiş yapılmıştır. Bu değişimin temelinde daha iyi bir yönetim anlayışı yer almaktadır²⁰¹.

Türkiye’de BİO’ların oluşumu değerlendirildiğinde belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmeler nedeniyle ortaya çıktığı görülmektedir. Bu konuda özellikle o dönemdeki IMF baskıları ile Avrupa Birliği’ne adaylık süreci etkili olmuştur²⁰².

Yaşanan değişim sonrasında BİO’ların kurulmaya ve yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. Devletin ve hükümetin özellikle altyapı sektörleri gibi bazı önemli sektörlerdeki etkisi azaltılarak bağımsızlık ve tarafsızlık sağlanmaya çalışılmaktadır. 1980 darbesinden sonra Türkiye’de etkili bir yönetim anlayışının oluşturulamaması nedeniyle uluslararası örgütler, Türkiye’de BİO’ların oluşturulmasına ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlamışlardır. Bu dönemde Türkiye’nin yeni politikalara yönelmesi sonucunda 1981 yılında 2499 sayılı Kanun ile “Sermaye Piyasası Kurulu” kurulmuştur. Bu kuruluş ile Türkiye’deki BİO süreci başlatılmıştır. Sonrasında Türkiye’de yeni BİO’ların kurulmaya devam edilmiştir.

Türkiye’deki BİO’lar, 2003 yılında TBMM tarafından kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak düzenlenmişlerdir. Kanun kapsamında Türkiye’deki BİO’lar şunlardır; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Rekabet Kurumu (RK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Kamu İhale Kurumu (KİK),

²⁰⁰ TÜSİAD 132-133.

²⁰¹ Fatih Mangır, “Finansal Deregülasyonun (1989-2001) Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri”, *S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2006): 461.

²⁰² Emek ve Acar 114.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGMDSK), Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK) ve Kişisel Verilerin Koruma Kurumu (KVKK)'dur.²⁰³ Bu kapsamda Türkiye'de farklı alanlarla ilgili olarak kurulmuş olan on BİO'nun bulunduğu söylenebilmektedir²⁰⁴.

Dünyada 1970'li yıllardan itibaren yaygınlık kazanan özelleştirme hareketleri, devletlerin etkisini her alanda asgari düzeye çekmeye yönelmiştir. Bu kapsamda piyasanın devlet kontrolünde olması anlayışı eleştirilmiştir. Türkiye'de de değişen anlayışlar çerçevesinde 1980'li yıllarda özelleştirme politikalarına geçilmiştir. Özelleştirme konusunda öncelikle sermaye piyasasına yönelim gerçekleştirilmiştir. Bu konuda sermaye piyasasının gelişmesi, enflasyon, faiz oranları, döviz kurları gibi hususlarda özelleştirmeye geçilmek istenmiştir. Sermaye piyasası konusunda düzenleme ve denetleme yapmak amacıyla Türkiye'de ilk önce 1981 yılında SPK oluşturulmuştur²⁰⁵.

Türkiye'de kurulan ilk BİO, SPK'dır. Sermaye piyasasının şeffaf ve istikrarlı şekilde işlenmesini teminen ve bu ileyişi denetleme yetkisi ile kurulan SPK'nın idari ve mali özerkliği bulunmaktadır.²⁰⁶ Kanunla kendisine tanınan yetkileri bağımsız şekilde kullanabilmektedir²⁰⁷. Kurulun merkezi İstanbul'dadır. Kurul yedi üyeden oluşmaktadır. Başkan ile üyelerinin görev süresi SPK'da altı yıldır. Süresi dolan üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür. 2499 sayılı Kanunun 19. maddesinde düzenlenen sağlık durumu ya da üyelik şartlarının kaybolması gibi hususların varlığı durumunda üyeliğe son verilebilmektedir.

SPK'da başkan ve üyeler haricinde personeller yer almaktadır. Kurulun Kanunun 17. maddesine göre yurt içinde ya da dışında temsilcilik açma yetkisi bulunmaktadır. SPK'ya yardımcı nitelikte menkul kıymetler borsalarının kurulması da mümkündür. Örneğin, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) gibi. İMKB, SPK'nın gözetim ve denetimine tabi olan kamu tüzel kişiliği bulunan bir kurumdur.

²⁰³ Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) 24 Aralık 2017 tarihinde kapatılarak Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı adı altında Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanmıştır.

²⁰⁴ 2001 yılında 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu, Bakanlar Kurulu tarafından 2004 yılında kapatılmıştır. Sonrasında kapatma işleminin hukuki dayanağı olan maddenin iptali nedeniyle Kurum'a yeniden işlerlik kazandırılmış olsa da uygulamada BİO olarak sayılmamaktadır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kanunda Şeker Kurumu'na yer verilmemiştir.

²⁰⁵ Kaya 35-37; Yasin 59.

²⁰⁶ Tekin Memiş ve Gökçen Turan, *Sermaye Piyasası Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020) 187.

²⁰⁷ Kadir Bayraktar, Mehmet Altınöz ve Hasan Tutar, "Bağımsız Düzenleyici Üst Kurumlar ve Kurullar", *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*. (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2003) 111.

İMKB'nin çalışma esasları "İstanbul Menkul Kıymetler Yönetmeliği"nde düzenlenmektedir²⁰⁸.

İstanbul Altın Borsası (İAB), SPK kapsamındaki diğer bir oluşumdur. Altının finansal sisteme kazandırılması ile altına dayalı yatırım araçlarının geliştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsası A.Ş. ise 2001 yılında kurulmuştur. İlk özel borsa kuruluşudur. Bu kuruluş, liberal sistemin vazgeçilmez bir aracı olarak görülmektedir. Serbest pazar ekonomisindeki risk yönetimi konusunda bu kuruluş, firmalara önemli fırsatlar sunmaktadır.

SPK, sermaye piyasası araçlarını düzenleme, araştırma, gözetleme, soruşturma, iptal ve ceza verme²⁰⁹ gibi farklı görevlere sahiptir. Bu konularda verilen kurul kararlarına karşı idari mahkemelerine gidilmesi mümkündür. SPK'nın kendi görev alanı kapsamında yönetmelik, tebliğ vs. yayınlama yetkisi mevcuttur. Kurulun bütçesinin belirlenmesi, personel politikasının ve atamalarının belirlenmesi, sektör gelişmelerine yönelik yıllık raporlar hazırlamak gibi farklı görev ve yetkileri de bulunmaktadır²¹⁰.

Türkiye'de ulusal radyo ve televizyon yayınlarına 1989 yılından itibaren yeni radyo ve televizyon yayınları katılmaya başlamıştır. Bu yeni katılımlara ilişkin yasal düzenlemenin bulunmaması, önemli bir risk oluşturmıştır. Bu riskin kaldırılması için 1994 yılında 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun ile birlikte bu alanda düzenleme, gözetim ve denetim yapma yetkisi bulunan "Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu"nın ismi değiştirilmiş ve RTÜK ortaya çıkmıştır. RTÜK, radyo ve televizyon alanında düzenleme ve denetim yapma yetkisine sahiptir²¹¹.

RTÜK, radyo ve televizyon faaliyetlerinin düzenlenmesi kapsamında tarafsız, bağımsız ve özerk bir kamu tüzel kişiliğidir. 3984 sayılı Kanun, 2011 yılında kabul edilen 6112 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun" tarafından mülga hale getirilmiştir. Günümüzde bu alanda uygulanan kanun, 6112 sayılı Kanun'dur.

²⁰⁸ İMKB internet sitesi, 02 Nisan 2021 <www.imkb.gov.tr>.

²⁰⁹ SPK, kanun kapsamında adli ve para cezası verebilmektedir. Adli cezaların kurulun istemi üzerine mahkemelere gönderilmesi mümkündür.

²¹⁰ Kaya 110. ; SPK hakkında detaylı bilgi için bkz.Burak Adıgüzel, *Sermaye Piyasası Hukuku*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019) 231-251.

²¹¹ B. Zakir Avşar ve Gürsel Öngören, *Radyo ve Televizyon Hukuku*. (Ankara: RTÜK Yayını: No: 3, 2003) 13.

6112 sayılı Kanunun 34. maddesinden itibaren RTÜK'e yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Kanunda RTÜK'ün kuruluşu, teşkilat yapısı, görevleri, yetkileri, sorumlulukları vs. yer almaktadır. Kurul, bir başkan ve bir başkan vekili olmak üzere toplamda dokuz kişiden oluşmaktadır. Üyelerin görev süreleri altı yıldır. Başkan ile başkan vekili, üyelerin kendi aralarında yapacakları seçimle belirlenmektedir. Üst Kurulun hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu birimler; ana hizmet, destek hizmet ve danışma hizmet birimleridir²¹². RTÜK'te başkanın iki yardımcısı bulunmaktadır. Personeller kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmektedirler. Ücret ve malî haklar haricinde diğer tüm hususlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidirler. 6112 sayılı Kanunun 43. maddesine göre personel ücretleri ve diğer malî haklarının toplamının Üst Kurul üyelerine yönelik ödemelerin toplamını geçmemesi gerekmektedir. Bu kıstas çerçevesinde personelin ücret ve diğer mali hakları Üst Kurul tarafından tespit edilmektedir. Bu durum RTÜK'ün BİO olmasından ileri gelmektedir. Bağımsızlık ve özerklik gereği kurum için personellere ilişkin hususlarda düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

Kanunun 35. maddesine göre RTÜK üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. Bu seçimde siyâsî parti gruplarının üye sayılarına göre oranlama yapılarak adaylar gösterilmekte ve bu adaylar arasından seçim gerçekleştirilmektedir. RTÜK, ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmış olan müracaatçı kuruluşlara yayın izni ve lisansı vermekle yetkilendirilmiştir. Yapılan yayınların mevzuata ve Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmalara uygunluğu RTÜK tarafından denetlenmektedir. Radyo ve televizyon alanında yurt içi veya yurt dışı kuruluşlarıyla işbirliği yapabilmektedir. Yükümlülüklerine aykırı davranan kuruluşlar RTÜK tarafından öncelikle uyarılmaktadır. Aynı durumun tekrarlanması halinde yayın durdurma ya da yayın izninin iptali cezaları uygulanabilmektedir. RTÜK, Kanunun 2. maddesine göre Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkeleri kapsamında radyo ve televizyon alanında gerekli düzenlemeleri ve faaliyetleri gerçekleştirmektedir²¹³.

RTÜK'ün BİO'ların genelinde olduğu gibi hükümetle ilişkili olma durumu söz konusu değildir. Görev ve yetkilerin uygulamaya aktarılması hususunda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile bağlantısı mevcuttur. Kanunun 44. maddesi kapsamında elektronik haberleşme hizmetleri ile ilgili olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu düzenlemeleri uygulanmaktadır. Ancak işletmecilerin yayın iletim

²¹² RTÜK internet sitesi, 02 Nisan 2021 < www.rtuk.org.tr >.

²¹³ Avşar ve Öngören 386.

yetkisi konusunda RTÜK'ten yetki almaları ve RTÜK düzenlemelerine uygun şekilde faaliyet göstermeleri beklenmektedir.

Rekabet Kurumu (RK), 1994 yılında 4054 sayılı Kanun ile kurulmuştur. RK'nın kuruluş amacı, kanuni düzenlemeler kapsamında mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşumu ve gelişimini sağlamaktır. Bu nedenle neredeyse tüm ekonomik alanlarda etkili olduğu söylenebilmektedir²¹⁴. Diğer BİO'lar gibi RK da idari ve mali özerklik ile kamu tüzel kişiliğine sahiptir. RK, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilidir. Ancak görevlerini gerçekleştirirken RK'nın bağımsızlığı bulunmaktadır. 4054 sayılı Kanunun 20. maddesine göre RK'nın nihai kararını etkilemek amacıyla kişi ya da kurumların emir veya talimat verme yetkisi mevcut değildir.

RK, merkez olarak Ankara'da yer almaktadır. Kurum, Kanunun 21. maddesine göre; başkanlık, Kurul ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Hizmet birimleri; ana, yardımcı ve danışma birimleri olarak ayrılmaktadır. Kurul, 11 üyeden meydana gelmektedir. Bu üyelerin biri başkan, biri de başkan yardımcısı olarak belirlenmektedir. Kanunun 24. maddesi kapsamında altı yıllığına seçilen üyelerin yeniden seçilmesi mümkündür. Başkanlık, RK'nın temsili ve yönetiminden sorumlu tutulmaktadır²¹⁵.

Kurum; Türkiye'de üretilip satışa sunulan mal ve hizmetlerin fiyatlarının rekabet ortamı gözetilerek serbestçe belirlenmesini, piyasaların sağlıklı şekilde işlenmesini, rekabeti bozucu ya da engelleyici haksız rekabet teşebbüslerinin önlenmesini sağlamak üzere kurulmuştur. RK, rekabet konusunda gerekli eğitimleri gerçekleştirmek ve piyasa aktörlerine yönelik denetim yapmakla görevlidir. Kanunun 27. maddesi kapsamında haksız rekabete uğradığını, bu nedenle iş yapamadığını iddia eden kişi ve kuruluşların RK'ya başvuruda bulunması mümkündür.

Rekabet Kurumu, diğer BİO'lara nazaran daha geniş görev alanına sahip olup görev alanı bir sektörlerle sınırlandırılmış değildir. Bu özelliği dolayısıyla Rekabet Kurumu'nu “şemsiye bir idari otorite” şeklinde nitelendiren kimi yazarlar mevcuttur.²¹⁶

Türkiye'de 1990'lı yıllarda bankacılık sektöründe yüksek dalgalanmalar görülmektedir. Bu dönemde bankaların aldıkları aşırı riskler nedeniyle Türk Lirası

²¹⁴ Usta 85.

²¹⁵ Rekabet Kurumu internet sitesi, 03 Nisan 2021 < www.rekabet.gov.tr>.

²¹⁶ Mustafa Ateş, *Rekabet Hukukuna Giriş*, 2. baskı. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019) 214-216.

ciddi oranda değer kaybetmiş ve 1994 krizi yaşanmıştır. Kriz kapsamında ilgili 5 yıl içinde 11 bankaya el konulmuştur. Bankacılık alanında bu dönemde hem Hazine Müsteşarlığı hem de Merkez Bankası ilgili kurum olarak kabul edilmiştir. Bankacılık Kanununun uygulanması hususunda Hazine Müsteşarlığı sorumluyken Merkez Bankası da Kanundaki ikincil düzenlemelerden sorumlu tutulmuştur. BDDK, 1999 yılında bankacılık alanının siyasetten uzaklaştırılması amacıyla 4389 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Türkiye’deki BİO’lardan biri olan BDDK, mali sektörde düzenleme yapmakla yetkilendirilmiştir²¹⁷.

BDDK’nın temel amacı; tasarruf sahiplerinin menfaatlerini ve haklarını korumak, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak ve kredi sisteminin etkin biçimde çalışmasıdır.²¹⁸ Kurul yedi üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerden bir başkan bir de ikinci başkan seçilmektedir. Kurul başkanı aynı zamanda BDDK’nın başkanı olarak kabul edilmektedir. Kanunun 3. maddesine göre üyelerin görev süresi altı yıldır. Başkanın üç başkan yardımcısı bulunmaktadır. BDDK’nın teşkilatlanmasında daire başkanları, başkanlık müşavirleri ve hizmet birimleri de yer almaktadır. Diğer BİO’lar gibi BDDK’nın da idari ve mali özerkliği ile kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır.

4389 sayılı Kanun 2005 yılında değiştirilmiştir. Bu değişim sonrası oluşturulan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nda BDDK ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kanun kapsamında BDDK’nın görevlerine bakıldığında bankalar ve finansal holding şirketleri gibi kuruluşların kuruluş ve faaliyetlerini, birleşme, bölünme gibi değişimlerini, yönetim ve teşkilat yapılarını, tasfiyelerini vs. düzenlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemekle yükümlü olduğu görülmektedir. Görev alanı ile ilgili olarak BDDK’nın yurt içi ve yurt dışı kurumlarla ilişki kurması mümkündür²¹⁹.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Türkiye’de telekomünikasyon alanında düzenleme ve denetleme faaliyetleri gerçekleştiren BİO olarak görev yapmaktadır. Bu Kurum, “Telekomünikasyon Kurumu” olarak 2000-2008 yılları arasında faaliyet göstermiştir. 2008 yılında 5809 sayılı Elektronik Haberleşme

²¹⁷ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 116; Önder Kutlu, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. (Konya: Çizgi Kitabevi, 2006) 239.

²¹⁸ Bu konuda 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun BDKK’nın kuruluşunu düzenleyen 82.maddesinin gerekçesi için bkz. Murat Balcı, Sinem Turan, Neşat Başoğlu ve Aytaç Yüksel, *Gerekçeli, İçtihatlı Bankacılık Kanunu ve İlgili Mevzuat*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019) 194-198.

²¹⁹ BDDK internet sitesi, 03 Nisan 2021 < www.bddk.gov.tr >.

Kanunu ile isim değişikliği gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olmuřtur²²⁰.

Türkiye’de telekomünikasyon alanındaki çalışmalar 1840’lı yıllarda Posta Nezaretinin kurulması ile başlamıştır. 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu’nun kurulmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Günümüzde ise bu alandaki düzenleme ve denetleme faaliyetleri BTK tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sektörün hızlı gelişimi ve ülke ekonomisi açısından önemi, BTK’nın sorumluluğunun artmasına neden olmaktadır²²¹.

BTK, Kurumun ilgili olduğu bakanlık Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile ilişkilidir. Diğer BİO’lar gibi idari ve mali özerklik ile kamu tüzel kişiliğine sahip olan bir kamu kuruluşu niteliğindedir. BTK’nın karar organı Kurul’dur. 7 üyeden oluşan kurulda bir başkan ve ikinci başkan bulunmaktadır. Kurul Başkanı BTK’nın başkanı olarak kabul edilmektedir. BTK’nın merkez yapılanması ile bölge yapılanması bulunmaktadır. 5809 sayılı Kanunu’nun 67. maddesine göre BTK’nın ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma birimleri bulunmaktadır. Bu hizmet birimleri; daire başkanlıkları, hukuk müşavirliği ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanmaktadır. Bölge müdürlükleri ise İstanbul, Mersin, İzmir, Samsun gibi illerde bulunmaktadır. Hizmetin gerekliliklerine göre bu müdürlükler belirlenmektedir²²².

BİO’ların genelinde olduğu gibi kurum personelleri kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmektedirler. Ücret, mali ve sosyal haklar haricinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidirler. Kanunun ilk maddesine göre BTK’nın elektronik haberleşme sektörüne yönelik olarak düzenleme ve denetleme yapma yetkisi mevcuttur. Bu kapsamda tüketici haklarının gözetilmesi, rekabetin varlığı, kaynakların verimli ve etkili şekilde kullanılması, hizmetlerin ülke genelinde yaygınlaştırılması, yeni yatırımların haberleşme ve altyapı gibi sektörlerde teşvik edilmesi gibi hususlarda çalışma gerçekleştirmektedir. Kanunun 2. maddesine göre BTK; elektronik haberleşme hizmetlerinin yürütölmesi, bu konuda alt yapı ve şebekelerin oluşturulması ve işletilmesi, elektronik haberleşme cihaz ve sistemlerinin imali, satışı, ithali vs. gibi konularda düzenleme, denetleme, ulaştırma faaliyetleri yürütmektedir.

²²⁰ BTK internet sitesi, 03 Nisan 2021 < www.btk.gov.tr>.

²²¹ Ardıyok 16.

²²² BTK internet sitesi, 04 Nisan 2021 < www.btk.gov.tr>.

Kanunun 8. maddesi kapsamında BTK'nın RK ile ilişkisi söz konusu olabilmektedir. Elektronik haberleşme sektöründe rekabete aykırı durumlarının ortaya çıkması halinde şikayet üzerine veya resen BTK tarafından inceleme ve soruşturma gerçekleştirilmektedir. Bu konuda rekabetin yeniden tesis edilmesi için gerekli tedbirleri alabilmektedir. Bu düzenleme nedeniyle RK, elektronik haberleşme sektöründeki rekabet hususları konusunda vereceği kararlarda öncelikle BTK'nın görüşünü dikkate almaktadır.

BTK'nın telekomünikasyon alanında geniş yetkileri bulunmaktadır. Örneğin lisans verme yetkisi, 2001 tarihli 4673 sayılı Kanun ile bu kuruma verilmiştir. Telekomünikasyon ve haberleşme alanında yurt içindeki ve yurt dışındaki kuruluşlarla BTK'nın işbirliği yapması mümkündür. Ayrıca BTK, yapılan düzenlemelere uymayanlarla ilgili olarak gerekli teknik ve idari işlemleri yapabilmektedir²²³.

2001 yılında Türkiye'de farklı bir alanda BİO oluşumu gerçekleştirilmiştir. Bu yıl Türkiye'de ilk kez altyapıyla alakalı bir BİO ortaya çıkmıştır. *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)*, elektrik piyasasındaki işleyişin düzenli ve sağlıklı şekilde yapılmasını sağlamak üzere kurulmuştur. Özellikle elektrik sektörüne yönelik olarak BİO'nun oluşturulmasının temelinde elektriğin bazı özellikleri yer almaktadır. Elektrik, depolanması konusundaki sıkıntılar nedeniyle talep ve arzın sürekli olarak dengede tutulmasını gerektiren bir alandır. Türkiye'de elektriğin depolanmasına ilişkin teknolojiler yeterli değildir. Bu nedenle elektriğin azlığı veya fazlalığı tüm elektrik şebekesinin düzenini etkilemektedir²²⁴.

EPDK, 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Kanunu ile kurulmuştur. Bu kurum, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı şekilde faaliyet göstermektedir. İdari ve mali özerkliği ile tüzel kişiliği bulunmaktadır. EPDK ile ilgili olarak üçüncü bölümde kapsamlı bir anlatım gerçekleştirileceğinden bu bölümde kısaca bilgi verilmekle yetinilmiştir.

Türkiye'de 24 Ocak kararları kapsamında özel teşebbüslerin hakim olduğu piyasa ekonomisine geçiş planlanmıştır. Bu kapsamda özelleştirme çalışmalarına geçilmiştir. BİO'lar bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Kamu ihalelerinin de tarafsız, hızlı ve etkili şekilde rekabet ortamında gerçekleştirilmesi istenmiştir. Bu

²²³ Mesut Erol, "Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum", *DPT Uzmanlık Tezleri*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Yayın No: DPT: 2680, Ankara, 2003: 109-111.

