

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDE BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER VE RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU
ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
İbrahim USLU**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN**

Ankara-2013

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDE BAĞIMSIZ İDARİ
OTORİTELER VE RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU
ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
İbrahim USLU**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN**

Ankara-2013

ONAY

İbrahim USLU tarafından hazırlanan "Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Örneği" başlıklı bu çalışma 12/ 06 /2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından kabul edilerek Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç.Dr. T.Özal UYANIK
(Başkan)


(Üye)
Doç.Dr. M. AKİT-ÖZER


Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN
(Üye- Tez Danışmanı)



ÖNSÖZ

“Türk Yönetim Sisteminde İdari Otoriteler ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Örneği” konusu, siyasi müdahalelerden uzak idari ve mali özerklikleri olan geleneksel yönetim sisteminden farklı özelliklere sahip, önemli piyasa ve alanları düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olarak son dönemlerde oluşturulan ve hızla yaygınlaşan ancak bu süreçle birlikte de yoğun eleştiri ve tartışmaların odağına oturan ve ülkemizde son dönemde mevzuat değişiklikleri ile yapıları değiştirilen bu kurumlar üzerinde durulmaya değer bulunmuştur.

Bu çalışmamda bana her türlü desteği ve yardımı sağlayan çok değerli Hocam Sayın Hüseyin YAYMAN'a, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanı Sayın Nurullah ÖZTÜRK'e, özellikle yapmış olduğum ankette gerek soruların analizi gerekse de oluşturulmasında, tezin gözden geçirilmesinde ve redakte edilmesinde bana her türlü yardımı sağlayan değerli mesai arkadaşlarım Atakan ERDEM'e ve Ferdi YILMAZ'a, anket çalışmasına katılan ve değerli görüşlerini paylaşan RTÜK çalışanlarına şükranlarımı sunmayı borç bilirim. Bu süreçte bana her türlü desteği veren zamanlarından çaldığım eşim ve oğlum Ahmet Akif'e de teşekkür ederim.

İbrahim USLU

24.05.2013

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	ix
TABLolar DİZİNİ	xii
GRAFİKLER VE ŞEMA DİZİNİ	xiii
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ

1.1. Merkezi İdare Teşkilatı	9
1.1.1. Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı	9
1.1.1.1. Cumhurbaşkanı	10
1.1.1.2. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği	12
1.1.1.3. Devlet Denetleme Kurulu	13
1.1.1.4. Bakanlar Kurulu	14
1.1.1.5. Başbakan	15
1.1.1.6. Başbakanlık Teşkilatı	16
1.1.1.7. Bakanlar ve Bakanlıklar	17
1.1.1.8. Bakanlık Teşkilatı	18
1.1.1.9. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	21
1.1.1.9.1. Danıştay	22
1.1.1.9.2. Sayıştay	24
1.1.1.9.3. Milli Güvenlik Kurulu	26
1.1.2. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı	28
1.1.2.1. İl İdaresi	28
1.1.2.1.1. Vali	29
1.1.2.1.2. İl İdare Şube Başkanları	30
1.1.2.1.3. İl İdare Kurulu	31
1.1.2.2. İlçe İdaresi	31

1.1.2.2.1. Kaymakam	32
1.1.2.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları	33
1.1.2.3. Bucak İdaresi	33
1.1.2.4. Bölge İdareleri	34
1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları	35
1.2.1. Mahalli İdareler	35
1.2.1.1. İl Özel İdaresi	37
1.2.1.2. Belediye	40
1.2.1.3. Büyükşehir Belediyesi	44
1.2.1.4. Köy İdaresi	46
1.2.1.4.1. Mahalle İdaresi.....	48
1.2.1.4.2. Mahalli İdare Birlikleri	49
1.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	50
1.2.2.1. Milli Kamu Kurumları	51
1.2.2.2. Mahalli Kamu Kurumları	53
1.2.2.3. Bölgesel Kamu Kurumları.....	53
1.2.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	53

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1. Bağımsız İdari Otorite Kavramı.....	56
2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı	59
2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişme Nedenleri.....	63
2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri.....	64
2.4.1. Bağımsızlık	64
2.4.1.1. Organik Bağımsızlık	66
2.4.1.2. Fonksiyonel Bağımsızlık.....	67
2.4.2. Özerklik	69
2.4.3. İdari Otorite Özelliği	69
2.4.4. Faaliyet Alanı.....	71
2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Yetkileri.....	72
2.5.1. Düzenleme Yetkisi.....	72
2.5.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi	73

2.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi	74
2.5.4. Danışmanlık Yetkisi	75
2.5.5. Soruşturma ve Suç Duyurusunda Bulunabilme Yetkisi.....	76
2.5.6. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	77
2.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi	78
2.6.1. Yargısal Denetim	78
2.6.2. İdari Denetim	79
2.6.3. Mali Denetim	81
2.7. Bağımsız İdari Otoritelerin Yönetim Sistemi İçindeki Konumları	81
2.8. Bağımsız İdari Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler	87
2.9. Dünyada Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	89
2.9.1. ABD’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları.....	90
2.9.2. İngiltere’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları	92
2.9.3. Almanya’da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları	94
2.9.4. Fransa’da ki Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları	96
2.9.5. Güney Kore’de ki Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları	98
2.10. Ülkemizdeki Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri	99
2.10.1. Yasal Dayanağa Sahip Olma	99
2.10.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olma.....	101
2.10.3. Bağımsız Olma	101
2.10.4. Özerk Olma	102
2.10.5. Karar Organları Olarak “Kurul” Olarak Çalışma	103
2.10.6. Bağımsız Bütçelere Sahip Olma.....	103
2.10.7. Bağımsız Gelirlere Sahip Olma	104
2.10.8. Farklı Personel Rejimlerine Tabi Olma	104
2.10.9. Denetime Tabi Olmaları.....	106
2.10.10. Hem Düzenleme Hem de Denetleme Faaliyeti Yapabilme	106

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	109
3.1.1. Kuruluş ve Bağımsızlık	110
3.1.2. Kurul Karar Organı	111

3.1.3. Kurul Başkanı ve Üyeleri ile İlgili Esaslar.....	111
3.1.4. Kurul Üyelerinin Görev Süresi	113
3.1.5. Yasaklar	113
3.1.6. Kurul Karar Organının Çalışma Esasları	114
3.1.7. Kurul Başkanlık Teşkilatı	114
3.1.8. Hizmet Birimleri	115
3.1.9. Kurul Personeli	115
3.1.10. Kurulun Bütçesi, Harcama ve İşlemlerinin Denetimi	116
3.1.11. Ücretler, Mali ve Sosyal Haklar.....	117
3.1.12. Hukuki ve Cezai Sorumluluk.....	118
3.1.13. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	118
3.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	118
3.2.1. Kuruluş ve Bağımsızlık	120
3.2.2. Kurul Üyelerinin Seçimi	120
3.2.3. Kurul Üyelerinin Görev Süreleri	121
3.2.4. Yasaklar	122
3.2.5. Kurulun Çalışma Esasları	122
3.2.6. Kurul Başkanlık Teşkilatı	123
3.2.7. Hizmet Birimleri	124
3.2.8. Kurum Personeli.....	124
3.2.9. Kurumun Bütçesi ve Denetim	126
3.2.10. Ücretler, Malî ve Diğer Sosyal Haklar.....	127
3.2.11. Cezaî ve Hukukî Sorumluluk	128
3.2.12. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	128
3.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	128
3.3.1. Kuruluş ve Teşkilat Yapısı	129
3.3.2. Kurul Üyeleri ile İlgili Esaslar	131
3.3.3. Yasaklar	132
3.3.4. Kurulun Çalışma Esasları	132
3.3.5. Kurum Başkan Yardımcıları.....	133
3.3.6. Hizmet Birimleri	134
3.3.7. Kurumun Bütçesi	134
3.3.8. Kurumun Denetimi.....	135

3.4. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (TAPDK)	135
3.4.1. Kurul	136
3.4.2. Başkanlık Teşkilatı.....	137
3.4.3. Kurulun Çalışma Esasları	137
3.4.4. Kurum Personeli ile İlgili Düzenlemeler	138
3.4.5. Kurumun Hizmet Birimleri	139
3.4.6. Kurumun Gelir, Gider ve Bütçesi	140
3.4.7. Kurumun Denetimi.....	141
3.4.8. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	141
3.5. Rekabet Kurumu (RK)	142
3.5.1. Kuruluş	142
3.5.2. Kurul	143
3.5.3. Yasaklar	144
3.5.4. Kurulun Çalışma Esasları	144
3.5.5. Başkanlık.....	145
3.5.6. Hizmet Birimleri	146
3.5.7. Kurum Personelinin Statüsü	146
3.5.8. Ücret ve Diğer Mali Haklar.....	147
3.5.9. Kurumun Gelirleri ve Bütçesi	148
3.5.10. Kurumun Denetimi.....	148
3.5.11. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	149
3.6. Kamu İhale Kurumu (KİK).....	149
3.6.1. Kuruluş	149
3.6.2. Kurul	150
3.6.3. Yasaklar	151
3.6.4. Kurul Toplanma Usulü	152
3.6.5. Başkan Yardımcılığı	152
3.6.6. Hizmet Birimleri	153
3.6.7. Kurum Personeli ve Mali Haklar	153
3.6.8. Kurumun Bütçesi ve Denetimi	154
3.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	155
3.7.1. Kuruluş	155

3.7.2. Kurul	156
3.7.3. Başkanlık	157
3.7.4. Yasaklar ve Görevden Alma	158
3.7.5. Kurul Çalışma Usulleri	158
3.7.6. Hizmet Birimleri	159
3.7.7. Kurum Personeli ile İlgili Düzenlemeler	159
3.7.8. Kurumun Bütçesi	161
3.7.9. Kurumun Denetimi	161
3.7.10. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	161
3.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	162
3.8.1. Kuruluş	163
3.8.2. Kurul	163
3.8.3. Yasaklar	164
3.8.4. Kurulun Çalışma Esasları	165
3.8.5. Başkanlık	166
3.8.6. Kurumun Hizmet Birimleri	166
3.8.7. Kurum Personelinin Statüsü	166
3.8.8. Ücretler, Mali ve Diğer Sosyal Haklar	167
3.8.9. Kurumun Gelirleri ve Bütçesi	167
3.8.10. Cezai Sorumluluk	168
3.8.11. Kurumun Denetimi	168
3.8.12. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu	168

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

4.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Kuruluşu ve Yapısı	175
4.2. Kurul – Kurum Ayrımı	178
4.3. Üst Kurulun Teşekkülü	178
4.4. Üst Kurulun Görev Süresi	179
4.5. Üst Kurul Başkanı ve Başkan Vekili	181
4.6. Üst Kurul Başkan Yardımcıları	182
4.7. Üst Kurulun Görev ve Yetkileri	182

4.8. Yasaklar.....	183
4.9. Hükümet ile İlişkiler.....	185
4.10. Kurumun Denetimi	185
4.11. Üst Kurul Üyelerinin Teminatı, Malî ve Sosyal Hakları.....	186
4.12. Üst Kurulun Çalışma Esasları, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	188
4.13. Üst Kurulun Malî Kaynakları ve Bütçesi.....	190
4.14. Kurumun Teşkilâtı, Personeli ve Kadroları.....	193
4.14.1. Meslek Personeli Üst Kurul Uzmanlığı ve Uzman Yardımcılığı	204
4.15. Kurulun Uyguladığı Yaptırımlar.....	206
4.15.1. İdarî Yaptırımlar.....	206
4.15.2. Adlî yaptırımlar	210
4.16. Tebligat ve Yetkili Mahkemeler	211

BEŞİNCİ BÖLÜM

RTÜK ÇALIŞANLARI GÖZÜYLE RTÜK VE DİĞER BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

5.1. Sonuçların Analizi	214
SONUÇ.....	236
KAYNAKÇA	244
EKLER.....	254
EK-1: Anket Soruları	254
EK 2- Anket Örneklem Tablosu	260
EK-3: KİK Organizasyon Şeması.....	261
EK-4: SPK Organizasyon Şeması	262
EK-5: TAPDK Organizasyon Şeması.....	263
EK-6: Rekabet Kurumu Organizasyon Şeması.....	264
EK-7: SPK Personel İstatistikleri.....	265
EK-8: BTK Organizasyon Şeması	266
ÖZET	267
ABSTRACT	269

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BaFin	: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Finansal Denetleme Otoritesi)
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BDP	: Barış ve Demokrasi Partisi
BfArM	: Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü)
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
BK	: Bakanlar Kurulu
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EDF	: Electricit de France
FCC	: Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
FED	: Board of Governors of the Federal Reserve System
FSA	: The Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
FSC	: Financial Supervisory Commission (Finansal Gözetim Komisyonu)
HYYK	: Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

ICC	: Interstate Commerce Commission (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu)
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
IMF	: International Monetary Fund
KGK	: Kamu Gözetimi Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
md.	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
OFCOM	: The Office of Communications (İletişim Dairesi)
OFGEM	: The Office of Gas and Electricity (Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi)
OFTel	: The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi)
RegTP	: Regulierungsbahörde Für Telecommunukations und Post (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi)
RG	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
RTYK	: Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu
s.	: Sayfa
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
ŞK	: Seker Kurumu
TAPDK	: Tütün, Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayici İş Adamları Derneği
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1.	BİO'ların Karşılaştırmalı Genel Özellikleri Tablosu	169
Tablo 2.	RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tahminleri Gider Kalemi	192
Tablo 3.	RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tahminleri Gelir Kalemi.....	192
Tablo 4.	RTÜK Dolu-Boş Kadro Cetveli	198
Tablo 5.	RTÜK'te Görev Yapan Personelin Unvan Bazında Dağılımı.....	199
Tablo 6.	2011 Yıl Sonu İtibarıyla RTÜK'te Görev Yapan Personelin Öğrenim Durumlarına Göre Dağılımı	200
Tablo 7.	RTÜK Personelinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	201
Tablo 8.	RTÜK Personelin Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı.....	203
Tablo 9.	“RTÜK'ün En Önemli Görevi?”	226
Tablo 10.	BİO'ların Önem Sırası Ortalama Tablosu	235

GRAFİKLER VE ŞEMA DİZİNİ

Grafik

Grafik 1. RTÜK Personeli Cinsiyet Dağılımı	198
Grafik 2. RTÜK Dolu ve Boş Kadro	199
Grafik 3. RTÜK'te Unvanlar Bazında Personel Durumu	200
Grafik 4. RTÜK Personeli Öğrenim Durumu Dağılımı	201
Grafik 5. RTÜK Personeli Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	202
Grafik 6. RTÜK Personeli Hizmet Süresine Göre Dağılımı	203

Şema

Şema 1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilat Şeması	193
---	-----

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. “RTÜK Mali Açıdan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	214
Şekil 2. “RTÜK İdari Açıdan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	215
Şekil 3. “RTÜK Siyasi Açıdan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	217
Şekil 4. “RTÜK Tarafsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri	218
Şekil 5. “RTÜK Kendisine Anayasa ve Yasalar ile Verilmiş Görevlerini Tamamen Yerine Getirmektedir. (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	219
Şekil 6. “RTÜK’ün Anayasada Yer Alan Bir Kurum Olma Statüsü Korunmalıdır (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	220
Şekil 7. “RTÜK’ün Türk Yönetim Sistemi İçerisindeki Konumu Sizce Nasıl Olmalıdır(%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri.....	221
Şekil 8. “Sizce RTÜK Üyelerinin Seçiminde Aşağıdaki Kurumlardan Hangisi ya da Hangileri Yetkili Olmalıdır? (%)” (Çoklu Cevap)	222
Şekil 9. “Sizce RTÜK Üyeleri Kimler Arasından? (%)” (Çoklu Cevap).....	223
Şekil 10. “Sizce RTÜK’ün En Önemli Birimi Aşağıdakilerden Hangisidir? (%)” (Çoklu Cevap)	224
Şekil 11. “RTÜK’ün Mevcut Faaliyetleri ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”	225
Şekil 12. “RTÜK’ün Taşra Teşkilatı ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”	227
Şekil 13. “RTÜK’ün Gelecekteki Kurumsal Yapısı ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”	228
Şekil 14. “RTÜK Çalışanlarına Ödenen Ücret ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”	229
Şekil 15. “RTÜK’te Çalışmaktan Memnun musunuz? (%)”	230
Şekil 16. “Kurumunuzun En Güçlü Yanı Olarak Neyi Görüyorsunuz? (%)”	231
Şekil 17. “Kurumunuzun En Zayıf Yanı Olarak Neyi Görüyorsunuz? (%)”	232
Şekil 18. “BİO’ların Önem Sıralaması- RTÜK (%)”	233
Şekil 19. “BİO’ların Önem Sıralaması- SPK (%)”	234
Şekil 20. “BİO’ların Önem Sıralaması- BDDK (%)”	234

GİRİŞ

Özellikle seksenli yıllarla birlikte hızla sayıları artan Bağımsız İdari Otorite (BİO) tipi örgütlenme modeli geleneksel kamu yönetimine yabancı bir unsur olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden ayrıksı bir durumu sergilemeleri nedeniyle de bağımsız idari otoriteler genel kabul görmüş yönetim ilkelerine aykırı bulunmaktadır. Kamu yönetiminde birçok alanda kurulan BİO'lar, hızla yaygınlaşma eğilimi nedeniyle mevcut örgüt yapılarının incelenmesi, bu örgüt yapılarının neden ve nasıl oluştuğunun araştırılması büyük önem taşımaktadır. Bu kurumlar kendilerine tanınan görev ve yetkileri bağlamında birçok önemli alanda düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama, yarı yargısal faaliyet yürütmek gibi güçleri elinde bulundurmaktadır. Bu yetki ve görevler itibarıyla bu kurumların etki alanı veya ilgili oldukları alanlar idare hukuku ile sınırlı kalmamakta anayasa hukuku, ceza hukuku gibi alanlara da konu olmaktadır.

Dünyada seksenli yıllarla birlikte başlayan kamu yönetimine farklı bir bakış açısı kazandırılması veya reform-yeniden yapılandırma çalışmaları neticesinde devletin görev ve yetkilerinde değişim zorunlu hale gelmiş, bu değişimle birlikte devletin “her şeyi bizzat yapan” rolü, “düzenleyen-denetleyen” rolüne evrilmiştir. Buna paralel olarak piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi işlevlerinin gerektiği gibi yerine getirilebilmesi için yeni bir yapılanma ihtiyacı yeni kurumların yani bağımsız idari otoritelerin oluşmasına yol açmıştır. Her ülkenin siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerine, devlet örgütlenmesine, geleneklerine ve hatta toplum yapısına bağlı olarak farklı özellikler ve yapısal formlar gösteren, geleneksel devlet mekanizmasına yabancı ve kendine özgü bir idari yapı olan, düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaya başlamıştır.

Dünya çapında ulaştığı yaygınlık ile küresel bir etkiyle bağımsız idari otoriteler ilk defa ABD yönetim sisteminde kendisini göstermiştir. ABD için

1880’li yılların sonlarına dayanan bu yapılar Kıta Avrupa’sı için çok yeni sayılabilecek tarihlerde 1980’li yıllarla birlikte oluşmaya başlamıştır. Dünyanın ilk bağımsız idari otoritesi olarak ABD’de 1887 yılında kurulan ve eyaletler arası ticareti düzenleyen “The Interstate Commerce Commissions” (Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu)’dır. Genel olarak BİO’ların ilk temellerinin ABD’de atılması olarak Kongre-Başkan arasında olan güvensizlik ilişkisi olarak kabul edilmektedir. Yaygınlaşması ile birlikte ise, temel hak ve hürriyetler ile önemli sayılan piyasaların daha düzenli işlemelerine, siyasal ve güç odaklarının baskılarından etkilenmemeleri kurulma hızlarını artırmıştır. 1980’li yıllardan sonra tüm dünyada yaygınlaşmasının nedeni olarak ise, küreselleşme, liberalleşme, piyasaların serbestleştirilmesi, serbest piyasa ekonomisinin hüküm sürmeye başlaması gösterilmektedir.

İdari reform konusu devletin işlevlerinde ortaya çıkan değişim süreci ile birlikte ülkemizde de tartışılmaya başlamıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye’de yeni toplumsal yapılar ve ilişkiler biçiminin ortaya çıkmasına bağlı olarak devletin fonksiyonlarında değişimler olmuş ve bu değişime bağlı olarak yönetim sisteminde yeniden düzenleme çalışmaları hız kazanmıştır. Dolayısıyla görev alanı genişleyen ve büyüyen devleti konu alan idari reform çalışmaları, modernleşme, ulusal kalkınma, öncü devlet, lokomotif bürokrasi kavramları kullanılarak yapılmıştır. Türkiye’de Osmanlı Devletinin son dönemlerinde başlayan ve Cumhuriyetle birlikte nitelik değiştiren yeniden yapılandırma hareketleri İkinci Dünya Savaşından sonra uluslar arası konjonktürün de etkisiyle yeni bir döneme girmiştir.¹

Türk yönetim yapısı, gerek mevcut sosyal düzen gerekse siyasal kültürün tarihsel birikiminin etkisi ile kendine özgün taraflar barındırmaktadır. Bunların başında sistemin merkezîyetçi ve devletçi özelliği gelmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesine göre idare bir bütündür. Anayasa idarenin bütünlüğü ilkesini esas almış ve Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemini de merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları esaslarına göre

¹ Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, Ankara, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 2003, s.153-154.

oluşturulmasını zorunlu tutmuştur. Bu nedenle yönetim sistemimiz merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak iki ana kola ayrılmıştır. Merkezi idare de kendi içerisinde başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden hizmet kuruluşlarına kısaca mahalli idareler veya yerel yönetimler; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca hizmet kuruluşları veya kamu kurumları da denir. Türk yönetim sistemi sağlam bir geçmişe dayalı hafızayı da kendisinde barındırmasının yanı sıra özellikle de Fransız yönetim sisteminden oldukça etkilenmiştir.

Türkiye’de BİO’lar 24 Ocak 1980 kararları sonrasında kalkınma politikalarındaki dönüşümle birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Özal dönemi olarak bilinen bu dönüşüm süreci ile ekonomi, insanın hizmetinde en büyük çoğunluğun refahını sağlamaya dönük bir araç olmaktan çıkarak kendi içinde bir amaca dönüşmüştür. Serbest piyasa ekonomisine geçiş amacıyla özelleştirme ve devletin küçülmesi çalışmaları başlamıştır.²

Türkiye’deki liberalleşme politikalarıyla bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı paralellik göstermektedir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların ülkemizin kamu yönetimi alanında reform talepleri ve müdahaleleri ve Avrupa Birliğine girme çabaları ile bu kurumların sayısı artmıştır. Türkiye’de özerk olarak nitelendirilebilecek çok sayıda kurum bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada, sözü edilen kurumların tamamı değil, “bağımsız idarî otoriteler”, “bağımsız düzenleyici kurullar” ya da “üst kurullar” gibi farklı adlarla anılan idarî ve malî özerkliğe sahip dokuz adet kurum ele alınmaktadır. Bunlar; Türkiye’nin ilk bağımsız idari otoritesi olan ve 1982 yılında faaliyete geçen Sermaye Piyasası Kurulu, 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklik sonrası özel girişme de açılan televizyon ve radyo yayıncılığı alanını düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olarak 1994 yılında kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, kanunu 1994 yılında kabul edilen

² Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, Ankara, 2. Baskı, İmge Yayınevi, 2005, s.29.

ancak faaliyete 1997 yılında başlayan Rekabet Kurumu, özellikle ülkemizde doksanlı yılların sonlarına doğru iyice güçlenen ve krizlere yol aşan bankacılık alanının otoritesi olarak 1999 yılında kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, iletişim ve telekomünikasyon alanıyla sorumlu olarak 2000 yılında önce Telekomünikasyon Kurumu adıyla kurulan daha sonra adı değişen Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, doğalgaz, petrol, elektrik gibi enerji sektörünü düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olarak 2001 yılında kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, alkol ve tütün piyasasını düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olarak 2002 yılında kurulan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, ülkemizde özellikle de usulsüzlüklerle adını sıkça duyduğumuz kamu ihaleleriyle alakalı olarak 2003 yılında kurulan Kamu İhale Kurumu ve ülkemizin son kurulan BİO' su olan ve 2012 yılında kurulan muhasebe standartlarını oluşturmak ve mali denetimi yapmakla yetkilendirilmiş Kamu Gözetimi ve Muhasebe Standartları Kurumudur. Literatürde Şeker Kurumu'nun durumu ile ilgili bir uzlaşma bulunmamaktadır. Kimi kaynaklarda yukarıda sayılan anlamda bir BİO olarak kabul edilirken çoğu kaynakta ise gerek tabi olduğu mevzuat, gerek personel rejimi gibi konular dikkate alındığında BİO olarak kabul edilmemektedir. Bu çalışmanın yapılmaya devam ettiği dönemde iki önemli değişiklik söz konusu durumdadır. Birincisi bize göre çok önemli bir alanın sorumluluğuna sahip TAPDK'nın kapatılması için hazırlanan Kanun Taslağının TBMM'ye sevk edilmiş olmasıdır. Diğer ise yukarıda incelediğimiz manada bir BİO olmadığını vurguladığımız Şeker Kurumu'nun 5018 sayılı Bütçe ve Mali Kontrol Kanunu'nun ekli III sayılı cetvelinde yer alan BİO'lar statüsüne çıkarmayı amaçlayan Kanun Taslağının TBMM'ye sevk edilmiş olmasıdır.

Türkiye'de bağımsız idari otorite tecrübelerinin henüz bu kurumlara yönelik beklentileri karşılayacak düzeyde olmadığı söylenebilir. Ancak bu kurumların başarılarında, sergileyecekleri performans kadar, siyasi kurumların, yetkili oldukları alanlardaki piyasa aktörlerinin ve diğer bürokratik kesimlerin bu kurumlara karşı takınacakları tavır ve kabullenme düzeyleri de etkili olmaktadır. İdari ve mali bağımsızlığa sahip olmaları, kurul

oluşumlarında işin teknik ve karmaşıklığının da etkisiyle siyasi yaklaşımdan ziyade liyakatin ön plana çıkarılması, bu kurumlara duyulan şüpheli yaklaşımın yerini güvene bırakabilmesi ve diğer bürokratik kesimlerden destek görebilmesi üst kurulları kendi alanlarında daha başarılı kılacaktır.

Bağımsız idari otoriteler üzerinde durulan bu çalışmada, Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu konusu incelenecek olup, RTÜK özelinde bağımsız idari otoriteler ele alınacaktır.

Çalışmanın ana amacı BİO'ların genel hatlarıyla idari yapı içindeki yerini irdeleyerek RTÜK'ün diğer bağımsız idari otoritelerden ayrılan ve onlarla benzeşen yanlarını yine RTÜK çalışanlarının algısı üzerinden ortaya koymaktır. Böylece BİO'ların ayırt edici vasıflarının ne denli işlediği ya da aksadığının tespit edilmesiyle konuya ilişkin farklı çalışma yapacak olan araştırmacılara ve kanun koyucuya bir tür yol haritası oluşturmak çalışmanın bir diğer amacı olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak literatürde birçok çalışmaya rastlanılmış olmasına rağmen söz konusu çalışmaların daha spesifik bir BİO üzerinden yapılmamış ve RTÜK'ün kamu yönetimi ve yönetim bilimi açısından etraflıca irdelenmemiş olması çalışmanın önemi ortaya koymaktadır.

Çalışmamız beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türk Yönetim Sistemi incelenmeye çalışılmış, merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşları irdelenmiş genel hatlarıyla organları, görev ve yetkileri açıklanmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde bağımsız idari otorite kavramı, bu kurumların ortaya çıkış ve yaygınlaşma süreç ve sebepleri, özellikleri, işlevleri, yönetim sistemi içerisindeki konumları, bu kurullara yöneltilen eleştiriler, dünya uygulamaları olarak ABD, İngiltere, Fransa, Almanya ve

Güney Kore incelenmiş, ülkemizdeki BİO'ların yapısal özellikleri konu edilmiştir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise ülkemizde ki bağımsız idari otoriteler incelenmeye çalışılmıştır. Hacimsel sınırlamalar nedeniyle derinlemesine bir incelemeye tabi tutulamamış ancak yapısal özellikleri yenilenen mevzuatlar kapsamında irdelenmiştir. RTÜK dördüncü bölümde ayrıntılı olarak incelendiği için üçüncü bölümde tekrar inceleme konusu yapılmamıştır. Bu kapsamda üçüncü bölümde SPK, BDDK, BTK, EPDK, KİK, RK, TAPDK ve KGK'nın kuruluşları, görev ve yetkileri, organları, hizmet birimleri, denetimleri gibi özellikler çalışmamıza konu edilmişlerdir. Şeker Kurumu literatürde tartışmalı bir kurumdur. Çalışmamızın üçüncü bölümünde de ifade edileceği üzere ŞK kendisini BİO olarak nitelemekte ancak gerek tabi olduğu mevzuat, gerek personel rejimi gerekse de ağırlıklı görüş dikkate alınarak kapsamda değerlendirilmemiş ve çalışmaya dahil edilmemiştir.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde ise Radyo Televizyon Üst Kurulu kuruluşundan günümüze kadar yapısal ve işlevsel yönleriyle irdelenmiş yenilenen kanunu ile de çalışmamıza güncel mevzuatı göz önüne alınarak alınmıştır. Mülga kanunu ile yeni kanunun getirdiği yenilikler de karşılaştırılmalı olarak sunulmuştur.

Çalışmamızın beşinci bölümünde de RTÜK personeli ile yapmış olduğumuz 26 soruluk anketin sonuçları analiz edilmiştir. Bu anket ile bir BİO'nun çalışanları gözüyle kamuoyunda sıkça eleştirilen siyasi/idari/mali özerkliği, bağımsızlığı, diğer BİO'lara bakış açısı, RTÜK'ün yönetim sistemi içindeki yeri gibi konular araştırılmış ve analiz edilmiştir.

Çalışmamamızı benzer tezlerden farklılaştıran önemli noktalar bulunmaktadır. Öncelikle çalışmamız 2013 yılı da dâhil en son mevzuat hükümleri çerçevesinde güncel gelişmeler yakından takip edilerek hazırlanmıştır. Çalışmanın yapıldığı dönemde SPK'nın teşkilat yapısı değiştirilmiş, tezimizde spesifik olarak incelediğimiz RTÜK, kurulduğu günden

beri sahip olduğu yasayı mülga etmiş ve yeni bir teşkilat yasasına sahip olmuştur. Yine çalışmamızda daha önce incelenmemiş 2012 yılında kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ilk defa incelenmiştir. Son olarak çalışmaya teorik bilgilere ilave olarak ilginç sonuçları olan alan çalışması eklenmiş, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu çalışanlarına yönelik yapılan anket sonuçları analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ

Türk yönetim yapısı, gerek mevcut sosyal düzen gerekse siyasal kültürün tarihsel birikiminin etkisi ile kendine özgün taraflar barındırmaktadır. Bunların başında sistemin merkeziyetçi ve devletçi özelliği gelmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesine göre idare bir bütündür. Anayasa idarenin bütünlüğü ilkesini esas almış ve Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemini de merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları esaslarına göre oluşturulmasını zorunlu tutmuştur. Bu nedenle yönetim sistemimiz merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak iki ana kola ayrılmıştır. Merkezi idare de kendi içerisinde başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden hizmet kuruluşlarına kısaca mahalli idareler veya yerel yönetimler; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca hizmet kuruluşları veya kamu kurumları da denir. Modern devlet sistemleri nazarında düşünüldüğünde Türk idari yapısı hafif kuvvetler ayrımının (kuvvetler kaynaşması) mevcut olduğu parlamenter bir sistemdir, devlet başkanı ve hükümet başkanları kavramı birbirinden ayrılmıştır, yürütme yasamaya karşı sorumludur. Türk yönetim sistemi sağlam bir geçmişe dayalı hafızayı da kendisinde barındırmasının yanı sıra özellikle de Fransız yönetim sisteminden oldukça etkilenmiştir. Şimdi Türk yönetim sistemine biraz daha yakından bakalım.

1.1. Merkezi İdare Teşkilatı

Milli kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülür.³ Türk hukukunda devlet tüzel kişiliğine her nedense merkezi idare ismi verilmektedir. Merkezi idareye genel idare de denir. Kanımızca bu idareye, aşağıda açıklayacağımız nedenlerden ötürü “merkezi idare” değil, doğrudan “devlet idaresi” denmesi gerekir. Ancak “merkezi idare” terimi Türk hukukunda yerleşik bir kavram olduğu ve keza Anayasamız tarafından da kullanıldığı için (m.126.), biz de bu “merkezi idare” terimini kullanmaya devam edeceğiz.⁴

Merkezi idarenin üstlendiği milli kamu hizmetleri devlet merkezinde (başkentte) planlanır ve yürütülür. Bu örgüte başkent teşkilatı denir. Başkent teşkilatına merkez teşkilatı diyenler de vardır. Ancak başkent teşkilatındaki görevlilerin başkentte oturarak, üstlendikleri hizmetleri ülke düzeyinde yerine getirmesi mümkün değildir. Bu nedenle, merkezi idarenin üstlendiği hizmetleri yürütebilmesi için, başkent dışında taşraya, tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata da ihtiyacı vardır. İşte bütün ülkeye yayılmış, merkezi idarenin başkent dışındaki teşkilatına taşra teşkilatı denir. Taşra teşkilatına mülki teşkilat da denilmektedir. Böylece merkezi idarenin başkent teşkilatından (merkezi idarenin merkez teşkilatı) veya merkezi idarenin taşra teşkilatından bahsedilmektedir. Biz de burada önce merkezi idarenin başkent teşkilatı, sonra da merkezi idarenin taşra teşkilatını inceleyeceğiz.⁵

1.1.1. Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı

Merkezi idarenin başkent teşkilatı, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlıklardan oluşmaktadır.⁶ Başkent teşkilatında bir takım yardımcı kuruluşlar da vardır. Merkezi idarenin başkent teşkilatındaki

³ Bilal Canatan, **İdare Hukuku**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2008, s.32.

⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2007, s.113.

⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.114.

⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s.389.

organların hepsi Ankara’da bulunurlar. Ancak bu bir zorunluluk değildir. Şimdi bunlara kısaca değinelim.⁷

1.1.1.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, devlet idaresinin merkez teşkilatı içinde ilk sırada yer alan yürütme organının tarafsız kanadını oluşturmaktadır.⁸ Türkiye’de Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı 1982 Anayasasının 101 ila 108’inci maddelerinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı seçimine dair 2007 yılında 1982 Anayasasında köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi geleneğine son verilmiş ve bu yetki doğrudan halka verilmiştir. Görev süresinde de yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve yedi yıl olan görev süresi beş yıl ile sınırlandırılmıştır. 101. ve 102. maddelerde Cumhurbaşkanının nitelikleri ve seçim usulü şöyle ifade edilmiştir.⁹ “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasî partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden

⁷ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s.114.

⁸ Günday, *a.g.e.*, s.405.

⁹ **1982 Anayasası**, madde 101/102.

altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.”¹⁰

Anayasamızın Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığını düzenleyen diğer maddelerinde konumuz itibariyle dikkatle incelememiz gereken hususlar: Görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Devlet Denetleme Kurulu’dur.

Türkiye’de Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasamızın 104’üncü maddesinde sayılmıştır. 104’üncü madde Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yasama, yürütme ve yargıyla ilgili olmak üzere üç ana başlık içerisinde düzenlemektedir.¹¹ Cumhurbaşkanın yasama ve yargı ile olan ilişkileri daha çok idari niteliğin dışında değerlendirilmelidir. 104’üncü maddede yürütme ile ilgili sayılan şu yetkiler idari nitelik arz etmeyip siyasi bir karakter taşımaktadır: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek.¹²

Cumhurbaşkanının idari nitelikteki görev ve yetkileri şunlardır: Genelkurmay başkanını atamak, Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak, Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek, başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, kararnameleri imzalamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini seçmek ve Başkanını

¹⁰ A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 26. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.73.

¹¹ Günday, **a.g.e.**, s.406.

¹² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.115.

atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek.¹³

1.1.1.2. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği

Cumhurbaşkanı'na görevlerinde yardımcı olmak üzere, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği örgütü kurulmuştur.¹⁴ Anayasanın 107'inci maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.¹⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından yapılan ve sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan bir düzenleyici işlemdir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, 18 Ağustos 1983 tarih ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte bu Kararnameden önce, 17 Ağustos 1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kanunu çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı, Genel Sekreterlik, iki genel sekreter yardımcısı ile Değerlendirme Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü ve bürolardan oluşur.¹⁶ Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Genel Sekreter Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının en büyük hiyerarşik amiridir. Genel Sekreter görev ve yetkileri bakımından Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Genel Sekreter, Cumhurbaşkanına Anayasa ve kanunlarla verilmiş görev ve yetkilerinin kullanılması için gerekli işlemleri hazırlar; Cumhurbaşkanının basın ve halkla

¹³ Canatan, **a.g.e.**, s.33.

¹⁴ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.76.

¹⁵ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2008, s.224.

¹⁶ Günday, **a.g.e.**, s.413.

ilişkilerini sağlar; Cumhurbaşkanına yapılan başvuruları değerlendirir; Cumhurbaşkanınca görevlendirilmesi halinde onu temsil eder.¹⁷

1.1.1.3. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun ve bu Kanunu değiştiren 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlenmiştir.¹⁸ Devlet Denetleme Kurulu aynı zamanda Anayasal bir kuruldur. Anayasanın 108'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluş amacı anayasanın 108'inci maddesinde “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması” olarak açıklanmıştır. DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Kurulun üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, , Cumhurbaşkanınca atanır.¹⁹ DDK, Cumhurbaşkanının istemi üzerine, “Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapar.”²⁰

İdare içinde yer almasına rağmen yargı organları ve Silahlı Kuvvetler DDK'nın görev alanı dışında tutulmuştur.²¹

DDK'nın kendiliğinden harekete geçip inceleme ve araştırma yapması mümkün değildir. DDK Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçer. Böyle bir durumda, incelemeyi görevlendireceği bir üye veya birçok üye eliyle

¹⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.121.

¹⁸ Günday, **a.g.e.**, s.414.

¹⁹ Canatan, **a.g.e.**, s.35.

²⁰ **1982 Anayasası**, madde 108.

²¹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.246.

yapar.²² DDK raporlarının salt bir yaptırımını olmamakla birlikte, işleyiş mekanizması da düşünüldüğünde herhangi bir bağlayıcı gücünün olmadığını söylemek zordur.

1.1.1.4. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu Başbakan ve Bakanlardan kurulur.²³ Bakanlar Kuruluna “Hükümet” de denir. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun üyesi değildir ancak gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisine sahiptir.²⁴

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri esas itibarıyla idari nitelikte değil, siyasi niteliktedir. Zira, Anayasamızın 112’inci maddesine göre, Bakanlar Kurulunun ana görevi “genel siyaseti yürütmek” tir. Bununla birlikte Bakanlar Kurulunun idari nitelikte görevleri de vardır. İdari nitelikte olan bu görev ve yetkilerden bazıları Anayasa ve kanunlar tarafından kendisine açıkça verilmiş “spesifik yetkiler” dir. Diğerleri ise Bakanlar Kuruluna ayrıca verilmesine gerek olmayan, Bakanlar Kurulunun sahip olduğu, “genel karar yetkisi” çerçevesinde kalan yetkililerdir.²⁵

KHK çıkarmak, tüzük çıkarmak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, milli güvenliği sağlamak, silahlı kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak, Genelkurmay Başkanını seçmek gibi görev ve yetkiler Anayasa ve kanunlarca Bakanlar Kuruluna tanınan spesifik yetkililerdendir.

Bakanlar Kurulu, yürütme ve keza idare alanında genel karar organıdır. Anayasa ve kanunlarla kendisine ayrıca ve açıkça verilmemiş olsa da idare alanında, “kanuna dayanmak ve Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak” şartıyla istediği her işlemi yapmak konusunda yetkilidir. Bakanlar

²² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.123.

²³ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.246.

²⁴ Günay, **a.g.e.**, s.405.

²⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.123.

Kurulu merkezi idare teşkilatının, yani devlet idaresinin en yüksek karar organıdır. Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı fonksiyonu alanına girmemek şartıyla, idari fonksiyon alanında, istediği her konuda faaliyet gösterebilir, her konuda karar alabilir.²⁶

1.1.1.5. Başbakan

Başbakan, Anayasanın 109. maddesine göre Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlidir.²⁷

Başbakanın görev ve yetkileri de esas itibariyle idari nitelikte değil, siyasi niteliktedir. Bununla birlikte Başbakanın idari nitelikte görev ve yetkileri de vardır. İdari nitelikteki bu görevler ve yetkilerden bazıları şunlardır: Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, bakanların görevlerinin yerine getirilmesini gözetmek, Milli Güvenlik Kuruluna katılmak, Anayasanın 118'inci maddesine göre MGK üyelerinden biri de Başbakandır. Cumhurbaşkanının katılamadığı zamanlar, MGK Başbakanın başkanlığında toplanır. Düzenleme Yetkisi; Başbakan, Başbakanlığın görev alanına giren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Başbakana bu yetki doğrudan Anayasa tarafından verilmiş bir yetkidir.²⁸ Hiyerarşi Yetkisi, Başbakan, Başbakanlık teşkilatının en yüksek amiridir. Başbakan, gerek Başbakanlık merkez teşkilatında, gerekse Başbakanlığa bağlı ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan kuruluşlarda çalışan bütün personelin hiyerarşik amiridir. Devlet Tüzel Kişiliğini Temsil Yetkisi, Başbakan, Başbakanlığın ve Başbakanlığa bağlı ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan kuruluşların yürüttüğü hizmet alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Bu sıfatla, bu alanda, devlet tüzel kişiliği adına

²⁶ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.124.

²⁷ Günday, **a.g.e.**, s.403.

²⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.123.

hukuki işlemler yapabilir. İdari Vesayet Yetkisi, Başbakan, Başbakanlığa bağlı, ama ayrı bir tüzel kişiliğe sahip “bağlı kuruluşlar” ve keza Başbakanlıkla “ilgili kuruluşlar” üzerinde ise vesayet yetkisine sahiptir. Atama Yetkisi, Başbakan, kanunun kendisine yetki verdiği makamlara atama yapma ve müşterek kararnameyle atanması öngörülen makamlarda atama kararnamesine ikinci imzayı atma yetkisine sahiptir.²⁹

Yukarıdaki sayılan yetkiler, esas itibariyle bakanların sahip olduğu yetkililerdir. Başbakan da bu yetkileri Başbakanlık teşkilatı ve Başbakanlığa bağlı kuruluşlar üzerinde kullanır. Başbakanın bu yetkileri bakanların aynı konudaki yetkileri ile aynı tarz ve düzeyde kullanılmaktadır.

1.1.1.6. Başbakanlık Teşkilatı

Başbakanlık teşkilatı, merkez teşkilatı ile bağlı, ilgili, ilişkili ve sorumlu kuruluşlardan oluşmaktadır.³⁰

a) Merkez Teşkilatı: 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun hükmünde Kararnameye göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı, müsteşarı dışında “ana hizmet birimleri” (Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü vb.), “danışma ve denetim birimleri” (Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği vb.) ve “yardımcı birimler”den (Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı vb.) oluşmaktadır.

b) Bağlı Kuruluşlar: Cumhuriyetin ilk yıllarından beri, bakanlıklar içinde teşkilatlandırılmayan bazı hizmet birimlerinin, Başbakanlık sanki bir hizmet bakanlığıymış gibi doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlanması yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla bu kuruluşlar bakımından Başbakanlık bir nevi hizmet bakanlığı haline getirilmiştir. Başbakan da bu kuruluşlar üzerinde, aşağıda

²⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.126.

³⁰ Günday, **a.g.e.**, s.404.

ifade edilen bir bakanın kendi bakanlığı üzerinde sahip olduğu yetkilere sahip hale gelmiştir. Bu nedenle de Başbakanlık teşkilatı bir hizmet bakanlığı teşkilatına benzemektedir. Bu kuruluşlar uygulamada, devlet bakanlığına bağlanmaktadır. Bağlı kuruluşlardan bazılarının ayrı bir tüzelkişiliği yoktur. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı gibi. Bunlar ile başbakanlık arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir. Bağlı kuruluşlardan bazılarının ise ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Örneğin Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi.³¹

c)İlgili Kuruluşlar: Başbakanlığın ilgili kuruluşlarına örnek olarak TRT Genel Müdürlüğü, Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü, Merkez Bankası Başkanlığı sayılabilir. Bunların hepsinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Bunlar ile Başbakanlık arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir.

d)İlişkili Kuruluşlar: Başbakanlığın ilişkili kurumlarına örnek olarak da RTÜK, TAPDK örnek verilebilir. Bunlar ile başbakanlık arasındaki ilişki sınırlı bir vesayet ilişkisidir.

f)Sorumlu Kuruluş: Genel Kurmay Başkanlığı Başbakanlığı sorumlu kuruluşu arasında yer almaktadır.³² Bu ilişki sistem dışı bir ilişkidir. Genel Kurmay Başkanlığı'nın yönetim içerisinde özel bir konumu vardır.³³

1.1.1.7. Bakanlar ve Bakanlıklar

Bakanlıklar devletin üstlendiği milli kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir.³⁴ Yani merkezi idare teşkilatında kamu hizmetleri arasında işbölümü yapılmış ve her bir bakanlığa belli bir kamu hizmetinin yürütülmesi görevi verilmiştir. Bakanlıkların devlet tüzel

³¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.128.

³² Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.230.

³³ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.81.

³⁴ Günday, **a.g.e.**, s.391.

kişiliğinde ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Her bakanlık yürüttüğü kamu hizmeti alanında devle tüzel kişiliğini temsil eder.

Bakan iki ayrı niteliğe sahip bir kişidir. Bakan, hem hükümet üyesi hem de bir idarenin başıdır. O halde bakanı, bakanlık denen bir idarenin başı ve aynı zamanda hükümetin, yani bakanlar kurulunun bir üyesi olarak tanımlayabiliriz.³⁵ Bakanlar, TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır.³⁶

Hükümet üyesi olarak bakan, bir siyasi makamdır. Bakanlar, hükümetin bir üyesi olarak hükümetin genel siyasetinin yürütülmesine katılırlar ve bu siyasetin yürütülmesinden dolayı TBMM'ye karşı kolektif olarak sorumludurlar. Hükümetin bir üyesi olarak bakanların görev ve sorumlulukları siyasi niteliktedir. Bir idarenin başı olarak bakan ise, idari bir makamdır. Bakan, bir bakanlığın en üst hiyerarşik amiridir. Bakanların; devlet tüzel kişiliğini temsil etme, hiyerarşi yetkisi, düzenleyici işlemler yapma yetkisi, idari vesayet yetkisi, atama yetkisi, harcama yetkisi, karşı- imza yetkisi, yetki devri yapma gibi idari nitelikteki görev ve yetkileri bulunmaktadır.³⁷

1.1.1.8. Bakanlık Teşkilatı

Bakanlık teşkilatı 27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile tespit edilmiştir. Buna göre, bakanlığın temel kuruluşları şöyledir:

a) Merkez Teşkilatı: 3046 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine göre bakanlıkların merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakların

³⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.129.

³⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.235.

³⁷ Günday, **a.g.e.**, s.394.

düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki birimlerden meydana gelir.

aa) Ana Hizmet Birimleri: Bakanlığın yürütmekle sorumlu olduğu hizmet ve görevler, ana hizmet birimleri eliyle yürütülür. Bunlar genel müdürlük veya daire başkanlığı şeklinde örgütlendirilmişlerdir.³⁸

bb) Danışma ve Denetim Birimleri: Danışma ve denetim birimleri, bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan, teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan birimlerdir. Teftiş kurulu başkanlığı, hukuk müşavirliği, basın ve hakla ilişkiler müşavirliği gibi.

cc) Yardımcı Birimler: Bakanlıkların merkez örgütünde ihtiyaca göre, personel genel müdürlüğü veya dairesi başkanlığı, eğitim dairesi başkanlığı, idari ve mali işler dairesi başkanlığı ve özel kalem müdürlüğü adını taşıyan birimlerdir.³⁹

dd) Müsteşarlık: Bakanlık merkez teşkilatında yukarda sayılan üç grup birimin üstünde bir müsteşar bulunmaktadır. Müsteşar, bakanın en yakın yardımcısı ve danışmanıdır.⁴⁰ Ancak mevzuatımızdaki son düzenleme ile bakan yardımcılığı müessesesi oluşturulmuş ve müsteşarın bu pozisyonunu koruyup korumadığı tartışılır hale gelmiştir.

ee) Bakan Yardımcılığı: 643 sayılı KHK ile ülkemizde şimdiye kadar görülmeyen bir kurum olan bakan yardımcılığı ihdas edilmiştir. Bakan yardımcıları bakan ve bakanlığa verilen görevleri yerine getirilmesinde bakana yardımcı ve sorunlu olmak üzere atanabilecek ve hükümetin görev süresi ile sınırlı olarak görev yapacaktır.

³⁸ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.84.

³⁹ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.85.

⁴⁰ Günday, **a.g.e.**, s.396.

b) Taşra Teşkilatı: Bakanlık taşra teşkilatı, bakanlığa verilmiş hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlamak için kurulmuştur. Bakanlıkların taşra teşkilatı, illerde il valisine, ilçelerde ise kaymakama bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları, il ve ilçe müdürlüğü, şube müdürlüğü, şeflikler, memurluklar şeklinde örgütlenmiştir.

c) Yurt Dışı Teşkilatı: Bakanlık yurt dışı teşkilatı, yurt dışında sürekli veya geçici görev yapan, hizmet gereklerine ve ihtiyaçlarına göre kurulan, dış temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklar, dış temsilcilikler bünyesindeki ihtisas birimleri, dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurt dışı teşkilatlarından oluşur. Bakanlıkların yurt dışı teşkilatlarının kurumla şartları ve usulleri, 13.12.1983 tarih ve 189 sayılı Kamu Kurumu ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlenmiştir.

d)Bağlı Kuruluşlar: Bağlı kuruluşlar, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile diğer bir bakanlığa bağlanabilir. Bağlı kuruluşlardan bazılarının tüzel kişiliği yoktur. İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü gibi. Bazıları ise tüzel kişiliğe sahiptir. Milli Savunma Bakanlığına bağlı Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi.⁴¹

e)İlgili Kuruluşlar: İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devle teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlık veya bir bakanlıkla

⁴¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.134.

ilgilendirilmektedir. Bakanlık ilgili kuruluğu olarak, Ulaştırma Bakanlığı ile ilgilendirilen TCDD örneği verilebilir.⁴²

f)İlişkili Kurum ve Kuruluşlar: Bağımsız idari otoritelerin bazıları Başbakanlık ile bir kısmı ise bir bakanlık ile ilişkilendirilmektedir. Örneğin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başbakanlık ile ilişkilendirilirken, Kamu İhale Kurumu Maliye Bakanlığı ile Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. İlişkili kurumların hepsinin ayrı bir kamu tüzel kişiliği ve ayrı bir bütçesi vardır. Yalnız ilişkili kurum kavramı ve bu ilişkinin niteliği, boyutu yönetim sistemimizde bir boşluk olarak da değerlendirilmektedir. Bu ilişkinin vesayet ve hiyerarşi ilişkisinden farklı olması gerekir. Ancak Türk yönetim sisteminde merkezi idare ile kamu kurumları arasında üçüncü bir ilişki türü görülmemektedir. Uygulamada bu ilişki sınırlı bir vesayet olarak değerlendirilmektedir.⁴³

1.1.1.9. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Merkezden yönetimin, merkezdeki örgütlenmesi içerisinde yer alan ve yürütme organına yardımcı olmak üzere kurulmuş kuruluşlar vardır.⁴⁴Bunlara danışma organları da denir. Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Milli Eğitim şurası, Sağlık şurası, Yüksek Askeri şura vb.⁴⁵ Burada bir değişikliği vurgulamak gerekmektedir. Uzun yıllar merkeze yardımcı kuruluşlar arasında olan Devlet Planlama Teşkilatı 2011 yılında ki bakanlıkların reform çalışmaları sırasında kapatılmış ve görevleri Kalkınma Bakanlığı çatısı altında sürdürülmeye devam etmektedir. Bu kuruluşlar merkezi idareye görüş bildirerek yardımcı olmak üzere kurulmuşlardır. Bu kuruluşlardan bir kısmı

⁴² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.134.

⁴³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.135.

⁴⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.239.

⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.136.

merkezi idarenin bütününe bir kısmı ise sadece bir bakanlığa yardımcı olur. Bu kuruluşların ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir:⁴⁶

- a) Bu kuruluşların devlet idaresinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur.
- b) Bununla birlikte, bu kuruluşlar, belli ölçüde özerk konumdadırlar. Bir bakanlık içinde yer alsalar bile, bakanlık hiyerarşisine tabi değildirler.
- c) Bu kuruluşlar uzmanlık kuruluşlarıdır, burada uzmanlar görev yaparlar.
- d) Bu kuruluşlar kurul halinde çalışır.
- e) Bu kuruluşların danışma, öneri, planlama, koordinasyon sağlama, denetim gibi görevleri vardır. Bu kuruluşların görevleri istişari niteliktedir.
- f) Bu kuruluşların bir kısmı (Danıştay, Sayıştay, MGK) bizzat Anayasa tarafından öngörülmüştür; dolayısıyla bunlar anayasal kuruluşlardır. Diğerleri ise kanunla oluşturulmuş dolayısıyla ortadan kaldırılmaları kanun değişikliğine bağlı kuruluşlardır. Bu kuruluşlardan Danıştay, Sayıştay ve Milli Güvenlik Kurulu kısaca incelenecektir.

1.1.1.9.1. Danıştay

Danıştay, bir yandan ülkenin yüksek idare mahkemesi diğer yandan ise bir danışma ve inceleme organıdır. Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.⁴⁷

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve

⁴⁶ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.137.

⁴⁷ Canatan, **a.g.e.**, s.40.

sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir. Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir.⁴⁸

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Danıştayın, kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idarî yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.⁴⁹ 2575 sayılı Danıştay Kanununda ise Danıştay, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme mercii” olarak tanımlanmıştır.

Anlaşılabacağı üzere Danıştayın biri yargısal diğeri idari (danışma ve inceleme) olmak üzere iki ayrı görevi bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle Danıştay hem bir yüksek mahkeme, hem de idari bir organdır. Biz burada Danıştayın idari boyutu ile incelemeyeceğiz.

Daireler, Danıştay Genel Kurulu, İdari İşler Kurulu, İdari Dava Daireleri Kurulu, Vergi Dava Daireleri Kurulu, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Başkanlar Kurulu, Başkanlık Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu ve Disiplin Kurulu Danıştay’ın karar organlarıdır.⁵⁰

Danıştay Başkanının seçeceği bir üye Danıştay Genel Sekreterliği görevini yapar. Birinci sınıfa ayrılmış Danıştay tetkik hâkimlerinden veya savcılarından en çok ikisi genel sekreter yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Genel Sekreterlik hizmetleri için yeteri kadar savcı, tetkik hâkimi ve memur

⁴⁸ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, madde 5.

⁴⁹ 1982 Anayasası, madde 155.

⁵⁰ 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, madde 5.

verilir. Danıştay'da Özlük İşleri, Evrak, Levazım, Kitaplık ve Yayın, Tasnif, Arşiv, Sosyal ve İdari İşler, Özel Kalem müdürlükleriyle ihtiyaca göre kurulacak bürolar ve kalemler bulunur.⁵¹

1982 Anayasası ve 2575 sayılı Danıştay Kanununa göre Danıştayın idari görevleri şunlardır: Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, Kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirmek.⁵²

Danıştay yukarıda ifade edilen idari görevlerini bir “İdari Daire” ve bir “İdari İşler Kurulu” aracılığı ile yerine getirir.⁵³ İdari Daire: 2004 yılına kadar iki olan idari daire sayısı 2.6.2004 tarih ve 5183 sayılı Kanun ile bire indirilmiştir.

Danıştay personeli, meslek mensupları, yardımcı personel ve memurlardan oluşur. Meslek mensupları, Danıştay başkanı, Danıştay başsavcısı, Danıştay başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerdir. Danıştay yardımcı personeli, tetkik hâkimleri ve savcılardan oluşmaktadır. Memurlar idari hizmetleri yürütmekle görevlidirler, Danıştay başkanı tarafından atanırlar.

1.1.1.9.2. Sayıştay

Sayıştay Anayasamızın 160. maddesinde düzenlenen Anayasal bir kuruluştur. Anayasamız Sayıştay'ın şu şekilde tarif etmektedir. “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme

⁵¹ 2575 Sayılı Kanun, md. 6/7.

⁵² Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s.140.

⁵³ Giritli, Bilgen, Akgüner, *a.g.e.*, s.241.

bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”⁵⁴

Sayıştay 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Hakkında Kanun’un üçüncü maddesinin (b) fıkrasına göre, ilgili kanunun I, II ve III sayılı cetvellerinde yer alan idareleri denetlemekle görevli ve yetkilidir. Anayasal ifadeden de açıkça anlaşılacağı üzere Sayıştay’ın iki ayrı görevi vardır. Sayıştay’ın birinci görevi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına incelemek ve denetlemektir. Ayrıca mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi de Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın inceleme ve denetleme görevi idari nitelikte bir görevdir. Sayıştayın ikinci bir görevi daha vardır. Bu da merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve gider sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Sayıştayın bu ikinci görevi, yani kesin hükme bağlama görevinin yargısal nitelikli olduğu düşünülmektedir. Ancak şu da ifade edilmelidir ki gerek yargısal kararlarda gerekse de doktrinde Sayıştayın bir yargı örgütü olmadığı fikri üzerinde çoğunlukla bir ittifak vardır. Anayasa mahkemesi de Sayıştay’ı bir mahkeme olarak kabul etmemektedir.⁵⁵

Sayıştay’da Danıştayın tersine, idari görevleri yerine getiren organlar ile yargısal görevleri yerine getiren organlar birbirinden farklı değildir. Yani, Sayıştayın idari görevlerini yerine getiren organlar aynı zamanda yargılama görevini de yerine getirirler.

Sayıştayın kuruluşuna dâhil organlar şunlardır: Başkanlık, Daireler, Genel Kurul, Temyiz Kurulu, Daireler Kurulu, Rapor Değerlendirme Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Başsavcılık.⁵⁶

⁵⁴ 1982 Anayasası, madde 160.

⁵⁵ Anayasa Mahkemesinin İlgili Kararı:

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=946&content= (Erişim Tarihi, 12.12.2012)

⁵⁶ 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, madde 11.

Sayıştay mensupları şunlardır: Meslek mensupları, Sayıştay Başkanı, Daire başkanları ve üyeler, Sayıştay denetçileri, Başsavcı ve savcılar, yönetim mensupları.⁵⁷

Sayıştay başkanlığı, Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşur. Denetim ve denetim destek grup başkanlıkları ile yönetim birimleri doğrudan Başkanlığa bağlı olarak görev yapar. Sayıştay üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir.⁵⁸

1.1.1.9.3. Milli Güvenlik Kurulu

Milli Güvenlik Kurulu da yukarıda bahsedile iki organ gibi Anayasal statüde bir kuruluştur. Anayasal olarak ilk defa 1961 Anayasasında öngörülmüştür.⁵⁹ Yıllar içinde MGK'nın hem görev ve yetkilerinde hem de oluşumunda birçok kez değişikliğe gidilmiştir. MGK, 1982 Anayasasının 118. maddesinde düzenlenmiştir.

MGK üyelerine, 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Adalet Bakanı ve Başbakan yardımcıları dâhil edilmiştir. Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir.⁶⁰

Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun

⁵⁷ 6085 Sayılı Kanun, md.10.

⁵⁸ Canatan, a.g.e., s.40.

⁵⁹ Günday, a.g.e., s.452.

⁶⁰ 1982 Anayasası, md.118.

huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir. Millî Güvenlik Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanıca düzenlenir. Cumhurbaşkanı katılmadığı zamanlar Millî Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır.⁶¹

Milli Güvenlik Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği adı altında bir teşkilata sahiptir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kuruluş ve çalışma usulleri, 9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunuyla düzenlenmiştir. Bu kanuna göre bu Sekreterlik Başbakanlığa bağlıdır. MGK Genel Sekreterinin asker kişi olma zorunluluğu 2003 yılında 4963 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile MGK Genel Sekreteri asker veya sivil kişiler arasından Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacaktır. Ancak söz konusu atamanın TSK mensupları arasından yapılması durumunda Genel Kurmay Başkanının da olumlu görüşü aranır. MGK Genel Sekreteri Başbakana bağlıdır ve sorumludur.⁶² Son değişiklik ile MGK iki ayda bir olağan olarak toplanmaktadır. Gerektiğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanabilir. Kurul toplantıları cumhurbaşkanının başkanlığında yokluğunda ise Başbakanın başkanlığında yapılır.⁶³ Kurulun gündemi Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri de dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Kurul kararlarını oy çokluğu esasına göre almakla birlikte, eşitlik halinde Başkanın olduğu taraf çoğunluk sayılır. Kurul gündemle ilgili oy hakkı olmaksızın ilgili kişileri çağırıp bilgi alabilir. Kurul kararları, Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kurulunda görüşülmek üzere Başbakanlığa, MGK Genel Sekreteri tarafından gönderilir. MGK kararları, Başbakan tarafından Bakanlar

⁶¹ 1982 Anayasası, md.118.

⁶² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.153.

⁶³ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.245.

Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır.⁶⁴

1.1.2. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

Merkezi İdarenin üstlendiği kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütebilmesi için taşraya da uzanan ellere ihtiyacı vardır. İşte bu eller, merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturur. Taşra teşkilatı merkezi idarenin taşradaki bir uzantısıdır. Taşra teşkilatındaki birimler ne kadar çeşitli olurlarsa olsunlar bir bütününün parçalarıdır; hepsi aynı devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alırlar.⁶⁵

1982 Anayasasının 126'ncı maddesinin birinci fıkrası, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereksinimlerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." demektedir. Görüldüğü gibi "il", bizzat isim olarak Anayasamızda geçmektedir. Anayasamız il'in de diğer kademeli bölümlere ayrılacağını öngörmüş ama bunları isim olarak belirtmemiştir. O halde ilin altındaki diğer kademeli bölümleri kurmak kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunuyla, ilin altındaki bölümleri ilçe ve bucak olarak saptamıştır. O halde, Türkiye'de hali hazırda, il, ilçe ve bucak olmak üzere üç çeşit taşra idaresinin olduğu söylenebilir.⁶⁶

1.1.2.1. İl İdaresi

İl Türkiye'de merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatıdır. İllerin kurulması, kaldırılması, ad ve merkezlerinin değiştirilmesi kanunla olur.⁶⁷

⁶⁴ Günday, **a.g.e.**, s.457.

⁶⁵ Günday, **a.g.e.**, s.457.

⁶⁶ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.157.

⁶⁷ Günday, **a.g.e.**, s.458.

Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekir. Bugün il sayısı 81'dir.

İl yönetimi üç bölümden oluşur; bunlar, vali, il idare şube başkanları ve il idare kuruludur.⁶⁸

1.1.2.1.1. Vali

İl idaresinin başında valiler bulunur. Vali il yönetiminin üstüdür. İlde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. Valiler, İçişleri Bakanın önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.⁶⁹ Vali olabilmek için, yasalarda özel nitelikler öngörülmemiştir.⁷⁰

Valinin görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 9 ila 26'ncı maddelerinde ayrıntılarıyla sayılmıştır.

Vali ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olarak bir takım görev ve yetkilere sahiptir. Vali, devletin temsilcisi olarak ildeki resmi törenlere başkanlık eder, devletin temsilcisi olarak belli konularda yabancı ülke konsolosları ve komşu ülkenin sınır makamlarıyla ilişkilerde bulunabilir; bunlarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul eder. Vali, il idaresini mahkemeler önünde temsil eder. Valinin yaptığı icrai işlemlere karşı açılacak davalarda valilik davalı olarak gösterilebilir.

Vali'nin hükümetin temsilcisi olarak da görevleri bulunmaktadır. Vali, bu görev ve yetkilerinden dolayı Bakanlar Kuruluna sorumludur. Bu görev ve yetkilerden en önemlisi, il hakkında haber verme alma ve Hükümeti bilgilendirme görev ve yetkisidir. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için

⁶⁸ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.105.

⁶⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.292.

⁷⁰ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.105.

gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.⁷¹

Valinin her bir bakanın ildeki temsilcisi olması nedeniyle, ildeki tüm merkezi idare örgütlerinin ve personelin başıdır.⁷² Bu nedenle, her bir bakan, kendi bakanlığının hizmet alanında valiye emir ve talimat verebilirler. Bu sorumluluğun karşılığında vali, her bir bakanlığın idari teşkilatı üzerinde hiyerarşi gücüne sahiptir. Yani vali sadece İçişleri Bakanlığının değil, tüm bakanlıkların taşradaki temsilcisi konumundadır. Vali ildeki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kanunla öngörülmüş olan vesayet yetkilerine sahiptir. Valinin sayılan görev ve yetkilerinin yanı sıra önemli bir görev alanı da kolluk görevlerine dairdir. Valilerin en yaygın yetkileri kolluk yetkileridir. Vali, ilde kamu düzenini sağlamakla görevlidir. Vali bir kolluk makamıdır. Kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla gerekli gördüğü düzenleyici veya bireysel tedbirleri alabilir. Vali ildeki bütün kolluk teşkilatının hiyerarşik amiridir. Onlara emir ve talimat verebilir.⁷³

1.1.2.1.2. İl İdare Şube Başkanları

Her bakanlığın illerde İl milli eğitim müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü, il çevre müdürlüğü gibi bir teşkilatı bulunur. Bakanlıkların illerde kurulu söz konusu teşkilatlarının başındaki yöneticilere ise il idare şube başkanı veya il müdürü adı verilir. Defterdar, milli eğitim müdürü, il çevre müdürü, il emniyet müdürü gibi. Bunların bakanlıkların ildeki en yüksek memurlarıdır. İl idare şube başkanları yahut il müdürleri, valinin emri altındadır. Görev alanlarına giren işlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar. Vali bu müdürler arasında işbirliğini sağlar. İl idare şube başkanlarının doğrudan doğruya işlem yapma yetkileri yoktur. Bunlar gerekli kararları hazırlarlar ve valiye

⁷¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.160.

⁷² Günday, **a.g.e.**, s.460.

⁷³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.161.

sunarlar. Valinin onayıyla bunlar yürürlük ve uygulama kazanabilirler. Bu idare başkanlarının tek başlarına yazışma yetkileri de yoktur, yazışmalar valilik kanalı ile yapılabilir.⁷⁴

1.2.1.1.3. İl İdare Kurulu

İl idare kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner il müdürlerinden oluşur.⁷⁵ İl idare Kurulu istişari ve idari nitelikte görevler yapan valiye yardımcı olan bir kuruldur.⁷⁶

Bu görevi itibariyle il idare kurulu başkentteki danışma organı olan Danıştay'a benzerlik göstermektedir. İl idare kurulunun ilçe kurulması ve kaldırılması kararlarında görüş bildirmek gibi idari görevleri de bulunmaktadır.⁷⁷

1.1.2.2. İlçe İdaresi

Merkezi idarenin taşra teşkilatlarındaki ikinci bölüm ya da kademe ilçe idaresidir. İller birden fazla ilçelerden oluşmaktadır. İlçelerin kurulması da tıpkı iller de olduğu gibi kanunla olmaktadır. 2012 yılı itibariyle ülkemizde 892 ilçe vardır.⁷⁸ İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır.⁷⁹ Merkez ilçeler de ise diğer ilçeler gibi bir Kaymakam yoktur, valinin idaresi altındadır. Ancak burada bir farklılık bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesi statüsündeki illerde merkez ilçeler kaldırılmıştır. İlçe idaresi kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşmaktadır.

⁷⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.162.

⁷⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.296.

⁷⁶ Günday, **a.g.e.**, s.462.

⁷⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.162.

⁷⁸ **İçişleri Bakanlığı İnternet Sitesi**, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi, 30.04.2012)

⁷⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.294.

1.1.2.2.1. Kaymakam

Kaymakam ilçe idaresinin başıdır. Kaymakamlar hukuk fakülteleri, siyasal bilgiler ve iktisadi ve idari bilimler fakülteleri mezunları arasından özel yarışma sınavıyla seçilerek mesleğe alınıp yetiştirilen yöneticilerdir. Kaymakamlar yetiştirilme süreçlerinin ardından İçişleri Bakanının imzası, Başbakanın imzası ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan müşterek kararname ile atanırlar. Kaymakamlık valililiğin aksine güvenceli bir meslek memurluğudur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre, "Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur."⁸⁰ hükmü yer almaktadır.

Kaymakam vali gibi hem devletin hem de hükümetin değil sadece hükümetin temsilcisidir. Bu da şu anlama gelir ki, kanunda açık yetki alınmadıkça, kural olarak, devle tüzel kişiliğini temsil etme yetkisi ve devlet tüzel kişiliği adına işlem tesis etme yetkisi yoktur.⁸¹ Kaymakamın görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31 ila 40'nci maddelerinde ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.

Kaymakam, hükümetin temsilcisi olarak ilçenin genel idaresinden sorumludur. Bu sorumluluğun karşılığında kaymakam, adli ve askeri makamlar hariç, ilçede bulunan merkezi idareye ait bütün kuruluşların, bütün bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Kaymakam, suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Kaymakam ilçede ki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde istisnai olarak vesayet yetkisine sahip olabilir. Ancak bu yetkiye sahip olabilmesi için bunun kanunda açık bir şekilde öngörülmüş olması gerekmektedir.⁸²

⁸⁰ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 27/2.

⁸¹ Günay, a.g.e., s.465.

⁸² Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s.164.

1.1.2.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları

Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar ilçe teşkilatı bulunur. İlçe milli eğitim müdürlüğü, ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe bayındırlık müdürlüğü gibi. Bakanlıkların ilçelerde bulunan teşkilatlarının başındaki yöneticiye ilçe idare şube başkanı veya ilçe müdürü denir. İlçe milli eğitim müdürü, ilçe emniyet müdürü, ilçe sağlık müdürü gibi. Bunlar bakanlıkların ilçedeki en yüksek memurlarıdır. Bu idareciler kaymakamın altında çalışırlar ve kaymakamın hiyerarşisine tabidirler. Görev alanlarına giren işlerin yürütülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludurlar. Doğrudan doğruya yazışma yetkileri yoktur, yazışmalarını kaymakam aracılığı ile yapabilirler.⁸³

İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdür, sağlık ocağı hekimi, ilçe milli eğitim müdürü ve tarım ve köy işleri müdüründen oluşmaktadır.⁸⁴

1.1.2.3. Bucak İdaresi

Bucak, "Coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden oluşan" bir idare bölümüdür. Bucaklar kanunla değil, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayından oluşan bir idari işlemler kurulurlar.⁸⁵

Bucak idaresi ülkemizde teşkilat olarak ciddi yapılandırılmış veya kullanılan birimler olamamıştır. 2012 yılı itibariyle ülkemizde 634 adet bucak bulunmaktadır.⁸⁶ Ancak bunlardan sadece 16'sında bucak müdürü vardır. Bucak idaresinin bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu olmak üzere üç tane organı bulunmaktadır. Bucak müdürü bucakta en büyük

⁸³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.165.

⁸⁴ Günday, **a.g.e.**, s..466.

⁸⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.295.

⁸⁶ **İçişleri Bakanlığı İnternet Sitesi**, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi, 12.04.2012)

hükümet memuru ve temsilcisidir. Görev ve yetkileri itibariyle kaymakamın ilçe düzeyinde sahip olduğu görev ve yetkilerle benzerlik taşımaktadır. Bucak müdürü İçişleri Bakanı tarafından valilik emrine atanır ve görev yeri vali tarafından belirlenir. Bucak meclisi bucağın karar organıdır. Biri seçimlik diğeri doğa olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Bucak meclisi yılda bir kez toplanır temel görevi sınırları içerisinde bulunan köy ve belediyelerin yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını düzenlemektir.⁸⁷

Bucak komisyonu, bucak meclisinin bir yıl süre için seçeceği dört üyeden oluşur, başkanlığını bucak müdürü yürütür.⁸⁸

1.1.2.4. Bölge İdareleri

1982 Anayasasının 126'ncı maddesinin üçüncü fıkrasına göre “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla belirlenir.” Yani Anayasamız illerin üstünde bölge idarelerinin kurulmasına cevaz vermektedir.

4 Ekim 1983 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Türkiye’de bölge valilikleri kurmuştur. Ancak bu KHK reddedilmiş ve yürürlük kazanamamıştır. Türkiye’de şu an için bu manada bir bölge valiliği idaresi bulunmamaktadır. 1987 yılında 285 sayılı KHK ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdas edilmiştir. Bu vali İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapmaktadır. Görev süresi ise olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır.⁸⁹

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun, bakanlıkların, Bakanlar kurulu kararı ile birden fazla ili içine alan bölge teşkilatları kurabileceklerini öngörmektedir. Bugün sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik

⁸⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.358.

⁸⁸ Günday, **a.g.e.**, s..467.

⁸⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.359.

Bakanlığı, “bölge müdürlükleri” şeklinde örgütlenmişlerdir. Keza bazı bakanlıkların bağlı kuruluşlarının da bölge teşkilatları bulunmaktadır.

1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları

Literatürde yerinden yönetim kuruluşları yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki başlıkta incelenmektedir. Bunlardan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına mahalli idareler ya da yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kamu kurumları denilmektedir. Bu konular başlı başına incelenebilecek kadar derinlikte konulardır. Biz burada temel işleyiş ve organları üzerinde bilgiler vermeye çalışacağız.

1.2.1. Mahalli İdareler

Yukarıda da ifade edildiği gibi yer yönünden yerinden yönetime mahalli idareler denilmektedir.⁹⁰ Mahalli idareler 1982 Anayasasının 127’nci maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”⁹¹ Maddenin diğer fıkralarında ise şu düzenlemeler bulunmaktadır. “Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara

⁹⁰Günday, a.g.e., s..469.

⁹¹ 1982 Anayasası, madde127/1.

seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”⁹²

Mahalli İdarelerin Anayasada yer alan bu düzenlemeler ışığında şu temel ilkelere sahip olduğu söylenebilir:

- Mahalli idarelerin devletten ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır.⁹³

- Mahalli idarelerin görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Bu düzenleme, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılır.

- Mahalli idarelerin genel karar organları seçimle işbaşına gelir.⁹⁴

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur.

⁹² 1982 Anayasası, madde 127/2-3-4-5.

⁹³ Giritli, Bilgen, Akgüner, a.g.e., s.300.

⁹⁴ Gözübüyük, a.g.e., s.118.

- Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkisi vardır.
- Mahalli idareler, Bakanlar Kurulunun izni ile birlikler kurabilirler.
- Büyük yerleşim yerleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir.
- Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.⁹⁵

Anayasamıza göre il, belediye ve köy olmak üzere üç tür mahalli idare birimi bulunmaktadır.

1.2.1.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır.⁹⁶ İl Özel İdaresi Kanunu tanımı şu şekilde düzenlemiştir.

“İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”⁹⁷

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur.⁹⁸ Yerel yönetim olarak il, merkezi idareden tamamen ayrı olup, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir.⁹⁹ Merkezi idarenin bir taşra örgütü olan il idaresine il genel idaresi, mahalli idare birimi olan il idaresine, il özel idaresi ismi verilir. Bunlar birbirinden tamamen farklı yönetim ve kavramlardır. İkisinin de yetki alanı il sınırlarıdır ancak il özel idaresi bu

⁹⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Cilt 1, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009, s.415.

⁹⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, s.382.

⁹⁷ **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, madde 3.

⁹⁸ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.119.

⁹⁹ Günday, **a.g.e.**, s.471.

sınırlar içerisindeki yaşayan insanların “mahalli müşterek ihtiyaçlarını” karşılamak için kurulmuşken, il genel idaresi merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin il sınırları içinde de yürütülmesi amacıyla kurulmuştur.¹⁰⁰

2005 yılında yerel yönetimlerin mevzuatlarında köklü reform çalışmaları yapılmış ve 13 Mart 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve yerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir.

İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir. Yeni bir il kanunla kurulduğunda o ilde il özel idaresi de kendiliğinden kurulmuş olmaktadır. Nitelim, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesi, “ il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer” demektedir. Bugün toplam 81 adet il olduğuna göre 81 adet de il özel idaresi bulunmaktadır.¹⁰¹

İl özel idaresinin görev ve yetkileri oldukça geniştir. İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir. İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

İl Özel İdaresinin “il genel meclisi”, “ il encümeni” ve “vali” olmak üzere üç organı vardır.

a) İl Genel Meclisi: İl Özel idaresinin en yüksek görüşme ve karar organıdır. İl Genel Meclisi kanunda gösterilen esas ve usullere göre halk tarafından seçilen üyelerden oluşur.¹⁰² İl genel meclisi il düzeyinde bir parlamento gibidir. Belirli yer ve zamanda toplantı yeter sayısı ile toplanır, gündemindeki konuları görüşür ve belirli usul ve esaslar çerçevesinde karar alır.¹⁰³ İl genel meclisinin başkanı, meclis üyeleri arasından yapılacak seçimle

¹⁰⁰ Gözler, **İdare Hukuku**, s.382.

¹⁰¹ Gözler, **İdare Hukuku**, s.383.

¹⁰² Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.305.

¹⁰³ Gözler, **İdare Hukuku**, s.387.

belirlenir. Son değişiklikler ile valinin il genel meclisinin başkanı olması kuralı değiştirilmiştir.

b) İl Encümeni: İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.¹⁰⁴ Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.¹⁰⁵ İl encümeni, il özel idaresinin, müzakere, danışma ve karar organıdır. Kanun metninde de belirtildiği üzere başkanlığını vali yapmaktadır.¹⁰⁶

c) Vali: İl genel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin başı ve il tüzel kişiliğinin temsilcisidir.¹⁰⁷ Vali, il özel idaresinin yürütme organı olarak, il genel meclisinin ve il encümeninin aldığı kararları uygular.

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.¹⁰⁸

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına

¹⁰⁴ Günday, a.g.e., s.482.

¹⁰⁵ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 25.

¹⁰⁶ Gözler, İdare Hukuku, s.400.

¹⁰⁷ Günday, a.g.e., s.483.

¹⁰⁸ Günday, a.g.e., s.488.

gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter valiye karşı sorumludur.¹⁰⁹

1.2.1.2. Belediye

Belediye; “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade eder.¹¹⁰ Belediyeler, belirli bir coğrafi bölgenin değil, il özel idarelerinin aksine, insanların topluca oturdukları, kendisine belde ismi verilen birbirine yakın evlerden oluşmuş belirli ve sınırlı yerleşim birimlerinin idari teşkilatıdır.¹¹¹

Ülkemizde belediye yönetimi 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanuna göre yürütülmüş uzun süre yürürlükte kalan bu kanun yerel yönetimler mevzuat reformu ile yürürlüğe konulan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ortadan kaldırılmış ve günün ihtiyaçlarına cevap veren yeni mevzuat yürürlüğe konulmuştur. Ancak özel yönetim biçimi olan büyükşehir belediyeleri için özel bir kanun düzenlenmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu bu amaçla yürürlüğe konulmuştur. 5393 sayılı kanunu genel kanun, 5216 sayılı kanun ise özel kanundur.

Ülkemizde yapılan son düzenlemelerle birlikte 2396 belediye vardır. Bunlardan 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 369’u belde belediyesidir.¹¹²

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.¹¹³

¹⁰⁹ 5302 Sayılı Kanun, md.55.

¹¹⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, madde 3.

¹¹¹ Gözler, İdare Hukuku, s.415.

¹¹² Memurlar.net İnternet Sitesi, <http://www.memurlar.net/haber/350907/> (Erişim Tarihi, 03.05.2013)

¹¹³ Günday, a.g.e., s.490.

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.¹¹⁴

Yukarıda ifade edildiği gibi beliyeye kurulabilmesi için bazı şartlar gerekmektedir. Bunlar; yerleşim birimi, nüfus şartıdır. Kurulması için gerekli şartların yanında kanunda bazı yerlerde belediye idaresinin kurulması da yasaklanmıştır. Belediye kurulması bir idari işlemle olmaktadır. Yani konusu kanun değil idari bir tasarruftur. Belediyeler, belli şartlar altında kaldırılabilir. Örneğin, nüfusu iki binin altına düşen belediyeler Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülebilir.

Belediye, bazı hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

¹¹⁴ 5393 Sayılı Kanun, md. 4.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir. Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

Belediye tüzelkişisinin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç tane organı vardır.

a)Belediye Meclisi: Belediye meclisi, belediyenin görüşme ve karar organıdır.¹¹⁵ Belediye Meclisi, ilgili kanunda belirtilen esas ve usullere göre belde sakinlerince seçilen üyelerden oluşmaktadır.¹¹⁶ Belediye meclisi belediye düzeyinde bir parlamento gibidir. Belirli yer ve zamanda toplantı yeter sayısı ile toplanır, gündemindeki konuları görüşür ve belirli usul ve esaslar çerçevesinde karar alır. Belediye Meclisi seçimleri belediye başkanlığı ile aynı zamanda olağan olarak beş yılda bir yapılır. Kural olarak yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclisi üyesi seçilebilir.

Meclise Belediye başkanı başkanlık eder.¹¹⁷

Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.¹¹⁸

b)Belediye Encümeni: Belediye encümeni, belediye başkanı ile seçilmiş ve atanmış üyelerden kurulur.¹¹⁹

Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene

¹¹⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.331.

¹¹⁶ Günday, **a.g.e.**, s.495.

¹¹⁷ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.331.

¹¹⁸ **5393 Sayılı Kanun**, md.30.

¹¹⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.334.

başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.¹²⁰ Belediye encümeninin kanun metninde de ifade ettiği gibi başkanı, belediye başkanıdır. Encümen, genel olarak belediyenin günlük işlerini ve meclisçe alınan kararları yürütmekle görevlidir.

c)Belediye Başkanı: Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esaslara ve yöntemlere göre seçilir.¹²¹

Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.¹²² Belediye kanununda belediye başkanının görev ve yetkileri bentler halinde sayılmıştır.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.¹²³

Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.¹²⁴

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden, kanunda sayılan hallerden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.¹²⁵

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.¹²⁶

¹²⁰ 5393 Sayılı Kanun, md.33.

¹²¹ Giritli, Bilgen, Akgüner, a.g.e., s.336.

¹²² 5393 Sayılı Kanun, md.37.

¹²³ 5393 Sayılı Kanun, md.40.

¹²⁴ 5393 Sayılı Kanun, md.42.

¹²⁵ Günday, İdare Hukuku, s.503.

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir, kaldırılabilir veya değiştirilebilir.¹²⁷

1.2.1.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir belediyesi yönetimi birçok yönden normal belediye yönetimleriyle paralellik arz etmektedir. Bu nedenle burada bu konuya çok kısa değinilecektir.

Büyükşehir belediyeleri ilk defa 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuşlardır. Bu KHK, daha sonra 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanun son dönem reform çalışmaları kapsamında yürürlükten kaldırılarak, 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir.¹²⁸ 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesi¹²⁹ ve akabinde bu kanunda 6447 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucu Ordu belediyesi de büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.¹³⁰ Ülkemizde 2013 Mayıs ayı itibariyle otuz adet Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır.

¹²⁶ 5393 Sayılı Kanun, md.47.

¹²⁷ Günday, *İdare Hukuku*, s.506.

¹²⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, s.482.

¹²⁹ 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html> (Erişim Tarihi, 02.04.2013)

¹³⁰ 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6447.html> (Erişim Tarihi, 02.04.2013)

Büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder.¹³¹ Yukarıda bahsedildiği üzere, ilk kademe belediyeleri kaldırılmış ve bu belediyeler ilçe belediyelerine katılmıştır. Dolayısıyla artık mevzuatımızda ve uygulamada ilk kademe belediyesi kavramı kalmamıştır. Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.¹³²

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.¹³³ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.¹³⁴

Büyükşehir belediyesinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyeleri özel, büyükşehir ilçe belediyeleri genel görevli ve yetkili belediyelerdir.¹³⁵

Büyükşehir belediyesinin de diğer belediyeler gibi üç tane organı vardır. Bunlar; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Bu organların görev ve yetkileri normal belediyelerin görev ve yetkileriyle paralellik taşımaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Büyükşehir

¹³¹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 3.

¹³² 5216 Sayılı Kanun, md.4.

¹³³ 5216 Sayılı Kanun, md.4.

¹³⁴ 6360 sayılı Kanun, md.1.

¹³⁵ Gözler, İdare Hukuku, s.485.

belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.¹³⁶

1.2.1.4. Köy İdaresi

Mahalli idarelerin en küçüğü ve en yaygın olanı köydür.¹³⁷ Köy sayısı 2013 yılı itibariyle 15.288'dir.¹³⁸ Köy idaresi 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. İhtiyaçlara cevap veremeyen yürürlükteki kanunun yenilenerek, yeni köy kanunun bu yıl içerisinde yasalaşması beklenmektedir.¹³⁹

Köyler idari kararlar kurulları. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı'na tanınmıştır.¹⁴⁰ Köyün kurulabilmesi için o yerleşim yerinin, nüfusunun 150'den çok ve 2000'den az olması gerekir.¹⁴¹ Köy idaresinin kalkması, doğum azlığı, göç, doğal afetler gibi sebeplerle köy nüfusunu 150'nin altına düşmesi sonucu olur. Bu durumda İçişleri Bakanlığı tespit edici bir işlemle köy idaresinin ve dolayısıyla köy tüzel kişiliğinin ortadan kalktığına karar verir.

Köy kanunu köyün görmekle yükümlü olduğu işleri mecburi ve isteğe bağlı işler olmak üzere iki bölüme ayırmıştır.¹⁴² "Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak

¹³⁶ Günday, **a.g.e.**, s.520.

¹³⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, s.509.

¹³⁸ **Memurlar.net İnternet Sitesi**, <http://www.memurlar.net/haber/350907/> (Erişim Tarihi 03.05.2013)

¹³⁹ **TRT Haber**, <http://www.trthaber.com/haber/gundem/koy-kanunu-bu-yil-cikarilacak-33910.html>, (Erişim Tarihi, 01.05.2012)

¹⁴⁰ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.150.

¹⁴¹ Gözler, **İdare Hukuku**, s.510.

¹⁴² Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, 318.

köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür.”¹⁴³ Köyün mecburi işleri köylüler için kamu yükümlülüğü niteliğindedir. Köylüler bu yükümlülüğü imece usulüyle bedenen çalışarak veya salma denen bir parayı ödeyerek yerine getirirler. Köy bir tüzel kişiliktir. Dolayısıyla tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan tüm hak ve yetkilere sahiptir. Köy, hukuki işlemler yapabilir; hak ve borç altına girebilir, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilir. Köy, bir kamu tüzel kişisi olması bakımından da kamu gücüne dayanarak tek taraflı işlem tesis edebilir ve re’sen icra edebilir.¹⁴⁴

Köyün organları köy derneği ^{*145}, köy ihtiyar heyeti ve muhtardır.¹⁴⁶

Köy derneği köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu topluluktur. Köy derneği doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır.¹⁴⁷ Köy derneğinin, muhtarı ve ihtiyar heyetini seçmek, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale getirmeye karar vermek gibi önemli yetki ve görevleri vardır.¹⁴⁸

Köy İhtiyar Heyeti, Köy idaresinin genel karar organıdır. Ayrıca muhtar üzerinde denetim görevleri de vardır. Yukarıda ifade edildiği gibi, üyeleri doğrudan köy derneği tarafından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar heyetinin başıdır.¹⁴⁹ Görev süreleri beş yıldır. Köy ihtiyar heyeti nüfusa göre seçilecek üyeler ile köy imamı ve köy öğretmeni gibi doğal üyelerden teşekkül etmektedir.¹⁵⁰

¹⁴³ **442 Sayılı Köy Kanunu**, madde 12., <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/368.html> (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

¹⁴⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.202.

¹⁴⁵ (*) Buradaki dernek ifadesinin, medeni hukuktaki dernekle bir ilişkisi yoktur. Buradaki dernek topluluk, meclis anlamında kullanılmaktadır.

¹⁴⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.319.

¹⁴⁷ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.151.

¹⁴⁸ Gözler, **İdare Hukuku**, s.519.

¹⁴⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s.321.

¹⁵⁰ Gözler, **İdare Hukuku**, s.521.

Muhtar, Köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır.¹⁵¹ Köy muhtarı doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Görev süresi beş yıldır. Muhtar adayının en az altı aydan beri o köyde oturması şarttır. Muhtar olabilmek için okuryazar olmak yeterlidir.¹⁵²

Muhtarın görev ve yetkileri, Köy Kanunun 34 ve devamı maddelerinde geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Muhtarın temel görevi, köyün sınırları içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmaktır. Muhtar, çifte sıfatlı ve çifte görevli bir kişidir. Muhtar, hem köy idaresinin başı, hem de köyde devletin, yani merkezi idarenin bir görevlisidir. Gerçekten de Köy Kanunu da muhtarın göreceği işleri köy işleri ve devlet işleri olarak ikiye ayırıp düzenlemiştir. Muhtarların bütün işleri kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabidir. Görevini gereği gibi yerine getirmeyen muhtarlar köyün bağlı bulunduğu idare kurulu kararı ile görevden alınabilir. Köyde, imam, köy korucusu ve köy kâtibi gibi kendilerine köy personeli denen görevliler de bulunmaktadır.

1.2.1.4.1. Mahalle İdaresi

5393 sayılı Belediye Kanununda mahalle; “Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim” olarak tanımlanmıştır.¹⁵³ Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla olur.¹⁵⁴

Mahalle idaresinin organları, muhtar ve ihtiyar heyetidir. İhtiyar heyeti dört asil ve dört de yedek üyeden teşekkül eder. Bu organlar, kanunda gösterilen esas ve usullere göre mahalle halkı tarafından doğrudan doğruya

¹⁵¹ Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**,s.322.

¹⁵² Gözler, **İdare Hukuku**, s.528.

¹⁵³ Gözler, **İdare Hukuku**, s.546.

¹⁵⁴ **5393 Sayılı Belediye Kanunu**, Madde 9/2.

beş yıllık süre için seçilir. Bu seçimlerde siyasi partiler aday gösteremez. Mahalle idaresinin tüzel kişiliği yoktur. Bu idarenin görevleri 1944 tarih ve 4571 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetinin Teşkiline Dair Kanunda düzenlenmiştir.¹⁵⁵ Şunu da belirtmek gerekmektedir ki mahalle idaresi bir mahalli idare birimi değildir.

1.2.1.4.2. Mahalli İdare Birlikleri

Coğrafi bakımdan birbirine yakın olan mahalli idarelerin yol yapımı, su, kanalizasyon, arıtma, çöp toplama, itfaiye gibi hizmetleri optimal bir şekilde yürütmeleri için aralarında birlik kurmaları gerekebilir. 1982 Anayasasının 127'nci maddesinin son fıkrasına göre, “Mahalli idareler, belli bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilirler.” ifadesi ile bu idarenin yasal alt yapısı anayasada kendisine yer bulmuştur. Örneğin Türkiye Belediyeler Birliği, İç Anadolu Belediyeler Birliği gibi.

Mahalli idare birlikleri 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmiştir.¹⁵⁶ Bu kanunda mahalli idare birliği; “Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır. Mahalli idare birlikleri, aynı veya ayrı tür mahalli idareler arasında kurulabilir. Yani bu birlikler belediyelerin arasında kurulabileceği gibi, il özel idaresi, belediye ve köy arasında da kurulabilir.¹⁵⁷

Mahalli idare birlikleri ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Kendilerine has organları vardır. Bu organlar; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere üç organdır. 5355 sayılı kanun özel önemlerine binaen köylere hizmet götürme birliklerini ve sulama birliklerini ayrıca

¹⁵⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, s.549.

¹⁵⁶ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.156.

¹⁵⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, s.544.

düzenleme yolun gitmiştir.¹⁵⁸ 2012 yılı verilerine göre ülkemizde 1390 mahalli idare birliği bulunmaktadır. Bunlardan 909'u köylere hizmet götürme birliği, 166 tanesi ise içme suyu birlikleridir.¹⁵⁹

1.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet ve mahalli idare tüzel kişiliği dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır.¹⁶⁰ Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları” da denmektedir. Kamu kurumları, devlet ve mahalli idareler dışında kalan kamu tüzel kişileridir. Bu kurumlar belli bir amaca tahsis edilmiş mal topluluklarıdır.¹⁶¹

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ortak özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:¹⁶²

- Kamu tüzel kişilikleri vardır.
- Vesayet denetimine tabidirler.
- Özerktirler.
- Bu kuruluşlar birer uzmanlık kuruluşudur.
- Ayrı bir malvarlığı ve bütçeye sahiptirler.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için Anayasamızın 123'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasına göre ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.

¹⁵⁸ Gözler, **İdare Hukuku**, s.545.

¹⁵⁹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (Erişim Tarihi, 02.01.2013.)

¹⁶⁰ Günday, **a.g.e.**, s.531.

¹⁶¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.207.

¹⁶² Günday, **a.g.e.**, s.533.

Örneğin TÜBİTAK 278 sayılı kanunla, Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) 497 sayılı KHK ile kurulmuşken, kamu iktisadi kuruluşları (KİT) Bakanlar kurulu kararı ile kurulurlar. Kaldırılmalarına ilişkin özel bir düzenleme yoktur. Ancak usul ve yetkide paralellik ilkesi kapsamında kuruldukları usulle kaldırılmaları gerekmektedir.

Burada önemli bir ayrımı da ifade etmek gerekmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yani kamu kurumları ile özel kurumlar ayrımı bazen güçlkle yapılabilmektedir. Çünkü bazı özel hukuk tüzel kişileri de kamu hizmeti niteliğinde faaliyetlerde bulunmaktadır. Türkiye’de bu kurumlara “kamuya yaralı dernekler” denmektedir. Örneğin Türk Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Türkiye Yeşilay Cemiyeti böyledir. Bu ayrım kanun koyucunun iradesi, kurumun kökeni, kurum üzerindeki denetim ve kamu gücü ayrıcalıkları ile tespit edilebilmektedir.¹⁶³

Hizmet yönünden kamu kurumları milli kamu kurumları, mahalli kamu kurumları, bölgesel kamu kurumları gibi ayrımlara ayrılmıştır.

1.2.2.1. Milli Kamu Kurumları

Milli Kamu Kurumları, devlet tarafından kurulan ve devletin vesayet denetimine tabi olan ülke düzeyinde hizmet veren kurumlardır. Bu kurumlar, “idari”, “iktisadi”, “sosyal”, “bilimsel, teknik ve kültürel” ve “denetleyici ve düzenleyici (bağımsız idari otoriteler)” olmak üzere beş grupta incelenir.¹⁶⁴

İdari Kamu Kurumları, kamu idarelerinin, yani devletin veya mahalli idarelerin yürütmekle görevli oldukları klasik kamu hizmetlerini gördürmek için kurdukları kamu kurumlarıdır. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü gibi kurumlar bu tür kurumlardandır.¹⁶⁵

¹⁶³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.207.

¹⁶⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.218.

¹⁶⁵ Günday, **a.g.e.**, s.536.

İktisadi Kamu Kurumları, ticaret, sanayi, madencilik, tarım ve bankacılık gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere, kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile oluşturulan kamu kurumlarıdır. Bu tür kamu kurumları Türk Hukukunda “kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT)” kavramı altında toplanmıştır. Bu kurumlar 233 sayılı İktisadi Devlet teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmişlerdir.¹⁶⁶ Bu kuruluşlardan sermayesi tamamen devlete ait olanlara iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşu (KİK), sermayesi başka bir KİT’e ait olanlara da kendi arasında “müessese” ve “bağlı ortaklık” denilmektedir. KİT’ler esas itibariyle özel hukuka tabidir ancak içyapısı ve ilişkileri itibariyle idare hukukuna tabidirler. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun lağvedilmesi üzerine denetimleri Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ayrıca TBMM KİT komisyonu da bu denetimi yapmaktadır. KİT’ler hâsılatları üzerinden belli bir oranı genel bütçeye aktarırlar.

Sosyal Kamu Kurumları, insanların sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş bulunan kuruluşlardır. Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu bu tür kurumlardır.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları, bilim, teknik, kültür, sanat ve yüksek öğretim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır.¹⁶⁷ TODAİE, TÜBA, TSE, TRT, TÜBİTAK gibi kurumlar bu türlü kurumlardır. Belirtmek gerekir ki, her bilimsel ve teknik hizmet yürüten kuruluşlar bir kamu kurumu değildir. Bunun için ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Örneğin Başbakanlığa bağlı TÜİK de bu tür bir hizmet yerine getiri ama bir kamu kurumu değil bir merkezi daire birimidir.

Konumu tartışmalı olan ve Gözler’e göre hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında sayılan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (Bağımsız İdari Otoriteler),’a ikinci ve üçüncü bölümde etraflıca yer verileceğinden burada tekrara girmemek için ele alınmamıştır.

¹⁶⁶ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.219.

¹⁶⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.225.

1.2.2.2. Mahalli Kamu Kurumları

Mahalli kamu kurumları, mahalli idareler tarafından kurulan ve bunların vesayet denetimine tabi olan ve esas itibariyle belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösteren kurumlardır.¹⁶⁸ İDO AŞ, İSFALT AŞ, İETT, EGO, İSKİ, ASKİ gibi kurumlar bu tür kurumlardır.

1.2.2.3. Bölgesel Kamu Kurumları

GAP İdaresi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları olmak üzere ülkemizde sadece iki örneği olan kamu kurumları, ülke düzeyinde değil, bir veya birkaç ilden oluşan bölgeler düzeyinde faaliyette bulunmaktadır.¹⁶⁹

1.2.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 1982 Anayasasının 135'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.¹⁷⁰

Türkiye'de meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde kurulmuşlardır. Doğrudan kamu kurumu değil, kamu kurumu niteliğinde kuruluşlardır. Bu kuruluşlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler. Örneğin bu kuruluşlar tek taraflı icrai işlem tesis edebilirler.

¹⁶⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.236.

¹⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.237.

¹⁷⁰ Günday, **a.g.e.**, s.566.

Kanunla kurulurlar, organları kendi üyeleri arasından seçilir, zorunlu üyelik esasına dayanmaktadır. Örneğin bir avukat baroya üye olmaksızın serbest avukatlık yapamamaktadır. Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Kendi bütçeleri, gelirleri vardır. Merkezi idare karşısında geniş bir özerkliğe sahiptirler. Ancak bu onların tamamen denetimsiz oldukları anlamına gelmez, vesayet denetimine takdirler. İç kuruluş ve işleyişleri özel hukuka tabidir. Mesleği temsil etme ve mesleğin iç disiplinini sağlama gibi iki ana görevi bulunmaktadır.¹⁷¹ Barolar, Tabip Odaları, Diş Hekimleri Odaları, Veteriner Odaları, Eczacı Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Ziraat Odaları, Mühendis ve mimarlar Odaları gibi kuruluşlar kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşlarından bazılarıdır.

¹⁷¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.246.

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi; gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, “işletme” (kamusal veya özel) ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu, düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır. Ancak, bu yeni yapılanma sonucu ortaya çıkan ve “bağımsız idari otorite” veya “düzenleyici kurum/kurul ve/veya kurul” olarak isimlendirilen kuruluşların, devlet yapısı içindeki konumları ve hukuki statüleri Türkiye’de olduğu gibi, Kara Avrupa’sı ülkelerinde de duraksamalara ve hala sürmekte tartışmalara yol açmıştır.¹⁷²

Türkiye’de dahi hala ne öğretide ne de yargı kararlarında, bu tür kuruluşların gerçek hukuki kimliklerinin tam olarak anlaşılıp benimsendiğini söylemek bugün için mümkün görünmemektedir. Özellikle 2002 yılında dönemin Başbakanı Bülent Ecevit tarafından bu kuruluşlara yönelik yakınmalar bu kurulların Türk yönetim sistemi içerisinde ki pozisyonlarının sorgulanmasına zemin hazırlarken yakın zamanda Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın bağımsız idari otoritelerden yakınmaları basına yansımıştır.

Bu kuruluşlara yönelik eleştirilerden bir bölümü de, bu otoritelerin IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerin dayatması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar olarak görülmesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Uluslararası kuruluşların özerk kurullar kurulmasını bazen teşvik edip bazen de zorladıkları ve “özellikle gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları

¹⁷² Turgut Tan, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Editörler, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, 2. Baskı, Nobel Yayıncılık, 2012, s.527.

politikacıların alanlarını daraltmak için bunu bir araç ve yöneme” dönüştürdükleri¹⁷³ de bilinen bir gerçektir.

Bağımsız idari otoritelerin bu gerçekler ışığında, gerçek kimlikleri ile benimsenip, Türk idari yapısı ve hukuk düzeninde, bu kimliklerine uygun yere kavuşmalarının zaman alacağı görülmektedir.

2.1. Bağımsız İdari Otorite Kavramı

BİO kavramı, Fransız hukuku için de yeni sayılsa da ülkemizde bugüne kadar ne yasal ne idari düzenlemelerde ne de yargı kararlarında söz konusu edilmiştir. Fransa’da son on beş-yirmi yıldan buyana, BİO kavramı gerek kanun koyucu gerekse de Anayasa Konseyi ve Devlet Şurası tarafından kullanılmakta ve müelliflerce sistematize edilmektedir. Ancak öğretilerde bu konuda henüz belli ortak bir görüş ve anlayışa varılmış olduğu söylenemez. Bu konuyu inceleyen yazarlar, bağımsız idari otorite kavramının doğuşunu bazı yazarlar farklı etmenlere dayandırmış olsalar da bunların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı koruma ve kollama olduğunda anlaşmaktadırlar. Böyle bir işlev ve ereğin gerçekleştirilebilmesi için kamusal ve özel güçlerden gelebilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırımlara bağlama yetkisine sahip organların oluşturulması ve görevlendirilmesi gereği açık ve kesindir. Siyasi iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenceli otoriteler, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir. İşte bu kuruluşlar, bağımsız yapılanmalarından ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı organik ve fonksiyonel yönlerden her iki anlamda gerçek birer otorite olarak ortaya çıkmaktadırlar. Şu kadar ki, bu teşkilat devletin dışında olmayıp, genellikle merkezi veya genel idare içinde

¹⁷³ Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, Ankara, Rekabet Dergisi, 2002, s.6.

ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylemler yapmaktadır.¹⁷⁴

Bağımsız idari otoriteler üzerinde, kural olarak, ne hiyerarşik denetim ne de idari vesayet denetimi vardır. Bunların karar ve fiilleri doğrudan doğruya “icrai” niteliğe ve kuvvete sahip olup, sadece yargısal denetime tabidirler. Bazı konulardaki kararlar “çekişmeli” prosedür uyarınca verilse de, kimi yaptırımlar içerse de yargısal işlem niteliğinde sayılmaz. Söz konusu, organların yetkilileri güvenceye sahip olmakla beraber, yargıç statüsünde bulunmadıklarından, bunların yargı mercilerinden sayılması mümkün değildir. Böyle olunca, BİO’ların, merkezîyetçi bir devlette hükümetin ve bakanların siyasi sorumluluğu ile idarenin bütünlüğü ilkeleri karşısında anayasal sistemle uyumu ya da bağdaşabilirliği sorunu ortaya çıkar.¹⁷⁵ Bununla birlikte ülkemizde Rekabet Kurumu gibi kimi bağımsız idari otoriterler yarı yargısal bir süreç ortaya koymaktadırlar

Genel olarak özerk kurul, üst kurul, regülasyon kurumları gibi farklı isimlerle nitelendirilen bağımsız idari otoriteler, kavramda da yer alan üç özelliği ile dikkat çeker. Bağımsız sözcüğü, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını; idari sözcüğü, idari organ niteliğinde olduğunu; otorite sözcüğü ise bunların danışma organı değil, düzenleyici ve icrai yani hukuksal durumu etkileyici karar alıp uygulayan kuruluşlar olduğunu gösterir.¹⁷⁶

İdari kuruluşların bugüne kadar bilinen hiçbir türüne girmeyen BİO’lar, kendilerine özgü bir yapı sergilemeleri, tek bir modele sahip olmamaları ve her ülkede farklı uygulamalar nedeniyle tek tip tanımı ve ortak kriterlerini belirlemek güçtür.¹⁷⁷ Bunun nedeni, bu kurumların gerek teoride gerek pratik açıdan ülkeden ülkeye farklılaşan özellikler ve yapısal şekiller göstermesidir.

¹⁷⁴ Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, s.4.

¹⁷⁵ Duran, **a.g.m.**, s.4.

¹⁷⁶ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara, Cilt 1, Turhan Yayınevi, 2004, s.367.

¹⁷⁷ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım Yayınları, 1997, s.185.

Dolayısıyla bağımsız idari otoriteler alanında bir tanım güçlüğü yaşanmaktadır. Ancak ortak özellikler göz önüne alındığında literatürde tanımlar yapılmıştır.

Öğretide Müslüm Akıncı, BİO'ları "Devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak, düzenleme denetleme ve gözetleme görevi gören yapılardır" diye tanımlamaktadır.¹⁷⁸

Ulusoy ise bağımsız idare otorite kavramını, "Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve mercinin etkisi bulunmayan, karar organları özel güvencelere sahip olan idari ve mali özerkliği bulunan özerk bütçeli kamu tüzel kişileridir." şeklinde tarif etmektedir.¹⁷⁹

Atay'a göre de BİO'lar; "Devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşünüldükten sonra kararlar alarak uygulamaya aktaran organlar."dır.¹⁸⁰

Yapılan tanımlardan da hareketle genel hatlarıyla bağımsız idari otoriteleri; yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen enerji, rekabet, bankacılık, iletişim, medya gibi sektörleri düzenleme ve denetlemekle görevli ve yetkili kılınmış, idari ve mali özerkliğe sahip, klasik idari örgütlenmeden farklı bir yapıda olan kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür.

Amerikan Hukukunda, genel olarak "Bağımsız Düzenleyici Birimler" (Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırılan bu kurumlar, İngiliz

¹⁷⁸ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999, s.100.

¹⁷⁹ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s.2.

¹⁸⁰ Ender Ethem Atay, **"Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması"**, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 10, s. 1-2, 2006, s.270.

hukukunda “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” (Quasi Autonomous Non Governmental Organization), Fransız hukukunda “Bağımsız İdari Otoriteler” (Autorites Administrative Independentes) olarak isimlendirilmektedir.¹⁸¹

Ülkemizde bu kurumların isimlendirilmesi konusunda bir terim üzerinde uzlaşılabilmiş değildir. Bu kurumlar genellikle bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilmekte ancak üst kurullar, özerk kurumlar, düzenleyici kurullar ifadeleri de kullanılmaktadır. Yine 5018 sayılı Kanun’da bu kurumlar “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” olarak adlandırılmıştır.

2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı

Teknolojinin hızla gelişmesi sonucunda devletin bazı alanları, kendi klasik erkleriyle karşılayamaz duruma gelmesi ve klasik devlet yapısı içerisinde bürokrasinin ağır ve hantal yapısı, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız ve güvenli ayrı bir yapılandırmayı gerektirmiştir.¹⁸² Bu çerçevede bağımsız idari otoriteleri ortaya çıkaran birçok siyasi ve ekonomik sebep bulunduğunu ifade etmek mümkündür bir diğer ifadeyle bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı farklı nedenlere bağlanmaktadır. Bunlar içinde en belirgin neden, kamusal ve özel güçlerden gelebilecek teknik, mali ve siyasal baskı ve müdahalelerden temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak üzere, bunların neden olacağı tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma bağlama yetkisine sahip kurumlara olan gereksinimin olduğunu söylemek mümkündür.¹⁸³

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamında özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini liberal akımlara bırakması arasında bir ilişki görülmektedir. Bu

¹⁸¹ Zahid Sobacı, “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’:Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006, s.160.

¹⁸² Gülseba Bahrn, **Özerk Kurumlar Hakkında Rapor**, Ankara, Araştırma ve Tasnif Grubu, 2002, s.4.

¹⁸³ Melikşah Yasin, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002,s.164.

nedenledir ki, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması/ deregülasyon¹⁸⁴ hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.¹⁸⁵ Ancak bunun yanı sıra Duran gibi kimi yazarlara göre de, Türkiye’de idare sisteminin “belirgin verileri ve genel ilkeleri” karşısında, bağımsız idari otoritelerden söz etmek fantezist bir girişimdir.

Bu tür kuruluşların Kara Avrupa’sı ülkelerinde ki ilk örnekleri, görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanlarda 70’li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Oysa bu tür kuruluşlar Anglo-Sakson sisteminde çok eski tarihlerde görülmektedir. Zaten, Kara Avrupa’sı ülkelerinde bağımsız idari otoritelerin Anglo-Sakson sistemindeki örneklerinden esinlenerek oluşturuldukları da kabul edilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin Anglo-Sakson sisteminde çok daha eski tarihlerde ortaya çıkması ve gelişme göstermesi, bu ülkelerin hukuk ve idari sisteminin özellikleriyle de yakından ilişkilidir.

Bu kuruluşların kamu yönetimi sistemi içinde en yaygın bir biçimde yer aldığı ülke ABD’dir. Bu ülkede yüzden fazla orada ki ifadesiyle “bağımsız düzenleyici kurum” bulunmaktadır. Ancak bunlardan yedi tanesi önemli alanları düzenlemektedir. Bunlar; The Interstate Commerce Commission (1887- Taşımacılık), The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935-Enerji), The Federal Communications Commission (1934-İletişim), The Securities and Exchange Commissions (1934-Menkul Kıymetler), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938-Hava yolları) şeklinde sıralanabilecek

¹⁸⁴ Deregülasyon kavramı, olabildiğince az ve genel düzenlemelerle yetinip, piyasa mekanizmalarının işleyişine olanak tanınması olarak da tanımlanabilir.

¹⁸⁵ Turgut Tan, “**Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar**”, Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, s.11.

kurumlardır. Bu kurumlara özellikle yakın tarihlerde kurulan yenilerini de eklemek mümkündür.¹⁸⁶

ABD’de ilk özerk düzenleyici kurul 1887 yılında kurulan The Interstate Commerce Commission’dır. Geniş anlamda bu kuruluş için BİO’ların dünyada öncüsü ya da ilk örneği demek de mümkündür bu kuruluş için. Özerk kurumların önemi 1929 büyük buhranının ardından New Deal politikası çerçevesinde yeniden artmış iken İkinci Dünya Savaşı ve sonrası dönemde önemlileri kısmen azalmıştır. ABD’nin bizim ülkemizde SPK’nın muadili olan The Securities and Exchange Commissions’nın ilk başkanı J.Kennedy’nin oğlu J.F.Kennedy’in Başkan olması ile birlikte özerk kurumlar 1960’lı yıllarda yeniden canlanmaya; seksenli yıllardaki gelişmeler sonrasında da önemleri daha da artmaya başlamıştır.¹⁸⁷

ABD’de düzenleyici kurumların kurulma ve yaygınlaşmasında birkaç temel faktör vardır. İlki, özellikle ekonomik konulara federal bir örgüt yaratma çabasıdır. İkincisi ise başkan ile kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun başkanın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren özerk kurumlar yaratarak budamak ve sınırlamak istemiştir. Bir üçüncüsü ise 1929 bunalımına Avrupa devletleştirme yoluyla çare ararken, ABD bunu düzenleyici kurumları kullanmak yoluyla aşmaya çalışmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin Kıta Avrupa’sı ülkelerinde kurulmaya başlaması ise yetmişli yıllarla birlikte olmuştur. Fransız idari yapısı geleneksel tarzda hiyerarşi ilkesine göre oluşmuştur. Altmışlı yılların sonlarına doğru hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmenin bakanlıklar için yerinde olduğu ancak kamu hürriyetlerine karşı ağır bir tehlike taşıdığı ifade edilmeye başlanmıştır. Kamu hürriyetleri alanında meydana gelen ihlallerin bertaraf edilmesinde

¹⁸⁶ Karacan, a.g.e., s.3.

¹⁸⁷ Karacan, a.g.e., s.3.

yargı organlarının ağır hareket ettiği görüşü bağımsız idari otorite tipi örgütlenmenin başlangıç fikirlerinin atılmasına sebep olmuştur.¹⁸⁸

Ülkemizde BİO'ların ortaya çıkış nedeni ile Fransa ve ABD'deki benzeri kurumların ortaya çıkış sebepleri birbirinden tamamen farklıdır. Türkiye'de bu kurumlar liberalleşme politikalarıyla paralel olarak IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin etkileriyle yaygınlaşmışlardır.¹⁸⁹ Ülkemizde seksenli yılların başında başlayarak tüm dünyayı saran küreselleşme akımı da bu kurumların yaygınlaşmasında etkili olmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de BİO'ların gelişmesinde dış etkenler etkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin, IMF'ye 2000 yılında verilen niyet mektubunda elektrik sektörünün serbestleştirilmesi için Elektrik Piyasası Kanununun, bütün sektörünü serbestleştiren Tütün Kanunu'nun çıkarılacağı taahhüt edilmiştir.¹⁹⁰

Türkiye'nin ilk BİO'su olan SPK, 1981'de 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş ve bir yıl sonra faaliyete geçmiştir. 24 Ocak kararlarını izleyen dönemde yaşanan banker krizinin ardından kurulan kurum o dönemde piyasalarda ki güven ve istikrarı sağlamak sermaye piyasasını etkin bir şekilde düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur.¹⁹¹

1993 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile fiilen aslında yayın yapmakta olan ancak hukuken devlet tekelinde olan yayıncılık faaliyeti yapılabilmesi için özel teşebbüse de radyo ve televizyon yayıncılığı yapma izni verilmiş 1994 yılında, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile hem piyasa düzenlenmiş bir hukuksal alana oturulmuş hem de bu piyasaya bir otorite olarak RTÜK kurulmuştur. RTÜK'ün kuruluşunu takiben mali ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşmasını sağlamak üzere 1994 yılında da Rekabet

¹⁸⁸ Murat Usta, **Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007, s.24.

¹⁸⁹ Seriya Sezen, **“Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş”**, Ankara, TODAİE Yayınları Yayın No: 316, Mart 2003, s.118.

¹⁹⁰ **18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html> (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

¹⁹¹ Sezen, **a.g.m.**, s. 118.

Kurumu kurulmuş ve ancak üç yıl sonra faaliyete başlayabilmiştir. Yani ülkemizin ilk üç BİO'su; sermaye piyasası, radyo ve televizyon yayıncılığı, mal ve hizmet piyasalarında serbestliği sağlama görevlerini üstlenmişlerdir. Bu kurumları da 1999 yılında BDDK, 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu, 2001 de EPDK, 2002'de TAPDK, 2003 yılında KİK'in kurulması takip etmiştir. Son olarak ise 29.09.2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu Gözetimi Kurulmuştur.

2.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Gelişme Nedenleri

Özelleştirilen kimi sektörlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim elektrik ve telekomünikasyon gibi, özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da işletici olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle, işletici ve düzenleyici ayrımı yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır.¹⁹²

Genel olarak BİO'ların ortaya çıkıp yaygınlaşmasında şu nedenlerin etkili olduğu söylenebilir:¹⁹³

- Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun görünmemektedir.
- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında yarar vardır.
- Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılmakta; siyasi iktidarların siyasal nedenlerle

¹⁹² Aykaç, Durgun, Yayman, **a.g.e.**, s.529.

¹⁹³ Tan, **a.g.m.**,s.13.

alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır.

- Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedirler.¹⁹⁴

Bağımsız idari otoriteler piyasanın düzenlemesine yönelik olanlar, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar ve idarenin keyfiliğine karşı bir savunma amacına yönelik olanlar olmak üzere üç grupta düzenlense de ülkemizde RTÜK dışında hemen hepsinin ekonomik alana veya piyasa ekonomisinin düzenlenmesine ilişkin oldukları görülmektedir.

2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

BİO'lar genel yönetim yapısı içinde yer almalarına rağmen, BİO'ların klasik idari kurumlardan ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bunlar “bağımsızlık”, “özerklik”, “yönetmelik otorite” ve “kamusal yaşamın duyarlı alanları” olarak sıralanabilir. Ayrıca, belli bir alanı düzenleme, izleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileriyle donatılmış olmaları da bu kurumların belirgin özellikleridir¹⁹⁵. Aynı zamanda BİO'ların kuruluşları ve işleyişleri yasalarla belirtilmiştir.

2.4.1. Bağımsızlık

Bağımsızlık; karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma ve yargılama gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamaktır. İdari denetimden uzak olma anlamındaki bağımsızlık, esas olarak BİO'ların idari hiyerarşik

¹⁹⁴ Tan, **a.g.m.**, s.14.

¹⁹⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s.119.

yapının içinde yer almaması ve üzerlerinde herhangi bir hiyerarşik gücün veya idari demetimin bulunmamasını ifade etmektedir.¹⁹⁶ Bağımsız idari otoritelerin ilk akla gelen özelliği, bu kurumların yasama ve yürütme karşısında bağımsız olmalarıdır¹⁹⁷. Bağımsızlık, hukuk düzenine uyarlanabilir bir kavramdır ve “dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırmasına tabi olmama durumu” olarak tanımlanabilir. Ayrıca, bağımsızlık iki organ arasındaki ilişkiyi nitelemektedir. Bir BİO’nun bağımsız olabilmesi için bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip olması şart değildir; önemli olan yürütme erkinden bağımsızlıktır.

Akıncı’ya göre, BİO’lara ayrıcalıklı statü tanımanın gerekçesi; düzenleme, denetleme ve kolektif yararı koruma işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve düzenledikleri alanların özel grupları tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak vermek, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesidir.¹⁹⁸

BİO’ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasi etkiye kapalı olması tercih edilmekte, görev süresi olarak da uzunca bir sürenin öngörülmesi bu bağımsızlığı sağlamaya yöneliktir. Ayrıca, diğer kuruluşlara nazaran BİO’ların yöneticilerinin sürelerinden önce görevlerinden alınmaları neredeyse imkânsızdır.

BİO’lara herhangi bir organ veya makamın emir veya talimat verememesi işlemlerinin yerindelik denetimine tabi tutulamamaları da bağımsızlıklarını sağlayan diğer düzenlemelerdendir. BİO’lar örgütsel iç yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verir.

¹⁹⁶ Evrim Çağdaş Ergün, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki İdari Otoriteler”, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 50, 2004, s. 46.

¹⁹⁷ Günday, **a.g.e.**, s.491.

¹⁹⁸ Akıncı, **a.g.e.**, s.101.

BİO'lar için öngörülen bağımsız yapılanma zaman zaman siyasetçilerin bile tepkilerine yol açmaktadır. Örneğin dönemin Başbakanı Bülent Ecevit, Üst Kurulların yapılarına ilişkin düzenleme niyetine karşılık olarak “Siyaset ekonomiden elini çeksın” açıklamasına tepki olarak “Hükümetin hiçbir yetki ve işlevi olmayacaksa biz seçimlere hiç girmeyelim” demiştir.

Ülkemizde bulunan dokuz BİO içerisinde RTÜK hariç diğer sekizinin üyeleri ve başkanları Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. RTÜK üyeleri ise TBMM’de grubu bulunan siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında gösterilecek iki aday arasından TBMM’ce seçilmesini öngörmektedir. Son düzenlemeler ışığında Başkanlar ve üyeler hakkında soruşturma izninin Başbakan veya ilgili/ilişkili Bakan tarafından veriliyor olması da siyasi bağımsızlık ne kadar mevcut sorusunu akıllara getirmekte ve de eleştirilmektedir. Zaman zaman bu durum AB ilerleme raporlarında da eleştiri konusu olmaktadır.

BİO'ların bağımsızlığının en önemli sonucu, bunların merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamalarıdır. Ancak bunların bağımsızlığı, hiçbir denetime bağlı olmadıkları anlamına da gelmemektedir. Ayrıca BİO'lar, yargısal ve yasama denetimine tabidirler.

BİO'ların bağımsızlığı organik ve fonksiyonel olmak üzere iki biçimde kendini gösterir.

2.4.1.1. Organik Bağımsızlık

Organik Bağımsızlık; BİO'ların üst yönetim kadrosunda yani kurul üyelikleri veya başkanlığına atanma ve görevde kalışları il görevden alınmalarında diğer devlet idari birimlerde görev yapanlardan çok daha zor ve güvenceli bir statüye sahip olmalarıdır.

Kurum üyelerinin statüsü ile ilgili olarak, görev süreleri, yeniden seçilme olanağının bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı üzerinde durulması gereken önemli özelliklerdir.¹⁹⁹

BİO'lar için organik bağımsızlık yani üyelerin görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları önemli bir güvencedir. Bu konuda hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından da ayrılmaktadırlar. Ancak siyasi iktidara karşı yasal düzenlemeden kaynaklanmayan, hukuki yönü olmayan bir bağımlılık söz konusudur. Hükümet politikalarına ters düşmemek, tekrar seçilebilmek gibi bağımlılık nedeniyle atanan üyelerin bağımsız çalışması mümkün değildir.

Organik bağımsızlığın tam olarak sağlanabilmesi için; görev ve yetkiler kesinlikle kanunla düzenlenmeli, kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartlar getirilmeli, tekrar atanabilmek mümkün olmamalı, üyelerin görev süresi siyasi otoriteden uzun olmalı, kurum başkanını üyeler kendileri seçmeli, bütçeleri özerk olmalı, personel rejimleri farklı olmalıdır.

2.4.1.2. Fonksiyonel Bağımsızlık

BİO'ların işlevsel bağımsızlığı, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organı dahil birimlerin bu elem ve işlemlerin geçersizliği sonunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş, makam ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe girmesi yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir.²⁰⁰

İşlevsel bağımsızlık, BİO'ların işlem ve eylemlerini yürütme organının hiyerarşi ya da vesayet denetimi biçimindeki bir denetime tabi tutulmamış

¹⁹⁹ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, Ankara, SPK Yayınları, Yayın no: 54, 1996, s.10.

²⁰⁰ Ulusoy, a.g.e.,s.5.

olması ile sağlanmaktadır.²⁰¹ Bu yaklaşımın yanı sıra Gözler gibi kimi yazarlar BİO'ların işlem ve eylemlerinin idari vesayet denetimine tabi olmadıklarının söylenmesinin, vesayet yetkisinin tam olarak anlaşılamamasından kaynaklandığını ileri süren sürmektedirler.²⁰² Bu görüşe göre, "BİO'lar doğrudan devlet tarafından kurulduğuna göre, devletin vesayet denetimine kanunla tabi tutulabilirler; ancak devlet şimdiye kadar kendisine bu kurumlar üzerinde vesayet yetkisi tanımamıştır. Bu nedenle devlet ile BİO'lar arasında bir vesayet durumu vardır, ancak bu içi boş bir durumdur; içi yetkilerle donatılmamıştır; ama bir gün donatılabilir de." ²⁰³ Bu görüşe katılmak mümkün değildir çünkü bu varsayımlar BİO'ların oluşum amacına ruhuna ters uygulamalardır.

Özel kanunlarında bu kurumların, bir bakanlık ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Kanunlarda ki bu ilişkilendirmenin, bakanlıklara hangi yetkileri sağladığına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemektedir. Bu nedenle BİO'lar ile ilgili bakanlık arasındaki hukuki ilişkinin, idare hukukunda bilinen bağıllık ve ilgili kavramlardan farklı bir münasebeti içerip içermediği anlaşılamamaktadır.²⁰⁴

Bu kurumlar üzerinde herhangi bir kişi ya da kuruluşun vesayet ve hiyerarşi yetkisi bulunmadığına göre bunların bakanlıkla ilişkinin ne olacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda ilişkili bakanlığın, sadece hukuka aykırı gördüğü işlemlerin iptali için idari yargıda dava açabileceği ve bu durumda özel bir menfaat şartının aranmayacağını ileri sürülmektedir.²⁰⁵

²⁰¹ Günday, **a.g.e.**,s.493.

