Levent Gönenç[1]
Hukuk Çalışmaları Merkezi Direktörü

POLİTİKA NOTU

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE SPK ÖRNEĞİ

RTÜK, BDDK, SPK ve diğerleri… Kısaltmalarla anılan bu kurumların adını bugünlerde daha sık duyuyoruz. Literatürde "Bağımsız İdari Otoriteler" (BİO) olarak adlandırılan bu kurumlar, geçmişte de çeşitli tartışmaların konusu olmuşlardı ancak son zamanlarda ortaya çıkan ve kamuoyunda "fon krizi" olarak bilinen "piyasa dolandırıcılığı" soruşturması nedeniyle farklı yönleriyle tekrar gündeme geldiler.

Fon krizi bağlamında BİO'larla ilgili çok çeşitli ve çetrefil hukuki sorunlar olduğu ve zaman içerisinde bunlara yenilerinin ekleneceği muhakkak ancak biz bu notta, SPK (Sermaye Piyasası Kurulu) örneğinden yola çıkarak her biri akademik açıdan tartışılmaya değer bu sorunlardan birine, BİO'ların bağımsızlığı konusuna odaklanacağız ve bazı anayasal çözüm önerileri getireceğiz.

I) Dünyada ve Türkiye'de BİO'lar

Dünyadaki örnekler incelendiğinde, BİO'ların her ülkenin anayasal ve idari yapısına göre farklı biçimlerde yapılandırıldığı görülür. Temel olarak "Anglo-Amerikan Modeli" ile "Fransız Modeli" arasında bir ayrım yapılabilir. Anglo-Amerikan Modelinde, özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık'ta uygulandığı biçimiyle, düzenleyici ve denetleyici kurumlar büyük ölçüde hükümetten (siyasal iktidardan) bağımsız hareket ederler. Hatta zaman zaman yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden ayrı bir kuvvetmiş gibi hareket ettikleri eleştirisine muhatap olurlar. Fransız Modelinde ise bu otoriteler idarenin, dolayısıyla yürütmenin bir parçasıdır. Bu modelde söz konusu kurumlar hukuken bağımsız bir statüye sahiptirler ancak bu "bağımsızlık" yürütme organından tamamen ayrı faaliyet gösterdikleri anlamına gelmez.[2]

[1] https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279
[2] Ayrıntılı bilgi için bkz. (Şahin, 2015)

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Dünyada BİO'ların yaygınlaşmaya başlaması ile neo-liberalizmin Avrupa ve Amerika'da yükselmesi arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir.[3] Devletin geçmişte doğrudan faaliyet gösterdiği bazı ekonomik alanlardan tamamen veya kısmen çekilmesinin ardından, bu alanlar bütünüyle piyasa kurallarına ve mekanizmalarına bırakılmamış; ortaya çıkan boşluğun düzenleyici ve denetleyici kurumlarla doldurulması benimsenmiştir.

Bunun yanında belirli sektörlerde teknik uzmanlaşma ihtiyacının artması da BİO'ların yaygınlaşmasında önemli rol oynamıştır. Finans, enerji ve iletişim gibi karmaşık ekonomik ve teknik ilişkilerin bulunduğu alanlarda, geleneksel idari yapıların ve gündelik politikaları uygulamakla görevli kurumların yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu alanların etkin biçimde düzenlenmesi ve denetlenmesi, özel uzmanlık ve deneyime sahip kurumsal yapıların oluşturulmasını gerekli kılmıştır.

Kamu yararının gözetilmesi gereken alanları siyasal güçlerin ve ekonomik çıkar gruplarının etki ve müdahalesinden koruma gereği, BİO'ların yaygınlaşmasında etkili olan bir diğer faktördür. Özellikle sosyoekonomik açıdan önemli sonuçlar doğuran düzenleyici kararların, kısa vadeli siyasal önceliklerden ve siyasal iktidara yakın çevrelerin ekonomik çıkarlarından bağımsız biçimde alınmasının kamu yararına daha uygun olacağı öngörülmüştür. Böylece, aynı zamanda, düzenleyici politikaların sürekliliğinin ve öngörülebilirliğinin sağlanması da amaçlanmıştır. Siyasal iktidarların değişmesiyle birlikte yukarıda saydığımız alanlardaki politikaların sil baştan düzenlenmesinin özellikle uzun vadeli yatırımlara dayanan alanlarda istikrarsızlığa neden olabileceği düşünülmüş ve düzenleyici politikaların iktidar değişikliklerinden mümkün olduğunca az etkilenmesi ve kurumsal sürekliliğin sağlanması için BİO'lar oluşturulmuştur.

BİO'lar aynı zamanda devletin hem "oyuncu" hem "hakem" olduğu sektörlerde ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarını engelleyebilecek bir mekanizma olarak görülmüştür. Devletin ekonomik faaliyet yürüttüğü alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisini de kullanması, tarafsızlık ve adil rekabet ilkeleri bakımından sorun yaratabileceği için piyasa faaliyetleri ile düzenleme ve denetleme işlevlerinin birbirinden ayrılması ve bu işlevlerin bağımsız kurumlara bırakılması rasyonel bir çözüm olarak kabul edilmiştir.