²²⁴ Çal 100-101.

alandanda düzenleme ve denetleme yapma konusunda yetkilendirilmek üzere kurulan BİO ise *Kamu İhale Kurumu (KİK)*'dur. KİK, 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili olarak çalışan kurum, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Kurumun idari ve mali özerkliği bulunmaktadır. KİK, ihalelerdeki haksızlık, adam kayırma gibi oldukça önemli sonuçlar doğuran sorunların giderilmesi adına oluşturulmuştur. Bu kapsamda hem kamu ihaleleri hem de özel ihalelerde tarafsız hizmet verilmesini sağlamaya çalışmaktadır. İhalelerde kaynakların yerinde kullanımı konusundaki denetimler de KİK tarafından gerçekleştirilmektedir. Uygulamada özellikle ihalelerdeki devlet satın almaları konusunda var olan kuşku ve şeffaf olmayan girişimlerin giderilmesi, bu konudaki siyasi tercihlerin ortadan kaldırılması konusunda gerekli tedbirlerin alınması KİK tarafından sağlanmaktadır²²⁵.

KİK, başkanlık ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Kurulda on üye bulunmaktadır. Üyelerden başkan ve ikinci başkan belirlenmektedir. Üyeler tarafsız ve dürüst şekilde görevlerini yerine getirmek üzere yemin etmektedirler. Üyelerin görev süresi beş yıldır. KİK üyelerinin yeniden seçilmeleri ise 4734 sayılı Kanunun 53. maddesine göre mümkün değildir.

Kanunun 53. maddesinde KİK'in görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Maddeye göre KİK, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar yapılan işlemlerin kanun ve ilgili mevzuata uygun yürütülmesini sağlayarak bu konudaki şikayetleri incelemek ve karara bağlamakla görevlidir.²²⁶ İhale konusunda gerekli eğitimleri vermek, ihale ve sözleşmeler hususunda istatistiki bilgiler tutmak ve yayınlamak, konuyla ilgili araştırma gerçekleştirmek, ihalelerle ilgili usul ve esasları düzenlemek, kamu ihale bültenlerini yayımlamak gibi yetkileri de bulunmaktadır.

KİK, ihalelere katılmaktan yasaklanan kişilerin sicillerini tutmaktadır. Kurum, kendi yıllık bütçesini, kesin hesap ve çalışma raporlarını hazırlamaktadır. Teknolojik gelişmeler nedeniyle KİK, e-ihale faaliyetlerini yürütmektedir. Hızlı, etkili ve tarafsız ihale faaliyetleri günümüzde e-ihale ile gerçekleştirilmektedir.

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGMDSK), Türkiye'de denetim sistemleri alanında önemli bir yere sahiptir. Kurum, muhasebe

²²⁵ Bayraktar, Altınöz ve Tutar 115.

²²⁶ Kamu İhale Kurumu'na yapılan şikayet başvuru hk. detaylı bilgi için bkz. Eren Toprak, *Kamu İhale Hukuku*. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2021) 370-405.

ve denetim standartları konusunda tek otoritedir. Kurumun amacı, denetleme faaliyetlerinin bağımsız bir kuruluş tarafından uluslararası standartlara uygun şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. KGMDSK, 2011 yılında 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur. Bu kapsamda açıkça görüldüğü üzere Türkiye’de kanun hükmünde kararname ile kurulan ilk BİO’dur.

KGMDSK, her ne kadar kanun hükmünde kararname ile kurulmuş olsa da bir BİO’dur. Bu nedenle idari özerkliğe sahiptir ve kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Kurum, kurul ve başkanlık birimlerinden meydana gelmektedir. Kurumun merkezi ise Ankara’dadır. 660 sayılı KHK’nın 3. maddesine göre gerekli görüldüğü takdirde başka yerlere temsilcilik açması mümkündür.

Kurul, KGMDSK’nın karar organıdır. KHK’nın 5. maddesi kapsamında dokuz üyeden meydana gelmektedir. Kurul’da başkan ve ikinci başkan bulunmaktadır. Üyelerin görev süresi ise 6 yıldır. Üyelerin görev süresinin bitmesi durumunda yeniden seçilmeleri mümkün değildir. KGMDSK, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile değişen şirket denetim sistemlerinin bağımsız şekilde yapılmasına olanak sağlamaktadır. Kurum, bağımsız dış denetim gerçekleştirmektedir. Şirketlerin yıllık faaliyet raporları ile finansal tablolarını denetlemekle yükümlüdür. Denetimde Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) tarafından oluşturulan muhasebe standartları kullanılmaktadır. Güncel standart belirlemelerini ise KGMDSK yapmaktadır. Denetimlerde kolaylık ve yeknesaklık sağlanması açısından belli standartların oluşturulması önem taşımaktadır. Bu kapsamda kurum, uluslararası standartlarla uyumlu şekilde ulusal denetim standartlarını oluşturmak ve yayımlamakla yetkilendirilmiştir. Bağımsız denetim kuruluşları ve denetçiler konusundaki çalışma esasları ile kuruluş şartları KGMDSK tarafından belirlenmektedir. Bunların faaliyetleri ve gerçekleştirdiği denetim çalışmaları kurum tarafından denetlenmektedir. Bağımsız denetçilere ilişkin sınavlar, tescil işlemleri, sürekli eğitim standartları gibi hususları düzenleme yetkisi de KGMDSK’ye aittir. Bu bağlamda denetim alanında kurumun oldukça önemli bir yere sahip olduğu açıktır. Tarafsızlığa özen gösterilmesi gereken alanlardan biri olan denetim hususunda BİO olarak bu kurumun oluşturulması, Türkiye açısından önemli bir adım teşkil etmektedir.

Türkiye’de nükleer enerji sektöründeki faaliyetleri ile radyasyonla ilgili tesis ve faaliyetleri ve düzenlemek ve denetlemek üzere 9 Temmuz 2018 tarihinde 702 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumu’nun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda

Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK) kurulmuştur.

NDK, idari ve mali özerkliğe ile kamu tüzel kişiliğine sahip olup Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir. Kurum'un merkezi Ankara'da yer almaktadır. 702 sayılı KHK'nın 7. Maddesine göre Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşmakta olup karar organı Kurul'dur. Kurum kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz, hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurum kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremektedir.

NDK'nın kuruluşunu düzenleyen 702 sayılı KHK'nın Anayasa'nın 6.,7.,87. ve 91. maddelerine aykırılığı iddiasıyla, iptali maksadıyla Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru, Anayasa Mahkemesi'nin 2018/115 E. Sayılı dosyasında incelenmiş ve 30.12.2020 tarih ve 2020/81 sayılı karar ile NDK'yı düzenleyen 7.maddenin Anayasa'nın mülga 91.maddesinde düzenlenen KHK çıkarma yetkisinin amaç ve kapsamına aykırılığı sebebiyle iptaline karar verilmiştir.²²⁷ Verilen iptal kararı Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girecektir. Kararın bir yıl sonra yürürlüğe girecek şekilde düzenlenmesi sebebiyle NDK, 09 Mart 2022 tarihine kadar faaliyetini sürdürebilecek ve aldığı kararlar bu tarihe kadar geçerli olacaktır. Kanun koyucu tarafından bu tarihe kadar NDK'nın kuruluşuna dair yeni bir düzenleme yapması gerekmektedir.

Son olarak ele alacağımız BİO, Kişisel Verilerin Korunması Kurumu'dur.²²⁸ KVKK, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile kurulmuştur. Kanun'un 19.maddesi hükmüne göre Kurum, idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haizdir. Merkezi ankara'da olan Kurum, Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilendirilmiştir. Kurumun karar organı Kurul olup Kurul'un görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişinin emir ve talimatına bağlı olmadığı kuruluş kanununda düzenlenmiştir.

Kurul, dokuz üyeden oluşmakta ve beş üyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi, dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

²²⁷ Anayasa Mahkemesi'nin T.30.12.2020, E.2018/115 K.2020/81 sayılı kararı, 24 Aralık 2021 < www.anayasa.gov.tr >.

²²⁸ Kişisel Verileri Koruma Kurumu hakkında detaylı bilgi için bkz. Bahri Öztürk, Elif Altınok Çalışkan, Serkan Seyhan, *Kişisel Verilerin Korunması Hukuku Teorik ve Pratik Çalışma Kitabı*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021) 102-110.

Günümüzde her alanda kişisel verilerimizin işlendiği göz önüne alındığında kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlüklerinin belirlenmesi ve bu alanda yapılan ihlallerin denetlenmesi bakımından KVKK, oldukça önemli bir yere sahiptir.



2. BÖLÜM

2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE OLARAK ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kuruluşu ve Amaçları

Enerjinin kitlesel olarak kullanımına başlandığı ilk dönemlerde enerji temini ve tedariki konusunda özel girişimciler görevlendirilmiştir. Ancak zaman içerisinde enerji arzında artan getiri oranları, doğal tekel yapılarının ortaya çıkması, ölçek ekonomisi değerlendirmeleri gibi hususlar nedeniyle enerji sektörünün devlet kontrolüne alınması gündeme getirilmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasındaki devlet uygulamaları ile 1929 Buhranı sonrasında uygulanmaya başlanan ekonomik politikalar, enerji sektöründe tekelleşmelere neden olmuştur. Bu nedenle kamunun bu alanda kontrolünü sağlamak amacıyla kamulaştırmalar yapılmaya başlanmış, bir süre sonra kamusal tekellil ortaya çıkmıştır²²⁹.

1970’li yıllarda petrol krizi yaşanmış, bu durum enerji fiyatlarında artışa neden olmuştur. Sanayi ülkelerinde enerji sektöründeki performans problemlerinin devlet tarafından çözüme ulaştırılamayacağı konusunda endişeler başlamıştır. Enerji sektöründeki değişiklik taleplerinin yeni yatırımlar gerektirdiği, bu yatırımlar için ihtiyaç duyulan sermayenin ise devletten karşılamanın güçlüğü üzerinde durulmuştur. Çözüm olarak enerji sektörünün özelleştirilmesi, özel girişimcilerin bu sektöre yönelik yatırımlarının önünün açılması hususu gündeme getirilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye’de yap işlet devret, yap işlet, işletme hakkı devri ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.²³⁰

Enerji sektöründe gerçekleştirilmeye çalışılan reformlarda devletin hakimiyeti kırılarak özel sermayeye yer açılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda enerji sektöründeki üretim - tedarik zincirinde rekabete açılım yapılması, bu alanlara özel sermaye girişinin sağlanması girişimleri başlatılmıştır. Bu durumun yansıması olarak BİO’lar ortaya çıkmış ve bu gelişme ile devletin üretimden nihai tüketiciye

²²⁹ Ünal Zenginobuz, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, Perşembe Konferansları. (Ankara: Rekabet Kurumu, 2000) 101-128.

²³⁰ F. Yeşim Akcollu, “Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003.

sunulmasına kadar enerji sektörünün tüm süreçlerini kontrol altında tutması hususunda değişikliğe gidilmiştir.

Türkiye’de 2001 yılında ilk kez altyapı ile ilgili bir BİO oluşumu söz konusu olmuştur.²³¹ Bu oluşum ile devlet, Anayasanın 167. maddesinde bulunan alanlar çerçevesinde, elektrik piyasasına yönelik olarak düzenli ve sağlıklı işlemeyi sağlayacak tedbir almıştır²³². Bu durumun temel sebebi ise elektriğin farklı ve zor bir ürün olmasıdır. Elektriğin depolanması için gereken pil ve hidroelektrik pompa gibi teknolojilerin mevcut olmaması nedeniyle elektrik arzı ve talebinin her saniye dengelenmesi önem taşımaktadır. Elektriğin az veya fazla olması tüm elektrik şebekesinin düzenini etkileyebilmektedir. Ayrıca üretimin bir girdisi olan elektriğin tüm ürün kalemleri üzerinde etkisinin bulunması, bu konuda düzenleme yapma zorunluluğunu gündeme getirmiştir²³³.

Enerji sektöründe ilk BİO olarak 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu” kurulmuştur. Bu kurum, kanun tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmekle görevlendirilen, idari ve mali özerklik ile kamu tüzel kişiliğine sahip bir BİO’dur. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu 4628 sayılı Kanunun 4. maddesine göre elektrik sektöründe lisans verme, işletme hakkı devri, piyasa performansı, dağıtım, müşteri hizmetleri gibi hususların düzenlenmesinden, uygulanmasından, kanuna uygun şekilde davranılmasından, denetlenmesinden vs. sorumlu olarak öngörülmüştür. 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” (EPDK) adını almıştır. EPDK, 19.11.2001 tarihinde fiilen göreve başlamıştır²³⁴.

EPDK, kamu tüzel kişiliğine sahip olup Ankara’da kurulmuştur. Kurumun idari ve mali özerkliği bulunmaktadır. Enerji piyasasını düzenlemekle ve denetlemekle görevli olan Kurum, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir. Bu ilişki hiyerarşi ilişkisi değildir. Kurum, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ile kararlar almaktadır. EPDK’nın ilgili olduğu kanunlar; 4628 sayılı Elektrik, 4646 sayılı Doğal Gaz, 5015 sayılı Petrol Piyasası ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası (LPG) Kanunlarıdır. Bu kapsamda EPDK’nın müstakil bir teşkilat

²³¹ Ayşe Atılğan Yaşa, “Türkiye’de Doğal Gaz Piyasası ve Regülasyon Uygulamaları”, *Enerji Sektöründe İktisadi ve Mali Araştırmalar*. ed. Mehmet Dağ ve Ayşe Atılğan Yaşa (Ankara: Gazi Kitabevi, 2020):115.

²³² Çal 100-101.

²³³ Akcollu 3.

²³⁴ Kaya 114.

kanunu bulunmamaktadır. EPDK, ilgili kanunların uygulanmasına yönelik düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Taşra teşkilatı bulunmayan EPDK, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak için irtibat büroları kurabilme yetkisine sahiptir. Bu yetki çerçevesinde İstanbul’da irtibat bürosu oluşturulmuştur²³⁵.

EPDK’nın kuruluş amacı; elektrik, petrol, doğal gaz ve sıvılaştırılmış petrol gazlarının sürekli, yeterli, düşük maliyetli, kaliteli ve çevreyle uyumlu şekilde tüketicilerin kullanımına sunulmasına yöneliktir. Bu kapsamda özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren bir rekabet ortamı oluşturmaktadır. Piyasanın şeffaf, istikrarlı ve mali açıdan güçlü olması hedeflenmektedir. Ayrıca piyasadaki denetim ve düzenlemelerin bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmaktadır²³⁶.

2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Örgüt Yapısı

EPDK’nın örgüt yapısı; kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. 2001 tarihli Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği, 2014 tarihli Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği’nin 19. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliğine göre EPDK, görev ve yetkileri çerçevesinde “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu” aracılığıyla faaliyet göstermektedir. Bu Kurul, Kurumun temsil ve karar organıdır. Kurul, başkan ve ikinci başkan dahil olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanı aynı zamanda EPDK’nın da başkanıdır. Başkan, kurul kararlarının yürütülmesinden, uygulanmasından ve kurulun temsilinden sorumlu tutulmaktadır. Kamuya yönelik bilgi verilmesi de başkanın sorumlulukları arasında yer almaktadır. Başkanın izinli, hasta, görevli olması gibi durumlarda maddeye göre ikinci başkan, başkanın görev ve yetkilerini üstlenmektedir. Böylelikle başkanın görev başında bulunmadığı hallerde işlerin aksaması engellenmeye çalışılmaktadır.

2013 yılında yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun adı değiştirilerek “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra 6446 sayılı Kanun ile 4628 sayılı Kanunda başka birtakım değişiklikler de yapılmıştır. 4628 sayılı Kanun’un 5. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme

²³⁵ Sancakdar, Onüt, Doğan, Turhan ve Seyhan, 289.

²³⁶ EPDK tarihçe, 27 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1167/tarihce> >.

Kurulu yedi üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Üyeler belirlendikten sonra başkan ile ikinci başkan da belirlenmektedir. Üyelerin ya da başkanın görev süresi dolmaksızın herhangi bir nedenle görevin boşalması durumunda bir ay içerisinde yeni atama gerçekleştirilmektedir.

Kurul üyelerinin görev süresi 4 yıldır. Değişim öncesi 6 yıl olan süre azaltılmıştır. Süre sonunda başka bir işleme gerek kalmaksızın görevleri sona ermektedir. Görev süresi sona eren üyeler ise tekrar atanabilmektedir²³⁷.

Kanunun 7. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu üyeleri, mevzuata aykırı davranmayacaklarına ve kurul işlerini dürüstlikle yürüteceklerine dair yemin etmektedirler. Yemin edilmeden üyeler göreve başlayamamaktadır.

Kurul üyeleri, görevlerini icra ederken bağımsızdırlar. Üyelere hiçbir mercii, organ veya kişinin talimat ve emir verme yetkisi bulunmamaktadır. 4628 sayılı Kanunun 6. maddesine göre ise kurul üyelerinin görev süreleri boyunca özel kanunlarda aksi öngörülmediği sürece kamu veya özel kuruluşlarda görev almaları mümkün değildir. Üyelikleri sona erdikten sonra ise bu yasak 2 yıl süreyle devam etmektedir. Üyeliği sonlananların iki yıl süreyle enerji piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişiliklerde veya bunların iştiraklerinde görev alması yasaklanmaktadır. Ortak olmaları ya da bu işlerden gelir sağlamaları kabul görmemektedir. Kanun koyucu yalnızca üyelerin üyelik süreleri ve üyelik sonrası 2 yıllık sürelerini incelemeye almayarak üyelik öncesi sahip olduklarına da bakmaktadır. Bu kapsamda kurul üyelerinin göreve başlamadan önce sahip oldukları enerji piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait hisselerini veya menkul kıymetlerini elden çıkarmaları istenmektedir. Üyeliğin başlamasından itibaren 30 gün içinde üyelerin bu hisselerini ya da menkul kıymetlerini satarak ya da devrederek ellerinden çıkarmaları gerekmektedir. Ancak bu konuda bir yasaklama söz konusudur. Üyelerin hisselerini veya menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere devretmesi ya da satması aranmaktadır. Bu düzenleme ile kanun koyucu, üyelerin tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlamayı hedeflemektedir. Kurul üyelerinin yalnızca kendileri değil, eşleri ya da birinci dereceye kadar kan hısımları da yasaklama kapsamında kalmaktadır. Şöyle ki, enerji piyasasında faaliyet gösteren kamu kurum ve

²³⁷ EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 3, 29 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

kuruluşları haricindeki tüzel kişilikler ya da bunların iştiraklerinde üyelerin atanmasından sonra üyenin eşleri ya da birinci dereceye kadar kan hısımlarının üyelik süresi boyunca ortak olmaları, gelir sağlamaları ya da görev almaları engellenmektedir.

Kurul üyelerinin görevleri nedeniyle sahip oldukları EPDK ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri açıklamaları ya da kendileri veya başkaları yararına kullanmaları yasaktır. Kanunun 7. maddesine göre kurul üyelerinin görev süreleri boyunca her 2 yılda bir mal beyanında bulunmaları gerekmektedir. Bu beyanda bulunma yükümlülüğü göreve başladıkları ve görevden ayrıldıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde de yapılmaktadır.

Üyelerin bağımsızlıkları gereği görev süreleri boyunca görevden alınmaları mümkün değildir. Bu konudaki istina ise 4628 sayılı Kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre görevden alınmaları mümkün olan üyeler şunlardır:

- Kanunda açıkça düzenlenen yasaklamalara riayet etmeyenler,
- Kanunla kendisine verilen görevlerle ilgili olarak suç işlediği mahkumiyet kararı ile kesinleşenler,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettiği belirlenenler,
- Üç aydan fazla süreyle kaza, hastalık gibi durumlar geçirerek görevini yapamaz duruma gelenler (tam teşekküllü hastaneden alınacak heyet raporuyla belgeleme yapılması aranmaktadır) süreleri dolmaksızın görevden alınabilmektedirler.

4628 sayılı Kanunun 9. maddesi kapsamında EPDK'nın üyeleri, başkanı ve kurum personelleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'na tabidirler. Kanunun 9. maddesine göre Kurul başkanı ile üyelerinin ücretinin en yüksek devlet memurunun aylık net ücretinin iki katını geçmesi mümkün değildir. Başkan ve üyelerin temsil ve ağırlama harcamalarıyla görevlerinin ifası sırasındaki harcamalarının hangilerinin EPDK'nın bütçesinden karşılanacağına kurul karar vermektedir. Kurul; başkan, üyeler ve kurum personellerinin yol giderleri ve gündeliklerin miktarına yönelik belirleme yapmakla görevlidir.

4628 sayılı Kanunun 8. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, haftada en az bir defa olmak üzere toplanmaktadır. Ancak gerekli görülen durumlarda salt çoğunlukla toplanması da mümkündür. Toplantıları kurul başkanı

yönetmektedir. Kurul başkanı yoksa ikinci başkan tarafından toplantı gerçekleştirilmektedir. Toplantı yapılmadan önce toplantının gündemi kurul üyelerine bildirilmektedir. Kurul kararları, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınmaktadır.

8. madde, toplantıya katılım konusunda üyeler açısından sınırlama öngörmektedir. Düzenlemeye göre kurul üyeleri, kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ile ikinci dereceye kadar kayın hısımlarıyla alakalı olayların toplantısına katılamamaktadırlar. Bu katılım yasağı, müzakere ve oylama yasağını kapsamaktadır. Belirtilen hallerde ilgili üyelerin oy kullanması yasaklanmıştır. Bu düzenleme üyelerin tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşürmemek açısından kanaatimizce yerindedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, bilgi vermek amacıyla en geç nisan ayının sonuna kadar önceki mali yıl için yazılı yıllık raporu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına göndermekle yükümlüdür. Bu husus 4628 sayılı Kanunun 8. maddesinde açıkça belirtilmiştir.

Kanunun 12. maddesinde Kurul kararlarının yargısal denetimi düzenlenmektedir. Maddeye göre kurulun idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilmektedir. Kurulun verdiği kararlara yönelik olarak açılan davalar öncelikli işler kapsamında değerlendirilmektedir.

Yönetmeliğin 5. maddesine göre EPDK'nın Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu haricinde hizmet birimleri bulunmaktadır. Kurul, karar ve temsil organı olarak görev yapmaktadır. Bunun haricindeki işlerden hizmet birimleri sorumlu tutulmaktadır. 5. madde kapsamında EPDK'nın hizmet birimleri şunlardır;

- Elektrik Piyasası Daire Başkanlığı,
- Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Dairesi Başkanlığı,
- Doğal Gaz Piyasası Daire Başkanlığı,
- Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı,
- Denetim Dairesi Başkanlığı,
- Tarifeler Dairesi Başkanlığı,
- Hukuk Dairesi Başkanlığı,
- Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı,
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,

- İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Başkanlık Özel Kalem Müdürlüğü,
- Kurul Hizmetleri Müdürlüğü.