²⁰² Gözler, **İdare Hukuku**, s.492.

²⁰³ Gözler, **İdare Hukuku**, s.493.

²⁰⁴ Duran, **a.g.m.**, s.6.

²⁰⁵ Ulusoy, **a.g.e.**,s.97.

2.4.2. Özerklik

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir.²⁰⁶ Kamu yönetimindeki katı merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.²⁰⁷

Özerklik, BİO'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. Etkili kamu gücü kullanan BİO'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BİO'lar örgütlenme özerkliği çerçevesinde personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırken; işlevsel özerklik çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yürütmektedir. Bunların özellikle yaptırım uygulama yetkileri, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmalarını gerektirmektedir. İşlevsel özerklik kurumsal dinamizm için güdüleyici bir etken olarak algılanmaktadır. Ayrıca bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir.²⁰⁸

2.4.3. İdari Otorite Özelliği

BİO'lar yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi niteliklerini bünyelerinde taşımalarına karşın, netice itibarıyla idari kuruluşlardır. Yaptırım uygulama yetkileri ve bazı kararların “çekişmeli” prosedür uyarınca verilmesi nedeniyle, bunlar için “yargısal”, “yarı-yargısal” ya da “yargısal

²⁰⁶ Ayhan Nalbant, **Radio Televizyon Üst Kurulu ve Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü, Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Kaboğlu, Ankara, Alkım Yayınları, 1998, s.115.

²⁰⁷ Öztürk, **a.g.e.**, s.12.

²⁰⁸ Akıncı, **a.g.e.**, s.111.

benzeri” kuruluş nitelermeleri yapılmaktadır. Ancak kararları icrai niteliğe sahip ve yargısal denetime tabi olan BİO’ların işlemleri yargısal işlem olarak kabul edilemez.²⁰⁹ BİO’ların idari kurumlar olmasına rağmen yargısal usuller benzeri usuller uygulamasının nedeni, yaptırımların muhataplarına hukuksal güvenceler sağlamaktır. Çünkü yaptırımların muhatabı, sadece kolluk denetimine tabi olan özel şahıslardır. İdari yaptırımlardaki yargılama usullerinin yoğunluğu, yaptırıma tabi olanla yaptırım uygulayan arasındaki hukuksal bağın derecesiyle ters orantılıdır.²¹⁰

BİO’ların salt yasama organı olarak da kabul edilmesi de mümkün değildir. Bunlar sadece ilgili oldukları alanlarda genel düzenleyici işlemler yapabilir. Sonuç olarak BİO’lar her ne kadar merkezi yönetimden bağımsızlaşmış olarak faaliyet gösterebilir ve devletin yasama ve yargı fonksiyonlarının kimi özelliklerini taşıyabilirler de genel idare çatısı altında yer alan kuruluşlardır. Sözlük anlamında “emretme ve başkasını itaate zorlama yetkisi”ni ifade eden otorite kavramı, idare hukukunda icrai (yürütülebilir) karar alma gücü ile kendini açığa vurmaktadır. İşlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkânı verecek şekilde karar alma yetkisine sahip olan kuruluş, bir otoritedir.²¹¹

Duran ise, BİO’ların gerçek birer otorite olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. BİO’ların otorite olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, temel hak ve özgürlükler ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. Etkili güç odaklarını özgürlüklere karşı dizginlemek tam anlamıyla yetkin ve güçlü bir yapıyı gerekli kılmaktadır. Bunları gerçek birer idari otorite yapan ikinci neden ise psikolojik etkilerdir.²¹²

²⁰⁹ Duran, **a.g.m.**, s.4.

²¹⁰ Ali, Ulusoy, “**Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu’nun Yeri**”, Ankara, Rekabet Kurumu Yayın No:40, 1999, s.3-30.

²¹¹ Ethem Atay, “**Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi**”, Ankara, Rekabet Kurumu Yayın No:57, 2000, s.65.

²¹² Duran, **a.g.m.**, s.4.

Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi, BİO'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olanaklı olmaktadır. Üyelerinin siyasi bağımsızlık, nesnellik, erdem, bilgi donanımı gibi özellikler açısından yetkin olması, BİO'ları psikolojik açıdan da gerçek bir otoriteye dönüştürmektedir. Bunun sonucunda zaman zaman yaptırım uygulamak yerine uzlaştırmaya yönelik çözüm üretme yönteminde daha başarılı sonuçlar alınmaktadır.²¹³

2.4.4. Faaliyet Alanı

BİO'lar, kamusal hayatının hassas olduğu alanlarda faaliyet gösterirler. Hangi sektörlerin duyarlı alanlar olarak belirlenmesi gerektiği sorusuna açık bir yanıt bulmak olanaklı olmamakla birlikte, iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları “kamusal yaşamın duyarlı alanları” olarak kabul edilmektedir²¹⁴.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kamu tüzelkişiliği ve özerklik içinde kamu hizmeti yürütürken, BİO'lar belli bir kamu hizmeti yürütmekten ziyade, bireylerin ve toplulukların hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlarda düzenleyici, izleyici, denetleyici ve gerektiğinde yaptırım uygulayıcı kuruluşlardır.

Kamusal yasamdaki duyarlı sektörlerin özel bir rejimle düzenlenmek istemesinin nedeni demokratik yönetimin açık, kararlı ve güvenli yapısının yasama geçirilmek istenmesindendir. Bu alanlarda siyasi iktidarın politik tercihlerine göre değişebilen kararların önüne geçebilmek için özerk statülü

Uzmanlaşmış organlar oluşturulmasına ihtiyaç duyulmuştur.²¹⁵

²¹³ Akıncı, **a.g.e.**, s.113.

²¹⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s.23.

²¹⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s.114.

2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Yetkileri

BİO'lara zenginliğini kazandıran ve bunları klasik kamu kurumlarından ayıran, kullandıkları yetkilerin niteliğidir. Bunlara kamusal yetkilerin verilmesinin nedeni, değişen ekonomik ve toplumsal ilişkilerin geleneksel idari yöntemlerle düzenlenemeyeceğinin anlaşılmasıdır. Yargı erkinin, idari faaliyetleri denetleme işlevinde görülen tikanıklıklar da BİO'lara tanınan yetkilerin artmasında etkili olmuştur.

BİO'lar, ilgili oldukları alanda etkinlikte bulunan kişi ve toplulukların durum ve davranışlarını genel kural işlemlerle düzenlemek, birey işlemlerle belirlemek, aykırı eylem ve durumları gidermek ve yaptırıma bağlamak, ilgilileri izlemek ve denetlemek yetkilerini de kullanırlar.²¹⁶ BİO'ların idare hukuk anlamında bir anlamıyla 'kolluk görevi' yaptığı da ileri sürülmektedir.²¹⁷

2.5.1. Düzenleme Yetkisi

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içeren bu yetki, bağımsız idari otoritelerin denetleme ile birlikte en önemli iki yetkisi ve hatta mevcudiyet sebepleridir. Düzenleme yetkisi, genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisi olarak tanımlanabilir. BİO'lara düzenleme yetkisi, görev alanlarını belirleyen kuruluş yasalarında verilmektedir. BİO'lar bu yetkiyi kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere ve üst norma bağlı kalmak kaydıyla çeşitli düzenleyici işlemler (tebliğ, yönetmelik, genelge, bildiri gibi) yaparak kullanmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlardır. 1982 Anayasasının 124. maddesine göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma

²¹⁶ Duran, a.g.m., s.3.

²¹⁷ Turgut TAN, "Bağımsız İdari Otoriteler", Ankara, Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ocak 2000, s.15.

yetkisine sahiptir. Bu isimsel bir sınırlama değildir, bu yetki tebliğ, karar, genelge vs. şeklinde de görülebilmektedir. Dolayısıyla BİO'ların düzenleme yetkilerinin dayanağı olarak anayasayı görmek yanlış olmayacaktır. BİO'ların düzenleme yetkileri kamusal yaşamın hassas alanlarını kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. BİO'lar pek çok alanda ilgili sektörün yapısal özelliklerine dayalı olarak düzenleme yetkisi kullanmaktadır.

Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen ikincil bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi bir kararında belirttiği gibi, idarenin düzenleme yetkisi “sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir.”²¹⁸

2.5.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler sorumlu oldukları sektörde yasalara veya yönetmelik ve diğer düzenleyici kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda, gerek duyduğu takdirde ilgililerden bilgi ve belgeleri istemek, ilgilileri dinlemek, yerinde inceleme yapmak gibi bir takım yetkiler bu kurumlara tanınmıştır.

Bu yetki, BİO'lara genellikle yasa ile açıkça tanınmaktadır. BİO'lar belirli bir sektörde denetim yaparken, sektörde ne olup bittiğini bilmek zorundadır. Bu zorunluluk, bunların gereken durumlarda yönetimin, şirketlerin ve özel şahısların dosyalarına girip bilgi edinmelerine olanak vermektedir.

Kimi BİO'ların teşkilat yasalarına konulan hükümlerle belge veya araçlara el koyma gibi yetkilerle de donatılan BİO'lar bulunmaktadır.

²¹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin, 6.7.1993 Tarihli Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22213.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22213.pdf> (Erişim Tarihi, 01.05.2013)

2.5.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri alanda önemli yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine sahiptirler. Bu, bağımsız idari otoriteleri diğer kurumlardan ayıran özelliklerden birisidir. Hatta yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip olabilmeleri bu kurumların yargısal veya yarı yargısal kurumlar oldukları tartışmalarına da sebep olmuştur.

Bağımsız idari otoriteler düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda hukuka aykırılık tespit ettikleri takdirde, yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasını yapma imkânının tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi yollara başvurabileceklerdir.²¹⁹

Bağımsız idari otoriteler hukuka aykırılık tespit ettiklerinde faaliyette bulunan kuruluşların izninin geri alınması ve faaliyetinin sürekli veya geçici olarak durdurulması gibi doğrudan yaptırım yetkilerine sahip olduğu gibi yargı yolu ile uygulanacak yaptırımlar da söz konusu olabilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin sahip oldukları kolluk yetkilerini kullanarak aldıkları kararlara uyulmaması durumunda, bu kurumlarca uygulanacak idari yaptırımlar dışında cezai yaptırımlar da olabilmektedir.

BİO'ların yaptırım uygulama yetkisi, bunların özgün niteliklerini en fazla ön plana çıkaran özellikleridir. Bugün BİO'ların yaptırım yetkisi, bu yaptırımlara hedef olabilecek şahıslara garantiler verilmesi kaydıyla kabul edilmektedir. Bu garantiler bir yandan yaptırımın ceza hukukundan birçok ögeyi alması, diğer yandan yargısal denetimin söz konusu olabilmesidir.

ABD'de bağımsız idari otoritelerin bu asrın başında, ceza yargısı dışında, cezalandırma yetkisine sahip kuruluşların ilk örneklerini oluşturdukları kabul edilmektedir. Kara Avrupa'sı ülkelerinde kurulan bağımsız idari otoritelerin pek çoğuna da önemli idari yaptırım uygulama

²¹⁹ Eftal Dönmez, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, Ankara Barosu Dergisi, 2003, s. 74.

yetkileri tanınması hukuki tartışmalara yol açmıştır. Sorun özellikle anayasal kuvvetler ayrımı ilkesi açısından da tartışılmış ve örneğin Fransız Anayasa Konseyi'nin kararlarına konu olmuştur. Fransız Anayasa Konseyi değişik kararlarında, bağımsız idari otoritelerin yasa ile yaptırım yetkisi ile donatılmalarının güçler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmayacağına karar vermiştir. Ancak, bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması da gerekmektedir. Bu sınırlama iki açıdan ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce bu yetki bağımsız idari otoritenin görevini yerine getirmesinin gerektirdiği ölçüde tanınmalı; ikincisi, yasa koyucu bu yetkinin kullanılmasını anayasal güvence altındaki hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bazı kayıtlamalara tabi tutmalıdır. Bu güvencelerin genelde ceza usulünden esinlendiği görülmektedir.²²⁰

BİO'ların sahip odluları yaptırım uygulama yetkileri düzenlemiş oldukları sektör ve piyasaya göre farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin ülkemizde yayıncılık alanının otoritesi RTÜK'ün mülga 3984 sayılı teşkilat yasasında yayıncıların yayın ilkelerini ilk defa ihlal etmesi halinde kuruluşa ihlali yapmış olduğu programdan önce açıkça “özür dilemesi” bir yaptırım olarak düzenlenmiştir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununda idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin savunma hakkını kullanmasını düzenlerken, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunda ve diğerlerinde bu konuda hüküm bulunmamaktadır. Bu ve bunun gibi farklılıkların örneklerini çoğaltmak mümkündür.

2.5.4. Danışmanlık Yetkisi

BİO'lar bazen başvuru üzerine, bazen de kendiliğinden görüş bildirme yetkisi kullanır. Kamu veya özel kesiminde çeşitli kuruluşlar, BİO'ların kendi

²²⁰ Aykaç, Durgun, Yayman, **a.g.e.**, s.547.

etkinlik alanlarının uzman kuruluşları olması nedeniyle bunlardan görüş isteyebilmektedir. BİO'lardan görüş istenmesi, bunların psikolojik açıdan da bir "otorite" olarak algılanmalarıyla yakından ilgilidir. BİO'lar kimi zaman da siyasi iktidara bir görüş ya da davranış biçimini benimsetmek üzere öneri niteliğinde görüş bildirebilmektedir.²²¹

BİO'ların düzenlemekle görevli oldukları sektörlerde rekabeti sağlamakla da görevli olmaları nedeniyle telekomünikasyon alanında olduğu gibi, bu tür bağımsız idari otoritelerin rekabetin korunması ile görevli kurumlarla kaçınılmaz biçimde etkileşim içinde oldukları kabul edilmektedir. Dolayısıyla, muhtemel yetki çatışmalarına engel olmak için bu kurumlar arasında karşılıklı bilgilendirme (danışma) mekanizmaları oluşturulması yoluna gidilmektedir.²²²

Görüş bildirme yetkisi geleneksel olarak zorunlu olmayan görüşler, alınması zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olmak üzere üç değişik niteliği içerebilmektedir.²²³

2.5.5. Soruşturma ve Suç Duyurusunda Bulunabilme Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler kendi aldıkları önlemleri, kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmesi için veya cezayı içeren yaptırımları uygulayabilmek için yargı organlarına başvurabilirler.²²⁴

Öte yandan BİO yasaların suç saydığı bir durumla karşılaştıkları zaman savcılığa suç duyurusunda da bulunabilirler.

²²¹ Ebru Öztürk, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2003, s. 12.

²²² Tan, **a.g.m.**, s.31.

²²³ Akıncı, **a.g.e.**, s.133.

²²⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s.138.

2.5.6. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliklerinden biri de, kendi görev alanındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette bulundukları alanların çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır. Son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan çözümü yoluna bağımsız idari otoriteler gösterilmektedir.²²⁵

Nitekim son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümüne örnek olarak bağımsız idari otoriteler gösterilmektedir. Örneğin, Fransa’da telekomünikasyon alanında oluşturulan düzenleyici otorite olan “ART” nin statüsünün, diğer BİO’lara göre “özgünlüğünün”, uyuşmazlık çözme yetkisinden kaynaklandığı; zira adli yargıya (hukuk ve ticaret mahkemeleri) koşut olarak aynı uyuşmazlıkları çözme konusunda gerçek bir “yargısal işlev” yerine getirdiği kabul edilmektedir.²²⁶

Telekomünikasyon sektöründe benzer düzenlemeler, ülkemizde de gerçekleştirilmiştir. Şu anda yürürlükte olmamakla birlikte, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun 4502 sayılı yasa ile değişik 10. maddesi işletmeciler için ara bağlantı yükümlülüğünü getirdikten sonra; ara bağlantı anlaşmasının sonuçlandırılmadığı durumlarda Telekomünikasyon Kurumu’nun kamu yararını gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında “uzlaştırma prosedürü” işleteceğini, bu sürecin başlamasından itibaren en çok altı hafta içerisinde tarafların anlaşmaya varamamaları durumunda da Kurum’un ara bağlantı anlaşması için uygun gördüğü “ hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye” yetkili olduğunu öngörmektedir. Ancak, TK’nın, İş-Tim ile daha önce piyasaya girmiş GSM işletmecileri (Turkcell-Telsim) arasında ulusal dolaşım konusunda sözleşme yapılmasından kaynaklanan

²²⁵ Tan, **a.g.m.**, s.31.

²²⁶ Tan, **a.g.m.**, s.32.

uyuşmazlığın çözümüne yönelik başlatmış olduğu süreçte başarılı bir sonuca ulaşamamıştır.²²⁷

6362 sayılı yeni SPK Kanunun 75. maddesine göre “İlgili Bakan; Birliğin faaliyetinin kuruluş amacına uygunluğunun sağlanması için Sermaye Piyasası Kurulundan gerekli tedbirlerin alınmasını isteyebileceği gibi Birliğin her türlü işlem ve hesaplarını denetlemeye de yetkilidir. Birliğin yetkili organlarınca alınan kararlara karşı, kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edilebilir. İtiraza ilişkin olarak Kurulca verilecek kararlar kesindir.” hükmü de benzer bir düzenleme niteliğindedir.²²⁸

2.6. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Denetlemek, genel anlamda bir işin konulmuş kurallara uygun yapıp yapılmadığının incelemek demektir. Denetim genel anlamda, hem devlet dairelerinin hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kurumların kamu yararı bağlamında yasa, tüzük ve statülerine aykırı faaliyet ve işlemlerde bulunup bulunmadıklarının incelenmesidir.²²⁹

BİO’ların denetimi yargısal, idari ve mali olmak üzere üç açıdan yapılmaktadır.

2.6.1. Yargısal Denetim

1982 Anayasası’nın 125. maddesinde idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi genel olarak düzenlenmiş ve ilke olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmiştir.

²²⁷ Aykaç, Durgun, Yayman, **a.g.e.**, s.549.

²²⁸ **6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu**, madde 75.

²²⁹ Sobacı, **a.g.m.**, s. 172.

Türkiye’de yüksek yargı organlarının BİO’ları diğer idari birimlerden farklı görmedikleri açıktır. Dolayısıyla, bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre bir farklılık söz konusu değildir.²³⁰

Ancak denetimle ilgili denetimi yapacak yargı birimleri veya süreleri hakkında kimi özel düzenlemelere gidilebilmektedir. Ülkemizde yakın zamana kadar BİO’ların kararlarının yargısal denetimini ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay yapmakta iken, yargıyı hızlandırma çalışmaları kapsamında mevzuat yenilenmiş ve BİO’ların kararlarının ilk derece mahkemesi sıfatıyla İdare Mahkemelerinde denetlenmesi yolun gidilmiştir. Kararların temyizen incelenmesinde özel olarak 13. Danıştay Dava Dairesi yetkili kılınmıştır.

BİO’ların faaliyetlerinin uygunluk denetiminin de yargıya başvurmak suretiyle yapılacağının kabulü gerekmektedir.

2.6.2. İdari Denetim

Devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahip olan, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan bağımsız idari otoritelerin idari denetimleri konusu bu kurumların bahsedilen özelliklerinden dolayı tartışmalı bir konudur.

Kendilerine çok geniş yetkiler tanınan ABD’de bile BİO’ların denetimsiz kalması söz konusu değildir. Temel amaç, kamu kaynaklarını veya kamu yetkisini kullanan hangi kurum olursa olsun başka bir örgüt tarafından denetlenmelidir. Bu denetleme bağımsızlık veya özerklikle çelişen bir durum değildir.

Bu durumda yapılması gereken şey, bu kurumların hangi faaliyetlerinin

²³⁰ Ali Ulusoy, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, Ankara, Danıştay Yayınları, 2000, s.281.

idari ve mali denetime açık olacağı, hangi faaliyetlerinin denetiminin ise, bu kurumların bağımsızlık ve özerkliklerini zorlayıp zedeleyeceğinin belirlenmesidir. İdari denetime ilişkin söz konusu belirlemede, bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri sektöre ilişkin karar ve yaptığı işlemler ile kendi iç işleri ve yönetimlerine dair aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilebilir.

Faaliyette bulundukları sektörde düzenleme ve denetleme yapan bağımsız idari otoritelerin siyaset makamına bağlı başka bir idari birim tarafından denetlenmesi bu kurumların oluşumunda gözetilen temel ilkeye aykırılık teşkil edecektir. Bu bir baskı aracı kullanılabilir ve farklı amaçlar için kullanılabilir. İdari otoritelerin sektöre yönelik vermiş oldukları kararlar idari denetim dışında tutulmalıdır. Örneğin RTÜK'ün lisans başvurusu yapan bir kuruluşun bu talebini yerinde görmeme kararı idari denetime konu oluşturmamalıdır. Bağımsız idari otoritelerin taşınmaz alım veya satımı, personel alımı gibi konular hem idari hem de mali denetimin hatta yargısal denetimin gereğidir.

Ülkemiz özelinde BİO'lar denetimi Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulunca, Başbakanlık adına ise Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Burada idari denetimle ilgili yakın zamanda yaşanan bir değişikliğe de vurgu yapmak gerekmektedir. Hükümetin 6 Nisan 2011'de 6 aylığına TBMM'den aldığı Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisiyle birlikte kamu yönetiminde başlattığı değişikliklerden bağımsız idari otoriteler de etkilenmiştir. Alınan yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 17 Ağustos 2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde önemli değişiklikler yapılmıştır.²³¹ Buna göre Bakan, bağlı, ilgili

²³¹**3046 Sayılı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun**, madde 19-a, Bağlılık değişikliği

Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. **(Ek cümle:**

ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Burada parantezle “5018 sayılı Kanun’a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil” denilmek suretiyle kapsama Üst Kurulların da dahil olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu değişiklik sonrası yoğun eleştiriler gelmiş ve ortak kanı artık Üst Kurulların bağımsızlık ve özerkliklerinin azaltıldığı yönünde olmuştur. Söz konusu bu önemli değişiklik yapılan eleştirileri fazlasıyla hak eder nitelikte bir değişiklik olmuştur.

2.6.3. Mali Denetim

BİO’ların denetimi konusunda 31.1.2002 tarihli 4743 sayılı Kanunun yedinci maddesine göre, “Özel kanunla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir.”²³² hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş sonrasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte BİO’ların mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

2.7. Bağımsız İdari Otoritelerin Yönetim Sistemi İçindeki Konumları

Bağımsız idari otoritelerin devlet yapısı içerisindeki konumlarının belirlenmesinde, yapısal ve işlevsel özellikleri nedeniyle, bazı sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. Nitekim siyasi ve idari merkeziyetçiliğe sahip ülkelerde bu tür kuruluşların gelişmesinde ciddi sorunlarla karşılaşıldığı, bu tür yapılanmalara karşı çıkanların geleneksel siyasi-idari anlayışa ve onun temelindeki hukuki anlayışı benimseyenler olduğu görülmektedir. Örneğin

8/8/2011-KHK-649/45 md.) Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

²³² 4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

İtalyan yasa koyucunun aynı endişe ile bu tür kurumlara yeterli bağımsızlığı tanımadığı ileri sürülmektedir. Bu nedenle, bu tür kurumların gelişiminin bir yandan “yasama-yürütme ilişkilerinin”, öte yandan da yürütme içinde “hükümet-idare ilişkilerinin” düzenleniş biçimi ile yakından ilgili olduğu; dolayısıyla, Anglo-Sakson sisteminin bu tür kurumların gelişimine uygun ortam yarattığı kabul edilmektedir. Nitekim, özelleştirilen kamu hizmeti alanlarında “işletici” ve “düzenleyici” ayrımı yapıp, “düzenleyici” otoritenin merkezi ve yerel idarelerden bağımsız olmasına önem veren Avrupa Hukukunun Anglo-Sakson hukuk kültüründen esinlendiği vurgulanmaktadır. Ancak, temsili demokrasilerde “bağımsızlık”ın ne anlama geldiği, “düzenleyici” otoriteyi kimin denetleyeceği soruları da sorulmakta; İngiltere’de uygulanan parlamento denetimi formülünün diğer ülkelerde uygulanabilirliği konusunda duraksama gösterilmektedir.²³³

Nitekim, Kara Avrupa’sı ülkelerinde, bağımsız idari otoritelerin yapısal ve işlevsel özellikleri dolayısıyla, anayasal erkler düzenlemesine yabancı bir kurumsal yapı oluşturdıkları; Devletin bütünlüğünün parçalanıp tehlikeye girdiği ileri sürülmektedir. Öte yandan, hukukun temel ilkelerini bozma sonucu yaratacak kavramsal ve hukuki karışıklıkların yaygınlaşmasından sakınmak gerektiği vurgulanmakta; kimi yazarlarca bu tür kurumların anayasada özel olarak düzenlenmesi; kimi yazarlarca da anayasal açıdan devlet erklerinin düzenleniş biçiminin yeniden değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Anayasamızın 112. maddesine göre Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumlu olduğu gibi; her bakan ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Bu düzenleme parlamenter sistemin temel öğelerinden olan, yürütmenin yasama önünde sorumluluğu ilkesinin bir gereğidir. Bu nedenle makro ekonomik politikaları belirlenme ve uygulanma yetkisi hükümete ait olduğu gibi, bu politikaların uygulanma sorumluluğunun da ona ait olmak gerekir. Bu politikaları belirleyen hukuki metinler ve bu arada kalkınma planları ve yıllık programlar düzenleyici kurumlar için de bir çerçeve

²³³ Aykaç, Durgun, Yayman, **a.g.e.**, s.550.

oluşturmak gerekir. Bunlara uluslararası kuruluşlarla imzalanan antlaşmalar ve “Niyet Mektupları” da eklenebilir.²³⁴

İtalyan rekabet yasasında, bu yasadaki yasak kapsamına giren birleşmelerden hangilerine, AB’ye bütünleşme ve ulusal yararlar açısından, izin verilebileceğinin ölçütleri, doğrudan Rekabet Otoritesi tarafından değil, Sanayi ve Ticaret Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

2001 yılında dönemin Ekonomiden sorumlu Devlet bakanı Kemal Derviş CNN Türk’te bir programda Merkez Bankası, BDDK ve EPDK’yı örnek göstererek “Günlük siyasetin baskısından kurtulan bağımsız kurullar oluştu” demiştir. BİO’ların oluşması ile daha önce Bakanlar Kurulu’na veya değişik bakanlıklara ait bazı yetkilerin bu kurumlara devredildiği bir gerçektir. Örneğin BDDK kurulmadan önce bankacılık işlemlerini izin veya kaldırma yetkisi Bakanlar Kurulunda iken, daha sonra bu yetki BDDK’ya devredilmiştir. Yine BTK’dan önce Ulaştırma Bakanlığı’nda olan kimi yetkiler Bakanlık yetkisinden BTK’ya devredilmiştir. Bu örnekleri çoğaltmak tabii mümkündür. Bu gelişmeler BİO’ların, kararları çeşitli biçimlerde eleştirilen, politikacılara alternatif kurumlar olarak nitelendirilmesi gibi bir sonucu da ister istemez beraberinde getirmiştir. Böyle bir yaklaşım riskli ve yanıltıcı bir yaklaşımdır.²³⁵

İkinci ve daha teknik bir sorun ise, Anayasadaki “idarenin bütünlüğü” ilkesi karşısında BİO’ların konumunun belirlenememesinden kaynaklanmaktadır. Anayasamızın 123. maddesine göre, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Bu hükme göre Türkiye’nin idari yapılanması içinde bir kurumun merkezi veya yerel yönetimler içinde yer alması gerekir ve merkeze idari vesayet veya hiyerarşik denetim yoluyla bağlı olmalıdır. Kimi görüşe göre BİO’lar bu kurala uymamaktadır ve kuruluşlarında anayasaya aykırılık ya da anayasal dayanak

²³⁴ Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, Ankara, Rekabet Dergisi, 2002, s.35.

²³⁵ Tan, a.g.m., s.35.

sorunu bulunmaktadır. SPK ve Rekabet Kurumunun kuruluş ve varlıklarına dayanak olarak Anayasa'nın "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi başlıklı" 167.²³⁶ maddesini göstermeleri yine bu görüşü savunanlara göre zorlama bir yorumdur. Celal Erkut'a göre de Anayasa'nın 123. maddesi ve devamı maddelerinde yer alan esaslara dayanarak, anayasanın öngördüğü idare cihazı içinde, düzenleyici kurum ve kurul tipinde idari modelin benimsenmesi mümkün değildir.²³⁷

BİO'ları yargı benzeri kuruluşlar olarak niteleyenleri olduğu gibi, bu tür nitelermelere karşı çıkanlar bile bunların karma ve melez niteliklerini kabul etmektedirler.

Bağımsız idari otoritelerin hangi devlet erkine dahil oldukları ile de tartışmalar yaşanmıştır. Organik açıdan yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlardan oluştuğu 1982 Anayasasında belirtilmiştir. Anayasaya göre, bu kurumların yasama veya yargı organına dahil olmadıkları açıktır. Anayasamızda kamu tüzel kişiliğinin idare bölümünde düzenlenmiş olması, bağımsız idari otoritelerin de kamu tüzel kişiliğinden hareketle BİO'ların idare teşkilatı içerisinde yer aldığı ifade edilmektedir. BİO'ların idare içindeki yeri nedir, sorusu daha çetrefilli bir konu olarak tartışılmaya devam etmektedir.²³⁸

Ali Ulusoy ve Kemal Gözler ayrı tüzel kişilikleri, özerk bütçeleri ve bağımsızlıklarını gerekçe göstererek BİO'ları yerinden yönetim kuruluşlarına dahil etmektedirler. Kemal Gözler ayırım olarak ise bu kurumları hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisinde değerlendirmektedir. Metin Günday bu görüşe kesinlikle karşı çıkmakta hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının belirli bir kamu hizmetini yürütürken BİO'ların kamu hizmeti yürütmediklerini savunmaktadır. Yine Günday'a göre; HYYK organları her zaman görevden alınabilmekte iken BİO'ların yönetimi için bu söz konusu

²³⁶ **1982 Anayasası, 167. madde** : "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler."

²³⁷ Celal Erkut, **Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa bir Değerlendirilmesi, Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 31.

²³⁸ Akıncı, **a.g.e.**, s. 375.

değildir. Metin Günday BİO'ları mahalli idareler ve HYYK yanında üçüncü bir kategoride değerlendirmektedir.²³⁹

Yukarıda ifade edilen yaklaşımların yanı sıra, BİO'ların ne merkezi idare ne de yerel yönetimlere dahil olmadıkları ve yerlerinin belli olmadığı yönünde de görüşler bulunmaktadır.²⁴⁰

Yargı organları ise anayasanın bu ilkesinden bazı hukuki sonuçlar çıkarmakta; bağımsız çalışmasına olanak verecek hukuki statüye sahip kimi kuruluşları da bu bütünlük içerisinde ele almaktadır. Örneğin Danıştay, bir kararında BİO'ların yasalarında "ilişkili" bakanlığın öngörülmüş olmasını " bu kurumlar açısından idarenin bütünlüğünün sağlandığı anlamına gelir" şeklinde yorumlamıştır.²⁴¹

Yargı organlarımızın BİO'ları, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumları ile aynı statüye soktukları görülmektedir. Örneğin Uyuşmazlık mahkemesi bir kararında²⁴² SPK'nın bir kamu kurumu olduğunu, yaptığı hizmetin de kamu hizmeti olduğunu ifade etmiştir. Yine Danıştay da SPK için tüzel kişiliği olan, kamu kurumu ifadesini kullanmıştır.²⁴³ Benzer yaklaşım idare hukuki öğretisinde de görülmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları bunların varlık ve yetkilerine gölge düşürmese de, anayasal düzenleme konusu yapılmaları bunlara tabi olarak güç katacaktır. Örneğin, RTÜK dışında kalan diğer BİO'ların bu güvenceye sahip olmamaları her an hükümet tasarrufu ve kanun ile varlıklarına son verilebileceği tehlikesini taşımaktadır. Nitekim TAPDK bu olayla karşı karşıya kalmış ve kapatılmanın eşiğinde bulunmaktadır. Medyaya yansıyan söylemlerinde de Ulaştırma Bakanı RTÜK ile BTK'nın birleşmesini istediğini birkaç kez deklare etmesine

²³⁹ Metin Günday, **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2002. s.76.

²⁴⁰ Duran, **a.g.m.**, s.10.

²⁴¹ Ali Ulusoy, **"Bağımsız İdari Kurumlar"**, Ankara, Danıştay Dergisi, Sayı 100, 1999, s.51.

²⁴² **Uyuşmazlık Mahkemesi**, 27.11.1989 tarih ve E.989/ 30. RG; 24.12.1989 sayı 20382 karar.

²⁴³ **Danıştay 10. Daire**, 25.11.1996 tarih, E.995/6027-K.996/7741 sayılı karar.

rağmen bunun bir kanun konusu değil bir anayasa değişikliği konusu olduğunu pek tabii bilmektedir. Bu tezin yazıldığı dönemde çalışmaları devam eden yeni anayasa çalışmaları kapsamında hiçbir BİO'nun anayasada yer almadığı çalışmalarda görülmektedir. Anayasal güvenceye sahip tek BİO olan RTÜK de bu özelliğini kaybetme riskiyle karşı karşıyadır.

BİO'ları Türkiye idaresinin genel yapısı içinde bir yerlere oturtmanın çok da kolay olmadığını ifade etmek mümkündür. Ancak anayasada yer alan kimi hükümler ve atıflar aracılığı ile bir çoğuna anayasada bir konum belirlemek imkanı da vardır. Bu BİO'lar içerisinde buna gerek duyulmayan tek idare RTÜK'tür. RTÜK anayasanın 2005 yılında yapılan değişiklik ile kendisine 133. maddesinde yer bulabilmiş, üye seçiminden gösterilecek adaylara kadar usul ve esasları ile bu maddede düzenlenmiştir.²⁴⁴ Anayasa'nın 167. maddesindeki "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." hükmünün SPK kanunu ile Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'a dayanak olduğu söylenebilir. Ancak bu bağlantının zorlama bir yorum olduğu, dayanak olarak gösterilemeyeceği de ifade edilmektedir.

Bununla beraber, Anayasanın 123. maddesinde öngörülen yapılanmanın dışında bir kurum ve kuruluşun var olamayacağını savunan kimi görüş sahipleri, BİO'ların mevcut yönetim sistemimizde hukuki bir temele oturabilmesi için 1982 Anayasa'sının 123.maddesinde değişiklik yapılmasını zorunlu görmektedirler.

²⁴⁴**1982 Anayasası, 133. Madde;** "Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir.(Ek fıkra: 21/6/2005-5370/1 md.) Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir."

Görüldüğü üzere literatürde hala bu kuruluşların yeri ile ilgili ve hatta anayasal dayanağı ile ilgili bir uzlaşma sağlanabilmiş değildir.

2.8. Bağımsız İdari Otoritelere Yöneltilen Eleştiriler

Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, toplumsal yaşamın hassas sektörlerinde bağımsız ve özerk bir şekilde, siyasetten ve ilgili bulundukları alanlardan gelebilecek baskı ve çıkar çatışmalarından soyutlanarak görev yapabilmesi BİO'ların en önemli olumlu özelliğidir. Teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap verilmesinin yanı sıra, özellikle siyaset alanında yaşanabilecek pazarlık veya siyasetçilerin karar mekanizmalarında sorumluluktan kaçınmalarının önüne geçilebilmektedir.

Klasik devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları tek elde toplamış olması, BİO'ların diğer önemli yanı olarak ifade edilebilir. Böylece bütüncül bir müdahale gücüne ulaşılmakta ve söz konusu bağımsız fonksiyonlar arasındaki iletişimsizlik, çatışmalar ve koordinasyon sıkıntıları ortadan kalkmaktadır.²⁴⁵

BİO'lar, söz konusu sektörlerde uzmanlaşmış personeli kendi bünyesinde toplayarak çok daha çabuk ve daha etkin bir müdahaleyi mümkün kılabilir. BİO'lar, sahip oldukları idari ve mali özerklikleri, faaliyette bulundukları alanlara ilişkin düzenleyici ve denetleyici yetkileri, sektörler üstü konumları ve teknik bilgi ve deneyimleri ile etkin ve şeffaf devlet ilkesinin hayata geçirilmesinde önemli rol oynayabilirler.²⁴⁶

Bağımsız idari otoriteler, söz konusu olumlu yönlerine rağmen sert eleştirilere de muhatap olmaktadır. Bağımsız idari otoritelere yöneltilen en önemli eleştirilerin başında “meşruluk” sorunu gelmektedir. Bu ise söz konusu kurumların yürütme gücü içinde bulunmasına rağmen siyasi iktidar

²⁴⁵ Ulusoy, **a.g.m.**, s.274.

²⁴⁶ Sobacı, **a.g.m.**, s.175.

tarafından denetlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartı, son tahlilde atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesidir. Yani, idarenin siyasete tabi olmasıdır. Ancak bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne organik bir denetim (başarısız olanların görevden alınması) ne de işlevsel bir denetim (işlemlerinin geçerli olmasının izne tabi olması veya iptal edilebilmesi) söz konusudur. Dolayısıyla, hükümetlerin bazı idari faaliyetlere ilişkin parlamento önünde sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu ise, halk egemenliğine dayalı demokratik sistemi önemli bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır. Yani halktan yetki almış hükümetin idarenin kimi işlevlerinin dışına itilmesi bir sorun olarak değerlendirilebilmektedir.

Diğer bir eleştiri ise hiyerarşi ve de vesayet denetimi ile bir bağ kurulmamış olması bu kurumların idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı yapılar oldukları yönündedir. Ancak idari vesayet kavramının yeniden yorumlanması bu sıkıntıyı giderebilecek mahiyettedir. Ayrıca bu bütünlük “ilgili”, “ilişkili” kavramları ile bir bakanlık veya başbakanlık ile bağ kurularak da sağlanmaktadır. Uzunca bir süre ülkemizde BİO’ların denetimi, hesap vermeleri, mali yapıları ile ilgili de eleştiriler sıralanmıştır. Ancak son dönemde bu eleştirilerin hemen hepsi geçerliliğini yitirmiş durumdadır. Gerek mali denetim gerekse de idari denetim sorunsuz yapılabilmektedir.

BİO’lara özellikle ülkemizde personel rejimleri, üyelerin ücretleri, mali ve sosyal hakları konusunda da eleştiriler getirilmekte yüksek ücretler aldıkları belirli bir standarda kavuşmadıkları dile getirilmektedir. Bununla ilgili önce 2001 yılında ekonomik krizin de psikolojik etkisiyle 631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK ile BİO’ların ücretlerine tavan sınır getirilmiş, ücretlerini kendileri belirleme yetkileri sınırlandırılmıştır.²⁴⁷ Bu itirazlar bürokrasinin de

²⁴⁷ 631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, madde 14: “Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner

rahatsızlığı sonucu değiştirilmiş kanımızca hatalı bir uygulama sonucu 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile sonlandırılmıştır. BİO'ların personel yapıları kendi içlerinde uyumlu hale getirilmesi gerekirken, hem personel yapıları hem de ücretleri Bakanlıklar ile eşit şekilde düzenlenmiştir. Bu ise özellikle BİO'lar da nitelikli personeli kendi yapılarına kazandırabilme konusunda sıkıntıları beraberinde getirecektir. Çünkü ülkemizde BİO'ların hemen hepsi zorlu bir sürecin ardından kariyer mesleğe personel kabul etmekte, yine zorlu bir eğitim sürecinin ve dil şartının sağlanması sonucu mesleğe atanmaktadır. 666 Sayılı KHK ile BİO personeli ile merkezi idare teşkilatı çalışanları aynı rejime, mali ve sosyal haklara tabi duruma getirilmişlerdir.

Ülkemizde yasalaşamayan Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı tekrar gündeme alınmalı, BİO'ların teşkilat yapıları bir standarda bağlanmalıdır.

2.9. Dünyada Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

ABD'de 1887 yılında çıkarılan eyaletler arası ticareti düzenleyen yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere Federal düzeyde kurulan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (ICC) bağımsız düzenleyici kuruluşların oluşumu açısından bir ilk olmuş ve daha sonraları ABD, Kıta Avrupa'sı ve diğer dünya ülkeleri arasında yaygınlaşıp gelişmiştir.

sermayeler, meslek kuruluşları, kefalet sandıkları, mahalli idareler ve bunların birlikleri hariç olmak üzere, özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları (bundan sonra "kapsama dahil kuruluş" olarak anılacaktır) tarafından; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul üyeleri dahil tüm personeli için; ilgili mevzuatları uyarınca belirlenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kar payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin tümünün altı aylık net ortalaması toplamı (bundan sonra "ortalama ücret toplamı" olarak anılacaktır), 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (bundan sonra "ortalama kanuni ücret tavanı" olarak anılacaktır) geçemez."

Bağımsız idari otoritelerin tek bir model veya şekli bulunmamaktadır. Bu yapılar bulundukları ülkenin siyasi yapısı, sosyal yapısı, demokratik yapısı, iktisadi yapısı gibi birçok farklı etmen karşısında farklı modellerde bulunmaktadır. Uygulama örneklerine BİO'ların ilk kaynağı olan ABD ve Avrupa Birliği üye devletlerinden İngiltere, Almanya, İtalya ve Fransa ile Güney Kore ülkeleri verilmiştir.

2.9.1. ABD’de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

ABD’de, “Independent Regulatory Agencies” yada sadece “Independent Agencies” olarak tabir edilen bağımsız idari otoriteler, “Commission”, “Administration”, “Board”, “Foundation”, “Corporation” ve “Authority” gibi isimlerle de anılmaktadır. ABD’deki ilk bağımsız düzenleyici kurum 1887 yılında kurulan ICC’dir. ICC’nin kuruluş amacı eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemektir. Ortaya çıkışına gerekçe oluşturan gelişmelerin arkasında, özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda 1800’lerin sonuna doğru oluşan yoğun tepkiler vardır. Zaman içerisinde, gerek yasa yoluyla, gerek Yüksek Mahkeme’nin kararlarıyla yetkileri genişlemiştir. Döneme hâkim olan düzenleyici politikalar karşısı anlayış çerçevesinde, 1980 yılında bir yasayla demir yolu ve kara yolu taşıma tarifelerini belirleme yetkileri kısılan ICC, 1994 yılında eyaletler arası taşımacılık üzerindeki her türlü kontrol yetkisinin kaldırılmasının ardından 1995’de kapatılmıştır. Görev ve yetkileri yeni kurulan National Transportation Safety Board (Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu)’a devredilmiştir.²⁴⁸

ABD’de akla gelebilecek hemen her konuda düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar konusunda ABD’deki yaklaşımın her şeyden önce pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda düzenleyici kurum kurulabildiği görülmektedir. Görev ve

²⁴⁸ Yılmaz Aydın, **Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi SBE, 2007, s.64.

yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD’de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir. Görevlerini yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilmiş olması gibi hususlar, gelinen nokta itibariyle BİO’ların bazı önemli özellikleridir.²⁴⁹

Bu ülkede “Fourth Branch of Government” (Devletin Dördüncü Erki) denilen bağımsız idari otoriteler için ABD, adeta bir BİO cenneti durumundadır.²⁵⁰ Yüze yakın BİO’nun olduğu tespit edilmiştir. ABD’deki BİO’lar ve birbirleri ile olan ilişkileri, ülkenin kendine özgü federal yapısını yansıtan özellikler taşımaktadır. Genelde bu kuruluşlar siyasi tam eşitlik ilkesine uygun olarak beş ila on arasında değişen sayıda üyeden teşekkül eden bir kurul yapısına sahip olup kurul üyelerinin görev süreleri farklı olmakla birlikte; genellikle Başkanın görev süresini aşan bir niteliktedir. Üyelerinin atanması Başkanın önerisi Senatonun da onaylanmasıyla gerçekleşir. Bu kurullar tarafsızlığı gerçekleştirmek için iki büyük partinin temsilcilerinden oluşmakla birlikte mesleki çevrelerden gelen üyelerin seçimin de de tarafsız olma ilkesine özen gösterilmektedir. Bu tür bir yöntemin ülkemizde de RTÜK için söz konusu olduğu söylenebilir. Üyeler özel gerekçeler gösterilmeksizin görevlerinden alınamaz. Bu ilke BİO’ları hükümetin baskılarına karşı koruması açısından önem taşır. Ancak 2005 yılında çıkarılan bir kanunla RTÜK üyelerin görevine son verilebilmiştir, bununla birlikte geçtiğimiz dönemde çıkarılan SPK Kanunu ile üyelerin görevi sona erdirilebilmiştir.

ABD’de Federal Communications Commissions (FCC) (Federal İletişim Komisyonu) radyo, televizyon, uydu, kablo gibi iletişim alanında 1934’te kurulmuş bir BİO’dur. FCC, beş üye tarafından yönetilmektedir. Üyelerin her biri ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato tarafından

²⁴⁹ Aydın, **a.g.t.**,s.65.

²⁵⁰ Karacan, **a.g.e.**, s.26.

onaylanmak zorundadır. Üyelerinden biri başkandır. Üyeler komisyonun çalışma sahası ile ilgili konularda ticari ilişki içerisinde bulunamazlar. FCC'de 7 operasyon bürosu, 10 tane de ofis bulunmaktadır. FCC'nin yetki alanı elli eyalet, Kolombiya bölgesi ve ABD yönetimindeki alanlardır.²⁵¹

ABD'de diğer bir BİO ise, Board of Governors of the Federal Reserve System kısa adıyla FED, 1913 yılında kurulmuştur. Bankacılık ve mali konularda uzmanlaşmış, yetkili bir kurumdur. FED Kurulu, Federal hazine sisteminin en tepesinde yer alır ve ABD finans sektörünü yönetir. FED Başkanı, ABD Başkanınca seçilir ve Senatonun onayına sunulur. FED yedi üyeden oluşur. Kurulun başkan yardımcısı da başkan ile aynı yöntemle atanmaktadır. Kurul üyelerinin görev süresi on dört yıl oldukça uzun bir süredir. Üyeler görevlerinden alınamazlar. FED bağımsız olarak çalışır. Üyelerinin görev sürelerinin uzunluğu ve görev süresinin sonunda yeniden seçilememeleri kurulun siyasi otoritenin etkisi altında kalmadan çalışmasını olanaklı kılar. Kurul ne ABD Başkanına ne de Kongreye karşı sorumlu değildir ve üzerinde hiçbir devlet kontrol organının kontrol baskısı yoktur.

2.9.2. İngiltere'de Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

İngiltere, 1980'li yıllara damgasını vuran ve özellikle de alt yapı sektörleri üzerinde ki özelleştirme uygulamaları ile başı çeken ülke olması nedeniyle, düzenleyici kurumlar konusunda öncü girişimleri olmuş bir ülkedir. BİO'ların anavatanı sayılan ABD ile benzer hukuki ve idari yapılanmaya sahip olması ABD deneyimlerini bünyesine kolaylıkla adapte edebilmesi olanağı sağlamıştır. İngiltere'de bugün birçok sektörde faaliyet gösteren bağımsız idari otorite bulunmaktadır.

BİO'ların ana vatanı ABD olsa da yaygınlaşmasını sağlayan ülkenin İngiltere olduğu kabul edilmektedir. ABD'deki kurumların uzun bir tarihi

²⁵¹ FCC Resmi İnternet Sitesi, <http://www.fcc.gov/what-we-do>, <http://www.fcc.gov/leadership> (Erişim Tarihi, 08.03.2013)

bulunmasına ve bu tarih içerisinde kendine özgü kimi özellikler kazanmalarına rağmen İngiltere'deki bağımsız idari otoritelerin model alınmasının nedeni olarak bu ülkede ki BİO'ların seksenli yıllarda başlayan neo-liberal politikaların ürünü olması kabul edilmektedir. BİO'ların Avrupa'da ilk örnekleri Almanya'da çıkmış olmasına rağmen, İngiltere'nin devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin kaldırması ve ekonomisini siyasetten arındırması nedeniyle, İngiltere Avrupa'da "Düzenleyici Devlet" oluşumunun ana yurdu olarak kabul edilmektedir.²⁵²

Elektrik, doğalgaz, su ve telekomünikasyon gibi alt yapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de 1980'li yıllarda başlayarak 1990'larda da devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır. Alt yapı sektörlerinde daha önce faaliyet gösteren kamu tekellerinin özel mülkiyete devredilmesinin ardından ve özel tekellerin düzenlenmesi gerektiğinden hareketle, İngiliz Hükümeti her alt yapı sektörü için ayrı bir düzenleyici otorite oluşturmuştur.²⁵³

İngiltere'de bu süreç; 1984 yılında British Telekom'un özelleştirilmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle Office of Telecommunication'i (OFTEL) kurulmasıyla başlamıştır.²⁵⁴

On beş yıla yaklaşan uygulamalardan sonra 2000'li yıllara yaklaşırken, her sektör için ayrı bir düzenleyici otorite gerekip gerekmediği, özellikle teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz, telekomünikasyon ve medya gibi sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulması gibi hususlar tartışılmaya başlanmıştır. İngiliz Hükümeti'nin 2000 yılında yaptırdığı kapsamlı bir incelemeden sonra, elektrik sektörü ile doğal gaz sektörünü düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek yeni ve

²⁵² Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s. 254.

²⁵³ Aydın, **a.g.t.**, s.67.

²⁵⁴ Recep Kızılcık, "Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Sayı, 434, Mart 2002, s.50.

değişik bir yapı altında her iki sektörü de düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız kuruma bağlanmışlardır. Telekomünikasyon ve su sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumların yapıları ve işlevleri ise değiştirilmemiştir.²⁵⁵

İngiltere de faaliyet göstermekte olan BİO'lardan The Office of Gas and Electricity Markets gaz ve elektrik piyasasından, The Water Services Regulation Authority su piyasalarından sorumlu, iletişim ve yayıncılık alanının otoritesi olarak The Office of Communications kısa adıyla OFCOM ve The Financial Services Authority kısa adıyla FSA finans alanında kurulmuş BİO'lardan bazılarıdır.²⁵⁶

FSA, 2000 yılında kurulmuş bir bağımsız idari otoritedir. Bu örgüt hükümetten hiçbir şekilde kaynak almamaktadır. FSA, parlamentoya karşı sorumludur. FSA'nın bir firma veya şahısla ilgili herhangi bir karara varamadığı durumlarda Finansal Hizmetler ve Piyasalar Mahkemesi, düzenleyici kurulun kararını gözden geçirir. FSA'nın yönetim organı, tümü Hazine Bakanlığı tarafından atanan 15 kişilik bir kuruldur. Kurulun, başkan dahil olmak üzere, dört üyesi tam zamanlı idari görev yapmakta, 11 üyesi ise kurum dışından olmaktadır. Kurum dışından olan üyeler ayrı bir komite olarak FSA'nın faaliyetlerinde verimlilik ilkelerine uymasını, mali denetim mekanizmalarının uygun bir şekilde işlemlerini gözetmek ve denetlemekle görevlidir.²⁵⁷

2.9.3. Almanya'da Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

Alt yapı ve diğer sektörlerde liberalizasyona gidilmesi konusunda Avrupa'da öncü ülkelerden olan Almanya, öncesinde düzenleyici nitelikteki faaliyetlerin büyük bir kısmını devlet ve eyaletler arasında paylaştığı için bu ülkede bağımsız idari otoritelerin gelişim süreci farklı bir seyir

²⁵⁵ Aydın, a.g.t., s.67.

²⁵⁶ Aydın, a.g.t., s.67.

²⁵⁷ FSA Resmi İnternet Sitesi, www.fsa.gov.tr (Erişim Tarihi, 15.03.2012)

izlemektedir.²⁵⁸Almanya’da federal düzeyde faaliyet gösteren bağımsız idari otorite sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP); Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArM); ve finansal sektörünü bütün alt sektörleri ile bir arada düzenlemek üzere çok kısa bir süre önce kurularak faaliyete geçmiş bulunan Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır.²⁵⁹

Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya’da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar, Anglo-Sakson tarzdaki bağımsız düzenleyici kurumlardan oldukça farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer almaktadırlar; ancak bu BİO’ların iç yönetim bakımından büyük ölçüde siyasi baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren bir yapıları bulunmaktadır. Bu konuda 1958 yılından beri faaliyette bulunan ve rekabet alanında Avrupa’nın en eski BİO’su olan Bundeskartellamt’ın (Federal Kartel Otoritesi) idari yapısı yeni kurulan kurumlara da örnek teşkil etmektedir.²⁶⁰

Almanya’daki bağımsız idari otoritelerin başkanlarının görev süresi ile ilgili çoğunlukla bir süre öngörülmemiştir. Kurul başkanlarının görevden alınmalarına ilişkin belirli bir düzenleme söz konusu değilken, kurul başkanları genellikle hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca, görev süreleri ile ilgili süre tahdidi bulunmayan bu üyelerin tekrar atanmaları da mümkündür. Atama işlemi ile ilgili bir standart bulunmamaktadır. Örneğin Bundeskartellamt’ın (Federal Kartel Otoritesi) üyeleri kurumun başkanı tarafından atanmakta iken, Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin)’nin kuurl üyeleri hükümet tarafından atanmaktadır. Bağımsızlıkları bizim ülkemizde olduğu gibi yasalarında öngörülen Almanya BİO’ları parlamentoya

²⁵⁸ Uğur Emek, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 2002, s. 106.

²⁵⁹ Ahmet Özen, Ayşe GÜNAY, **‘Bağımsız Düzenleyici Kurumlar’**, Ankara, Vergi Sorunları Dünyası Dergisi, Sayı.1, 2004, s.174.

²⁶⁰ Emek, **a.g.e.**, s.109.

karşı yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma yoluyla hesap vermektedirler. Ancak BaFin parlamentoya karşı hesap vermemektedir.²⁶¹

RegTP Almanya'nın telekomünikasyon otoritesidir. 1998 yılında faaliyete başlayan bu kurumun merkezi Bonn'dur. Kanununda yer alan hükümler çerçevesinde; çözümlenmesi gereken konularda kararlar, bir başkan ve iki yardımcısından oluşan "Ruling Chamber"lar tarafından çıkarılan idari kanunlar vasıtasıyla RegTP tarafından alınır. Kurumun üç bine yakın personeli bulunmaktadır.²⁶²

Görüldüğü gibi Almanya uygulamalarında da BİO'ların bir standarda kavuştuğunu söylemek mümkün değildir.

2.9.4. Fransa'da ki Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

Fransız kamu idari sistemi merkeziyetçi bir yapılanmanın sonucudur. Ancak bu sistem Fransa'nın özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte değişime girmiştir. Fransa'nın devletçi yönetim geleneği yerini reformist değişimlere bırakmaktadır. Fransa'nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle en alt düzeyde seçtiği görülmektedir.²⁶³ Fransa'da Bağımsız idari otoriteler ülkenin sahip olduğu güçlü merkeziyetçi yapının da etkisiyle Fransız hukuk geleneğinde yer almazlar. Hatta bu kurumların sayısı konusunda bile doktrinde bir uzlaşma sözkonusu değildir. Fransa'daki bağımsız idari otoriteler siyasi etkilerin ağır basması nedeniyle değil, yargısal ve teknik nedenlerle ortaya çıkmıştır. Fransa'da ki BİO'lar tüzel kişiliğe sahip olmadıkları gibi Başbakan veya Bakan'a bağlı olarak çalışmaktadırlar. Bunun yanı sıra bu BİO'lar düzenleme,

²⁶¹ Emek, a.g.e., s.109.

²⁶² RegTP Resmi İnternet Sitesi, www.regtp.de (Erişim Tarihi, 03.05.2013)

²⁶³ Hamza Al, *Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları, 2002, s. 209.

denetim, danışma gibi yetkilerin ve uzlaştırıcı bir hakem rolü de üstlenebilmektedirler.²⁶⁴

Fransa'da, Borsa İşlemleri Komisyonu, Görsel İşitsel Yüksek Kurul, Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu, Elektrik Düzenleme Komitesi, İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu ve Rekabet Konseyi önemli bağımsız idari otoriteler olarak görülmektedir.²⁶⁵ Fransa'da yedi sektörde bağımsız idari otorite mevcuttur. Atanan üyelerin görev süreleri genellikle altı yıldır. Elektrik Düzenleme Komitesi Başkanı görevi ile uyuşmayan davranışlar sergilemesi halinde görevinden alınabilirken Rekabet Konseyi'nin başkanları görevden alınamazlar ve tekrar atanamazlar.²⁶⁶

Telekomünikasyon sektöründe daha önce kamu tekeli olan France Telekom'un kısmen özelleştirilmesi sonrasında bu sektörde rekabeti artırıcı düzenlemeler daha süratle devreye girmeye başlamışlarsa da, elektrik sektöründe Electricit de France'nın (EDF) kamu şirketi olarak çalışmaya devam etmesi bu sektördeki liberalizasyonun daha kısmi olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu iki sektörde de bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve liberalizasyon sonrasında sektöre giren şirketlerle birlikte kamu şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemek de bu kurumlar yükümlü kılınmışlardır.²⁶⁷

Fransa'da bağımsız idari otoriteler parlamento ve hükümete karşı sadece bilgi amaçlı yıllık rapor sunmak yoluyla hesap verirler. Mali denetimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması esas iken, bu görev çoğunlukla Fransız Sayıştay'ına verilir. Bütçe yapısı olarak bağımsız bütçeleri yoktur ve genel bütçe içerisinde yer almaktadırlar.²⁶⁸

²⁶⁴ Emek, **a.g.e.**, s.115.

²⁶⁵ Al, **a.g.e.**, s.209.

²⁶⁶ Emek, **a.g.e.**, s.119.

²⁶⁷ Aydın, **a.g.t.**, s.69.

²⁶⁸ Emek, **a.g.e.**, s.119.

2.9.5. Güney Kore’de ki Bağımsız İdari Otorite Uygulamaları

1997 yılı sonunda karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krize kadar, Güney Kore ekonomisinin performansı örnek alınması gereken bir kalkınma başarısı olarak görülmekteydi. Uzunca bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olan güney Kore ekonomisinde hâkim olan iktisadi anlayış, devletin öncülük ettiği bir kalkınma anlayışı idi. Bu anlayış çerçevesinde yapılan devlet müdahaleleri, çok fazla sayıda idari ve bürokratik düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu yapının reformdan geçirilerek piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçilmesinin kaçınılmaz olacağı düşüncesiyle, 1993 yılında bir kamu yönetimi reform girişimi başlatılmıştır. Ekonomik krizin baş gösterdiği 1997 yılına kadar belirli bir yol kat edildiyse de, bu çaba daha fazla bazı bürokratik işlemlerin azaltılmaya çalışılması şeklinde olmuştur.²⁶⁹

Güney Kore’de de İngiltere’dekine benzer şekilde finansal piyasaları düzenleyici kurumlarda değişiklik yaşanmıştır. 1997 yılının başında Finansal Reform Komitesi kurulmuş ve daha sonra komite merkez bankası ve finansal gözetimin yapısı konusunda tavsiyelerde bulunmuştur. Komitenin önerileri dikkate alınarak Finansal Gözetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission – FSC) kurulmuştur. FSC daha önceleri mevcut dört kuruluşun; merkez bankasının gözetim bölümünün (The Office of Bank Supervision – OBS), sermaye piyasaları düzenleyici otoritesinin (The Securities Supervisory Board – SSB), sigorta şirketleri gözetim kurulunun (The Insurance Supervisory Board – ISB) ve banka dışı mali kurumlar otoritesinin (Non-bank Supervisory Authority NSA) birleşmesinden oluşmuştur. FSC 1 Nisan 1998 tarihinden itibaren etkin olarak finansal sistemden sorumlu ana kuruluş olarak işlemeye başlamış ve tek finansal düzenleyici kurum olmuştur. Buna ilaveten sermaye piyasalarını düzenleyici kurulun ortadan

²⁶⁹ Ünal Zenginobuz, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 2002, s.132.

kalkmasından dolayı, menkul kıymetler ve vadeli işlemler ile ilgili olarak Securities and Futures Commission kurulmuştur.²⁷⁰

Rekabet yasalarını uygulamakla görevli “Adil Ticaret Komisyonu” dokuz üyeli bir kurul tarafından yönetilmektedir. Bu kurulun beş üyesi tam zamanlı kamu görevlisi olarak çalışırken, dört üyesi üç yıllık süreler için göreve atanır. Kurulun başkan ve başkan yardımcısı Başbakan tarafından aday gösterilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.²⁷¹

2.10. Ülkemizdeki Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri

Ülkemizde üçüncü bölümde ayrıntılarıyla inceleyeceğimiz bağımsız idari otoritelerin hemen hepsi farklı alanları düzenlemekte, zaman zaman görev ve yetkileri itibarıyla birbirleri görev ve yetkilerinin çakıştığı durumlar oluşsa da genel itibarıyla farklı piyasa ve sektörler de bulunmaktadır. Ancak genel itibarıyla özellikleri benzer niteliktedir. Çalışmamızda kısaca bunlara da değinmeyi faydalı bulduk.

2.10.1. Yasal Dayanağa Sahip Olma

Bağımsız idari otoriteler Bakanlar Kurulu kararı gibi bir idari işlemlerle kurulamazlar. Bu kurumların kurulmasında yasal dayanak zorunludur. Ülkemizdeki BİO’lar kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuştur. Olağanüstü bir durumun söz konusu olmaması durumunda bu türlü kurumların kuruluşlarında kanun hükmünde kararname usulünün kullanılması eleştiri konusu olmaktadır.

²⁷⁰ Rüya Eser, **Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar**, SPK Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s.16.

²⁷¹ Emek, **a.g.e.**, s.132.

Ülkemizdeki bağımsız idari otoritelerden;

RTÜK, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun ile kurulmuş, 15.2.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile yeni bir mevzuata sahiptir.

SPK, 28.07.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş, 6.12.2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile yeni bir mevzuata sahiptir.

