

# TÜRK HUKUKUNDA DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN TEMEL İLKELERİ

## FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF REGULATORY AND SUPERVISORY AUTHORITIES IN TURKISH LAW

Ömür Kadri SARI\*

### ÖZ

Günümüzde devletin üstlendiği regülasyon rolü, yeni bir disiplinin doğmasını sağlamıştır. Devletin yaptığı düzenleme ve denetleme faaliyetlerini inceleyen regülasyon hukuku, özelleştirme faaliyetleri sonrasında ortaya çıkmıştır. Ülkemizde devletin regülasyon işlevi yürütme organı içerisindeki idare aygıtı bünyesinde değerlendirilmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak isimlendirilen idari müesseseler eliyle regülasyon işlevi yerine getirilmektedir. İlk örnekleri 1870'lerde Amerika'da görülen bu kurumların ülkemizdeki ilk örnekleri 1980'li yıllarda ortaya çıkmıştır.

5018 sayılı Kanun'un üç sayılı cetvelinde tek tek sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ülkemizde regülasyon faaliyetini yerine getirmektedir. Her birinin kuruluş kanunu, ilgi alanı ve çalışma usulü farklılık göstermektedir. Makalemizde, düzenleyici ve denetleyici kurumların ilkeleri, mevzuatları da dikkate alınarak, idare hukuku penceresinden anlamlandırılmaya ve değerlendirilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Regülasyon Hukuku, Kamu Hizmeti, Temel İlkeler, Düzenleyici Kurumlar, Hukuk Devleti.

---

Makalenin Geliş Tarihi : 17.06.2020

Makalenin Kabul Tarihi : 11.12.2020

\* Malatya İdare Mahkemesi Üyesi

e-mail: omursari639@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-1176-2399

## ABSTRACT

Today, the role of regulation in the state has led to the emergence of a new discipline. Regulation law which investigates arrangement and supervisory activities of the states emerged as a result of privatization activities. In Turkey, the regulatory function of the state is evaluated by taking into consideration the administrative tool operating within the scope of an executive organ. Regulatory function is performed by means of administrative authorities named regulatory and supervisory authorities. The first examples of these authorities, which emerged in the United States in the 1870s, were first seen in Turkey in the 1980s.

Regulatory and supervisory authorities, which are listed individually in table numbered three of Law No.5018, fulfill the regulation activities of Turkey. The establishment law, area of interest and working procedures of each of these authorities differ. In this article, from the administrative law perspective, efforts were made to interpret and evaluate the principles of regulatory and supervisory authorities, taking into account their legislation.

**Keywords:** Regulation Law, Public Service, Fundamental Principles, Regulatory Authorities, Rule of Law.

## GİRİŞ

Gelişen bilgi teknolojileri ile devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin sunumunda farklılıklar meydana gelmiştir. Tarım ve sanayi toplumunda sosyal ve ekonomik hayatın içerisinde daha belirgin olarak görülen devlet, bilgi toplumunda sınırlı alan içerisinde hareket eden bir mekanizma olarak karşımıza çıkmıştır. Özellikle ekonomi ve sosyal hayat içerisinde devletin belirginliği azalmıştır. Yüzlerce yıl doğrudan devlet tarafından vatandaşlara sunulan bazı kamu hizmetleri özelleştirme çalışmalarıyla özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulmaya başlanmıştır. Böylece vatandaşa sunulan hizmetlerde özel sektör ön plana çıkmıştır. Böyle bir ortamda devlet, regüle edici yüzüyle vatandaşıyla buluşmaktadır. Devlet, adeta bir trafik polisi gibi, düzenleyici, denetleyici ve yönlendirici olmuştur.

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında devletler piyasaların içerisinde aktör olarak bulunmaktan vazgeçmiş, piyasalar

üzerinde hakem olarak düzenleme, denetleme ve yönlendirme görevini üstlenmiştir. Serbest piyasa anlayışıyla, piyasa rekabete açılmış ve alan özel sektöre bırakılmıştır. Böylece regülasyon işlevine ihtiyaç artmıştır.

Regülasyon kavramı, kapsamı nedeniyle hukuktan sosyolojiye, iktisattan siyaset bilimine, hatta antropolojiye kadar çok çeşitli akademik disiplinlerde araştırma konusu olarak gelişmektedir<sup>1</sup>. Bu kavram hukukun çeşitli disiplinleri tarafından da incelenmektedir. Regülasyon faaliyeti ve bu faaliyeti yerine getiren kurumların gelişimi yeni bir disiplinin doğuşuna sebep olmaktadır. Her ne kadar halen tam bir disiplin olarak var olmasa da, regülasyon hukuku bu gelişimle beraber gelecekte kurumsallaşmış bir disiplin olarak var olacaktır. Regülasyon faaliyetinin, idare mekanizması aracılığıyla gerçekleştirilmesi idare hukuku ile regülasyon hukuku arasında yakın ilişki sağlamaktadır. Regülasyon faaliyeti sayesinde standartlar belirlenmekte ve kamu çalışanları bakımından hesap verebilirlik güçlendirilmiş olmaktadır<sup>2</sup>. Görüldüğü gibi idare hukuku, gelişmekte olan regülasyon hukukunu beslemekte, regülasyon faaliyeti sayesinde de idare hukukunun getirdiği kurumlar daha sağlıklı işlemektedir.

Regülasyon faaliyetini yerine getiren kurumlara, “Regülasyon Kurumu, Üst Kurul, Bağımsız İdari Otorite, Düzenleyici Kurum, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum” gibi farklı isimler verilmektedir. Türkiye’de bu kurumlara ‘Düzenleyici ve Denetleyici Kurum’ adı verilmekte, 5018 sayılı Kanun’da bu şekilde anılmaktadır. Kurumların yerine getirdikleri işlevden hareketle, çalışmamızda ilk olarak regülasyon kavramı ve gelişimi, daha sonra ülkemizde kurulmuş düzenleyici ve denetleyici kurumların temel ilkeleri incelenmiştir.

## **A. YÖNLENDİRİCİ DEVLET ANLAYIŞI: REGÜLASYON**

### **1- Regülasyon Kavramı**

İnsanların sunulan hizmetlerden beklentileri geçmişe nazaran değişiklik göstermiş ve devlet, bu beklentileri karşılayabilecek organizasyon ve insan kaynağına sahip olmadığından sunduğu hizmetler

---

<sup>1</sup> SARISOY, Sinan, “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, Maliye Dergisi, S. 159, Temmuz-Aralık 2010, s. 279.