Yürürlükten kaldırılan yönetmelikte yer alan ana, yardımcı ve danışma hizmet birimleri ayrımı yeni yönetmelikte yer almamaktadır. Hizmet birimlerine yönelik sınıflandırma kaldırılmış, 5. maddede tüm hizmet birimlerine yer verilmiştir.

4628 sayılı Kanunun 9. maddesine göre kurum hizmetleri, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli şekilde istihdam edilen personeller tarafından yapılmaktadır. Kurum personeli, mali haklar ve ücret haricinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmaktadır. Kurum personelleri, uzmanlık gerektiren görevlere yönelik olarak enerjiye ilişkin konularla ilgilenen kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personeller arasından atanabilmektedir. Bu arama, gerekli izinler alındıktan sonra Kurul tarafından gerçekleştirilmektedir. 9. maddeye göre EPDK personellerinin ücret ve diğer mali hakları Kurul tarafından tespit edilmektedir.

2.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Görev ve Yetkileri

2.3.1. Mevzuatta Düzenlenen Görev ve Yetkiler

Enerji piyasasında faaliyet göstermek üzere kurulan BİO olan EPDK'nın bu alanda çeşitli görevleri ve yetkileri bulunmaktadır. Kanun koyucu bu görev ve yetkileri açıkça düzenleme altına almaktadır. 4628 sayılı Kanunun 4. maddesine göre EPDK'nın görev ve yetkileri şunlardır;

- Enerji alanında faaliyet gösterilmesi hususunda tüzel kişilere lisans verme,
- Sözleşmelerin Kanun hükümlerine göre düzenlenmesi,²³⁸
- Enerji piyasasındaki performansın takip edilmesi,
- Piyasaların performans standartlarının belirlenmesi,
- Dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulması, tadili, uygulanması ve denetlenmesi,

²³⁸ EPDK'ya verilen bu sözleşmelere müdahale yetkisinin sözleşme özgürlüğü ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırı olduğunu savunan görüşler mevcuttur. Bkz. Turgut Tan, "Sözleşme Özgürlüğüne Kamunun Müdahalesi", *Yıldırım Uler'e Armağan*. ed. Muhammet Erdal (Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, 2014): 524.

- Kanunda belirtilen fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi,
- Piyasa ihtiyaçları doğrultusunda serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışındaki fiyatlandırmanın esaslarının belirlenmesi,
- Fiyatların enflasyona göre ayarlanması,
- Enerji piyasasındaki işlerin Kanuna uygun şekilde yürütülmesinin sağlanması.

EPDK, Kurul kararıyla işlem gerçekleştirmektedir. Kanun hükümleri kapsamında Kurul aracılığıyla yönetmelikler çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilerin de görüşleri alınmaktadır.

4628 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun görevleri şunlardır:

- Bu Kanun hükümlerinin uygulanması,
- Serbest tüketicilere yönelik limitlerin belirlenmesi (her yıl ocak ayının sonuna kadar yapılması gerekmektedir),
- Tüketicilere enerji hizmetlerinin kaliteli, güvenilir, düşük maliyetli ve kesintisiz şekilde sunulması için gereken düzenlemeleri yapmak,
- Lisans sahiplerine yönelik olarak mali raporlama standartları ile yönetim bilişim sistemlerinin belirlenmesi,
- Güvenlik şartlarının belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması,
- Piyasanın gelişimine göre altyapının geliştirilmesi,
- Gerekli durumlarda Kanunun amaçlarıyla uyumlu şekilde model anlaşmaların yapılması,
- Ticari yönden hassas bilgilerin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek,
- Piyasadaki tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uyup uymadıklarının denetlenmesi,
- Rekabete ilişkin kurallar ve gerekli görüldüğünde kısıtlamalar koymak,
- Yıllık rapor ve piyasayla ilgili başkaca raporlar hazırlamak,
- Hazırlanan raporları Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı'na sunmak,
- Kurumun personel istihdamını sağlamak ve personel politikasını belirlemek,
- Kuruma mal ya da hizmet alımı, kiralanması veya satımı hususlarında karar vermek,

- Uluslararası organizasyon ve teşkilatlara uygunluk açısından gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kurumun üçüncü kişilerle olan hak, alacak ve borçları hakkındaki işlemlere karar vermek,
- Yenilenebilir enerji kaynakları ile yerli enerji kaynaklarının kullanımının özendirilmesi hususunda gerekli tedbirleri almak ve teşvikler uygulamak.

4628 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun yetkileri şunlardır:

- Görevlerini ifa etmek için gerekli olan, piyasada rekabeti geliştirmek amacıyla kişilerin uymaları gereken tebliğleri, talimatları, yönetmelikleri vs. onaylamak,
- Lisans onayları ile Kanunda belirtilen diğer onayları vermek,
- Dağıtım şirketlerince hazırlanan talep tahminlerini onaylamak, gerekli görülürse revize ettirmek,
- Dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerekli görülürse revize ettirmek ve onaylanan planların uygulanmasını denetlemek,
- Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin tarifelerini incelemek ve onaylamak,
- Fiyatlandırmaların ana esaslarını belirlemek, gerekli görülürse revize etmek,
- Otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının satışa sundukları elektrik enerjisi miktarına yönelik yüzdeleri yayımlamak, gerekli görülürse revize etmek,
- İletim ek ücreti oranını belirlemek ve konuyla ilgili düzenlemeler yapmak,
- Tüzel kişilerin lisans işlemleri gibi işlemlerde EPDK'ya ödeyecekleri bedelleri belirlemek,
- Tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarının incelenmesi,
- Tüzel kişilerin hizmet ve performansla ilgili raporlarının kapsamını belirlemek, bu raporların düzenli şekilde EPDK'ya sunulmalarını sağlamak,
- Aykırılık durumlarında lisansları iptal etmek ve/veya idari para cezası vermek,
- Tesis inşası ve işletilmesi sırasında kamu yararı ve güvenliğine tehdit oluşturabilecek durumlara yönelik olarak gerekli tedbirleri almak,

- Başkanlık tarafından hazırlanan EPDK bütçesini, kesin hesaplarını, yıllık iş planını, yıllık raporunu vs. onaylamak, gerekli görüldüğü takdirde bütçe kalemleri arasında aktarma yapmak,

- Lisans sahiplerinin bağlantı ve sistem kullanımına yönelik anlaşmazlıklarını çözmek,

- EPDK'nın harcamalarını yapmak,
- Sözleşmelerle ilgili toplantılara gerekli görülmesi halinde katılmak,
- Sözleşmelerdeki ihtilaflarda arabuluculuk yapmak,
- Görevlerini ifa ederken gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri tüm kamu ve özel kuruluşları ile kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek,
- Uygun görülen konularda Başkanlığı görevlendirmek ya da yetkilendirmek.

Yukarıdaki şekilde genel olarak EPDK'nın ve Kurulun görev ve yetkilerine değindikten sonra EPDK'nın elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasaları kapsamındaki görev ve yetkilerinin ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda EPDK'nın elektrik piyasası açısından görev ve yetkileri şunlardır²³⁹;

- Tüzel kişilere lisans verilmesi,
- Piyasa performans standartlarının oluşturulması,
- İkincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması,
- Lisans verilen tüzel kişilerin denetlenmesi,
- Tarifelerin belirlenmesi, düzenlenmesi ve uygulanmasının sağlanması,
- Piyasada Elektrik Piyasası Kanununa uygun davranılmasının sağlanması.

EPDK'nın doğal gaz piyasası açısından görev ve yetkileri şunlardır²⁴⁰;

- Doğal gazın ithalatı, iletimi vs. gibi faaliyetlerle ilgilenen gerçek ve tüzel kişilere lisans ve sertifika verilmesi,

- Sistem ve piyasa işleyişinin incelenmesi,
- İkincil mevzuatın oluşturulması, uygulanmasının sağlanması ve geliştirilmesi,
- Lisans ve sertifika verilenlerin denetlenmesi,
- Tarifelerin hazırlanması, düzenlenmesi, uygulanmasının sağlanması,
- Piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun davranılmasının sağlanması.

EPDK'nın petrol piyasası açısından görev ve yetkileri şunlardır²⁴¹;

²³⁹ EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 2, 20 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

²⁴⁰ EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 2, 30 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

- Petrolle ilgili faaliyetlerinin yapılması için tesis kurulması, işletilmesi, akaryakıtın dağıtımı vs. faaliyetlerle ilgili olarak lisans verilmesi,
 - Lisans faaliyetlerinin kapsamı, hak ve yükümlülükler, kısıtlamalar gibi hususların belirlenmesi,
 - İkincil mevzuatın oluşturulması, uygulanmasının sağlanması ve geliştirilmesi,
 - Tarifelerin onaylanması,
 - Piyasadaki fiyatların takip edilmesi,
 - Piyasada Petrol Piyasası Kanununa uygun davranılmasının sağlanması.
- EPDK'nın LPG piyasası açısından görev ve yetkileri şunlardır²⁴²;
- LPG dağıtımı, taşınması, depolanması gibi amaçlarla tesis kurulması ve işletilmesi için lisans verilmesi,
 - Lisans faaliyetlerinin kapsamı, hak ve yükümlülükler, faaliyetin yürütülmesi gibi hususların belirlenmesi,
 - İkincil mevzuatın oluşturulması, uygulanmasının sağlanması ve geliştirilmesi,
 - Piyasa faaliyetleri hususunda gözetim, denetim ve yönlendirmede bulunulması,
 - Piyasadaki fiyatların takip edilmesi,
 - Piyasada Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanununa uygun davranılmasının sağlanması.

2.3.2.Lisans Verme Yetkisi

Kanuni düzenlemeler kapsamında EPDK'nın görev ve yetkileri incelendiğinde ilk olarak lisans verme yetkisi göze çarpmaktadır. Enerji piyasalarında yürütülen faaliyetlerin kapsamını EPDK'nın verdiği lisanslar belirlemektedir. Lisans kavramının tanımı her bir sektöre ait kanunda farklı ifadelerle yapılmış olsa da²⁴³

²⁴¹ EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 2-3, 30 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

²⁴² EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 3, 30 Nisan 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

²⁴³ 6446 sayılı elektrik Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinde "Lisans: Tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca verilen izin" düzenlemesi; 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 3.maddesinde "Lisans : Tüzel kişilere piyasa faaliyetinde bulunabilmeleri için bu Kanun uyarınca Kurul tarafından her bir piyasa faaliyeti için verilen izin belgesi" düzenlemesi; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 2. maddesinde "Bu Kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge"; 5307 sayılı LPG Piyasası Kanunu'nun 2. maddesinde "Bu Kanuna göre gerçek ve tüzel kişilere (tüplü LPG bayileri hariç)

aslında tanımlamaların tamamından yola çıkılarak lisansın, gerçek ve tüzel kişilere ilgili piyasada faaliyet gösterebilmeleri için verilen izni ifade ettiği söylenebilecektir. Piyasadaki her faaliyet için ayrı lisans alınmaktadır. Lisans konusunda özel yönetmelikler çıkarılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği ve Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Lisans Yönetmeliği bulunmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu bir kararında “4628 Sayılı Kanunun 2. maddesinde, elektrik piyasası faaliyetleri; elektrik üretimi, dağıtım, iletimi, toptan satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracat faaliyeti olarak sayılmış ve 3. maddenin (a) fıkrasının 1. bendinde de, piyasa faaliyetleri ile iştigal edecek tüzel kişilerin, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması halinde, her tesis için ayrı ayrı lisans almak zorunda oldukları hükme bağlanmıştır. Böylece 4628 Sayılı Kanun ile elektrik hizmetlerinin yürütülmesinde kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden lisans(ruhsat) usulü kabul edilmiştir.” ifadelerini kullanarak EDPK tarafından verilen lisansların idare hukuku açısından “ruhsat” niteliğinde olduğunu tespit etmektedir. Bu kapsamda “ruhsat” kavramının idare hukuku açısından incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Örs ‘e göre idare hukukundaki ruhsatın iki boyutu bulunmakta olup bunlardan ilki kamu hizmeti ile ilgilidir. Kamu hizmetlerinin görülüş yöntemlerinden olan ruhsat yönteminde “idare, kendi üstlendiği bir kamu hizmetini, eğer ruhsat vermek yetkisi bulunuyorsa, özel hukuk kişinin isteği üzerine o kişiye ruhsat vermek yoluyla gördürmektedir.” Ruhsat yönteminin ikinci boyutu ise kolluk yöntemi ile ilgili olup bazı faaliyetlerin yapılması için düzenlemeler ile birtakım yöntemler öngörülmüştür; ruhsat yöntemi de de bu kolluk yöntemlerinden biridir.²⁴⁴ Bir başka deyişle “kolluk ruhsatında” amaç idarenin kamu hizmetinin görülmesi değil idarenin denetim ve gözetim işleminin yerine getirilmesidir.²⁴⁵

EDPK tarafından verilen lisansların kamu hizmeti görülüş yöntemi mi kolluk yöntemi mi olduğunun tespiti için lisansa konu faaliyetin kamu hizmeti olup

piyasada faaliyet gösterebilmeleri için Kurul tarafından izin verildiğini gösterir belge” düzenlemeleri yer almaktadır.

²⁴⁴ Örs, 127-129. Ayrıca kamu hizmeti-kolluk ayrımı için bkz. Örs, 124-127.

²⁴⁵ Çakmak, 291.

olmadığının saptanması gerekmektedir.²⁴⁶ Bu ayrım yapılır iken öncelikli olarak “kamu hizmeti” kavramı anlaşılmalı ve EPDK’nın regüle ettiği piyasalar ve bu piyasalarda yürütülen faaliyetler ayrı ayrı “kamu hizmeti” boyutunda ele alınmalıdır.

Kamu hizmeti, “*nihai amacı kamu yararı olan ve bireylerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen hizmetler*” olarak tanımlanmaktadır.²⁴⁷ Her kamu tüzel kişiliğinin kamu hizmeti görmek maksadıyla kurulduğunu söylemek yanlış/eksik bir yaklaşım olacak olup kamu tüzel kişilerinin kamusal faaliyetleri (idari faaliyet) yerine getirmek maksadıyla kurulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kamu tüzel kişileri tarafından görülen kamusal faaliyetler, kamu hizmeti dışında kolluk faaliyeti, düzenleme faaliyeti, planlama faaliyeti de olabilir²⁴⁸

İlk olarak elektrik piyasası değerlendirmeye alındığında, bu konuda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın verdiği iki karar dikkat çekmektedir. Anayasa Mahkemesi bir kararında “*Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Çünkü, bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir kamu hizmeti, ülke çapında, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. “Kamu hizmeti kavramı”nın gerek öğretide gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir. Çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlandırılmaz. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin 26.3.1974 günlü, Esas 1973/32, Karar 1974/11 sayılı kararında, “...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının*

²⁴⁶ Gülan, “kamu hizmeti” kavramını şu şekilde açıklamaktadır: “Kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri ve onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir.” Bkz. Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, 1-2, 1988: 147. ; Ayrıca kamu hizmeti kavramı üzerine detaylı tartışma için bkz. Örs, 129-134.

²⁴⁷ İsbir, “Kamu Tüzel Kişiliği”, 251.

²⁴⁸ İsbir, “Kamu Tüzel Kişiliği”, 24-2551.

karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir" denilerek, elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu açıkça vurgulanmıştır." ifadeleri ile elektrik hizmetlerinin kamu hizmeti olduğunu açıkça ifade etmektedir.²⁴⁹ Danıştay 10. Dairesi kararında ise "233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi 3. bendine göre, Türkiye Elektrik Kurumu, bir kamu iktisadi kuruluşudur. Bu kurum tarafından veya bu kurumun gözetimi altında olan bir özel girişimci tarafından kamuya sağlanan, elektrik üretimi,, iletimi, dağıtım tesislerini kurmak ve işletmek, ticaretini yapmak şeklindeki hizmet, bir kamu hizmetidir." ifadeleri kullanılarak elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımının kamu hizmeti niteliğinde olduğu belirtilmiştir.²⁵⁰ Bu iki karardan da anlaşılacağı üzere üretimden dağıtıma kadar tüm elektrik faaliyetleri kamu hizmeti sayılmaktadır.²⁵¹

Doğal gaz sektörü açısından değerlendirme yapmak gerekir ise; Danıştay 8. Dairesi bir kararında açıkça "Kamu idarelerince bedeli karşılığı dağıtılan elektrik, su ve doğal gaz gibi kamu hizmetlerinden abonelik sözleşmesi ile yararlanılmaktadır." ifadelerini kullanarak doğal gazın da elektrik gibi değerlendirildiğini ve bir kamu hizmeti olduğunu belirtmektedir.²⁵² İlgili kararda elektrik faaliyetine ilişkin kararlarda olduğu gibi üretim, iletim ve dağıtım ayrımları yapılmamış olması doktrinde doğalgaz faaliyetlerinin tümünün kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı hususunun tartışılmasına sebebiyet vermiştir. Doktrinde genel kabul, doğal gazın iletim, dağıtım ve depolama faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğu yönündedir.²⁵³

Petrol piyasası açısından yapılacak değerlendirmede karşımıza Danıştay 13. Dairesi'nin 2005/8007 sayılı TUPRAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin kararı çıkmaktadır. İlgili kararda Danıştay; "Bu düzenlemeler uyarınca, serbest ekonomi kuralları içerisinde cereyan eden petrol piyasası faaliyeti kapsamında yer alan, lisansa tabi rafinaj faaliyetlerinde bulunan TUPRAŞ'ın petrol faaliyetleri ile ilgili ham petrol arama ve üretimini kapsayan "üst faaliyet grubu" içinde yer almadığı, ham petrolün rafinaj yöntemiyle ürün haline dönüştürülmesi ile petrol ürünlerinin

²⁴⁹ Anayasa Mahkemesi'nin T. 09.12.1994, E.1994/43, K. 1994/42-2 sayılı kararı, 23 Ocak 2022, <www.kazancı.com >

²⁵⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin T. 29.04.1993, E. 1991/1, K. 1993/1752 sayılı kararı, 23 Ocak 2022, <www.kazancı.com > .

²⁵¹ Konu hakkında ayrıca bkz. Yakup Gönen, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. XIV (2010): 359-383.

²⁵² Danıştay 8. Dairesi'nin T. 05.11.2007, E. 2007/3339, K. 2007/5682 sayılı kararı, 23 Ocak 2022, <www.kazancı.com > .

²⁵³ Örs, 136-137.

dağıtım faaliyetlerini kapsayan “alt faaliyet grubu”nda bulunduğu, yürüttüğü hizmetlerin yasa ile düzenlenen bir tekel olmadığı, sektörün tüm girişimcilere açık olduğu, petrol işleminin, arama ve üretim gibi ikamesi mümkün olmayan bir faaliyet olmadığı, rafinaj faaliyetlerinin imtiyaza konu bir kamu hizmeti olarak değerlendirilemeyeceği nedeniyle, Devletin yakın gözetim ve denetiminde sürdürülmesi gerekliliği bulunmaktadır.” açıklamalarıyla petrol işleme ve rafinaj faaliyetlerinin kamu hizmeti olmadığını belirtmektedir.²⁵⁴ Örs, Danıştay’ın bu kararında kamu hizmeti için belirtilen kıstaslardan yola çıkarak petrol piyasasındaki dağıtım faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğunu, iletim faaliyetinin ise kamu hizmeti niteliğinde olmadığını belirtmektedir.²⁵⁵

İlgili piyasalar hakkında yapılan değerlendirmeleri özetlemek gerekir ise, her bir piyasanın içerisinde kamu hizmeti olan ve olmayan faaliyetleri barındırdığı söylenebilecektir. İlgili piyasalardaki faaliyetlerden kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetler için verilen lisanslar “kamu hizmeti ruhsatı” kamu hizmeti niteliği taşımayan faaliyetler için verilen lisanslar ise “kolluk ruhsatı” olarak adlandırılabilir.

EPDK tarafından verilen lisansların idare hukuku açısından değerlendirilmesi akabinde ilk olarak söylemek gerekir ki; 4628 sayılı Kanun’un 5. maddesine göre “Kurul, ilgili piyasa kanunlarında tanımlanan önlisans, lisans ve sertifikaların verilmesi, tadili, geçici olarak durdurulması ve iptali ile ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi hususunda ilgili kanunlar tarafından kendisine verilen yetkilerin bir kısmını veya tamamını Başkanlığa ve/veya ilgili hizmet birimine devredebilir.”

EPDK sektörlerin lisanslara yönelik düzenlemeleri incelenecek olursa piyasa faaliyetleri ve piyasa faaliyetlerinin yürütüldüğü her bir tesis için ayrı lisans alınması gerekmektedir. Ayrıca lisansların devredilmemesi genel kural iken ilgili düzenlemelerde bu genel kurala istisnalar getirilebilmektedir. Örnek vermek gerekir ise; Doğal Gaz Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 5. maddesi, LPG Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin 5. maddesi ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nin Lisans Yönetmeliği’nin 5. maddesi’nde lisans sahibi tüzel kişiye banka veya finans kuruluşları tarafından kredi sağlanması halinde, bu kuruluşların Kuruma gerekçeli

²⁵⁴ Danıştay 13. Dairesinin T. 26.04.2006, E. 2005/8007, K. 2006/1971 sayılı kararı, 23 Ocak 2022, <www.kazancı.com > .

²⁵⁵ Örs, 139.

olarak bildirimde bulunmak suretiyle önerecekleri bir başka tüzel kişiye lisans sahibinin lisans kapsamındaki tüm yükümlülüklerini üstlenmek şartıyla lisans verilmesini talep edebileceği öngörülmektedir. Söylemek gerekir ki ilgili düzenlemelere göre önerilen tüzel kişi de lisans yönetmelikleri kapsamında yükümlülükleri yerine getirmek durumundadır. Ayrıca bir diğer ortak düzenleme gereği lisanslar, lisansta belirtilen tarihte yürürlüğe girmekte olup, lisans sahibi kişilerin hak ve yükümlülükleri de lisansın yürürlüğe girmesiyle geçerlilik kazanmaktadır.