BDDK, 23.06.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuş, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yeni bir mevzuata sahiptir.

RK, 07.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kurulmuş ve halen aynı mevzuat hükümlerine göre görev yapmaktadır.

BTK, 27.01.2000 tarihli ve 4052 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile kurulmuş, 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişimin Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun ile 2008 yılında mevzuatı yenilenmiştir.

EPDK, 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 28.04.2002 tarihli ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile kurulmuş ve halen aynı mevzuata göre görev yapmaktadır.

TAPDK, 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Satımına ve 4046 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulmuş, halen adı değişen ancak 4733 sayılı Kanun hükümlerine göre görev yapmaktadır.

KİK, 04.01.2003 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuş ve halen bu kanun hükümlerine göre görev yapmaktadır.

KGK, 29.09.2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş ve bu KHK hükümlerine göre görev yapmaktadır.

Görüldüğü üzere ülkemizde bulunan dokuz BİO'nun sekizi kanun ile bir tanesi de kanun hükmünde kararname ile kurulmuşlardır.

2.10.2. Kamu Tüzel Kişiliğine Sahip Olma

Ülkemizdeki BİO'ların kuruluş kanunlarında açıkça "kamu tüzel kişiliğini haiz" oldukları ifade edilmiştir.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın birçok avantajı vardır. Bu kuruluşların devletten ayrı bir kamu tüzel kişilikleri vardır, tek yanlı, icrai işlemler yapabilme ve bu işlemleri re'sen icra edebilme yetkileri vardır. İşlemleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanır, malları devlet malı, gelirleri kamu geliri statüsündedir. Düzenleme ve düzenleyici işlem yapabilme hak ve yetkisindedirler.²⁷²

Türk hukukunda düzenleyici işlem yapabilme yetkileri bulunan ve bunun ön koşulu olan kamu tüzel kişiliğine sahip olan BİO'ların aynı zamanda özerkliklerinin de yolu açılmıştır.²⁷³

2.10.3. Bağımsız Olma

Bağımsızlık konusu ülkemizde BİO'ların anayasal statüleri ve yönetim sistemi içerisindeki yerleri ile birlikte en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Ülkemizdeki BİO'ların tamamında bağımsız oldukları kanunlarında yer almaktadır. Yine bu kurumlara kimsenin emir veya talimat

²⁷² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.78.

²⁷³ Tan, **a.g.m.**,s.16.

veremeyeceği, süreleri dolmadan görevden alınamayacakları bağımsızlıklarına yönelik düzenlemelerdendir.

Bağımsızlık idari otoriteler açısından bağımsızlık, düzenledikleri alanlar ile ilgili olarak aldıkları kararlarda ve yetki kullanımında başkalarının yönlendirme ve etkilenmelerinden uzak olmayı ifade etmektedir.²⁷⁴ BİO'ların bağımsızlıkları hem düzenledikleri alanın aktörlerinden hem de siyaset ve yürütme erkinden bağımsız karar alabilme yeteneklerine göre ölçülür.

BİO'ların bağımsızları, gerek yapısal gerek hukuksal açıdan önemli bir takım sonuçlar da doğurmaktadır. Bağımsızlık, yapısal açıdan idari teşkilat içinde hiyerarşik ve vesayet denetimine konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken, hukuksal açıdan da araştırma, inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmaları, geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak tanımaktadır. Merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmayan bu kurumların işlemleri merkezi idarece iptal edilemez. Tabi ki burada ifade edilen bağımsızlığın anayasada ifade edilen yargı bağımsızlığı şeklinde bir bağımsızlık olmadığı da bilinmelidir.²⁷⁵

2.10.4. Özerk Olma

Ülkemizdeki BİO'ların tamamında bağımsız oldukları kanunlarında idari ve/veya mali açıdan özerk olduklarına dair hükümler yer almaktadır.

Bağımsız idari otoriteler, etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklikler içinde ve karar verme bağımsızlıkları içinde yerine getirirler. Yasama veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında örgütsel iç yapılanmaya personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler.

²⁷⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s.101.

²⁷⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s.103.

Bu kuruluşların yapısı gereği özerklikleri zorunlu bir unsurdur. Zira bağımsız idari otoriteler etkili bir kamu gücü kullanmaktadırlar.²⁷⁶

2.10.5. Karar Organları Olarak “Kurul” Olarak Çalışma

Ülkemiz de ki BİO’lar karar organı olan Kurul ve yürütme organları olan Başkanlık ve ona bağlı hizmet birimlerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptir. Üçüncü ve dördüncü bölümde ayrıntılı açıklanan seçim yöntemlerine göre RTÜK dışında ki BİO’ların üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta, RTÜK’ün ise TBMM tarafından seçilmektedir. RTÜK ve SPK’nın yasalarında kurum ifadesi geçmemekte sadece kurul ifadesi kullanılmaktadır. Üye sayıları açısından bakıldığında da bir standardın olmadığı görülmektedir. Beş ila dokuz arasında değişen sayılarda üye sayıları bulunmaktadır. Görev süresi olarak da beş veya altı yıl belirlenmiştir. Üyelerin hepsi görev sürelerinin dolması durumunda tekrar seçilebilmektedir. Özellikle siyasi otoriteye karşı daha bağımsız olunabilmesi açısından tekrar seçilebilme olanağının kapatılması, görev süresi olarak da en az altı yıl gibi bir süre öngörülmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.10.6. Bağımsız Bütçelere Sahip Olma

Ülkemizde bağımsız idari otoriteleri, diğer kamu kurumlarından farklı kılan, mali özerkliği sağlama noktasında önemli bir araç bütçe sistemleridir. Söz konusu BİO’lar bütçelerini kendileri hazırlamakta ve TBMM’ye sunmaktadırlar. Bütçelerin herhangi bir Bakanlık bütçesi ile konsolide edilmesi söz konusu değildir. Bütçeler karar organları olan Kurul’ların onayına sunulmaktadır. BİO’ların bütçeleri 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda III sayılı cetvelde “Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri” olarak özel olarak düzenlenmiştir. 2013 yılı bütçe kanununa göre

²⁷⁶ Akıncı, a.g.e., s.111.

BİO'lar arasında 2013 yılı bütçesinde en çok payı, 1 milyar 510 milyon lira ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu almış, 2013 RTÜK'e 162 milyon lira, SPK'ya 95 milyon 510 bin lira, BDDK'ya 200 milyon lira, EPDK'ya 137 milyon 290 bin lira, Kamu İhale Kurumu'na 105 milyon lira, Rekabet Kurumu'na 57 milyon 400 bin lira, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'na 64 milyon 620 bin lira, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'na da 31 milyon 921 bin lira ödenek ayrılmıştır.²⁷⁷

2.10.7. Bağımsız Gelirlere Sahip Olma

Özel bütçeye sahip olan BİO'ların bütçelerinin ortak özelliği giderlerinin özel gelir kaynakları ile karşılanıyor olmasıdır. Tüm BİO'ların teşkilat yasalarında düzenledikleri sektörlerin aktörlerinden kurum bütçesine aktarılan zorunlu ödemeler kalemi bulunmaktadır. Örneğin yayın kuruluşları aylık bürüt ticari iletişim gelirlerinin yüzde 3'ünü RTÜK'e aktarmak zorundadırlar.²⁷⁸

Ülkemizde ki BİO'ların tamamının giderleri gelirleri tarafından karşılanmakta BTK, RTÜK, BDDK gibi kurumlar büyük oranlarda hazineye gelir fazlarını aktarmaktadırlar. TAPDK gibi kimi BİO'larda kurumlarca tahsil edilen idari para cezalarının yüzde 25'i de kurum gelirleri arasında sayılmaktadır.

2.10.8. Farklı Personel Rejimlerine Tabi Olma

Ülkemizde bağımsız idari otoriteler, insan gücü kaynağı açısından da ayrıcalıklı bir konuma sahip bulunmaktadır. Bu ayrıcalıkları; kadroları ihdası, iptali ve değiştirilmesinde; istihdam türlerinde ve personelinin sahip olduğu mali ve sosyal hak doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle; bu

²⁷⁷ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

²⁷⁸ 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, mad. 41.

kurumlar personel istihdamı konusunda diğer kamu kurumlarına nazaran çok daha esnek hareket özgürlüklerine sahiptirler.²⁷⁹

Bağımsız İdari Otoritelerin belki de en çok tartışılan konularından birisi de personel rejimleridir. BİO'ların personel rejimleri arasında bir birliğin olduğunu söylemek çok da kolay değildir. Eleştirilere bakıldığında göze ücretlerle ilgili itirazlar çarpmaktadır. BİO'larda diğer kamu kurumlarındakilerle karşılaştırıldığında, ciddi bir dengesizliğin bulunduğunu söylemek zor değildir. Diğer kurumların yanı sıra bağımsız idari otoritelerin kendi aralarında da farklılıklar vardır. Örneğin SPK mevzuatına göre personeline akademik tazminat ve yüklü miktarda dil tazminatı verebilirken, bu durum diğer BİO'larda yoktur. Aslında BİO'ların yasalarında, emeklilik rejiminden, ücretlere, sosyal haklardan, yan ödemelere, meslek personelinin pozisyonundan, Kurul üyelerinin pozisyonlara kadar birçok farklılık olduğu da bir geçektir.

Son dönemde yapılan değişiklikler ile bağımsız idari otoritelerin personeline yönelik mali ve sosyal konularda düzenleme yapma yetkileri ellerinden alınmıştır. BİO'larda çalışan personel kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilmekte ve ücretlerini net olarak alabilmektedirler. Kamuoyunda sıklıkla eleştirilen bu kurumlarda çalışanların ve kurul üyelerinin yüksek ücretler alması, önce 631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK daha sonra da 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemeler ile değiştirilmiş, 15.1.2012 tarihinden sonra bu kurumlarda istihdam edilecek olan personelin kamu kurumlarındaki eşdeğer kadroların aldıkları mali ve sosyal haklara sahip olmaları kararlaştırılmıştır.

²⁷⁹ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara, TODAİE Yayınları, 2003, s.166.

2.10.9. Denetime Tabi Olmaları

Ülkemizdeki BİO'lar mali, idari ve yargısal olmak üzere üç türlü denetime tabidirler.

BİO'lar Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından idari denetime, Sayıştay tarafından da mali denetime tabi tutulmaktadır.

Yargısal olarak da yakın zamanda gerçekleşen yargı reformuna kadar Rekabet Kurumu, BDDK gibi kimi BİO'ların kararlarının yargısal denetimi birinci derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmek iken son düzenlemeler eşliğinde tüm BİO'ların yargısal kararları İdare Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Kararların temyizinde Danıştay 13. Dava dairesi yetkilidir.

2.10.10. Hem Düzenleme Hem de Denetleme Faaliyeti Yapabilme

Ülkemizde ki bağımsız idari otoriteler sadece regülasyon faaliyeti ile sınırlı değildir. Yapmış oldukları düzenlemelere aykırı hareket edilmesi durumunda hareke geçerek veya bu düzenlemelerin uygulanmasını izleyerek aykırılık bulunması durumunda yaptırım uygulayabilme yetkisine de sahiptirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin geçmişi çok eskiye dayanmamaktadır. Bir kaçı hariç hemen hemen hepsi doksanlı yılların sonlarına doğru kurulmuştur. Ülkemizde bütçesel sınıflandırmaya dayalı olarak düşünüldüğünde yani 5018 sayılı yasanın III sayılı cetvelinde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar başlığı altında dokuz adet bağımsız idari otorite bulunmaktadır. Şeker Kurumu'nun konumu tartışmalıdır, kurum kendisini BİO olarak tanımlamışsa da ancak gerek tabi olduğu mevzuat gerekse de literatürdeki tartışmalar eşiğinde Şeker Kurumu çalışmamızda incelemeye alınmamıştır.²⁸⁰ Ancak yine tezin yazılmaya devam edildiği 30 Nisan 2013 tarihinde Şeker Kurumu da incelediğimiz manada bir BİO olma yolunda adım atmış ve ilgili kanun taslağı TBMM Başkanlığına sunulmuştur.²⁸¹ Bu tezin yazılmaya devam edildiği Mart 2013 tarihi itibarıyla aşağıda inceleyeceğimiz Üst Kurullardan TAPDK kapatılmanın eşiğinde bulunmaktadır. Öyle ki ilgili yasa taslağı TBMM'ye sevk edilmiş ve yasalaşması beklenmektedir. Aşağıda görüleceği üzere BİO'lar tek tip bir yapıya sahip değildir. Dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer'in girişimleriyle hazırlanan BİO'ların teşkilat yapılarını tek tip hale getirmeyi amaçlayan ancak yasalaşamayan yasa tasarı BİO'ların üye sayılarının yedi, görev sürelerinin altı, bir defa seçilme sınırı, üç başkan yardımcılığı gibi düzenlemeler içermektedir.²⁸² Son dönemde yapılan yapısal değişiklikler

²⁸⁰ Şeker Kurumu Resmi İnternet Sitesi, http://www.sekerkurumu.gov.tr/doc/file/%C3%85_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA_KASIM%202012.pdf (Erişim Tarihi, 03.02.2013)

²⁸¹ Şeker Kurumu Resmi İnternet Sitesi, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/duyuruhaberdetay.aspx?ID=863>, <http://www.alomaliye.com/2013/seker-kanunu-tasarisi.htm> (Erişim Tarihi, 05.05.2013)

²⁸² Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Taslağı, http://www.alomaliye.com/bagimsiz_idari_otoriteler.htm (Erişim Tarihi, 03.02.2013) Memurlar.net İnternet Sitesi, <http://www.memurlar.net/haber/15179/> (Erişim Tarihi, 03.02.2013)

kapsamında bağımsız idari otoriteleri de yakından ilgilendiren iki önemli değişiklik olmuştur. Bunlardan birincisi Hükümetin 6 Nisan 2011'de 6 aylığına TBMM'den aldığı Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi alması ve alınan yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 17 Ağustos tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişikliktir.²⁸³ Buna göre Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Burada parantezle "5018 sayılı Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil" denilmek suretiyle kapsama Üst Kurulların da dahil olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu değişiklik sonrası yoğun eleştiriler gelmiş ve ortak kanı artık Üst Kurulların bağımsızlık ve özerkliklerinin oldukça azaltıldığı görüşü olmuştur. Bir ikinci değişiklik ise yine aynı yetki kanununa dayanılarak çıkartılan 2 Kasım 2011 tarihli 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan mali düzenlemeler olmuştur. Bu değişiklik ile BİÖ'ların mali ve sosyal haklarını belirleme yetkileri kaldırılmıştır. Yapılan düzenlemeye 1.1.2012 tarihinden sonra bu kadrolara atananlar için belirlenen esaslar şu şekilde olmuştur: "5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan kurul başkanı, kurul üyesi ve başkan yardımcısı ile murakıp ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; kurul başkanı için

²⁸³ **3046 Sayılı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun**, madde 19-a, Bağlılık değişikliği

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

bakanlık müsteşarı, kurul üyesi için bakanlık müsteşar yardımcısı, başkan yardımcısı için bakanlık genel müdürü, murakıp ve uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez ve bunlar, emeklilik hakları bakımından da emsali olarak belirlenen personel ile denk kabul edilir.”²⁸⁴

Böylece getirilen bu düzenleme ile mali özerklik de kısıtlanmıştır. Bir bölümde ülkemizdeki BİO’ların teşkilat yapılarının ayrıntısıyla anlatılması mümkün değildir. Biz bu bölümde ayrıntıya girmeden ama özlü bilgileri de kaçırmadan genel manada, kuruluş, kurulun yapısı, çalışma şekilleri, personelin statüsü, mali yapıları ve denetim gibi gerekli bilgileri vermeye çalıştık.

3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Ülkemizdeki ilk bağımsız idari otorite olan Sermaye Piyasası Kurumu 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile 1981 yılında kurulmuştur.²⁸⁵ Ancak Türkiye’de modern anlamda sermaye piyasasının kurulması, hukuki düzenlemesinin yapılması ilk defa 1. Beş Yıllık Planda öngörülmüş ve 1962’de Sermaye Piyasası Etüdü ile çalışmalara başlanılmıştır.²⁸⁶

SPK, tasarruflarını menkul kıymetlere yatıran yatırımcıların iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir biçimde katılmasını sağlamak amacıyla sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuş bir bağımsız idari otoritedir. Kurumun temel amacı ise; Sermaye piyasasının güven ve açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamak, sermaye piyasasının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon

²⁸⁴ 666 Sayılı KHK, md. ek 11/b.

²⁸⁵ Oğuz Sancaktar, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011, s.284.

²⁸⁶ Oğuz Kürşat Ünal, *Sermaye Piyasası Hukuku ve Mevzuatı*, Ankara, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2005, s. 13.

kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.²⁸⁷

Kurumun misyonu “Sermaye piyasasının güvenli, adil, şeffaf ve etkin işlemlerini sağlamak için, uluslararası norm ve gelişmelere paralel, değişen piyasa ihtiyaçlarını karşılayan, objektif, sade ve anlaşılabilir yaklaşımlarla, hesap verilebilir düzenleme ve denetleme yapmaktır.”²⁸⁸

SPK kurulduğu günden bugüne kadar 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile faaliyetlerine devam etmiş ancak hızla değişen şartlar karşısında TBMM’de 06.12.2012 tarihinde kabul edilen ve 30.12.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile yeni bir mevzuata kavuşmuştur.

3.1.1. Kuruluş ve Bağımsızlık

Sermaye Piyasası Kurulu kendisine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Kurulduğu günden beri merkezi Ankara olan SPK’nın yeni merkezi İstanbul olarak öngörülmüştür. Kurul, Kurul Karar Organı ve Başkanlık teşkilatından oluşur.²⁸⁹

Kurul, kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurulun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurulun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

²⁸⁷ Ali Kaya, **Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar**, Konya, Eğitim Kitabevi 2004, s.109.

²⁸⁸ <http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=846&ext=pdf&submenuheader=-1> (Erişim Tarihi, 03.02.2013)

²⁸⁹ **6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu**, madde 117.

3.1.2. Kurul Karar Organı

Kurul Karar Organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı, Başkanlık teşkilatının da başıdır. SPK'nın yenilenen teşkilat yasası ile birlikte hiç beklenmedik bir şekilde kanun görüşmeleri esnasında hükümet temsilcisi ilgili Bakan Ali Babacan'ın son anda verilen bir önerge ile hâlihazırdaki üyelerin görev süreleri sonlandırılmıştır. Bu durum başta kurul üyeleri olmak üzere kamuoyunda şaşkınlıkla karşılanmıştır.²⁹⁰ Bu değişiklikten sonra belki de BİO'larda artık daha çok görmemiz gereken bir atama yapılmış ve kuruma 1987 yılında uzman yardımcısı olarak ile giren ve uzun süre farklı unvanlarda görev yapan ve oldukça tecrübeli bir meslek çalışanı olan Dr. Vahdettin ERTAŞ başkanlığa atanmıştır.²⁹¹

Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hâller ile görevden alınması veya üyeliğinin düşmesi durumlarında ikinci başkan, onun da bulunmadığı hâllerde başkan vekili Başkana vekâlet eder.²⁹²

3.1.3. Kurul Başkanı ve Üyeleri ile İlgili Esaslar

Kurul Üyeleri, yükseköğrenim sonrası mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık veya finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on yıl deneyim sahibi olan veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu olması, en az birinin bu fıkra da belirtilen on yıllık deneyimi özel

²⁹⁰ **Vatan Gazetesi**, <http://haber.gazetevatan.com/spk-baskanina-mecliste-sok/497733/1/Haber> (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

²⁹¹ **Cncbe İnternet Sitesi**, <http://www.cnbce.com/haberler/turkiye/vahdettin-ertas-spk-baskanligi-na-atandi> (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

²⁹² **6362 Sayılı Kanun**, md.118.

sektör sermaye piyasası kurumlarında kazanmış olması, en az birinin de Kurulda asgari on yıl çalışmış olması şarttır.²⁹³

SPK üyeliğine atanacak kişilerin, devlet memuru olma zorunluluğu gerekmemektedir. Bu anlamda üyelik hem kamu sektörü hem de özel sektör çalışanlarına açıktır.²⁹⁴

Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Karar Organı, Kurul Başkanının teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan ve birini başkan vekili olarak seçer.²⁹⁵ Yeni mevzuatla üyelerin kimi kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca atanması usulü kaldırılmıştır. Mülga 2499 sayılı kanuna göre Kurul, ilgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşuyordu.²⁹⁶

Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlamış sayılmazlar. SPK üyeleri ileride de bahsedileceği üzere, EPDK, BDDK, KİK, KGK, RK üyeleri gibi yemin etmeden göreve başlayamazlar. Burada sorgulanması gereken konu şu olabilir. Yemin etmesi öngörülme RTÜK, BTK, TAPDK neden bu kapsamda değildir? Yukarıda ki BİO'ların mali ve ekonomik piyasaları düzenliyor olması akıllara bir cevap

²⁹³ 6362 Sayılı Kanun, md.118.

²⁹⁴ Seriya Sezen, “Türkiye’de Düzenleyici Kurullar Kimler, Nasıl Yönetiyor?”, AİD, S. 38/4, Aralık, 2005, s. 94.

²⁹⁵ 6362 Sayılı Kanun, md.118.

²⁹⁶ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/551.html> (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

niteliğinde geliyor olsa da bu zorunluluk tüm Üst Kurul üyeleri için getirilmelidir.

3.1.4. Kurul Üyelerinin Görev Süresi

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıldır. Yani daha önceki altı yıl görev süresi düzenlemesi de beş yıla düşürülmüştür. Süreleri biten Başkan ve üyeler bir defalığına tekrar atanabilir.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle altı aydan daha uzun bir süre iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarında mevzuata aykırılık olduğu tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar.²⁹⁷

3.1.5. Yasaklar

Kurul Başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmayacak şekilde bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ders ve konferans verebilir ve bunlardan doğacak telif hakları ile ders ve konferans ücretlerini alabilirler. Ancak, özel bir kanuna dayanmadıkça, Kuruldaki resmî görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmî veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurulun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu ortaklıklarda ve kuruluşlarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.²⁹⁸

²⁹⁷ 6362 Sayılı Kanun, md.120.

²⁹⁸ 6362 Sayılı Kanun, md. 121.

3.1.6. Kurul Karar Organının Çalışma Esasları

Kurul Karar Organının, en az iki haftada bir defa olmak üzere, gerekli hâllerde gündemli olarak toplanması esastır. Birçok kurulda yer alan haftada en az bir toplanma usulü SPK'da iki haftada bir olarak düzenlenmiştir. Kurul Başkanı tarafından belirlenen toplantı gündeminde yer alan öneri yazıları ve ekleri toplantı tarihinden üç gün önce üyelere ulaştırılır, toplantıya katılan üyelerin çoğunluğunun kabulü şartıyla toplantı gündeminde yer almayan hususlar da Kurul toplantısında görüşülebilir. Görev, izin ve hastalık gibi geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında toplam beş toplantıya katılmayan Kurul üyesi üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve ilgili Bakana bildirilir.²⁹⁹

Kurul Karar Organı, en az beş üye ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Üyeler çekimser oy kullanamaz. Oyların eşitliği hâlinde Başkanın, Başkanın yokluğunda İkinci Başkanın oyu doğrultusunda karar alınmış sayılır. Kurul Karar Organının toplantılarının gizliliği esastır. Kurul Karar Organı, yayımlanması ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı görülenler dışındaki kararlarını internet ortamı başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurur.³⁰⁰

3.1.7. Kurul Başkanlık Teşkilatı

Kurulun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurulun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanın görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır: Kurul Karar Organı toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları yönetmek, hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurul Karar Organına sunmak, Kurul Karar Organı kararlarının yayımlanmasını sağlamak, bu kararların gereğinin yerine getirilmesini temin etmek ve uygulanmasını izlemek, Kurul Karar Organı tarafından atanması

²⁹⁹ 6362 Sayılı Kanun, md. 123.

³⁰⁰ 6362 Sayılı Kanun, md. 123.

öngörülenler dışındaki Kurul personelini atamak. Başkana, başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla beş Kurul başkan yardımcısı atanır.³⁰¹

3.1.8. Hizmet Birimleri

Kurulun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış on iki hizmet biriminden oluşur. Yurt içinde gerekli görülen yerlerde Kurul Karar Organının kararıyla, sermaye piyasaları açısından yoğun ilişki içinde bulunan ülkelerde ise Bakanlar Kurulu kararıyla temsilcilik açılabilir.³⁰²

SPK'nın hizmet birimleri şunlardır: Denetleme Dairesi, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Piyasa Gözetim ve Denetim Dairesi, Araştırma Dairesi, Muhasebe Standartları Dairesi, Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi, Hukuk İşleri Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi, Kurumsal İletişim Dairesi, Strateji Geliştirme Dairesi'dir.³⁰³

3.1.9. Kurul Personeli

Bu Kanun ve ilgili mevzuat ile Kurula verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, meslek personeli, Kurul başkanlık danışmanları ile diğer kadrolarda görev yapan personelden oluşan Kurul personeli eliyle yürütülür. Meslek personeli Kurul başkan yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, sermaye piyasası başuzman, uzman ve uzman yardımcısı, başuzman hukukçu, uzman hukukçu ve uzman hukukçu

³⁰¹ 6362 Sayılı Kanun, md. 124.

³⁰² 6362 Sayılı Kanun, md. 126.

³⁰³ SPK İnternet Sitesi,

<http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-1>
(Erişim Tarihi, 03.02.2013)

yardımcısı ile bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı ve uzman yardımcılarından oluşur.³⁰⁴

Kurul personeli bu teşkilat yasasında düzenlenen hususlar dışında 657 sayılı Kanuna tabidir. Kurulduğu günden bugüne 657 sayılı kanun dışında faaliyet gösteren kurum personeli yeni kanun ile bu kapsam içine dahil edilmiştir.

2011 yılı sonu itibarıyla SPK'da 550 personel çalışmaktadır. Bu sayının 281'i meslek personelinden oluşmaktadır. Yani kurumun yüzde 50'sinden fazlası meslek çalışanıdır. Toplam çalışan sayısının 21'i doktora eğitimi, 215'i yüksek lisans eğitimi ve 240'ı lisans eğitimi, 51'i lise ve 23'ü ilkokul eğitimi alanlardan oluşmaktadır.³⁰⁵ Oransal olarak doktora eğitimi alanlar yüzde 5, yüksek lisans yüzde 40, lisans yüzde 43, lise yüzde 8, ilkokul yüzde 4 olarak görülmektedir. Burada akademik çalışma yapma oranının yüzde 45 olmasının en önemli nedenlerinden biri olarak Kurum'un bu çalışmalarda bulunanlara vermiş olduğu maddi tazminat olarak yorumlanmaktadır. Öyle ki bir meslek personelinin yüksek lisans yapması halinde aylık bin liraya yakın bir tazminat alabilmektedir.

3.1.10. Kurulun Bütçesi, Harcama ve İşlemlerinin Denetimi

Kurulun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurulun gelirlerinin giderlerini karşılamaması durumunda açık, genel bütçeden yapılacak Hazine yardımlarından karşılanır. Kurul, faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın haziran ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait kararları, yaptığı ikincil düzenlemeler ile bunların ekonomik ve sosyal etkilerini analiz eden bir faaliyet raporu hazırlar.³⁰⁶

³⁰⁴ 6362 Sayılı Kanun, md.127.

³⁰⁵ SPK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, Ankara, 2012, s.11.

³⁰⁶ 6362 Sayılı Kanun, md. 130.

2013 yılı Bütçe Kanuna göre SPK için 95 milyon 510 bin lira bütçe öngörülmüştür.³⁰⁷

Kurul Sayıştay tarafından denetlenir. Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

3.1.11. Ücretler, Mali ve Sosyal Haklar

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurul personeline 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11 inci maddesi³⁰⁸ uyarınca belirlenmiş emsali personele mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir.³⁰⁹ SPK BİO'lar arasında personeli en yüksek ücreti alan Üst kurul'dur. 666 sayılı KHK öncesi mevzuata tabi personele lisansüstü eğitim tazminatı, dil tazminatı gibi ek ödemeler yapılmaktadır. Yeni rejime tabi olarak görev yapacak meslek mensupları arasında iki kattan daha fazla maaş farkı oluşacak buda ilerde çalışma huzurunu tehlikeye sokan bir durum olacaktır. Hatta şuanda görev yapan SPK üyeleri altları konumundaki

³⁰⁷ **2013 Yılı Bütçe Kanunu**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

³⁰⁸ 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan kurul başkanı, kurul üyesi ve başkan yardımcısı ile murakıp ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; kurul başkanı için bakanlık müsteşarı, kurul üyesi için bakanlık müsteşar yardımcısı, başkan yardımcısı için bakanlık genel müdürü, murakıp ve uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez ve bunlar, emeklilik hakları bakımından da emsali olarak belirlenen personel ile denk kabul edilir.

³⁰⁹ **6362 Sayılı Kanun**, md.131.

meslek mensuplarından daha az maaş almaktadırlar. Çünkü üyelerin özlük hakları 666 sayılı KHK' ya göre Bakanlık müsteşar yardımcısı düzeyine çekilmiştir.

3.1.12. Hukuki ve Cezai Sorumluluk

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurul personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, Kurul Başkan ve üyeleri için ilgili Bakanın, Kurul personeli için ise Başkanın izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Kurul üyeleri ile Kurul personelinin iştirak hâlinde işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda Kurul personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisi ilgili Bakana aittir.³¹⁰

3.1.13. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

Kurul kararlarına karşı açılacak idari davalar idare mahkemelerinde görülür. Kurul kararlarına karşı yapılan başvurular acele işlerden sayılır.

Kurul kararlarına karşı yetkili mahkeme Ankara İdare Mahkemeleridir.

3.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 23/06/1999 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile mali sektörde düzenleme yapmak, bunların uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği tanınmış bir yapıda kurulmuş ve 31/08/2000 tarihinde faaliyete geçmiş bağımsız idari

³¹⁰ 6362 Sayılı Kanun, md.133.

otoritedir.³¹¹ BDDK'nın teşkilat yasası 19/10/2005 tarihli 5441 sayılı Bankacılık Kanunu ile yenilenmiştir.

BDDK, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak bankaların düzenli ve güvenilir bir biçimde çalışmasını sağlamak mali piyasalarda güven ve istikrar ile ekonominin gereklerini yerine getirmesini temin için denetim görevini yerine getirmek, kredilendirme sisteminin aksamadan yürümesini sağlayacak önlemleri almak, bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme ve tasfiye denetlemelerine ilişkin esasları düzenlemek amacıyla kurulmuştur.³¹² Kuruluşunda merkezi Ankara olarak belirlenmiş ancak Hükümetin İstanbul'u finans merkezi yapma projesi kapsamında SPK ile birlikte merkezleri İstanbul olarak değiştirilmiştir. Ancak çalışmanın yapıldığı süreçte merkez hala Ankara olarak kullanılmaktadır taşınma işlemlerinin birkaç yılı bulabileceği hesaplanmaktadır.

BDDK'nın misyonu yıllık faaliyet raporunda şöyle açıklanmıştır: "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun misyonu; görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını sağlamak ve finansal hizmetler sektörünün geliştirilmesi için stratejiler belirlemektir. Kurumun vizyonu; finansal piyasalarda iyi düzenleme ve etkili denetimi, etkin risk yönetimini, uluslararası ölçekte rekabetçiliği ve etkinliği, Avrupa Birliğine yönelişi, şeffaflık ve hesap verebilirliği, yenilikçiliği ve mükemmelliği esas alan, taraflar arası dengeyi gözetken, güven duyulan ve organizasyonel bütünlüğe sahip dünya standartlarında ve bölgesel liderliği haiz bir idari otorite olmaktır."³¹³

³¹¹ Kaya, a.g.e., s.106.

³¹² Kaya, a.g.e., s.106.

³¹³ BDDK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, Ankara, 2012, s.1.

3.2.1. Kuruluş ve Bağımsızlık

BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir BİO olarak kurulmuştur. 13/2/2011 6111 sayılı kanun değişikliği ile Kurumun merkezi İstanbul olarak değiştirilmiştir. Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur.

Kurum, görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.³¹⁴

3.2.2. Kurul Üyelerinin Seçimi

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır.³¹⁵

Kurul üyeleri; Hukuk, iktisat, malîye, bankacılık, işletme, kamu yönetimi ve dengi dallarda en az lisans düzeyinde; mühendislik alanında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanlar için belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmak, yüksek öğrenim sonrası en az on yıl deneyim sahibi veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu, birinin ise Kurumda başkan yardımcısı, ana hizmet birimi yöneticisi veya meslek personeli olarak çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.³¹⁶

Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine

³¹⁴ 5441 Sayılı Bankacılık Kanunu, madde 82.

³¹⁵ Oğuz Sancaktar, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011, s.273.

³¹⁶ 5441 Sayılı Bankacılık Kanunu, madde 83.

aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.³¹⁷

3.2.3. Kurul Üyelerinin Görev Süreleri

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıldır. Süreleri biten başkan ve üyeler bir defalığına tekrar atanabilirler. Başkanlığın ve üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması hâlinde bir ay içinde atama yapılır. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının mevzuata aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar. Bunların yerlerine en geç bir ay içinde atama yapılır. Ayrıca geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi hâlinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine bir ay içinde atama yapılır.³¹⁸

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (5) numaralı bendinde öngörülen suçlarla * ilgili olarak haklarında ceza davası açılan Kurul Başkan ve üyelerinden görevi başında kalması

³¹⁷ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, 4. Baskı, 2005, s.249.

* Türk Vatandaşı olmak, Kamu haklarından mahrum bulunmamak, Belli suçlardan ceza almamış olmak, Askerlikle ilişkisi bulunmamış olmak, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

³¹⁸ **5441 Sayılı Kanun**, md. 85.

*Devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçları.

sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir.³¹⁹

3.2.4. Yasaklar

Kurul Başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç Kurumdaki resmî görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmî veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.³²⁰

3.2.5. Kurulun Çalışma Esasları

Kurul en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli hallerde toplanır. Toplantıyı Kurul Başkanı, yokluğunda ikinci başkan yönetir. Toplantının gündemi başkan, yokluğunda ikinci başkan tarafından hazırlanarak toplantıdan en az bir gün önce Kurul üyelerine bildirilir. Gündem maddelerine geçmeden önce Başkan tarafından Kurumun faaliyetleri hakkında Kurula bilgi verilir. Gündeme yeni madde eklenebilmesi için toplantı başlamadan önce bir üyenin öneride bulunması ve önerilen maddenin gündeme eklenmesinin Kurulca kabul edilmesi gerekir.³²¹

Geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında toplam üç toplantıya katılmayan veya bir toplantıya katıldığı halde Kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazılı olarak bildirmeyen

³¹⁹ 5441 Sayılı Kanun, md. 85.

³²⁰ 5441 Sayılı Kanun, md.86.

³²¹ 5441 Sayılı Kanun, md.87.

Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve ilişkili Bakana bildirilir.³²²

Kurul en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve bu Kanunda belirtilen özel nisap gerektiren haller dışında en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Üyeler çekimser oy kullanamaz. Toplantıda karar yeter sayısı sağlanamadığı durumlarda, izleyen toplantılarda oylarda eşitlik olması hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılarak karar alınır. Kurul kararı tutanakla tespit edilir ve karar tutanağı toplantı esnasında veya en geç toplantıyı izleyen işgünü, toplantıya katılan tüm üyeler tarafından imzalanır. Kurul kararı, alındığı toplantı tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde gerekçeleri, varsa karşı oy gerekçeleri ve imzaları ile birlikte tekemmül ettirilir.³²³

3.2.6. Kurul Başkanlık Teşkilatı

Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.

Başkanın görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır: Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları idare etmek, gündeme alınmayan başvurular hakkında gerekli işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin olarak Kurula bilgi vermek, Hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurula sunmak, Kurul tarafından atanması öngörülenler dışındaki Kurum personelini atamak, Yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak, amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine göre faaliyetlerin değerlendirilmesini yaptırmak ve bunları Kurula sunmak, Kurumun diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek ve Kurumu temsil etmek.³²⁴

³²² 5441 Sayılı Kanun, md.87.

³²³ 5441 Sayılı Kanun, md.87.

³²⁴ 5441 Sayılı Kanun, md.89.

Başkana başkanlığa ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarında biri, yerinde denetim ve gözetimle görevli birimlerden sorumlu olur.³²⁵

3.2.7. Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Ancak, daire başkanlıklarının sayısı onu geçemez. İlişkili Bakanın onayı ile bu sayının yarısını geçmemek kaydıyla Kurulca daire başkanlıkları oluşturulabilir. Kurumun hizmet birimleri şunlardır:³²⁶

Ana Hizmet Birimleri: Düzenleme Daire Başkanlığı, Denetim Daire Başkanlığı I, II, III, IV, Uygulama Daire Başkanlığı I, II, III, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı'dır. Danışma Birimi, Hukuk İşleri Daire Başkanlığı'dır. Yardımcı Hizmet Birimi ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'dır.

Kurum, düzenlemekle görevli olduğu alanın yoğun olduğu illerde olmak ve sayısı üçü geçmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararıyla yurt içi temsilcilik açabilir.³²⁷

3.2.8. Kurum Personeli

Bu Kanun ile Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve

³²⁵ 5441 Sayılı Kanun, md.90.

³²⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilât Yönetmeliği, madde 14.

³²⁷ 5441 Sayılı Kanun, md.91.

yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarından oluşan meslek personeli ve idarî personel eliyle yürütülür.³²⁸

Başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ve meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kadro karşılığı sözleşmeli çalışan Kurum personeli ücret, malî ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir.

Kurumun ana hizmet birimlerinde uzmanlık gerektiren işlerde meslek personeli çalıştırılması esastır. Kurumda yönetici, müşavir ve meslek personeli unvanlarını haiz olmayan personelin oranı toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçemez.³²⁹

2011 yılsonu itibarıyla Kurumda yönetici, müşavir, meslek personeli ve diğer personel olmak üzere toplam 518 personel istihdam edilmektedir. Bu sayının 13'ü doktora eğitimi, 131'i yüksek lisans eğitimi ve 332'si lisans eğitimi, 15'i ön lisans eğitimi ve 27'si lise-ilköğretim eğitimi alanlardan oluşmaktadır.³³⁰ Oransal olarak doktora yapanların oranı yüzde 2.5, yüksek lisans yapanlar yüzde 25.3, lisans eğitimi yapanlar yüzde 64.1, ön lisans mezunları yüzde 2.9, lise-ortaokul mezunlarının oranı ise yüzde 5.2 olarak görülmektedir. Kurumda çalışanların yüzde 27.8'i lisansüstü eğitim yapmıştır. Lisans bölümleri olarak bakıldığında ise yüzde 76.5 İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunları, yüzde 7.3'ü Hukuk mezunları, yüzde 8.6'sı mühendislik mezunları, yüzde 3.4'ü matematik-istatistik, yüzde 4.2'si ise diğer bölüm mezunlarından oluşmaktadır. BDDK çalışanlarının 363'ü meslek çalışanlarından oluşmaktadır. Yani çalışanların yüzde 70'i meslek personelinden oluşmaktadır.

³²⁸ 5441 Sayılı Kanun, md.92.

³²⁹ 5441 Sayılı Kanun, md.92.

³³⁰ BDDK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, s.7.

3.2.9. Kurumun Bütçesi ve Denetim

Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esas. Kurumun malî yılsonunda oluşan gelir fazlaları, izleyen yılın mart ayı içinde genel bütçeye gelir olarak aktarılır.

2013 yılı Bütçe Kanuna göre BDDK için 200 milyon lira bütçe öngörülmüştür.³³¹

Kurum Sayıştay tarafından denetlenir. Kurumun denetiminin Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılacağı hükmü kaldırılmıştır.³³² Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzleneme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

Kurum faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın mart ayı sonuna kadar bir önceki yıla ait kararları, yaptığı ikincil düzenlemeler ile bunların ekonomik ve sosyal etkilerini analiz eden bir faaliyet raporu hazırlar. Kurumun yıllık faaliyet raporu, malî tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Kesin hesabın bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir.³³³

³³¹ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

³³² Sancaktar, a.g.e., s.279.

³³³ 5441 Sayılı Kanun, md.102.

3.2.10. Ücretler, Malî ve Diğer Sosyal Haklar

Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenir. Başbakanlık Müsteşarına ödenenlerden, vergi ve diğer yasal kesintilere tâbi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tâbi olmaz. Kurul üyelerine ise Kurul Başkanına yapılan ödemelerin yüzde doksan beşi oranında aynı usul ve esaslara göre ödeme yapılır. 666 sayılı KHK sonrası düzenleme sonrası Kurul Başkanı için Bakanlık Müsteşarı, üyeler için ise bakanlık müsteşar yardımcısına ödenen ücretler esas alınarak ödeme yapılacaktır.³³⁴

Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri ile diğer malî ve sosyal hakları birinci fıkrafta belirlenen ücret tavanını geçmemek üzere Kurul tarafından tespit edilir. Kurum personeline Kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde fazla mesai ücreti ve performansa dayalı ödül verilebilir. Her halde Kurum personeline yapılacak ödeme tutarı birinci fıkrafta belirlenen ücret tavanını geçemez. Yine bu düzenleme de 666 KHK ile artık bir önem arz etmektedir. Çünkü BİO'lar da çalışan uzmanlar için de Başbakanlık uzamlarına ödenen rakamlar esas alınacak olup bu hüküm 15.01.2012 yılından sonra bu kurumlara giren personeller için uygulanacaktır.

Emeklilik ve diğer bakımlardan Kurul Başkanına bakanlık müsteşarı, Kurul üyelerine bakanlık müsteşar yardımcısı, Kurum başkan yardımcılarında bakanlık genel müdürü, 1 inci dereceli daire başkanlarına bakanlık genel müdür yardımcısı, başkanlık müşavirlerine bakanlık müşaviri, bankalar yeminli murakıp ve yardımcılarında kazanılmış hak aylık dereceleri itibarıyla karşılık gelen bakanlık müfettişi ve yardımcısı, bankacılık, hukuk ve bilişim uzmanlarına kazanılmış hak aylık dereceleri itibarıyla karşılık gelen

³³⁴ 5441 Sayılı Kanun, md.102.

Başbakanlık uzmanı, bunların yardımcılarını Başkanlık uzman yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı uygulanır.³³⁵

3.2.11. Cezaî ve Hukukî Sorumluluk

Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Başkanın izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Kurul üyeleri ile Kurum personelinin iştirak hâlinde işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda Kurum personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisi ilişkili Bakana aittir.³³⁶

3.2.12. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. İlişkili Bakanlık, Kurulun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.

3.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu eski adıyla Telekomünikasyon Kurumu 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ve diğer kanunlarla öngörülen görevleri yerine getirmek üzere 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanunla 17.01.2000 de kurulmuş, 15.08.2000 tarihinde fiilen göreve başlamıştır.³³⁷ Kurum, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir

³³⁵ 5441 Sayılı Kanun, md.102.

³³⁶ 5441 Sayılı Kanun, md.104.

³³⁷ Konya, a.g.e., s.111.

düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun olarak değiştirilmiştir.³³⁸

3.3.1. Kuruluş ve Teşkilat Yapısı

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur.³³⁹ Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kuruma emir ve talimat veremez. Kurum'un ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığıdır. Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşur.³⁴⁰

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurul Başkanı Kurumun en üst idarî amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir.³⁴¹ Kurul başkanının teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer.

Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenir. Kurul üyelerine ise Kurul Başkanına yapılan ödemeleri geçmemek üzere aynı usûl ve esaslara göre ödeme yapılır. Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum

³³⁸ BTK İnternet Sitesi, http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php (Erişim Tarihi, 04.02.2013)

³³⁹ Sancaktar, **a.g.e.**, s.285.

³⁴⁰ 2813 Sayılı, **Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun**, madde 5.

³⁴¹ Sancaktar, **a.g.e.**, s.285.

personelinin sosyal hak ve yardımlarının usul ve esasları ile miktarı Kurul tarafından belirlenir. Kurum personelinin ücretleri ile diğer malî hakları Kurum içi hiyerarşi de gözetilerek Kurul tarafından tespit edilir. Kurum personeline Kurul tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde fazla mesai ücreti ve performansa dayalı ödül verilir. Kurum personeline yapılacak ödemelerin toplamı Kurul üyelerine yapılacak ödemelerin toplamını geçemez.³⁴² Daha önce de bahsettiğimiz üzere 666 sayılı KHK sonrası BİO'ların ücretlerle ilgili mali düzenleme yetkisi sona ermiştir.

Kanunlarla Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli görev ve hizmetler, bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı, teknik uzman ve idarî uzman ile bilişim, teknik ve idarî uzman yardımcılarının oluştuğu meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür.

Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile bu Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir.³⁴³

Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Soruşturma izni, Başkan ve üyeler için ilişkili bakan, personel için Başkan tarafından verilir.³⁴⁴

Hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı hallerde, Ülke genelinde toplam sayısı onu geçmemek üzere, bölge müdürlükleri kurulabilir.

Resmi internet sitesinden alınan verilere göre Kurumda toplam 750 kişi çalışmaktadır. Çalışanların 16'sı doktora eğitimi, 86'sı yüksek lisans eğitimi, 538'i lisans eğitimi, 27'si ön lisans eğitimi ve 83'i diğer eğitim alanlardan oluşmaktadır. Bu sayının oransal olarak ifadesi yüzde 2 doktora,

³⁴² 2813 Sayılı Kanun, md.5.

³⁴³ 2813 Sayılı Kanun, md.5.

³⁴⁴ 2813 Sayılı Kanun, md.5.

yüzde 11 yüksek lisans, yüzde 72 lisans, yüzde 4 ön lisans, yüzde 11 diğer olarak dağılmaktadır.³⁴⁵

3.3.2. Kurul Üyeleri ile İlgili Esaslar

Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar kurulu tarafından beş yıllık süre için atanır. Görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkan ve üyeleri ancak görevini yapmaya engel bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe ya da atanmaları için gerekli şartları kaybetmeleri halinde Bakanlar Kurulu kararıyla süresi dolmadan görevden alınabilir.³⁴⁶

Kurul Başkanıyla, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayı arasından atanır.³⁴⁷

Telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye, Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Bu maddenin uygulaması açısından hizmeti piyasalarına ve işletmecilerin pazar paylarına ilişkin tespitler Kurum tarafından ve nihai olarak yapılır. Her bir işletmeci pazar payı ne olursa olsun en fazla iki aday gösterebilir.³⁴⁸

Tüketicileri temsil eden üye ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Kurul üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalan yerlere üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar

³⁴⁵ BTK İnternet Sitesi, http://www.btk.gov.tr/insan_kaynaklari/istatistik.php (Erişim Tarihi, 05.03.2013)

³⁴⁶ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

³⁴⁷ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

³⁴⁸ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

yerine atandıkları kişinin görev süresini tamamlarlar. Toplantılara katılmayan üyeler nedeni ile Kurul'un karar almasının engellenmesi halinde toplantıya katılmayan Kurul üyesi yerine Kurul Başkanı vekâlet eder. Kurul Başkanının toplantıya katılamaması halinde yerine ikinci başkan vekâlet eder. Kurul üyelerinin mazeretsiz bir şekilde dört toplantı arka arkaya Kurul çalışmalarına katılmaması halinde ilgili kurul üyesi, üyelikten istifa etmiş sayılır ve hemen yeni üyenin atama işlemleri başlatılır.³⁴⁹

3.3.3. Yasaklar

Kurul üyeleri asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı; yayın, jüri üyeliği, komisyon üyeliği, ders ve konferans ile telif hakları hariç, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz ve özellikle de herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamazlar. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz.³⁵⁰

3.3.4. Kurulun Çalışma Esasları

Kurul, Başkanın daveti veya üyelerden en az üçünün talebi üzerine toplanır. Kurul toplantılarını Kurul Başkanı, yokluğunda ikinci başkan yönetir. Toplantının gündemi Başkan tarafından belirlenir, gündeme yeni madde eklenebilmesi için bir üyenin öneride bulunması ve en az üç üyenin kabul etmesi gerekir. Geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında toplam beş toplantıya katılmayan Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve ilişkili Bakana bildirilir. Kurul kararı, Başkan

³⁴⁹ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

³⁵⁰ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

tarafından imzaya açıldığı tarihten itibaren en geç on beş gün içerisinde tekemmül ettirilir. Toplantıya katıldığı halde süresinde kararı imzalamayan üye Başkanın oyu yönünde oy kullanmış sayılır.³⁵¹

Kurul en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Üyeler çekimser oy kullanamaz. Toplantıda bir konuda karar yeter sayısı sağlanamadığı durumlarda, izleyen toplantılarda aynı konuda oylarda eşitlik olması hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılarak karar alınır. Kurul kararı tutanakla tespit edilir. Kurulun kararları Kurumun idarî denetimi sırasında yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Kurul toplantıları gizlidir. İhtiyaç duyulması hâlinde görüşlerinden yararlanmak üzere uzman kişiler Kurul toplantılarına davet edilebilir. Kurul uygun gördüğü kararlarını internet ortamı başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurur.³⁵²

3.3.5. Kurum Başkan Yardımcıları

Kurum başkan yardımcıları, Başkan tarafından verilecek görevleri yapmak, kendilerine bağlı hizmet birimleri arasında uyum ve işbirliğini sağlamakla yükümlüdür. Başkanın ve İl. Başkanın bulunmadığı durumlarda kurum başkan yardımcılarının birisi Başkanlığa ilişkin görevlerinde Başkana vekâlet edebilir.³⁵³

³⁵¹ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

³⁵² 2813 Sayılı Kanun, md.8.

³⁵³ 2813 Sayılı Kanun, md.8.

3.3.6. Hizmet Birimleri

BTK'nın ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma birimleri şunlardır:

354

Ana Hizmet Birimleri: Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Erişim ve Tarifeler Dairesi Başkanlığı, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Sektörel Denetim Dairesi Başkanlığı, Sektörel Rekabet Dairesi Başkanlığı, Spektrum İzleme Dairesi Başkanlığı, Spektrum Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Teknik Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Tüketici Hakları Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Yetkilendirme Dairesi Başkanlığı'dır.

Danışma Birimleri: Hukuk Müşavirliği ve Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığıdır. Yardımcı Birimler: Basın ve Yayın İşleri Müdürlüğü, Basın ile İlişkiler Müdürlüğü, Bilişim Sistemleri Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Kurumsal Kalite Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Piyasa Gözetim ve Laboratuvarı Müdürlüğü, Tüketici ile İlişkiler Müdürlüğü'dür.

BTK'nın bu birimlerinin yanı sıra kendisine bağlı bir başkanlık olan ve kamuoyunda oldukça tartışma konusu olan Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı gibi bir birimi de bulunmaktadır.

3.3.7. Kurumun Bütçesi

2013 yılı Bütçe Kanuna göre BTK için 1 milyar 510 milyon lira bütçe öngörülmüştür. Bu rakam diğer tüm BİO'ların toplam bütçelerinden daha fazla bir rakama tekabül etmektedir.³⁵⁵

³⁵⁴ BTK İnternet Sitesi,

http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/birimler_ve_gorevleri/birim.php?ID=bom (Erişim Tarihi, 05.02.2013)

3.3.8. Kurumun Denetimi

Kurum, Sayıştay tarafından denetlenir. Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

3.4. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (TAPDK)

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, tütün ve alkol piyasası gibi önemli iki sektörü düzenlemek amacıyla kamu tüzel kişiliğine haiz olarak ve idari ve mali açıdan özerk olarak 2002 yılında 4733 sayılı Kanun ile kurulmuştur. İlk kurulduğunda adı "Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu" iken, 2008 yılında yayılan kanun değişikliği ile şimdiki halini almıştır.

Kurumun 2011 yılı Faaliyet Raporunda misyonu ve vizyonu şu şekilde ifade edilmiştir. "Kurumun Misyonu; ülke ekonomisi ve kamu sağlığı açısından stratejik önemde, duyarlı kamusal alan olarak görülen ve eksik rekabet kurallarının işlediği tütün ve alkol piyasalarının, önemli sosyal değerlerin korunması suretiyle düzenlenmesi ve denetlenmesi fonksiyonunu icra etmektir. Vizyonu ise; güvenli, rekabetçi, ülke ekonomisine azami düzeyde katkıda bulunan, kamu sağlığı ve esenliğinin gözetildiği bir piyasa yapısının oluşturulmasıdır."³⁵⁵

³⁵⁵ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

³⁵⁶ TAPDK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf (Erişim Tarihi, 06.02.2013)

Kurumun merkezi Ankara olup gerekli görüldüğü hallerde irtibat büroları kurabilir.³⁵⁷ Kurumun organları, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kanununa göre, Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir.³⁵⁸ Ancak, 2011 yılında yapılan idari bağlılık değişikliği ile TAPDK Gıda, Tarım ve Hayvancılık bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Yani kanununda yazan durumun aksine bir Bakanlık ile ilişkiler yürütülmektedir. Bu çalışmanın yapıldığı Şubat 2013 tarihinde TAPDK'da kapatılma çalışmaları devam etmektedir. Yani hükümet önemli bir alan olan tütün ve alkol piyasasını düzenleyen bir kurumu kapatma iradesi içerisine girmiş kuruma bağlı görev ve yetkileri ise Sağlık Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devretme yolunda kanun hazırlığı yapmıştır.

3.4.1. Kurul

Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden meydana gelmektedir. Kurul Başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Kurumun ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanmaktadır.³⁵⁹

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilir. Herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu aynı usule göre en geç bir ay içinde yeni bir üye atanır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar. Arka arkaya dört toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya mazeretsiz olarak

³⁵⁷ Kaya, a.g.e., s.117.

³⁵⁸ TAPDK İnternet Sitesi, http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf (Erişim Tarihi, 06.02.2013)

³⁵⁹ Kaya, a.g.e., s.118.

katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.³⁶⁰ Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

3.4.2. Başkanlık Teşkilatı

Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesinden sorumludur. Bu sorumluluk Kurum çalışmalarının yürütülmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar. Başkanın izinli veya raporlu olduğu ya da yurt içi veya yurt dışı görevde bulunduğu durumlar ile görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkan Vekili, Başkana vekalet eder.³⁶¹

3.4.3. Kurulun Çalışma Esasları

Kurumsal yapının oluşturulması, sektörel düzenlemeler ve idari yaptırımlarla ilgili görev ve yetkiler; Başkan, Başkan Vekili, üyeler veya hizmet birimlerinin teklifi ile oluşan gündem görüşülerek icra edilir. Kurulun üye tamsayısı ile toplanması esastır; zorunlu hallerde en az dört üye ile toplanır ve kararlar üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamaz. Çoğunluk kararına katılmayan üye, en geç toplantıyı izleyen yedi işgünü içinde karşı oy gerekçesini yazılı olarak Kurul Başkanlığına bildirir.³⁶²

³⁶⁰ 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, madde 2.

³⁶¹ TAPDK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu , http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf (Erişim Tarihi, 06.02.2013)

³⁶² TAPDK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu , http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf (Erişim Tarihi, 06.02.2013)

3.4.4. Kurum Personeli ile İlgili Düzenlemeler

Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkan yardımcıları ve Daire Başkanları Başkanın önerisi ile Kurul tarafından, diğer personelin ataması ise Başkan tarafından yapılır.³⁶³

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.³⁶⁴

Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlar ile Kurum personeli, 434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidir. Emeklilik yönünden, Kurul Başkanına bakanlık müsteşarı, Kurul üyelerine bakanlık müsteşar yardımcısı, Kurum başkan yardımcılarına bakanlık genel müdürü, I. hukuk müşavirine bakanlık I. hukuk müşaviri, daire başkanlarına bakanlık genel müdür yardımcısı ve Kurum meslek personeline kazanılmış hak dereceleri itibarıyla karşılık gelen Başbakanlık Uzmanı ve Başbakanlık Uzman Yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı uygulanır. Diğer personel hakkında ise genel hükümler esas alınır.³⁶⁵

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir. Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerinden itibaren bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her iki yılda bir mal beyanında bulunmak zorundadır. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca tespit olunur.³⁶⁶ Daha öncede vurgulandığı üzere bu hüküm artık uygulanamaz bir

³⁶³ 4733 Sayılı Kanun, md.4.

³⁶⁴ 4733 Sayılı Kanun, md.4.

³⁶⁵ 4733 Sayılı Kanun, md.4.

³⁶⁶ 4733 Sayılı Kanun, md.4.

durumuma gelmiştir. Artık Üst Kurullarda tüm ücretler 666 sayılı KHK ile düzenlenmiştir.

Meslek personeli; başuzman, uzman ve uzman yardımcılardan oluşur. Kurum personeli, ilişkili Bakanlık haricinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilemez.³⁶⁷

2011 yılı sonu itibariyle Kurumda toplam 157 kişi çalışmaktadır. Bu sayının 8'i doktora eğitimi, 17'si yüksek lisans eğitimi ve 110'u lisans eğitimi, 7'si ön lisans eğitimi, 14'ü lise ve 1'i ilkokul eğitimi alanlardan oluşmaktadır.³⁶⁸ Bu dağılım oransal olarak yüzde 7 doktora, yüzde 11 yüksek lisans, yüzde 70 lisans, yüzde 2 ön lisans, yüzde 10 lise ve yüzde 0.1 de ilk okul olarak dağılmaktadır.³⁶⁹ Kurumda çalışanların yüzde 18'lik bir oranı lisansüstü eğitim görmüştür.

3.4.5. Kurumun Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri şunlardır: Tütün Piyasası Daire Başkanlığı, Tütün Mamulleri Piyasası Daire Başkanlığı, Alkol Piyasası Daire Başkanlığı, Alkollü İçkiler Piyasası Daire Başkanlığı, Sektörel Rekabet ve Tüketici Hakları Daire Başkanlığı, Tütün ve Alkol Kontrolü Daire Başkanlığı, Denetim Daire Başkanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Başkanlık Müşavirliği, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Bilişim Daire Başkanlığı, Kurul Özel Büro Müdürlüğü, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü.³⁷⁰

³⁶⁷ 4733 Sayılı Kanun, md.4.

³⁶⁸ TAPDK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf (Erişim Tarihi, 06.02.2013) s.15.

³⁶⁹ TAPDK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.7.

³⁷⁰ TAPDK İnternet Sitesi, <http://www.tapdk.gov.tr/kurum.asp> (Erişim Tarihi, 05.02.2013)

3.4.6. Kurumun Gelir, Gider ve Bütçesi

Kurumun gelirleri şunlardır: Mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harçları, idari para cezalarının yüzde yirmi beşi.³⁷¹

Kurumun giderleri Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Yıllık gelir ve gider arasındaki fark Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılır.

2013 yılı Bütçe Kanuna göre TAPDK için 64 milyon 620 bin lira bütçe öngörülmüştür.³⁷²

Kurum gelirleri 2011 yılında 51.741.643,96 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gideri ise yılsonu itibariyle 51.741.643,96 TL olarak tahakkuk etmiştir. Söz konusu gider rakamının 17.477.542,93 -TL'si Hazineye aktarılan tutardan, 15.000.000,00-TL'si İl Tütün Kontrol Kurullarının desteklenmesi projesi kapsamında Sağlık Bakanlığı'na aktarılan tutardan oluşmakta olup, 2011 yılı için fiili kurum giderleri 19.264.101,03- TL olarak gerçekleşmiştir.³⁷³

TAPDK'nın yasasının 8. maddesi Kurul'un sektöre yönelik cezai hükümlerini kapsamaktadır. Diğer BİO'larda olduğu gibi TAPDK'nın uygulamış olduğu yaptırım kararları caydırıcı ve etki gücü yüksek yaptırımlardır. Kurul 2011 yılında toplam 2.196.064 TL idari para cezası kararı vermiştir.³⁷⁴

Bu başlığa son vermeden kapatılma çalışmaları devam eden TAPDK'nın bu durumuna ilişkin de bir şeyler ifade etmek gerekmektedir. 20 milyar dolarlık önemli bir piyasayı denetleyen ve düzenleyen bir BİO'nun kapatılarak görevlerinin zaten hali hazırda ki görevlerini bile çok etkili

³⁷¹ Sancaktar, **a.g.e.**, s.287.

³⁷² **2013 Yılı Bütçe Kanunu**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

³⁷³ **TAPDK 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, s.156.

³⁷⁴ **TAPDK 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, s.157.

yürütemeyen birkaç bakanlığa devredilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir. Sayın Başbakan'ın sigara ve alkol ile mücadelede gösterdiği bir irade bulunmasına rağmen bu tür bir kararı bu politikayla doğru yönde bir karar olarak görebilmek mümkün değildir. Komisyon aşamasında bu hatadan dönülmesinin önemli bir kazanım olacaktır.

3.4.7. Kurumun Denetimi

Kanununda Kurum Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir diye bir hüküm bulunsa da bu Kurumun kapatılmasıyla birlikte ve görevlerinin de Sayıştay'a devredilmesi ile birlikte anlamsız bir hüküm olarak mevzuatında yer almaktadır. Kurum Sayıştay tarafından denetlenmekle birlikte, Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir.

3.4.8. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

Kurul tarafından verilen idarî yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulabilir. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren on beş gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz. İdarî yaptırımlara ilişkin olarak bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.³⁷⁵

³⁷⁵ 4733 Sayılı Kanun, md.8.

3.5. Rekabet Kurumu (RK)

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetini kötüye kullanmalarını önlemek, bunu için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumu kurulmuştur. Kurul fiilen 27.02.1997 yılında kurulmuştur.³⁷⁶

Kurumun vizyonu, “Rekabet ortamının sağlanması, korunması ve geliştirilmesi”, misyonu ise “Dünyanın önde gelen rekabet otoritelerinden ve Türkiye’nin örnek alınan kamu kurumlarından biri olmak” olarak ifade edilmiştir.³⁷⁷

Anayasanın 167’nci maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak fiili yahut anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir.

3.5.1. Kuruluş

Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulamasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzelkişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığıdır. Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

³⁷⁶Kaya, a.g.e., s.120.