<sup>2</sup> MAY, Peter J., “Regulatory Regimes and Accountability”, University of Washington, Seattle, Regulation&Governance, C. 1, 2007, s. 11.

için özel sektöre yol açmıştır. 20.YY'den önce hizmetlerin sadece devlet eliyle yürütülmesi kamunun menfaatine daha uygun iken, ortaya çıkan yeni fikir akımları ve teknik gelişmelerle beraber tam rekabete dayalı bir ortamda hizmet sunumunun kamu yararı bakımından daha elverişli olduğu tecrübe edilmiştir. Böyle bir ortamda devlete biçilen rol regülasyon olmuştur. Hukuk, iktisat, sosyoloji ve siyaset bilimi başta olmak üzere farklı disiplinlerin ilgi alanında olan regülasyon kavramı multi disiplinler bir terimdir.

Türk Dil Kurumu tarafından “ayarlar ve düzenleme” olarak tanımlanan<sup>3</sup> regülasyon, kural koyma, konulan kurala uyulup uyulmadığının denetlenmesi, kural ihlali durumunda müeyyide uygulanması sürecinin tamamını ifade etmektedir. Doktrinde bu kavrama dair çeşitli tanımlar yapılmıştır. Ulusoy'a göre, regülasyon, “belirli bir çalışma alanına ilişkin olarak koşul ve kuralların belirlenmesi yani düzenleme yapılması; bu koşul ve kurallara tabi olunup olunmadığının kontrol edilmesi yani denetlenmesi; bu faaliyet alanının çoğulcu ve rekabetçi bir yapıya yöneltilmesi hususlarının tümünü kapsayan” bir kavramdır<sup>4</sup>. Ardiyok'a göre, “toplumsal değeri ve/veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı ile kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı hükümet denetimi” regülasyondur<sup>5</sup>. Diğer bir tanıma göre, regülasyon, devletin sosyal hayatın işleyişine yönelik yaptığı her türlü hukuki düzenleme ve müdahaledir<sup>6</sup>. Tanımlarda görüldüğü gibi regülasyonun ekonomik boyutu üzerinde durulmaktadır. Fakat regülasyon sosyal bilimlerin birçok alanı ile ilişkili olduğu için sadece ekonomik boyutuyla tanımlamak anlam daralmasına neden olacaktır. Bu nedenle regülasyon kavramını dar ve geniş anlamıyla tanımlamak daha isabetli olacaktır. Dar anlamda regülasyon daha çok ekonomik sistem veya piyasanın belli bir alanına ilişkin iken, geniş anlamda regülasyon devletin ekonomi

<sup>3</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (E.T. 31/11/2020)

<sup>4</sup> ULUSOY, Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 21.

<sup>5</sup> ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002, s. 7.

<sup>6</sup> AKTAN, Coşkun Can, YAY, Serdar, Kurullar ve Kurumlar, Seçkin Yayınevi, İzmir, 2019, s. 55.

dışındaki yaşam alanlarındaki yönlendirici faaliyetlerini de ifade etmektedir<sup>7</sup>. Çalışmamızda da daha çok geniş anlam kullanılacaktır.

Regülasyon uygulaması düzenleme, denetleme ve yönlendirme işlevlerini içermektedir. Bu işlev yerine getirilirken sadece hukuk kurallarından yararlanılmamaktadır. Ekonomik yaptırımlar, bilimsel ilkelerin hatırlatılması, yazılı- görsel basın yoluyla teşhir gibi araçlar da kullanılmaktadır<sup>8</sup>. Ekonomik ve sosyal hayata müdahale edilirken kullanılan araçlar çeşitlilik göstermektedir. Bu müdahaleler aktör ve sürücü olarak değil, yönlendirici olmak için yapılmaktadır. Yani devlet, bir trafik polisi gibi yönlendirme yapmalı, aksama durumunda müdahalede bulunmalı, işleyişte sorun olmadığı müddetçe akışa dahil olmamalıdır. Devletin bu yeni rolünde yönlendirme özelliği ağır basmaktadır<sup>9</sup>.

Modern anlamda, regülasyon uygulaması, ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış ve buradan tüm dünyaya yayılmıştır<sup>10</sup>. Kıta Avrupa’sında 1929 ekonomik buhranından sonra regülasyon ön plana çıkmıştır<sup>11</sup>. Regülasyona dair gelişen farkındalık sonunda, sosyal ve ekonomik hayatın işleyişinin güvencesi ve yönlendiricisi olan “regülatör devlet” ortaya çıkmıştır<sup>12</sup>. Artık böyle bir ortamda regülasyon, devletin temel görevidir. Artık, devlet, tüm otoritelerin üstünde bir üst otorite ve regülasyon alanlarının belirlenmesinde söz sahibi güçtür<sup>13</sup>.

Regülasyon, devletin kamusal politika hedeflerine ulaşmak için kullandığı önemli yardımcı araçtır<sup>14</sup>. Regülasyon faaliyetini özerk idari

<sup>7</sup> KENT, Bülent, Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 64.

<sup>8</sup> ULUSOY, Ali, Telekomünikasyon Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 157.

<sup>9</sup> B.M.J. van Klink, J.E.J. Prins, Law and Regulation: Scenarios for the Information Age, IOS Press, Amsterdam, 2002, s. 55.

<sup>10</sup> ULUSOY, Ali, “Regülasyon Çağına Girerken”, Liberal Düşünce Dergisi, S.20, Güz-2000, s. 106; KENT, s. 65.

<sup>11</sup> KÖMÜRCÜLER, Emin, ÖZÇAĞ, Mustafa, “Bir Regülasyon Kurumu Olarak Yargı Organı: Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Devletin Düzenleyici Rolü”, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 22, S. 1, 2015, s. 84.

<sup>12</sup> KENT, s. 63.

<sup>13</sup> ULUSOY, (2002), s. 154.

<sup>14</sup> KOSTAKOĞLU, Sultan Fatih, Regülasyon ve Büyüme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 2014, s. 6.

kuruluşlar eliyle yerine getiren devlet aynı zamanda manipülasyon, piyasa aksaklığı, kayırılma, kartelleşme gibi olumsuzlukları da bu idari kuruluşlar sayesinde önlemektedir. Genel anlamda, regülasyon kavramı, sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek için devletin, yürürlüğe koymuş olduğu her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeler<sup>15</sup> ile serbest piyasa faaliyetlerini ve özel sektörün ekonomi içindeki etkinliğini ve davranışlarını bir hakem sıfatıyla gözlemlemesi ve kullanımına sunulan politikaları yürütmesidir<sup>16</sup>.