EPDK'nın düzenlediği piyasalarda faaliyet göstermek isteyen kişilerin lisans almak için ilgili mevzuata uygun hareket etmesi gerekirken aynı zamanda Kurul da lisans verirken mevzuata uygun davranmak durumundadır. Son olarak söylemek gerekir ki lisans alınmadan yapılan faaliyetlerde EPDK'nın idari para cezası kesme hakkı bulunmaktadır. Lisans alınmadan yapılan faaliyetlere ilişkin kesilen idari para cezaları üzerine hakkında para cezası kesilen tarafın Danıştay'a yaptığı başvurularda, başvuruları reddedilmektedir.²⁵⁶

2.3.3.Tarife Düzenleme Yetkisi

Tarife düzenleme, EPDK'nın görev ve yetkileri kapsamında yer almaktadır. EPDK'nın enerji piyasaları ile ilgili olarak tarife düzenleme yetkisi, liberalizm ve rekabet açısından gereklidir. Söylemek gerekir ki EPDK'nın bu yetkisi istisnai nitelik taşımaktadır.²⁵⁷ Genel olarak piyasada faaliyet gösterenler arasında yapılacak ikili anlaşmalarla fiyatlar belirlenmekte, böylelikle serbest piyasa ortamı oluşturulmaktadır. Bu konuda EPDK, gerekli durumlarda ve asgari düzeyde müdahalede bulunmaktadır. Fakat dağıtım şirketlerinin tarifeleri uygulanıp uygulamama inisiyatifi bulunmamaktadır.²⁵⁸ EPDK'nın bu yöndeki kararı idari yargı

²⁵⁶ Danıştay 13. Dairesi'nin T.18.06.2010, E.2008/8298, K.2010/5145 sayılı kararı, 1 Mayıs 2021 < www.legalbank.net > ; Danıştay 13. Dairesi'nin T.03.07.2007, E.2005/10170, K.2007/4243 sayılı kararı, 14 Aralık 2021, < www.legalbank.net >

²⁵⁷ Çakmak 178.

²⁵⁸ Kanuni düzenlemeler dağıtım şirketlerini bağlayıcı olduğu yönünde düzenlenmiştir. Kanunlarda da bu bağlayıcılığa ilişkin ibareler yer almaktadır. Örnek için bkz. 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun "tarifeler" başlıklı maddesinde "*Kurulun onayladığı tarifelerin hüküm ve şartları, bu tarifelere tâbi olan tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlar*" ibaresi yer almaktadır.

yerlerince iptal edilmediği sürece tüm tüketicileri bağlayacaktır. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi bir kararında bu hususu açıkça ifade etmiştir.²⁵⁹

Elektrik piyasasında EPDK; bağlantı ve sistem kullanım tarifeleri, iletim tarifesı, toptan satış tarifesı, dağıtım tarifeleri ve perakende satış tarifelerini düzenlemektedir. Doğal gaz piyasasında EPDK; bağlantı tarifeleri, iletim tarifesı, depolama tarifeleri, toptan satış tarifesı ve perakende satış tarifesını düzenlemektedir. Petrol piyasasında ilgili Kanunda fiyat oluşumuna yönelik düzenleme yer almaktadır. Düzenlemeye göre petrol piyasasındaki fiyatlar, en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa koşullarına göre oluşturulmaktadır. Piyasada oluşabilecek fiyat uyuşmazlıkları EPDK'nın hakemliğinde tarafları bağlayacak şekilde çözümlenmektedir. LPG piyasasında EPDK'nın fiyat tespiti ve fiyatlara müdahalesi daha sınırlıdır. Rekabeti bozucu durum olmadıkça fiyatlar serbest piyasa koşullarına göre şekillenmektedir. Piyasadaki düzenin bozulması durumunda EPDK, bölgesel ya da ulusal düzeyde uygulanmak üzere taban ve/veya tavan fiyat tespiti yapabilmektedir²⁶⁰. 17.03.2021 tarihli ve 10081 sayılı Kararı ile 5051 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda yer alan yetkisine²⁶¹ istinaden EPDK, iki aylık süre için tavan fiyat uygulaması başlatmış ve bayi tavan fiyatları karar ekinde yayımlamıştır.²⁶² EPDK, bu yetkisini 2009 yılında da kullanmış ve 60 gün tavan fiyat uygulaması yapmıştır. 2010 tarihli Devlet Denetlem Kurulu Raporu'nda bu uygulama değerlendirilmiş ve şu ifadeler kullanılmıştır: *“2009 yılı Haziran ayından itibaren iki ay süre ile geçerli kılınan “tavan fiyat” uygulamasının beklenen olumlu ve kalıcı etkiyi sağlamadığı görülmüştür. EPDK tarafından yapılacak bu tür uygulamaların Dış Ticaret Dengesi ve bütçe üzerindeki etkilerinin değerlendirilebilmesi amacıyla karar alınmadan önce Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerinin alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Öte yandan, tavan fiyat uygulamasının rafineri, dağıtıcı ve*

²⁵⁹ Yargıtay 7. Hukuk Dairesi'nin T. 04.07.2013, E. 2012/9429, K. 2013/12656 sayılı kararı, 14 Aralık 2021 < legalbank.net>.

²⁶⁰ Çakmak, 293-301.

²⁶¹ Petrol Piyasası Kanunu m10/14'e göre *“Petrol piyasasında faaliyetleri ve tekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran n veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına Kurum yetkilidir”*.

²⁶² Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 17.03.2021 tarih ve 10081 sayılı Kurul Kararı, 14 Aralık 2021, <<https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-158/akaryak%C4%B1tfiyat>>.

bayileri kapsayacak şekilde tasarlanması ve uygulama yükünün tedarik zincirindeki bütün aktörlere dağıtılması uygun olacaktır.”²⁶³

2.3.4.Düzenleme Yapma Yetkisi

BİO’ların düzenleme yapma yetkileri bulunmaktadır. EPDK’nın düzenleme yapma yetkisi, enerji piyasasının sağlıklı ve düzenli şekilde işleyebilmesi için gerekli işlemleri yapmayı içermektedir. Düzenleme yetkisi kapsamında tebliğ, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemler yapılabilmektedir²⁶⁴. Daha önce de belirttiğimiz gibi bir bağımsız idari otorite olarak EPDK’ca yapılan bu düzenleyici işlemler lisans sahibi sektör şirketlerini de bağlayıcı niteliktedir. Yargıtay 3. Hukuk Dairesi, elektrik faturasında tahakkuk ettirilen kayıp kaçak bedelinin yasal olmadığını ve hakkaniyete uygun olmadığını belirterek yapılan bir başvuru incelemesinde *“4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 4. Maddesinin 1. Fıktasında, bu kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulduğu belirtilmiş aynı maddenin 2. fıkrasında ise; “Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur...” hükümlerine yer verilmiştir.”* açıklamaları ile EPDK’ya tüketicilere yapılacak elektrik satışlarında uygulanacak fiyatlandırmaya esas unsurları tespit etme görevinin verildiğinden ve lisans sahibi şirketlerin bu hususta çıkarılan tebliğe uygun davranmaları gerektiğinden bahisle başvuruyu reddetmiştir.²⁶⁵

²⁶³ 2010/10 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Raporu, 582.

²⁶⁴ Ayanoğlu 54-55.

²⁶⁵ Yargıtay 3. Hukuk Dairesi’nin T. 02.07.2014, E. 2014/3777, K. 2014/10909 sayılı kararı, 14 Aralık 2021 <www.legalbank.net >.

EPDK'ya tanınan bu yetki, piyasa kanunlarında tanınmış olup idarenin kanuniliği ilkesi gereği düzenleme yapma yetkisi kanunlarla sınırlandırılmaktadır. Kanunların uygulanabilirliği ve yürütülmesi yönünde düzenlemeler yapılabilmektedir; aksi halde hem kanunilik ilkesine aykırılık oluşacak hem de yetki aşımı söz konusu olacaktır.²⁶⁶

EPDK, düzenleme yaparken 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereği olarak ilgili alanlarda faaliyet gösteren tüzel kişi ve kurum kuruluşların görüşlerini almaktadır.²⁶⁷ 4628 sayılı Kanunun 4. maddesinin 3. fıkrasında “*Kurum, Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar*” hükmü yer almaktadır. EPDK'nın bu yetkisini kullanırken yapılan düzenlemelerde piyasa oyuncularına şeffaf, eşit ve adil bir yaklaşım sergilemekle yükümlü olması yanında²⁶⁸ 2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e de uygun davranması gerekmektedir.²⁶⁹

²⁶⁶ Lokman Yeniay ve Gülden Yeniay yürütme organının düzenleme yetkisinin türevselliğinin Cumhurbaşkanı'na tanınan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisiyle değiştiğini şu sözlerle ifade etmektedir: “*Anayasa değişikliğinden önce, 1982 Anayasası'nın “kanuni idare ilkesi”ni benimsediği ve bu ilkenin benimsenmesinin bir sonucu olarak hem yürütme yetkisinin kendisinin hem de yürütme yetkisinin bir sonucu olduğu kabul edilen yürütme organının düzenleme yetkisinin; kanundan kaynaklanan, türevsel nitelikte bir yetki olduğu kabul edilmekteydi . Buna göre, yürütme organının bir konuya ilişkin düzenleme yapabilmesi için, o konunun yasama organı tarafından daha önce çıkarılmış bir kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmekte ve yasama organı tarafından çıkarılan bir kanun olmaksızın, yürütme organının bir konuyu ilk elden düzenlemesinin mümkün olmadığı kabul edilmekteydi. İşte Cumhurbaşkanı'na tanınan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi, yürütme organının düzenleme yetkisine ilişkin Türk hukukunda kabul edilen bu esasta köklü bir değişikliğe sebep olmuştur. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetki ile birlikte yürütme organı, hukukumuzda ilk defa asli düzenleme yetkisine kavuşmuştur*” Bkz. Lokman Yeniay ve Gülden Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”*Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S.1, 2019: 108-109.

²⁶⁶ Ramazan Çağlayan ve Beşir Fatih Doğan, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 1-2, Haziran-Aralık 2008: 578

²⁶⁷ EPDK tarafından yayımlanan 2020 yılı faaliyet raporu için Kurum Başkanı giriş yazısında sözlerine “2020 yılında Kurumumuz kanunlarla kendisine verilen yetki çerçevesinde, tüm paydaşların görüş ve önerilerini alarak elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarında gerekli düzenlemeleri hayata geçirmeye ve piyasaların daha iyi işletilmesi için gerekli tedbirleri almaya devam etmiştir.” cümlesi ile başlamaktadır. (EPDK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 14 Aralık 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>).

²⁶⁸ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*. (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982) 465.

²⁶⁹ İlgili yönetmeliğin 7. maddesinde görüş bildirilecek kişilerin arasında düzenlemeyi etkileyecek kişilerin görüş bildirmesinin düzenlenmemiş olması doktrinde eleştirilere sebep olmaktadır. Bkz. Çakmak, 311.

2.3.5. İzleme ve Denetim Yapma Yetkisi

EPDK'nın enerji piyasalarındaki faaliyetleri izleme ve faaliyetler üzerinde genel bir denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu yetki 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir: *“Kurum, ... piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden,.... ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.”* Ayrıca 4628 sayılı Kanunun 5.maddesinin 4. fıkrasının i bendine göre *“piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek”* ile görevlidir. İzleme ve denetim yapma yetkisi kapsamında Kurul *“Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi, tüm kamu ve özel kuruluşlardan ve kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek”* yetkisine haizdir. Bu yetki 4628 sayılı Kanunun 5. maddesinin 5. fıkrasının t bendi ile verilmiştir. .Bu yetkinin nasıl kullanılacağı ile ilgili her bir piyasa için oluşturulan ayrı yönetmelikler mevcuttur. Doğal gaz piyasası için çıkarılan *“Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”*; elektrik piyasası için çıkarılan *“Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”*; petrol piyasası için çıkarılan *“Petrol Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”*; LPG piyasası için çıkarılan *“Sıvılaştırılmış Pertol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”* ile EPDK'nın denetim yetkisini ne şekilde kullanacağı detaylı şekilde düzenlenmiştir.

Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesinde *“Doğal gaz piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin denetimi, Kurul adına Daire Başkanlığında görevli Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları eliyle veya Uzman koordinesinde Yönetim Hizmetleri Uzmanları*

vasıtasıyla yürütülür. Denetimlerde, ihtiyaç duyulması halinde Kurumun diğer hizmet birimlerinden de Başkan onayıyla Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları ile Yönetim Hizmetleri Uzmanları görevlendirilebilir. Kurulun, doğal gaz piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin faaliyet ve uygulamaları ile işlem ve hesaplarını bağımsız denetim kuruluşları ve/veya teknik denetim yapan kuruluşlar vasıtasıyla denetlemesine ilişkin yetkileri saklıdır.” hükmü; Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6. maddesinde “Elektrik piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin denetimi, Kurul adına Daire Başkanlığında görevli Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları eliyle veya Uzman koordinesinde Yönetim Hizmetleri Uzmanları vasıtasıyla yürütülür. Denetimlerde, ihtiyaç duyulması halinde Kurumun diğer hizmet birimlerinden de Başkan onayıyla Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları ile Yönetim Hizmetleri Uzmanları görevlendirilebilir. Kurulun, elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin faaliyet ve uygulamaları ile işlem ve hesaplarını bağımsız denetim kuruluşları ve/veya teknik denetim yapan kuruluşlar vasıtasıyla denetlemesine ilişkin yetkileri saklıdır.” hükmü; Petrol Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6. maddesinde “Kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli veya gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları personeli eliyle denetime tabi tutar. 7,8,9 uncu maddelerde belirtilen yetki ve yükümlülükler 10uncu maddede belirtilen ilkeler, Kurum adına denetim yapmak için yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları için de geçerlidir.” hükmü ve son olarak Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 5. maddesinde “Kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi tutar. Hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilecek denetimlere ilişkin usul ve esaslar Kurulca belirlenir. 6, 7 ve 8 inci maddelerde belirtilen yetki ve yükümlülükler ile 9 uncu maddede belirtilen ilkeler, Kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları için de geçerlidir”. hükmü yer almaktadır.

İlgili hükümlerden de görüleceği üzere EPDK denetim yetkisini kendi personeli haricinde kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla yapabilmektedir. Özellikle faaliyetler, uygulamalar, hesap ve

mali tablolar, işlemler gibi hususlarda bağımsız denetim kuruluşları yetkilendirilebilmektedir. Bu denetlemede bağımsız denetim kuruluşu ile denetlenen arasında bağımsız denetim sözleşmesi düzenlenmektedir. Denetlenen tarafından bu sözleşme çerçevesinde bağımsız denetim ücreti ödenmektedir. Ancak Danıştay, EPDK tarafından yapılan bu uygulamayı hukuka aykırı olarak değerlendirmektedir. Danıştay, denetleme yetkisinin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliği taşıdığını, bu nedenle düzenleyici işlemlerle özel hukuk tüzel kişilerine devredilemeyeceğini, bağımsız denetim şirketlerine yapılan devirlerde hukuka uygunluk bulunmadığını ifade etmektedir²⁷⁰. Kanuni düzenlemelerde denetim yetkisinin devredilebileceğine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle Danıştay, EPDK tarafından bağımsız denetim kuruluşlarına yapılan devirleri kabul etmemektedir. Diğer kamu kurumlarıyla işbirliği yapılmasında ise sakınca görülmemektedir.

Yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımı hakkında çıkarılan 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Enerji Üretimi Amaçlı Kullanımına Dair Kanun'un 5346 sayılı Kanun'un 6. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 6/C maddesinin son fıkrasının "...veya gerektiğinde masrafları ilgililerine ait olmak üzere EPDK tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerinden hizmet satın alınarak EPDK tarafından yaptırılabilir. Denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık görüşü alınmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." bölümünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda Mahkeme, "Anayasa'nın 128. maddesinde de "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür...." denilmektedir.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır.

²⁷⁰ Danıştay 13. Dairesi'nin T. 29.11.2005, E. 2005/5263, K. 2005/5709 sayılı kararı, 1 Mayıs 2021 <www.kazanci.com.tr>.

5346 sayılı Kanun kapsamındaki üretim tesisleri ile elektrik üretim ve dağıtım yapılan diğer tesislerin lisansı kapsamındaki incelenmesi ve denetlenmesi işlemlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. Nitekim, bu inceleme ve denetlemenin EPDK tarafından yapılacağı veya gerektiğinde EPDK tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerinden hizmet satın alınarak yaptırılacağı belirtilmiştir.

Hizmet satın alınarak yaptırılacak denetimde, denetim şirketlerinin yetkilerinin sınırları, söz konusu denetim sonuçlarının EPDK yönünden bağlayıcılık taşıyıp taşımadığı ve bu aşamada EPDK'nın denetim yetkisinin ayrıca devam edip etmediği, lisans kapsamında yapılan inceleme ve denetimlerde denetlenen şirket ile denetleyen şirketin yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmedığının ya da usulsüzlük yapıldığının tespiti halinde uygulanacak yaptırım ve sonuçları, denetimin tekrarlanabilirliği hususlarında dava konusu kuralda bir açıklık bulunmamakta, denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esasların Bakanlık görüşü alınmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi ile yetinilmektedir.

Denetim şirketlerinin yetkileri ve nitelikleri ile bu şirketlerce yapılacak denetimin usul ve esaslarına ilişkin temel ilkeler belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturur.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir.

...

Anayasa'nın 10. maddesinde, "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir... Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar" denilmektedir. Bu yasak, birbirinin aynı durumunda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını, ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Aynı durumda olanlar için farklı düzenleme, eşitliğe aykırılık oluşturur. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz.

Dava konusu kuralda, denetimlerin EPDK tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerince yapılması halinde masrafların ilgililere ait olacağı belirtilmiştir. İnceleme ve denetimin EPDK tarafından yapılması halinde denetlenen bakımından mali bir külfete yol açmamakta iken söz konusu denetimin EPDK tarafından yetkilendirilen denetim şirketlerinden hizmet satın alınarak yaptırılması halinde denetim masraflarının denetlenenden alınması sonucuna yol açan düzenleme, denetlenenler yönünden aynı hukuki konumda bulunan şirketlere farklı işlem ve yükümlülükler getirilmesi sonucunu doğurmakta ve eşitlik ilkesine de aykırı bulunmaktadır.” açıklamaları ile ilgili maddenin iptaline karar verilmiştir. Bu mahkeme kararından da Anayasa Mahkemesi’nin de Danıştay gibi EPDK’nın denetim yetkisinin doğrudan EPDK tarafından yürütülmesinin asıl olduğunu düzenlemiştir.²⁷¹ EPDK, denetim yetkisi çerçevesinde gerçekleştirdiği denetimleri her yıl yayımlandığı faaliyet raporlarında denetim faaliyetlerini piyasa bazında ayrı ayrı belirtmekte ve ne kadar idari para cezası yaptırımı, lisans iptali gibi yaptırım uyguladığına da raporunda yer vermektedir.

2.3.6.Yaptırım Uygulama Yetkisi

BİO’ların faaliyetlerine bakıldığında regüle ettikleri piyasa elemanlarına yaptırım uygulama yetkisinin bulunduğu görülmektedir. EPDK’nın da BİO olarak düzenlediği enerji piyasalarındaki ekonomik düzeni korumak için yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. Kurulun Kanun hükümlerine, yönetmeliklere, onaylanan tarifelere, lisans düzenlemelerine ve Kurul kararlarına aykırılık halinde idari para cezası verebilmekte ya da lisansları iptal edebilmektedir. İdari yaptırım uygulanmadan önce izlenecek ihbar, denetim, şikayet, ön araştırma ve soruşturma süreçleri yukarıda bahsi geçtiği üzere yönetmeliklerle düzenleme altına alınmıştır.

Söylemek gerekir ki, idari yaptırım uygunmadan önce izlenecek usullerin kanunda yer almadan, yönetmeliklerle düzenlenmesi doktrinde tartışmalara sebebiyet

²⁷¹ Anayasa Mahkemesi’nin T. 05.07.2012, E. 2011/27, K. 2012/101 sayılı kararı, 24 Ocak 2022, <www.epdk.gov.tr>. ; İlgili karar, yasama tarafından sınırları çizilmeyen bir konunun Yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesinin hukuken doğru olmadığı, kanun maddelerinin açık ve net olması gerektiği, kanun maddelerinin bir düzenlemeyi yüzeysel bırakıp detaylandırılmasını tali düzenlemelere bırakmasının mümkün olmadığını belirtmesi açısından da önem taşımaktadır.

vermektedir.²⁷² Ancak Danıştay 13. Dairesi verdiği bir kararında, “Davacı, yönetmeliğin bu hükmü ile Kanunda öngörülme­yen bir kural getirilerek Yasalarla koruma altına alınmış savunma hakkının sınırlanarak yönetmelik çıkarma yetkisi kapsamı dışına çıkıldığını ileri sürmekte ise de; Kanunun 3. maddesinin, “lisans kapsamında olsun veya olmasın piyasa ile ilgili faaliyetlerinin yönlendirilmesi, gözetimi, denetimi ve benzeri konulara ait usul ve esasların Kurumca çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir” hükmü, 21. maddesinin, “Ön araştırma ve soruşturmada takip edilecek usul ve esaslar Kurul tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmü karşısında usul ve esasları belirleme konusunda yetkili kılınan Kurum tarafından, denetim, ön araştırma ve soruştur­maların ve bu kapsamda tespit ve değerlendirmelerin nasıl yapılacağı hususunun yönetmelikle belirlenmesinde Yasaya aykırı bir husus bulunmadığı anlaşılmaktadır.” açıklamalarına yer vererek soruşturma öncesi izlenecek yöntemin yönetmeliklerle düzenleneceğinin kanunda yer alması sebebiyle detayların yönetmelikte işlenmesinin hukuka aykırı olmadığını ifade etmektedir.²⁷³

İdari yaptırımlarla ilgili takip edilecek usullerin kanunda yer almadan, doğrudan yönetmeliklerde yer alması yasama yetkisinin idareye devredilmesi anlamına gelebilecek ve bu da Anayasa’nın 7. maddesine aykırılık yaratacaktır. Ancak, Danıştay, bu iddia ile açılmış olan bir davada Petrol Piyasası Kanunu’nun 21. maddesinin, “Ön araştırma ve soruşturmada takip edilecek usul ve esaslar Kurul tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmü karşısında iddiayı reddetmiş ve kararında, usul ve esasları belirleme konusunda yetkili kılınan Kurum tarafından, denetim, ön araştırma ve soruştur­maların ve bu kapsamda tespit ve değerlendirmelerin nasıl yapılacağı hususunun yönetmelikle belirlenmesinde yasaya aykırı bir husus bulunmamaktadır şeklinde bir hüküm tesis etmiştir

Tüm sektörlerin denetimler ve soruşturmalara ilişkin hükümlerini düzenleyen yönetmeliklerde doğal gaz piyasasında soruşturma yapmakla görevlendirilen kişi tarafından düzenlenen soruşturma raporunda mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş ise raporun, hakkında soruşturma yürütülen tarafa tebliğ edilerek otuz gün içinde savunma yapmasını talep edebileceği, talep halinde bu savunma süresi on beş gün daha uzatılabileceği, ilgili tarafın savunması akabinde soruşturmayı yapmakla

²⁷² Çakmak, 331.