Son olarak, siyasal maliyeti yüksek kararların BİO'lara bırakılacak olması bu kurumların oluşturulması açısından siyasal iktidarlar için önemli bir motivasyon olmuştur. Sosyo-ekonomik açıdan kamuoyunda tepki doğurabilecek veya belirli çıkar gruplarını olumsuz etkileyebilecek "zor" kararların hükümetler tarafından değil de BİO'lar tarafından alınmasının, siyasal iktidarlara sorumluluğun paylaşılması ve siyasal maliyetin minimize edilmesi anlamında avantaj sağlayabileceği düşünülmüştür.

Türkiye açısından baktığımızda ise, BİO'ların ortaya çıkışı ve yaygınlaşması, yukarıda kısaca değindiğimiz, küresel ekonomik ve yapısal dönüşümden bağımsız olarak değerlendirilemez.[4]

Bu bağlamda, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de sert bir şekilde esmeye başlayan neo-liberal rüzgarların, BİO'ların ortaya çıkışında belirleyici bir rol oynadığı söylenebilir. Bu dönemde; devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanmış, kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi hız kazanmıştır. Böylece devlet, geçmişte doğrudan faaliyet gösterdiği bazı alanlardan çekilmiş, bazı alanlarda ise devletin doğrudan müdahale yetkileri sınırlandırılmıştır.

[3] Ayrıntılı bilgi için bkz. (Şeyda Tepeli, 2024; Tan, 2002; Ulusoy, 1999)
[4] Bu konuda bkz. (Akdeniz, 2018)

Bu değişim ve dönüşüm, dünyada olduğu gibi, devletin ekonomik faaliyetlerden çekildiği alanlarda yeni düzenleme ve denetleme mekanizmalarının oluşturulması ihtiyacını doğurmuş, söz konusu alanların başıboş bırakılmaması, tamamen piyasa mekanizmalarına terk edilmemesi ve ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarının önüne geçilmesi amacıyla BİO'ların oluşturulması fikri benimsenmiştir. Bu bakımdan BİO'lar, Türkiye'de neoliberal ekonomi politikalarına geçiş sürecinde ortaya çıkabilecek sorunlara karşı bir tür "emniyet supabı" olarak görülmüştür.

Buna ek olarak uluslararası kuruluşlar da Türkiye'de BİO'ların kurulması ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği; ekonomik ve idari reformlar kapsamında bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasını teşvik etmiş, bu yönde tavsiyelerde bulunmuş, hatta bazı alanlarda bu yöndeki taleplerini ısrarcı bir biçimde dile getirmiştir.

II) Türk Hukuk Sistemi İçerisindeki BİO'ların Temel Özellikleri

BİO'ların, Türk İdare Hukuku içerisinde kendilerine özgü bir yere sahip oldukları söylenebilir.[5] Onları idare içerisindeki diğer kurumlardan ayıran temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Çilingir, 2018):

Bu kurumlar:

- Tüzel kişilik olarak faaliyet gösterirler.
- İdari ve mali özerkliğe sahiptirler.
- Siyasal iktidarın doğrudan etki ve müdahalesine karşı korunurlar.
- Karar organları olan kurullarda, uzmanlık gerektiren konularda karar alırlar ve bu kararları oluştururken istihdam ettikleri uzman personelin bilgi ve tecrübesinden faydalanırlar.
- Hem düzenleyici (kural koyan) hem de denetleyici (kurallara uyulup uyulmadığını izleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan) yetkilere sahiptirler.
- Faaliyet gösterdikleri alanlarda, temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağlarlar.

Buraya kadar çizdiğimiz çerçeveden anlaşılacağı üzere BİO'lar, dünyada ve Türkiye'de, geçmişte devletin hâkim olduğu alanlarda ortaya çıkan düzenleme ve denetleme ihtiyacından doğmuştur. Bu ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulan kurumlar, geçmişte devletin sahip olduğu yetkilere benzer yetkilerle donatılmış fakat daha da önemlisi, bu kurumların işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için "bağımsız" olmaları gerektiği öngörülmüştür. İşte, son zamanlarda bu kurumlara ilişkin tanık olduğumuz tartışmaların temelinde fikrimizce bu tanımlayıcı özelliğin büyük ölçüde aşınmış ya da ortadan kalkmış olması yatmaktadır. Bu çerçevede, notun bundan sonraki bölümünde BİO'ların bağımsızlığı meselesini ayrıntılı olarak ele alacağız.