³⁷⁷ Rekabet Kurumu İnternet Sitesi, <http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=cxaNkHgmzvTuuNKttCYmLg==H7deC+LxBI8=&nm=6> (Erişim Tarihi, 07.02.2013)

Kurumun merkezi Ankara'dadır.³⁷⁸ Kurum, Rekabet Kurulu, Başkanlık ve Hizmet birimlerinden oluşur.

3.5.2. Kurul

Rekabet Kurulu, Kurumun karar organı olup biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. İlk halinde 11 olan üye sayısı yapılan kanun değişiklikleri ile daha sonra yediye düşürülmüştür. Bakanlar Kurulu; üç üyeyi Bakanlığın, bir üyeyi Kalkınma Bakanlığının, bir üyeyi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışından göstereceği ikişer aday arasından, birer üyeyi ise Yargıtay ve Danıştay'ın kendi kurumları içinden göstereceği ikişer aday arasından atar. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kontenjanından gelecek üyelere birisi, Kurum personeli arasından atanır. Bakanlar Kurulu, Kurul üyeleri arasından Başkan ve İkinci Başkanı atar.³⁷⁹ Görüleceği üzere RK'da da kurum içinden atama için bir üye kontenjanı tahsis edilmiştir. Bu hüküm kanunun ilk halinde seçilecek üyelerin yarısının kurum içindeki uzmanlık sıfatına haiz meslek personeli arasından seçilmesi şeklindeydi.

Kurul Başkanı, İkinci Başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, Kurul kararı ile atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya Kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve üyelerinin görevleri sona erer.³⁸⁰

Rekabet Kurulu üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, Kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve

³⁷⁸ Sancaktar, a.g.e., s.281.

³⁷⁹ 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, madde 22.

³⁸⁰ 4054 Sayılı Kanun, md. 24.

ettirmeyeceklerine dair yemin eder. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.³⁸¹

3.5.3. Yasaklar

Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar.³⁸²

Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hisisimleri dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.³⁸³

3.5.4. Kurulun Çalışma Esasları

Kurul, Başkan tarafından, Başkanın bulunmadığı izin, hastalık, yolculuk ve diğer hallerde İkinci Başkan tarafından yönetilir ve temsil edilir. Toplantıya Kurul Başkanı veya yokluğunda İkinci Başkan yönetir ve karara bağlanacak gündemi toplantıdan önce belirleyerek Kurul üyelerine bildirir.³⁸⁴

Kurul üyeleri kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hisisimleriyle ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz.³⁸⁵

³⁸¹ 4054 Sayılı Kanun, md. 26.

³⁸² 4054 Sayılı Kanun, md. 25.

³⁸³ Kaya, a.g.e., s.122.

³⁸⁴ 4054 Sayılı Kanun, md. 28.

³⁸⁵ 4054 Sayılı Kanun, md. 28.

Kurul, nihai kararlarında Başkan ya da İkinci Başkan dahil en az toplam beş üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verir.³⁸⁶ Çekimser oy kullanılamaz.

İlk toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamadığı durumlarda, Başkan ikinci toplantıya tüm üyelerin iştirakini sağlar. Ancak bunun mümkün olmaması halinde karar, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Bu durumda da toplantı nisabı birinci fıkrada belirtilenden az olamaz. İkinci toplantıda oylarda eşitlik olması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır.³⁸⁷

Nihai karar haricindeki diğer kararlar ve özellikle tedbir ve tavsiye niteliğindeki kararlar ve işlemler için Kurul üyelerinden en az üçte birinin toplanması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı gerekir.³⁸⁸

3.5.5. Başkanlık

Başkanlık; Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve Kurul Başkan Yardımcılarından teşekkül eder. Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, Kurumun çalışmalarının genel çerçevede düzenlenmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar.³⁸⁹

2011 yılında yapılan değişiklik ile Kurum mevzuatında atama ile ilgili farklı bir uygulama girmiştir. Rekabet Kurumu'nda artık daire başkanlığı atamaları da Başkan tarafından yapılmaktadır.³⁹⁰

³⁸⁶ 4054 Sayılı Kanun, md. 51.

³⁸⁷ 4054 Sayılı Kanun, md.51.

³⁸⁸ 4054 Sayılı Kanun, md.51.

³⁸⁹ 4054 Sayılı Kanun, md.29.

³⁹⁰ Resmi Gazete, 661 Sayılı KHK,

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/2011>

Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak amacıyla iki adet Başkan Yardımcısı görevlendirilebilir. Başkan Yardımcıları, Başkan tarafından verilen görevleri yapmak, talimatları yerine getirmek, teşkilat kademeleri ve ilgili hizmet birimleri arasında uyum ve işbirliğini sağlamakla yükümlüdürler.³⁹¹

3.5.6. Hizmet Birimleri

Rekabet Kurumunun hizmet birimleri; Daire Başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.³⁹²

Ana Hizmet Birimleri: Denetim ve Uygulama Dairesi I, Denetim ve Uygulama Dairesi II, Denetim ve Uygulama Dairesi III, Denetim ve Uygulama Dairesi IV, Denetim ve Uygulama Dairesi V, Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi, Kararlar Dairesi, Bilgi Yönetimi Dairesi, Strateji Geliştirme, Düzenleme ve Bütçe Dairesi, Dış İlişkiler, Eğitim ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Kartel ve Yerinde İnceleme Destek Birimi'dir.

Yardımcı Hizmet Birimleri: Yönetim Hizmetleri Dairesi'dir.

Danışma Birimleri: Hukuk Müşavirliği, Başkan Özel Kalem Müdürlüğü, Danışmanlık Birimi ve Başkan Mesleki Bürosu'dur.

3.5.7. Kurum Personelinin Statüsü

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür.

[1102m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102m1.htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102m1.htm) (Erişim 14.02.2013)

³⁹¹ 4054 Sayılı Kanun, md.31.

³⁹² 4054 Sayılı Kanun, md.32.

Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir. Rekabet Kurumunda rekabet uzmanları ve uzman yardımcıları meslek personelidir. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Yabancı uzmanlar da Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir.³⁹³

2011 yılı sonu itibariyle Rekabet Kurumunda 328 personel çalışmaktadır. Bu personelin 115'i meslek personelinden oluşmaktadır. Yani kurumun yüzde 35'i meslek personelidir. Toplam personelin 7'si doktora, 69'u yüksek lisans, 187'si lisans, 30'u ön lisans, 29'u lise, 5'i ortaokul, 1'i de ilkokul eğitimine sahiptir. Bu dağılım oransal olarak yüzde 2 doktora, yüzde 21 yüksek lisans, yüzde 57 lisans, yüzde 9 ön lisans, yüzde 9 lise ve yüzde 0.1 de ilk okul olarak dağılmaktadır. Toplam lisansüstü yapanların oranı yüzde 23 olarak görülmektedir.³⁹⁴

3.5.8. Ücret ve Diğer Mali Haklar

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulunca tespit olunur. En yüksek devlet memuruna ödenenlerden gelir vergisine tabi olmayanlar bu Kanuna göre de Gelir Vergisine tabi tutulmaz. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, birinci fıkradaki ücretler ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca belirlenir.³⁹⁵ Tekrar etmek gerekirse 666 sayılı KHK sonrası bu hükümler geçerliliğini kaybetmiştir.

³⁹³ 4054 Sayılı Kanun, md.34.

³⁹⁴ 2011 Yılı Rekabet Kurumu Faaliyet Raporu, s.7.

³⁹⁵ 4054 Sayılı Kanun, md.37.

Emeklilik açısından Kurul Başkanı Bakanlık Müsteşarı, Kurul üyeleri Bakanlık Müsteşar Yardımcıları, Daire Başkanları Bakanlık Genel Müdürleri ile aynı düzeyde kabul edilir.³⁹⁶

3.5.9. Kurumun Gelirleri ve Bütçesi

Kurumun gelirleri Kurumun bütçesini oluşturur. Bakanlık bütçesine konacak ödenek, yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın on binde dördü nispetinde yapılacak ödemeler, yayın ve sair gelirler, kurumun gelir kalemleridir.³⁹⁷

2013 yılı Bütçe Kanuna göre Rekabet Kurumu için 57 milyon 400 bin lira bütçe öngörülmüştür.³⁹⁸

3.5.10. Kurumun Denetimi

Kurumun hesapları Sayıştayın denetimine tabidir.³⁹⁹ Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzleneme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

³⁹⁶ 4054 Sayılı Kanun, md.38.

³⁹⁷ 4054 Sayılı Kanun, md.39.

³⁹⁸ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

³⁹⁹ 4054 Sayılı Kanun, md.33.

3.5.11. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır. RK Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması kararların uygulanmasını ve idarî para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz.⁴⁰⁰

3.6. Kamu İhale Kurumu (KİK)

Kamu İhale Kurumu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale sözleşmeleri Kanunu ile öngörülen görevleri yerine getirmek için kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğine haiz bağımsız idari otoritedir. Aslında KİK Avrupa Birliği müktesebatına uyum amacıyla bu alanın hukuki mevzuat ve alt yapısını oluşturmak amacıyla kurulmuştur.⁴⁰¹

Kurumun 2011 Yılı Faaliyet Raporunda; “Kamu İhale Kurumunun misyonu; Kamu İhale Kurumu, kamu alımlarında saydamlık, rekabet ve eşit muamelenin sağlanması amacına yönelik esasları düzenleyen ve uygulamaları denetleyen bağımsız idari otoritedir. Kamu İhale Kurumunun vizyonu; Kamu alımlarında açıklık, rekabet ve eşit muameleyi esas alan, yenilikçi ve sürekli gelişen bir anlayışla uluslararası düzeyde yetkin ve rehber bir düzenleyici ve denetleyici kurum olmaktır.” şeklinde ifade edilmiştir.⁴⁰²

3.6.1. Kuruluş

Kamu İhale Kurumu diğer BİO’lar gibi idari ve mali özerkliğe sahip olarak Ankara merkezli kurulmuş olunan Üst Kurullardan biridir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır.⁴⁰³ Kurum görevini yerine

⁴⁰⁰ 4054 Sayılı Kanun, md.55.

⁴⁰¹ Kaya, a.g.e., s.127.

⁴⁰² KİK 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.7.

⁴⁰³ Sancaktar, a.g.e., s.288.

getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.⁴⁰⁴

3.6.2. Kurul

Kurul'un oluşumu 02/11/2011 tarihli 661 karar sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle büyük bir değişikliğe uğramış hem üyelerin seçim usulü hem de 11 olan üye sayısı değiştirilmiştir.

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır.⁴⁰⁵

Üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine atanacak kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, madde 53.

⁴⁰⁵ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴⁰⁶ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir. Başkanın izin, hastalık, yurt içi veya yurt dışı görevlendirme ve görevden alınma hallerinde ikinci başkan başkana vekalet eder. Dava açma, icra takibi yapma ve mahkemelerce verilen kararlara karşı üst mercilere başvurmaktan vazgeçme yetkisi ile üst dereceli mahkemelerce verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesinden vazgeçme yetkisi Kurula aittir.⁴⁰⁷

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, bu Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.⁴⁰⁸

Kurul kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.

Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerini izleyen bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her yıl genel mal beyanında bulunmak zorundadır.⁴⁰⁹

3.6.3. Yasaklar

Kurul Başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmamak kaydıyla telif ücreti karşılığı bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ücret karşılığı ders verebilir, bunun dışında özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz,

⁴⁰⁷ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴⁰⁸ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴⁰⁹ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz.⁴¹⁰

3.6.4. Kurul Toplanma Usulü

Kurul, başkanın veya başkanın bulunmadığı durumda ikinci başkanın çağırısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar alır. Oyların eşit olması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilir. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamaz.

Kurul üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamaz. Bir takvim yılında beş toplantıya katılmayan üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.⁴¹¹

3.6.5. Başkan Yardımcılığı

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından dört başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcıları, Kurul üyeliğine atanacaklarda aranan niteliklere sahip olanlar arasından veya en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olduktan sonra aralıksız olarak en az on yıldan beri Kurumda meslek personeli olarak çalışmakta bulunanlar arasından atanır.⁴¹²

⁴¹⁰ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴¹¹ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴¹² 4734 Sayılı Kanun, md.53.

3.6.6. Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.⁴¹³

Kamu İhale Kurumunun ana hizmet birimleri şunlardır: Düzenleme Dairesi Başkanlığı, I. II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları, Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı'dır.

Kamu İhale Kurumunun danışma birimleri şunlardır: Hukuk Danışmanlığı, Kurum Müşavirliği, Başkanlık Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı'dır.

Kamu İhale Kurumunun yardımcı hizmet birimleri şunlardır: Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü.⁴¹⁴

3.6.7. Kurum Personeli ve Mali Haklar

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir.⁴¹⁵

Kurum personeli, bu kanunda öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir.⁴¹⁶

Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. Kurum personelinin ücretleri ile diğer

⁴¹³ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴¹⁴ 2011 Yılı KİK Faaliyet Raporu, s.10.

⁴¹⁵ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴¹⁶ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

malî ve sosyal hakları, Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir.⁴¹⁷ Mevzuatta bu hüküm olması karşısında yukarıda da ifade edildiği gibi artık Üst Kurullarda tüm ücretler 666 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Yani Kurul'un artık bu tür bir düzenleme yapma yetkisi kalmamıştır.

Kurul üyeliklerine atananlar ile Kurum personeli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tâbidir. Emeklilik açısından Kurul Başkanına Bakanlık Müsteşarı, Kurul üyelerine Bakanlık Müsteşar Yardımcısı, Kurum Başkan Yardımcılarına Bakanlık Genel Müdürü, Kurum Daire Başkanlarına Bakanlık Genel Müdür Yardımcısı için tespit edilen ek gösterge, makam ve temsil tazminatları ile diğer malî hükümler uygulanır. Bu görevlerde geçirilen süreler makam tazminatı ve yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır.

3.6.8. Kurumun Bütçesi ve Denetimi

Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe, bütçe yılının başlamasından önceki otuz gün içinde hazırlanır. Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir. Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbidir.⁴¹⁸ Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan

⁴¹⁷ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

⁴¹⁸ 4734 Sayılı Kanun, md.53.

değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

2013 yılı Bütçe Kanuna göre KİK için 105 milyon lira bütçe öngörülmüştür.⁴¹⁹

3.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ilk olarak 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Kanun ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuş, daha sonra 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile bu kurum birleştirilerek nihai olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almış ve 19.11.2001 tarihinde de fiilen göreve başlamıştır.⁴²⁰

3.7.1. Kuruluş

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak Ankara’da kurulan ve enerji piyasasını düzenleyen ve denetleyen BİO olarak kurulmuştur.

Kurum, vizyonunu “Enerjinin yeterli, kaliteli, sürekli, ekonomik ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketiciye sunulması için düzenleme ve denetleme yapmak.” Misyonunu ise “Güçlü, rekabetçi ve şeffaf enerji piyasalarını oluşturacak düzenleme anlayışıyla değer yaratmak.” olarak ifade etmektedir.⁴²¹

Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin

⁴¹⁹ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

⁴²⁰ Kaya, a.g.e.,s.114.

⁴²¹ EPDK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, Ankara,2012, s.14.

düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, 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 kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.⁴²²

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır.⁴²³ Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir.

Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır.

3.7.2. Kurul

Kurumun temsil ve karar organı Kurul'dur. Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

⁴²² 4628 Sayılı Enerji Piyasası Kanunu, madde 4.

⁴²³ Sancaktar, a.g.e.,s.280.

Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir.⁴²⁴

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, bu Kanunun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder.⁴²⁵

Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamaz. Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerinden itibaren bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her iki yılda bir mal beyanında bulunmak zorundadır.⁴²⁶

3.7.3. Başkanlık

Başkanlık; Başkan, başkan yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir.⁴²⁷

Başkana Kurum başkanlığına ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla iki başkan yardımcısı atanabilir.

⁴²⁴ 4628 Sayılı Kanunu, md.4.

⁴²⁵ 4628 Sayılı Kanunu, md.7.

⁴²⁶ 4628 Sayılı Kanunu, md.7.

⁴²⁷ 4628 Sayılı Kanunu, md.5.

3.7.4. Yasaklar ve Görevden Alma

Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamaz.⁴²⁸

Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, bu maddedeki yasakları ihlal ettiği veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.⁴²⁹

3.7.5. Kurul Çalışma Usulleri

Kurul en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta toplanır. Toplantıyı Kurul Başkanı veya yokluğunda İkinci Başkan yönetir. Her bir toplantının gündemi toplantıdan önce Başkan ya da yokluğunda İkinci Başkan tarafından hazırlanarak Kurul üyelerine bildirilir. Kurul salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır. Kurul

⁴²⁸ 4628 Sayılı Kanunu, md.6.

⁴²⁹ 4628 Sayılı Kanunu, md.7.

üyeleri, kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz.⁴³⁰

3.7.6. Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.

EPDK'nın ana hizmet birimleri şunlardır: Elektrik Piyasası Dairesi Başkanlığı, Doğalgaz Piyasası Dairesi Başkanlığı, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Dairesi Başkanlığı, Petrol Piyasası Dairesi Başkanlığı, Denetim Dairesi Başkanlığı, Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı, Tarifeler Dairesi Başkanlığı'dır.

EPDK'nın yardımcı hizmet birimleri şunlardır: İnsan Kaynakları ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Kurul Hizmetleri Müdürlüğü, Başkanlık Özel Kalem Müdürlüğü'dür.

EPDK'nın danışma birimleri şunlardır: Hukuk Dairesi Başkanlığı, Başkan Danışmanlığı ve Basın Müşavirliği'dir.⁴³¹

3.7.7. Kurum Personeli ile İlgili Düzenlemeler

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

⁴³⁰ 4628 Sayılı Kanunu, md.8.

⁴³¹ EPDK İnternet Sitesi, <http://www.epdk.gov.tr/index.php/epdk-organizasyon> (Erişim Tarihi, 07.02.2013)

Kurum personeli, uzmanlık gerektiren görevlerde Bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşları ile enerjiye ilişkin konularla iştigal eden diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasından çalıştığı kuruluş veya kurumun izni ile Kurul tarafından atanır.⁴³²

Kurul Başkanı ve Kurul üyeleri ile diğer Kurum personeli, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir. Emeklilik açısından Kurum personelinin durumu, Başkanlık tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Buna bağlı olmaksızın, emeklilik konusunda, Kurul Başkanının Bakanlık Müsteşarına, Kurul üyelerinin ise Bakanlık Müsteşar Yardımcısına denk statülerinin olduğu kabul edilir.⁴³³

Kurul Başkanı ve Kurul üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca tespit edilir.⁴³⁴ Ancak daha önce de bahsettiğimiz üzere artık bu mevzuat yerini 666 sayılı KHK hükümlerine bırakmıştır.

2011 yılı sonu itibariyle EPDK'da 468 personel çalışmaktadır. Bu sayının 203'ü meslek personelinden oluşmaktadır. Yani kurum çalışanlarının yüzde 44'ü meslek personelidir. Toplam çalışan sayısının 5'i doktora eğitimi, 78'i yüksek lisans eğitimi ve 351'i lisans eğitimi, 12'si ön lisans eğitimi, 17'si lise ve 4'ü ilkokul eğitimi alanlardan oluşmaktadır.⁴³⁵ Oransal olarak doktora eğitimi alanlar yüzde 1.1, yüksek lisans yüzde 16.6, lisans yüzde 75, ön lisans yüzde 2.5, lise yüzde 3.6, ilkokul yüzde 4 olarak görülmektedir. Kurumda toplum yüzde 17.7'lik bir oran lisans üstü eğitim yapmıştır.

⁴³² 4628 Sayılı Kanunu, md.9.

⁴³³ 4628 Sayılı Kanunu, md.9.

⁴³⁴ 4628 Sayılı Kanunu, md.9.

⁴³⁵ EPDK 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.15.

3.7.8. Kurumun Bütçesi

2013 yılı Bütçe Kanuna göre EPDK için 137 milyon 290 bin lira bütçe öngörülmüştür.⁴³⁶

3.7.9. Kurumun Denetimi

Kurul, bir önceki mali yıl için, en geç bir sonraki yılın Nisan ayının sonuna kadar yazılı bir yıllık raporu bilgi için Bakanlığa gönderir. Raporda, konsolide edilmiş gelir tabloları, bilançolar ve yıllık faaliyetleri esas alan kapsamlı mali tablolar yer alır.⁴³⁷

Kurumun mevzuatında, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetleneceğine dair hüküm artık geçersizdir tabii olarak denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır. Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

3.7.10. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

EPDK'nın idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.⁴³⁸ EPDK da idari yaptırım kararları ciddi boyutlara ulaşan bir

⁴³⁶ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

⁴³⁷ 4628 Sayılı Kanunu, md.8.

⁴³⁸ 4628 Sayılı Kanun, md.12.

kurumdur ve zaman zaman basında da yer bulmaktadır bu kararlar.⁴³⁹ 2011 yılında Kurul, 21 milyon 511 bin lira idari para cezası uygulamıştır.⁴⁴⁰

3.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu daha önce benzer görevi ifa eden Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'nun kapatılması üzerine ülkemizde BİO ailesine katılan son düzenleyici denetleyici kurum olmuştur. 2/11/2011 tarihli Resmi Gazete yayımlanan 660 sayılı KHK ile yönetim sistemimize girmiştir. Yani diğer üst kurullardan, kuruluşunun bir KHK ile olması şekliyle de ayrılmaktadır. Kısa adıyla KGK, “uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak” amacıyla kurulmuştur.

Kurumun vizyonu; “Yüksek kalitede ve güvenilir bir finansal raporlama ve bağımsız denetim ortamı oluşturmak”, misyonu ise “Finansal raporların uluslararası standartlarla uyumlu olarak düzenlenmesini ve denetlenmesini sağlayacak standartlar koymak, etkin bir kamu gözetimini gerçekleştirmek.” olarak ifade edilmiştir.⁴⁴¹

⁴³⁹ Sabah Gazetesi, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/04/25/epdk-ceza-yagdirdi> (Erişim Tarihi, 08.03.2013)

⁴⁴⁰ EPDK 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.78.

⁴⁴¹ Kamu Gözetimi Kurumu İnternet Sitesi, http://www.kgk.gov.tr/content_detail-210-511-vizyonumuz---misyonumuz-.html (Erişim Tarihi, 08.02.2013)

3.8.1. Kuruluş

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip, Başbakanlıkla ilişkili olarak kurulmuştur. Başbakan, Kurumun yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir Bakan eliyle yürütebilir. Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun merkezini değiştirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde temsilcilik açabilir.⁴⁴²

3.8.2. Kurul

Kurul; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek dörder aday arasından ikişer kişi, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun bağlı olduğu Bakanlıklar ile Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından atanan dokuz üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın önerisi üzerine üyelerden birini İkinci Başkan olarak seçer.⁴⁴³

Yapılan değişiklik ile Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıldır bu süre ilk mevzuatta altı yıl olarak düzenlenmişti. Yine aynı değişiklik öncesi süresi biten Başkan ve üyelerin tekrar atanamayacakları düzenlemesi de bir defalığına tekrar atanabilirler olarak değiştirilmiştir.

Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ciddi hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya

⁴⁴² 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md.3.

⁴⁴³ 660 Sayılı KHK, m.4.

durumlarının esaslara aykırı olduğu anlaşılanların görevleri Bakanlar Kurulu kararı ile sona erdirilir.⁴⁴⁴

Kurul Başkan ve üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda, görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.⁴⁴⁵

3.8.3. Yasaklar

Kurul Başkan ve üyeleri, bilimsel amaçlı ders ve konferans gibi etkinlikler hariç olmak üzere, Kurumdaki resmi görevlerinin dışında resmi veya özel hiçbir görev alamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamaz ve ticaretle uğraşamazlar.

Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamazlar. Kurul üyeleri ve diğer personel, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ 660 Sayılı KHK, m.5.

⁴⁴⁵ 660 Sayılı KHK, m.7.

⁴⁴⁶ 660 Sayılı KHK, m.6.

3.8.4. Kurulun Çalışma Esasları

Tüm BİO'larda olduğu gibi burada da Kurul görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi; Kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurul haftada en az bir defa olmak üzere, gerekli hallerde toplanır. Toplantıyı Kurul Başkanı, yokluğunda ise İkinci Başkan yönetir. Kurul, en az altı üyenin hazır bulunmasıyla toplanır ve en az beş üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Oylamalarda çekimser oy kullanılamaz. Ancak, toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamadığı durumlarda, bir sonraki toplantıda oylarda eşitlik olması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılarak karar alınır. Kurul kararı tutanakla tespit edilir ve karar tutanağı toplantı esnasında veya en geç toplantıyı izleyen işgünü, toplantıya katılan tüm üyeler tarafından imzalanır.⁴⁴⁷

Kurul kararı, alındığı toplantı tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde gerekçeleri, varsa karşı oy gerekçeleri ve imzaları ile birlikte tekemmül ettirilmek zorundadır. Kurulun düzenleme mahiyetinde olmayan kararları, gerekçeleri, varsa karşı oy gerekçeleri ve imzaları ile birlikte tekemmül ettirildikleri tarihte yürürlüğe girer.⁴⁴⁸

Geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında toplam üç toplantıya katılmayan veya bir toplantıya katıldığı ve karşı oy kullanmadığı halde Kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazmayan Kurul üyeleri, üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum Kurul kararı ile tespit edilir.⁴⁴⁹ Mevzuata yazılan bu hüküm ile BİO'larda yaşanan kararların tekemmül ettirilmesinde yaşanan sıkıntıların giderilmesi amaçlanmıştır.

⁴⁴⁷ 660 Sayılı KHK, m.8.

⁴⁴⁸ 660 Sayılı KHK, m.8.

⁴⁴⁹ 660 Sayılı KHK, m.8.

3.8.5. Başkanlık

Başkanlık, Kurul kararlarını uygulamakla ve diğer konularda Kurula yardımcı olmakla görevlidir. Başkanlık; Başkan, Başkan Yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanı olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkana; izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde İkinci Başkan vekâlet eder. Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere üç Başkan Yardımcısı atanır.⁴⁵⁰

3.8.6. Kurumun Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış hizmet birimlerinden oluşur. Daire başkanlıklarının sayısı dokuzu geçemez.⁴⁵¹

Kurumun hizmet birimleri; Standartlar Daire Başkanlığı I, II, Eğitim ve Yetkilendirme Daire Başkanlığı, Gözetim ve Denetim Daire Başkanlığı I, II, III, Bilgi Sistemleri Yönetimi Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği'dir.

3.8.7. Kurum Personelinin Statüsü

Kurumun Başkan Yardımcıları, Daire Başkanları, Başkanlık Müşavirleri ve meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kadro karşılığı sözleşmeli çalışan Kurum personeli ücret, mali ve sosyal haklar dışında; Kurumun kadrolu diğer personeli ise her türlü hak ve yükümlülükleri

⁴⁵⁰ 660 Sayılı KHK, m.11.

⁴⁵¹ 660 Sayılı KHK, m.14.

yönünden 657 sayılı Kanuna tabidir. Meslek personeli, uzman ve uzman yardımcılardan oluşur.⁴⁵²

3.8.8. Ücretler, Mali ve Diğer Sosyal Haklar

Diğer BİO'larda olduğu gibi KGK'nın mevzuatında da “Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri; en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler toplamını geçmemek üzere, Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.” şeklinde düzenleme mevcuttur. Ancak daha önce de bahsettiğimiz üzere artık bu mevzuat yerini 666 sayılı KHK hükümlerine bırakmıştır. En yüksek Devlet memuruna ödenenlerden gelir vergisine tabi olmayanlar bu Kanun Hükmünde Kararnameye göre de gelir vergisine tabi olmazlar. 657 sayılı Kanun ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan, Kurul Başkan ve üyeleri de aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanırlar.⁴⁵³

Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri ile diğer mali hakları, birinci fıkrada Kurul üyeleri için belirlenen ücret tavanını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından tespit edilir⁴⁵⁴ hükmü de artık geçersiz durumdadır.

3.8.9. Kurumun Gelirleri ve Bütçesi

Kurumun gelirleri; Hazine yardımı, muhasebe ve denetim standartlarının telif hakları ve diğer gelirlerden oluşur.

⁴⁵² 660 Sayılı KHK, m.15.

⁴⁵³ 660 Sayılı KHK, m.17.

⁴⁵⁴ 660 Sayılı KHK, m.17.

2013 yılı Bütçe Kanuna göre KGK için 31 milyon 921 bin lira bütçe öngörülmüştür.⁴⁵⁵

3.8.10. Cezai Sorumluluk

4483 sayılı Kanun uyarınca soruşturma izinleri Kurul Başkan ve üyeleri için Bakan, Kurum personeli için Başkan tarafından verilir.⁴⁵⁶

3.8.11. Kurumun Denetimi

Kurum, faaliyetlerine ilişkin olarak her yılın Mart ayı sonuna kadar bir faaliyet raporu hazırlar. Kurumun yıllık faaliyet raporu, mali tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Kurumun denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Kurumun idari denetimi ise hepsinde geçerli olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılabilmektedir. Ayrıca her ne kadar BİO'ların kuruluş felsefesine uygun bir düzenleme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un "Bağlılık değişikliği" başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

3.8.12. Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu

Kurul kararları kesindir. İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ 2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

⁴⁵⁶ 660 Sayılı KHK, m.15.

Tablo 1. BİO'ların Karşılaştırmalı Genel Özellikleri Tablosu

Düzenleme	RTÜK	SPK	BBDK	BTK	RK	EPDK	KİK	TAPDK	KGK
Kuruluş	1994	1981	1999	2000	1997	2001	2003	2002	2012
Üyelerin Atanma Şekli	TBMM	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu
Görev Süresi	6	5	5	5	6	6	4	5	5
Yeniden Atanabilme	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet(max . 2 kere atama)
Toplam Üye Sayısı	9	7	7	7	7	9	9	7	9
Kurum Personeli İçinden Atama Zorunluluğu	-	1	1	-	1	-	-	-	-
Üyelerin Tecrübesi	10 Yıl	10 Yıl	10 Yıl	10 Yıl	10 Yıl	10 yıl	12 Yıl	10 Yıl	10 Yıl
Soruşturma izni Vermeye Yetkili Makam	Başbakan	Bakan	Bakan	Bakan	-	-	-	-	Bakan
Denetim	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay	Sayıştay
Üyeler Yemin Ediyor Mu?	Hayır	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet
İlişkili Bakanlık	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.	Ulaştırma Bakanlığı	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Enerji Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Maliye Bakanlığı
Toplanma Usulü	Haftada en az bir	İki haftada en az bir	Haftada en az bir	Davet Üzerine	Davet Üzerine	Haftada en az bir	Davet Üzerine	Haftada en az bir	Haftada en az bir
Yurt Dışı Temcilik	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Merkez dışında Yurt İçi Teşkilat	Var İstanbul, İzmir, Diyarbakır	Var İstanbul	Var İstanbul	Var İstanbul, Ankara, İzmir, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, Mersin.	Yok.	Yok.	Yok.	Var İzmir	Yok.
Bütçe(Milyon TL) 2013	162,0	95,5	200,0	1.510,0	57,4	137,2	105,0	64,4	31,9
Kadro Sayısı	669 (400)	920 (550)	851 (518)	750	340(328)	750 (468)	361(388)	322 (157)	100 (198)
Yargı yolu	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare	Ankara İdare
Yemin	-	Var	Var	-	Var	Var	Var	-	Var
Başkanın atama yetkisi	Daire bşk. altını	Daire bşk. altını	Daire bşk. altını	Daire bşk. altını	Başkan yrd altını	Meslek pers. altını	Başkan yrd altını	Daire bşk. altını	Daire bşk. altını
Lisansüstü eğitim oranı	% 14	%45	%27.8	%13	%23	%17.7	%20	% 18	%12

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulması ülkemizde yayıncılık sektöründe yaşanan değişimin bir sonucu olarak zorunlu bir şekilde ve hatta gecikmeli olarak gerçekleşmiştir. 1982 Anayasasının ilk halinde radyo ve televizyon istasyonlarının ancak devlet eli ile kurulabileceğini ve yönetimlerin tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenebileceği öngörülmüştür. “Radyo ve Televizyonların Kuruluşları ve Kamuyla İlişkili Haber Ajansları” başlıklı 133. maddenin ilk hali şu şekildedir :“Radyo ve televizyon istasyonları, ancak Devlet eli ile kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzelkişiliği halinde düzenlenir. Kanun; Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığını, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, toplumun huzurunu, genel ahlakı ve Anayasanın 2’inci maddesinde belirtilen Cumhuriyetin temel niteliklerini koruyacak tarzda yayın yapmasını düzenler ve Kurumun yönetim ve denetiminde, yönetim organlarının oluşturulmasında ve her türlü radyo ve televizyon yayınlarında tarafsızlık ilkesini gözetir. Haber ve programların seçilmesi, işlenmesi, sunulması ve milli kültür ve eğitime yardımcılık görevinin yerine getirilmesi, haberlerin doğruluğunun sağlanması esasları, organların seçimi, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir. Yukarıdaki ikinci fıkra hükümleri, kamu iktisadi teşebbüsü niteliği taşıyan veya Devlet yahut diğer kamu tüzelkişilerinden mali yardım gören haber ajansları hakkında da uygulanır.”⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ 1961 Anayasası, TBMM Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (Erişim Tarihi, 02.05.2013)

11.11.1983 tarihli 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, devlet tekelini açıkça vurgulamış ve “Radyo ve televizyon verici istasyonlarının kurulması, işletilmesi, yayınların düzenlenmesi ile yurt içine ve yurt dışına yayın yapılması devletin tekelindedir; bu tekel Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından kullanılır.” olarak düzenlenmiştir. Bu kanunda polis ve meteoroloji idareleri için istisna getirilmiş ancak bunların da Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulundan izin almak kaydıyla radyo yayını yapabileceği ifade edilmiştir. RTYK’da 2954 sayılı kanunla oluşturulan bağımsız bir kurum olarak tasarlanmıştır. Yasaya göre Yüksek Kurul, on iki üyeden oluşacaktır. Üyelerin üçü Cumhurbaşkanınca 3’ü de Bakanlar Kurulunca atanacak; geriye kalanların ikisini Cumhurbaşkanı YÖK’ün göstereceği dört aday arasından seçecek; üçünü yine Cumhurbaşkanı, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun göstereceği altı aday arasından seçecektir. Sonuncu üye ise MGK tarafından seçilerek Bakanlar Kurulunca atanacaktır. Yüksek Kurulun görevleri ise; (a) yurtiçine yapılacak radyo ve televizyon yayınlarının ulusal politikaya uygun olarak yapılmasını sağlayacak ilkeleri saptamak (b) kapalı devre radyo ve televizyon yayınları ile TRT’nin yeni radyo ve televizyon kanallarının açılmasını sağlamak, (c) TRT Genel Müdürlüğü için üç isim, TRT Yönetim Kurulu için ise, Kurul üye sayısının iki katı adayı belirleyerek Bakanlar Kuruluna iletmek biçiminde sıralanmıştır.”

1990’lı yılların başında fiili bir durum oluşmuş ve özel yayın kuruluşları Anayasal alt yapısı olmamasına rağmen yayıncılık hayatına başlamışlar ve yayın alanında bir kargaşa dönemi başlamıştır. 1990 yılının ilk aylarında Rumeli Holding’in sahibi Uzan ailesi, Almanya’dan Türkiye’ye yönelik yayın yapmak üzere iki transponder kiralamış ve Lihtenstein’de kurulan Magic Box Incorporated adlı şirketle uydudan Türkiye’ye yönelik televizyon yayınlarına başlamıştır. 1990 yılında yayına başlayan bu ilk özel televizyonla birlikte yayıncılıktaki tekel de delinmiş ve 1994 yılına kadar sürecektir olan fiili bir kaos ve karmaşa devri başlamıştır. Star-1’den sonra ardı ardına aynı yasal boşluktan yararlanan yüzlerce radyo istasyonu, yerel ve ulusal televizyon kanalı

kurulmuştur. Bu yasaya aykırılık ve kaos ortamına uzun süre kayıtsız kalan siyasiler, 1993 yılında yoğunlaşmak üzere, yayıncılık alanındaki karmaşaya bir son vermek için gerekli olan hukuksal değişiklikleri yapmak için politika üretim sürecine girdiler. Çünkü ortada hem illegal bir işleyiş vardı hem de mevcut yasal mevzuat, taşıdığı boşluklar yüzünden, bu durumu engellemekte yetersiz kalmaktaydı. 1992 yılının sonlarına doğru, radyo-televizyon alanının yeni baştan düzenlenmesi, her açıdan bir gereklilik olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Dönemin siyasal iktidarının bu konudaki hoşgörüsünün ve sonrasında gelen iktidarlarının da bu hoşgörüyü sürdürmesi sonucu anayasaya aykırı bir fiili durum oluşmuş ve anayasa değişikliği zorunlu hale gelmiştir.⁴⁵⁹

Meclis Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonucu 5 Temmuz 1993 tarihinde Anayasanın 133. maddesinin değişiklik teklifi 50 red oyuna karşılık 313 evet oyuyla kabul edilmiştir. Yapılan bu değişiklik ile radyo-televizyon yayınları üzerinde fiilen uygulanamayan devlet tekeli hukuken kaldırılmış oldu.⁴⁶⁰ Sözü edilen maddenin yeni hali ise şöyle olmuştur: “Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek, kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir. Devletçe kamu tüzel kişiliği olarak kurulan radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişiliklerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır.” hükmü ile ilk adım atılmıştır.

Anayasa'nın 133. maddesinde yapılan değişiklikten sonra sayıları daha da artan özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleme gereksinimi duyulmuş ve bu amaçla 13.4.1994 kabul tarihli, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Aynı kanunda belirtilen yayın ilkelerini uygunluğunun sağlanması amacıyla da özerk, tarafsız, kamu tüzel kişiliğine haiz Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.⁴⁶¹ Bu yeni

⁴⁵⁹ Yıldırım, **a.g.e.**, s.300.

⁴⁶⁰ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.161.

⁴⁶¹ Günday, **a.g.e.**, s.560.

Kurul'un göreve başlamasıyla, 1983'ten bu yana yayıncılık alanını düzenleyip denetlemekle yetkilendirilmiş olan Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun görevi kendiliğinden sona ermiştir. Yasal statüye sahip olan RTÜK, 2005 yılında yine üye seçim usulü ile yaşanan sıkıntıların ardından anayasal statü ile donatılmıştır.⁴⁶² Anayasanın 133. maddesi tadil edilmiş ve şu şekli almıştır:

"F. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon kuruluşları ve kamuyla ilişkili haber ajansları

"Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir. Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır."⁴⁶³

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kısa adıyla RTÜK, SPK ile birlikte adı Üst Kurul olan iki bağımsız idari otoriteden biridir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 03.03.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile teşkilat yasasını yenilemiş ve günün değişen şartlarına uyumlu hale getirmiştir. Ülkemizde hali hazırda radyo ve televizyon yayıncılığını düzenleyen, 6112 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi elektronik kitle iletişim sektörü açısından 2011 yılının en önemli gelişmesidir. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1994

⁴⁶² Günday, **a.g.e.**, s.561.

⁴⁶³ **1982 Anayasası**, md.133.

yılında yürürlüğe giren ve yaklaşık 17 yıl süreyle yürürlükte kalan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, yürürlükten kaldırılmıştır.

6112 sayılı Kanun ile birlikte yeni teknolojilerin kullanılmasına olanak sağlayacak yasal çerçeve oluşturulmuş, ulusal frekans planlarını yapma yetkisi yeniden Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna verilmiştir. İletişim ve yayıncılık sektöründeki son gelişmeleri de kapsayacak şekilde hazırlanan Kanunla IPTV, DVB-H ve HDTV gibi yeni yayın teknolojilerinin uygulanmasına yönelik belirsizlikleri ortadan kaldıracak yeni açılımlar getirilmiştir. Yayıncı kuruluş sahipliği konusu yeniden düzenlenmiş, yoğunlaşmayı önlemek için bir gerçek veya tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı hisse sahibi olduğu medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yıllık toplam ticarî iletişim gelirinin, sektörün toplam ticarî iletişim gelirinin yüzde otuzunu geçmemesi, bir gerçek veya tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı olarak ortak olduğu karasal yayın lisansına sahip medya hizmet sağlayıcı kuruluş sayısı dördü geçmemesi şartı ile bir medya hizmet sağlayıcı kuruluşun en fazla bir radyo, bir televizyon ve bir isteğe bağlı yayın hizmeti sunabileceği sınırı getirilmiştir. Diğer yandan doğrudan yabancı sermaye payı %25'den %50'ye çıkarılmış ve bir yabancı gerçek ve tüzel kişinin en fazla iki medya hizmet sağlayıcı kuruluşa doğrudan ortak olabileceği sınırı getirilmiştir. Ayrıca yayın hizmetinin editoryal sorumluluğunu alan yayın hizmetini sunan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarla bu yayınları izleyicilere ulaştıran (ileten) alt yapı işletmecileri, platform işletmecileri vb. kuruluşlar birbirinden ayrılmıştır. Bu ve benzeri değişikliklere bağlı olarak lisanslama işlemleri yönünden yeni bir yaklaşım ortaya konulmuş, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara “Yayın Lisansı”, altyapı işletmecisi ve platform işletmecisi kuruluşlara “Yayın İletim Yetkisi” verilmesi öngörülmüş, bu iki temel yapının hak ve sorumlulukları da farklı olarak düzenlenmiştir. Radyo ve televizyon yayınları yapmalarının yanında bir de isteğe bağlı yayın hizmeti konsepti getirilmiştir. Bahsi geçen değişikliklere bağlı olarak sayısal yayın, alt yapı işletmecisi, verici

tesis ve işletim şirketi ve multipleks kapasitesi, multipleks işletmecisi, ticari iletişim, yayın iletim yetkisi, editoryal sorumluluk gibi yeni tanımlar ve kavramlar mevzuata girmiştir.⁴⁶⁴

RTÜK, gerek üyelerinin atanma şekli gerekse de bütçe açısından yasama organı TBMM'ye yakınlığı ile olarak diğer bağımsız idari otoritelerden ayrılmaktadır. Bu bölümde konunun amacına sadık kalınarak RTÜK'ün yayıncılık veya medya ile olan öncelikli konularına yer verilmeyecek, yeni yasası ve farklılıklar bağlamında mülga 3984 sayılı yasası ile RTÜK'ün teşkilat yapısı incelenecek daha sonra da RTÜK personeline yönelik yapılan anket çalışmasının sonuçları incelenecektir.

4.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Kuruluşu ve Yapısı

6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un amacı birinci maddesinde "Bu kanunun amacı radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi, ifade ve haber alma özgürlüğünün sağlanması, medya hizmet sağlayıcılarının idarî, malî ve teknik yapıları ve yükümlülükleri ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, teşkilâtı, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir." olarak ifade edilmiştir.⁴⁶⁵ Kurumun görev ve yetki alanları ile ilgili özellikle ülke dışından ülkemize yönelik yayın yapan kuruluşlarla ilgili yaşanan sıkıntıların hukuki bir zemine oluşturulabilmesi amacıyla da ikinci maddesinde geniş bir kapsam maddesine yer verilmiştir.

6112 sayılı RTÜK yasasının 34. maddesinde Üst Kurulun kuruluşu düzenlenmiştir. Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip,

⁴⁶⁴ RTÜK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, s.29.

⁴⁶⁵ 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 1.

tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. Üst Kurul, bu Kanun ve mevzuatta kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Yeni kanununda idari ve mali özerklik vurgulanmış, mülga 3984 sayılı RTÜK kanununda bu ifadeler “özerk ve tarafsız” kavramlarıyla ifade edilmiştir.

Mevzuatında yer alan mali, idari özerklik ve bağımsızlık konularına yakın zamanda gerçekleşmiş bulunan kimi değişikliklere yer vermemiz gereklidir. 6112 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra tüm BİO'ları özellikle özerkliklerini yakından ilgilendiren önemli yasa değişikliğine gidilmiştir. Hükümetin 6 Nisan 2011'de 6 aylığına TBMM'den aldığı Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisiyle birlikte kamu yönetiminde başlattığı radikal değişikliklerden bağımsız idari otoriteler de nasibini almıştır. Alınan yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 17 Ağustos 2011 tarihli 649 sayılı KHK'nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un “Bağlılık değişikliği” başlıklı 19/A maddesinde önemli değişiklikler yapılmıştır.⁴⁶⁶ Buna göre Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Burada parantezle “5018 sayılı Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil” denilmek suretiyle kapsama Üst Kurulların da dahil olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu değişiklik sonrası yoğun eleştiriler gelmiş ve ortak kanı artık Üst Kurulların bağımsızlık ve özerkliklerinin azaltıldığı yönünde olmuştur. Bu değişikliğe tüm çevrelerden tepkiler gecikmemiştir. Ana muhalefet partisi, CHP değişikliği Anayasa Mahkemesi'ne götüreceğini açıklamış ve CHP Grup Başkanvekili Akif Hamzaçebi, “Yapılan son düzenlemelerin tamamının

⁴⁶⁶ **3046 Sayılı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun**, madde 19-a, Bağlılık değişikliği

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

Anayasa'ya aykırı olduğunu, bu düzenlemeyle RTÜK'ün bağımsızlığını kaybettiğini ve hükümetin kontrolüne çok açık şekilde girdiğini, ilgili bakanın denetim yetkisinin, RTÜK başta olmak üzere tüm düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde 'Demokles'in Kılıcı' gibi sallanacağını" söylemiştir.

Yapılan bu değişikliğe akademik camiadan da eleştiriler gelmiştir. İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Gürsel Öngören, bu düzenlemeyle birlikte üst kurulların idari özerkliğinden taviz verilmiş olduğunu söylemiştir.⁴⁶⁷ Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Halil Kalabalık ise KHK'daki "Her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" ibaresinin özerklik kavramına aykırı olduğunu söylemiş, kapsamda bulunan kuruluşların hepsinin idari ve mali özerkliğe sahip olduğunu belirten Kalabalık, "Bakanlık bunların kuruluş kanunlarında belirtilen durumlarda idari vesayet yetkisini kullanabilir. Ancak bütün işlemlerini denetlemeye yetkilidir kısmı Anayasa'ya aykırıdır." Halil Kalabalık KHK'nın yürürlükteki mevzuatla da çelişki oluşturduğunu da söylemiştir.⁴⁶⁷

Konuyla ilgili eski bir bürokrat olan Eski BDDK Başkan Yardımcısı Teoman Kerman, "Bu düzenlemeyle birlikte kurulların artık 'bağımsız görünümlü bağımsız kurum' haline geleceğini belirterek bakan denetimiyle bağımsız kurul olamayacağını" ifade etmiştir.⁴⁶⁸

Bu değişiklik sonrasında gazetecilerin, 17 Ağustos'ta Resmi Gazete'de çıkan karar ile bağımsız kurumların bağımlı kurumlara dönüştürüldüğünün⁴⁶⁷ eleştirilerinin sorulması üzerine konuyla ilgili sorulara cevap veren Enerji Bakanı Taner Yıldız, "EPDK'nın şu anda özerkliğinin devam ettiğini, özerkliği zedeleyecek bir konunun şu anda olmadığını, özellikle denetim açısından bağımsız bizim bütün bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarımızla bir bağ kurmak

⁴⁶⁷ **Dünya Gazetesi**, <http://www.dunya.com/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-130881h.htm> (Erişim Tarihi, 05.01.2013)

⁴⁶⁸ **Dünya Gazetesi**, <http://www.dunya.com/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-130881h.htm> (Erişim Tarihi, 05.01.2013)

açısından böyle bir gelişme olmuştur. Yoksa özerkliği zedeleyecek bir yapı oluşmamıştır" şeklinde açıklama yaparak kendisine göre bir değişiklik olmadığını beyan etmiştir.⁴⁶⁹ Kanımızca da bu değişiklik Üst kurulların kuruluş amaçlarına, mali ve idari özerkliklerine ve bağımsızlıklarına aykırı bir değişikliktir. İleride değinileceği üzere 649 sayılı KHK ile başlayan bu değişiklikler 666 sayılı KHK ile de mali yönden özerkliği BİO'ların elinden çekip almıştır.

4.2. Kurul – Kurum Ayrımı

Ülkemizdeki BİO'lar yapılanmaları açısından birbirinden farklılık arz etmektedir. BİO'ların bir kısmı, "kurul" olarak diğer bir kısmı ise; "kurum" olarak örgütlenmiştir.⁴⁷⁰ Bu iki örgütlenme arasında gerek yetkileri bakımından gerekse örgütlenme açısından bir farklılık olup olmadığı, bir başka deyişle bu ifadelerin kanun koyucu tarafından bilinçli olarak kullanılıp kullanılmadığı tartışma konusudur. Kurul, daha çok kurum, kuruluş, tüzel kişilik, organizasyon gibi oluşumların içinde yer alan bir organı ifade etmektedir. Denetim kurulu, disiplin kurulu, danışma kurulu, yönetim kurulu gibi. Bu nedenle kurul, aslında kurumun karar organı niteliğindedir. Dolayısıyla bir kurum olduğunda şüphe bulunmayan RTÜK için, "Kurul" ifadesinin kullanılması doğru değildir.⁴⁷¹

4.3. Üst Kurulun Teşekkülü

Üst Kurul, kurumun karar organıdır. Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları veya özel kuruluşlarda en az on yıl süreyle görev yapmış,

⁴⁶⁹ **Dünya Gazetesi**, <http://www.dunya.com/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-130881h.htm> (Erişim Tarihi, 05.01.2013)

⁴⁷⁰ RTÜK ve SPK hariç diğer BİO'lar için, "Kurum" ifadesi kullanılmışken, bu ikisi için "Kurul" ifadesi tercih edilmiştir.

⁴⁷¹ Yasin, **a.g.e.**, s.59.

meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.⁴⁷² Yukarıda da bahsedildiği üzere Üst Kurul'a seçilme esaslarının genel çerçevesini Anayasamızın 133. maddesi belirlemiştir. Hem bu yönüyle hem de üyelerinin tamamının TBMM'de tarafından seçilmesi ile RTÜK diğer BİO'lardan çok farklı bir sistem üzerine kurgulanmıştır. Bu farklılığın sebepleri literatürde tartışma konusu olurken bu farklılıkta genel kanı medyanın tarafsızlığının sağlanması ve öneminin olduğu yönündedir.

Seçim için, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Ancak, siyasî parti gruplarında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.⁴⁷³

4.4. Üst Kurulun Görev Süresi

Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev sürelerinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması hâlinde, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle

⁴⁷² Sancaktar, **a.g.e.**, s.288.

⁴⁷³ **6112 Sayılı Kanun**, md. 35/2.

yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerlerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar.⁴⁷⁴

Bu konuyu geçmeden bu çalışmanın yapılmaya devam ettiği Ocak 2013 yılında medyaya yansıyan kimi haberlere de değinmek gerekmektedir. Yeni Anayasa yapım çalışmaları görevlendirilen komisyon tarafından sürdürülmektedir. Medyaya yansıyan haberlere göre Adalet ve Kalkınma Partisinin yeni anayasa teklifinde RTÜK'ün Anayasal kurum olmaktan çıkarılması teklif edilmektedir.⁴⁷⁵ Buna mukabil CHP ve MHP Anayasal statünün devam etmesi yönünde bir öneride bulunmuşlardır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin önerisi şu şekildedir: RTÜK, özerklik ve tarafsızlık ilkelerine bağlı olarak çalışacak. Kurul, 9 yerine 11 üyeden oluşacak. Bu üyelerden 6'sı TBMM tarafından, grubu bulunan siyasal partilerin güçleri oranında gösterecekleri adaylar arasından salt çoğunlukla seçilecek. Üyelerden biri Türkiye Barolar Birliği tarafından kendi üyeleri arasından; iki üye, hukuk ve iletişim fakültelerinin kendi öğretim üyeleri arasından önerecekleri adaylar içinden Üniversiteler Arası Kurul tarafından seçilecek. İki üye, ilgili meslek örgütlerinin kendi üyeleri arasından yapacakları seçimle belirlenecek. Milliyetçi Hareket Partisinin önerisi de şu şekilde ifade edilmiştir: RTÜK, 15 üyeden oluşacak. Üyelerden 9'u siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısı kadar her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle atanacak. Radyo, televizyon ve kamuya ilgili haber ajanslarında en az 15 yıl görev yapmış adayları arasından 2'şer kişi kurayla seçilecek.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ 6112 Sayılı Kanun, md. 35/5.

⁴⁷⁵ <http://www.gazete5.com/haber/ak-partinin-carpici-yeni-anayasa-onerileri-280574.htm>

(Erişim Tarihi, 22.01.2013)

⁴⁷⁶ TRT Haber, <http://www.trthaber.com/haber/gundem/yeni-anayasada-idari-yapi-teklifleri-72049.html>

(Erişim Tarihi, 23.01.2013) <http://www.sondakika.com/haber/haber-yeni-anayasaya-kamu-idaresi-onerileri-4267799/>

4.5. Üst Kurul Başkanı ve Başkan Vekili

RTÜK üye seçiminin yanı sıra diğer bazı özellikleri ile de diğer BİO'lardan ayrılmaktadır. Diğer BİO'ların başkanları doğrudan Bakanlar Kurulunca atanmasına rağmen, RTÜK başkanı ve başkanvekili üyeler tarafından seçilmektedir. RTÜK'de ikinci başkanlık yerine başkanvekilliği unvanı uygulanmaktadır.

Üst Kurul Başkan ve bir Başkan Vekili Kurul üyelerince aralarında yapılan seçin sonucu seçilir. Başkan ve Başkan Vekilinin görev süreleri iki yıldır. Başkan Vekilliğine seçilen Üst Kurul üyelerinin Başkan Vekilliği görev süresi, Başkanın görevde bulunduğu süreyle sınırlıdır. Herhangi bir şekilde Başkan veya Başkan Vekilinin üyeliği sona erer veya Başkan veya Başkan Vekilliği boşalırsa, Üst Kurul ilk toplantısında Başkan ve/veya Başkan Vekili için seçim yapar. Kanunda gerek üyelik için gerekse de başkanlık için seçim sınırı koyulmaması bir eksiklik olarak görülmektedir.

Üst Kurul, Başkan tarafından; Başkanın bulunmadığı hâllerde Başkan Vekili tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başkan ve Başkan Vekilliğinin aynı anda boşalması durumunda en yaşlı üye Üst Kurula başkanlık eder.⁴⁷⁷

Üst Kurul başkanının görev ve yetkileri yasanın 36. maddesinde sayılmıştır. Üst Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları idare etmek, gündeme alınmayan başvurular hakkında gerekli işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin olarak Üst Kurula bilgi vermek, Üst Kurul kararlarının yayımlanmasını veya tebliğini sağlamak, bu kararların gereğinin yerine getirilmesini temin etmek ve uygulanmasını izlemek, hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Üst Kurula sunmak, Üst Kurulun belirlediği stratejilere, amaç ve hedeflere uygun olarak, Üst Kurulun yıllık bütçesi ile malî

⁴⁷⁷ RTÜK Resmi İnternet Sitesi, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=029da98b-740b-496e-a51d-03c0431ed9fc (Erişim Tarihi, 18.01.2013)

tablolarını hazırlamak, Üst Kurul tarafından atanması öngörülenler dışındaki Üst Kurul personelini atamak bu görev ve yetkilerden bazılarıdır.

Başkan, Üst Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, alt kademelere devredebilir.⁴⁷⁸

4.6. Üst Kurul Başkan Yardımcıları

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere iki başkan yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarının en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmaları, Devlet memuriyetinde on iki yıllık meslekî tecrübeye ve Devlet memuriyeti için aranan koşullara sahip olmaları şarttır.⁴⁷⁹ Başkan yardımcılığı müessesesi de yeni kanunla ihdas edilen ancak diğer BİO'larda uzun süredir mevcut olan bir kademedir. Başkan yardımcılığı öncesi kurumda Genel Sekreterlik bulunmakta idi.

4.7. Üst Kurulun Görev ve Yetkileri

Üst Kurulun görev ve yetkileri kanunun 6112 sayılı Kanunun 37. maddesinde uzun bentler halinde ifade edilmiştir. Bu görevlerden bazıları şunlardır:

Televizyon kanal ve radyo frekans planlamalarını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî, malî ve teknik şartları belirlemek ve bu kuruluşlardan şartları sağlayanlara yayın

⁴⁷⁸ 6112 Sayılı Kanun, md. 36.

⁴⁷⁹ 6112 Sayılı Kanun, md. 43/3.

lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek, Türkiye Cumhuriyeti topraklarında yerleşik medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerini, bu Kanun hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası andlaşmalara uygunluğu açısından izlemek ve denetlemek, medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinde yer verecekleri koruyucu sembol sistemi ile ilgili usul ve esasları belirlemek, yayın hizmetlerine ilişkin kamuoyu araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu araştırmaların sonuçlarını ilgili taraflar ve kamuoyuyla paylaşmak, yayın hizmetlerinin izlenme ve dinlenme oranı ölçümlerinin yapılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu usul ve esaslara uymayan şirket ve kuruluşlara uygulanacak müeyyideleri belirlemek, medya okuryazarlığının toplumun tüm kesimlerini içerecek şekilde yaygınlaştırılması amacıyla, başta Millî Eğitim Bakanlığı olmak üzere diğer kamu kurumları ile işbirliği yapmak, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu üyeliği için adayları belirlemek.

Görüleceği üzere Üst Kurul, görevi alanında geniş bir görev ve yetki ile donatılmıştır. RTÜK'ün görevleri arasında sayılan Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu üyeliği için adayları belirlemek görevi zaman zaman tartışma konusu olsa da uzun zamandır uygulama bu şekilde devam etmektedir. RTÜK, iki katı adayı Bakanlar Kuruluna önermekte ve Bakanlar Kurulu da iki adaydan birini yönetim kurulu üyesi olarak seçmektedir.

4.8. Yasaklar

BİO'ların hassas alanları düzenlemeleri nedeniyle tüm BİO'larda yer alan yasaklar RTÜK'de de düzenlenmiştir. Bu madde üyelerin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin yanı sıra etik ilkelere de uyarak kararlar almaları yönünde önemli bir güvence fonksiyonu görmektedir.

Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımları, yayın hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine giremez, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda veya bu kuruluşların doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar.⁴⁸⁰

Üst Kurul üyelerinin aslî görevlerini aksatmamak kaydıyla bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapmasına kanun cevaz vermektedir. Ancak bunların dışında resmî veya özel nitelikte hiçbir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir maddî menfaat sağlayamaz ve siyasî partiye üye olamaz. Faaliyet alanı sosyal yardım ve eğitimle ilgili olan dernekler ve vakıflarda yürütülen görevler ve kooperatif ortaklıkları bu hükmün dışındadır.

Üst Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce mâliki oldukları, Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ve yayın hizmeti yapan tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasından itibaren otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır.⁴⁸¹

Üst Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara ve yayın hizmeti yapan gerçek ve tüzel kişilere ait her türlü sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz. Bu hüküm ile sadece üyelere değil Kurum personeline de sınırlamalar getirilmiştir.

⁴⁸⁰ 6112 Sayılı Kanun, md. 38/2.

⁴⁸¹ 6112 Sayılı Kanun, md. 38/3.

Üst Kurul üyeleri, kendileri veya üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir. Üyelerin yukarıda bahsedilen yasaklara aykırı davranması halinde ilgili Üst Kurul üyeleri görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından resen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonucunda karara bağlanır ve gereği için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilir.⁴⁸²

4.9. Hükümet ile İlişkiler

Üst Kurul, Hükümet ile olan ilişkilerini Başbakan veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla yürütür. Bu durumda eski kanunda ilişkilerin Başbakan ile yürütüleceği yönünde idi ancak uygulama Başbakanın görevlendirdiği bir Devlet bakanı veya Başbakan yardımcısının bu görevi yürütmesi şeklinde olmaktadır. 2013 Ocak itibarıyla RTÜK hükümet ile olan ilişkilerini Başbakan yardımcısı Sayın Bülent Arınç aracılığı ile yürütmektedir.

4.10. Kurumun Denetimi

Uzun bir süre Kurumun nasıl denetleneceği tartışma konusu olmuştur. Mülga 3984 sayılı kanuna 4756 sayılı Yasa ile eklenen RTÜK'ün Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olmasını öngören hüküm Anayasa Mahkemesinin 21/9/2004 tarihli ve E.:2002/100, K.:2004/109 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.⁴⁸³ Bu iptal hükmü sonrasında 2008 yılına kadar bir boşluk yaşanmış, 3984 sayılı Yasaya eklenen bir hüküm ile RTÜK, Sayıştay

⁴⁸² 6112 Sayılı Kanun, md. 38/5.