²⁷³ Danıştay 13. Dairesi’nin T. 27.03.2007, E. 2005/9801, K. 2007/1707 tarihli kararı, 24 Ocak 2022, <www.kazancı. com>.

görevlendirilen kişinin ek görüşünün alındığı ve ek görüşün de ilgiliye tebliğ edilerek savunmasının alındığı hususları açıkça düzenlenmektedir.²⁷⁴ Bu ortak düzenlemelerin yanında sektörlerde dosya oluşturulup Kurul'un önüne geldiği aşamada Kurul da aykırılık tespit eder ise hakkında soruşturma yapılan tarafa aykırılığı düzeltmesi için süre verilip verilmeyeceği hususunda ortak bir düzenleme bulunmamakta; süre verileceği hususu yalnızca doğal gaz piyasasının ilgili yönetmeliğinde yer almaktadır.

Bir soruşturma örneği olarak; EPDK, doğal gaz sektöründe faaliyet gösteren bir şirket hakkında yürüttüğü soruşturmada ilk olarak yazılı savunma talebi göndermiş, gönderdiği talepte *"Ek'teki Soruşturma Raporunda belirtilen fiilinizin doğal gaz piyasası mevzuatına aykırı olduğu değerlendirildiğinden, konunun ayrıntılı bir şekilde araştırılması ve ilgi mevzuat karşısındaki durumunun tespiti amacıyla, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 10uncu maddesi ile Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15inci maddesi ve 12.01.2017 tarihli ve 6864-2 sayılı Kurul Kararı uyarınca alınan Başkanlık Oluru ile hakkınızda doğrudan soruşturma açılmasına karar verilmiştir.*

.....

Söz konusu Rapor'da belirtilen hususlarla ilgili olarak Doğal Gaz Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 20nci maddesi uyarınca, yapacağınız yazılı savunmanın yazımız tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde Kurumumuza gönderilmesi gerekmekte olup süresi içinde gönderilmeyen savunmanız dikkate alınmayacaktır." İfadelerini kullanmış ve soruşturma raporunu savunma talebi üst yazısı ekinde şirkete tebliğ etmiştir.

Kurul'un ilgili soruşturmayı tamamlaması akabinde ilgili piyasa şirketine ihtar ve soruşturmanın sonlandırılması yazısı göndermiş, gönderdiği üst yazıda *"Kurul'un Tarih ve ... sayılı kararı ile mevzuata aykırılık giderildiğinden, bundan böyle ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi hususunda ihtar edilmenize ve yürütülen soruşturmanın sonlandırılmasına karar verilmiştir. Ayrıca 4646 sayılı*

²⁷⁴ Bu konuda kanuni bir zorunluluk bulunmamasına rağmen yönetmeliklerde soruşturma raporunun ilgiliye tebliğ yazısında süre verilmesi gerektiği düzenlenmektedir. İlgili tarafın bu süreçte yazılı savunmasını EPDK'ya göndermesi istenmektedir. Süre geçtikten sonra verilen savunmalar dikkate alınmamaktadır. Danıştay da kararlarında savunmanın alınmasına vurgu yapmaktadır. Bkz. Danıştay 13. Dairesi'nin T. 13.10.2008, E. 2006/4709, K. 2008/6762 sayılı kararı, 1 Mayıs 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu' nun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve her yıl Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nde tespit edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılan idari para cezasına muhatap olmamak için ihtara konu fiilin tekrarlanmaması hususunda azami dikkat gösterilmesi ve faaliyetlerinizin doğal gaz piyasası ilgili mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 10uncu maddesi uyarınca, hakkınızda ihdas edilmiş olan Kurul Kararının tebliği tarihinden itibaren 60 gün içerisinde ilgili karar aleyhine yetkili idare mahkemesinde dava açma hakkınız bulunmaktadır.” İfadelerini kullanmış ve kurul kararını üst yazı ekinde göndermiştir.

Kurul, genellikle, sahte belge sunulması sebebiyle lisans iptaline gidilmesi gibi doğrudan uygulamalar haricinde ilgili tarafa hukuka aykırılığın giderilmesi için belli bir süre verme yolunu tercih etse de bu hususun tüm sektör mevzuatında ortak bir hüküm olarak yer almaması kanımızca sektörler ve sektör elemanları arasında kayırmaya yol açabilecektir.²⁷⁵

EPDK mevzuatında verilen yaptırım kararlarının gerekçeli olması yönünde açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu kapsamda verilen kararlarda gerekçe gösterilerek Kuruma külfet getirilmemesi ve takdir yetkisinin sınırlanmaması gerektiği savunulabilmektedir. Ancak gerekçe gösterme, Kurumun yükünü artırsa da lisans iptali veya idari para cezası gibi ilgili taraflarının haklarını ve menfaatlerini etkileyen durumlarda kararların gerekçeli olması gerekmektedir. Ancak fiilin niteliği gibi hususlarda EPDK'nın sahip olduğu takdir yetkisi gözetildiğinde Kurul kararlarında mutlaka gerekçeye yer verilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Ayrıca söz konusu gerekçe, ilgili tarafın savunma hakkını daha sağlıklı şekilde kullanabilmesine yardımcı olabilecektir. Takdir hakkında ölçülülük ve orantılılık ilkelerinin gözetilip gözetilmediği hususu da gerekçeye bakılarak daha kolay anlaşılabilecektir

Yasal olarak EPDK'nın verdiği para cezalarının dayanağı olan kanunlardan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda maktu ceza miktarları²⁷⁶ öngörülürken 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile 5307

²⁷⁵ İsmail Yılmaz Aslan, *Enerji Hukuku*, III. Cilt. (Bursa: Ekin Yayınevi, 2009) 406-407.

²⁷⁶ Kabahatler Kanunu 17.maddesine göre “İdari para cezaları maktu veya nispi olabilir.İdari para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahaatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.” Bu düzenlemeye göre idari para cezaları belirlenirken 3 yöntem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi idari para cezası kanunda tek rakam olarak gösterilebilir(maktu); ikincisi idari para cezası nispi olabilir örneğin meydana gelen zararın iki katı vb.

sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu'nde öngörülen idari para cezaları maktu değildir.²⁷⁷²⁷⁸ Petrol Piyasası Kanun'u da 03.02.2017 tarihinden önce maktu para cezaları öngörürken Anayasa Mahkemesi kararı ile düzenleme son halini almıştır. İlgili Anayasa Mahkemesi kararında; *“Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.*

Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletirici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir. Ancak kanun koyucu, kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Hakkaniyet, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda düzenlenmiş olup hâkime takdir yetkisi tanınan durumlarda, hâkimin bu takdir yetkisini somut olayın özelliklerine uygun olarak ve adalet ilkelerini gözeterek kullanmasını ifade etmektedir. Hakkaniyet kavramı, hukukun genel bir ilkesi olduğundan, anayasa yargısında da dikkate alınmalıdır. Kanun koyucu da tıpkı mahkemeler gibi takdir yetkisi kullanırken hakkaniyeti gözetmekle yükümlüdür.

Kanun koyucu, petrol piyasası faaliyetlerinin sağlıklı ve düzenli şekilde yürütülebilmesi amacıyla bayilere, bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmali yapmamalarına ilişkin getirdiği yükümlülüğün ihlal edilmesi hâlinde itiraz konusu kuralla idari para cezası öngörmüş olup kural,

gibi; üçüncü ve son olarak idari para cezaları kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Detaylı açıklamalar için bkz. Yaşar Güçlü, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, Güncellenmiş 4. Baskı.(Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020) 97-113.

²⁷⁷ Bkz. 6446 sayılı Kanun'un 16.maddesi, 4646 sayılı Kanun'un 9. maddesi, 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesi, 5307 sayılı Kanun'un 16. maddesi.

²⁷⁸ Maktu ve nispi para cezalarında idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Nispi para cezalarında ceza miktarı belirlenirken takdir yetkisi bulunmasa da ceza miktarının belirlenmesi kolay olmamaktadır. Örneğin “meydana gelen zararın iki katı” şeklinde bir idari para cezası öngörüldüğünde meydana gelen zararı hesaplamak kolay olmamaktadır.

İdari para cezasının alt ve üst sınırının belirlendiği durumlarda ise idarenin takdir yetkisi mevcut olup bu takdir yetkisi keyfi olarak kullanılamayacaktır. Aksi durumda idari para cezasına karşı açılacak davada mahkemece takdir yetkisinin kullanılma biçimi denetlenebilecektir. Bkz. Hüsamettin Uğur, “Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulamaları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 85 (2009): 200-203.

kabahat sayılan eylemin işlenmesini önlemeye yönelik “caydırıcılık”fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Petrol piyasasında faaliyette bulunan aktörlerin eylemlerinden dolayı petrol piyasasının bozulmaması ve piyasadaki faaliyetlerin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı şekilde yürütülebilmesi amacıyla bayilere bu şekilde yükümlülük getirilmesi ve bu yükümlülüğü ihlal eden bayilerin idari para cezasıyla cezalandırılmaları kanun koyucunun takdir hakkı kapsamında kalmaktadır. Bununla birlikte kanun koyucunun, takdir hakkı kapsamında öngördüğü yaptırımın, adil ve hakkaniyete uygun olması gerekmektedir.

Özel bir faaliyet alanında kamu düzenini korumak veya belli bir sektörü düzenlemek amacıyla ilgili kanunlarda özel olarak yetkilendirilmiş idari makamlar tarafından verilen idari cezalar “regülatif cezalar” olarak ifade edilmektedir. Bağımsız idari otoritelerden olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından özel kolluk veya düzenleme yetkileri kapsamında verilen idari cezalar da bu kategoriye girmektedir

Regülatif idari para cezalarının meblağları yüksek olduğundan muhatapları üzerinde çok ağır sonuçlar doğurabilmekte olup bu idari para cezalarının çoğunlukla nispi veyahut alt ve üst sınır gösterilmek suretiyle düzenlendiği görülmektedir.

İtiraz konusu kuralda bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda öngörülen idari para cezası “regülatif idari para cezası” niteliğinde maktu olarak düzenlenmiştir. Bu cezada, işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığı görülmektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından yükümlülüğün ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte, para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir.

Diğer taraftan, bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda maktu idari para cezası ile cezalandırılmalarının öngörülmesi nedeniyle, idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli, diğer bir ifadeyle akaryakıtın ikmalinin ne şekilde

yapıldığı, failin kusur durumu başka bir ifadeyle bayinin fiili kasıtlı veya taksirle işleyip işlemediği ve ikmal edilen akaryakıtın miktarı gibi hususlarda dikkate alınamamaktadır.

Bu itibarla bayilerin bağlı bulundukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri hâlinde fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletin gereği olan “adalet” ve “hakkaniyet” ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.” ifadelerine yer verilmiş ve regülatif nitelikteki idari para cezalarının maktu olarak düzenlenmesini Anayasa’nın 2.maddesine aykırı bulmuştur.²⁷⁹²⁸⁰

Kurul, nispi olmayan para cezalarında her yıl çıkardığı tebliğler ile o yıl uygulanacak para cezalarını belirlemektedir.²⁸¹ Para cezalarının yüksek tutarlarda olması ve maktu olmayan para cezalarında belirlenen alt ve üst para cezası arasındaki farkların yüksek olması da Kurulun idari para cezalarına hükmederken geniş takdir yetkisini taraflı bir şekilde kullanabileceği hususunda kuşkulara sebebiyet vermektedir.

Açıklandığı üzere, yaptırım uygulama yetkisinde EPDK’ya takdir yetkisi tanınmaktadır. Fiilin niteliğine göre Kurul tarafından yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı hususu takdir edilmektedir. Uygulamada bu yetkinin lisans iptali ve ağır para cezalarına sebebiyet verebileceği üzerinde durularak eleştiri konusu yapılmaktadır. Konuyla ilgili olarak açık ve şeffaf kriterlerin getirilmesi gerektiği savunulmaktadır²⁸².

EPDK’ya yaptırım konusunda tanınan bu takdir yetkisinin sınırları yargı organları tarafından verilen kararlar ile çizilmektedir.

Örnek bir olayda EPDK, aynı denetim kapsamında bir firmanın bayisi hakkında yapılan soruşturmada savunmayı yeterli görerek ceza uygulamamış, dağıtıcı

²⁷⁹ Anayasa Mahkemesi’nin T. 07.04.2016, E. 2015/109 K. 2016/28 sayılı kararı, 24 Ocak 2022, <www.kazanci.com>.

²⁸⁰ LPG Piyasası Kanunu’nun 16. maddesi de 7164 sayılı Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 35. maddesi ile Petrol Piyasası Kanunu’nun 19.maddesi ile aynı hale getirilmiştir.

²⁸¹ EPDK Para Cezaları , 14 Aralık 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/21-52/para-cezaları> >

²⁸² Çakmak 326-333.

hakkında yapılan soruşturmada ise savunmayı yetersiz bularak ceza uygulamıştır. Firma, kesilen ceza hakkında ilgili idare mahkemesinde dava açmış ve davası reddedilmesi üzerine karara karşı Danıştay’a başvurulmuştur. Danıştay 13. Dairesi yaptığı incelemede “..*bayisinde yapılan denetim sonucunda düzenlenen tutanakta kayıt altına alınan hususlara yönelik olarak bayinin yaptığı savunmanın yeterli görülerek ceza uygulanmadığı, buna göre davacı şirketin kurumsal kimlik çalışmalarını tamalamadığına dair tespitin geçerli olmadığı, davalı idarece aynı tutanak esas alınarak bayiye ceza uygulanmamasına karşın davacı şirkete ceza uygulanmasının sebebinin de ortaya konulamadığı dikkate alındığında, dava konusu işlemde hukuka uygunluk, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.*” Şeklinde hüküm kurarak EPDK’nın eşitliğe aykırı idari para cezası kesmesini hukuka aykırı bulmuş, EPDK’nın yaptırım uygularken eşitlik ilkesine uygun hareket etmesi gerektiğinin altını çizmiştir.²⁸³

Başka bir örnek olayda EPDK, istasyonsuz bayilik lisansı olan bir firmada yaptığı denetimde motorin satışı yapıldığının tespiti üzerine ilgili şirketten yazılı savunma alınması kararı almış, bu kararı tebligata çıkarmış ve süresi içerisinde savunma iletilmediğinden şirket hakkında idari para cezası uygulamıştır. İlgili şirket idari para cezası üzerine İdare Mahkemesine başvurmuş ve İdare Mahkemesinde davası reddedilmiştir. Danıştay ilgili dairesi karar ve karara konu idari para cezası hakkında yaptığı araştırma çerçevesinde davacı şirketten yazılı savunma istenilmesine ilişkin yazının tebliğ alındısının bulunup bulunmadığını araştırmış ve bu konuda idari para cezası uygulayan davalıdan belge talep etmiştir. Kurum tarafından gönderiye ilişkin barkod numarasından yapılan sorguya dair PTT internet sitesi görüntüsü gönderilmiş ve tebligatın ulaştığı kanıtlanmaya çalışılmıştır; ancak Danıştay 13. Dairesi bunu yeterli görmeyerek “..*Tebliğin kime yapıldığı ve tebligatın usulüne uygun şekilde yapılıp yapılmadığı anlaşılamamaktadır. Bu durumda; dava konusu Kurul kararı alınmadan önce usulüne uygun şekilde savunma isteme yazısının tebliğ edilmesi gerektiğinden, davalı idarece yukarıda belirtildiği şekilde tebligat işlemlerinin yaptırılıp yaptırılmadığı, dosya kapsamından anlaşılamadığından ve bu durumun savunma hakkının kısıtlanması niteliğinde olduğu sonucuna varıldığından, idari para cezası uygulanmasına ilişkin uyumsuzluk konusu*

²⁸³ Danıştay 13. Dairesi’nin T.30.09.2014, E. 20141025, K. 2014/1032 sayılı kararı için bkz. Melih Akkurt ve Sheida Javadkhani, *İslam Hukuku ve Türk Danıştay Kararları Işığında İdari Yaptırımlara Egemen Olan İlkeler ve Enerji Piyasasında Düzenlenen İdari Yaptırımlar* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2018) 143.

Kurul kararunda hukuki isabet görülmemiştir.” Şeklinde hüküm kurmuştur.²⁸⁴ Danıştay tarafından verilen bu karar, EPDK tarafından verilecek kararlarda savunma hakkına dikkat edilmesi gerektiğini vurgulayan önemli bir karardır.

2.3.7. Kamulaştırma Yapma Yetkisi

EPDK’nın gerekli durumlarda kamulaştırma yapma yetkisi bulunmakta olup bu yetki doğal gaz piyasası için 4646 sayılı Kanun’un 12. maddesinde yer alan *“Kamulaştırma; bu Kanunda öngörülen faaliyetlerin gerektirmesi halinde, 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dahilinde kamulaştırma yapılır. Bu konuda Kurulca verilecek lüzum kararı, kamu yararı kararı yerine geçer ve müteakip işlemler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yürütülür. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti Hazineye; kullanma hakkı kamulaştırma bedelini ödeyen tüzel kişiye ait olur.”* hükmü ile; elektrik piyasası için 6446 sayılı Kanun’un 19. maddesinde yer alan *“Elektrik piyasasında üretim faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini işlemleri ile ilgili olarak; a) Üretim faaliyetinde bulunan önlisans veya lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin önlisans veya lisansa konu faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini taleplerine yönelik işlemler, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine göre Kurum tarafından yürütülür. Taşınmaz temini talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi halinde Kurul tarafından karar alınır. Bu kapsamda alınan kararlar, kamu yararı kararı yerine de geçer ve herhangi bir makamın onayına tabi değildir. b) Kamulaştırma ve/veya devir yoluyla elde edilen taşınmazların mülkiyeti ve/veya üzerindeki sınırlı ayni haklar üretim tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum veya kuruluşu adına, bunların bulunmaması halinde ise Hazine adına tescil edilir.”* hükmü ile; petrol piyasası için ise 5015 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yer alan *“Bu Kanunda öngörülen faaliyetlerin gerektirmesi halinde; 1) Rafineri ve lisanslı depolama tesislerine, 2) İletim hatlarının mecralarına isabet eden arazi ve arsalarda irtifak hakkı tesisine ve bu hatların ayrılmaz parçası durumunda bulunan diğer binalar ve civarına isabet eden taşınmazlara, 3) İşleme tesislerinden Kurumca belirlenecek olanlara ilişkin*

²⁸⁴ Danıştay 13. Dairesi’nin T.06.11.2014, E. 2014/1269, K. 2014/3418 sayılı kararı için bkz. Akkurt ve Javadkhani 146. ; aynı yönde örnek karar olarak Danıştay 13. Dairesi’nin T.30.09.2014, E. 2014/1838, K. 2014/3040 sayılı kararı için bkz. Akkurt ve Javadkhani 150.

*edinimler 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dahilinde kamulaştırma yoluyla da yapılabilir. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti Hazineye, kullanma hakkı kamulaştırma bedelini ödeyen lisans sahibine ait olur.” hükmü ile verilmiştir.*²⁸⁵

Anayasa’nın 46. maddesinde “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir” hükmü yer almakta iken 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda da “İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.” hükmü yer almaktadır.²⁸⁶

Bu hükümler çerçevesinde görülmektedir ki EPDK’ya kanunlar ile kamulaştırma yetkisi verilmesinde ve kanunlar çerçevesinde kamulaştırma yetkisini kullanmasında hukuken sakınca bulunmamaktadır.

Kamulaştırma yetkisi hususunda söylenmesi gereken bir diğer husus, kamu tüzelkişilerinin ve kurumların sahip oldukları taşınmazlarının diğer kamu tüzel kişisi veya kurumunca kamulaştırılamayacağı hususudur.²⁸⁷

Devlet ormanının termik santral ve kül barajı yapılmak maksadıyla kamulaştırılmasına ilişkin Danıştay kararı şu şekildedir: “2942 sayılı Yasanın 1. maddesine göre ancak özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların kamulaştırılabileceği, aynı yasanın 30. maddesinde de kamu tüzel kişilerinin ve

²⁸⁵ Ayrıca 646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuata göre verilmiş önlisans/lisanslar kapsamında ihtiyaç duyulan taşınmazların teminine yönelik iş ve işlemlerin yürütülmesi esnasında uygulanacak usul ve esaslar da EPDK tarafından çıkarılan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslarda belirlenmektedir. < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/23-2-1026/kamulastirma> >

²⁸⁶ Kamulaştırma, doktrinde “idarî aşama ile adli aşamadan oluşan karma işlem” niteliğinde değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmenin sebebi kamulaştırma işleminin idari aşamasının tamamlanması akabinde taşınmazın mülkiyetinin doğrudan idareye geçmemesi, adli makamlarca verilen tescil kararına ihtiyaç duyulmasıdır. Bkz. Meltem Kutlu Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku Güncelleştirilmiş 3. Baskı*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019): 46.

²⁸⁷ Bkz. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, m.30.

kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mali kaynak ve irtifak haklarının diğer kamu tüzel kişisi ve kamu kurumuna gerekli olması halinde konunun aralarında anlaşma yoluyla sonuca bağlanacağı....kurala bağlanmıştır. Bu kurallar karşısında Prman Genel Müdürlüğü adına kayıtlı devlet ormanı niteliğindeki taşınmazın, Türkiye Elektrik Kurumu tarafından 2942 sayılı Yasanın 30.maddesinde öngörülen yöntemle uyulmaksızın aynı Yasanın genel kurallarına göre kamulaştırılması yolundaki işlemin yok hükmünde olduğu gözetilmektesizin davanın süre aşımı yönünden reddine dair İdare Mahkemesi kararında usul ve yasaya aykırılık açıktır.”²⁸⁸

Ayrıca söylenmelidir ki, taşınmaz mülkiyeti kamuya ait olan bir hizmeti yürüten kişi özel hukuk tüzel kişisi olsa da 2942 sayılı Kanunun 30. maddesi kapsamında yapılacak mal devrinde devir talebi idareye yapılmalıdır.²⁸⁹ Danıştay, yarı hissesi İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı’na, yarı hissesi Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.’ye ait taşınmazın TEDAŞ’a ait kısmının devri istemiyle Belediye tarafından hizmeti yürüten anonim şirketine başvurduğu bir uyuşmazlıkta “Ancak, ... A.Ş.’nin, TEDAŞ Genel Müdürlüğüyle imzaladığı hisse devri sözleşmesi uyarınca bölgedeki elektrik dağıtım faaliyetlerini yürüten özel hukuk tüzel kişisi olduğu, 2942 sayılı Kanunun 30uncu maddesinde belirtilen kamu tüzel kişisi veya kamu kurumu olmadığı, kaldı ki, devri istenilen taşınmazın TEDAŞ Genel Müdürlüğü’nün mülkiyetinde bulunduğu, bu bağlamda Bornova Belediye Başkanlığınca 2942sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 30uncu maddesine göre TEDAŞ Genel Müdürlüğüne ait söz konusu taşınmazdaki hissenin devrinin kamu tüzel kişisi olmayan ... A.Ş. İzmir İl Müdürlüğünden istenebilmesine hukuken imkan bulunmadığı açıktır.” ifadelerini kullanmaktadır.²⁹⁰

Olağan kamulaştırma usulünün yanında idarenin taşınmaza derhal ihtiyaç duyması halinde “acele kamulaştırma” yapılması da söz konusu olabilmektedir. Acele kamulaştırma usulü Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesi kapsamında öngörülmüştür. İlgili maddeye göre “3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet

²⁸⁸ Danıştay 6. Dairesi’nin T.25.11.1987, E. 1987/56, K.1987/1156 sayılı kararı, aktaran Meltem Kutlu Gürsel, 125.