III) Bağımsız İdari Otoritelerin Bağımsızlığı

Türkiye'nin idari yapısına 1982 Anayasası döneminde giren BİO'lar, kuruldukları gibi kalmadılar. Zaman içerisinde önemli değişikliklere uğradılar ve maalesef bu değişikliklerin önemli bir kısmı, bu kurumların bağımsızlığını güçlendirmek yerine zayıflattı. BİO'ların bağımsızlığından söz ederken, bağımsızlığın farklı türlerini veya boyutlarını birbirinden

[5] BİO'ların Türk hukuk sistemi içerisindeki yerine ilişkin tartışmalar için bkz. (Şeyda Tepeli, 2024: 1039-1041)

ayırmamız yerinde olur. Öğretide bu konuda farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte genel olarak BİO'ların "hukuki", "idari", "organik" ve "işlevsel" bağımsızlığa sahip olmaları gerektiği kabul edilmektedir.[6]

a) Hukuki Bağımsızlık

Hukuki bağımsızlıktan kasıt, kurumların bağımsız statülerinin yasalarla ve eğer gerekiyorsa anayasayla güvence altına alınmasıdır. Örneğin, SPK Kanunu'nda yer alan şu hüküm buna bir örnektir:

> *MADDE 117 – (2) Kurul, bu Kanunla ve mevzuatla 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.*

Görüldüğü gibi, yasada SPK'nın "bağımsız" olduğu açıkça hükme bağlanmaktadır. Peki, bu yeterli midir? Bu soruyu cevaplamak için öncelikle Anayasa'nın 167. ve 172. maddelerine bakmamız gerekir:

> *MADDE 167- 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.*
>
> *MADDE 172- Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.*

Görüldüğü gibi bu iki madde devlete iki konuda "tedbir" alma yükümlülüğü getirmektedir; "piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemesi" ve "tüketicinin korunması ve aydınlatılması". Bu iki madde birlikte okunduğunda, devletin BİO'lar eliyle bu iki işlevi yerine getirebileceği veya getirdiği sonucuna varılabilir. Dolayısıyla, Anayasa'nın 167. ve 172. maddeleri, bu kurumların kurulması için yeterli hukuki dayanak sağlamakta ancak bağımsızlıklarını güvence altına almak için yeterli görünmemektedir. Çünkü hukuki bağımsızlığa ilişkin düzenlemelerin yalnızca yasayla yapılması, parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasal iktidarların bu düzenlemeleri kolaylıkla değiştirebilecekleri anlamına gelir. Dolayısıyla, BİO'ların hukuki statülerinin, değiştirilmesi daha güç olan ve değişiklik yapmak için siyasal güçler arasında nitelikli bir uzlaşmayı gerektiren anayasa ile güvence altına alınması yerinde olur.

Bunun yanında, hukuki bağımsızlık açısından söz konusu otoritelerin ortak bir hukuki çerçeveye sahip olması da önemlidir. Bu bağlamda, Anayasada tüm bu kurumları kapsayan ve (atama usulü, görev süresi, görevden alma koşulları gibi) temel esasları içeren "çerçeve" bir hükme yer verilip kurumların kendilerine özgü yapıları ve ihtiyaçları doğrultusunda ayrıntılı düzenlemelerin yasaya bırakılması önerilebilir.

b) İdari Bağımsızlık

İdari bağımsızlık, kurumların kendi yetki ve görev alanları içerisinde; örgütsel yapıları, karar alma süreçleri ve çalışma düzenleri konusunda serbestçe hareket edebilmelerini ve daha da önemlisi siyasal ya da bürokratik baskılara karşı korunmalarını ifade eder. Bunun yanında BİO'ların mali özerkliğe sahip olmaları da önem taşır. Yine örnek olarak SPK Kanunu'na bakacak olursak:

[6] Bu konudaki tartışmalar için bkz. (Akdeniz, 2018)

> *Madde 117 – (1) Bu Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur…*
>
> *(2) Kurul, bu Kanunla ve mevzuatla 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.*
>
> *(3) Kurul, bu Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanır.*
>
> *(4) Kurul, bu Kanunla ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam eder.*
>
> *(5) Kurulun para, evrak ve her türlü malları devlet malı hükmündedir, haczedilemez ve rehnedilemez.*

SPK'nın ve diğer BİO'ların sahip olduğu bu geniş hareket alanı, idari bağımsızlığa ilişkin çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmektedir. BİO'ların idari bağımsızlığının ne anlama geldiğini görebilmek için bu tartışmalara değinmemiz yerinde olur. Söz konusu tartışmalar iki başlık altında toplanabilir:

1) BİO'ların Türk İdare Teşkilatı İçerisindeki Yeri Nasıl Tanımlanabilir?