⁴⁸³ Hürriyet Gazetesi, <http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=259177> (Erişim Tarihi, 03.01.2013)

denetimine alınmıştır.⁴⁸⁴ 6112’de de Üst Kurul Sayıştay denetimine tabi olmakla birlikte Başbakanın görevlendirmesi sonucu Başbakanlık Teftiş Kurulunun ve Anayasa gereği Cumhurbaşkanı’nın görevlendirmesi sonucu Devlet Denetleme Kurulu’nun da denetimlerine tabi durumdadır. Hatta DDK’nın son denetiminde yazmış olduğu kapsamlı rapor medyaya yansımıştır.⁴⁸⁵ Ayrıca her ne kadar BİO’ların kuruluş felsefesine uygun bir düzleneme olmasa da 17.08.2011 tarihli 649 sayılı KHK’nın 45. maddesi ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un “Bağlılık değişikliği” başlıklı 19/A maddesinde yapılan değişiklik sonrası Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

4.11. Üst Kurul Üyelerinin Teminatı, Malî ve Sosyal Hakları

Üst Kurul üyelerine Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî haklar tutarında aylık ücret ödenir. Başbakanlık Müsteşarına ödenenlerden, vergi ve diğer yasal kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan, Üst Kurul üyeleri de aynı usul ve esaslar çerçevesinde aynen yararlanırlar.⁴⁸⁶ Ancak zaman zaman bahsetmiş olduğumuz 666 sayılı KHK ile şu hükme yer verilmiştir: “5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan kurul başkanı, kurul üyesi ve

⁴⁸⁴ Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, madde 9, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=8e56c98d-e0fd-4c25-a9c4-1c615a431b71 (Erişim Tarihi, 03.03.2013)

⁴⁸⁵ Zaman Gazetesi, http://www.zaman.com.tr/newsDetail_getNewsById.action?haberno=964751&title=ddk-raporu-rtuk-asli-gorevini-basarili-bir-sekilde-ortaya-koyamadi (Erişim Tarihi, 04.01.2013)
Milliyet Gazetesi, <http://siyaset.milliyet.com.tr/rtuk-uyeleri-harcirah-zengini/siyaset/siyasetdetay/29.04.2010/1231434/default.htm>

⁴⁸⁶ 6112 Sayılı Kanun, md.39.

başkan yardımcısı ile murakıp ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; kurul başkanı için bakanlık müsteşarı, kurul üyesi için bakanlık müsteşar yardımcısı, başkan yardımcısı için bakanlık genel müdürü, murakıp ve uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez ve bunlar, emeklilik hakları bakımından da emsali olarak belirlenen personel ile denk kabul edilir.”⁴⁸⁷ Böylece getirilen bu düzenleme ile mali özerklik yine yara almış RTÜK üyelerinin Başbakanlık müsteşarına denk sayılan mali hakları ortadan kaldırılarak üyeler için Bakanlık müsteşar yardımcılığı ayarına, Üst Kurul başkanı için de bakanlık müsteşarı ayarına indirilmiştir. Bu düzenleme ile ayrıca şimdiye kadar uygulanan üyeler arasındaki ücret eşitliğine de son verilmiş Üst Kurul başkanının daha yüksek ücret alması kararlaştırılmıştır.

Kamu görevlisi olarak Üst Kurul üyeliğine seçilenler, Üst Kurul üyeliğinde bulundukları görev süresince kurumlarından ücretsiz izinli sayılır ve bu görevde geçirdikleri süreler mesleklerinde geçmiş gibi değerlendirilerek mümtazen terfi etmiş sayılırlar. Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamaz. Bu düzenleme ile RTÜK üyelerine önemli bir güvence sağlanmış ve özellikle üyeliğe seçilmeden önce zaten kamu görevlisi olan kişinin eski görevine dönmesi sağlanmaktadır. Ancak bu düzenleme de tartışmaya açıktır öyle ki daha önceki geldikleri görevlerinden alınamamaları o kadronun dolu gibi görünmesine ancak fiili olarak boş olmasına sebebiyet verebilmektedir.

⁴⁸⁷ 666 Sayılı KHK, md. ek 11/b.

Üst Kurul üyeliklerine seçilenler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Üst Kurul Başkan ve üyelerinin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başkan ve üyeler için bakanlık müsteşarı esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başkan ve üyeler bakanlık müsteşarı için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.⁴⁸⁸

Üst Kurul üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır ve bunlar hakkında soruşturma izni Başbakan veya görevlendireceği bakan tarafından verilir. Üst Kurul üyeleri, her yıl ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına mal bildiriminde bulunurlar.⁴⁸⁹

4.12. Üst Kurulun Çalışma Esasları, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Üst Kurul, tam gün esasına göre çalışır, haftada en az bir defa olmak üzere, en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az beş üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Çekimser oy kullanılamaz. BİO'ların karar almalarında yaşanan sorunlar nedeniyle olsa gerek çekimser oy kullanma yolu kapatılmış olumlu veya olumsuz bir karar bildirmek yolu tercih edilmiştir. 2011 yılı verilerine göre Üst Kurul bu yılda 71 toplantı yapmış ve 1990 karar almıştır.⁴⁹⁰ Ortalama olarak Kurul haftada 1.36 toplantı yapmıştır.

⁴⁸⁸ 6112 Sayılı Kanun, md. 39.

⁴⁸⁹ 6112 Sayılı Kanun, md. 39.

⁴⁹⁰ RTÜK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, s.6.

Kurul sadece olağan toplantılarla sınırlı değildir. Başkanın teklifi veya üç üyenin talebi üzerine Kurul olağanüstü toplanabilir. Toplantı gündemi Başkan, yokluğunda Başkan Vekili tarafından hazırlanarak, toplantıdan en az bir gün önce Üst Kurul üyelerine bildirilir. Gündeme yeni madde eklenebilmesi için toplantıda bir üyenin öneride bulunması ve önerilen maddenin Üst Kurulca kabul edilmesi gerekir. Yani gündemin başkan tarafından belirlenmesi esas olsa da üyelerin de gündeme önerilerde bulunması sağlanmaktadır.

Geçerli mazereti olmaksızın üst üste iki, bir ay içerisinde toplam üç defa toplantıya katılmayan Üst Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Üst Kurul kararı ile tespit edilir ve Türkiye Büyük Milleti Meclisi Başkanlığına bildirilir. Böylece toplantılara katılımın en üst seyide olmasına yönelik düzenleme yapılmıştır. Üst Kurul toplantılarındaki müzakereler gizlidir ve açıklık kararı alınmadıkça müzakereler açıklanamaz. Ancak RTÜK için bu gizliliğin Üyeler tarafından çoğu defa ihlal edildiği basına yansıyan haberlerden görülmektedir.

İhtiyaç duyulması hâlinde, görüşlerinden yararlanmak üzere ilgili kişiler Üst Kurul toplantısına davet edilebilir. Ancak Üst Kurul kararları toplantıya dışarıdan katılanların yanında alınamaz. Üst Kurulun gizliliği bulunmayan düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararları uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurulur. Üst Kurul kararları 27.07.2008 tarihinden itibaren kurum resmi web sitesinde yayınlanmaktadır.⁴⁹¹

Bu konuda düzenleme yapılırken önemli bir hususun kaçırıldığını veya unutulduğunu ifade etmek zorundayız. Diğer birçok BİO'nun (BDDK, KGK...) teşkilat yasasında yer almasına rağmen toplantıya katıldığı halde Kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazılı olarak bildirmeyen Kurul üyeleri ile ilgili nasıl bir yaptırım uygulanacağı

⁴⁹¹ RTÜK, http://rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=3e3023f4-04d8-407b-844c-ad928fc51126 (Erişim Tarihi, 01.02.2013)

düzenlenmemiştir. Bu uygulamada sıkıntıların doğmasına ya da kararların tekemmül etmesinin gecikmesine sebebiyet verebilecek bir husustur.

4.13. Üst Kurulun Malî Kaynakları ve Bütçesi

Bağımsız idari otoritelerin neredeyse tamamı giderlerini gelirlerinden karşılama imkânına sahiptir hatta RTÜK'ün de içinde olduğu birçoğu da gider-gelir arasındaki müspet farkı hazineye aktarmaktadır. Ancak gerek duyulması halinde Üst Kurul, her yıl için yapacağı işlerin programını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden bu işler için ayrılmasını talep ettikleri ödenek tutarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar ve ödenek yardımı alabilir. Üst Kurulun gelirlerinden en önemlilerinden ilki, medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden ayrılacak yüzde üç paylardır. Bu oran 6112 öncesi yüzde 5 olarak uygulanmakta idi. Diğer kalem ise, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri ve karasal ortamdan yayın yapan kamu ve özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak televizyon kanal, multipleks kapasite ve radyo frekans yıllık kullanım ücretleridir. RTÜK gerek duyması halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden Hazine yardımı alabilmektedir.

Üst Kurulun vermiş olduğu idari para cezalarının Kurumun gelirleri arasında sayılmadığı dikkatlerden kaçmamalıdır.⁴⁹² Örneğin TAPDK'nın mevzuatına göre idari para cezalarının yüzde 25'i Kurum'a gelir kaydedilmektedir. Mülga kanun 3984'te idari para cezaları doğrudan kurumların

⁴⁹² http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=05de4104-e5b0-4522-9fa7-c190f8a4d47d
(Erişim Tarihi, 03.01.2013)

gelirleri arasında sayılmıştı.⁴⁹³ Kurum 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi duruma getirilmiştir.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca yukarıda belirtilen kaynaklardan 2011 yılında elde edilen gelirlerden 42.145.793,14 TL'lik bir kısım hazineye gelir kaydedilmek üzere Maliye Bakanlığı hesabına aktarılmıştır. Ayrıca; 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca Üst Kurulun her ay elde ettiği reklam gelirleri payının %15'i Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmaktadır. 2011 yılı içinde, söz konusu fona 9.832.338,93 TL aktarılmıştır.⁴⁹⁴

RTÜK'ün 2012 yılı gelirler toplamı 131,394,098.18 TL olmuştur. Giderler toplamı ise 142,010,120.32 TL'dir. Aradaki menfi farkı nedeni olarak son çeyrek bütçe fazlalığının Maliye Bakanlığı hesaplarına aktarılması olarak açıklamak olduğunu bilinmelidir. 2012 yılı gerçekleştirmelerine göre gelirler arasında en büyük kalemi 66,979,572.31 TL ile Üst Kurul payı gelirleri oluşturmuş onu 29,575,516.14 TL ile yıllık kanal frekans tahsis kira bedelleri oluşturmuştur. Giderlere bakıldığında ise en büyük gider kaleminin 92,112,127.18 TL ile Cari transferler olduğu bu kalemin alt kaleminde de en büyük payın gelirden ayrılan paylar olduğu söylenebilir. En büyük ikinci gider kalemi ise 31,409,370.44 TL ile personel giderleri olmuştur.

⁴⁹³ **3984 Sayılı Kanun**, md. 12/d.

⁴⁹⁴ **RTÜK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu**, s.7.

Tablo 2. RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tahminleri Gider Kalemi

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE TEKLİFİ
01	Personel Giderleri	38,272.000
02	SGK Devlet Primi Giderleri	4,806.000
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25,018.000
04	Faiz Giderleri	0
05	Cari Transferler	79,390.000
06	Sermaye Giderleri	14,514.000
07	Sermaye Transferleri	0
08	Borç Verme	0
09	Yedek Ödenekler	0
	GENEL TOPLAM	162,000.000 TL

Kaynak: RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tasarısı

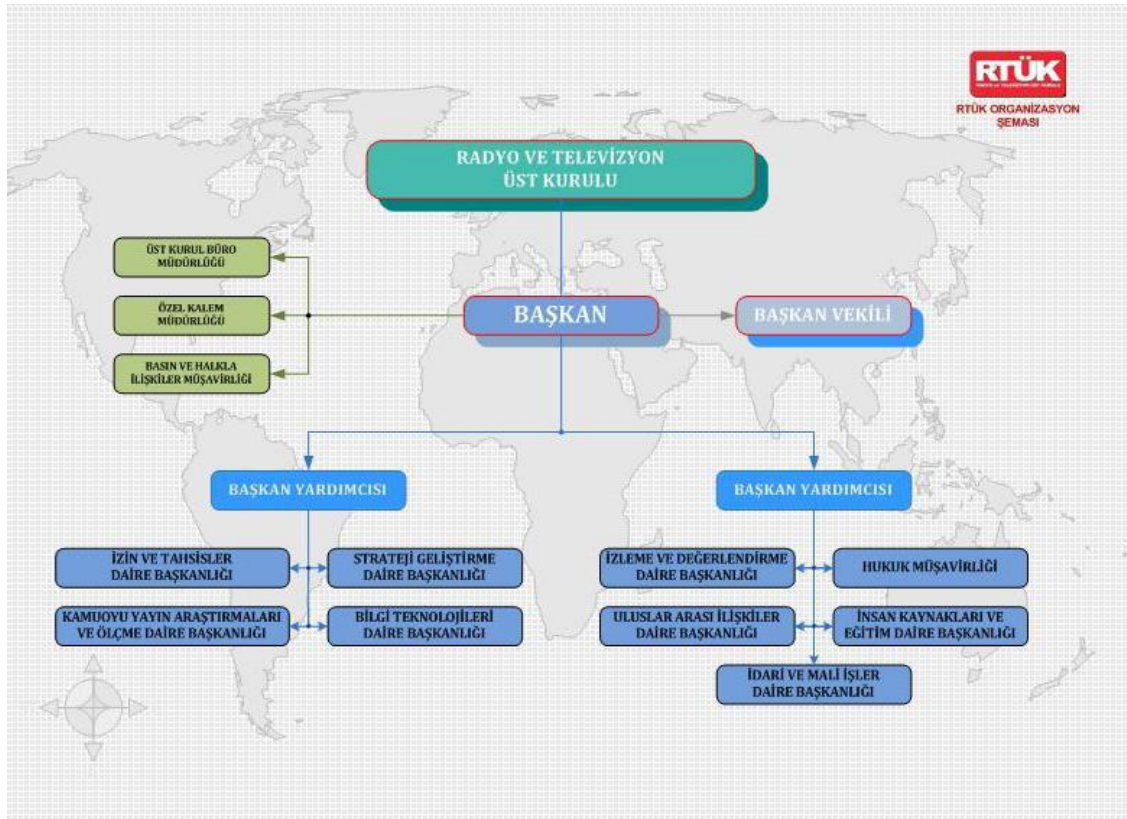
Tablo 3. RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tahminleri Gelir Kalemi

AÇIKLAMA	BÜTÇE TEKLİFİ
TV Kanal Kullanım Ücreti	32,000.000 TL
Radio Frekans Kanal Kullanım Ücreti	4,000.000 TL
TV Yayın Lisans Ücreti	27,000.000 TL
Radio Yayın Lisans Ücreti	1,500.000 TL
Yayın İletim Yetkilendirme Ücreti	4,000.000 TL
TV Ticari İletişim Geliri	80,000.000 TL
Radio Ticari İletişim Geliri	7,000.000 TL
Mevduat Faizleri	1,500.000 TL
Kişilerden Alacak Faizleri	10.000 TL
Alınacak Gecikme Zamları	4,000.000 TL
Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelir.	100.000 TL
Kişilerden Alacaklar	40.000 TL
Diğer Çeşitli Gelirler	850.000 TL
GENEL TOPLAM	162,000.000TL

Kaynak: RTÜK 2013 Yılı Bütçe Tasarısı

2013 yılı bütçe gelirler tahmini de denk bütçe anlayışının bir gereği olarak 162,000.000 TL olarak tahmin edilmiştir. Görüleceği üzere RTÜK'ün gelirlerinin yüzde 50'den fazlasını TV ve radyo ticari iletişim paylarından gelen gelirler oluşturmaktadır. Televizyonlardan alınan kanal kullanım ve lisans ücretleri de diğer büyük gelir payını oluşturmaktadır.

Şema 1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilat Şeması



4.14. Kurumun Teşkilâtı, Personeli ve Kadroları

6112 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle RTÜK'te teşkilat yapısı anlamında önemli değişiklik yaşanmıştır. Çünkü mülga 3984 sayılı RTÜK kanununda kurum personelinin özlük hakları, çalışma usul ve esasları ile personelle ilgili diğer hususlar Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu personel

rejimine tabi olacağı ifade edilmekte buda yapısal olarak iki farklı kurum olan RTÜK ve TRT'nin aynı mevzuata tabi kılınmaları sonucu birçok yanlış ve hatta haksız uygulamalara yol açmakta idi. Yeni kanun ile bu bağımlılık tamamen ortadan kaldırılmış ve Kurul personeli mali ve özlük hakları dışında 657 sayılı kanun ile ilişkilendirilmiştir.⁴⁹⁵

Üst Kurulun hizmet birimleri; daire başkanlıkları şeklinde teşkilâtlanmış ana hizmet ve destek hizmet birimleri ile danışma hizmet biriminden oluşur.

Ana hizmet birimleri; İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığıdır. Destek hizmet birimleri; İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ile İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığıdır. Danışma hizmet birimi Hukuk Müşavirliğidir. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Başkana bağlı olarak çalışır.⁴⁹⁶

Bu birimlerin görevleri Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı İle Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik'te ayrıntısıyla açıklanmıştır.⁴⁹⁷ Burada 6112 sayılı yasa ile getirilen kimi değişikliklere de vurgu yapmak gerekmektedir. Yeni yasa ile Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma ve geliştirme Dairesi Başkanlığı, Genel Sekreterlik ve Bölge Müdürlükleri lağvedilmiştir. Eğitim Dairesi Başkanlığı daha önceki adı Personel Dairesi olan İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi olarak birleştirilmiş, Teknik Hizmetler Dairesi Başkanlığının adı Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiş ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı adıyla yeni bir daire

⁴⁹⁵ 3984 Sayılı Kanun, md.15.

⁴⁹⁶ 6112 Sayılı Kanun, md.43/2.

⁴⁹⁷ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı İle Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik, http://rtuk.gov.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=ab812c62-6bc4-4644-8a8b-0f4f7948e247 (Erişim Tarihi, 02.02.2013)

başkanlığı ihdas edilmiştir. Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Sekreter, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü kadrolarında bulunanlar Üst Kurul Müşaviri kadrolarına, Başmüfettiş ve bölge müdür yardımcısı kadrolarında bulunanlar uzman denetçi kadrolarına atanmıştır.⁴⁹⁸ İhtiyaç duyulması halinde sayısı beşi geçmemek üzere yayıncılık faaliyetlerinin yoğun olduğu bölge merkezlerinde Üst Kurul kararıyla temsilcilik açılabilir. 2013 yılı başı itibariyle RTÜK'ün İstanbul, İzmir ve Diyarbakır'da temsilcilikleri bulunmaktadır. Mülga 3984 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde taşra teşkilatı olarak bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmiş olan RTÜK, yukarıdaki üç ile ilaveten Adana ve Van illerinde de Bölge Müdürlüğüne sahipti. Ancak 6112 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bölge müdürlükleri temsilciliğe dönüştürüldü ve iki ilde de yapılanmaya son verildi. İlerde de değineceğimiz üzere kurum personeli bu kararı yerinde bulmamış ve taşra teşkilatının genişletilmesi fikri ağırlık kazanmıştır.

Kanunla müşavirlik kadrosu sınırlandırılmış ve hukuk, yayıncılık, yönetim ve finans ile iletişim teknolojileri alanlarında ihtiyaca göre sayıları beşi geçmemek üzere başkanlık müşaviri görevlendirilebileceği düzenlenmiştir.

Üst Kurul personeli, kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir, ücret ve malî haklar dışında her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kadro karşılığı sözleşme ile istihdam edilme usulü SPK ve yeni kurulan KGK dışında hepsinde uygulanmaktadır. Bu sistem ile ücretler daha esnek belirlenebilmektedir. Tabi ki bu düzenleme yapma yetkisi yani personelin ücretleri ile diğer malî hakları toplamı Üst Kurul üyeleri için yapılan ödemelerin toplamını geçmemek üzere kurum içi hiyerarşi de gözetilerek Üst Kurul tarafından tespit edilir. Ancak burada önemli bir hususu ifade etmek gerekmektedir. Kamuda uzun süredir konuşulan hatta bakanlar tarafından da defaatle deklare edilen “eşit işe eşit ücret” sloganıyla yürütülen

⁴⁹⁸ 6112 Sayılı Kanun, md. geçici 1.

alışmalar sonuçlanmıştır. Hükümetin 2011 yasama yılında meclis tatile girmeden 3 Mayıs 2011’de altı aylık kullanılmak üzere aldığı yetki kanununu⁴⁹⁹ kullanarak ve yetki kanunun süresinin bitmesine saatler kala 2 Kasım 2011 tarihli mükerrer Resmi Gazete’de yayımladığı 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile, BİO’ların mali haklarını kendileri belirleme yetkileri ellerinden alınmıştır. Bu KHK ile kamuda ki hakim-savcı sınıfından olanlar, KİT’ler ve TRT gibi bazı kamu kurumları dışında tüm kamuda unvanlara göre maaş düzenlemeleri yapılmış ve artık buna aykırı düzenlemeler yapılamayacağı ifade edilmiştir. Medya bu durumu “st Kuruların maaşları dondu” şeklinde duyurmuş olsa da durumun böyle olmadığı Maliye Bakanlığının yayımladığı uygulama genelgesinde ortaya çıkmıştır. BİO’larda daha önce çalışan personelin özlük haklarına dokunulmamış 1 Ocak 2012 tarihi milat kabul edilmiş ve bu tarihten sonra bu kurumlara atanacak olan kişilerin yeni ücret rejimine tabi olacakları ifade edilmiştir. Ancak bu da özellikle BİO’larda yeni sorunlara kapı aralamıştır çünkü artık bu kurumlarda aynı içi yapması ve aynı unvana sahip olmalarına rağmen eşit ücret rejimi ile yenisi arasında ciddi bir uçurum oluşmaktadır. Kanımızca ikili bir sistemin sürdürülebilirliğinin zor olacağı ve değişmesinin gerekliliğinin ileride ortaya çıkacağı ve bu yönde adım atılacağı yönündedir.

Atamaların kimin tarafından yapılacağı konusunda da BİO’lar arasında bir uygulama ve mevzuat birliğinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Kimi BİO’lar da uzman ataması dahi kurul tarafından yapılırken kimilerin de sadece idari personelin Kurul kararı ile ataması yapılmaktadır. RTÜK’te Başkan yardımcıları, I. hukuk müşaviri ve daire başkanları Başkanın teklifi zerine Kurul

⁴⁹⁹ 3 Mayıs 2011 Tarihli Resmi Gazete,

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/05/20110503.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/05/20110503.htm>

[6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir şekilde Yürütülmesini Sağlamak zere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu](#) (Erişim Tarihi, 02.01.2013)

kararıyla, diğer personel Başkan tarafından atanır. Burada daire başkan yardımcılarının da Başkan tarafından atandığını söylememiz gerekmektedir. RTÜK'te atamalar zaman zaman medyanın da dikkatini çekmekte liyakatsiz kişilerin atamalarının yapıldığı iddiaları üzerine açıklama yapılması zorunluluğu doğmaktadır.⁵⁰⁰ Üst Kurulca yapılan atamalarda, Üst Kurulun görev alanı ve ihtiyacı ile atanan unvanın gerektirdiği niteliklere sahip olup olunmadığına bakılmaksızın tasarruflarda bulunulduğuna dair benzer tespitler DDK raporuna da yansımıştır.⁵⁰¹ Üst Kurul personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır ve bunlar hakkında soruşturma izni Başkan tarafından verilir.

Üst Kurul personeli sosyal güvenlik açısından 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Emeklilik bakımından; başkan yardımcılarını bakanlık genel müdürü, daire başkanları bakanlık genel müdür yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri bakanlık I. Hukuk Müşaviri, Üst Kurul uzmanları Başbakanlık uzmanı, Başkanlık müşaviri Üst Kurul müşaviri, uzman denetçi bakanlık müşaviri ile denk kabul edilir. Diğer unvanlardaki personele 657 sayılı Kanundaki eşdeğer kadrolara ilişkin hükümler uygulanır.⁵⁰²

Üst Kurulun cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla, dolu kadrolarda derece değişikliği ile boş kadrolarda sınıf, unvan ve derece değişiklikleri Üst Kurul kararıyla yapılır. Yani bu konuda Bakanlar Kurulu

⁵⁰⁰ RTÜK İnternet Sitesi, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=439b10c4-9b2f-49a6-b119-c7592d6a86bd (Erişim Tarihi, 02.01.2013)

⁵⁰¹ Zaman Gazetesi, http://www.zaman.com.tr/newsDetail_getNewsById.action?haberno=964751&title=ddk-raporu-rtuk-asli-gorevini-basarili-bir-sekilde-ortaya-koyamadi (Erişim Tarihi, 03.01.2013)

⁵⁰² 6112 Sayılı Kanun, md. 43.

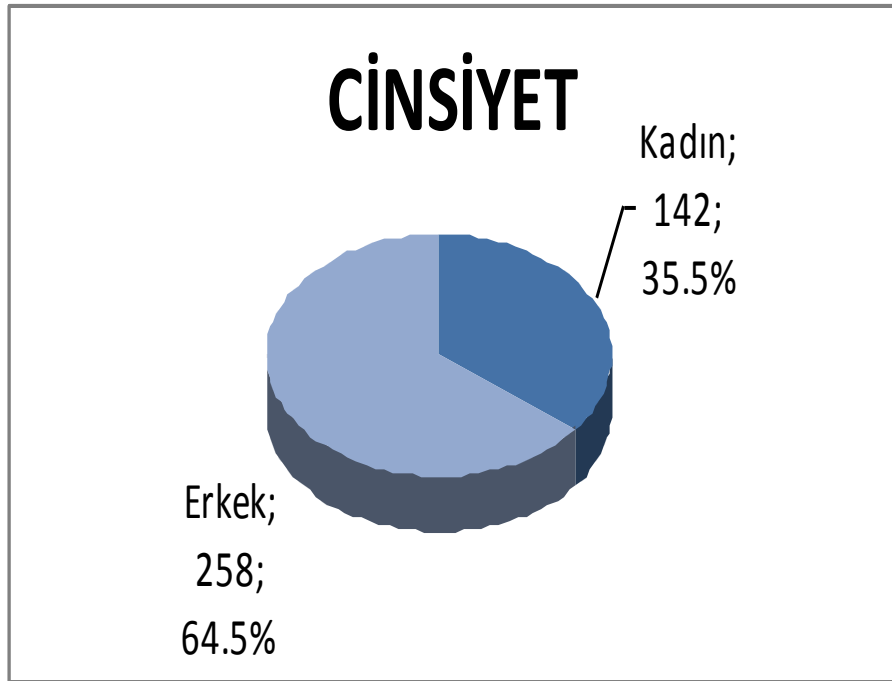
kararına gerek bulunmamaktadır. Kanımızca yanlış olsa da örneğin TAPDK'da bu değişiklik için Bakanlar Kurulu kararı gerekmektedir.⁵⁰³

Tablo 4. RTÜK Dolu-Boş Kadro Cetveli

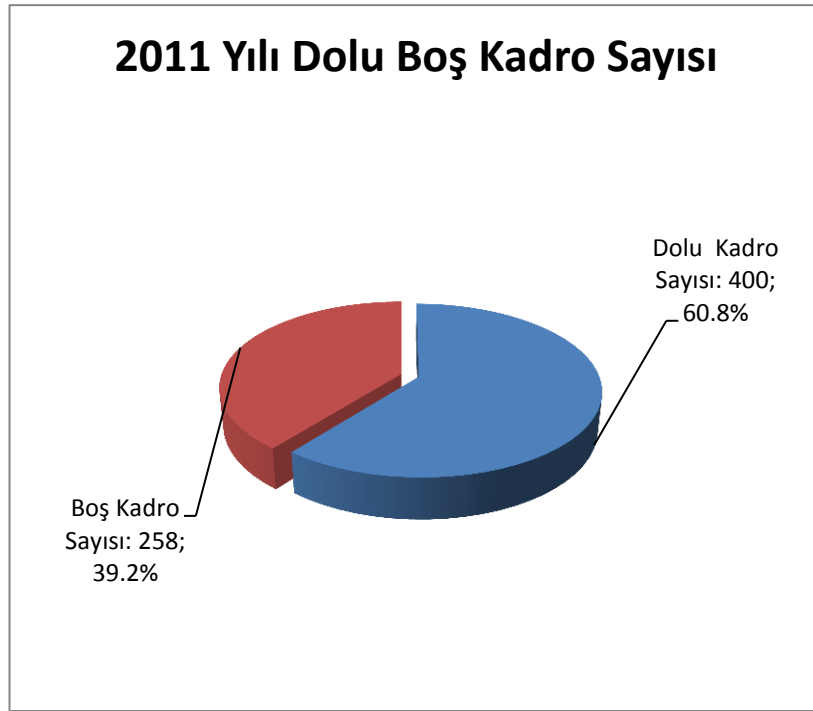
KADRO DURUMU	DOLU	BOŞ	TOPLAM
KADRO	400	258	658
DOLU KADRO CİNSİYET DURUMU	KADIN		ERKEK
	142		258

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Grafik 1. RTÜK Personeli Cinsiyet Dağılımı



⁵⁰³ 6112 Sayılı Kanun, md. 43.

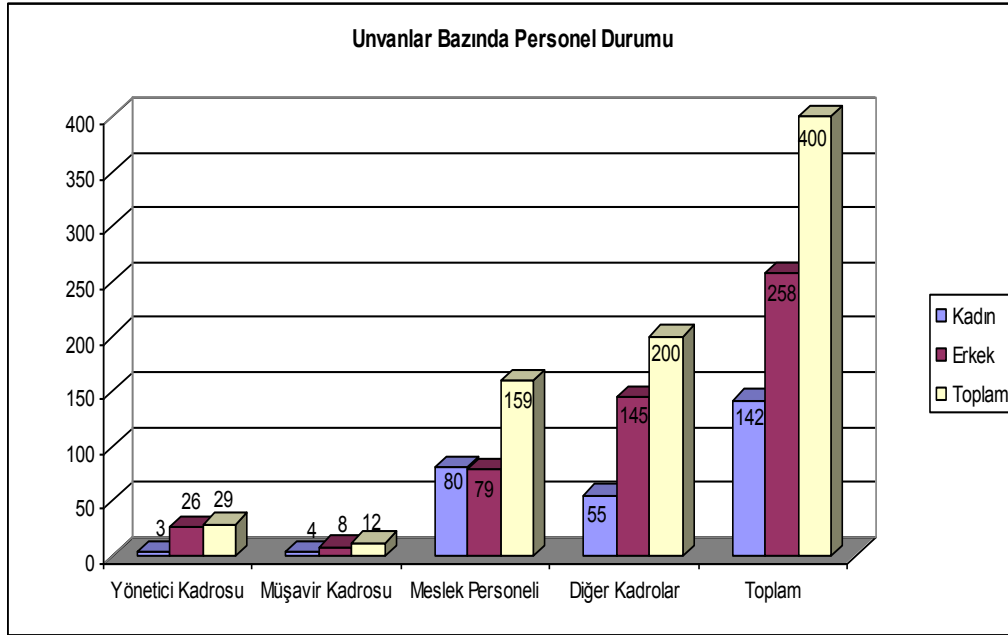
Grafik 2. RTÜK Dolu ve Boş Kadro

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Tablo 5. RTÜK'te Görev Yapan Personelin Unvan Bazında Dağılımı

Unvan Bazında Personel Sayısı ve Oranı				
Kadro Unvanı	Kadın	Erkek	Toplam	% Oran
Yönetici Kadrosu	3	26	29	7%
Müşavir Kadrosu	4	8	12	3%
Meslek Personeli	80	79	159	40%
Diğer Kadrolar	55	145	200	50%
Toplam	142	258	400	100%

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Grafik 3. RTÜK'te Unvanlar Bazında Personel Durumu

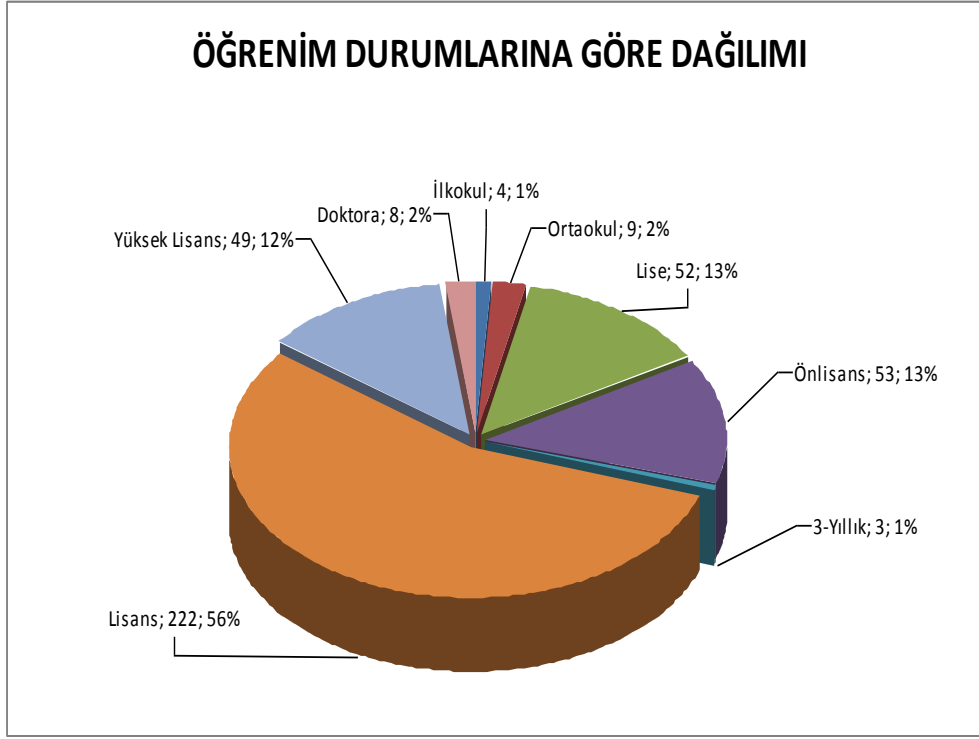
Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Tabloda görüldüğü üzere; Üst Kurulda görev yapan toplam personelin %7'sini oluşturan Yönetici Kadrosunun yaklaşık %10'unu, %3'ünü oluşturan Müşavir Kadrosunun %33.5'ini, %40'ını oluşturan Meslek Personelinin %50.5'ini ve %50'sini oluşturan Diğer Kadroların %28'ini kadın personel oluşturmaktadır.

Tablo 6. 2011 Yıl Sonu İtibarıyla RTÜK'te Görev Yapan Personelin Öğrenim Durumlarına Göre Dağılımı

ÖĞRENİM DURUMU									
Cinsiyeti	İlkokul	Ortaokul	Lise	Önlisans	3 Yıllık Y. Okul	Lisans	Yüksek Lisans	Doktora	Toplam
Kadın	-	-	10	18	1	96	16	1	142
Erkek	4	9	42	35	2	126	33	7	258
Toplam	4	9	52	53	3	222	49	8	400

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Grafik 4. RTÜK Personeli Öğrenim Durumu Dağılımı

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

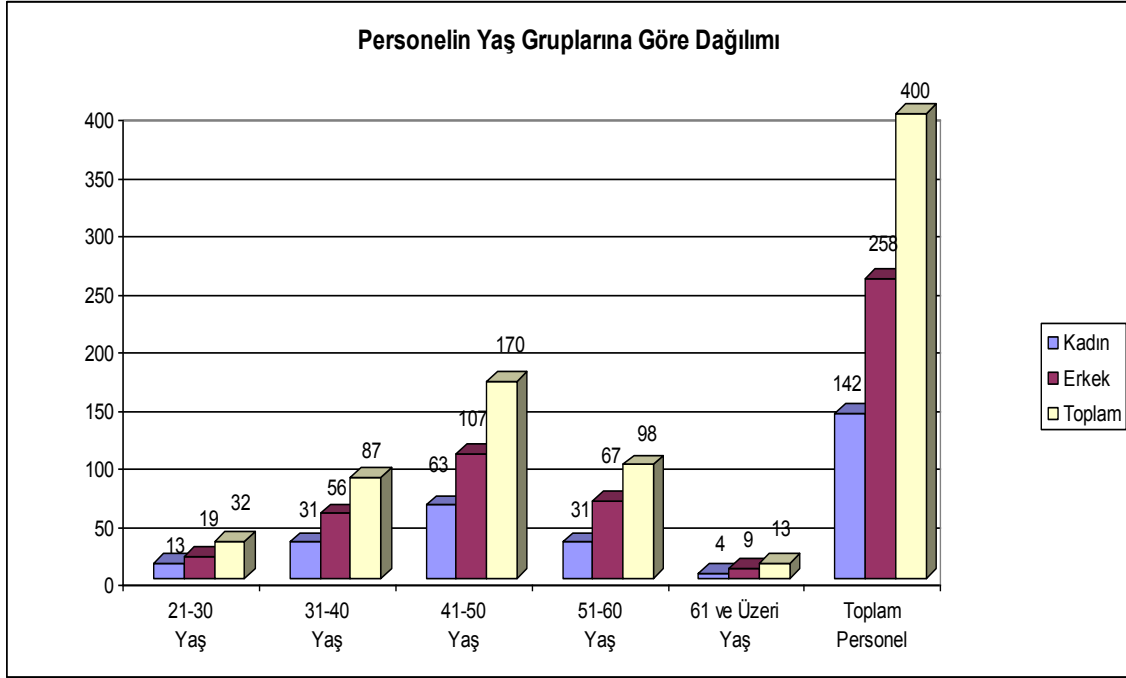
Toplam personelin yaklaşık olarak %3'ünü İlköğretim, %13'ünü Lise, %84'ünü ise Yükseköğretim mezunları oluşturmaktadır.

Üst Kurulda görev yapan toplam 400 personelin yaş gruplarına göre dağılımı aşağıdaki gibidir.

Tablo 7. RTÜK Personelinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Cinsiyet	21-30 Yaş	31-40 Yaş	41-50 Yaş	51-60 Yaş	61 ve Üzeri Yaş	Toplam Personel
Kadın	13	31	63	31	4	142
Erkek	19	56	107	67	9	258
Toplam	32	87	170	98	13	400

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Grafik 5. RTÜK Personeli Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Toplam personelimizin yaklaşık olarak %8'ini 21-30, %22'sini 31-40, %43'ünü 41-50, %24'ünü 51-60 ve %3.5'ini 61 yaş grubu ve üzeri oluşturmaktadır.

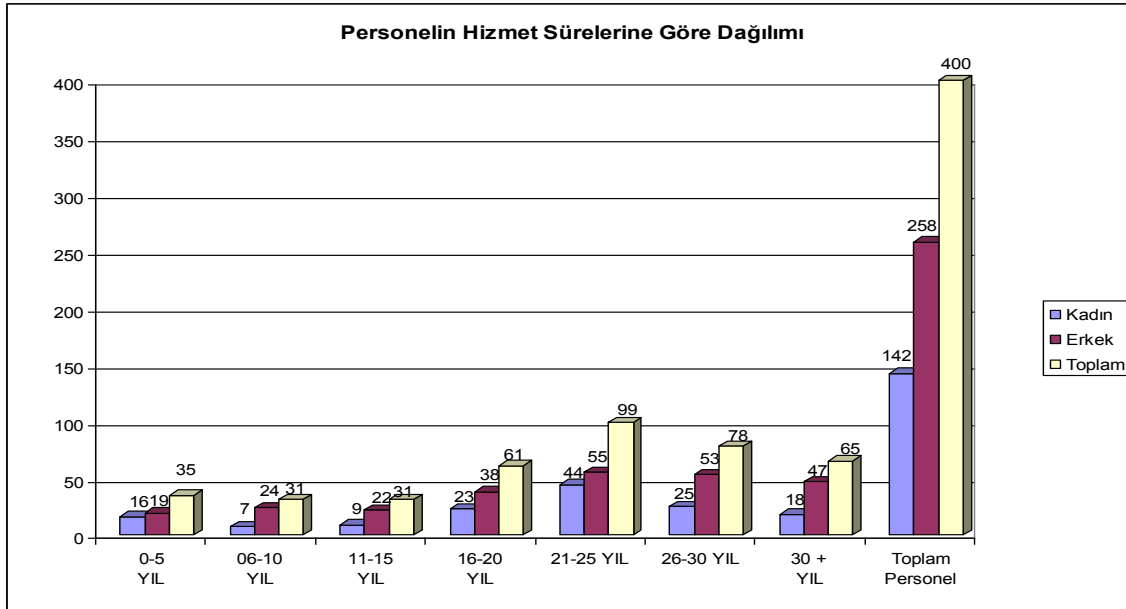
Ayrıca, 21-30 yaş grubunun %42'sini, 31-40 yaş grubunun %36'sını, 41-50 yaş grubunun %37'sini, 51-60 yaş grubunun %33'ünü ve 61 yaş grubu ve üzerinin %31'ini kadın personel oluşturmaktadır.

Ayrıca, Üst Kurulda görev yapan personelin 2011 yılı sonu itibariyle hizmet sürelerine göre dağılımı şu şekildedir.

Tablo 8. RTÜK Personelin Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı

Cinsiyet	0-5 YIL	06-10 YIL	11-15 YIL	16-20 YIL	21-25 YIL	26-30 YIL	30 + YIL	Toplam Personel
Kadın	16	7	9	23	44	25	18	142
Erkek	19	24	22	38	55	53	47	258
Toplam	35	31	31	61	99	78	65	400

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Grafik 6. RTÜK Personeli Hizmet Süresine Göre Dağılımı

Kaynak: 2011 Yılı RTÜK Faaliyet Raporu

Üst Kurulda görev yapan personelin hizmet süreleri baz alındığında 0-5 yıl arası hizmeti olan personelin toplam personel içerisindeki payı %9, 6-10 yıl arası hizmeti olan personelin payı %8, 11-15 yıl hizmeti olan personelin payı %8, 16-20 yıl hizmeti olan personelin payı %9, 21-25 yıl hizmeti olan personelin payı %25, 26-30 yıl hizmeti olan personelin payı %19, 30 yıl ve üzeri hizmeti olan personelin ise payı %16.5'dir.

4.14.1. Meslek Personeli Üst Kurul Uzmanlığı ve Uzman Yardımcılığı

Üst Kurula verilen görevlerin gerektirdiği aslî ve sürekli görev ve hizmetler, Üst Kurul uzmanları ile Üst Kurul uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve idarî personel eliyle yürütülür.⁵⁰⁴ Böylece RTÜK de meslek personeli ve diğer personel ayırımına gidilmiştir. Bu düzenleme de kanımızca oldukça yerinde bir düzenleme olmuştur şöyle ki uzmanlık esasına göre çalışan kurumlarda asli görevlerin uzmanlarca yürütülmesi bilinen bir zorunluluktur.

Üst Kurul uzmanlığı RTÜK'te kariyer mesleğinin unvanı olarak kabul edilmektedir. Kuruma ilk defa özel yarışma sınavıyla 70 uzman yardımcısı alınmış ve Kurul'da yeni bir kariyer planlamasına gidilmesinin zorunluluğu doğmuştur. Bu kapsamda yapılan ikincil düzenlemelerle alınan meslek personelinin yetiştirilmesi amacıyla yurt dışı eğitim de dâhil planlamalar yapılmıştır. Önceki mevzuatın yetersiz bir şekilde hazırlanması nedeniyle yaşanan sıkıntılar nedeniyle olsa gerek 6112 sayılı yasada personel ile ilgili tüm konular ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Örneğin 2008 yılında Anayasa Mahkemesi "Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken buna ilişkin düzenlemenin Üst Kurul'un çıkartacağı yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırı olduğuna hükmetmiştir. "Uzman" kadrosuna ilişkin olarak Kanunda somut bir belirleme yapılmadığı ve çerçevenin çizilmediği, dolayısıyla salt Üst Kurul'un takdirine bırakılma şeklindeki itiraza konu kuralın Anayasa'ya aykırı düştüğü belirlendi."⁵⁰⁵ Meslek personeli kademesinin ilk aşaması olan Üst Kurul uzman yardımcılığına atanabilmek için, türleri Üst Kurulca belirlenen en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, Kamu Personeli Seçme Sınavından Üst Kurul

⁵⁰⁴ 6112 Sayılı Kanun, md.43/5.

⁵⁰⁵ <http://www.aktifhaber.com/anayasa-mahkemesinden-bir-iptal-daha-191614h.htm> (Erişim Tarihi, 02.01.2013)

tarafından belirlenen puan türlerinden asgarî puanı almış olmak, Kamu Personeli Seçme Sınavında yabancı dil bölümündeki sorulardan en az yüzde altmışına doğru cevap vermiş olmak veya Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından asgarî (D) düzeyinde ya da dil yeterliği bakımından buna denkliği kabul edilen ve uluslar arası geçerliliği bulunan başka bir belgeye sahip olmak, yapılacak sınavda başarılı olmak, sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak gerekir. Hazırlanan uzmanlık tezinin oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmesi ve Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından asgarî (C) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından buna denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye sahip olmaları kaydıyla yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atamaları yapılır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti nedeniyle sınav hakkını kullanamayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayanlar, ikinci defa hazırladıkları tezleri kabul edilmeyenler, yabancı dil yeterlik şartını yerine getirmeyenler ile ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve Üst Kurulda durumlarına uygun kadrolara atanırlar. Uzman yardımcılığından Üst Kurul uzmanlığına atananlara bir defaya mahsus olmak üzere bir derece yükseltilmesi uygulanır.⁵⁰⁶

Yukarıda da ifade edildiği gibi uzman yardımcılığına atanma haklarını kaybedenlerin yine Üst Kurul'da istihdam edilmelerine devam edileceği ancak durumlarına uygun kadrolara atanacakları ifade edilmiştir. Örneğin dil yeterliliğini sağlayamayan bir uzman yardımcısı hukuk mezunu ve de avukatlık ruhsatına sahip olması hasebiyle avukatlık kadrosuna atanmıştır ancak bu özel

⁵⁰⁶ 6112 Sayılı Kanun, md.43.

bir durumdur örneğin ruhsatının bulunmadığı düşünüldüğünde memur kadrosuna atamasının yapılabileceği düşünülmektedir. Mülga 3984 sayılı RTÜK Kanununda uzmanlığa atanamayanların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi yönünde idi. Bu tezin yazıldığı dönemde RTÜK'e farklı disiplinlerde eğitim görmüş 30 uzman yardımcısı alımı gerçekleştirilmiştir.

4.15. Kurulun Uyguladığı Yaptırımlar

İkinci bölümde bahsettiğimiz üzere, bağımsız idari otoriteler düzenleme ve denetleme faaliyetleri sonucunda icrai karar alabilen ve bu kararlar sonrasında idari yaptırım kararları ile müeyyide uygulayabilen kurumlardır. Televizyon, radyo ve isteğe bağlı yayın hizmetleri alanının yetkili otoritesi olan RTÜK de kanunda yazılı olan ilkelere veya yükümlülüklerle aykırı hareket eden veya bu yükümlülüklerle uymayan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara aşağıda yer alna idari ve adli yaptırımları uygulayabilmektedir. RTÜK'ün özellikle idari para cezaları medyada genellikle "RTÜK'ten rekor ceza"⁵⁰⁷ şeklinde duyurulmakta ve özellikle de ulusal yayın kuruluşları için ağır para cezaları ile sonuçlanmaktadır.

4.15.1. İdarî Yaptırımlar

6112 sayılı Kanun'un 32. maddesi Kurul'un yayın hizmeti ilkelerine aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara uyguladığı idari yaptırımları düzenlemektedir. Mülga kanunda ki hükümlere bakıldığında yeni mevzuatta yine birçok yeni düzenlemenin bulunduğu söylenebilir. Özür dileme müeyyidesi

⁵⁰⁷ **Radikal Gazetesi**, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1116939&CategoryID=79> **Habertürk Gazetesi**, <http://www.haberturk.com/medya/haber/764927-erbakanin-unlu-sozu-birandi-yakti> <http://www.kenthaber.com/Haber/Genel/Normal/rtukten-bu-sefer-rekor-ceza/ccce547d-0cf1-4810-aec4-1aea8ea46244> http://www.sacitaslan.com/medya-rtukten-saba-tumerin-programina-rekor-ceza_70690.html (Erişim Tarihi, 03.01.2013)

kaldırılmış, idari para cezalarında maktu uygulamadan vazgeçilmiş medya hizmet sağlayıcının beyan ettiği brüt ticari iletişim gelirine göre para cezası uygulaması getirilmiştir. Kurul ayrıntısı aşağıda ifade edildiği gibi uyarı, program durdurma, idari para cezası ve yayın lisans iptali gibi dört farklı yaptırım kararını ihlalin ağırlığına göre medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara uygulayabilmektedir.

6112 sayılı kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (d), (g), (n), (s) ve (ş)⁵⁰⁸ bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara, ihlalin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde ikisinden beşine kadar idarî para cezası verilir. İdarî para cezası miktarı, radyo kuruluşları için bin Türk Lirasından, televizyon kuruluşları ve isteğe bağlı medya hizmet sağlayıcıları için on bin Türk Lirasından az olamaz. Ayrıca, idarî tedbir olarak, ihlale konu programın yayınının beş keze kadar durdurulmasına, isteğe bağlı yayın hizmetlerinde ihlale konu programın katalogdan çıkarılmasına karar verilir. İhlalin mahiyeti göz önünde bulundurularak, bu fıkra hükümlerine göre idarî para cezası ile birlikte idarî tedbire karar verilebileceği gibi, sadece idarî para cezasına veya tedbire de karar verilebilir.⁵⁰⁹

6112 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının diğer bentleri ile ikinci ve üçüncü fıkralarında ve bu Kanunun diğer maddelerinde belirlenen ilke, yükümlülük veya yasaklara aykırı yayın yapan medya hizmet

⁵⁰⁸ **6112 Sayılı Kanun – md. 8/1 a)** Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılâplarına aykırı olamaz.

b) Irk, dil, din, cinsiyet, sınıf, bölge ve mezhep farkı gözeterek toplumu kin ve düşmanlığa tahrik edemez veya toplumda nefret duyguları oluşturmaz.

d) Terörü övemez ve teşvik edemez, terör örgütlerini güçlü veya haklı gösteremez, terör örgütlerinin korkutucu ve yıldırıcı özelliklerini yansıtıcı nitelikte olamaz. Terör eylemini, faillerini ve mağdurlarını terörün amaçlarına hizmet eder şekilde sunamaz.

g) Suç işlemeyi, suçluyu ve suç örgütlerini övücü, suç tekniklerini öğretici nitelikte olamaz.

n) Müstehcen olamaz.

s) Toplumsal cinsiyet eşitliğine ters düşen, kadınlara yönelik baskıları teşvik eden ve kadını istismar eden programlar içeremez.

ş) Şiddeti özendirici veya kanıksatıcı olamaz.

⁵⁰⁹ **6112 Sayılı Kanun**, md. 32.

sağlayıcılar uyarılır. Uyarının ilgili kuruluşa tebliğinden sonra ihlalin tekrarı hâlinde medya hizmet sağlayıcıya ihlalin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde birinden üçüne kadar idari para cezası verilir. İdarî para cezası miktarı, radyo kuruluşları için bin Türk Lirasından, televizyon kuruluşları ve isteğe bağlı medya hizmet sağlayıcıları için on bin Türk Lirasından az olamaz. Ancak bu rakamlar 2011 yılı rakamlardır ve her yıl Vergi Usul Kanunu hükümlerince güncellenmektedir. 2012 yılı idari para cezalarının alt sınırı radyolar için 1.102 TL, televizyonlar için ise 11.026 TL olarak uygulanmıştır.⁵¹⁰

Yükümlülük veya yasak ihlalinin suç oluşturması halinde, bu suç nedeniyle ilgililer hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılması şartına bağlı olmaksızın, bu madde hükümlerine göre idarî para cezası veya idarî tedbir kararı verilir.

İdarî tedbir uygulanması sonucu yayını durdurulan programların yerine, aynı yayın kuşağında ve ticarî iletişim yayını içermeksizin, Üst Kurulca temin edilen eğitim, kültür, trafik, kadın ve çocuk hakları, gençlerin fiziksel ve ahlakî gelişimi, uyuşturucu ve zararlı alışkanlıklarla mücadele, Türk dilinin güzel kullanımı, çevre eğitimi, özürli sorunları, sağlık ve benzeri kamuya yararlı konularda programlar yayınlanır. Yükümlülük veya yasağa aykırılık dolayısıyla idarî tedbir olarak programın yayınının durdurulması kararının verilmesi halinde, yaptırım uygulanmasına sebebiyet veren fiilin işlenmesinden dolayı sorumluluğu olan programın yapımcısı veya varsa sunucusu, yayının durdurulduğu süre zarfında, aynı veya farklı medya hizmet sağlayıcı kuruluşa hiçbir ad altında başka bir program yapamaz veya sunamaz.⁵¹¹

⁵¹⁰ RTÜK İnterneti Sitesi, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=49395ba2-2849-4e34-b3a6-a6e6ab3ddc6a (Erişim Tarihi, 03.01.2013)

⁵¹¹ 6112 Sayılı Kanun, md. 32.

6112 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki ilkelere aykırı yayın yapılmasını müteakip verilecek yaptırım kararının tebliğinden itibaren bir yıl içinde aynı ihlalin tekrarı halinde, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun yayınının on güne kadar durdurulmasına; ikinci tekrarı halinde ise, yayın lisansının iptaline karar verilir.

Yayın lisansı verilmesi için bu Kanunda aranan şartlardan birinin kaybedilmesi halinde, ilgili medya hizmet sağlayıcı kuruluşa bu şartı yerine getirmesi için otuz günlük süre verilir. Verilen süreye rağmen şartı yerine getirmeyen kuruluşun yayınları üç ay süreyle durdurulur. Bu süre zarfında şartın yerine getirilmemesi halinde ise, ilgili kuruluşun yayın lisansı iptal edilerek kanal ve frekans kullanımına son verilir. Yayın lisansının verilmesi için gerekli şartlara uygunluğunu hile ile elde ettiği tespit edilen kuruluşun yayın lisansı iptal edilir. Yayın lisansı iptal edilmiş olan kuruluştan alınmış olan yayın lisans bedeli ile kanal ve frekans yıllık kullanım bedeli iade edilmez.

Bu Kanun hükümlerine göre idarî para cezasına veya idarî tedbire karar vermeye Üst Kurul yetkilidir. Bu Kanunda düzenlenmiş olan idarî para cezaları tebliğinden itibaren bir ay içerisinde ödenir.⁵¹²

Beyan edilmesi gereken ticari iletişim gelirlerinin süresinde beyan edilmediği veya eksik beyan edildiğinin tespiti üzerine medya hizmet sağlayıcılarına 30 gün içerisinde Üst Kurul gelirinin ödenmesi bir yazı ile bildirilir. Medya hizmet sağlayıcıları tarafından süresinden sonra beyan edilen Üst Kurul geliri beyan tarihini takip eden 30 gün içerisinde ödenir. Üçüncü fıkraya göre beyan edilmesi gereken Üst Kurul gelirinin süresinde beyan edilmemesi veya eksik beyan edilmesi halinde, beyan edilmesi gerektiği tarihten ödendiği tarihe kadar geçen süreye faiz uygulanır. Süresinde ödenmeyen Üst Kurul gelirleri genel hükümlere göre tahsil edilir. Bu değişiklik sonrası Üst Kurul 2012 Temmuz dönemine ait ticari iletişim gelirlerine ilişkin beyanname

⁵¹² 6112 Sayılı Kanun, md. 32.

göndermeyen veya süresi içinde beyanname vermeyen 250 medya hizmet sağlayıcı kuruluş hakkında, Üst Kurulun 11.10.2012 tarihli toplantısında alınan kararla toplam 850.000 TL idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.⁵¹³

RTÜK kendi teşkilat yasası dışında 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunca idari para cezası uygulayabilme yetkisiyle donatılmıştır. 2012 yılı rakamları yerel yayın kuruluşları için 1.358-6,795 TL arası, bölgesel yayın kuruluşları için 6.795-13.591 TL arası, ulusal yayın kuruluşları için ise 67.962- 135.925 TL olarak uygulanmıştır.⁵¹⁴

2011 Yılı içinde Üst Kurulca yayıncı kuruluşlara verilen cezalardan, 130 adet uyarı, 21 adet program durdurma, 31 adet idari para cezası ve 124 adet diğer davalarla ilgili olarak, Üst Kurul aleyhine toplam 306 adet dava açılmıştır. Üst Kurul aleyhine açılan toplam 306 adet davanın 31 adedi lehte, 13 adedi aleyhte neticelenmiş olup, 262 adet dava da halen derdesttir. Üst Kurul 2011 yılı içerisinde çeşitli yayın kuruluşları hakkında toplam 21 adet suç duyurusunda bulunmuş olup, 2011 yılı içerisinde açılan davalardan 85 tanesinin duruşmasına kurum avukatları katılmış ve Üst Kurul temsil edilmiştir. 56 Ayrıca, çeşitli mahkemelerden değişik yayın kuruluşları hakkında 33 adet yayın yasağı gelmiş olup, bunların tamamı RTÜK web sitesinde duyuru şeklinde yayımlanmıştır.⁵¹⁵

4.15.2. Adli yaptırımlar

İdari yaptırımların yanı sıra RTÜK tarafından uygulanabilen diğer yaptırım türü de adli yaptırımlardır. Adli yaptırımlar, yayın tekniği, yayın izni ve kaçak yayınlar konusundaki yaptırımları düzenlemektedir.

⁵¹³ RTÜK İnterneti Sitesi, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=e352ef45-b4a8-4dfc-bf69-582b5169419a (Erişim Tarihi, 03.01.2013)

⁵¹⁴ RTÜK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, s.55.

⁵¹⁵ RTÜK 2011 Yılı, Yıllık Faaliyet Raporu, s.55.

Buna göre, Üst Kuruldan yayın lisansı almadan veya yayınları Üst Kurul tarafından geçici olarak durdurulmasına ya da yayın lisansı iptal edilmesine rağmen yayın yapan gerçek kişiler ile tüzel kişilerin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü, bir yıldan iki yıla kadar hapis ve bin günden beş bin güne kadar adlî para cezası ile cezalandırılır. Tüzel kişiler hakkında Türk Ceza Kanununun güvenlik tedbirleri uygulanır. İzinsiz olarak faaliyetine devam eden yayın cihaz ve tesisleri Üst Kurulca mühürlenerek kapatılır.⁵¹⁶

Yayın lisansı olmasına rağmen lisans tipi dışında yayın yapan ve izinsiz verici tesis eden medya hizmet sağlayıcılar Üst Kurulca uyarılır, yapılan uyarıya rağmen izinsiz yayına devam edenler hakkında yukarıdaki yaptırım uygulanır. Yayın kayıtlarını bir yıl süreyle muhafaza etmeyen veya Üst Kurulca ya da Cumhuriyet başsavcılığınca istenmesine rağmen, süresi içerisinde ve aslına uygun olarak teslim etmeyen özel medya hizmet sağlayıcı kuruluş sorumlu müdürü bin günden beş bin güne kadar adlî para cezasıyla cezalandırılır. Gönderilen kayıtların içerik bakımından istenen yayın olmaması veya kayıtlarda tahrifat, çıkarma, silme gibi işlemler yapılması hâlinde, özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşların sorumlu müdürü beş bin günden on bin güne kadar adlî para cezasıyla cezalandırılır. Bu Kanun çerçevesinde açılan kamu davalarına Üst Kurul katılır.⁵¹⁷

Görüldüğü gibi Kurul idari yaptırımların yanı sıra adli yaptırım uygulama yetkisine de haizdir.

4.16. Tebligat ve Yetkili Mahkemeler

RTÜK yapacağı tebligatları 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapmaktadır. Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar ile platform, multipleks ve

⁵¹⁶ 6112 Sayılı Kanun, md. 33.

⁵¹⁷ 6112 Sayılı Kanun, md. 33.

altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketine yönelik olarak yapılacak genel nitelikli duyurular ile 6112 sayılı kanunun 7 nci maddesi⁵¹⁸ çerçevesindeki bildiriler, Üst Kurulun internet sitesinde yayınlanır. Bu duyurular 7201 sayılı Kanuna göre yapılan tebligat hükmündedir. Bu madde hükümlerine göre Üst Kurul tarafından verilen uyarı kararları, medya hizmet sağlayıcı kuruluşun Üst Kurula bildirdiği elektronik posta adresine gönderilmek suretiyle tebliğ edilir. Üst Kurula bildirilen elektronik posta adresinde değişiklik yapılmasına rağmen bu değişiklik Üst Kurula bildirilmediği takdirde, önceki adrese yapılan tebligat yapılmış sayılır.⁵¹⁹

Bu Kanun hükümlerine göre verilen idarî yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre yargı yoluna başvurulur. Üst Kurul aleyhine açılacak davalarda Ankara idare mahkemeleri yetkilidir. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren on beş gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz. RTÜK gibi spesifik bir alanı düzenleyen Kurum'un kararlarının denetiminin ihdas edilecek bir ihtisas mahkemesi eliyle görülmesi bir zorunluluktur. Nasıl ki temyiz olarak görülen davalarda Danıştay 13. Dairesi ihtisas dairesi olarak yerel mahkemelerden gelen dosyaları karara bağlamakta ise, yerel mahkeme düzende de ihtisaslaştırılmaya gidilmeli belirli idare mahkemeleri ihtisas mahkemesi niteliği kazanmalıdır.

⁵¹⁸ **6112 Sayılı Kanun**, md. 8/2: Medya hizmet sağlayıcı, Cumhurbaşkanının veya Hükümetin; millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel sağlığın ve genel ahlakın gerekleriyle ilgili bildirilerini, bildirinin ulaştığı gün saat 23.30'a kadar yayınlamakla yükümlüdür.

⁵¹⁹ **6112 Sayılı Kanun**, md. 47.

BEŞİNCİ BÖLÜM

RTÜK ÇALIŞANLARI GÖZÜYLE RTÜK VE DİĞER BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bu çalışmanın amacı RTÜK personelinin kendi kurumları ve diğer BİO'larla ilgili yönetim bilimi bağlamındaki düşüncelerini tespit etmektir.

Bu kapsamda çalışmanın amacına ulaşabilmek amacıyla anket yöntemi kullanılarak bir araştırma yapılmasına karar verilmiştir. Araştırmanın evreni tüm RTÜK personeli olarak belirlenmiş, bu evreni temsil edecek örneklemin tespitinde ise kota örnekleme kullanılmıştır. Örneklemin evreni tam manasıyla temsil edebilmesi amacıyla kota olarak cinsiyet, eğitim ve yaş değişkenleri kullanılmış ve bu kotalar çerçevesinde denekler rastgele seçilmiştir.