²⁸⁹ Meltem Kutlu Gürsel, 147.

²⁹⁰ Danıştay 1. Dairesi’nin T. 05.10.2017, E. 2017/1899, K.2017/1666 sayılı kararı, 24 Ocak 2022,

takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemece yedi gün içinde o taşınmaz malın 10 uncu madde esasları dairesinde ve 15 inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10 uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir.”

Acele kamulaştırmada idare, olağan kamulaştırmada olduğu gibi usule ilişkin işlemleri yapacak fakat bu işlemlerden önce idareye taşınmaza el koyma imkanı sağlanacaktır.²⁹¹

Enerji piyasasında yapılacak acele kamulaştırma örneği olarak 1 Eylül 2021 tarihinde 31585 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanı kararı ile TEDAŞ tarafından enerji nakil hatları yapılması maksadıyla alınan acele kamulaştırma kararları örnek olarak gösterilebilecektir. İlgili Cumhurbaşkanı kararları benzer şekilde düzenlenmiş olup örnek 4436 sayılı karar: “*Mersin İli sınırları içerisinde tesis edilecek olan ve ekli liste ile haritada kamulaştırma bilgileri ve güzergahı gösterilen “9M5126 İM-Derinçay Çıkışı Enerji Nakil Hattı”nın yapımı amacıyla söz konusu güzergaha isabet eden taşınmazlarda elektrik dağıtım tesis yerlerinin mülkiyet şeklinde, hat emniyet sahalarının ise irtifak hakkı kurulmak suretiyle Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü tarafından acele kamulaştırılmasına, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun 27nci maddesi gereğince karar verilmiştir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Aynı gün yayımlanan bir başka Cumhurbaşkanı kararı ile de “*Ayvalık İlçesi Doğal Gaz Boru Hattı Projesinin gerçekleştirilmesi amacıyla Balıkesir İli, Burhaniye, Gömeç ve Ayvalık ilçeleri sınırları içerisinde yer alan ve ekli haritada gösterilen güzergaha isabet eden taşınmazlar ile söz konusu proje kapsamında inşa edilecek sabit tesisler, ulaşım yolları, enerji nakil hatları, katodik koruma hatları ve anot yataklarının yapımı amacıyla ihtiyaç duyulan taşınmazların Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü tarafından acele kamulaştırılmasına, 2492 sayılı Kamulaştırma Kanunun 27 inci maddesi gereğince karar verilmiştir.*” şeklinde ifadeler kullanılarak doğal gaz boru hattı projesinin gerçekleştirilmesi amacıyla

²⁹¹ Ali Rıza İlgezdi, Cem Güçlü ve Eren Sönmez, *Adım Adım Acele Kamulaştırma*. (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019): 74.

BOTAŞ tarafından acele kamulaştırılma yapılacağına karar verilmiştir.²⁹²

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinin 5. fıkrasının m bendine göre EPDK, “Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla, daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde 20/11/1984 tarihli ve 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak.” yetkisine, bir başka deyişle “devletleştirme yetkisine” sahiptir.

“Devletleştirme” kavramı “kamulaştırma” kavramıyla karıştırılmamalıdır. Kamulaştırma için kamu yararının gerektirdiği bir durum olması yeterli iken ,devletleştirme yapılması için kamu yararının bu işlemi zorunlu kılması gerekmektedir.²⁹³

Devletleştirme Anayasının 47. maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir. Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”

Bu düzenlemeye paralel olarak 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre “Kamu hizmeti niteliği taşıyan ve

²⁹² Aynı tarihte alınan benzer yönde 4429, 4430, 4431, 4432, 4433, 4434, 4435, 4437 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bkz. 1 Eylül 2021 tarihli Resmi Gazete, 25 Ocak 2021, <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/09/20210901.htm>>

²⁹³ Meltem Kutlu Gürsel, 52

özel teşebbüslerin kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde, devletleştirilmesi kanunla düzenlenir.”²⁹⁴

3082 sayılı Kanunun 3. maddesinde kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilme işleminin kanunla düzenleneceği belirtilmiş olmasına rağmen 4628 sayılı Kanunun 5. maddesinin 5. fıkrasının m bendinde devletleştirme yetkisinin kullanımında EPDK’nın inisiyatifine bırakılmış olması eleştirilere sebebiyet vermek ile beraber²⁹⁵ idarenin her işlemine karşı olduğu gibi EPDK’nın devletleştirme yetkisi kullanarak yaptığı işlemlere karşı da yargı yolunun açık olması bu noktada önem arz etmektedir.

2.3.8. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Enerji piyasalarında lisans ve sertifika sahipleri arasında sistemler nedeniyle ortaya çıkan anlaşmazlıklarda EPDK’nın uyuşmazlık çözme yetkisi bulunmakta olup bu yetki 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 5. maddesinin 5. fıkrasının o bendinde yer alan *“Lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları bu Kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek”* düzenlemesinden; 4628 sayılı Kanunun 5. maddesinin 5. fıkrasının r bendinde yer alan *“Mevcut sözleşmelerle²⁹⁶ ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirilecek toplantılara, gerek gördüğünde katılmak”* düzenlemesinden ve 4628 sayılı Kanunun 5.maddesinin 5. fıkrasının s bendinde yer alan *“Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun*

²⁹⁴ İlgili maddenin iptali için Anayasa Mahkemesi’nde açılan dava *“Anayasa’nın kişilerin temel haklarından olan mülkiyet hakkına, çaliıma ve özel teşebbüsler kurma hürriyetine sınırlamalar getiren devletleştirme yetkisinin yasama organınca kullanılmasının kişiler için çok daha güvenceli olduğu kuşkusuzdur. Bu durum karşısında 3. madde hükmünün Anayasa’ya aykısı olduğuna ilişkin iddia da yerinde görülmemiştir.”* açıklamalarıyla reddedilmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, T. 27.09.1985, E. 1985/2, K./1983/16 sayılı kararı, 24 Ocak 2022, < www.kazanci.com >

²⁹⁵ Çakmak, 366.

²⁹⁶ Mevcut sözleşmeler, 6446 sayılı Kanun’un 3. maddesinin 1. fıkrasının ü bendinde *“20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce, 4/12/1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 21/1/2000 tarihli ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun hükümleri ve ilgili yönetmeliklere göre imzalanan sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmelerini ve uygulama sözleşmeleri”* olarak tanımlanmaktadır.

*hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak” düzenlemesinden almaktadır.. Bu yetkinin verilmesinin ana sebebi olarak yetkili oldukları sektörlerin teknik oluşu ve yargı yoluna başvurulması halinde sürecin uzun sürecektir olması endişesi söylenebilecektir ²⁹⁷ fakat doktrinde bu yetkinin sözleşme serbestisi ilkesiyle çeliştiği hususu değerlendirilmektedir. Sözleşme serbestisi ilkesi Türk Borçlar Kanunu 26. maddesinde düzenlenmiş olup tarafların bir sözleşmenin içeriğini kanunda öngörülen sınırlar içinde özgürce belirleyebilmesini ifade etmektedir. Yine bu ilke gereğince sözleşmeler üzerine hak ve yetkilere sahip olmak için o sözleşmenin tarafı olmak ya da o sözleşme ile bu hak ve yetkilerin tanınmış olması gerekmektedir. Bu ilkeye rağmen Mevcut sözleşmelerin tarafı olmayan Kurul’un değişiklik önerilerinde bulunmak ve toplantılara katılmak yetkisi verilmesi tartışmalara sebep olmaktadır.²⁹⁸ Anayasa Mahkemesi 4628 sayılı Kanun’un Geçici 4. maddesinde yer alan “*Kamuya ait elektrik enerjisi üretim ve dağıtım tesislerinden işletme hakları devri öngörülenlerden devir işlemlerini 20 Haziran 2001 tarihine kadar tamamlayamayan şirketlerin mevcut sözleşmeleri hükümsüzdür.*” maddesini değerlendirdiği kararında sözleşme serbestisi ilkesine ve sözleşmelere ancak mahkeme kararı ile müdahale edilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu kararda konumuz açısından önemi olan şu değerlendirmeler yapılmıştır: “*özel hukukta ve kamu hukukunda sözleşmelere ancak mahkeme kararı ile müdahale edilebileceği; bu nedenle de söz konusu geçici maddenin Anayasa’nın 2., 10., 35., 48. ve 125. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.....Anayasanın 48. maddesinde koruma altına alınan bu özgürlük, sözleşme yapma serbestisi yanında yapılan sözleşmelere dışarıdan müdahale yasağını da içerir. Öte yandan, Anayasa’nın 2. maddesinde Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa’ya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içerisinde kalması, temel**

²⁹⁷ Tan 76.

²⁹⁸ Çakmak, 368.

hak ve özgürlüklerin, anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır."²⁹⁹ İlgili karar da doktrinde yer alan "4628 sayılı kanunun 5. maddesinin 5. fıkrası o bendi ve r bendi ile EPDK'ya verilen yetkilerin sözleşme serbestisi ilkesiyle çeliştiği" görüşlerini desteklemesi açısından önem arz etmektedir.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile Kurula ayrıca bir uyuşmazlık çözme yetkisi verilmektedir. Kanunun 10. maddesine göre piyasa fiyatlarına esas olan unsurların uygulanmasında çıkabilecek sorunları değerlendirme ve çözme konusunda Kurul yetkili olup en geç otuz gün içerisinde tarafları bağlayacak şekilde bir çözüm üretilmektedir.

2.3.9. Danışmanlık, Yönlendirme ve Görüş Bildirme Yetkisi

EPDK'nın görev ve yetkileri kapsamında bahsedilebilecek son husus ise danışmanlık, yönlendirme ve görüş bildirmedir. BİO'ların piyasalardaki regülasyon faaliyetleri kapsamında görev alanlarıyla ilgili olarak teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kişilerine görüş bildirmek şeklinde danışmanlık verme ve yönlendirme görevleri mevcuttur. Bu görev kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kişilerinin talebi ile olabileceği gibi gerekli görülen durumlarda resen de uygulanabilmektedir³⁰⁰.

4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 4. fıkrasının g bendinde yer alan "*kanunun amaçları ile uyumlu olarak, gerektiği durumlarda, model anlaşmalar geliştirmek*" yetkisinin de yönlendirme görevi kapsamına girdiği söylenmektedir.³⁰¹

Ayrıca, Petrol Piyasası Kanunu'nun 13. maddesinde "*Kurum; a) Lisanslı tesisler açısından büyük tehlikeler doğurabilecek hallerde, b) Piyasada haksız rekabet yaratacak ve yanıltıcı nitelikte reklam ve ilânlar ile benzeri faaliyetlerin yapılması durumunda, c) Piyasada faaliyet gösteren malzeme ve cihaz*

²⁹⁹ Anayasa Mahkemesi'nin T. 18.04.2002, E. 2001/193, K. 2002/28 sayılı kararı, 25 Ocak 2022, <www.kazanci.com>.

³⁰⁰ Çakmak 366-372. ; EPDK'ya verilen tüm yetkiler gibi bu yetkisi de sektörlerin kuruluş kanunlarında tanınmaktadır. Örnek olarak; Petrol Piyasası Yasası'nın 13.maddesinin 3.fıkrasında kurumun görüş bildirme yetkisi şu şekilde düzenlenmiştir: "*Kurum;*

a) *Lisanslı tesisler açısından büyük tehlikeler doğurabilecek hallerde,*
b) *Piyasada haksız rekabet yaratacak ve yanıltıcı nitelikte reklam ve ilanlar ile benzeri faaliyetlerin yapılması durumunda,*
c) *Piyasada faaliyet gösteren malzeme ve cihaz ithalatçı, üretici ve satıcıları ile bunların yetkili servisleri hakkındaki düzenleme ve uygulamalarda görüş bildirmeye veya ilgili makamlardan talepte bulunmaya yetkilidir.*"

³⁰¹ Çakmak, 371.

ithalatçı, üretici ve satıcıları ile bunların yetkili servisleri hakkındaki düzenleme ve uygulamalarda görüş bildirmeye veya ilgili makamlardan talepte bulunmaya yetkilidir.” düzenlemesi ve LPG Piyasası Kanunu’nun 11. maddesinde “Kurum; a) Lisanslı tesisler açısından tehlikeli eylem ve kötüninietin oluşması halinde, b) Piyasada haksız rekabet yaratacak ve yanıltıcı nitelikte reklam ve ilânlar ile benzeri faaliyetlerin yapılması durumunda, c) Piyasada faaliyet gösteren malzeme ve cihaz ithalatçı, üretici ve satıcıları ile bunların yetkili servisleri hakkındaki düzenleme ve uygulamalarda görüş bildirmeye veya ilgili makamlardan talepte bulunmaya yetkilidir.” düzenlemesi yer almaktadır.

2.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Çalışma Usulleri

EPDK, BİO’ların genelinde olduğu gibi kurul vasıtasıyla karar almaktadır. Kurul, EPDK’nın karar organıdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun toplanma ve karar alma süreçlerine yönelik usul ve esaslar Kanun yerine yönetmeliklerle detaylı şekilde düzenleme altına alınmıştır. Konuyla ilgili olarak özel bir idari usul yönetmeliği bulunmamaktadır. Ancak her enerji piyasasının kendi yönetmeliklerinde bu hususa yer verilmiştir.

EPDK’nın karar organı olan kurul, en az haftada bir kez toplanmaktadır. Gerekli görüldüğü takdirde daha sık aralıklarla toplanması mümkündür. Bu toplantılarda salt çoğunluk aranmaktadır. Kararlar, toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınmaktadır. Kurul üyelerinin kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlarıyla ilgili olaylar söz konusu olduğunda müzakereye ve oylamaya katılması mümkün değildir.

4628 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Kurul toplantılarını başkan yönetmektedir. Başkan yoksa ikinci başkan tarafından toplantı yönetilmektedir. Toplantıların gündemi, toplantı öncesinde başkan ya da başkanın yokluğunda ikinci başkan tarafından hazırlanarak Kurul üyelerine bildirilmektedir. Mevzuat düzenlemelerinde gündem konularının ele alınması, görüşülmesi, gündemden çıkarılması, sonuca bağlanması gibi konular düzenlenmemektedir. Bu kapsamda kurul kararlarının yazılması ve imzalanması ile ilgili kesin süreler bulunmamaktadır. Uygulamada bu durumun aleyhe kullanılmaması açısından idari usul güvencesi olarak kurul kararlarına ilişkin düzenlemelerin artırılması, özellikle süreler konusunda yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Lisans başvurularında Kurum tarafından inceleme ve değerlendirme yapılmakta ve karar verilmek üzere Kurula sunulmaktadır. Lisans başvurusunun reddedilmesi durumunda bu karar başvuru sahibine gerekçesiyle birlikte bildirilmektedir. Kurul kararlarında karşı oyların yer alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle çoğunluğun aldığı kararın yazılması yeterli kabul edilmektedir. Ancak EPDK'nın lisans iptali veya ağır meblağ içeren idari para cezalarında karşı oyların yazılması, ilgili tarafın lehine görülmektedir. Bu durumun birnevi Kurul kararlarını gerekçeli yazılması şeklinde değerlendirilmesi de mümkündür³⁰².

EPDK, Kurul kararlarının tamamını sitesinde yayınlamamaktadır. Bu durumun sebebi ise Kurul kararlarında kamuya duyurulma gibi bir yasal zorunluluğun bulunmamasıdır. Kurum, kendi kriterleri kapsamında seçtiği bazı kararları internet sitesinde yayınlamaktadır. Kanaatimizce enerji piyasasındaki oyuncuların genelini ilgilendirebilecek olan kararların kamuya açılması gerekmektedir. Bu durum bilgilendirme yükümlülüğü ve şeffaflık gereği olarak görülebilmektedir.

Enerji piyasalarının kendi kanunlarına göre Kurulun ihbar veya şikayet üzerine ya da resen soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır. Bu konuda Kurul, soruşturma açıp açmayacağını belirleyebilmek açısından ön araştırma gerçekleştirmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere soruşturma ve ön araştırma aşamalarına yönelik usul ve esaslar yönetmeliklerle düzenlenmektedir. İdari cezalara yönelik soruşturma ve ceza verme usulü konusunda enerji piyasalarının kanunlarında düzenleme yer almamaktadır³⁰³. Her ne kadar idari yaptırımların İdare Hukukuna özgü yöntemlerle uygulanması söz konusu olsa da kanunilik ilkesinin gözetilmesi önem taşımaktadır.³⁰⁴EPDK idari yaptırımları doğrudan doğruya bir işlemle uygulayabilmektedir. Bu yaptırımlar sonucunda verilen cezalar yönünden kanunlarda düzenlemenin yer alması kanaatimizce daha yerindedir. Cezanın söz konusu olması durumunda kanunlarda düzenlenen yasak fiillere yine kanunlarla belirtilen cezaların uygulanması gerekmektedir. Bu durum Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde de görülebilmektedir. Bir kabahatin karşılığı olan yaptırımın türü, miktarı, süresi vs. yalnızca kanunla belirlenebilmektedir. Bu durumda EPDK'nın idari yaptırımları açısından enerji piyasası kanunlarında ceza verilmesine yönelik usuller ve savunma

³⁰² Çakmak 376-377.

³⁰³ Ali Ulusoy, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları", Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 2010: 184-190; Murat Balcı, *Enerji Hukukunda Suçlar ve Kabahatler –I–, Petrol Kaçakçılığı Suçları ve Petrol Piyasası Kanununda Düzenlenen Kabahatler*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2010) 134.

³⁰⁴ Ceylan 142.

hakkının kullanılmasına yönelik durumlarla ilgili olarak herhangi bir düzenlemenin bulunmaması, yaptırımlara yönelik kıyas yasağı da gözetildiğinde kanaatimizce önemli bir eksikliktir. Bu kanunlarda yalnızca ceza uygulanabilecek ihlal durumları ile uygulanabilecek ceza miktarlarına yer verilmiştir. İdari usul konusunda genel bir kanunun mevcut değildir. Bu nedenle usul hükümleri açısından EPDK'nın özellikle lisans iptali veya ağır idari para cezaları şeklindeki yaptırımlarında tarafların hak kaybına uğramaları kuvvetle muhtemel görülmektedir.

EPDK'nın soruşturma süreci ile ilgili olarak uygulamada bazı eleştiriler söz konusudur. Enerji piyasalarında faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetimi, Usul ve Esas Yönetmeliklerine göre Kurul adına Daire Başkanlığında görevli uzman ya da uzman yardımcıları tarafından yürütülmektedir. İhtiyaç durumunda başka birimlerden uzman veya uzman yardımcılarının da görevlendirilmesi mümkündür. Yapılan denetlemelerde denetlenen tüzel kişilerin her türlü faaliyetleri, işlemleri, hesapları, mali tabloları vs. incelenabilmektedir. Bu bağlamda denetleme faaliyeti gerçekleştiren uzman veya uzman yardımcılarının ilgili tüzel kişilerin tüm defterleri, kayıtları, belgeleri vs. inceleme yetkileri bulunmaktadır. Tüzel kişiler bu bilgi ve belgeleri ilgili denetim görevlisine sunmakla yükümlüdürler. Bu konuda tüzel kişilerin sözlü ya da yazılı olarak bilgilerine başvurulabilmektedir. Tüzel kişilerin sır saklama, gizlilik gibi hususlara dayanabilme durumu bulunmamaktadır. Bu kapsamda denetlenen tüzel kişilere hak ve özgürlüklerini ihlal edecek derecede ağır yükümlülükler getirildiği ifade edilebilmektedir. EPDK'nın soruşturma kapsamındaki denetleme yetkisi, yargı makamı gibi oldukça kapsamlı tutulmaktadır. Kurumun genel yetki devriyle görevlendirdiği uzman veya uzman yardımcılarında tüzel kişilerin ticari sırlarını ifşa edecek şekilde geniş yetki tanınması kanaatimizce haklı şekilde eleştiriye açık görülmektedir.

Denetlenen tüzel kişilerin denetleme sonucunda düzenlenen tutanakları imzalama yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu konuda tüzel kişilere sorgu sual imkanı tanınmamaktadır. Tutanaktaki ifadelere katılmasalar dahi serbest iradelerine aykırı şekilde imza yükümlülüğü öngörülmesi, hukuk devleti açısından açık bir hak ihlali olarak değerlendirilmektedir.

Ön araştırma ve soruşturma yapılmasına gerek bulunmayan durumlarda enerji piyasalarında faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı işlem ve eylemlerinde Kurul, on beş günden az olmamak kaydıyla bir süre vererek ilgililerin yazılı savunmasını almaktadır. Bu yazılı savunma sonra Başkanlık

görüşü de alınarak Kurul tarafından yaptırım kararı verilebilmektedir. Bu durum genellikle ön araştırma ya da soruşturma yapılmasını gerektirmeyecek kadar açık ihlallerde uygulama alanı bulmaktadır. Ulusoy, Kurulun salt ihlalin gerçekleştiğine yönelik kanaati ile yapılan bu uygulamanın kanuni dayanaktan yoksun olmanın yanı sıra idari usul güvencesi ile hukukun genel prensiplerine aykırı olduğunu savunmaktadır³⁰⁵.

Mevzuatta açıkça yer almasa da EPDK'nın işlemlerinde orantılılık, ölçülülük, idari istikrar gibi çeşitli ilkeleri gözetmesi beklenmektedir. Kararların gerekçeli olması özellikle yaptırımlar hususunda önem kazanmaktadır. Bu şekildeki uygulamalar EPDK'nın işlem ve faaliyetleri açısından otokontrol görevi görmektedir. Kanuni düzenlemelerdeki eksikliklerin EPDK'ya sınırsız takdir yetkisi sunulduğu şeklinde değerlendirilmesinin kabulü mümkün değildir. EPDK'nın işlemlerinde, özellikle yaptırımlarında hangi aşamalardan geçilmesi gerektiği gibi hususların ilgili taraflarca bilinebilir olması gerekmektedir. Bu durum idari usul güvenceleri açısından önemlidir. İlgili tarafların hak arama özgürlüğü, eşit muamele talebi, adil yargılanma hakkı gibi hakları açısından uygulanacak usul kurallarının açık ve şeffaf tutulması beklenmektedir³⁰⁶.