## **B. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER**

Uluslararası hukukta, düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip olması gereken ilkelere dair yapılan resmi ve özel çalışmalar iç hukukumuz açısından da önemlidir. Bu minvalde, OECD' nin kurumsal yönetim ve regülasyon idaresinin sahip olması gereken ilkelere ilişkin geçmişte yaptığı çalışmalar önemli bir kaynak teşkil etmektedir<sup>17</sup>.

Genel anlamda regülasyon faaliyetleri ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi ilkelerinin karması olarak yapılmaktadır<sup>18</sup>. Fakat hem özel hukukta hem de kamu hukukunda karşımıza çıkan regülasyon kavramı, çalışmamızda kamu hukukunun bir terimi olarak kullanılmaktadır. Bu anlamda regülasyon faaliyetini yerine getiren kamu kurumlarının, gerek mevzuatlarından gerekse yerine getirdikleri görevin hassasiyetlerinden kaynaklanan birtakım ilkelere sahip olması ve bu ilkelerin korunması gerekmektedir. Ülkemizdeki kurumların kuruluşundan işleyişine kadar tüm aşamalarda idare hukuku araçları kullanılmaktadır. Bu durumda, bu kurumların ilkelerinin açıklanmasında ve ilkelerine uygun iş/işlemler yapılmasında idare hukukuna ve idari yargıya büyük görevler düşmektedir.

<sup>15</sup> SARISOY, s. 281.

<sup>16</sup> TEPE Berna, ARDIYOK Şahin, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, Mart-2004, s. 107.

<sup>17</sup> Bkz. OECD tarafından ortaya konulan regülasyon ve kurumsal yönetim alanlarına ilişkin çalışmalar; <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Flyer-Governance-of-regulators.pdf>, <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-TUR.pdf>. (E.T. 05/11/2019)

<sup>18</sup> KOÇ Özgür Emre, GÜLŞEN Mustafa Alpin "Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği" Sosyoekonomi, C. 26, S. 38, 2018, s.9.

## 1. Yasallık İlkesi

Hukuk düzeninin egemen olduğu ülkelerde idare hukukla bağlıdır. Müesseselerin kuruluş, işleyiş ve görevleri keyfiliğe yer vermemek adına hukuki düzenlemeler ile belirlenmektedir. İdare ve idari hizmetlerden yararlananlar arasındaki ilişkilere de yasanın hakim olması gerekmektedir. Yine 1982 Anayasa'sına göre hiçbir kamu kuruluşu kendiliğinden doğamaz ve görevlerini yürütemez. İdarenin yasallığı iki anlam taşımaktadır: Kanuna dayanmalı ve kanuna aykırı olmamalıdır<sup>19</sup>.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların tatbik edecekleri müeyyidelerin yasalar yerine düzenleyici işlemler ile belirlenmesi 1982 Anayasa'sının 38. maddesine aykırılık teşkil edecektir. Kişiler ve toplum üzerinde önemli etkiler doğuran regülasyon faaliyetinden kaynaklanan müeyyidelerin yönetmelikle düzenlenmesi mümkün değildir. Yasallık ilkesinin doğal sonucu olarak yapılacak denetleme neticesinde uygulanacak müeyyidelerin yorum yoluyla genişletilmesi ve yeni durumların eklenmesi de mümkün değildir<sup>20</sup>. Bu görüşümüzle paralel Danıştay'ın şöyle bir kararı mevcuttur: “3984 sayılı kanunda uydu yayınlarının üst kurul tarafından denetlenebileceği belirtilmiş, anılan denetim sonucunda uygulanacak müeyyideler de yine kanunda düzenlenmiştir. Belirlenen müeyyideler arasında ‘yayın buketinden çıkarma’ bir yaptırım türü bulunmamaktadır... Bu durumda, uydu platform işletmecisi statüsünde olan davacı kuruluşun yayın buketinde yer alan ve yurt dışı kaynaklı yayın yapan dört kanalın yayın buketinden çıkarılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından...”<sup>21</sup> Yüksek Mahkeme kararında görüldüğü gibi kanunda yer almayan bir müeyyidenin yönetmelik ile ihdas edilmesi hukuka aykırılık doğurmaktadır. Anayasanın 13. maddesindeki “...ancak kanunla sınırlanabilir.” ifadesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejiminin temel esasıdır. Buna göre temel hak ve hürriyetler Anayasada belirtilen sebeplerle ve ancak kanun aracılığıyla sınırlandırılabilir.

<sup>19</sup> KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınevi, C.1, Ankara, 2018, s. 72-73.

<sup>20</sup> AKKURT Melih, JAVADKHANİ Sheida, İslam Hukuku ve Türk Danıştay Kararları Işığında, İdari Yaptırımlara Egemen Olan İlkeler ve Enerji Piyasasında Düzenlenen İdari Yaptırımlar, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 14.

<sup>21</sup> Danıştay 13.Dairesi, 12/09/2013 gün E: 2013/1308, K: 2013/2196 sayılı kararı.

Ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların Anayasal dayanağının olup olmadığı yönünde tartışmalar yaşanmaktadır. RTÜK dışında bizzat Anayasa’da düzenlenen, düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, TAPDK ile ilgili bir kararında<sup>22</sup> bu kurumların Anayasal dayanağı bakımından Anayasa’nın 167. maddesi ile devlete yüklenen para, kredi, sermaye, mal ve hizmet işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemler alma görevini yeterli görmektedir. Anayasa’nın 123. maddesi çerçevesinde farklı bir Anayasal dayanak aranmaksızın bu kurumların hukuk hayatında yer alması mümkündür. Yine ülkemizde regülasyon kurumlarına ilişkin bir çerçeve yasa bulunmamaktadır. Her kurumun kendi kuruluş kanunu mevcuttur.

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir: “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*”<sup>23</sup>. Anayasanın Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi veren 104/17 ve 123/1 maddeleri ile birlikte ele alındığında, yasa koyucunun sadece kanunla düzenlenmesini istediği konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı<sup>24</sup> ve yürütme yetkisi çerçevesinde kararnamelerin değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Kanaatimizce, Türk hukuk hayatına giren yeni düzenleme regülasyon hukuku kapsamında yasallık ilkesini zedelememektir. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleyici ve denetleyici kurum kurulması mümkündür. Çünkü bu alan Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisi kapsamında ve illa da TBMM tarafından düzenleme yapılması istenen bir konu değildir. Örneğin, yakın bir zamanda sigortacılık alanında düzenleyici ve denetleyici bir kuruluş Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur<sup>25</sup>. Öte yandan Anayasa m. 123/3’te Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kamu tüzel kişiliği kurulabileceği belirtilmiştir. Bu alanda yapılacak düzenlemelerin, elbette, temel hak ve özgürlükleri sınırlaması mümkün değil, aksi durum Anayasa 13. maddeye aykırılık teşkil eder. Anayasa Mahkemesi’nin yaptığı denetim bu yönden büyük

<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesi, 20.11.2003 gün E: 2002/32, K:2003/100 sayılı kararı (Resmi Gazete 11.08.2004 gün ve 25550 sayı.)