Araştırmanın örneklemi 139 RTÜK personelinden oluşmaktadır. Örneklemin 95'i erkek personelden (toplam örneklemin yüzde 68'i), 44'ü ise kadın personelden (toplam örneklemin yüzde 32'si) oluşmaktadır. Örneklemin eğitim seviyesine göre dağılımında; 139 personelin 25'i yüksek lisans-doktora (toplam örneklemin yüzde 18'i), 82'si lisans (toplam örneklemin yüzde 59'u), 32'si ise ortaöğretim-ön lisans (toplam örneklemin yüzde 23'ü), eğitim düzeyine sahiptir. Örneklemin yaş olarak dağılımında; 139 personelin 13 tanesi 21-30 yaş aralığında (toplam örneklemin yüzde 9'u), 31 tanesi 31-40 yaş aralığında (toplam örneklemin yüzde 22'si), 58 tanesi 41-50 yaş aralığında (toplam örneklemin yüzde 42'si), 35 tanesi 51-60 yaş aralığında (toplam örneklemin yüzde 25'i) ve 2 tanesi de 61+(toplam örneklemin yüzde 2'si) yaş aralığında bulunmaktadır.

Araştırmada kullanılan anket formu 3 bölüm olmak üzere toplam 26 sorudan oluşmakta olup çalışmamızın ekler kısmında yer almaktadır. Anketin birinci bölümü deneklerin demografik yapılarını tespit edebilmek amacıyla

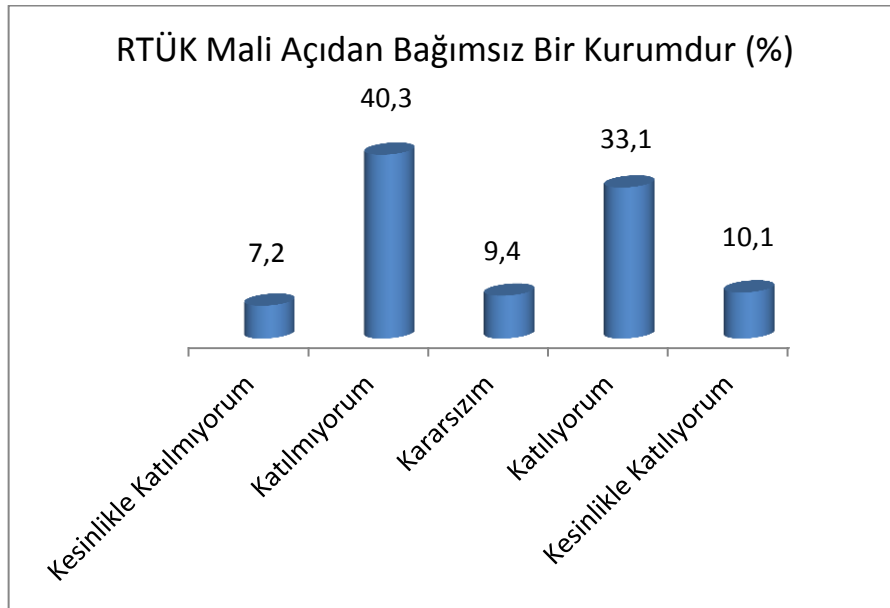
tasarlanmış olup, yedi sorudan oluşmaktadır. İkinci bölüm ise deneklerin RTÜK'ün bağımsızlığı, tarafsızlığı ve statüsüne ilişkin eğilimlerini tespit edebilmek amacıyla tasarlanmış ve deneklerin tutumları 5'li likert ölçeği kullanılarak tespit edilmiştir. 3. ve son bölümde de RTÜK üyelerinin seçimi, RTÜK teşkilatı, yapısı, kuruma verilen önem ve memnuniyet düzeyi hususları araştırılmış ve kapalı ile açık uçlu soru teknikleri kullanılmıştır.

Anket çalışması sonucunda elde edilen verilerin analizi SPSS paket programı ile yapılmıştır. Analizde temel istatistiksel analizler, sıklık tabloları ve çapraz tablolar kullanılmıştır.

5.1. Sonuçların Analizi

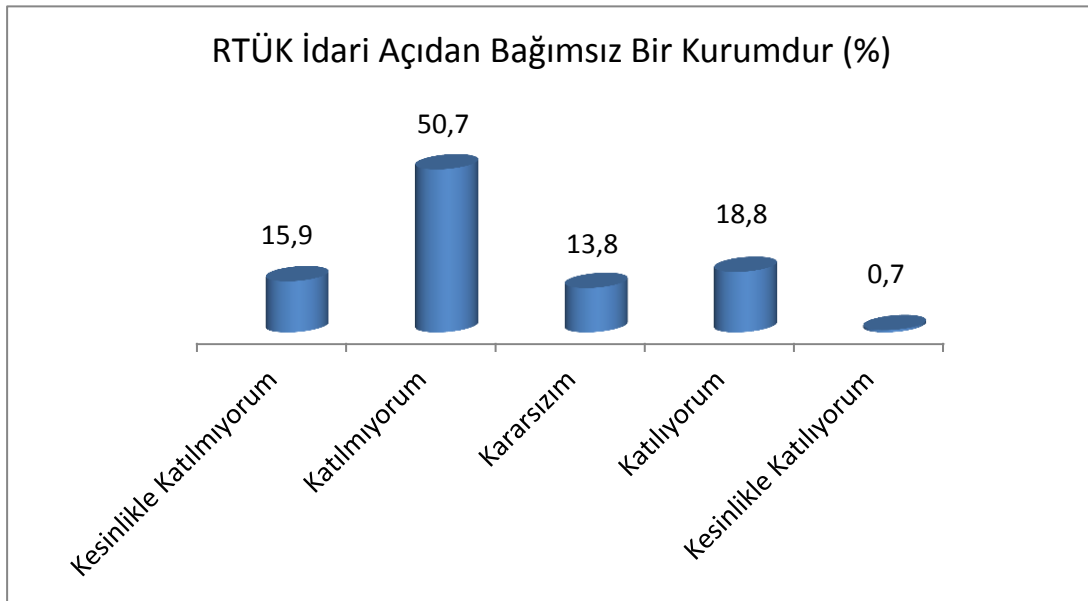
Çalışmanın bu kısmında anket çalışmasının ikinci bölümünden elde edilen sonuçlar ortaya konmakta ve açıklanmaktadır.

Şekil 1. “RTÜK Mali Açidan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



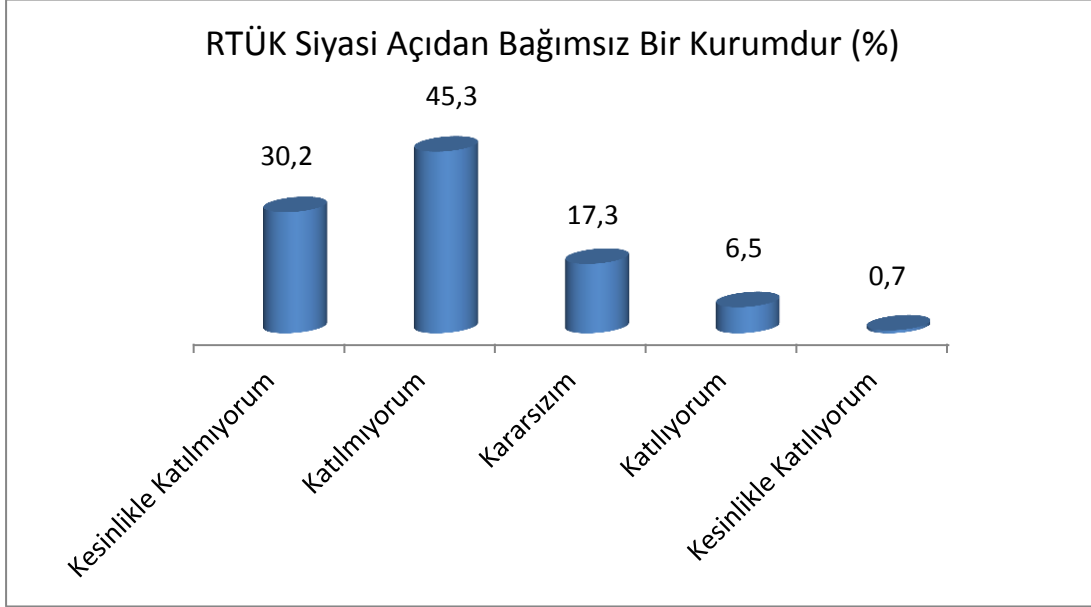
RTÜK personeli ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün ilk sorusu “RTÜK mali açıdan bağımsız bir kurumdur.” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Yukarıda ki tabloda da görüleceği üzere; personelin yüzde 40,3’ü bu görüşe katılmamakta, yüzde 7,2’si kesinlikle katılmamakta, yüzde 33,1’i katılmakta, yüzde 10,1’i kesinlikle katılmakta ve yüzde 9,4’ü kararsız olduğunu ifade etmektedir. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’ün mali açıdan bağımsız bir kurum olmadığını düşünenlerin oranlarının yaklaşık yüzde 48 olduğunu; mali açıdan bağımsız olduğunu düşünenlerin oranlarının yaklaşık yüzde 42 olduğunu söylemek mümkündür. Bu denklik durumu bir yönüyle çalışanların mali bağımsızlığın ne olduğu konusunda net bir fikre sahip olmadıkları düşüncesini de göstermektedir. Bununla birlikte Kurulun mali açıdan bağımsız olmadığı düşüncesine sahip olan çalışanların bir nebze daha fazla olduğunu söylemek mümkündür Bu görüşün ağırlık kazanmasında 666 sayılı KHK ile getirilen kısıtlamaların etkili olmuş olabileceği düşünülmektedir.

Şekil 2. “RTÜK İdari Açıdan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



RTÜK Personeli ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün ikinci sorusu “RTÜK idari açıdan bağımsız bir kurumdur.” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Yukarıda ki tabloda da görüleceği üzere üst kurulun idari açıdan bağımsız olmadığı algısı oldukça yoğundur. Personelin yüzde 50,7’si bu görüşe katılmamakta yani kurumun idari açıdan bağımsız olmadığını düşünmektedir. Çalışanların katılanların yüzde 15,9’u ise kesinlikle katılmamaktadır. Yüzde 18,8’i RTÜK’ün idari açıdan bağımsız olduğu görüşüne katılmakta, yüzde 0,7’si ise kesinlikle katılmaktadır. Yüzde 13,8’lik kesim ise kararsızdır. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’ün idari açıdan bağımsız bir kurum olmadığını düşünenlerin oranı yüzde 66,6 olduğunu; idari açıdan bağımsız olduğunu düşünenlerin oranının ise yüzde 19,5 olduğu söylemek mümkündür. Yani RTÜK çalışanları kurumlarının idari açıdan bağımsız olmadığı yönünde net bir algıya sahip olduklarını söylemek mümkündür. İki görüş arasındaki bu keskin ayrımın, daha önce de bahsedildiği gibi 649 sayılı KHK ile getirilen değişikliklerden olabileceği tahmin edilmektedir. Hatırlanacağı üzere bu değişikliklerle Bakanlara, ilişkili oldukları Üst Kurullar üzerinde geniş denetim yetkisi verilmiş ve idari özerklik ve bağımsızlıklarına gölge düşürüldüğü ve hatta bu özelliklerini tamamen yitirdikleri dile getirilmiştir.

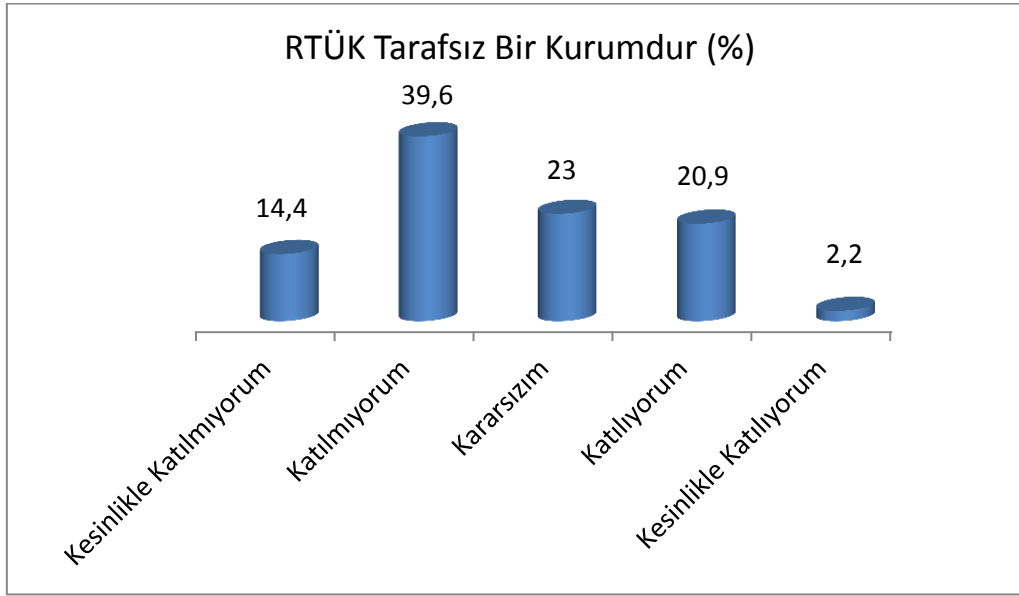
Şekil 3. “RTÜK Siyasi Açıdan Bağımsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



RTÜK çalışanları ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün üçüncü sorusu “RTÜK siyasi açıdan bağımsız bir kurumdur.” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Tablodan da açıkça anlaşılacağı üzere yoğun bir katılmıyorum görüşü hâkim durumdadır. Hatta bağımsızlık ölçümünü test ettiğimiz, mali yön, idari yön ve siyasi yön arasında en belirgin sonuç bu soruda göze çarpmaktadır. Burada dikkat çeken gösterge kesinlikle katılmıyorum cevabını verenlerin oranında ki artıştır. Çalışanların yüzde 45,3’ü bu görüşe katılmamakta yani kurumun siyasi açıdan bağımsız olmadığını düşünmektedir. Çalışanların katılanların yüzde 30,2’si ise kesinlikle katılmamaktadır. Çalışanların Yüzde 6,5’i RTÜK’ün siyasi açıdan bağımsız olduğu görüşüne katılmakta, yüzde 0,7’si ise kesinlikle katılmaktadır. Sonuçlardan anlaşılacağı gibi katılanların oranı çok düşük seviyelerde kalmıştır. Yüzde 17,3’lük kesim ise kararsızdır. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir değerlendirdiğimizde kurum çalışanların yaklaşık dörtte üçünün (%75,5) üst kurulun siyasi açıdan özerk bir kurum olmadığı algısına

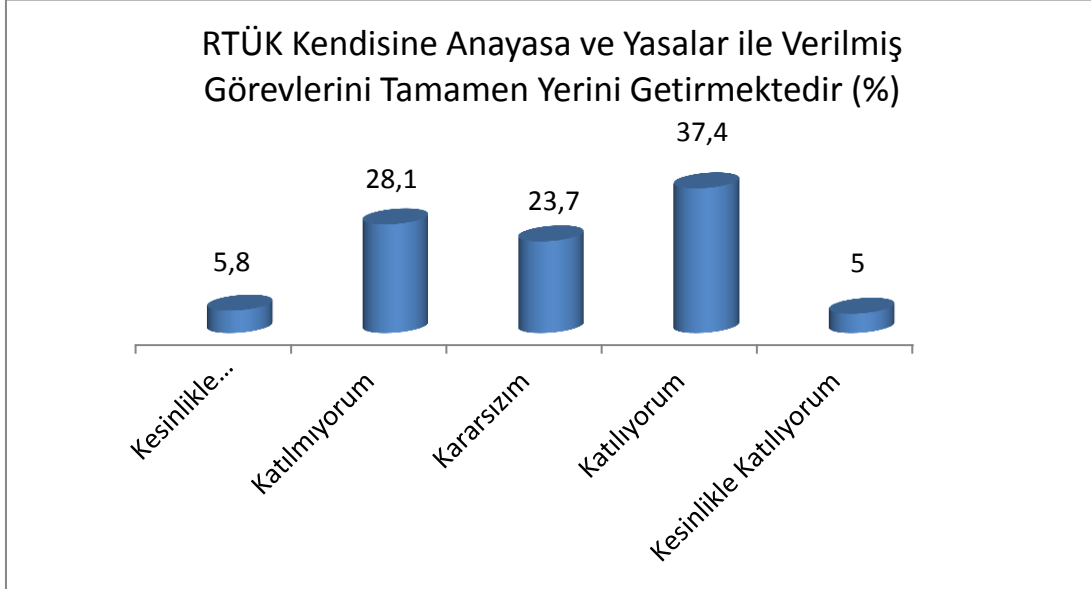
sahip iken üst kurulun siyasi açıdan bağımsız olduğunu düşünenlerin oranlarının yüzde 7,2 olduğunu söylemek mümkündür. Bu düşündürücü ve çok yüksek seviyelerde ki oranın Üst Kurul'un seçim sisteminden kaynaklandığı ifade edilebilir.

Şekil 4. “RTÜK Tarafsız Bir Kurumdur (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



RTÜK çalışanları ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün dördüncü sorusu “RTÜK tarafsız bir kurumdur.” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Sonuçlara göre; çalışanların yüzde 39,6’sı bu görüşe katılmamakta yani kurumun tarafsız olmadığını düşünmektedir. Çalışanların katılanların yüzde 14,4’ü ise kesinlikle katılmamaktadır. Yüzde 20,9’u RTÜK’ün tarafsız olduğu görüşüne katılmakta, yüzde 2,2’si ise kesinlikle katılmaktadır. Yüzde 23’lük kesim ise kararsızdır. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’ün tarafsız bir kurum olmadığını düşünenlerin oranlarının yüzde 54 olduğunu; tarafsız olduğunu düşünenlerin oranlarının yüzde 23,1 olduğunu söylemek mümkündür.

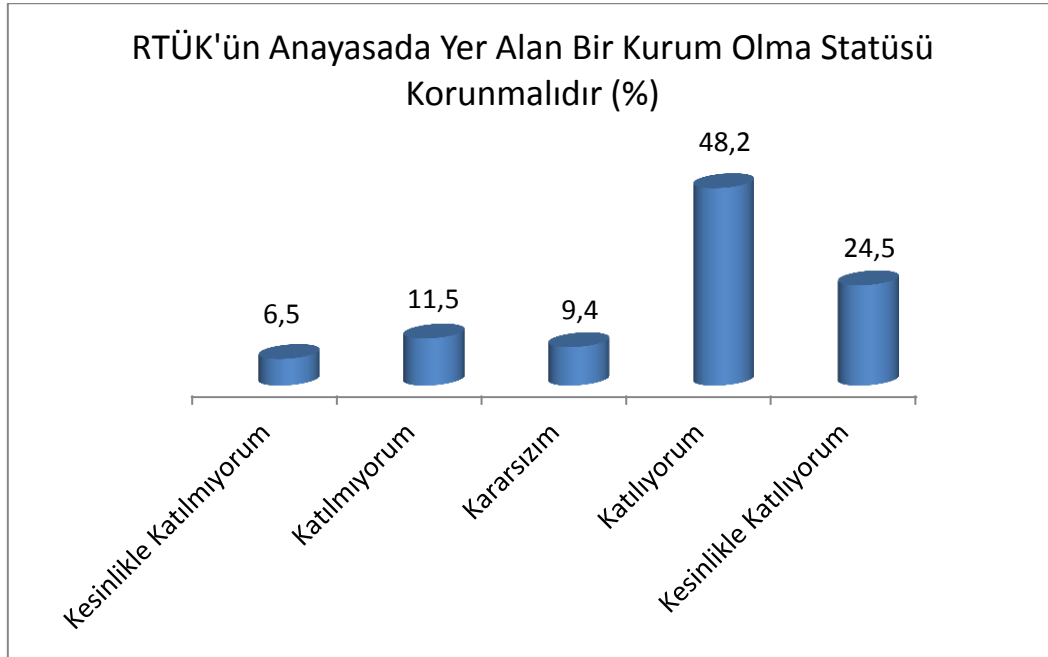
Şekil 5. “RTÜK Kendisine Anayasa ve Yasalar ile Verilmiş Görevlerini Tamamen Yerine Getirmektedir. (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



RTÜK çalışanları ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün beşinci sorusu “RTÜK kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirmektedir” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Sonuçlara göre; çalışanların yüzde 28,1’i bu görüşe katılmamakta yani kurumun görevlerini tamamen yerine getirmediğini düşünmektedir. Çalışanların katılanların yüzde 5,8’i ise kesinlikle katılmamaktadır. Çalışanların katılan çalışanların yüzde 37,4’ü RTÜK’ün görevlerini tamamen yerine getirdiği görüşüne katılmakta, yüzde 5’i ise kesinlikle katılmaktadır. Yüzde 23,7’lik kesim ise kararsızdır. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’ün kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirmediğini düşünenlerin oranlarının yüzde 33,9 olduğunu; RTÜK’ün kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirdiğini düşünenlerin oranlarının yüzde 42,4 olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktaya kadar yer verilen diğer tutum

cümlelerinden farklı olarak burada katılıyorum diyenlerin toplamı, katılmıyorum diyenlerden fazla olmuştur.

Şekil 6. “RTÜK’ün Anayasada Yer Alan Bir Kurum Olma Statüsü Korunmalıdır (%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri

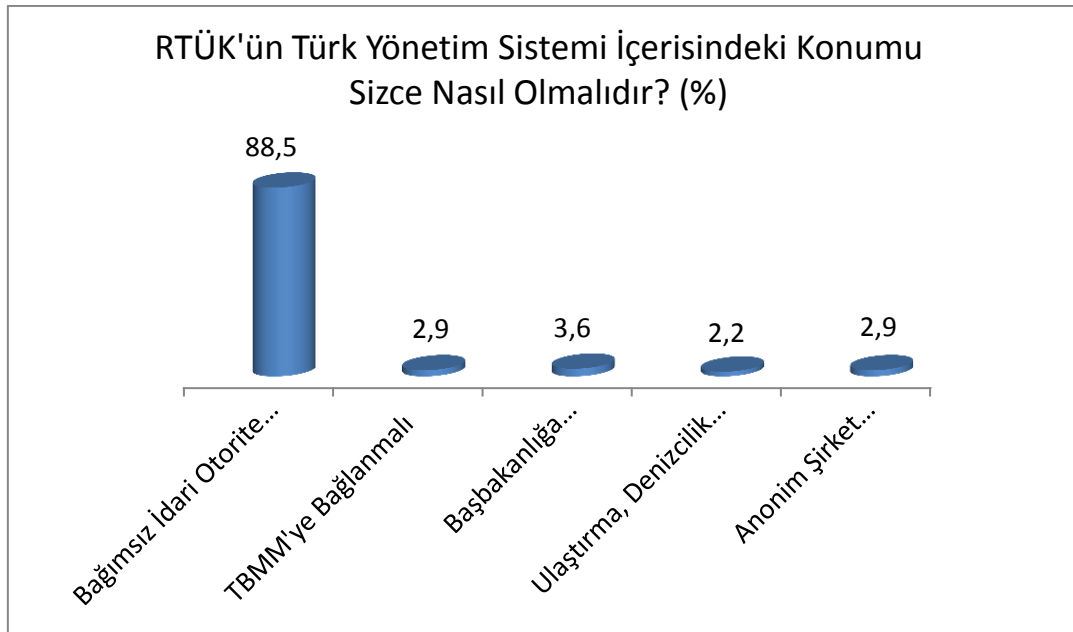


RTÜK çalışanları ile yapılan anket çalışmasının ikinci bölümünün son sorusu “RTÜK’ün Anayasa’da yer alan bir kurum olma statüsü korunmalıdır” tutum cümlesine katılım derecelerinin bildirilmesi olmuştur. Anketten çıkan sonuçlara göre; çalışanların yüzde 11,5 bu görüşe katılmamakta yani anayasal statüsünün korunması gerektiğini düşünmemektedir. Çalışanların katılanların yüzde 6,5’i ise kesinlikle katılmamaktadır. Çalışanların katılan çalışanların yüzde 48,2’si RTÜK’ün bu statüsünün devamının gerektiği görüşüne katılmakta, yüzde 24,5’i ise kesinlikle katılmaktadır. Yüzde 9,4 kesim ise kararsızdır. Kesinlikle katılmıyorum diyenler ile katılmıyorum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle katılıyorum diyenler ile katılıyorum diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’ün Anayasa’da yer alan bir kurum olma statüsü korunmalıdır görüşüne katılmayanların oranlarının yüzde 18,0 olduğunu;

RTÜK'ün bu statüsünün korunması gerektiğini düşünenlerin oranlarının yüzde 72,7 olduğu görülmektedir. Bu soruda çalışanlar açık bir şekilde Anayasal olma statüsünün korunmasını istemektedirler. Öyle ki bu statü bir kanun değişikliği ile kurumun kapatılmasının önüne geçen bir güvence niteliğindedir. Özellikle son zamanlarda hükümetin Üst kurullara yönelik olumsuz bakış açısı ve TAPDK'nın kapatma kanunun meclise sevk edilmiş olması da başka bir etken olarak düşünülebilir.⁵²⁰

Çalışmanın bu kısmında anket çalışmasının üçüncü bölümünden elde edilen sonuçlar ortaya koyularak açıklanmaktadır.

Şekil 7. “RTÜK'ün Türk Yönetim Sistemi İçerisindeki Konumu Sizce Nasıl Olmalıdır(%)” Cümlesine Katılım Düzeyleri



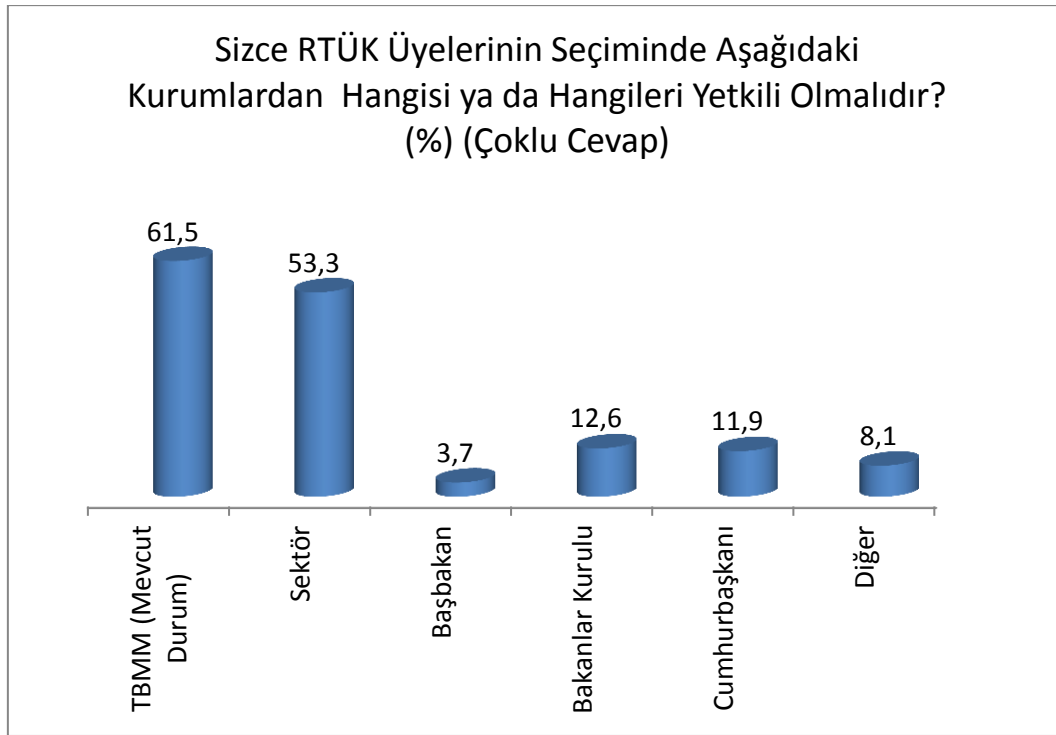
RTÜK çalışanları ile yapılan anket çalışmasının üçüncü bölümünün ilk sorusunu “RTÜK'ün Türk Yönetim Sistemi İçerisindeki Konumu Sizce Nasıl Olmalıdır?” oluşturmaktadır. Çalışanların yaklaşık yüzde 90'ı yani çok büyük bir

⁵²⁰Radikal Gazetesi,

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1112941&CategoryID=80>
(Erişim Tarihi, 06.01.2013)

kısmı mevcut konumunun korunmasını yani kurumun “Üst Kurul-Bağımsız İdari Otorite olarak kalması” gerektiğini ifade etmişlerdir. Yüzde 3,6’sı Başbakanlığa bağlanması, yüzde 2,9’u TBMM’ye bağlanması yine yüzde 2,9’u anonim şirket yapısında düzenlenmesi ve yüzde 2,2’si de Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bağlanması cevaplarını vermiştir. Yani RTÜK personeli net bir şekilde idari yapıda bir değişiklik istememektedir.

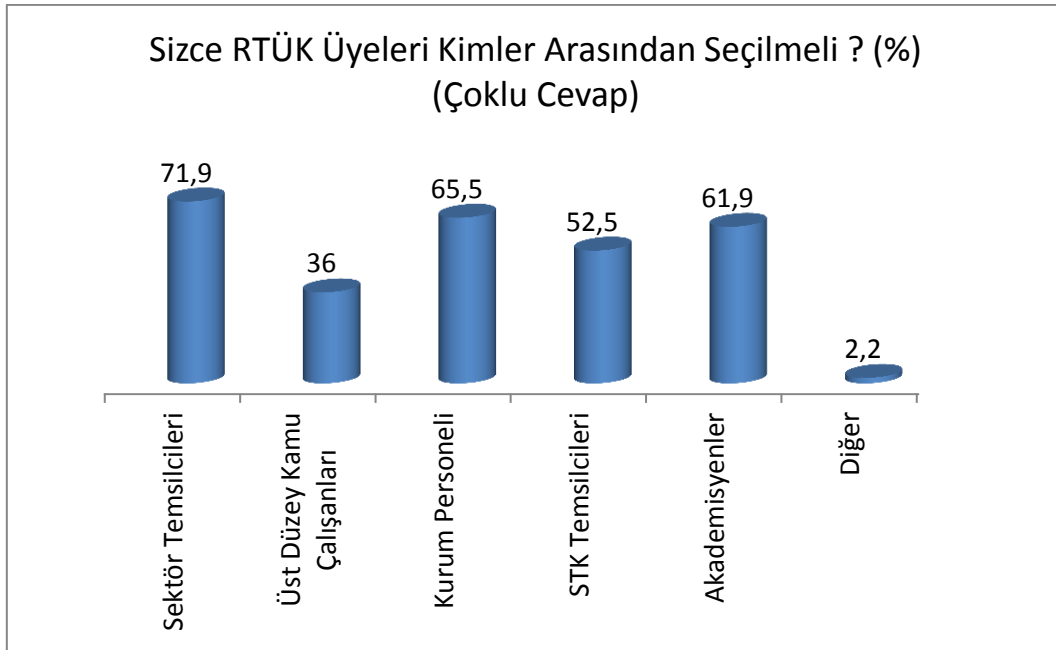
Şekil 8. “Sizce RTÜK Üyelerinin Seçiminde Aşağıdaki Kurumlardan Hangisi ya da Hangileri Yetkili Olmalıdır? (%)” (Çoklu Cevap)



BİO’larda seçim yöntemleri sürekli tartışılan konuların başında gelen bir sorundur. Anket çalışmamızda bu konu iki soru ile irdelenmeye çalışılmıştır. Bunlardan birincisi “Sizce RTÜK Üyelerinin Seçiminde Aşağıdaki Kurumlardan Hangisi ya da Hangileri Yetkili Olmalıdır?” sorusu olmuştur. Bu soruda deneklere seçeneklere birden fazla cevap verebilme imkânı tanınmıştır. Sonuç olarak iki seçenek üzerinde yoğunlaşma görülmüştür. RTÜK personelinin yüzde 61,5’i seçim sisteminde mevcut durumun doğru bir yöntem olduğunu, yüzde

53,3'lük kısım sektörün de üye seçiminde yetkili olması gerektiğini düşünmektedir. Çalışanların yüzde 12,6'sı Bakanlar Kurulu'nu, yüzde 11,9'u Cumhurbaşkanı'nı, yüzde 3,7'si Başbakan'ı da üye seçiminde yetkili olarak görmek istemektedir.

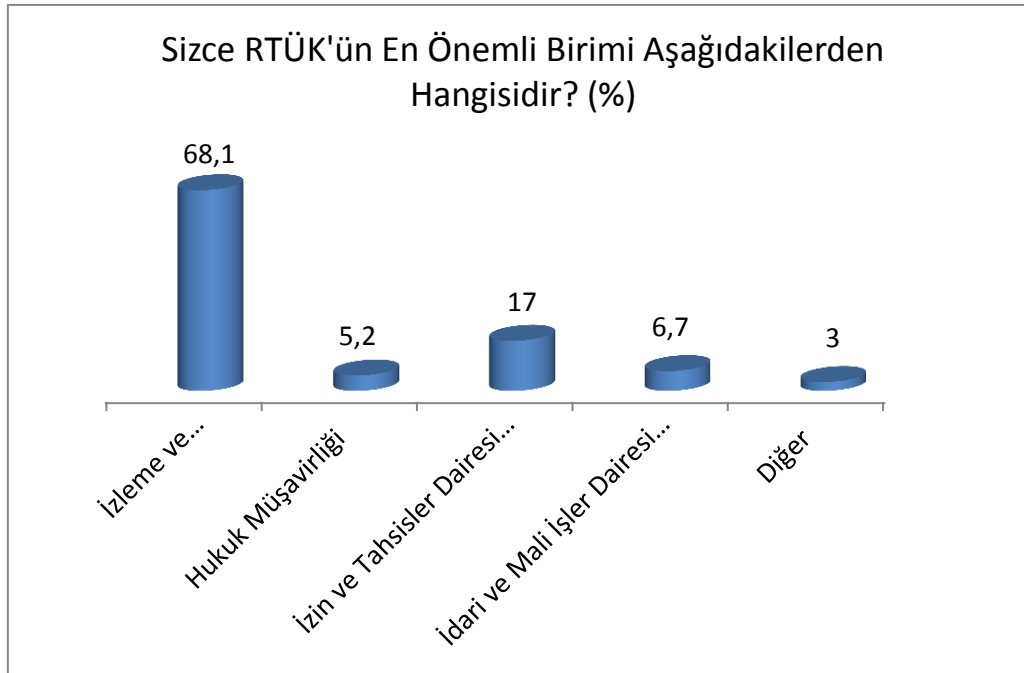
Şekil 9. “Sizce RTÜK Üyeleri Kimler Arasından? (%)” (Çoklu Cevap)



RTÜK üyelerinin seçim sistemi üzerine yönelttiğimiz ikinci soru “Sizce RTÜK Üyeleri Kimler Arasından Seçilmeli?” sorusu olmuştur. Bu soruda da cevap için birden fazla seçenek işaretleme olanağı tanınmış ve bunun sonucunda cevaplar arasında birbirine yakın birkaç seçeneğin olduğu görülmektedir. Farklı seçenekleri tercih etmesi bakımından her seçenek için ayrı ayrı değerlendirdiğimizde katılımcıların % 72'si sektör temsilcileri şıkkına cevap kağıdında yer verirken yaklaşık % 28'lik bir katılımcı bu seçeneğe hiç yer vermemiştir. Katılımcıların yaklaşık yüzde 65'i kurum çalışanları seçeneğine yer verirken Yaklaşık %35'lik katılımcı bu seçeneğe hiç yer vermemiştir % 62'lik katılımcı akademisyenler seçeneğine yanıtlarında yer verirken Yaklaşık % 40 oranındaki katılımcı bu seçeneğe yanıtları arasında yer vermemiştir yine

katılımcıların yaklaşık % 50'si stk temsilcileri seçeneğine yer verirken % 50 oranında bir katılımcı bu seçeneğe yanıtları arasında yer vermeyi tercih etmemiştir. Benzer biçimde katılımcıların yaklaşık % 35 i üst düzey kamu çalışanları arasından seçilmesi seçeneğine yanıtları arasında yer verirken % 65 oranında katılımcı tarafından bu seçenek kabul görmemiştir. Buradan hareketle çalışanların yaklaşık 3'te 2'sinin üst kurul üyelerinin akademisyen, kurum çalışanı ve sektör temsilcileri arasından seçilmesi gerektiğine inandığını söylemek mümkündür. Zira çalışanların yaklaşık 3'te 2'si yanıtlarında bu üç seçeneğe yer vermiştir. Mevcut seçim sistemi üzerine bir katkı olarak değerlendirdiğimizde üyeler arasında stk temsilcileri ve sektör temsilcilerinin ilave edilmesi olumlu bir katkı olarak düşünülebilir.

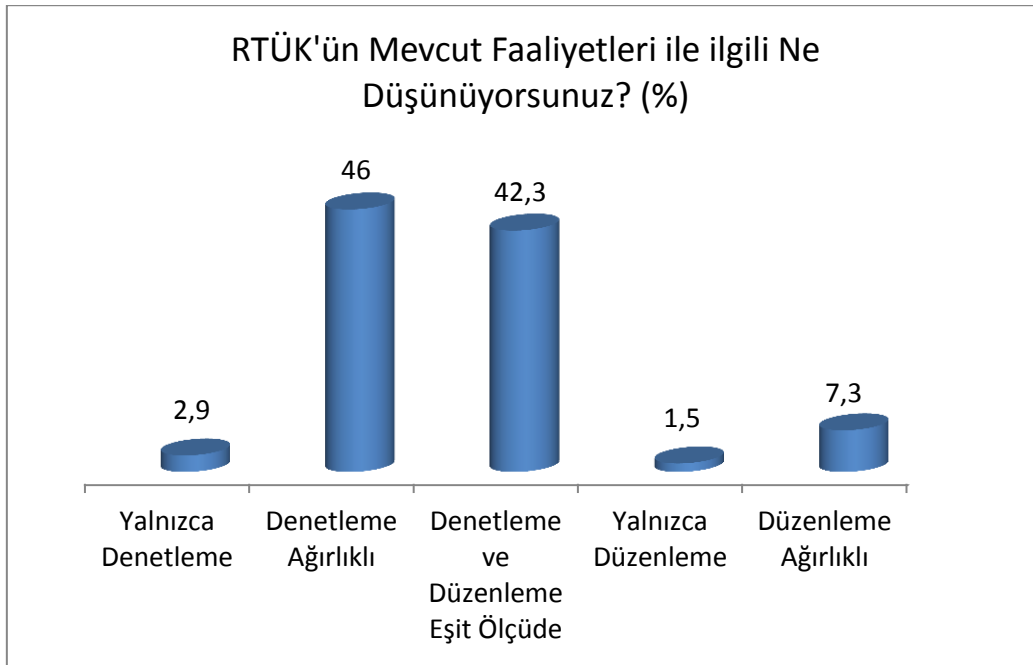
Şekil 10. “Sizce RTÜK’ün En Önemli Birimi Aşağıdakilerden Hangisidir? (%)”
(Çoklu Cevap)



Bu soruda RTÜK çalışanları gözüyle kendi kurumlarının en önemli birimi sorulmuş ve çalışanların katılanların yüzde 68,1'i İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, yüzde 17'si İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı, yüzde 6,7'si

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, yüzde 5,2'si de Hukuk Müşavirliği cevabını vermiştir. Yani RTÜK çalışanlarına göre en önemli birim İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı'dır. Kamuoyunda da üst kurulun ön plana çıkan yayın denetimi işlevi yerine getiren bir kurum olduğu şeklindeki algının üst kurul çalışanlarında da bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Buradan hareketle üst kurulun algısal olarak en önemli işlevinin yayınları izlemek ve değerlendirme görevi olduğu söylenebilir

Şekil 11. “RTÜK’ün Mevcut Faaliyetleri ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”



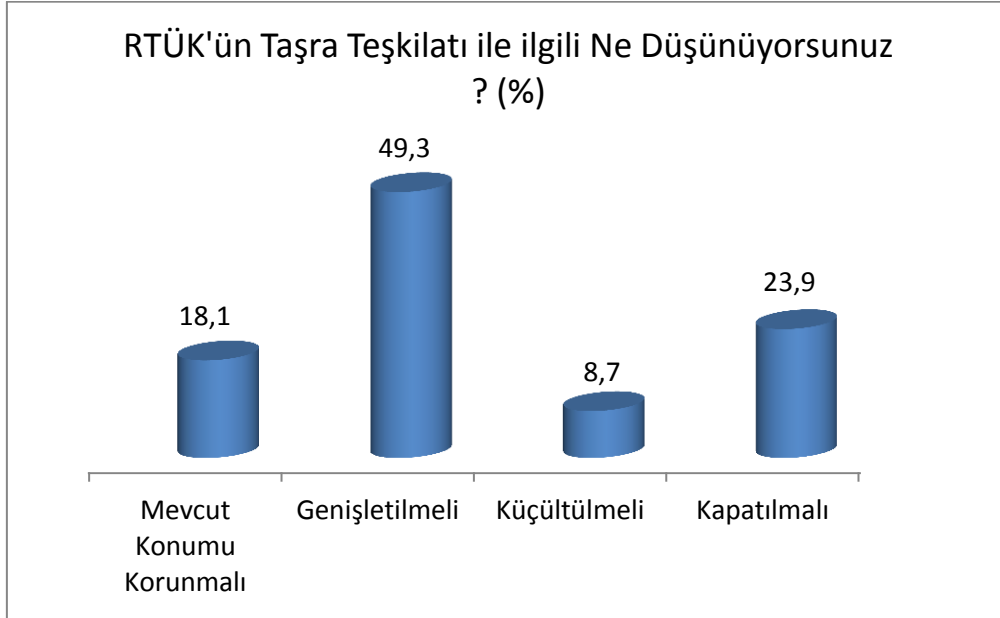
Personelin RTÜK’ün mevcut faaliyetleri ile ilgili düşüncelerinin araştırıldığı bu soruda da iki cevap dikkat çekmektedir. Çalışanların yüzde 46’sı RTÜK’ün denetleme ağırlıklı çalıştığını, yüzde 42,3’ü denetleme ve düzenleme faaliyetlerini eşit ölçüde gerçekleştirdiğini düşünmektedir. Yüzde 7,3’lük kesim düzenleme ağırlıklı çalıştığını, yüzde 2,9 yalnızca denetleme ağırlıklı çalıştığını ve yüzde 1,5 ise yalnızca düzenleme yönlü çalıştığını düşünmektedir.

Tablo 9. “RTÜK’ün En Önemli Görevi?”

RTÜK’ün En Önemli Görevi	
	ORTALAMA
Yayın Faaliyetlerini Denetlemek	1.70
Müeyyide Uygulamak	3.64
İzin ve Tahsis İşlemlerini Yapmak	2.39
Sektöre İlişkin Düzenlemeler Yapmak	2.29

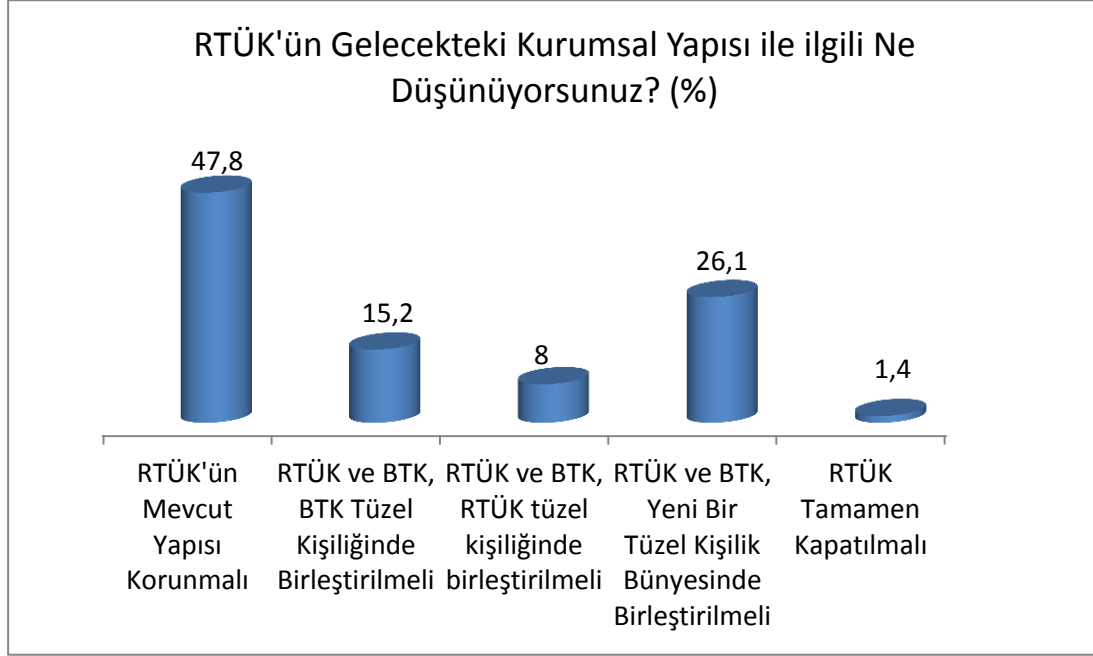
RTÜK personeli ile yapılan anket çalışmasının bu sorusunda, RTÜK’ün en önemli görevi tespit edilmeye çalışılmış ve deneklerden RTÜK’ün dört temel görevini 1’den 4’e kadar (1 en önemli, 4 en önemsiz) önem sırasına göre sıralamaları istenmiştir. Yayınları denetim işlevi 1 ile 4 arasındaki doğrusal bir sıralamada 1.70 noktasına tekabül ederken müeyyide uygulama seçeneğine atfedilen önem söz konusu skalada 3.64 noktasına denk gelmektedir. Diğer işlevler ise yaklaşık orta noktada bulunmakta ve hemen hemen yanı önemde algılanmaktadır. Sonuçlar incelendiğinde RTÜK çalışanlarının “yayın faaliyetlerini denetlemeyi” en önemli görev olarak nitelendirdiğini açıktır. “Sektöre ilişkin düzenlemeler yapmak” ikinci sıradaki ve “izin ve tahsis işlemlerini yapmak” üçüncü sıradaki en önemli görev olarak görülmektedir. Ancak bu iki görevin önem derecesi açısından birbirine oldukça yakın olduğunu ifade etmek mümkündür. Son olarak “müeyyide uygulamak” ise RTÜK çalışanları açısından en önemsiz görev olarak görülmektedir.

Şekil 12. “RTÜK’ün Taşra Teşkilatı ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”



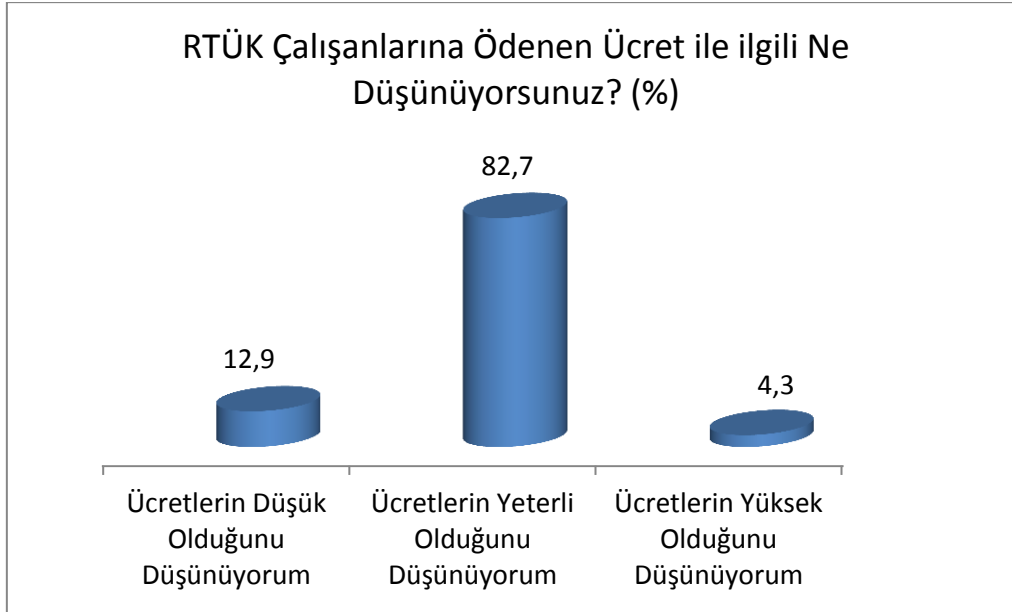
Yukarıda bahsediliği üzere yeni kanunun yürürlüğe girmesi ile taşra teşkilatında küçülmeye gidilmiş Van ile Adana taşra teşkilatları kapatılmıştır. Taşra teşkilatının dağılımı ve büyüklüğü ile ilgili düşüncelerin sorulduğu bu soruda personelin yüzde 49,3’ünün yani yarısına yakın bir kısmının taşra teşkilatının genişletilmesi yönünde bir eğilime sahip olduğu söylenebilir. Buradan hareketle RTÜK personelinin, taşra teşkilatında küçülme ile sonuçlanan son idari kararlar tamamen farklı bir düşünceye sahip olduğu ifade edilebilir. Diğer seçeneklere bakıldığında personelin yüzde 23,9’unun taşra teşkilatlarının kapatılması gerektiğini, yüzde 18,1’in mevcut konumunun korunması gerektiğini ve yüzde 8,7’sinin de küçültülmesi gerektiğini düşünmektedir.

Şekil 13. “RTÜK’ün Gelecekteki Kurumsal Yapısı ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”



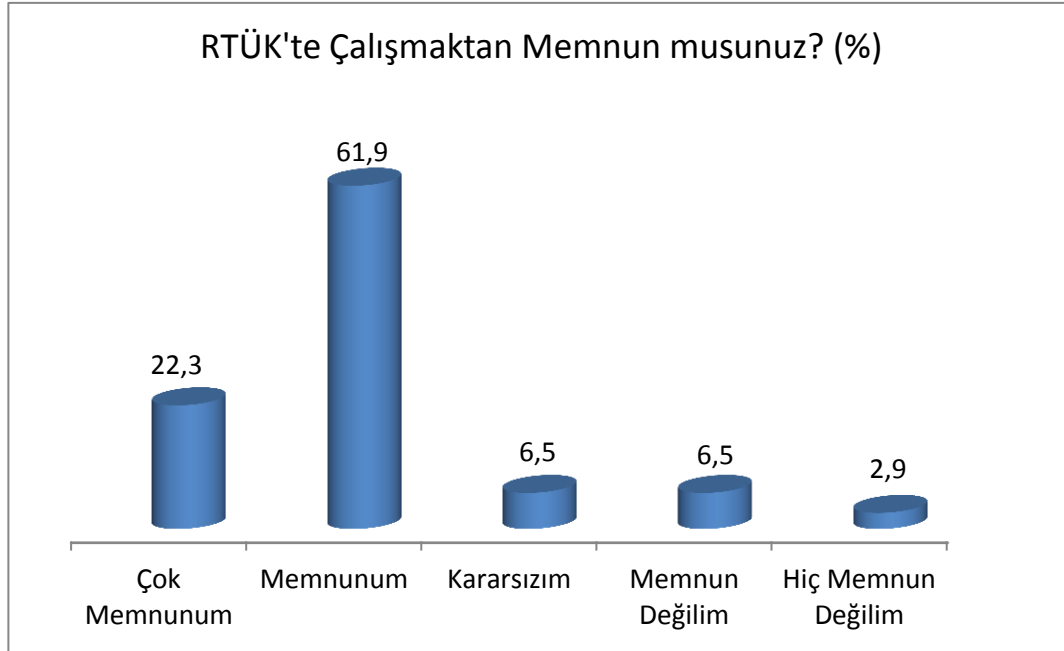
Zaman zaman farklı Bakanların ağzından veya bizzat ilgili kurumların en üst yöneticilerinin ağzından yakınsama ile yani teknolojinin gelişmesi ile özellikle medyanın bütünleşmesi ile bu alanda çalışan kurumların tek çatı altında birleştirilmesinin gerekliliği tartışılmaktadır. Bu kapsamda değerlendirilen iki kurum olan RTÜK ve BTK'nın ileriye dönük kurumsal yapılarıyla ilgili sorulan soruda RTÜK çalışanlarının yüzde 47,8'inin kurumlarının mevcut yapılarının korunmasını düşündüğü yani herhangi bir birleşme veya kapatılmaya karşı oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Yüzde 26,1 iki kurumun yeni bir tüzel kişilik altında birleştirilmesi gerektiğini, yüzde 15,2'sinin RTÜK ve BTK'nın BTK çatısı altında birleştirilmesi gerektiğini, yüzde 8'lik kısmın RTÜK çatısı altında birleştirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Yüzde 1,4'lük kesim ise RTÜK'ün tamamen kapatılması gerektiği yönünde bir düşünceye sahiptir.

Şekil 14. “RTÜK Çalışanlarına Ödenen Ücret ile İlgili Ne Düşünüyorsunuz? (%)”



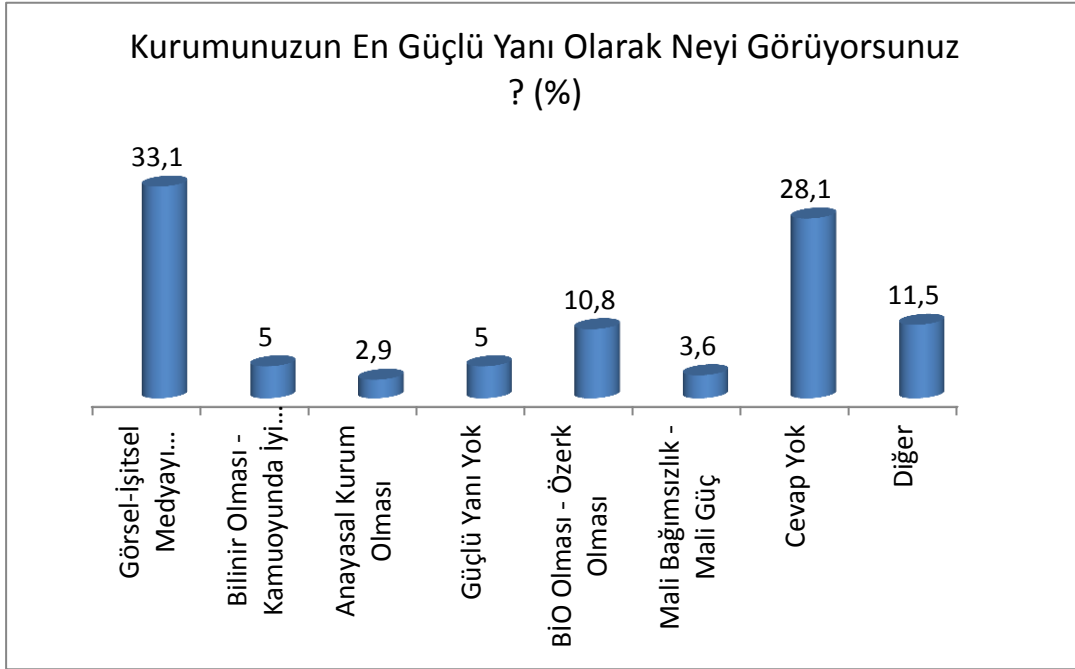
BİO'lar ülkemizde uzun süre almış oldukları ücretlerle gündeme geldi. Gerçekten de BİO'larda çalışan personel muadili bir kamu kuruluşunda çalışan denk pozisyonda ki personelin neredeyse iki katı kadar ücret almaktaydı. Ancak bu daha önce de vurgulandığı üzere 666 sayılı KHK ile sonlandırılmış ve kamuda özellikle karşyer mesleklerde tek tip ücrete geçilmiştir. RTÜK personeline almış oldukları ücretlerle ilgili sorumuza verilen cevap ücretlerin yüksekliğinin bir teyidi anlamına da gelmektedir aslında. Personelin yüzde 82,7'si ücretlerini yeterli bulmakta, yüzde 4,3'ü yüksek bulmakta buna mukabil yüzde 12,9'u da ücretlerin yetersiz olduğunu düşünmektedir. Üst Kurullar arası bir kıyaslama yapıldığında RTÜK'ün incelenen üst kurullar arasında dördüncü veya beşinci sırada yer almaktadır.

Şekil 15. “RTÜK’te Çalışmaktan Memnun musunuz? (%)”



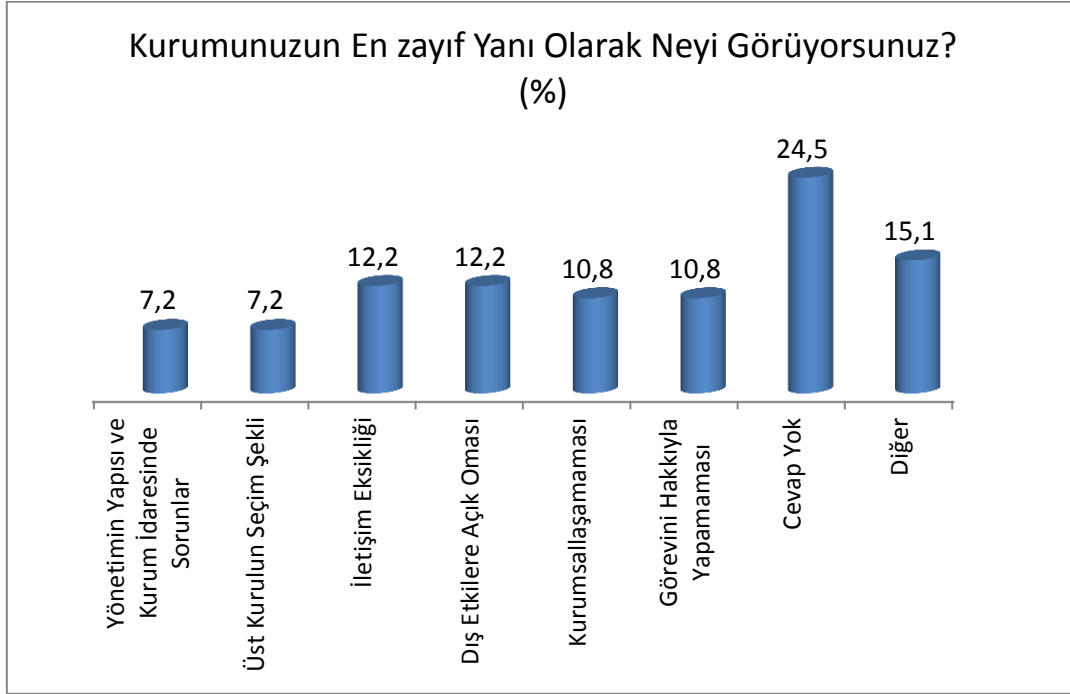
RTÜK personelinin kurum memnuniyetinin ölçüldüğü “RTÜK’te Çalışmaktan Memnun musunuz?” sorusuna verilen cevaplarda çalışanların çok büyük bir kısmının memnun olduğu göze çarpmaktadır. Çalışanların yüzde 61,9’u RTÜK’te çalışmaktan memnun olduklarını, yüzde 22,3’ü çok memnun olduğunu ifade etmiştir. Çalışanların yüzde 6,5 i memnun olmadığını, yüzde 2,9’u da hiç memnun olmadığını ifade etmiştir. Kararsızların oranı ise yüzde 6,5’tir. Kesinlikle memnunum diyenler ile memnunum diyenleri bir kategoride ve kesinlikle memnun değilim diyenler ile memnun değilim diyenleri bir kategoride değerlendirdiğimizde RTÜK’te çalışmaktan memnun olanların oranlarının yüzde 84,2 olduğunu; RTÜK’te çalışmaktan memnun olmayanların oranlarının yüzde 8,4 olduğunu söylemek mümkündür. Özetle personelin belki de çok az kurumda görülebilecek bir oranda memnuniyet gösterdikleri sonucu çıkmaktadır.

Şekil 16. “Kurumunuzun En Güçlü Yanı Olarak Neyi Görüyorsunuz? (%)”



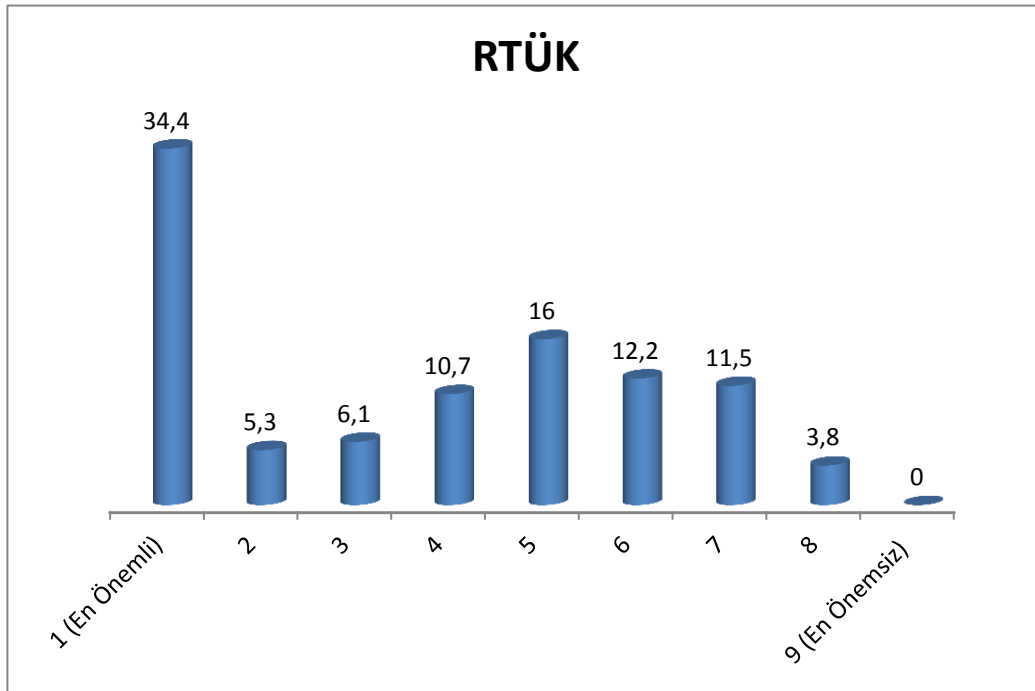
Açık uçlu soru yöntemi kullanılarak çalışanlara “Kurumunuzun En Güçlü Yanı Olarak Neyi Görüyorsunuz?” sorusu yöneltilmiş ve en ortak cevaplardan dört tanesi grafiğe yansıtılmıştır. RTÜK çalışanları, RTÜK’ün en güçlü yanı olarak yüzde 33,1’lik oran ile RTÜK’ün görsel-ışitsel medyayı denetlemesini ve düzenlemesini görmektedirler. Diğer güçlü yanlar da sırasıyla şöyle sıralanmıştır. Yüzde 10,8 BİO-özerk olması, yüzde 5 bilinir-kamuoyunda iyi tanınması, yüzde 3,6 mali açıdan bağımsız olması ve yüzde 2,9’u da anayasal kurum olması şeklindedir. Bu soruda verilen cevaplar arasında yüzde 5’lik bir kesim kurumun güçlü yanının bulunmadığını düşünmektedir. Bu soruya 28,1’lik kesimden cevap alınamamıştır.