2.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Bütçesi

EPDK, bir BİO olarak mali açıdan özerkliğe sahiptir. Bu yönüyle EPDK'nın genel bütçeden bağımsız olarak kendi gelirleri ve bütçesi bulunmaktadır. EPDK'nın gelirleri; elektrik piyasası, petrol piyasası, doğal gaz piyasası ve LPG piyasasıyla ilgilidir. Bu gelirler 4628 sayılı Kanunun 10. maddesinde sayılmıştır. Bu gelirler, EPDK'nın bütçesini oluşturmaktadır. Kanun koyucu, gelir kalemlerini piyasalar bazında ayırarak düzenlemeyi tercih etmiştir. Bu kapsamda EPDK'nın elektrik piyasasıyla ilgili gelirleri şunlardır;

- Yayın gelirleri ile benzer gelirler,
- Lisansla ilgili gelirler (verme, suret çıkarma, tadil vs.),
- Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından projeler ve etütlerde kullanılmak üzere verilen hibeler,
- İletim tarifesinin azami %1'i oranındaki iletim ek ücretleri,

³⁰⁵ Ulusoy 184-190.

³⁰⁶ Müslüm Akıncı, *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı*. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008) 299; Ulusoy 184-190.

- Kurulun verdiği idari para cezalarının %25'i.

10. madde kapsamında EPDK'nın doğal gaz piyasasıyla ilgili gelirleri şunlardır;

- Yayın gelirleri ile benzer gelirler,
- Katılma payı (lisans ve sertifika sahibi tüzel kişilerce verilen bu pay, onların gelir tablolarındaki safi satış hasılatı tutarının % 0,2 oranını aşmayacak şekilde belirlenmektedir),

- Sertifika, lisans, vize ve onay işlemlerinden alınan bedeller,
- Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından projeler ve etütlerde kullanılmak üzere verilen hibeler.

EPDK'nın petrol piyasasıyla ilgili gelirleri şunlardır;

- Yayın gelirleri ile benzer gelirler,
- İzin, lisans, vize ve onay işlemlerinden alınan bedeller,
- Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından projeler ve etütlerde kullanılmak üzere verilen hibeler,

• Katılma payı (İşleme, rafinaj, iletim, dağıtıcı, depolama, taşıma, ihrakiye, bayi ve madeni yağ üretim lisansı sahibi gerçek ve tüzel kişiler tarafından ödenen bu pay, yıllık gelir tablolarındaki net satışlar tutarının³⁰⁷ % 0,1 oranını ve iki milyon ABD Dolarını aşmayacak şekilde Kurul tarafından belirlenmektedir. Bir önceki yılın Aralık ayı içinde gelecek yılın katılma payı oranı açıklanmaktadır).

EPDK'nın LPG piyasasıyla ilgili gelirleri şunlardır;

- Yayın gelirleri ile benzer gelirler,
- İzin, lisans, vize ve onay işlemlerinden alınan bedeller,
- Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından projeler ve etütlerde kullanılmak üzere verilen hibeler,

• Katılma payı (Üretim, dolum, dağıtım ve otogaz bayii lisansı sahibi gerçek ve tüzel kişiler tarafından ödenen bu pay, yıllık gelir tablolarındaki net satışlar tutarının³⁰⁸ % 0,1 oranını ve iki milyon ABD Dolarını aşmayacak şekilde Kurul tarafından belirlenmektedir. Bir önceki yılın Aralık ayı içinde gelecek yılın katılma payı oranı açıklanmaktadır).

³⁰⁷ 4628 sayılı Kanunun 10. maddesine göre özel tüketim vergisi, gümrük vergisi, resim ve harçlar toplamı bu tutardan düşülmektedir.

³⁰⁸ 4628 sayılı Kanunun 10. maddesine göre özel tüketim vergisi, gümrük vergisi, resim ve harçlar toplamı bu tutardan düşülmektedir.

4628 sayılı Kanunun 10. maddesine göre EPDK'nın gelirlerinin giderlerini karşılaması gerekmektedir. Gelir fazlası söz konusu olursa gelecek yılın mart ayının sonuna kadar bu gelirin genel bütçeye aktarılması gerekmektedir. EPDK'nın gelirleri, uygun görülen bir banka hesabında tutulmaktadır. Kurumun giderleri, gelirlerine göre yüksek kalırsa EPDK'nın görev ve yetkilerini yerine getirmesini sağlayacak düzeyde gelirin genel bütçeden sağlanması beklenmektedir. Ayrıca EPDK'nın malvarlıklarının devlet malı sayılması nedeniyle rehnedilmesi, hacz edilmesi veya satılması kanun koyucu tarafından yasaklanmıştır.

2.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

BİO'lar, Türk idari rejim sistemine göre idarenin bir parçası olarak görülmektedirler. EPDK, diğer BİO'lar gibi kamu gücü kullanmak suretiyle idari işlem tesis etmektedir. EPDK, işlemlerini karar organı olan Kurul aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

Anayasanın 125. maddesine göre idarenin her türlü işlemi yargı denetimine tabidir. Bu kapsamda verilen Kurul kararları da yargı denetimine tabidir. EPDK idarenin bir parçası olarak görüldüğünden Kurul kararlarının yargısal denetimi idari yargı yoluyla yapılmaktadır³⁰⁹.

EPDK'nın işleminin ilgilisi olan kişilerin kararlara karşı yargı yoluna gidebilmeleri, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yargı yolu makamının taraflardan ve hükümetten bağımsız olması önem taşımaktadır. Aksi takdirde yargı yolunun etkinliği, tarafsızlığı ve bağımsızlığı tartışma konusu yapılabilmekte, ilgili kişiler hak ihlaliyle karşılaşabilmektedirler. 4628 sayılı Kanunun 12. maddesine göre Kurulun idari yaptırım kararlarına karşı yargı yoluna gidilebilmektedir. Bu kapsamda Kurulun tüm kararları değil yalnızca idari yaptırım öngören kararları açısından yargı yolu öngörülmüştür. Bu düzenlemenin sebebi ise yaptırım kararlarının ilgili taraflar üzerinde ağır sonuçlar doğurabilmesi olarak görülebilmektedir. İşlemlerde hukuka aykırılık bulunması halinde ilgili tarafın hak kaybı söz konusu olacağından bu işlemler açısından yargı yolu düzenlenmiştir³¹⁰.

³⁰⁹ Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, 52.

³¹⁰ EPDK tarafından 2019 yılı içinde elektrik piyasasında lisans sahibi firmalara yönelik olarak 80 adet yeni soruşturma başlatılmış, 311 adet ihtar yapılmış ve sonuç olarak 45 farklı lisans sahibi hakkında toplam 26.067.134 TL tutarında 52 adet idari para cezası yaptırımı uygulanmıştır. Bkz.

Kurulun idari yaptırım kararlarına yönelik olarak görevli mahkeme, idare mahkemesidir. Bu kapsamda yetkili idare mahkemesi, EPDK'nın yaptırım kararlarına karşı yargı yolunu oluşturmaktadır. Kanunun 12. maddesine göre Kurul kararlarına karşı açılan davalar, öncelikli işlerden sayılmaktadır.

EPDK tarafından verilen idari para cezalarının takip ve tahsili konusunda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmaktadır. Danıştay da verdiği kararlarda bu hususu kabul etmiştir³¹¹. Kabahatler Kanunu'nun uygulama alanı çerçevesinde EPDK'nın idari para cezası yaptırımları, zaman yönünden bu Kanuna tabi olmaktadır. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 2009 tarihli kararında EPDK'nın idari para cezalarının takip ve tahsilinde Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağını, Kanunun 5. maddesinin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya yönelik hükümlerine göndermede bulunması nedeniyle EPDK tarafından ihlal tarihi esas alınarak idari para cezası uygulanacak olsa da işlem veya cezanın tahsili tarihinde mevcut olan lehe düzenlemelerin de gözetilmesi gerektiği ifade edilmiştir³¹². Bu kapsamda EPDK'nın lehe olan düzenlemeleri nasıl uygulayacağını değerlendirmesi gerekmektedir. Lehe düzenlemeler Kurulun takdir yetkisini kullanmasını gerektirmeyecek belirli ceza miktarını içeriyorsa EPDK'nın yeni ceza miktarını belirleyerek gelir idaresine göndermesi mümkündür. Gelir idaresi lehe olan düzenlemeyi resen uygulama konusunda yetkili değildir³¹³.

İdare mahkemesinin EPDK'nın Kurul kararlarını ne şekilde değerlendirmesi gerektiği tartışma konusu yapılmaktadır. İdari yargılama prensipleri çerçevesinde idari yargı makamları hukukilik denetimi gerçekleştirmektedirler. Bu kapsamda Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması durumunda verilen kararın hukukiliği incelenmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında yargı makamlarının kamu hizmeti gereği veya kamu yararı gibi oldukça geniş alan taşıyan kavramlara dayanarak karar verdikleri görülebilmektedir. Kurulun takdir yetkisi konusunda idare mahkemeleri tarafından gerçekleştirilecek yargısal denetimde yerindelik denetimi yapılmaması gerekmektedir. Bu konuda Kurulun takdir yetkisine dayanarak verdiği

EPDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 93, 04 Mayıs 2021 < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.

³¹¹ Danıştay 13. Dairesi'nin T. 20.05.2009, E. 2007/5970, K. 2009/5492 sayılı kararı, 4 Mayıs 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>.

³¹² Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun T. 19.02.2009, E. 2008/3398, K. 2009/60 sayılı kararı, 4 Mayıs 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>.

³¹³ Ramazan Çağlayan ve Beşir Fatih Doğan, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 1-2, Haziran-Aralık 2008: 578.

idari yaptırım kararlarına karşı takdir yetkisinin hukuki sınırlar kapsamında kullanılıp kullanılmadığını tespit etme şeklinde uygulama gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bu uygulamanın kaynağı Anayasanın 125/3 maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2 maddesidir. Maddeler kapsamında idari yargı yetkisi, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini içermektedir. İdari mahkemelerin yerindelik denetimi yapması mümkün değildir. Bu açık düzenleme gereği kanun koyucu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na da hukuki çerçevede kullanılmak kaydıyla geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. İdare mahkemesinin Kurul kararlarında takdir yetkisini ortadan kaldıracak ya da kanundaki usul ve esaslara uygun olarak Kurulun karar verilmesini engelleyecek şekilde hüküm kurması kabul edilmemektedir.

EPDK'nın Kurul kararlarının yargısal denetiminde yetkili idare mahkemesinin enerji piyasası ile ilgili olarak teknik bilgi sahibi olması beklenmektedir. Bilirkişi incelemesi haricinde yargı makamının da piyasayla ve EPDK'nın politikalarıyla ilgili asgari bir bilgi donanımına sahip olması gerekmektedir³¹⁴. Aksi takdirde verilecek kararların konudan uzak kalması tehlikesi söz konusu olabilecektir. Bu konuda ihtisas idare mahkemesi belirlemesi yapılması gerekse dahi her yerde bu uygulamanın sağlanması mümkün değildir. Değişiklik öncesi Danıştay'da olan inceleme yetkisi kapsamında 13. Daire yetkilendirilmiş ve bu konuda uzmanlaşmaya gidilmiştir. Ancak günümüzde idare mahkemeleri yetkili kılındığından bu mahkemelerin teknik bilgi konusunda yeterli olmaması durumu görülebilmektedir. Bu durum ise oldukça olağandır. EPDK, ayrı uzmanlık gerektiren dört piyasayı düzenlemektedir. Bu nedenle davalarda bilirkişilere başvurulmakta, yargı makamları tarafından konuyla ilgili bilgi sahibi olunmaya çalışılmaktadır. Değişiklik öncesindeki sıkıntı ise 13. Dairenin yoğun iş yükü olarak gösterilmektedir. Yoğunlukta etkin bir denetim gerçekleştirmesi beklenemeyeceğinden bu yetkinin idare mahkemelerine verilmesi kanaatimizce yerindedir. EPDK'nın uzmanlık gerektiren teknik alanlarda faaliyet göstermesi nedeniyle yapılacak yargısal denetimin sınırlı kalacağı uygulama açısından bir gerçektir. Konuyla ilgili olarak idare mahkemelerinin uzmanlığının artırılması beklenmektedir.

Kurul tarafından verilen idari para cezalarının vergi dairelerince takip edilebilmesi için bu kararların kesinleşmesi gerekmektedir. Bu konuda Danıştay

³¹⁴ Orhun Yet, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları", Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 2010: 166-168.

kararları da mevcuttur.³¹⁵ Bu kapsamda Kurul kararlarına karşı idare mahkemesine başvurulması durumunda yargılama aşamalarının son bulmasının beklenmesi aranmaktadır. Bu durumda açılan davalarda yürütmeyi durdurma talebinde bulunulmasına gerek yoktur. Ancak uygulamada EPDK'nın karar kesinleşmeden idari para cezalarını tahsil için ilgili dairelere gönderdiği görülebilmektedir. Bu gönderim üzerine tahsil dairesi tarafından yapılan işlemler sonrasında iptal edilmektedir. Bu durum kişilerin hukuki güvencelerinin ihlali anlamına gelebileceğinden uygulamada bu konuya özen gösterilmesi gerektiği söylenebilmektedir³¹⁶.

2.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Denetimi

BİÖ'lar konusunda en çok tartışılan hususlardan biri, bu kurumların hesap verilebilirliği olmaktadır. EPDK, finansal hacim olarak oldukça geniş olan dört piyasayı düzenleyen bir BİÖ'dur. Bu nedenle EPDK'nın hesap verilebilirliği oldukça önemlidir. Hesap verilebilirlik, BİÖ'ların denetlenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda EPDK'nın farklı yönlerden denetlenmesi beklenmektedir. Yapılacak denetlemeler, kamuoyunun tatmini ve EPDK'nın hukuka uygun faaliyet gerçekleştirmesini sağlamak açısından gereklidir.

EPDK'nın denetimi, BİÖ'ların genelinde olduğu gibi iç ve dış denetim şeklinde gerçekleştirilmektedir. Teknik açıdan EPDK'nın kendi içinde denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Ancak Kurum, siyasi ve mali açıdan dış denetime de tabi tutulmaktadır. Dış denetimin temel amacı, bağımsız şekilde EPDK'nın faaliyetlerinin incelenmesi olarak ifade edilebilmektedir. İç denetim, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. 4628 sayılı Kanunun 5. maddesinin (n) ve (p) bentleri kapsamında Kurul, EPDK'nın Başkanlık tarafından hazırlanan bütçesini, gelir – gider kesin hesaplarını, yıllık iş planını, yıllık raporunu vs. onaylamakla görevlidir. Ayrıca gerekli gördüğü takdirde bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına karar verebilmektedir. EPDK'nın harcamalarının onaylı bütçe çerçevesinde gerekli usul ve esaslara uygun şekilde yapılmasından sorumlu tutulmaktadır.

³¹⁵ Danıştay 10. Dairesi'nin T. 19.11.2019, E. 2014/1246, K. 2019/8227 sayılı kararı, 14 Aralık 2021 <www.kazanci.com.tr>.

³¹⁶ Şehnaz Gençay Karabulut, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları", Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 2010: 177-184.

Kanunun 8. maddesinde Kurul'un önceki mali yılın yıllık raporunu en geç bir sonraki yılın Nisan ayı sonuna kadar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na göndermesi gerektiği ifade edilmektedir. Buradaki gönderim, bilgi amaçlı olarak yapılmaktadır. Bu kapsamda yıllık raporların Bakanlık tarafından denetlenmesi gibi bir uygulama söz konusu değildir.

Kurumun dış denetiminde mali tablolar, hesaplar, mallar, gelir - gider vs. incelenmektedir. Yapılan incelemede kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanımı, mali işlemlerin hukuka uygunluğu, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi gibi hususlarda değerlendirme gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2. maddesi kapsamında BİO'lar, bu Kanun'un belli maddelerine tabi olmaktadır. EPDK, Kanun'a ekli olan (III) sayılı cetvelde yer alan BİO'lar arasında bulunmaktadır. Kanunun 68. maddesinde dış denetim hususu düzenleme altına alınmıştır. Maddeye göre EPDK'nın dış denetimi konusunda Sayıştay yetkilidir. Kurumun kararları, mali faaliyetleri vs. kurum amacına, kanunlara ve hedeflere uygunluk açısından incelenmektedir. Yapılan inceleme neticesinde elde edilen sonuçlar TBMM'ye raporlanmaktadır³¹⁷.

EPDK'nın günümüz itibarıyla dış denetim kapsamında Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 4628 sayılı Kanunun 8/1 (d) maddesi kapsamında denetimin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilmekte olduğu düzenlense de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmış ve aynı kanunun geçici 4.maddesi "8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, 3346 sayılı *Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştaya yapılmış sayılır*" düzenlemesini getirmiştir.

Anayasanın 108. maddesine göre Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Cumhurbaşkanının isteği üzerine EPDK'yı denetleyebilmektedir. Bu konuda herhangi bir talebin bulunmasına gerek görülmemektedir. Yapılacak denetimde EPDK'nın faaliyetlerinin hukuka uygunluğu ile verimli ve düzenli şekilde yürütmenin gerçekleştirilmesi hususları incelenmektedir. DDK, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde düzenlenen kamu

³¹⁷ Danıştay, EPDK'nın dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasının kurumun bağımsızlığına ve özerkliğine aykırı olmadığını kabul etmektedir (Bkz. Danıştay 5. Dairesi'nin T. 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466 sayılı kararı, 7 Mayıs 2021 <www.sinerjimevzuat.com.tr>).

zararı durumunun EPDK'da uygulanabilirliğini savunmaktadır. Bu kapsamda EPDK görevlilerinin kusur, kasıt ya da ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı işlem, karar veya eylemler neticesinde kamu kaynağında eksilme görülmüş ya da artışa engel olunmuşsa kamu zararından EPDK sorumlu tutulmaktadır³¹⁸. Ancak bu madde söz konusu olmasa dahi genel hükümlerden hareketle EPDK personelinin neden olduğu zararlar hizmet kusuru şeklinde ele alınarak EPDK'nın sorumlu tutulması mümkündür.

Denetlemelerde EPDK'nın kurumsal yapısı, mevzuatı, idari ve mali uygulamaları ile enerji piyasalarındaki sorunlar değerlendirilmektedir. Kurumun kaynaklarını etkin şekilde kullanmasına, enerji piyasalarındaki performansa, belirlenen hedeflere ulaşılmasına, yıllık başarıya vs. bakılmaktadır. EPDK'nın yargı yoluna başvuru Kurul kararlarının onaylanma oranı da yapılan denetlemelerde ele alınmaktadır³¹⁹.

Kurul üyelerinin belli şartlar gerçekleşmeksizin süreleri dolmadan görevden alınamayacakları gözetildiğinde BİO'ların hukuka uygunluk ve mali denetiminin yanı sıra performans denetimi yapılması öngörülebilmektedir. Performans denetimi genel anlamda özel sektör işletmeleri tarafından yapılmaktadır. İdare hukukunda ise pek rastlanılmamaktadır. Daha etkin bir uygulama için öz denetim yapılmasını sağlayan performans denetiminin EPDK gibi BİO'larda da uygulanması gerektiği kanaatindeyiz.

BİO'ların yürütme organından bağımsız oldukları, hiyerarşi denetimine tabi olmadıkları ve bu sebeple siyasi denetime tabi olamayacakları düşünülse de 649 sayılı KHK ile getirilen düzenlemenin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile EPDK arasında idari vesayet ilişkisi kurulmuş olup Bakanlık, EPDK'nın her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemekle yetkilidir. Kaldı ki, EPDK'nın Kurul üyelerinin atanması ve belli durumlarda süreleri dolmaksızın görevden alınabilmeleri hususları da siyasi denetimin var olduğunu göstermektedir.³²⁰ Uygulamada bütçe görüşmeleri sırasında da EPDK'nın siyasi otoritelerce eleştirilmesi ve değerlendirilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda dolaylı siyasi denetim de gerçekleştirilebilmektedir³²¹.

EPDK'nın Kurul kararları aleyhine yargısal denetimi idare mahkemeleri yapmaktadır. Ancak kanun koyucu tüm Kurul kararları açısından değil, idari yaptırım kararları açısından yargısal denetim öngörmektedir.

³¹⁸ 2010/11 Sayılı DDK Raporu, 388, 11 Mayıs 2021 <<https://www.tccb.gov.tr/>>.

³¹⁹ Yılmaz Aslan 248-249.

³²⁰ Kenan Devir, *Türk Elektrik Piyasasının İşleyişi*. (Bursa: Dora Basım Yayın, 2017) 117

³²¹ Çakmak 196.

SONUÇLAR

Türkiye’de BİO’lar; otorite, bağımsızlık, özerklik, idare gibi pek çok kavramın tartışılmasına sebebiyet veren bir kurum olarak görülmektedir. BİO’lar, faaliyette bulundukları alan itibarıyla düzenleme ve denetleme işlevleri yürüten kurumlardır. BİO’lar faaliyet gösterdikleri enerji, iletişim gibi alanların siyasetten ve piyasa oyuncularının baskılarından kurtarılması amacıyla oluşturulmuşlardır. BİO’lara yönelik ihtiyaç, özelleştirme faaliyetleri ile ortaya çıkarak hız kazanmıştır. İlgili alanların teknolojik gelişmelerin de etkisiyle teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi de bu alanlarda uzmanlaşmış kurumların oluşturulmasının sebeplerinden biridir.

BİO’ların Türkiye’de ortaya çıkışı genel anlamda dış kaynaklı olmuştur. Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği’ne üyelik süreçleri ile ekonomik krizlerin aşılması sürecindeki uluslararası baskılar, Türkiye’de BİO’ların kurulmaya başlamasını sağlamıştır. Bu kapsamda Türkiye’deki BİO’ların diğer ülkelerdeki gibi iç dinamikler ve ülke ihtiyaçları çerçevesinde oluşmadığı söylenebilmektedir.

BİO’lar, idari bağımsızlıkları nedeniyle görev ve yetkilerini üst kurumlardan değil kanun ve mevzuattan almaktadırlar. BİO’ların kurul üyelerinin görevlerinden belli şartlar gerçekleşmeksizin görevden alınamamaları ile kurumların kendi personellerini, bütçelerini belirleyebilmeleri gibi hususlar bağımsızlıklarının görünüm şekillerini oluşturmaktadır. Ancak BİO’ların bağımsızlıklarının nispi nitelikte olduğunun gözetilmesi gerekmektedir. BİO’ların kararlarında hükümet programlarının, ekonomik politikaların, kalkınma plan ve programlarını vs. gözetilmesi aranmaktadır. Yasama organının kanuni değişiklikler ile BİO’lara yön vermesi de mümkündür. BİO’ların belli açılardan denetime tabi tutulmaları da onların hesap verilebilirliklerini belirtmektedir.