Öncelikle bu soruya hemen kısa bir cevap verelim: BİO'lar idari teşkilat içerisinde kendilerine özgü bir yere sahiptirler. Açıklayalım; bu kurumlar, kural olarak, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almazlar. Yer yönünden yerel yönetim kuruluşlarıyla (il özel idaresi) karşılaştırıldıklarında önemli farklılıkları olduğu görülür. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına (belediyeler) bazı açılardan benzemekle birlikte, onlardan daha özerk bir yapıya ve daha geniş yetkilere sahiptirler. Tüm bu özellikleri dolayısıyla BİO'ların, merkezden yönetim ve yerinden yönetim türlerinin yanında, üçüncü bir idari örgütlenme biçimi olarak nitelendirilmesi yerinde olur.

2) BİO'ların Anayasa'nın 123. maddesi Karşısında Durumu Nedir?

BİO'ların üçüncü bir idari örgütlenme biçimi olarak tanımlanması, anayasal düzeyde idari bağımsızlığa ilişkin tartışmaları ortadan kaldırmamaktadır. Bu bağlamda literatürde üzerinde durulan en önemli meselelerden biri, bu kurumların varlığının Anayasa'nın 123. maddesinde öngörülen "idarenin bütünlüğü" ilkesi ile bağdaşıp bağdaşmadığıdır. 123. madde şu şekildedir:

> *İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*
>
> *İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*
>
> *Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*

Bu konuda süregiden akademik tartışmaların ayrıntısına girmeden şunu söyleyebiliriz: Fikrimizce, aşağıda organik bağımsızlık bahsinde önereceğimiz gibi, bu kurumların doğrudan anayasada düzenlenmesiyle, yukarıda sorduğumuz iki soru da büyük ölçüde cevaplanmış olacaktır. Anayasa hükümleri arasında hiyerarşi bulunmadığına göre, BİO'lar bir anayasa maddesi ile düzenlendiği takdirde, bu madde 123. maddede yer alan "İdarenin Bütünlüğü" ilkesinin bir istisnası sayılacaktır.

c) Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık, BİO üyelerinin atanması, görev süreleri ve görevden alınmaları bakımından belirli güvencelere sahip olmalarını gerektirir. BİO'ların kuruluşlarından bu yana geçirdikleri değişim incelendiğinde, organik bağımsızlığın siyasal iktidarlar tarafından en çok tartışmaya açılan ve zaman içinde giderek daha fazla müdahaleye uğrayan alan olduğu görülür.[7] Konuyu yine SPK örneği üzerinden açıklayabiliriz.

SPK, 1981 yılında kurulduğunda üyeleri ilgili bakanlıklar ve kurumların gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu'nca atanmaktaydı. Atama tüm bakanların imzaladığı kararname ile yapılmakta ve mesleki tecrübe ve liyakate önem verilmekteydi:

> *Kurul; Maliye Bakanlığınca gösterilecek altı aday arasından üçü; Adalet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, T. C. Merkez Bankası ve Türkiye Bankalar Birliğince gösterilecek ikişer adaydan birer kişi Bakanlar Kurulu tarafından seçilmek suretiyle yedi üyeden oluşur.*
>
> *Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı adayları arasından seçilenlerden birisini başkan, birisini de başkanvekili olarak görevlendirir.*
>
> *Başkan, başkanvekili ve üyelerin atanmaları Kararname ile olur. Bakanlıklar ve T. C. Merkez Bankasınca gösterilecek adayların en az yarısının bünyelerinden olması şarttır.*[8]

SPK'nın teşkilat yapısında 1991 yılında (yönetmelik düzeyinde) önemli bir değişiklik yapıldı. 24.6.1982 tarihli "Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği"nde[9] 14.11.1991 tarihinde yapılan değişiklikle[10] Kurul'un teşkilat ve organları yeniden düzenlendi.

Buna göre, değişiklik öncesinde SPK; Kurul Başkanı, Kurul üyeleri ve Kurul Başkanına bağlı Genel Sekreterlik teşkilatından oluşmakta ve Kurulun ana ve yardımcı hizmet birimleri Genel Sekreterlik bünyesinde teşkilatlanmaktaydı (m. 12). Değişiklik sonrasında; hizmet birimleri Genel Sekreterlik bünyesinden çıkarılıp doğrudan Kurul Başkanı'na bağlandı. Böylece Kurul'un işleyişi açısından büyük önem taşıyan daire başkanlıklarının kontrolü tümüyle Başkan'a bırakıldı.

1999 yılında, 15/12/1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile yukarıda metnini verdiğimiz 18. madde değiştirildi. Maddenin değiştirilmiş halinde, atama yapan organ (Bakanlar Kurulu) aynı kalırken, aday gösteren kurumlara meslek örgütleri (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği) ve bir başka BİO olan BDDK eklendi.

> *Madde 18- 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 oluşur.*

---

[7] Turgut Tan, BİO'ların (organik) bağımsızlığını aşındıran hukuki sebepleri şu başlıklar altında incelemektedir: "Aday Gösterme Uygulamasının Sona Ermesi", "Cumhurbaşkanınca Atama Usulü", "Görev Süresi Güvencesinin Kalkması", "Görevden Alma Konusunda Takdir Yetkisi" (Tan, 2024: 11-16)

[8] 2499 sayılı ve 28/7/1981 tarihli SPKanunu, m. 18.