<sup>23</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 11/02/2017 tarih ve 29976 sayılı Resmi Gazete.

<sup>24</sup> KALABALIK, s. 73.

<sup>25</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 18/10/2019 tarih ve 30922 sayılı Resmi Gazete.



önem taşımaktadır. Kararnemelerin amaç dışına çıkmasını engellemek ve Anayasal kurumların zarar görmesini önleme görevi Yüksek Mahkeme tarafından yerine getirilecektir.

Hukuk devleti ilkesi gereği idarenin değişim ve dönüşümü, hukuki düzenlemeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Burada önemli olan, bu değişimin bireylerin temel hak ve özgürlükleri korunarak gerçekleşmesidir. Aslında temel hak ve özgürlüklerin güvencesi yasallık ilkesine sadık kalmaktan geçmektedir. Bu çerçevede her düzenleyici ve denetleyici kurum, Anayasanın çizdiği çerçevede oluşmakta ve işleyişi belirlenmektedir.

## 2. Açıklık ve Şeffaflık İlkesi

Hukuk devleti düzeni içerisinde yer alan bir idari yapının, kuruluş ve işleyiş süreçlerinin açık ve şeffaf olması esastır. Birbirini tamamlayan bu iki kavramdan açıklık gizliliğin karşıtı, berrak, aşikar anlamında kullanılırken, şeffaflık ise bir taraftan bakıldığında diğer tarafı da görülebilen, içinde bulunanın dışındakiler tarafından da görülmesi anlamında kullanılmaktadır<sup>26</sup>. Gizliliğin ortadan kaldırılması ile bireylerin katılım hakkı da gelişmektedir. İdarenin faaliyetlerinin bilinmediği, tartışılmadığı ve katılımın mümkün olmadığı bir yapı keyfiliğe yol açmaktadır.

Toplum açısından hassas olan sektörleri düzenleyen, ekonomik ve sosyal regülasyon faaliyetleri yürüten ve bu alanda birçok araç kullanan bu kurumların açıklığı ve şeffaflığı bir ilke olarak benimsememesi, regülasyon faaliyetinin işlevsiz hale gelmesi demektir. Regülasyon faaliyetinin gayelerinden olan toplumun aydınlatılması, serbest piyasa oluşturulması, yatırımcılar için özgür bir ortam oluşturulması, bilgiye dayalı rekabete açıklık ve şeffaflık ilkeleri ile ulaşılabilir<sup>27</sup>. Örneğin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun görevleri çerçevesinde elektrik piyasası düzenlenir ve denetlenirken, fiyatlar, yatırımlar ve üretimde bu ilke dikkate alınmalıdır<sup>28</sup>. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun çeşitli

<sup>26</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 146.

<sup>27</sup> MEMİŞ Tekin, TURAN Gökçen, Sermaye Piyasası Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 35.

<sup>28</sup> KENT, s. 54-55.

maddelerinde piyasa faaliyetlerinin şeffaflık içerisinde yürütülmesi düzenlenmektedir.

Yatırım ve sermaye girişi ile şeffaflık doğru orantılıdır. Yatırımcı, ekonomik araçlar ve piyasanın koşulları hakkında bilgi sahibi olduğu ülkelerde daha rahat hareket etmektedir. Sermaye piyasası hukukunda, toplumun aydınlatılması ve piyasada gerçekleşen işlemlerin açıkça paylaşılması şeffaflık ilkesiyle sağlanmaktadır<sup>29</sup>. Kamuoyu Aydınlatma Platformu (KAP), toplumun aydınlatılması ve şeffaflığa hizmet eden önemli bir araçtır. Ayrıca Sermaye Piyasası Kanunu'nun 129. maddesinde, Sermaye Piyasası Kurulunun internet sitesi üzerinden yayınlacağı rapor ve bilgiler, TBMM'ye faaliyetleriyle alakalı yapacağı bilgilendirmeler suretiyle şeffaflığı koruması hüküm altına alınmıştır. Yine 2886 sayılı Kanun'un 2. maddesi ve 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, kamu ihalelerine egemen olan ilkeler arasında şeffaflık sayılmaktadır.

ABD, merkezi idarenin denetiminden uzak olan regülasyon kurumlarında açıklığı ve şeffaflığı hakim kılarak kamuoyu ve yargı denetimi sağlamaktadır. Amerika hukuk sisteminde idarede açıklık ve şeffaflık öngören gün ışığında devlet yasası GISA, genel bilgi edinme yasası FoI Act bu kavramların yasal temelidir. Ülkemizde ise düzenleyici ve denetleyici kurumların özel yasalarında açıklık ve şeffaflık ilkeleri açısından ya sessiz kaldığı ya da kurul toplantılarının gizliliğine<sup>30</sup> dair düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir<sup>31</sup>. Kamunun menfaatinin korunması ve hukuk devleti düzeninin desteklenmesi bakımından bu kuruluşların mevzuatlarında açıklık ve şeffaflık gereklerine uygun düzenlemelerin yapılması elzemdir.

Ülkemizde önemli bir kamu hizmetini yerine getiren düzenleyici ve denetleyici kurumların, piyasada kaliteli ürün standardını yakalaması, kamunun güvenini temin etmesi ve piyasada kamu lehine dengeyi sağlayabilmesi için açıklık ve şeffaflığı ilke edinmesi şarttır. Son

<sup>29</sup> TURAN, Memiş, s. 36.

<sup>30</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 6112 sayılı RTÜK Yasası'nın 40. maddesi, 5411 sayılı BDDK'ya ilişkin Yasa'nın 87. maddesi, 6362 sayılı SPK Yasası'nın 123. maddesi.

<sup>31</sup> FALCIOĞLU, Egemen, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İdari İşlemlerinde Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2018, s. 184-185.

zamanlarda idari alana dair yapılan düzenlemelerde bu ilkelere sıklıkla yer verilmektedir. Örneğin, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile vatandaş beyanına güvenen, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu idaresinin oluşturulması amaçlanmaktadır<sup>32</sup>.