Türkiye’de BİO’lara yönelik eleştirilerin önemli kısmını idarenin bütünlüğü ilkesi oluşturmaktadır. BİO’ların hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimine tabi tutulmadığını düşünen görüş tarafından bu denetimler olmamasına rağmen BİO’ların idare içinde kabul edilmesi, bu kurumlara yönelik eleştirilere neden olmaktadır. Çalışmamızın “Bağımsız İdari Otoritelerin Olumlu ve Olumsuz Yönleri” başlığı altında da incelediğimiz üzere bu eleştiriler kanaatimizce yerinde eleştiriler değildir. 649 sayılı KVK’nın 45. Maddesiyle getirilen düzenleme ile ilişkili bakanlıklara BİO’ların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiş ve ayrıca BİO’lar kuruluş kanunlarında Bakanlıklarla ilişkilendirilmiştir. Bu çerçevede

BİO'lar, idarenin bütünlüğü kapsamına alınmak istenmektedir. Doktrinde bir görüş 649 sayılı KHK ile getirilen düzenlemenin BİO'ların bağımsızlıklarını zedelediğini savunsa da katıldığımız aksi görüşe göre BİO'ların bağımsızlıkları ve bu kurumlara emir ve talimat verilemeyeceği kuruluş kanunlarında düzenlenmiş olup yaptıkları işlemlerin idare tarafından iptali mümkün değildir. Yine de, her bir BİO'nun kendi kanununda bu denetim yetkisinin sınırlarının çizilmesi, bu sınırların her bir BİO için benzer noktalara erişebilmesi hem de BİO'ların bağımsızlıklarının zedelenmesi riskini azaltacak hem de BİO'ların denetiminde uygulamada bir yeknesaklık oluşacaktır. Yapılacak bu tür bir düzenlemede BİO'ların sektöre yönelik değil, iç işleyişine yönelik kararların denetlenebileceğinin ayrıca belirtilmesi de önem arz etmektedir.

Doktrinde yapılan bir diğer tartışma BİO'ların mali açıdan bağımsızlığına ilişkindir. Her ne kadar BİO'ların mali denetimi Sayıştay tarafından yapılıyor olsa da bu kurumların gelirlerinin büyük çoğunluğunu idari para cezalarının oluşturduğu düşünüldüğünde doktrindeki bir görüş mali bağımsızlığın maktu idari para cezası şeklinde düzenlenmediği hallerde idari para cezası verilirken takdir yetkisinin kullanımında keyfiyete sebebiyet verebileceği yönündedir. Bu şüphe haklı bulunmakla beraber çözüm mali bağımsızlığın ellerinden alınması değil, idari para cezası hususunda kullanılacak takdir yetkisi hususunda detaylı kıstasları içeren bir üst düzenleme getirilmesidir.

BİO'lar ilgili oldukları alanlardaki fiyatları, etkinliği, maliyetleri, kârları, rekabeti vs. gözetmektedirler. Bu kapsamda düzenleyici işlemler gerçekleştirmekte ve denetimde bulunmaktadır. Düzenleme ve denetleme haricinde BİO'lar, ilgili oldukları alanlarla ilgili görüş bildirme, uyuşmazlık çözme ve yaptırım uygulama yetkilerine de sahip kılınmışlardır. Bu yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkarma, yerinde inceleme yapma, bilgi ve belge isteme, kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirme, idari para cezası verme, lisans iptali gibi uygulamalar gerçekleştirebilmektedir.

Türkiye'de BİO'lar, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Bunun yanı sıra idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Türk idari teşkilatı içindeki konumları ise tartışmalıdır. Merkezi idare içinde yer almayan BİO'lar, yerinden yönetim kuruluşları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ancak yerinden yönetim kuruluşları içerisinde Anayasada doğrudan sayılan mahalli idareler altında değerlendirilemeyeceği kesin olan BİO'ların hizmet yerinden yönetim

kuruluşlarından olup olmadığı konusunda doktrinde tartışmalar bulunmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının özellikleri bakımından bağımsız idari otoritelerden farklı olduğunu savunan bir görüş BİO'ların merkezi yönetim ile yerinden yönetimin haricinde üçüncü bir yönetim yapısı olarak düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Doktrinde, BİO'lar tarafından alternatif uyuşmazlık yöntemleri kullanıldığında ulaşılan sonucun bağlayıcı karar niteliğinde olduğu ve tarafları bağlayan kararın uygulanmaması durumunda karara uymayan tarafa idari yaptırım uygulama yetkisine sahip oldukları şeklinde bir görüş olmak ile birlikte BİO'ların uyuşmazlık çözme yetkisi kullanmak suretiyle almış olduğu kararlar yargı kararı niteliğinde olmayıp bunlara karşı yargı yoluna gidilebileceğine ilişkin aksi görüş de mevcuttur. Kanaatimizce BİO'ların kuruluş kanunlarında ve bu kanunlara bağlı çıkarılan düzenlemelerde uyuşmazlık çözme yetkisinin düzenlendiği maddelerde yetkinin bağlayıcı olup olmadığının, çözüme ilişkin yargı yoluna başvurulup başvurulamayacağının ayrı ayrı düzenlenmesi tartışmaları sonlandıracaktır.

BİO'lara karşı yapılan eleştirilerin bir diğeri ve kanımızca en önemlisi ise bunların mevzuatlarındaki çeşitliliktir. BİO'ların hepsinin ayrı bir sektöre yönelik faaliyet gösterdiği göz önüne alındığında çeşitliliğin normal karşılanması beklense de özellikle bağımsızlıklarını etkileyen üye atanması, kurul kararlarının denetimi gibi hususlarda bir üst düzenleme oluşturulmasının uygulamada birlik getirmesi açısından önemli olduğu kanaatindeyiz.

Çalışma kapsamında Türkiye'deki BİO'lardan biri olan EPDK incelemeye alınmıştır. 4628 sayılı Kanunla 2001 yılında kurulan EPDK, zaman içerisinde elektrik sektörünün yanı sıra doğal gaz, petrol ve LPG sektörlerini de düzenlemekle görevlendirilmiştir. Bu kapsamda Elektrik Piyasası yerine Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak ifade edilmeye başlanmıştır. EPDK; elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli olarak halkın kullanımına sunulmasını hedeflemektedir. Bu kapsamda şeffaf, rekabetçi ve istikrarlı piyasa ortamı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

EPDK'nın karar ve temsil organı olan Kurul ile işlemleri gerçekleştiren hizmet birimleri bulunmaktadır. Kurul ile hizmet birimlerinin oluşumları ile görev ve yetkileri 4628 sayılı Kanun ve ilgili diğer Kanunlarla düzenleme altına alınmıştır. EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilidir. EPDK'nın gelirleri, ilgili

olduğu dört sektörden sağlanmaktadır. Uygulamada bunlar içerisinde en çok payın elektrik sektörüne ait olduğu söylenebilmektedir.

EPDK konusunda tartışmalara sebebiyet vermiş ve bizim de düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunu gözlemlediğimiz birtakım uygulamalar söz konusudur. Bunlardan ilki ve en önemlisi şudur: Danıştay kararları ve doktrinde EPDK'nın yaptırım uygulama yetkisi ve bu yetkiyi kullanırken izlediği yöntem nedeniyle yarı yargısal olarak değerlendirilmekte ve bu sebeple kanunilik ilkesi, orantılılık ilkesi, gerekçeli olma ilkesi gibi ceza hukukunun genel ilkelerine uyması gerektiği belirtilmektedir. Bu husus Danıştay kararlarında açıkça belirtiliyor olsa da bu zorunlulukları düzenleyen bir düzenleme olmaması haklı eleştirilere sebebiyet vermektedir. Bu hususta idari yaptırımlarda izlenecek usul ve dikkat edilmesi gereken hususları düzenleyen bir yönetmelik çıkarılması önem arz etmektedir. EPDK'nın piyasa aktörlerini denetlerken sahip olduğu geniş yetki de tartışmalara sebebiyet vermektedir.

EPDK konusunda tartışmalara sebebiyet veren bir diğer husus kurul üyelerinin atanma yöntemi ve bunların tekrar seçilebilmesi hususudur. Her iki düzenleme de kurumun bağımsızlığına ve tarafsızlığına yönelik tehdit oluşturup BİO'ların varoluş amaçları ile de çelişki oluşturmaktadır.

Yine EPDK'nın denetim yetkisini kendi personeli dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla yapabilmesi, bunu engelleyici bir düzenleme bulunmaması Danıştay kararlarında ve doktrinde “denetleme yetkisinin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olduğu ve özel hukuk kişilerine devredilemeyeceği” açıklamaları ile hukuka aykırı bulunmaktadır. Aynı zamanda bu yetki özel denetim kuruluşlarınca kullanılırken tüzel kişilerin tüm kayıtlarının incelenmesi ve sık saklama, gizlilik gibi hususlara dayanılamaması; kurumun yetki devriyle görevlendirildiği kişilere tüzel kişilerin ticari sırlarını ifşa edecek şekilde geniş yetki tanınması eleştirilerin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır.

Son olarak doktrinde EPDK kararları incelenirken İYUK 2/2 maddesi gereğince mahkemelerin, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yargı kararı verememesi ilkesinin takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının da denetlenemeyeceği şeklinde yorumlanabildiği tespit edilmiş olup bu tarz bir yorumlamanın mahkemelere verilen yargılama yetkisini anlamsız kılacağını söylemekte fayda bulunmaktadır.

Sonuç itibariyle, devlete yönelik bakış açısının değişmesini sağlayan BİO'lar diğer ÷lkelerde olduğu gibi Türkiye'de de önemli bir yere sahiptir. BİO'ların en başta gelenlerinden biri ise EPDK'dır. Düzenlediği sektörlerin önemi, bu Kurumun önemini daha da artırmaktadır. Ancak denetim ve hesap verilebilirlik konularında düzenlemeye gidilmesi beklenmektedir. Kanaatimizce bu konuda bir üst kurum oluşturularak sorunun giderilmesi mümkündür. Böylelikle kurumun özerkliğine zarar verilmeksizin denetiminin yapılması sağlanabilecektir.



KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Burak. *Sermaye Piyasası Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Akcollu, F. Yeşim. “Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003.
- Akgül, Aydın. *Sermaye Piyasası Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2008.
- Akıncı, Müslüm. *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1999.
- Akıncı, Müslüm. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi* 5, (2001): 3-5.
- Akıncı, Müslüm. *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Al, Hamza. *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Bilim Adamı Yayınları, 2002.
- Ardıyok, Şahin. *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2002.
- Aslan, Gündüz Alp. “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65, (2016):613-624.
- Aslan, Yılmaz. *Enerji Hukuku Cilt III*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2009.
- Atay, Ender Ethem. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10 (2006): 259-293.
- Ateş, Mustafa. *Rekabet Hukukuna Giriş*, 2. baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Ateş, Selahattin. “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”, *Türk İdare Dergisi*, 458, Mart 2008: 183-204.
- Atılğan Yaşa, Ayşe. “Türkiye’de Doğal Gaz Piyasası ve Regülasyon Uygulamaları”, *Enerji Sektöründe İktisadi ve Mali Araştırmalar*. Ed. Mehmet Dağ ve Ayşe Atılğan Yaşa. Ankara: Gazi Kitabevi, 2020:103-119.
- Avşar, B. Zakir ve Öngören, Gürsel. *Radyo ve Televizyon Hukuku*. Ankara: RTÜK Yayını: No: 3, 2003.

- Ayanoğlu, Taner. “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* LXV,1 (2007): 39-84.
- Aydın, Yılmaz. “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, 2007.
- Aykaç, Burhan, Durgun Şenol Durgun ve Yayman, Hüseyin. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2012.
- Azrak, Ülkü. “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001.
- Bahran, Gülseba. *Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu*. Ankara: Sayıştay, 2002.
- Balcı, Murat. *Enerji Hukukunda Suçlar ve Kabahatler –I–, Petrol Kaçakçılığı Suçları ve Petrol Piyasası Kanununda Düzenlenen Kabahatler*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.
- Balcı, Murat, Sinem Turan, Neşat Başoğlu ve Aytaç Yüksel. *Gerekçeli, İçtihatlı Bankacılık Kanunu ve İlgili Mevzuat*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Bayraktar, Kadir, Altınöz, Mehmet ve Tutar, Hasan. “Bağımsız Düzenleyici Üst Kurumlar ve Kurullar”, *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2003.
- Bayramoğlu, Sonay. “Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004.
- Bayramoğlu, Sonay. *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.
- Beydili, Zülfü. “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu, 2006.
- Bottemiller Evich, Helena. “Former Commissioners: Make FDA an Independent Agency”, *Politico*, 2016, 25.03.2021 <<https://www.politico.com/story/2016/06/former-commissionersmake-fda-a-cabinet-level-agency-224803>>.
- Breger, Marhall J. ve Edles, Gary J. “Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies”, *Administrative Law Review* 52, 4 (2000).

- Ceylan, Mahmut. “*İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*”. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Coşkun, Sena. *Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuk Dersleri, 7. Baskı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Çağlayan, Ramazan ve Doğan, Beşir Fatih. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 1-2, Haziran-Aralık 2008.
- Çakmak, Zeynep. “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, *Yayınlanmış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011.
- Çal, Sedat. “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”, *Ankara Barosu Dergisi* (2001): 93-101.
- Çolak, Haluk ve Uğurhan Altun, “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 69 (2007):276-280.
- Çolak, Mustafa. “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım* 125, Mayıs 2003: 83-88.
- DeShazo, J. R. ve Freeman, Jody. “The Congressional Competition to Control Delegated Power”, *Texas Law Review*, 81 (2003): 1446-1456.
- Deveci, Hıfzı. *II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*. İstanbul: STEAM, 2002.
- Dönmez, Eftal. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi* 2 (2003): 55-78.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.
- Duran, Lütfi. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi* 30 Mart 1997: 1-10.
- Durgun, Şenol. “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı 2* (2002): 83-102.
- Emek, Uğur. *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: TÜSİAD Yayınları, 2002.
- Emek, Uğur ve Acar, Muhittin. “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi*. Ed. Hüseyin Özgür. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004.
- Ergun, Turgay. “Bağımsız Düzenleyici Kurullar”, *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları, 2004.

- Ergün, Çağdaş Evrim. “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 50 (2004): 45-60.
- Erol, Mesut. “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum”, *DPT Uzmanlık Tezleri*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Yayın No: DPT: 2680, Ankara, 2003.
- Eser, Rüya. *Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar*. Ankara, SPK Araştırma Raporu, 2001.
- Gençay Karabulut, Şehnaz. “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2010: 177-184.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2006.
- Gomez-Ibanez, Jose. *Regulating Infrastructure, Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- Gönen, Yakup. “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV*, 2010: 359-383.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt 1*. Bursa: Ekin Yayıncılık, 2019.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2020.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa:Ekin Kitabevi Yayınları, 2011.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut. *İdare Hukuku Cilt 1*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Gülen, Aydın. “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, 1-2, 1988.
- Günay, Ayşe ve Özen, Ahmet. “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye”, *Vergi Sorunları Dergisi* 184, Ocak 2004: 169-189.
- Günaydın, Gökhan. “Temsili Demokrasiye Elveda: Türkiye’de Üst Kurullar Gerçeği”, *İkibinyirmiüç* 16, Ağustos 2002: 22-25.
- Günday, Metin. “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.

- Hogue, Henry B., Labonte, Marc ve Webel, Baird. *Independence of Federal Financial Regulators: Structure, Funding, and Other Issues*. Congressional Research Service, 2017.
- Horton, Sylvia. “The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis”, *Public Policy and Administration*, 21, 1, Spring 2006.
- İlgezdi, Ali Rıza, Güçlü, Cem ve Sönmez, Eren. *Adım Adım Acele Kamulaştırma*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- İsbir, Begüm. “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun Uzlaştırma Yetkisi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XIV, 2010.
- İsbir, Begüm. “Kamu Tüzel Kişiliği”, *Yayınlanmış Doktora Tezi*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2017.
- Çağlayan, Ramazan ve Doğan, Beşir Fatih. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 1-2, Haziran-Aralık 2008. Kaboğlu, İbrahim. *Bağımsız İdari Otoriteler*. İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998.
- Kalabalık, Halil. *Kısa İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2019.
- Kalabalık, Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2021.
- Karacan, Ali İhsan. “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi* (2002): 3-59.
- Karacan, Ali İhsan. *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*. İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002.
- Karakul, Selman. *Yönetişel Devlet*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Kaya, Ali. *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*. Konya: Eğitim Kitabevi, 2004.
- Kaya, Asım. *Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Düzenlenen İdari Para Cezaları*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2015
- Kayalı, Ali. *Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar*. Konya: Eğitim Kitabevi, 2004.
- Kestane, Doğan. “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, *Maliye Dergisi* 139, Ocak-Nisan 2002: 24-48.
- Kızılcık, Recep. “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)”, *Türk İdare Dergisi* 432, Eylül 2001: 127.
- Kızılcık, Recep. “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, 434, Mart 2002: 50.

- Koç, Emin. “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 98 (2012):235.
- Kurt, Hayrettin. “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, 2014.
- Kutlu, Önder. *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi, 2006.
- Levi-Faur, David ve Gilad, Sharon. “The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate”, *Comparative Politics*, 37, 1 (2004).
- Mangır, Fatih. “Finansal Deregülasyonun (1989-2001) Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri”, *S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2006): 459-472.
- Massadikov, Khairulla. “Bağımsız İdari Otoritelerin Faaliyetlerinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Örneği”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2018.
- Memiş, Tekin ve Gökçen Turan. *Sermaye Piyasası Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020.
- Morris, Jonathan ve Farrel, Catherine. “The ‘Post-Bureaucratic’ Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in ten UK Public Sector Organizations”, *International Journal of Human Resource Management*, 18, 9, September 2007: 1575-1588.
- Odyakmaz, Zehra. “Rekabet Kurumu’nun Türk İdare Teşkilatı İçindeki Yeri ve Önemi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2002.
- Örs, Cengiz Ozan. *İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2017.
- Özdağ, Mehmet Savaş. *Özerk Kurullar*. Ankara: Avrasya–Bir Vakfı ASAM Yayınları, 2002.
- Özen, Ahmet ve Günay, Ayşe. “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, *Vergi Sorunları Dünyası Dergisi*, 1 (2004): 174.
- Özkardeş, Nihal. *Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması*. Ankara : Seçkin Yayınları, 2021.
- Öztürk, Ebru. “Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, No: 38, Ankara, 2003.

- Öztürk, Bahri, Elif Altınok Çalışkan, Serkan Seyhan, *Kişisel Verilerin Korunması Hukuku Teorik ve Pratik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid. *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*. Ankara: Alfa Akademi Yayınları, 2010.
- Salman, Emine Banu. “Türkiye Kurullara Teslim”, *Ekonom Dergisi* 15, Nisan 2000: 5.
- Sancakdar, Oğuz, Onüt, Lale Burcu, Doğan, Eser Us, Kasapoğlu Turhan, Mine ve Seyhan, Serkan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Seçkin, Sinan ve Gül Üstün. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi” , *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 21 (2015): 527-528.
- Sezen, Seriyen. *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları Yayın No: 316, Mart 2003.
- Sobacı, Mehmet Zahid. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulamasından Bir Örnek: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2005.
- Sobacı, Zahid. “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’: Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2006): 157-180.
- Şen, Yavuz. “Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Kararların Yargısal Denetimi”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2007.
- Tan, Turgut. “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler”, *Danıştay Başkanlığı Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No. 72, 2005.
- Tan, Turgut. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi* 35, Haziran 2002: 13.
- Tan, Turgut. *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Tan, Turgut. “Sözleşme Özgürlüğüne Kamunun Müdahalesi”, *Yıldırım Uler’e Armağan*. ed.Muhammet Erdal. Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, 2014: 513-524.
- Tekinsoy, Mustafa Ayhan. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi* 2, Bahar 2007: 119-134.
- Toprak, Eren. *Kamu İhale Hukuku*.(Ankara: Seçkin Yayınları, 2021.

- TÜSİAD Raporu, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul, 2002.
- Uğur,Hüsamettin. “Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun’a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulamaları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 85 (2009).
- Ergün, Çağdaş Evrim. “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 50 (2004).
- Ulusoy, Ali. “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi* 100 (1999): 3-17.
- Ulusoy, Ali. “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, 2000.
- Ulusoy, Ali. *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- Ulusoy, Ali. “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2010: 184-190.
- Uslu, İbrahim. “Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2013.
- Usta, Murat. *Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2007.
- Uysal, Mehmet. “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007.
- Uzun, Şentürk. Büyük Britanya Yönetim Sistemi, 2010: 618, 26.03.2021 <http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf>.
- Wettenhall, Roger. “Agencies and Non-Departmental Public Bodies, The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory”, *Public Management Review*, 7, 4 (2005): 615-635.
- Yasaman, Hamdi. *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*. İstanbul: STEAM, 2002.
- Yasin, Melikşah. *Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Yeniay, Lokman ve Güliden Yeniay. “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”*Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S.1 (2019): 105-138.
- Yet, Orhun. “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2010.
- Yıldırım, Turan. *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları, 2007.

- Yılmaz, Abdullah ve Özmen, Mustafa. “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi*. Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen. Ankara: Gazi Kitabevi, 2004.
- Zengin, Ozan. “Düzenleyici Reform Üzerine”, *Kamu Yönetimi Dergisi* 19, Temmuz–Eylül 2004: 12-18.
- Zenginobuz, Ünal. “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, Perşembe Konferansları. Ankara: Rekabet Kurumu, 2000.
- Zenginobuz, E. Ünal. *Uluslararası Karşılaştırmalar, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: TÜSİAD Yayınları, 2002.
- <<http://www.fcc.gov/what-we-do>, <http://www.fcc.gov/leadership>>.
- < <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>>.
- <www.tspb.org.tr/>.
- <www.sinerjimevzuat.com.tr > .
- <www.imkb.gov.tr>.
- < www.vob.org.tr>.
- < www.rtuk.org.tr>.
- < www.rekabet.gov.tr>.
- < www.bddk.gov.tr>.
- < www.btk.gov.tr>.
- < www.tapdk.gov.tr>.
- <www.anayasa.gov.tr > .
- <<https://www.epdk.gov.tr/>>.
- <<https://www.tccb.gov.tr/>>.
- <<https://www.legalbank.net/>>.
- <<https://www.legalbank.net/>>.
- <<https://www.kazanci.com.tr>>.