9 RG: 24.06.1982/17734

10 RG: 14.11.1991/21051

> *Bakanlar Kurulu, adaylardan birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. İkinci Başkan izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkana vekalet eder.*

2012 yılında, SPK Kanunu'nda köklü bir değişikliğe gidildi. Yeniden kaleme alınan kanunda üyelerin ve başkanın seçimi 119. maddenin 2. fıkrasında düzenlendi. Bu değişiklikte dikkat çeken husus, SPK üyeliği için aranan koşulların mesleki tecrübe ve liyakat açısından yeniden düzenlenmesiydi. Atama yapan organ yine Bakanlar Kurulu'ydu.

> *Üyeler, 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 fıkrada belirtilen on yıllık deneyimi özel sektör sermaye piyasası kurumlarında kazanmış olması, en az birinin de Kurulda asgari on yıl çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Atama kararı Resmî Gazete'de yayımlanır. Kurul Karar Organı, Kurul Başkanının teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan ve birini başkan vekili olarak seçer.*[11]

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girdikten sonra, bu sistem tamamen değişti. İlk olarak, mesleki tecrübe ve liyakati esas alan üyeliğe seçilme koşulları kaldırıldı. Ardından Cumhurbaşkanı, başkan ve üyelerin belirlenmesi ve seçimi aşamasında tek yetkili hale geldi.

> *MADDE 119 – (1) Kurul Başkanı ve üyelerinin aşağıdaki şartları taşımaları zorunludur:*
>
> *a) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak*
>
> *b) En az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmak*
>
> *(2) (Değişik: 703 sayılı KHK'nin 165/d hükmü ile) Başkan, ikinci başkan, başkan vekili ve üyeler, Cumhurbaşkanınca atanır.*
>
> *(3) 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.*

Bu değişiklikler sadece SPK için değil diğer BİO'lar için de geçerli kılındı. 2/7/2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 165. maddesi ile BİO'ların yasalarında değişiklik yapılarak tümünün üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması usulü getirildi. Konumuz açısından daha da ilginç olan, 703 sayılı bu KHK ile, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ye bir madde eklenerek, BİO'ların

[11] 6362 sayılı ve 6/12/2012 tarihli SPK Kanunu, m. 119.

başkan ve üyeleri için mevzuatta öngörülen dört yıllık görev sürelerine ilişkin güvence büyük ölçüde etkisiz hale getirildi. (Ek m.35):

> *Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşılamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler.*

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin mantığı içerisinde, cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak birlikte çalıştığı idari kadroları atama ve görevden alma yetkisinin bulunması anlaşılabilir. Ancak bunot'un giriş bölümünde ifade ettiğimiz gibi, BİO'lar, Türk idare teşkilatı içerisinde özel bir yere sahiptir. BİO'lar için böyle farklılaştırılmış bir idari rejimin kabul edilmesinin sebebi, yine yukarıda değindiğimiz gibi, bu kurumların anayasal düzen içerisinde yerine getirdikleri işlevin niteliği ve önemidir. Bu bağlamda, BİO'ların başkan ve üyelerinin doğrudan ve tek başına Cumhurbaşkanı tarafından atanması söz konusu kurumların bağımsızlığını zedeleyerek kendilerinden beklenen düzenleyici ve denetleyici işlevi gereği gibi yerine getirememeleri sonucunu doğurabilir. Nitekim, son yaşadığımız "fon krizi"nde ilgili kurumların bu anlamda ciddi eleştirilere muhatap oldukları görülmektedir.

Bu eleştiriler de göz önüne alınarak BİO'lar için şöyle bir anayasal düzenleme önerilebilir:

Kurul üyeleri, ilgili bakanlıkların ve meslek kuruluşlarının gösterecekleri adaylar arasından, RTÜK'te olduğu gibi (Anayasa m. 133), TBMM tarafından seçilir. Ancak seçimde nitelikli çoğunluk (örneğin, TBMM üye tam sayısının üçte ikisi) aranır. İlk iki turda nitelikli çoğunluk sağlanamadığı takdirde üye tam sayısının salt çoğunluğu (%50+1) ile seçim tamamlanır. Üyeler, başkanı kendi aralarında salt çoğunlukla seçer. Bu yöntemle, hem tek bir siyasal gücün BİO'lar üzerinde etkili olması engellenmiş hem de bu kurumlara bir tür "kuvvet-içi" dengeleme görevi verilmiş olur. Buna ek olarak seçimde aranacak nitelikli çoğunluk siyasal güçler arasında mutabakatı teşvik eder.