### 3. Süreklilik İlkesi

Regülasyon dinamik bir süreçtir. Yani ortaya çıkan yeniliklere uyum sağlaması için sürekli yenilenmesi gereken bir organizasyondur<sup>33</sup>. Yine düzenleyici ve denetleyici kurumlar, doğaları gereği sürekli bir denetim ve düzenleme faaliyeti içerisinde. Regüle edilen piyasaların sürekli ve yakından takip edilmesi<sup>34</sup> kamunun menfaati bakımından önemli bir gerekliliktir. Kamu yararını yerine getirmek adına büyük hizmetler yapan bu kurumlar süreklilik ilkesi çerçevesinde çalışma prensiplerini belirlemektedir.

Sosyal ve ekonomik alandan ortaya çıkan teknik ve karmaşık problemlerin çözümü uzmanlaşmanın sürekliliği ile mümkündür. Rekabet ve etkinliğin sağlanması için arz ve talebi sürekli olarak dengeleyen ve siyasal etkilerden arındırılmış düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yasama ve yürütme organından bağımsız olarak kendi hukuk sistematığı içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir<sup>35</sup>. Bu kurumlar, yasallık ilkesi gereği kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanun ortadan kalkana kadar süreklilik arz eden yetkilerini kullanmaktadır<sup>36</sup>. Örneğin, bilgi teknolojileri alanında sürekli yeni gelişmeler meydana gelmektedir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), ilgi alanındaki gelişmeleri sürekli takip etmesi, RTÜK'ün yeni yayın teknikleri ile topluma ulaşma yöntemleriyle yakından ilgilenmesi, Kişisel Verileri Koruma Kurumunun bireylerin veya toplumun verilerini ihlal etme yöntemlerindeki gelişmeleri sürekli takip etmesi gerekir ki, kamu hizmetini kamuya yararlı olacak şekilde yerine getirmiş olsunlar.

<sup>32</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 31/07/2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete.

<sup>33</sup> KOSTAKOĞLU, s. 5.

<sup>34</sup> TEPE, ARDIYOK, s. 126.

<sup>35</sup> AVCI, Mustafa, "İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon", TAAD, Yıl: 5, Sayı: 16, Ocak 2014, s. 128.

<sup>36</sup> ATAY, Ender Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", GÜHFD, C.10, S.1-2, 2006, s. 265.

Gelişen bilim ve tekniği takipte zaafa düşülmesi kamu bakımından büyük zararlara sebebiyet verecektir

Onar, kamu hizmetini şu şekilde tarif etmektedir: “*Toplum için vazgeçilmez kamusal hizmetler, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında kamu yararını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*”<sup>37</sup>. Devlet kamu hizmetlerinin sürekliliğini ve ulaşılabilirliğini sağlamak için müdahalelerde bulunmaktadır. Örneğin nüfusun seyrek olduğu ve şehirlere uzak yerleşim yerlerine idarenin müdahalesi olmaksızın ticari işletmeler gaz, elektrik, telefon, su ve taşımacılık hizmetlerini götürmemektedir<sup>38</sup>. Regülasyon faaliyeti, toplum için elzem olan ihtiyaçların giderilmesi sürecini incelemekte, bu ihtiyaçlar süreklilik<sup>39</sup> arz ettiği için bu faaliyette de sürekliliğin esas olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin özünde bulunan süreklilik ilkesi, yaptıkları faaliyet esas itibariyle bir kamu hizmeti olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar bakımından da büyük bir ihtiyaçtır.

Anglo-Sakson kökenli Evrensel Hizmet kavramı, ABD’de, yerel santral telefon servisinin ücretlerinin düşük tutulması amacıyla benimsenmiştir. Evrensel hizmete ilişkin yasal düzenlemeler yoluyla toplum bakımından önemli hizmetlere erişimin sürekliliğinin sağlanması için regülasyon alanları oluşturulmaktadır<sup>40</sup>. Bu anlamda Almanya’da Evrensel Hizmet Fonunun yönetimi için BTK’ya görev verildiği görülmektedir<sup>41</sup>.

#### 4. Hesap Verebilirlik İlkesi

Kavramsal olarak, hesap verme, görevli ve yetkili kişilerin daha öncesinde temayüller veya yasalarla belirlenmiş kurumlar önünde, yaptıkları iş, işlemler ve eylemlerinin nitelik ve içeriğini

<sup>37</sup> ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, İstanbul, 1966, s. 13.

<sup>38</sup> KEYİFLİ, s. 21.

<sup>39</sup> SARI, Ömür Kadri, İdare Hukuku Bağlamında E-devlet Dönüşümü ve UYAP, Adalet Yayınevi, 2019, s. 68.

<sup>40</sup> ŞAHİN, Cenk, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 257-258.

<sup>41</sup> KENT, Bülent, “Telekomünikasyon Sektöründen Evrensel Hizmet Kavramı”, GÜHFD, C. 16, S. 2, 2012, s. 197.

açıklamalarıdır<sup>42</sup>. Diğer bir ifade ile kaynak tahsis edilenlerin, kaynakları ne kadar verimli ve etkili kullandıklarına dair raporlama faaliyetidir. İngiltere, ABD, Kanada ve Avustralya’da kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke olarak görülen hesap verebilirlik, ülkemizde ise 5176 sayılı Kanunda<sup>43</sup> kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeler arasında sayılmaktadır. Yine 5018 sayılı Kanun ile kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğuna dair düzenleme yapılmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların etkinliği ve saydamlığı sağlanarak hesap verebilirliğinin geliştirilmesine yönelik teknik ve hukuki çalışmalar devam etmektedir. Karar verme süreçlerinin şeffaflığı hesap verebilirliği de kolaylaştırmaktadır. Bir yandan bu kurumları, siyasi iradenin etkisinden uzak tutmak bir yandan da kamuoyu ve yasalarla belirlenmiş merciler önünde kurumların hesap verebilirliğinin sağlanması sorunu, tüm ülkelerin gündemindedir. Regülasyon faaliyetinin doğasında kamuoyuna karşı şeffaf olmak ve devamında kolay hesap verebilmek amacı vardır.