Şekil 17. “Kurumunuzun En Zayıf Yanı Olarak Neyi Görüyorsunuz? (%)”



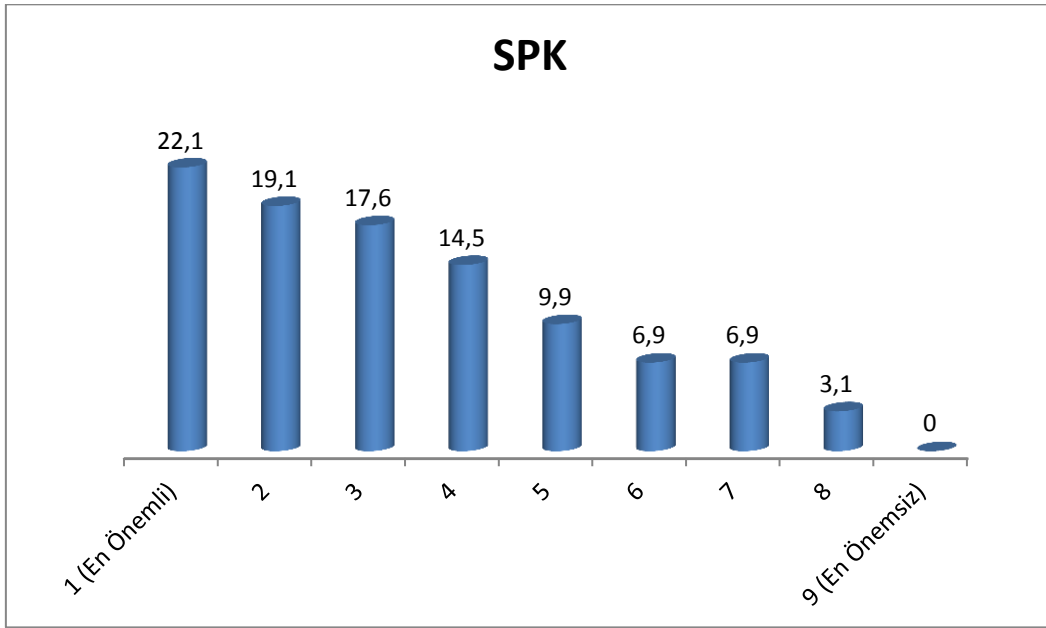
Bir önceki sorunun aksine bu soruda da çalışanların bakış açısına göre RTÜK'ün zayıf yönlerinin neler olduğu sorgulanmıştır. Sonuçlara bakıldığında birbirine çok yakın oranda cevaplar olduğu görülmektedir. RTÜK personelinin yüzde 12,2'si “iletişim eksikliğini”, yine aynı oranda “dış etkilere açık olmayı” en zayıf yön olarak ifade etmiştir. Personelin yüzde 10,8'nin “kurumsallaşamamayı”, yine aynı oranla “görevini hakkıyla yapamamayı” kurumun zayıf yönü olarak gördüğü söylenebilir. RTÜK çalışanlarının yüzde 7,2'si ise “üst kurulun seçim şekli ve yine aynı oranla “yönetim yapısı ve kurum idaresinde sorunları” zayıf yön olarak nitelendirdiği görülmektedir. Son olarak yüzde 24,5'lik kesim ise bu soruya cevap vermemiştir.

Şekil 18. “BİO’ların Önem Sıralaması- RTÜK (%)”



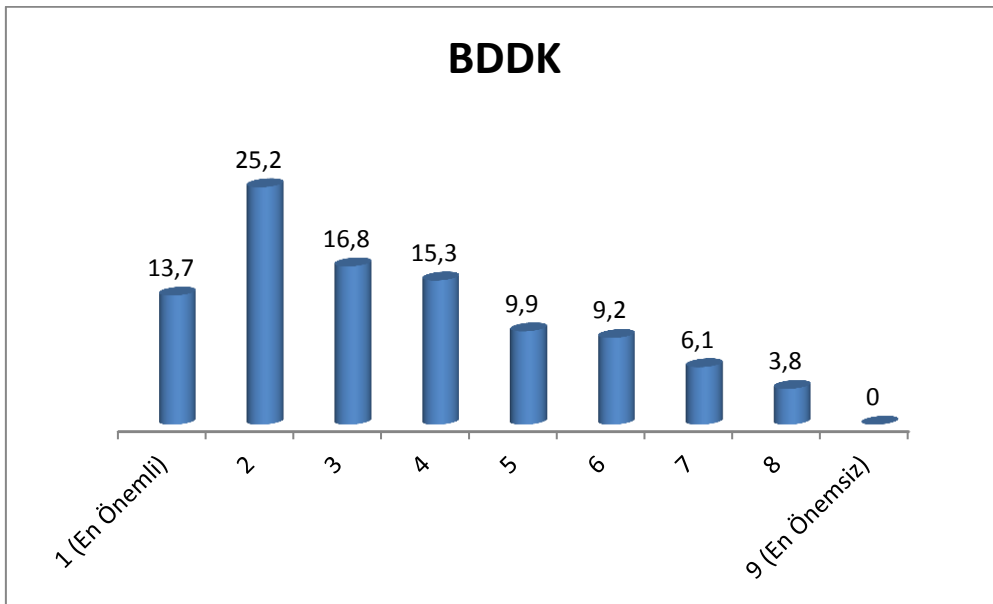
RTÜK çalışanlarına ülkemizdeki dokuz BİO’nun önem sıralaması sorulmuştur. Çalışanlardan 1’den 9’a kadar (1 en önemli, 9 en önemsiz) sıralama yapmaları istenmiştir. Çalışanların katılanların yüzde 34,4’ü RTÜK’ü birinci sıraya koymuştur. Yaklaşık %65’lik bir katılımcı ise RTÜK’ü en önemli olarak algılamadığını ifade etmiştir İlk üç sıraya koyanların toplam oranı ise yüzde 45,8 olmuştur. RTÜK hiçbir çalışanı tarafından en önemsiz değerlendirme olan 9. sıraya konulmamıştır.

Şekil 19. “BİO’ların Önem Sıralaması- SPK (%)”



RTÜK çalışanlarının yüzde 22,1'i SPK'yı birinci sıraya koymuştur. İlk üç sıraya koyanların toplam oranı ise yüzde 58,8 olmuştur. SPK hiçbir çalışan tarafından en önemsiz değerlendirme olan 9 numarası ile sınıflandırılmamıştır.

Şekil 20. “BİO’ların Önem Sıralaması- BDDK (%)”



RTÜK çalışanlarının yüzde 13,7'si BDDK'yı birinci sıraya koymuştur. İlk üç sıraya koyanların toplam oranı ise yüzde 55,7 olmuştur. BDDK da hiçbir RTÜK çalışanı tarafından en önemsiz değerlendirme olan 9 numarası ile sınıflandırılmamıştır.

Tablo 10. BİO'ların Önem Sırası Ortalama Tablosu

Bağımsız İdari Otoritelerin Önem Sırası	
	Ortalama
Sermaye Piyasası Kurulu	3.34
Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu	3.53
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	3.70
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	3.95
Rekabet Kurumu	4.64
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	4.64
Kamu İhale Kurumu	5.20
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu	7.89
Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu	8.01

RTÜK çalışanlarına göre ülkemizdeki dokuz BİO'nun önem sıralamasının tespit edilmeye çalışıldığı sorunun sonuçlarının ortalaması alındığında 1. sıraya en yakın üç BİO'nun sırasıyla SPK, BDDK ve RTÜK olduğu görülmektedir. Yani RTÜK personeline göre en önemli üç BİO sırasıyla SPK, BDDK ve RTÜK'tür. Yine en önemsiz iki BİO'nun TAPDK ve KGMDSK olduğu yukarıdaki tablodaki sonuçlardan açık bir şekilde görülmektedir. 1 (en önemli)'den 9 (en önemsiz)'a kadar doğrusal bir skalada bakılacak olursa SPK 3,33 lük bir skorla en önemli noktasına en yakın kurum olarak yerini alırken BDDK ve RTÜK sırasıyla 3,50 ve 3,70'lik skorlarıyla en önemliye yakın noktada yer almaktadırlar.

SONUÇ

Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, isimlendirilmelerinden sahip oldukları yetkilere, denetimlerinden, yaptıkları-yapmadıkları işlemlere, Türk yönetim sistemi içerisindeki konumlarına kadar birçok boyutta tartışmalı ve güncelliğini koruyan kurumlardır. Bunun nedeni, sahip oldukları özellikleri ve işlevleri dolayısıyla diğer idari kurumlardan farklılık arz etmeleri ve özellikle üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerin idari teşkilatlanmalarında farklı bir konumda bulunmalarıdır.

Ortaya çıkış ve gelişim süreçleri ABD’de, Avrupa’da farklı nedenlere bağlı olarak değişen bu kurumların ülkemizdeki ortaya çıkış serüveni hukuksal ve idari boyutundan daha ziyade iç dinamikler yerine dış dinamikler tarafından başlatılmıştır. Özellikle yaşanan küreselleşme süreci, liberalleşme hareketi, ülkemizde ki Avrupa Birliği süreci ve yaşanan ekonomik krizler bu kurumların yapılandırılmasını hızlandırmıştır.

BİO’lar teknik bilgi ve uzmanlık ve ilgili oldukları sektörleri siyasetin ve diğer aktörlerin baskısından kurtarma gibi önemli işlevler görmeleri yanında, ülkemizde hala idarenin bütünlüğü ilkesi ve üyelerinin atanma konusunda meşruiyet eleştirilerini de beraberinde taşımaktadır. BİO’ların bu eleştirilerden kurtarılması için öncelikle yeni anayasa çalışmaları bağlamında bu eksiklikleri giderilmeli ve üst çatı kanuni düzenleme yapılarak mümkün olduğunca yapısal özellikleri belirli bir standarda kavuşturulmalıdır.

Liberal sitemlerin merkezi yapıdan farklı olarak teşekkül ettirilen bir yönetim ve teşkilat biçimi olarak ele aldığımız bağımsız idari otoritelere ilişkin tümcül bir yaklaşımla bir fotoğraf çekmeye çalıştığımız bu çalışmada bir bağımsız idari otorite olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hem literatür

bağlamında hem yasal düzeyde birincil ve ikincil mevzuat çerçevesinde hem de çalışanların algısı bağlamında ele alınmıştır.

Yapılan çalışmanın genel karakteristiğinden harekete ederek, ülkemizde bağımsız idari otoritelerin ekonomik temelli, gıda-biyolojik temelli ve sosyokültürel temelli olarak sınıflandırma yapmak mümkündür. Özellikle SPK, BDDK, EPDK ve Rekabet Kurumu gibi bağımsız idari otoriteleri bir yönüyle doğrudan ve sonuçları itibariyle ekonomik temelli olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu çalışma kapsamında ele almadığımız ama kendisini bir tür bağımsız idari otorite olarak tanımlayan Şeker Kurumu ve incelememiz kapsamında bulunan TAPDK'yı ise gıda-biyolojik temelli bağımsız idari otoriteler olarak ele almak mümkündür. Bunun dışında sosyokültürel alana ilişkin düzenleme ve denetleme görevi yüklenen RTÜK'ün ise diğer bağımsız idari otoritelerden bir yönüyle ayrıldığını ifade etmek mümkündür. RTÜK yine anayasal bir kuruluş olması, üye seçimlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılması, Meclisteki çok sesli yapının belli kota ve oranlar dahilinde 9 kişilik üye profiline yansıtılması diğer bağımsız idari otoritelerde rastlayamadığımız ayırt edici bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

RTÜK teşkilatlanması, Başkan ve Başkan Vekilinin tayin edilmesi noktasında da diğer bağımsız idari otoritelerden anlamlı bir biçimde farklılık göstermektedir. Yasa koyucunun, Üst Kurulun ülkenin sosyokültürel yapısına uygun bir biçimde teşekkül edebilmesinin sağlanması, çok sesli ve demokratik yapının kurum bünyesinde tesisi edilmesi şeklinde ilk düzeyde bir kaygısının bulunduğunu yapılan çalışma kapsamında ifade etmek mümkündür. Bu çalışma kapsamında ele almış olduğumuz diğer bağımsız idari otoritelerin üye ve başkanlık kadrolarına Bakanlar Kurulunun belli kriterler çerçevesinde seçim ve atama yaptığı görülmektedir. Bu durumun ise çok sesli bir yapının diğer bağımsız otoritelerde kolaylıkla ortaya çıkabilmesinin önünde bir engel teşkil

ettiğini ifade edilebilir. Ancak yurt dışı uygulamalarının da incelenmesi konusunda bu durumun bize özgü bir uygulama olmadığı da görülmektedir.

Radyo ve televizyon alanı geçtiğimiz yüzyılın son yarısında hayatımıza etraflı bir biçimde giren bir alan olarak toplumsal hayatı da ciddi anlamda değişime uğratmıştır. Radyo ve televizyonun demokrasi kültürünün yayılması, sağlıklı bir kamuoyunun oluşturulabilmesi ve kitle toplumun ortaya çıkması anlamında önemli işlevler üstlendiğini ifade etmek mümkündür. Devlet tekelinde olmayan televizyonların toplumsal işlevi ve kar dengesinin kurulması ise yine özerk devlet kuruluşları tarafından sağlanması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda tesis edilen RTÜK radyo ve televizyonların bir yandan haber verirken, diğer yandan kamuoyu oluşturmaları ve kamu elitlerini denetlemesi aynı zamanda kitleleri eğlendirme işlevini görürken ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına uygun, evrensel hukuk normları ve karineleriyle mütenasip bir yayıncılık ortaya koymalarını, izleyici ve yayın araçları sahiplerinin hak ve çıkarlarını dengeleyecek, gerekli hukuki düzenlemeleri ve denetimleri yapacak bir kurum olarak ortaya çıkmıştır.

RTÜK'ün bağımsız bir idari otorite olarak kurgulanmasında Avrupa'nın kültürel düzeyde varoluşuna odaklanan Fransa etkisinin açık olduğunu görmek mümkündür. Radyo ve televizyon alanına kültürel bir alan olarak bakan Fransa etkisine karşı söz konusu alanı ticari bir alan olarak gören İngiltere ve Almanya'nın ise bu çerçevede etkin olmadığını yine Üst Kurula ilişkin mevzuat yapısından hareketle ifade etmek mümkündür. Bütün bunlarla birlikte Üst Kurulun bağımsız bir idari otorite olarak kendi çalışanları tarafından nasıl algılandığı sorusunun yanıtı olarak elde edilen bulgular dikkat çekici bir nitelik arz etmektedir.

Çalışmada Üst kurul çalışanlarının yaklaşık % 48'i Kurulun mali açıdan bağımsız olmadığı algısını taşıırken yaklaşık % 42'lik orana tekabül eden çalışanın aksi yönde kanaat taşıdığı görülmektedir. Bu denklik durumu bir

yönüyle çalışanların mali bağımsızlığın ne olduğu konusunda net bir fikre sahip olmadıkları düşüncesini de göstermektedir. Bununla birlikte Kurulun mali açıdan bağımsız olmadığı düşüncesine sahip olan çalışanların bir nebze daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Mali açıdan bağımsızlık, bağımsız idari otoritelerin bütçesinin merkez teşkilatından ayrılması kendi gelirlerine sahip olması olarak ele alınmaktadır. Üst Kurula her ne kadar merkez teşkilatça bir bütçe ayrılrsa da Kurulun sektör paydaşlarından almış olduğu reklam gelirleri üzerinden oluşturduğu bir bütçesi bulunmaktadır. Ancak bu bütçe üzerinde sonsuz ve sınırsız bir harcama yetkisi bulunmamakta, harcama ve ihalelere ilişkin iş ve edimler İhale ve Sayıştay Kanununa tabi bulunmaktadır.

RTÜK'ün idari açıdan bağımsızlığına ilişkin Üst Kurul çalışanlarının algısı da bir diğer önemli tespittir. RTÜK'ün idari açıdan bağımsız olmadığını düşünenlerin yaklaşık % 65 olduğu; aksi yönde algıya sahip olanların ise yaklaşık %20 dolayında bulunduğu görülmektedir. Bu çerçevede, çalışanların, Üst Kurulun idari açıdan bağımsız olmadığı yönünde net bir algıya sahip olduklarını ifade etmek mümkündür. İki görüş arasındaki bu keskin ayrımın, daha önce de bahsedildiği gibi 649 sayılı KHK ile getirilen değişikliklerden olabileceği düşünülmektedir. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamede, yapılan değişiklikler ile Bakanlara, ilişkili oldukları Üst Kurullar üzerinde geniş denetim yetkisi verilmiştir. Bu durumun ise Üst Kurulların idari özerklik ve bağımsızlıklarına gölge düşürdüğü, çoğu kere bu özelliklerini tamamen yitirmesine neden olduğu düşünülmektedir.

Üst Kurulun siyasi açıdan bağımsız bir kurum olup olmadığı yönündeki çalışan algısı ise idari açıdan bağımsızlık algısı ile benzeşim göstermektedir. Bu çerçevede kurum çalışanların yaklaşık dörtte üçünün (%75,5) üst kurulun siyasi açıdan özerk bir kurum olmadığı algısına sahip olduğu görülürken üst kurulun siyasi açıdan bağımsız olduğu algısına sahip olanların oranının yaklaşık % 7 olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum da yine özerkliğin bir başka boyutu

olarak değerlendirilebilecek olan siyasi özerkliğin de Üst Kurulda yeteri kadar bulunmadığı algısının yoğun olduğunu göstermektedir. Ancak bu noktada çalışanların siyasi özerklik noktasındaki algılarının gündelik siyaset olup olmadığı çerçevesinde bir çıkarım yapmak mümkün olamamıştır.

Üst Kurulun faaliyetlerini sürdürürken tarafsız olup olmadığı yönündeki çalışan algısına bakıldığında ise yaklaşık %55 oranında çalışanın Üst Kurulun tarafsız olmadığı kanaati taşıdığı görülürken bunun aksi bir algıya sahip olanların oranının yaklaşık % 23 olduğu yine bu orana yakın bir oranda çalışanın ise kararsız kaldığı görülmüştür. Daha önce ortaya koyulan tespitler ışığında yani üst kurulun siyasi ve idari açıdan bağımsız olmadığı şeklindeki algıların bir yansımasının da tarafsızlığa ilişkin olarak ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür.

RTÜK'ün kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirip getirmediğine ilişkin çalışan algısı ise daha önceki sonuçlardan biraz farklılık arz etmektedir. Söz konusu görevleri tamamen yerine getirmediğini düşünenlerin oranının yaklaşık % 35; RTÜK'ün kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirdiğini düşünenlerin oranının ise yaklaşık % 43 olduğunu söylemek mümkündür. Bir birine yakın sayılabilecek oranların ve yüksek sayılabilecek kararsızların bulunması ise bu konuda da çalışanların net olarak nitelenebilecek bir algının bulunmadığı şeklindeki yorumu da güçlendirmektedir.

RTÜK'ün anayasal statüsünün korunup korunması hususuna ilişkin çalışanların yaklaşık %73'ünün anayasal statüsünün korunması gerektiği düşüncesini taşıdığı görülmektedir. Bu yüksek sayılabilecek oranı, anayasal güvencenin, bir kanun değişikliği ile kurumun kapatılmasının ya da değişikliğe uğratılmasının önüne geçebilecek bir güvence olarak algılanması şeklinde anlamlandırmak mümkündür. Bu çerçevede son dönemde hükümetin Üst kurullara bakış açısı ve TAPDK'nın kapatılmasını sağlayacak Kanunun Meclise

sevk edilmiş olması da bir başka etken olarak düşünülebilir. Bununla birlikte Üst kurul çalışanlarının yaklaşık % 90'ının Üst Kurulun idari yapısının bir bağımsız idari otorite olarak sürdürülmesinden yana olduğu görülmektedir. Bu iki husus bir arada değerlendirildiğinde anlamlı bir birlikteliğin ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür.

RTÜK üyelerinin seçimine ilişkin olarak çalışan algısına bakıldığında ise yaklaşık % 65 oranında mevcut durumun korunması gerektiğine ilişkin bir düşüncenin var olduğu görülmektedir. Bununla birlikte sektör temsilcilerinin de üye seçiminde söz sahibi olması gerektiği ortaya koyulmuştur. Bununla birlikte üye profilini sırasıyla sektör temsilcisi, kurum çalışanları ve akademisyenler içinden seçilecek kişilerce oluşturulması yönünde bir çalışan kanaati bulunduğu görülmektedir. Bu durumu, siyasi partilerin üyelik için aday gösterirken radyo ve televizyon sektöründen de temsilcilere yer vermelerinin ayrıca çalışanların da üye olabilmelerine imkan sağlayacak bir tür kota uygulamasının anlamlı olacağı şeklinde yorumlamak mümkündür.

Üst Kurulun işlevlerini ortaya koyan dairelere çalışanların attettikleri öneme ilişkin soruya çalışanların yaklaşık % 70'in İzleme ve Değerlendirme dairesinin en önemli daire olduğunu belirttikleri görülmüştür. Kamuoyunda da Üst Kurulun ön plana çıkan yayın denetimi işlevi yerine getiren bir kurum olduğu şeklindeki algının Kurul çalışanlarında da bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Buradan hareketle Üst Kurulun en önemli işlevinin yayınları izlemek ve değerlendirme görevini yerine getirmesi olduğu şeklinde baskın bir algının olduğunu ifade etmek mümkündür. Üst Kurulun yürütmekte olduğu düzenleme ve denetleme faaliyetlerine ilişkin soruya ise çalışanların yaklaşık % 50'sinin Üst Kurulun asıl işlevinin denetleme olduğunu ifade ederken yaklaşık %42'sinin hem düzenleme hem de denetleme işlevine atıf yaptığı görülmektedir. Yine bir başka soruda çalışanlara yöneltilen Üst Kurulun en önemli görevinin ne

olduğuna ilişkin soruya ise çalışanların denetim görevi yanıtını vermiş olması diğer sorulara verilen yanıtlar ile bağdaşmaktadır.

RTÜK alışanları, RTÜK’nun en güçlü yanı olarak RTÜK’nun görsel-işitsel medyayı denetlemesini ve düzenlemesini görmekteyken, kurulun en zayıf yönü olarak iletişim eksikliği, dış etkilere açık olması ve görevlerini tam anlamıyla yerine getirememesini görmektedirler. Son olarak st Kurullar içinde bir önem sıralaması yapıldığında çalışanların en önemli bağımsız idari otoriteleri sırasıyla SPK, BDDK ve RTÜK olarak belirledikleri görülmektedir. Bu durum ise ekonomiye ilişkin kurumların bizzat st Kurul alışanları tarafından da en önemli olarak atfedildiği kültürel ve sosyal bir alana ilişkin düzenleme-denetleme yapan RTÜK’nun ise kendi çalışanları tarafından bile ancak üçüncü sırada yer bulabildiği görülmektedir.

Ülkemizde son zamanlarda gerçekleştirilen idari alandaki reform çalışmalarından BİO’ların olumsuz etkilendiği bilinen bir gerçekliktir. Özellikle ilgili/ilili Bakan’ın BİO’ların her türlü işlemlerini idari yönden denetleyebilmelerinin yolunu açan mevzuat düzenlemesi değiştirilmeli, BİO’ların mali özerkliklerini zayıflatan 666 sayılı KHK ile ilgili düzenlemeden geri dönülmelidir. Kurul ye ve Başkanlarının organik bağımsızlıklarını sağlayabilmeleri veya koruyabilmeli için ise tekrar seçilebilme imkânı ortadan kaldırılmalı, Kurul Başkan ve Vekilinin hükümet tarafından değil, üyelerin kendi aralarında yapacakları oylama ile seçmelerinin sağlanması bağımsızlıkları için önemli bir adım olacaktır. RTÜK yelerinin seçim sisteminde de değişikliğe gidilmeli, siyasi partilerin aday gösterme usulü kaldırılmasa da bu adayları belirli meslek örgütlerinden veya kurumlarından aday gösterme şartının getirilmesinin yanı sıra, sadece RK, SPK ve BDDK’da mevcut olan üyelerden en az birisinin “kurum personeli içerisinden” atanma düzenlemesine geçilmesinin uygun bir düzenleme olacağı kanısındaız.

BİO'larla ilgili düzenlenmesi gereken önemli bir husus da “kararların yargısal denetimi” konusudur. BİO'ların kararlarının yargısal denetimi ihtisas mahkemeleri tarafından yapılmalı, böylece kararların farklı farklı mahkemelerde görülmesinin önüne geçilmelidir. Yargı mercileri kararlarında bu kurumların teknik ve özellikli kurumlar olduklarını göz ardı etmemelidir. Gerek anayasal konumu gerekse de idari teşkilat içerisinde ki yeri tartışmalarına bir son verilmesi amacıyla da ülkemizde gerçekleştirilen yeni anayasa çalışmaları kapsamında BİO'lar mutlaka bir hukuki zemine oturtulmalıdır.

KAYNAKÇA

Açdoyuran, Selçuk; 'Radyo- Televizyon Üst Kurulu ve İdari Teşkilat İçindeki Yeri', Konya, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 1- 2, 2001, s.281-298.

Akıncı, Müslüm; **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.

Akyılmaz, Bahtiyar; **İdare Hukuku**, Konya, Sayram Yayınları, 2004.

Al, Hamza; **Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara, Bilim Adamı Yayınları, 2002.

Arslan, Erkan, Arslan, Talat, Nagehan; **Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar**, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2010.

Atay, Ethem, Ender; "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", Ankara, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, s. 1-2, 2006, s. 260-293.

Aydın, Yılmaz; **Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi SBE, 2007.

Aykaç, Burhan, Durgun, Şenol, Yayman, Hüseyin; **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ankara, 2. Baskı, Nobel Yayıncılık, 2012.

Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, Özer, Mehmet Akif; "Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", Ankara, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, 2003, s. 153-179.

Bahran, Gülseba; **Özerk Kurumlar Hakkında Rapor**, Ankara, Araştırma ve Tasnif Grubu, 2002.

Bayramoğlu, Sonay; **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

BDDK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

BTK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

Canatan, Bilal; **İdare Hukuku**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2008.

Dönmez, Eftal; “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, **Ankara Barosu Dergisi**, 2003.

Duran, Lütfi; “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997.

Duran, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜHFY Yayınları, 1982.

Durgun, Şenol, Tortop, Nuri, Yayman, Hüseyin; **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ankara, 2. Basım, Nobel Yayınevi, 2012.

Durgun, Şenol; ‘Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset’, Ankara, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Özel Sayısı, Cilt. 4, Sayı. 2, 2002, s. 83-102.

Emek, Uğur; **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 2002.

EPDK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

Ergün, Evrim, Çağdaş; “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki İdari Otoriteler”, Ankara, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 50, 2004, s. 45-60.

Erkut, Celal; **Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nın Kısa bir Değerlendirilmesi**, Bağımsız İdari Otoriteler, İstanbul, Alkim Yayınları, 1998.

Eryılmaz, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Umuttepe Yayınevi, 2012.

Eser, Rüya; **Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar**, Ankara, SPK Araştırma Raporu, 2001.

Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun; **İdare Hukuku**, İstanbul, 3. Baskı, Der Yayınları, 2008.

Gözler, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Kitabevi, 6. Baskı, 2007.

Gözler, Kemal; **İdare Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Cilt 1, 2009.

Gözübüyük Şeref, Tan, Turgut; **İdare Hukuku**, Ankara, Cilt 1, Turhan Yayınevi, 2004.

Güler, Birgül, Ayman; **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, Ankara, 2. Baskı, İmge Yayınevi, 2005.

Günday, Metin; **Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayınları, 2002.

Günday, Metin; **İdare Hukuku**, Ankara, 10. Baskı, İmaj Yayıncılık, 2011.

İspir, Günay, Eyüp, Özer, Akif, Aykaç, Burhan, Tortop, Nuri, Yayman, Hüseyin; **Yönetim Bilimi**, Ankara, 9. Basım, Nobel Yayınevi, 2012.

Kalabalık, Halil; **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, Değişim yayınları, 2004.

Karacan, Ali,İhsan; “Özerk Kurumların Özerkliği”, Ankara, **Rekabet Dergisi**, 2002.

Karatepe, Şükrü; **İdare Hukuku**, İzmir, İzmir Üniversitesi Yayınları, 1993.

Kaya, Ali; **Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar**, Konya, Eğitim Kitabevi, 2004.

Kızılcık, Recep; “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı, 434, Mart 2002.

KİK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

Kuzu, Burhan; **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.

Nalbant, Ayhan; **Radio ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğü, Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed.İbrahim Kaboğlu, Ankara, Alkım Yayınları, 1998.

Özen, Ahmet, Günay, Ayşe; “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, **Vergi Sorunları Dünyası Dergisi**, Ankara, Sayı.1, 2004, s.169- 189.

Özer, Mehmet, Akif, Aykaç, Burhan, Tortop, Nuri, Yayman, Hüseyin; **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayınevi, 2008.

Öztürk, Ebru; ‘Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer

Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması Ankara, **Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi**, No.38, 2003.

RTÜK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

Sancaktar, Oğuz; **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2011.

Sezen, Seriye, “Türkiye’de Düzenleyici Kurullar Kimler, Nasıl Yönetiyor?”, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, , S. 38/4, Aralık, 2005, s.94.

Sezen, Seriye; ‘Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?’, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.38, Sayı.4, Aralık 2005, s.85- 115.

Sezen, Seriye; **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara, TODAİE Yayınları, Mart 2003.

Sobacı, Zahid; “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’:Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, **AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2006.

SPK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

Şeref, Gözübüyük, Tan, Turgut; **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

Şeref, Gözübüyük; **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1996.

Şeref, Gözübüyük; **Yönetim Hukuku**, Ankara, 26. Baskı, Turhan Kitabevi, 2008.

Tan, Turgut; “**Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu**”, Ankara, SPK Yayınları, Yayın no: 54, 1996, s.3.15.

Tan, Turgut; “Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara, **Rekabet Dergisi**, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ocak 2000.

Tan, Turgut; “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002.

TAPDK 2011 Yılı, **Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

TODAİE, **Devlet Teşkilatı Rehberi**, Ankara, TODAİE yayınları, 2003.

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

Ulusoy, Ali; “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, Ankara, **Danıştay Yayınları**, 2000.

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

Ulusoy, Ali; “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu’nun Yeri”, Ankara, **Rekabet Kurumu Yayını** No:40, 1999, s.3-30.

Usta, Murat; **Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu ve Rekabet Uygulamaları**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007.

Uygur, Elvan; **Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007.

Ünal, Kürşat, Oğuz; **Sermaye Piyasası Hukuku ve Mevzuatı**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2005.

Yasin, Melikşah; **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002.

Yayman, Hüseyin; **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

Yıldırım, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri**, Konya, Mimoza, 2009.

Yıldırım, Turan; **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, 5. Baskı, Alkım Yayınları, 1997.

Yılmaz, Yunus; ‘Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler’, Ankara, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Kitap. 1, Sayı. 20, 2005, s.37- 50.

Zenginobuz Ünal; **Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 2002.

Mevzuat Kaynakları

189 Sayılı Kamu Kurumu ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

1961 Anayasası

1982 Anayasası

233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

2575 Sayılı Danıştay Kanunu

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu

2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişimin Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu

3046 Sayılı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun

3046 Sayılı, Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun

3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun

4052 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanun

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

4389 Sayılı Bankalar Kanunu

442 Sayılı Köy Kanunu

4571 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetinin Teşkiline Dair Kanun

4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu

4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Satımına ve 4046 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun

6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu

631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK

660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilât Yönetmeliği

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı İle Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik

Elektronik Kaynaklar

Cnbce İnternet Sitesi, <http://www.cnbce.com/haberler/turkiye/vahdettin-ertas-spk-baskanligi-na-atandi> (Erişim Tarihi,02.02.2013)

18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu:

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html> (Erişim Tarihi,02.02.2013)

2013 Yılı Bütçe Kanunu, <http://www.bumko.gov.tr/TR,3753/2013.html> (Erişim Tarihi,03.03.2013)

Anadolu Ajansı:

<http://www.aa.com.tr/tr/politika/179198--rtuke-3-yeni-uye> (Erişim Tarihi, 15.05.2013)

Anayasa Mahkemesi İnternet Sitesi:

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=946&content= (Erişim Tarihi,12.12.2012)

Anayasa Mahkemesi'nin, 6.7.1993 Tarihli Kararı:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22213.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22213.pdf> (Erişim Tarihi,01.05.2013)

Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Taslağı

http://www.alomaliye.com/bagimsiz_idari_otoriteler.htm (Erişim Tarihi, 03.02.2013)

Dünya Gazetesi:

<http://www.dunya.com/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-130881h.htm> (Erişim Tarihi,05.01.2013)

FCC Resmi İnternet Sitesi:

<http://www.fcc.gov/what-we-do>, <http://www.fcc.gov/leadership> (Erişim Tarihi, 08.03.2013)

FSA Resmi İnternet Sitesi, www.fsa.gov (Erişim Tarihi,15.03.2012)

Habertürk Gazetesi:

<http://www.haberturk.com/medya/haber/764927-erbakanin-unlu-sozu-birandi-yakti> (Erişim Tarihi,03.01.2013)

Hürriyet Gazetesi, <http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=259177> (Erişim Tarihi,03.01.2013)

İçişleri Bakanlığı İnternet Sitesi:

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi, 30.04.2012)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi:

<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (Erişim Tarihi, 02.01.2013.)

Memurlar.net İnternet Sitesi, <http://www.memurlar.net/haber/350907/> (Erişim Tarihi,03.05.2013)

Milliyet Gazetesi:

<http://siyaset.milliyet.com.tr/rtuk-uyeleri-harcirah-zengini/siyaset/siyasetdetay/29.04.2010/1231434/default.htm>

Radikal Gazetesi:

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1116939&CategoryID=79> (Erişim Tarihi,03.01.2013)

RegTP Resmi İnternet Sitesi, www.regtp.de (Erişim Tarihi,03.05.2013)

Sabah Gazetesi:

<http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/04/25/epdk-ceza-yagdirdi> (Erişim Tarihi,08.03.2013)

TRT Haber:

<http://www.trthaber.com/haber/gundem/koy-kanunu-bu-yil-cikarilacak-33910.html>, (Erişim Tarihi,01.05.2012)

TRT Haber:

<http://www.trthaber.com/haber/gundem/yeni-anayasada-idari-yapi-teklifleri-72049.html>

Vatan Gazetesi:

<http://haber.gazetevatan.com/spk-baskanina-mecliste-sok/497733/1/Haber>
(Erişim Tarihi,02.02.2013)

www.bddk.org.tr

www.kgk.gov.tr

www.kik.gov.tr

www.mevzuat.adalet.gov.tr

www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr

www.rekabet.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.rtuk.gov.tr

www.sekerkurumu.gov.tr

www.spk.gov.tr

www.tapdk.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tk.gov.tr

Zaman Gazetesi:

http://www.zaman.com.tr/newsDetail_getNewsById.action?haberno=964751&title=ddk-raporu-rtuk-asli-gorevini-basarili-bir-sekilde-ortaya-koyamadi
(Erişim Tarihi,04.01.2013)

EKLER

EK-1: Anket Soruları

Bu anket Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı alanında yapılmakta olan “Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği” konulu tez çalışmasında kullanılacaktır. Verdiğiniz bilgiler gizli kalacaktır. Teşekkürler.

1.BÖLÜM:

- 1- Cinsiyetiniz : ☐ Erkek ☐ Kadın
- 2- Yaşınız :
- 3- Eğitim Durumu: ☐ Lise ☐ Önlisans ☐ Lisans ☐ Yüksek Lisans-Doktora
- 4- Mezuniyet Branşınız: ☐ Sosyal Bilimler ☐ Fen Bilimleri
- 5- Çalıştığınız birim :
- 6- Unvanınız :
- 7- RTÜK’te çalıştığınız süre : ☐ 0-5 ☐ 6-10 ☐ 11-15 ☐ 16-20

2.BÖLÜM: (Aşağıdaki ifadelere katılım derecenizi belirtiniz.)

8- RTÜK mali açıdan bağımsız bir kurumdur.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

9- RTÜK idari açıdan bağımsız bir kurumdur.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

10- RTÜK siyasi açıdan bağımsız bir kurumdur.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

11- RTÜK tarafsız bir kurumdur.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

12- RTÜK kendisine Anayasa ve yasalar ile verilmiş görevlerini tamamen yerine getirmektedir.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

13- RTÜK'ün Anayasada yer alan bir kurum olma statüsü korunmalıdır.

☐ Kesinlikle ☐ Katılmıyorum ☐ Kararsızım ☐ Katılıyorum ☐ Kesinlikle

Katılmıyorum

Katılıyorum

3. BÖLÜM (Aşağıdaki ifadelerden size anlamlı geleni işaretleyiniz. Bazı sorular için birden fazla seçenek işaretlenebilmektedir.)**14- RTÜK'ün Türk yönetim sistemi içerisindeki konumu sizce nasıl olmalıdır?**

☐ Bağımsız İdari Otorite (Üst Kurul) olmalı

☐ TBMM'ye bağlanmalı

- ☐ Başbakanlığa bağlanmalı
- ☐ Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bağlanmalı
- ☐ Anonim Şirket yapısında düzenlenmeli (Örneğin TÜRKSAT, BOTAŞ gibi)

15- Sizce RTÜK üyelerinin seçiminde aşağıdaki kurumlardan hangisi ya da hangileri yetkili olmalıdır? (Birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz.)

- ☐ TBMM tarafından seçilmeli (Mevcut Durum) ☐ Bakanlar Kurulu tarafından seçilmeli
- ☐ Sektör tarafından seçilmeli ☐ Cumhurbaşkanı tarafından seçilmeli
- ☐ Başbakan tarafından seçilmeli ☐ Diğer.....

16-Sizce RTÜK üyeleri kimler arasından seçilmeli? (Birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz.)

- ☐ Sektör temsilcileri arasından (Yayın kuruluşları, Reklâmcılar, RATEM, TVYD vb.)
- ☐ Üst düzey kamu çalışanları içinden
- ☐ Kurum personeli arasından
- ☐ Sivil Toplum Kuruluşu temsilcileri arasından (Aileyi koruma dernekleri, medya takip derneği, sendikalar vb.)
- ☐ Akademisyenler arasından (Üniversite)
- ☐ Diğer

17- Sizce RTÜK'ün en önemli birimi aşağıdakilerden hangisidir? (Lütfen sadece bir seçenek işaretleyiniz.)

- ☐ İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı ☐ İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı

- ☐ Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı
- ☐ Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı ☐ Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- ☐ İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
- ☐ Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ☐ İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı
- ☐ Hukuk Müşavirliği ☐ Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

18 -RTÜK'ün mevcut faaliyetleri ile ilgili ne düşünüyorsunuz? (Lütfen sadece bir seçenek işaretleyiniz.)

- ☐ Yalnızca denetleme yapmaktadır ☐ Yalnızca düzenleme yapmaktadır
- ☐ Denetleme ağırlıklı çalışmaktadır ☐ Düzenleme ağırlıklı çalışmaktadır
- ☐ Denetleme ve düzenleme faaliyetlerini eşit ölçüde gerçekleştirmektedir

19- RTÜK'ün taşra teşkilatı ile ilgili ne düşünüyorsunuz?

- ☐ Mevcut konumu korunmalı ☐ Genişletilmeli ☐ Küçültülmeli
- ☐ Kapatılmalı
- ☐ Diğer

20- RTÜK'ün gelecekteki kurumsal yapısı ile ilgili ne düşünüyorsunuz?

- ☐ RTÜK'ün mevcut yapısı korunmalı
- ☐ RTÜK ve BTK (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu), BTK tüzel kişiliği bünyesinde birleştirilmeli

- ☐ RTÜK ve BTK, RTÜK tüzel kişiliği bünyesinde birleştirilmeli
- ☐ RTÜK ve BTK, yeni bir tüzel kişilik bünyesinde birleştirilmeli
- ☐ RTÜK tamamen kapatılmalı
- ☐ Diğer

21-Aşağıdaki Bağımsız İdari Otoriteleri (Üst Kurulları) önem sırasına göre sıralayınız. (Önem sırasına göre 1'den 10'a kadar numara veriniz, en önemli 1 en önemsiz 10 olacak şekilde sıralayınız.)

- ☐ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- ☐ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- ☐ Sermaye Piyasası Kurulu
- ☐ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- ☐ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- ☐ Kamu İhale Kurumu
- ☐ Rekabet Kurumu
- ☐ Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
- ☐ Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- ☐ Şeker Kurumu

22-Sizce RTÜK'ün en önemli görevi hangisidir?

(Aşağıdaki ifadelere önem sırasına göre 1'den 5'e kadar numara veriniz, en önemli 1 en önemsiz 5 olacak şekilde sıralayınız.)

- ☐ Yayın faaliyetlerini denetlemek ☐ Müeyyide uygulamak
- ☐ İzin ve tahsis işlemleri yapmak ☐ Sektöre ilişkin düzenlemeler yapmak
- ☐ Diğer

23- RTÜK çalışanlarına ödenen ücret ile ilgili ne düşünüyorsunuz?

- ☐ Ücretlerin düşük olduğunu düşünüyorum
- ☐ Ücretlerin yeterli olduğunu düşünüyorum
- ☐ Ücretlerin yüksek olduğunu düşünüyorum

24- RTÜK'de çalışmaktan memnun musunuz?

- ☐ Çok memnunum
- ☐ Memnunum
- ☐ Kararsızım
- ☐ Memnun değilim
- ☐ Hiç memnun değilim

25- Kurumunuzun en güçlü yanı olarak neyi görüyorsunuz?

.....

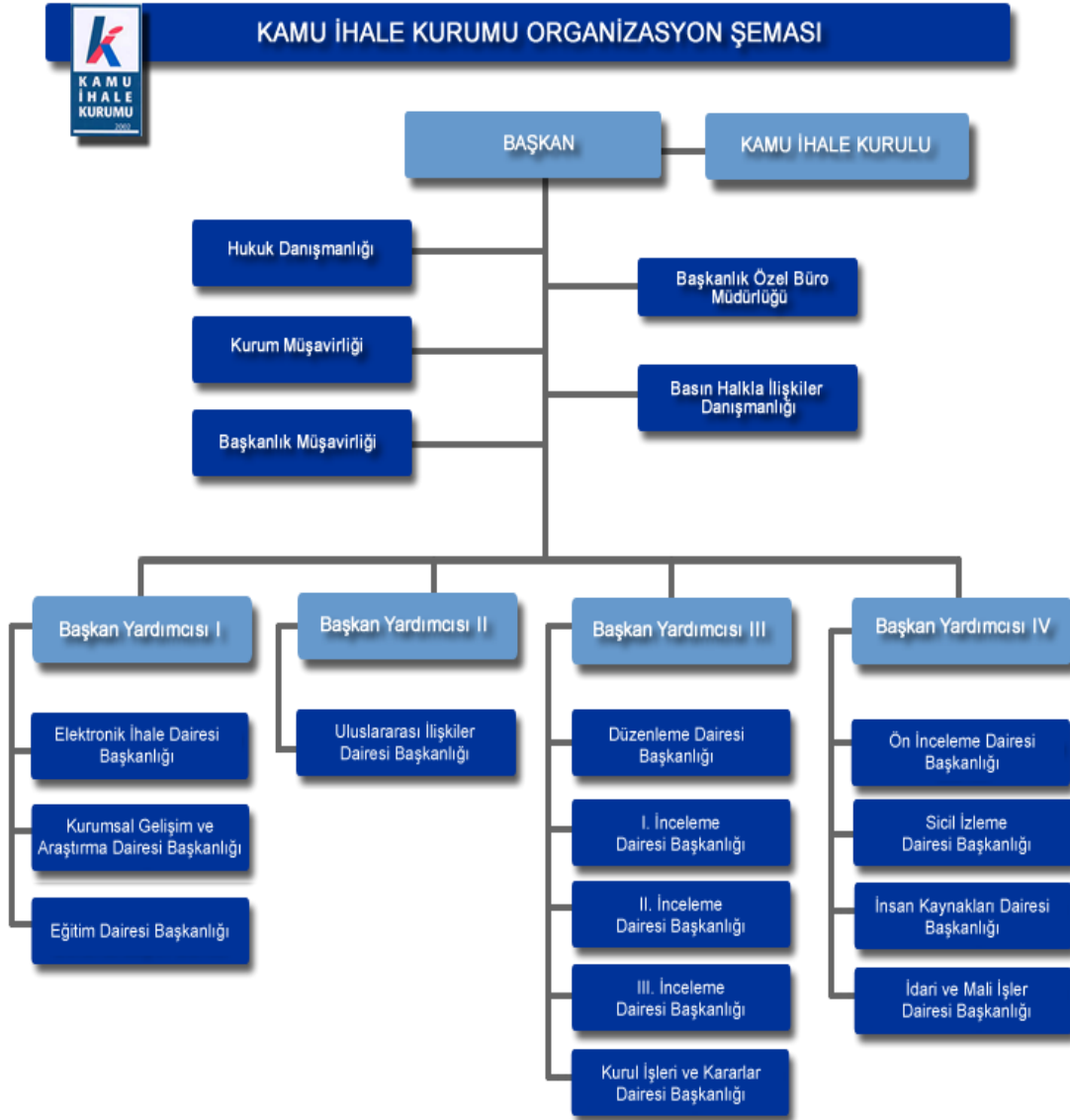
26- Kurumunuzun en zayıf yanı olarak neyi görüyorsunuz?

.....

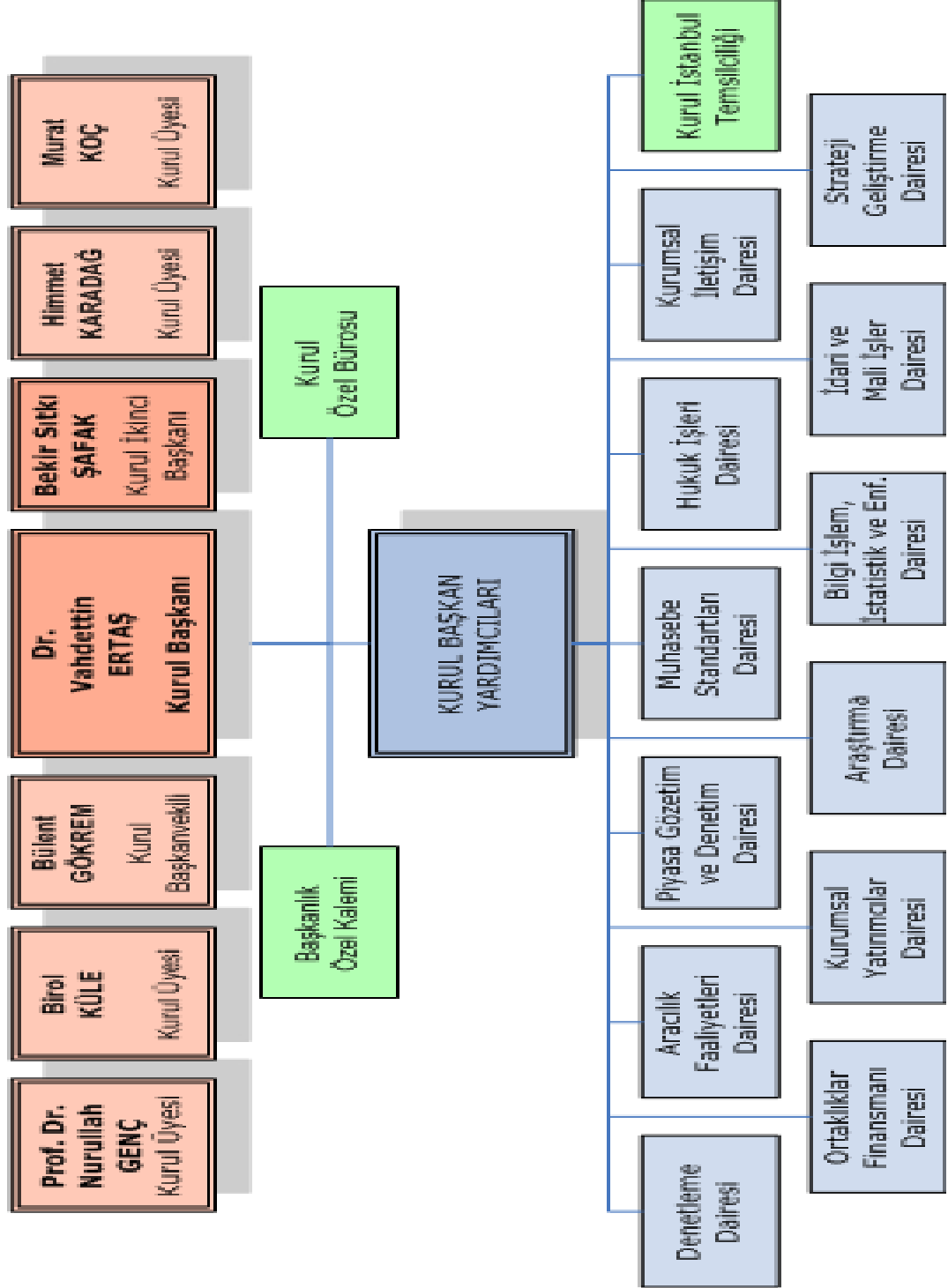
EK 2- Anket Örneklem Tablosu

CİNSİYET	SAYI	YÜZDE
Erkek	95	68
Kadın	44	32
Toplam	139	%100
EĞİTİM		
Orta Öğrenim/Ön Lisans	32	23
Lisans	82	59
Yüksek Lisans/Doktora	25	18
Toplam	139	%100
YAŞ		
21-30	13	9
31-40	31	22
41-50	58	42
51-60	35	25
61-	2	2
Toplam	139	%100

EK-3: KİK Organizasyon Şeması



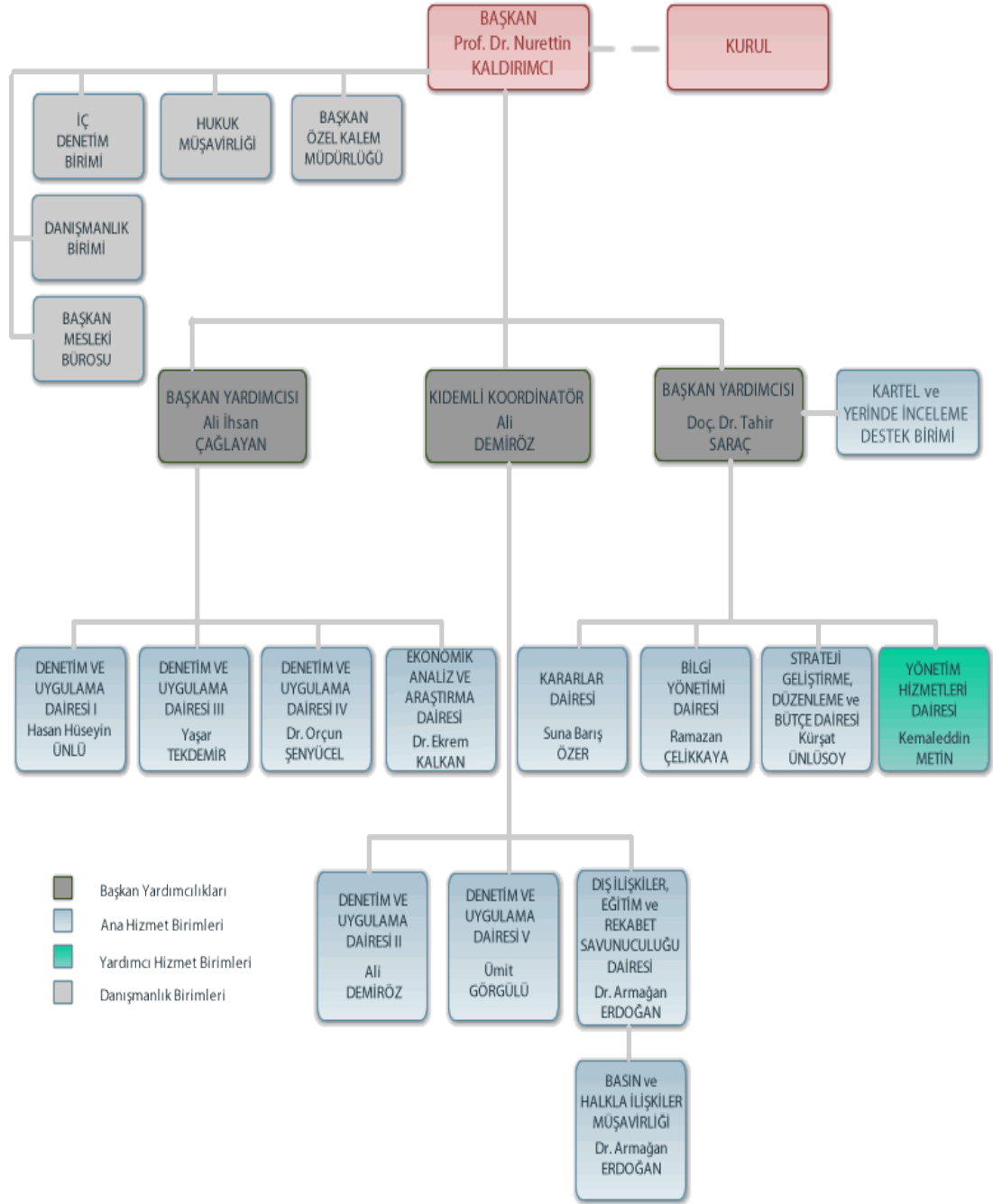
EK-4: SPK Organizasyon Şeması



EK-5: TAPDK Organizasyon Şeması



EK- 6: Rekabet Kurumu Organizasyon Şeması



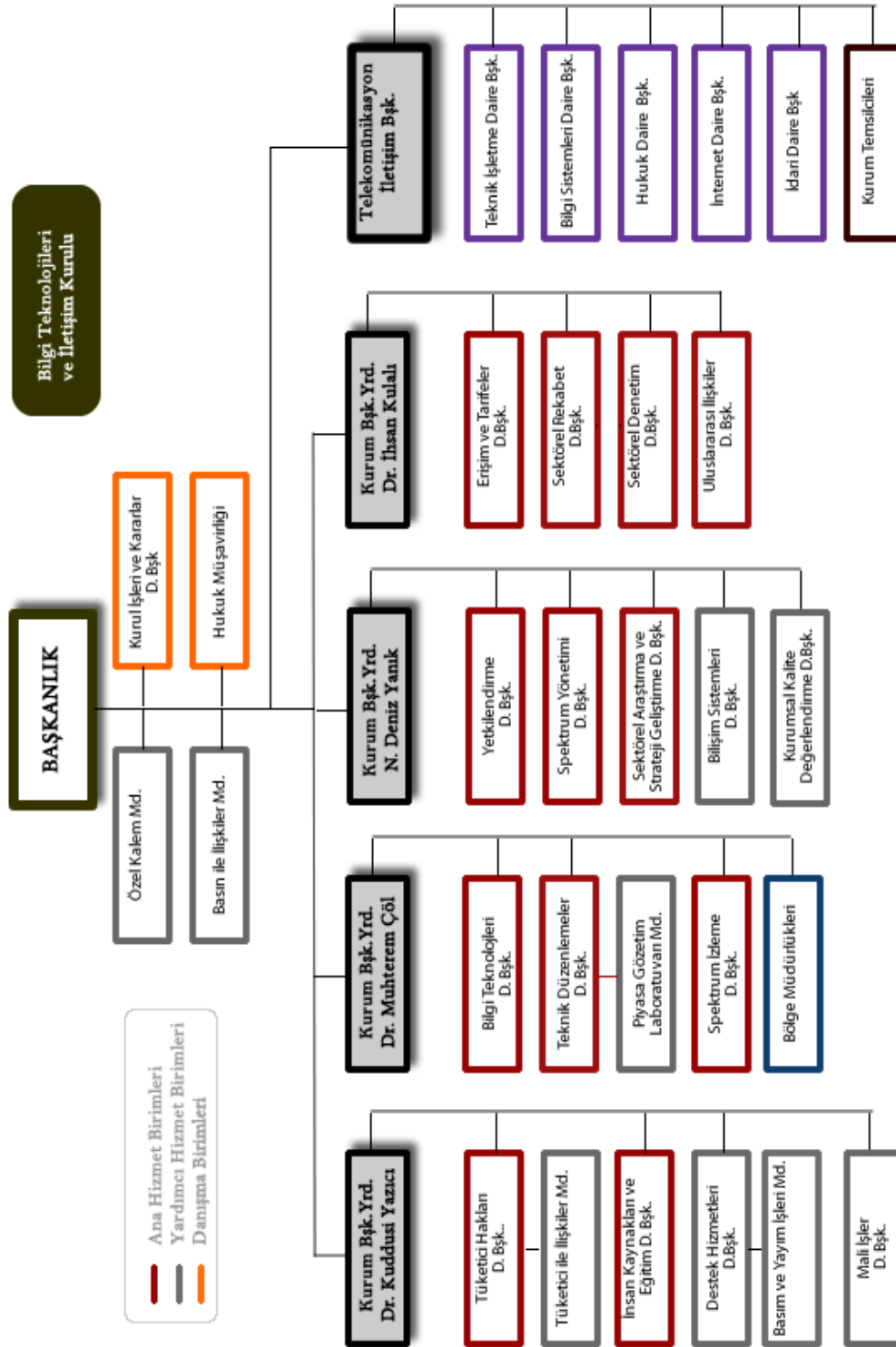
EK- 7: SPK Personel İstatistikleri

PERSONEL SAYISI	
BAŞKAN VE ÜYELER	7
ÜST YÖNETİM	45
Başkan Yardımcıları	4
Daire Başkanları	12
İstanbul Temsilcisi	1
Daire Başkan Yardımcıları	12
Danışmanlar	15
MESLEK PERSONELİ	235
Başuzmanlar	92
Uzmanlar	106
Başuzman Hukukçular	16
Uzman Hukukçular	21
YARDIMCI MESLEK PERSONELİ	47
Uzman Yardımcıları	42
Uzman Hukukçu Yardımcıları	5
BİLİŞİM PERSONELİ	37
KARİYER DIŞI İHTİSAS PERSONELİ	151
İDARİ PERSONEL	46
TOPLAM	572

Doktora	4 %
CİNSİYET	
Kadın	39 %
Erkek	61 %
GENEL	
Yaş Ortalaması	39

EĞİTİM	
Lisans	38 %
Yüksek Lisans	45 %

EK-8: BTK Organizasyon Şeması



ÖZET

USLU, İbrahim, Türk Yönetim Sistemi İçerisinde Bağımsız İdari Otoriteler ve Radyo Televizyon Üst Kurulu Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Devletin, ekonomik ve toplumsal yaşamdaki değişen rolünün kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilen ve yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, enerji, iletişim finans gibi sektör ve alanlarda düzenleme ve denetim yetkisine sahip bağımsız idari otoriteler yönetim sistemini geçtikçe daha da etkilemektedir. Siyasetten ve ilgili oldukları sektörlerden gelebilecek etki ve baskılara karşı korunmak amacıyla bağımsızlık ve özerklikle donatılan bu kurumlar sahip oldukları yetkileri, özellikleri, örgütlenmeleri, personel yapıları ve bütçeleri gibi konularda farklılaşmaya giderek bunu başarmayı amaçlamışlardır.

Bu tezin amacı Türk yönetim sistemi içerisinde bağımsız idari otoritelerin yeri ve bunlar içerisinde yayıncılık alanının otoritesi olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nu, kurum personeline yapılan anket verileri eşliğinde incelemektir. Bu çalışmada öncelikle Türk yönetim sistemi incelenmiş daha sonra bağımsız idari otoritelerin özellikleri, ortaya çıkış nedenleri, Türk yönetim sistemi içerisindeki özellikleri irdelenmiş, ülkemizde bulunan dokuz adet bağımsız idari otoritenin teşkilat sistemi incelenmiş son bölümde de RTÜK' ayrıntılı incelenmiş ve kurumda yapılan anket çalışması verilerine yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

- 1- Türk Yönetim Sistemi,
- 2- Bağımsız İdari Otoriteler,
- 3- RTÜK,
- 4- Bağımsızlık,
- 5- Özerklik.

ABSTRACT

USLU, Ibrahim, Independent Regulatory Authorities within the Turkish Administrative System and the Instance of Radio Television Supreme Council, Post Graduate Thesis, Ankara, 2013

Independent regulatory authorities, which have the capacity of regulation and supervision on the critical sectors such as banking, energy, communication and finance etc. and are interpreted as the reflection of states' transforming role on public administration within the economical and social life, influence the administrative system increasingly with each passing day. These establishments, which are equipped with independency and autonomy for being safe from the political pressure and industry-specific effects, aims to manage these goals by differentiating in the realms of authorization, organization, human resources management and budget etc.

The objective of this dissertation is to analyze the place of independent regulatory authorities within the Turkish administrative system and among these authorities the place of Radio and Television Supreme Council, the authority responsible for broadcasting sector, with the help of data which is obtained from the workplace questionnaire. In this study, the Turkish administrative system is examined in the first place. Then, the particularities and reasons for emergence of independent regulatory authorities and their place within the Turkish administrative system are addressed. After studying the organizational structure of current nine independent regulatory authorities in Turkey, Radio and Television Supreme Council is scrutinized and the results obtained from the workplace survey is shared in the last chapter.

Key Words:

- 1- Turkish Administrative System
- 2- Independent Regulatory Authorities
- 3- Radio and Television Supreme Council
- 4- Independency
- 5- Autonomy