Organik bağımsızlık açısından başkan ve üyelerin kim tarafından seçileceği kadar üyelik koşulları, görev süreleri ve görevle bağdaşmayan işler de önem taşır. Önerimizi oluştururken bu hususları da değerlendirmemiz yerinde olacaktır.[12]

Birincisi, üyelerin seçiminde kurumun görev alanına ilişkin teknik uzmanlık ve mesleki deneyim temel ölçütler olmalıdır. Üyelerin görevden alınma koşulları da açık ve nesnel kurallara bağlanmalı, bu konuda siyasal iktidarlara keyfî hareket etme imkânı tanınmamalıdır.

İkincisi, üyelerin görev sürelerinin görece uzun tutulması ve yeniden seçilmelerine imkân verilmemesi, bağımsızlıklarını güçlendirebilir. Böylece üyelerin yeniden seçilme beklentisiyle hareket etmelerinin önüne geçilebilir.

Üçüncüsü, üyelerin görev süreleri boyunca görevleriyle bağdaşmayan başka işler yapmaları yasaklanmalıdır.

---

[12] Turgut Tan'ın isabetle işaret ettiği gibi: "Bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır. Üyelikle bağdaşmayan işler ve yasaklar kuruluş yasalarında ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Bağımsızlığı sağlamak amacıyla değişik ülkelerde farklı formüller uygulanmaktadır. Örneğin, seçim ve atama yetkisinin siyasal iktidara (Hükümet veya Cumhurbaşkanı) tanındığı durumlarda, seçimin siyasal olmayan organ ve kurumların gösterecekleri adaylar arasından yapılması, mesleki ve teknik deneyime ağırlık verilmesi; görev süresinin uzun (örneğin altı yıl) tutulması, görev süreleri dolmadan görevden alınmalarının çok sıkı koşullara bağlanması ve yeniden seçilme olanağının bulunmaması bu formüller arasındadır. Türkiye'de de ilk kuruluş yıllarında bağımsızlığı sağlayan bu tür güvenceler vardı. Ancak, zaman içinde bu güvenceler ya kaldırılmış ya da değişik yollardan aşılmıştır." (Tan, 2026)

Dördüncüsü, üyelere yeterli düzeyde ücret ödenmeli ve özlük hakları güvence altına alınmalıdır.

Beşincisi, üyelerin görev süreleri sona erdikten sonra, daha önce düzenleme ve denetleme yetkisi kullandıkları sektörlerde belirli bir süre görev üstlenmelerine sınırlamalar getirilmelidir.

Yürürlükteki mevzuatımız incelendiğinde, BİO'ların bağımsızlığını sağlamaya yönelik bu tür "ek tedbirlere" yer verildiğini görüyoruz. Örneğin, SPK Kanunu'nun 117-121. maddeleri kurumun bağımsızlığını güvence altına almaya yönelik benzer düzenlemeler içermektedir. Bununla birlikte, bu düzenlemeler yasayla yapıldığı için, siyasal iktidarlar mevcut yasada değişiklik yaparak ya da "geçici madde" formülünü kullanarak bu hükümleri etkisiz kılabilmektedir.[13] Önerimize dönecek olursak, anayasada yapılacak bir çerçeve düzenleme bu ek tedbirlerin hayata geçirilmesi açısından çok daha elverişli bir hukuki araç olacaktır.

IV) BİO'ların Bağımsızlığı ve Demokratik Meşruiyet Sorunu

Son olarak BİO'ların bağımsızlığı ile ilgili önemli bir başka anayasal tartışmaya değinmek ve önerimizin bu sorunu çözmek açısından faydalı olup olmadığını tartışmak isteriz. Söz konusu tartışma bu kurumların bağımsızlığı ile demokratik meşruiyet ilkesi arasında ortaya çıkan gerilime ilişkindir.

BİO'lar, idari teşkilat ve dolayısıyla yürütme içerisinde yer almalarına rağmen, düzenleme ve denetleme yetkilerini kullanırken siyasal iktidarın tercihleriyle çelişen kararlar alabilmektedirler. Kimilerine göre, bu kurumların, üyeleri seçimle belirlenmediği ve halka hesap vermedikleri halde, seçimle belirlenen yürütme ve yasama organının kullandıkları yetkilere benzer yetkiler kullanmaları "Demokratik Meşruiyet" ilkesi ile bağdaşmaz. Yasama ve yürütme organları, aldıkları kararlar dolayısıyla siyasal sorumluluk taşırlar. Bir başka ifadeyle, seçilmiş siyasal aktörler, kararlarının hesabını nihayetinde sandıkta seçmene verirler. Buna karşılık BİO'lar, doğrudan seçimle oluşturulmadıkları için bu tür bir siyasal denetime tabi değillerdir.

Yukarıda önerdiğimiz anayasal düzenleme, üyelik için aday gösterme sürecine meslek kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının dâhil edilmesini, üyelerin ise TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesini öngörmektedir. Bu düzenleme, demokratik meşruiyet sorununu dolaylı da olsa çözebilir.