Regülasyon faaliyeti uzmanlaşma, çözülemeyen teknik konuların, piyasa aksaklıklarının, hantal bürokratik süreçlerin aşılması ihtiyacı ile ortaya çıkmıştır. Bu nedenle halkın, bu faaliyet eliyle gereğinin yerine getirildiğini görmeye ihtiyacı diğerlerine (geleneksel idari yapılar) göre daha fazladır; çünkü halkın karşısında seçilmişlerin doğrudan atayıp/denetlemediği ve üst yetkilerle donatılmış bir organizasyon bulunmaktadır<sup>44</sup>. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, hesap verme sorumluluğunu faaliyet raporları yayınlamak, mali tabloları açıklamak, parlamentodaki yazılı ve sözlü sorulara cevap vermek ve bütçe tartışmaları gibi farklı araçları kullanarak yerine getirmektedir. Ayrıca kurumların yaptıkları iş ve işlemlerin yargısal denetiminin yanında, mali olanaklar ve harcamaların denetimi Sayıştay ve DDK gibi organlar eliyle yürütülmektedir<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> KIRILMAZ Mehmet, ATAK Filiz, “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, Ombudsman Akademik Dergisi, S. 3, TEMMUZ-ARALIK 2015, s. 193.

<sup>43</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 8/6/2004 gün 25486 sayılı Resmi Gazete, ”Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması...”

<sup>44</sup> AYDIN, Yılmaz, Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya, 2007, s. 198.

<sup>45</sup> AYDIN, s. 200.

Düzenleyici ve denetleyici amaç doğrultusunda gerçekleşen regülasyonlarla ilgili tüm verilerin, düzenleyici kurumlar tarafından kamuoyu ile paylaşılması da hesap verilebilirlik kapsamındadır<sup>46</sup>. Ülkemizin AB'ye üyelik süreci ilerleme raporlarında sıkça, düzenleyici ve denetleyici kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi, etkinliğinin, yaptırım gücünün ve hesap verebilirliğinin artırılması tavsiye edilmektedir<sup>47</sup>.

Hem ortaya çıkışlarının doğasında hem de kuruluş kanunlarında kurumların bağımsızlık özelliği yer almaktadır. Bu kurumların siyasi iradeden ayrı tutulmasının ve yürütme organı içindeki bağımsızlığının teminatı hesap verebilirlik ilkesidir<sup>48</sup>. Hem siyasi iradeye hem de halka karşı meşruiyetlerini korumalarının da temel yolu hesap verebilmekten geçmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar internet sayfaları üzerinden, yapmış oldukları denetimler, piyasaların işleyişine dair aldıkları kararlar, kullandıkları bütçe ve uyguladıkları yaptırımlara yönelik belli aralıklarla rapor yayınlatabilir. Bu raporlara vatandaşın ulaşmasıyla beraber toplumun bilgi edinme hakkı da korunmuş olur. Demokrasi, şeffaflık ve hukuk devleti ilkelerinin yerleşmesi, toplumun bilgilendirilmesiyle pekişmiş olur. Örneğin, Bankacılık Kanunu'nun 87. maddesinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu' (BDDK) nun "denetleyici nitelikteki kararlarının" halka duyurulması düzenlenmektedir<sup>49</sup>.

Kanaatimizce, bu ilke, idarenin bütünlüğü anlamında yaşanan tartışmalara da cevap mahiyetindedir; çünkü, bu kurumlar, düzenli aralıklarla yasal merciler önünde sorumluluk alanına dair yaptıklarının, bilgi ve belgelerini sunarak, hesabını vermektedirler. TBMM komisyonları aracılığıyla bu kurumların kamuoyuna etkin hesap vermesinin sağlanması<sup>50</sup>, toplum nezdinde bu kurumların etkinliğini

<sup>46</sup> AKDOĞAN AKBAŞ, Dilek, Türkiye'de Devletin Doğal Tekeller Alanındaki Düzenleyici Rolü, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2011, s. 67.

<sup>47</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html). (E.T 19/11/2019)

<sup>48</sup> PETEK, Ali, "Kamu Kesiminde Düzenleyici Kurumlar ve Politikalar Üzerine Bir Teorik Çerçeve", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.7, 2002, s. 16.

<sup>49</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 01/11/2015 tarih ve 25983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5411 sayılı Kanun.

<sup>50</sup> GÜZEL, Oğuzkan, Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 35.

daha da artıracaktır. Ayrıca hesap verebilirliğin sağlanması toplum nazarında bu kurumların meşruiyetini artırmaktadır.

## 5. Uzmanlık İlkesi

Merkezi idare dışında örgütlenmiş teknik ve karmaşık nitelikli kamu hizmetlerini yürüten kamu kurumları uzmanlık ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermektedir<sup>51</sup>. Kalabalık'a göre, uzmanlık ilkesi, kurumların özgülendikleri amaç dışında faaliyette bulunamamalarını ifade etmektedir. Bu ilke gereği kamu kurumları kendi arasında rekabet edemez ve kendi alanları dışında başka bir kurumun uzmanlık alanında faaliyette bulunamaz<sup>52</sup>. İktisadi, sosyal ya da teknik bazı uzmanlık gerektiren konuların, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde anlaşılması ve çözüme kavuşturulması bugün için olanaksızdır<sup>53</sup>.

Özel sektör eliyle sunulan hizmetlerin, toplumsal faydaya uygun sunulup sunulmadığının takibi uzmanlaşmış kadrolar tarafından yapılabilir. Elektrik, iletişim, bankacılık, enerji, sigortacılık ve sosyal alanları regüle eden bu kurumlar, merkezi idarenin hantal yapısından ayrı olarak uzmanlık ilkesi çerçevesinde sektörle yakından ilgili çalışanlardan oluşmaktadır<sup>54</sup>. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, uzmanlık özelliğiyle diğer kamu idarelerinden ayrılmaktadır. Özgülendikleri alana mahsus çalışanlardan oluşması ve görevlerinin buna göre sınırlandırılması bu kuruluşların belirgin yönüdür<sup>55</sup>.

Bilimsel ve teknik gelişmelerin hızı, beklentilerin kısa sürede değişimi devlet idaresi bakımından uzmanlığı zorunlu kılmaktadır. Yasama veya yürütme organının hızla değişen alanların detaylarını bilmesi beklenemez, bu alanların sadece yasal değişiklikler ile regüle edilmesi de mümkün değildir<sup>56</sup>. Bakanlık teşkilat yapısı içerisinde bu

<sup>51</sup> ORAK, Cem Çağatay, "Kamu Kurumları ve Uzmanlık İlkesi", GÜHFD, C. 16, S.4, 2012, s. 291.

<sup>52</sup> KALABALIK, s. 366.

<sup>53</sup> ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 213.

<sup>54</sup> AKDOĞAN, s. 62.

<sup>55</sup> GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 208.