Sonuç olarak, not'n girişinde ifade ettiğimiz gibi, BİO'lar bir ihtiyaçtan; devletin kısmen veya tamamen çekildiği (ekonomik) alanlarda düzenleme ve denetleme yapma ihtiyacından doğmuştur. Ancak yaşadığımız son tartışmalar, BİO'ların siyasal ve bürokratik müdahalelerden ve ekonomik çıkar gruplarının baskılarından korunamadığı sürece işlevlerini gereği gibi yerine getiremeyeceklerini göstermiştir. Fikrimizce tüm bu tartışmalar açısından anahtar kelime "bağımsızlık"tır ve umarız ki bu no'ta önerdiğimiz anayasal çözüm zamanı gelmiş revizyon çalışmalarına katkı sağlayabilir.

[13] Bu konuda ilginç bir örnek BDDK ile ilgili yaşanmıştır. Başkan dışındaki üyeler, görev süreleri dolmadan, yasaya eklenen geçici bir madde ile görevden alınmış, Anayasa Mahkemesi bu hükmü Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (AYM, E.2003/112, K.2006/49, 6/4/2006)

EK: BİO'ların Başkan ve Üyelerinin Seçim Yöntemi

Kurum	İlk usül	Ara değişiklikler	2018 sonrası
BDDK	**1999 (4389 s. K.):** 7 üye. Hazine Müsteşarlığı 4 adaydan 2; Maliye Bakanlığı, TCMB, Türkiye Bankalar Birliği, DPT Müsteşarlığı ve SPK 2'şer adaydan 1'er üye. Bakanlar Kurulu atar; süre 6 yıl, süresi biten üye yeniden seçilebilir.	**2005 (5411 s. K.):** Aday gösterme usulü kaldırıldı; en az on yıl deneyim gibi şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu atar; süre 6 yıl, yeniden atanamaz. **2012 (6300 s. K.):** Süre 5 yıl; bir defalığına yeniden atanabilir.	**703 s. KHK (2018):** Başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı atar (5411 s. K. m.84).
EPDK	**2001 (4628 s. K.):** Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu; 7 üye. Aday gösterme yok; en az on yıl deneyimli kişiler arasından Bakanlar Kurulu atar ve başkan ile ikinci başkanı görevlendirir; süre 6 yıl, tekrar seçilebilir.	**2003 (5015 s. K.):** Kurul 9 üyeli oldu. **2016 (6719 s. K.):** Üye sayısı 9'dan 7'ye indirildi.	**703 s. KHK (2018):** 7 üyeyi Cumhurbaşkanı atar; başkan ve ikinci başkanı da görevlendirir (4628 s. K. m.5). İlgili ibare AYM'ce iptal edildi (E.2018/117, K.2023/212); 7549 s. K. (2025) ile aynı şekilde yeniden düzenlendi.
KİK	**2002 (4734 s. K.):** 10 üye. Maliye Bakanlığı 2, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 3; Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık, Danıştay, Sayıştay, TOBB ve TİSK 1'er kişi önerir. Bakanlar Kurulu atar; süre 5 yıl, bir üye bir defadan fazla seçilemez.	**2008 (5812 s. K.):** Boşalan üyeliğe atananın selefinin süresini tamamlayacağına ilişkin cümle kaldırıldı. **2011 (661 s. KHK):** 9 üye; Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu atar; süre 4 yıl, bir üye bir defadan fazla seçilebilir.	**703 s. KHK (2018):** 9 üyeyi Cumhurbaşkanı atar (4734 s. K. m.53).
RTÜK	**1994 (3984 s. K.):** 9 üye; 5'i iktidar partisi veya partilerinin, 4'ü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından TBMM seçer; süre 6 yıl.	**2005 (5370 s. K.):** Anayasa m.133'e eklenen fıkrayla üyelerin, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında gösterecekleri iki kat aday arasından TBMM Genel Kurulunca seçilmesi anayasal hükme bağlandı. **2011:** 3984 s. K. yerine 6112 s. K. çıkarıldı.	**Değişmedi:** 9 üyeyi, siyasi parti gruplarının gösterdiği adaylar arasından TBMM Genel Kurulu seçer (Anayasa m.133; 6112 s. K. m.35).
Rekabet	**1994 (4054 s. K.):** 11 üye. Rekabet Kurulu 4, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 2, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanlığı 1; Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ve TOBB 1'er üye için ikişer aday gösterir. Bakanlar Kurulu atar; süre 6 yıl, süresi biten üye yeniden seçilebilir.	**2005 (5388 s. K.):** 7 üye. Rekabet Kurulu 2, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 1, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanlığı 1; Yargıtay, Danıştay ve TOBB 1'er üye için ikişer aday gösterir. Bakanlar Kurulu atar. **2011 (661 s. KHK):** Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 3, Kalkınma Bakanlığı 1; TOBB, Yargıtay ve Danıştay 1'er üye için ikişer aday gösterir. Bakanlar Kurulu atar.	**703 s. KHK (2018):** 7 üyeyi Cumhurbaşkanı atar (4054 s. K. m.22). Hüküm AYM'ce iptal edildi (E.2018/117, K.2023/212); 7549 s. K. (2025) ile aynı şekilde yeniden düzenlendi.