<sup>56</sup> GÜNDÜZ, Alp Aslan, "Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi", AÜHFD, C.65, S.3, 2016, s. 609.

alanların sorunlarına çözüm bulunması da mümkün değildir<sup>57</sup>. Sektörlerin teknik ve hukuki tüm özelliklerine hakim kuruluşların, alacağı kararlar kamu yararı ilkesine uygun olacaktır. Piyasa aktörleri karşısında vatandaşın ezilmesinin önüne, siyasi etkilerden arındırılmış kurumların vereceği kararlar geçecektir. Bu kurumlar gelişmeleri yakından takip eden ve gelişmeler çerçevesinde çözüm üreten özellikleri ile devlet idaresine pratiklik katmaktadır.

## 6. Tarafsızlık İlkesi

Regülasyon uygulamalarının ilk örneklerinin görüldüğü ABD’de buna ihtiyaç duyulmasının sebebi olarak, yasamanın yürütmeye olan güvensizliği gösterilmektedir. Bunun yanında politikacılara olan güvensizlik sonucunda hassas sektörlerde siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık sorunu doğuracağı inancıdır<sup>58</sup>. Bu nedenden hareketle bu idareler kurulmuştur. Fakat regülasyon işlevinin yerine getirilmesi aşamasında da siyasal iktidarların ilgi alanına girilmektedir. Burada da düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkilerinin, siyasal iktidarın menfaatleri doğrultusunda kullanılması tehlikesi ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu aşabilmek için tarafsızlık ilkesi regülasyon faaliyetini esaslarından olmalıdır.

Uzmanlığı ve teknik kapasitesiyle bu kurumlar hassas sektörleri siyasilerin beklentilerinden uzak objektif uygulamalar ile düzenleyip denetlemektedir. Toplumsal yaşam için son derece önemli olan sektörlerin bünyesinde siyasetçilerin olmadığı müesseseler tarafından idare edilmesi toplumsal faydanın sağlanması bakımından tercih edilmektedir<sup>59</sup>. Tarafsızlık ilkesi sayesinde, çıkar gruplarının ekonomik ve sosyal düzeni bireysel menfaatleri çerçevesinde etkilemesi önlenmiş olmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara siyaset kökenli üyelerin atanması, karar alma süreçlerinde tarafsızlığın zarar görmesine neden olacaktır. Çünkü bu üyeler bir sonraki dönemde kurumdaki yerini koruyup koruyamayacağı endişesi taşıyacak ve geldiği partiye yakın iş

<sup>57</sup> ATAY, (2006), s. 261.

<sup>58</sup> AKDOĞAN, s. 56.

<sup>59</sup> KALABALIK, s. 404.



insanları hakkındaki düzenlemelerde tereddütler yaşayacaktır<sup>60</sup>. Bu bakımdan regülasyon kurumlarının kuruluşu, işleyişi ve üye seçimi aşamalarında tarafsızlık ilkesi gözetilmelidir. Aksi halde bu yapıların tarihsel olarak ortaya çıkış sebeplerinin dışında çalışmaları sonucu doğacaktır. Kanaatimizce üye seçiminde eski parlamenter veya eski bürokrattan ziyade, alanla ilgili akademisyen veya yargı mensubunun tercih edilmesi bu kurumların işleyişi ve uygulamalarının tarafsızlığı bakımından daha uygun bir yöntemdir.

Özerklik yapısal bir mesele, tarafsızlık ise daha çok alınan kararlarla alakalı olmasına rağmen, tarafsızlık, bu kurumların özerklik yönünü güçlendirmektedir. Bu bakımdan üyelerin seçimi, üyelere tanınan güvenceler ve özlük hakları kararlara etki edebilmektedir. Bu nedenle kuruluşların, siyasi etki ve çekincelerden uzak tutulması adına personel rejimleri, çalışma usulleri ve karar verme süreçlerine ilişkin çeşitli güvenceler geliştirilmelidir<sup>61</sup>. Kurumların kuruluş kanunlarında sadece tarafsızlık ilkesinin zikredilmesi yetmemektedir. Bunun işlevsel olarak üye seçim kriterleri, karar alma usulü ve üyelerin görev süresinde gözetilmesi gerekmektedir.

Üye seçim sistemi bakımından en çok eleştirilen kurum RTÜK'tür. 6112 sayılı Kanun'un 35. maddesinde, üst kurulun, siyasi parti grupları tarafından belirlenecek adayların, TBMM genel kurulunca seçilmesiyle oluşacağı düzenlenmektedir. Bu yönüyle seçilen üyelerin görevlerini yaparken tarafsızlık ilkesine ne kadar uyacakları tartışmalıdır<sup>62</sup>. Tarafsızlık ilkesinin, düzenleyici ve denetleyici kurumların yerine getirecekleri faaliyetlerde sağlanması, üye seçim sisteminin bu kurumların ortaya çıkış gayelerine uygun bir şekilde oluşturulmasıyla mümkündür.

<sup>60</sup> FİĞAN, Tuğçe, Regülasyon ve Düzenleyici Kurumların Türkiye'deki Telekomünikasyon Sektörüne Etkisi, Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kastamonu, 2019, s. 66.

<sup>61</sup> ÇIRAKOĞLU, Melikşah, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S. 2, 2016, s. 94.

<sup>62</sup> COŞKUN, Sena, Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 270.

## SONUÇ

İlk olarak ABD’de ortaya çıkan regülasyon kavramı, devlete kamu hizmetlerini yerine getirirken yeni bir rol önermektedir. Burada, bizzat işi yapan eden devlet yerine, düzenleyen, denetleyen, yönlendiren devlet fonksiyonu öne çıkmaktadır. Bu devlet modelinin ortaya çıkışına ABD öncülük etmiş, ABD tecrübesi Kıta Avrupa’sına yayılmıştır. Başta İngiltere, Fransa ve Almanya olmak üzere birçok ülkede regülasyon faaliyetlerine dönük gelişmeler gerçekleşmiştir. Türkiye’de, özellikle 1980’li yıllardan itibaren regülasyon konuşulmaya başlanmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurum örnekleri ilk 1980 yılında ortaya çıkmış ve kısa sürede sayıları artmıştır. Enerji, iletişim, bankacılık gibi sektörlerde tarafsız, alanında uzman kadrolardan oluşan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ihdas edilmiştir. Yasallık ilkesi gereği, 1982 Anayasası uyarınca, düzenleyici ve denetleyici kurumların her birinin kuruluş kanunu bulunmaktadır. Hükümet sisteminde meydana gelen değişikliklerle beraber artık, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de düzenleyici ve denetleyici kurum ihdas edilmesi olanaklıdır. İlk örneği, 18.10.2019 tarihinde gerçekleşmiş ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilk düzenleyici ve denetleyici kurum kurulmuştur. Doktrinde, yasallık ilkesi bakımından, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleyici ve denetleyici kurumların ihdası konusu, tartışılmakta ve tartışmalı bir konu olarak kalacağı da düşünülmektedir.