Kurum	İlk usül	Ara değişiklikler	2018 sonrası
SPK	**1981 (2499 s. K. m.18):** 7 üye. Maliye Bakanlığı 6 adaydan 3; Adalet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, TCMB ve Türkiye Bankalar Birliği 2'şer adaydan 1'er üye. Bakanlar Kurulu atar; başkan ve başkanvekili Maliye Bakanlığı adayları arasından görevlendirilir.	**1999 (4487 s. K.):** ilgili bakanlık 4 adaydan 2; Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, TOBB ve TSPAKB 2'şer adaydan 1'er üye. Bakanlar Kurulu atar. **2012 (6362 s. K. m.119):** Aday gösterme yok; en az on yıl deneyim gibi şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu atar.	**703 s. KHK (2018):** Başkan, ikinci başkan, başkan vekili ve üyeleri Cumhurbaşkanı atar (6362 s. K. m.119/2); deneyime dayalı üyelik şartları kaldırıldı.
Telekomünikasyon (BTK)	**2000 (4502 s. K.):** Telekomünikasyon Kurumu kuruldu; Kurul başkan ve 4 üyeden oluşur. Başkan ile telsiz ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üyeler için Ulaştırma Bakanı ikişer aday; sektörü temsil eden üye için işletmeciler birer aday; tüketicileri temsil eden üye için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve TOBB ikişer aday gösterir. Bakanlar Kurulu 5 yıl için atar; yeniden atanabilir.	**2008 (5809 s. K.):** Kurumun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu oldu; Kurul 7 üyeli.	**703 s. KHK (2018):** Kurul başkanı, ikinci başkanı ve üyeleri Cumhurbaşkanı atar (2813 s. K. m.8).
TAPDK	**2002 (4733 s. K.):** Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu. 7 üye; Maliye, Sağlık, Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlık 2'şer aday önerir. Bakanlar Kurulu atar; süre 5 yıl, yeniden seçilebilir.	**2008 (5752 s. K.):** Kanunun adı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" oldu.	**696 s. KHK (2017; 7079 s. K. ile 2018'de aynen kabul):** Kanun yeniden düzenlendi, görevler Bakanlığa devredildi. Bu görevleri bugün Tarım ve Orman Bakanlığı yürütür; bağımsız kurul yoktur.
KGK	**2011 (660 s. KHK):** 9 üye. Gümrük ve Ticaret ile Maliye Bakanlıkları 4'er adaydan 2'şer; Hazine Müsteşarlığının, SPK'nın ve BDDK'nın bağlı olduğu Bakanlıklar, TÜRMOB ve TOBB 2'şer adaydan 1'er üye. Bakanlar Kurulu atar, üyelerden birini başkan olarak atar; süre 6 yıl, yeniden atanamaz.	**2012 (6300 s. K.):** Süre 5 yıl; bir defalığına yeniden atanabilir.	**703 s. KHK (2018):** 9 üyeyi Cumhurbaşkanı atar (660 s. KHK m.4). Hüküm AYM'ce iptal edildi (E.2018/117, K.2023/212); 7549 s. K. (2025) ile aynı şekilde yeniden düzenlendi.

Kısaltmalar

- **AYM:** Anayasa Mahkemesi
- **BDDK:** Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- **BTK:** Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- **DPT:** Devlet Planlama Teşkilatı
- **EPDK:** Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- **KGK:** Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- **KİK:** Kamu İhale Kurumu
- **RTÜK:** Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- **SPK:** Sermaye Piyasası Kurulu
- **TAPDK:** Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
- **TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi
- **TCMB:** Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
- **TİSK:** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
- **TOBB:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- **TSPAKB:** Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği
- **TÜRMOB:** Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği

KAYNAKÇA

Akdeniz, D. (2018). Türkiye'de hukuki ve idari açıdan düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (57), 1–19.

Azimli Çilingir, G. (2018). Türkiye'deki düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari yapı içerisindeki rolü. *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 1–13.

Şahin, S. (2015). Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri. I*nternational Journal of Legal Progress*, 1 (1), 14–29.

Şeyda Tepeli, Ö. D. (2024). Türk idare sisteminde bağımsız idari otoritelerin yeri ve önemi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26 (3), 1023–1048.

Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi,* 35 (2), 11-37.

Tan, T. (2024). Bağımsızlıklarını yitiren düzenleyici kurulların işlevsellikleri de sorgulanıyor. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, (23), 1–26.

Tan, T. (2026). Fon Krizi, Düzenleyici Kurumların Sorgulanmasına Dönüştü. *T24*, 28 Eylül.

Ulusoy, A. (1999). Bağımsız idari kurumlar. *Danıştay Dergisi*, 29 (100), 3-17.