Toplumsal hayatın ihtiyaçları süreklilik arz etmektedir. Bu ihtiyaçları tedarik edildiği sektörlerin düzenlenmesi, denetlenmesi ve yönlendirilmesi faaliyeti de, haliyle, süreklilik arz etmektedir. Bu durum göz önüne alınarak kurumların organizasyonu ve işleyişi düzenlenmelidir. Tarafsızlık ilkesini koruyacak şekilde üyelerin ve uzmanlık ilkesi çerçevesinde personellerin seçimi sağlanmalıdır. Aksi halde, geleneksel idari kuruluşlarla aradaki fark ortadan kalkar. Bu kurumları, günlük siyasi hesaplardan uzak tutmanın en başta gelen yolu üye seçimi ve atama sisteminde siyasi güçlerin etkisini olabildiğince azaltmaktır. Bu kurumların ilgili oldukları piyasalara, güven vermesi ve gerçek manada görevlerini yerine getirebilmesi için açıklık/şeffaflık, tarafsızlık, uzmanlık ilkelerine, başta kuruluş kanunları olmak üzere, diğer düzenlemelerde de yer verilmelidir. Toplumsal anlamda meşruiyetin sağlanabilmesi için kurum raporları, uygulanan yaptırımlar, dönemsel faaliyet çizelgeleri kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Bu durum,

hesap verebilirliği de katkı sağlayacaktır. Düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetine ilişkin, elektronik vasıtalar kullanılarak topluma yönelik, bilgilendirme yapılması, toplum nezdinde meşruiyeti güçlendirecektir.

İdare hukuku ilkeleri, regülasyon süreci ve kurumlarında kendini göstermektedir. Ulusal ve uluslararası çalışmalarda, regülasyon kurumlarının sahip olması gereken ilkeler konusunda görüşler ileri sürülmektedir. İdare hukuku birçok kurumu ile regülasyon faaliyeti sürecinde görülmektedir. İdare hukukunda bulunan ilkeler, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumunu, yetki dağılımını ve görevlerini belirlemede etkili olmaktadır. Bu durum nedeniyle, gelecekte bir disiplin olacağından şüphe duyulmayan, Regülasyon Hukuku ile İdare Hukuku arasında yakın bir ilişki, hatta mütemmim cüz ilişkisi olacağı öngörülmektedir.

### **KAYNAKÇA**

AKDOĞAN AKBAŞ, Dilek, Türkiye’de Devletin Doğal Tekeller Alanındaki Düzenleyici Rolü, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2011.

AKKURT Melih, JAVADKHANI Sheida, İslam Hukuku ve Türk Danıştay Kararları Işığında, İdari Yaptırımlara Egemen Olan İlkeler ve Enerji Piyasasında Düzenlenen İdari Yaptırımlar, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

AKTAN Coşkun Can, YAY Serdar, Kurullar ve Kurumlar, Seçkin Yayınevi, İzmir, 2019.

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

ARDIYOK, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002.

ASLAN, Gündüz Alp, “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”, AÜHFD, C.65, S.3, 2016, s. 609.

ATAY, Ender Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, GÜHFD, C.10, S.1-2, 2006, s. 262-263.

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

AVCI, Mustafa, “İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon”, TAAD, Yıl: 5, Sayı: 16, Ocak 2014, s. 128.

COŞKUN, Sena, Radyo ve Televizyon Yayın Hizmetlerinde Denetim, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

ÇIRAKOĞLU, Melikşah, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S. 2, 2016, s. 94.

FALCIOĞLU, Egemen, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların İdari İşlemlerinde Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2018.

FİĞAN, Tuğçe, Regülasyon ve Düzenleyici Kurumların Türkiye’deki Telekomünikasyon Sektörüne Etkisi, Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kastamonu, 2019.

GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2018.

GÜZEL, Oğuzkan, Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınevi, C.1, Ankara, 2018.

KENT, Bülent, “Telekomünikasyon Sektöründen Evrensel Hizmet Kavramı”, GÜHFD, C. 16, S. 2, 2012, s. 183.

KIRILMAZ Mehmet, ATAK Filiz, “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, Ombudsman Akademik Dergisi, S. 3, TEMMUZ-ARALIK 2015, s. 193.

KLINK B.M.J. van, PRİNS J.E.J Law and Regulation: Scenarios for the Information Age, IOS Press, Amsterdam, 2002.

KOÇ Özgür Emre, GÜLŞEN Mustafa Alpin, “Elektrik Enerjisi Piyasasında Regülasyon ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Türkiye Örneği” Sosyoekonomi, C. 26, S. 38, 2018, s. 40.

KOSTAKOĞLU, Sultan Fatih, Regülasyon ve Büyüme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 2014.

KÖMÜRCÜLER Emin, ÖZÇAĞ Mustafa, “Bir Regülasyon Kurumu Olarak Yargı Organı: Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Devletin Düzenleyici Rolü”, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 22, S. 1, 2015, s. 84.

MAY, Peter J, “Regulatory Regimes and Accountability”, University of Washington, Seattle, Regulation&Governance, C. 1, 2007, s. 11.

MEMİŞ Tekin, TURAN Gökçen, Sermaye Piyasası Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, İstanbul, 1966.

ORAK, Cem Çağatay, “Kamu Kurumları ve Uzmanlık İlkesi”, GÜHFD, C. 16, S.4, 2012, s. 291.

PETEK, Ali, “Kamu Kesiminde Düzenleyici Kurumlar ve Politikalar Üzerine Bir Teorik Çerçeve”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.7, 2002, s. 16.

SARI, Ömür Kadri, İdare Hukuku Bağlamında E-devlet Dönüşümü ve UYAP, Adalet Yayınevi, 2019.

SARISOY, Sinan, “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, Maliye Dergisi, S. 159, Temmuz-Aralık 2010, s. 279.

ŞAHİN, Cenk, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 71.

TEPE Berna, ARDIYOK Şahin, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, Mart-2004, s. 107.

ULUSOY, Ali, “Regülasyon Çağına Girerken”, Liberal Düşünce Dergisi, S.20, Güz-2000, s. 106.

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

ULUSOY, Ali, Telekomünikasyon Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

YILMAZ Aydın, Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya, 2007.